

ANTONIO JOSÉ TEIXEIRA LEITE

A Influência da Constituição de Weimar sobre a Constituinte de 1934

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR : PROFESSOR DOUTOR RODRIGO KAUFMANN

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
Brasília
2015

ANTONIO JOSÉ TEIXEIRA LEITE

A Influência da Constituição de Weimar sobre a Constituinte de 1934

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre junto ao Instituto Brasiliense de Direito Público.

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR RODRIGO KAUFMANN

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
Brasília
2015

“A Revolução Alemã não é a vitória de uma ordem nova. É, diante do abismo subitamente aberto, a edificação rápida de uma defesa provisória, contra o desespero e a desordem.”

(Hugo Preuss, autor do anteprojeto da Constituição de Weimar)

“O Senado corresponde a um mundo que desaparece, a um regime social que agoniza. Eis porque nenhuma das novas federações o adotou, com os seus poderes legislativos. Não ressuscitemos a instituição morta. Ao contrário. Veneremo-la no seu passado. Respeitemo-la na sua glória. E, como Renan, no final da Prière sur L’Acropole – envolvamo-la, carinhosamente, na mortalha purpura, em que dormem os Deuses mortos.”

(João Mangabeira, integrante da Comissão Itamaraty, defendendo a adoção do modelo federativo da Constituição de Weimar, que extinguiu o Senado na Alemanha)

“O anátema se originaria, talvez, de uma espécie de fanatismo ou superstição pela Constituição de Weimar. Porque nesta se deslocou para a Ordem Econômica e Social aquilo que se refere ao direito de propriedade, não havia mais que racionar. Se veio da Constituição de 19, da Alemanha, é sagrado, deve apenas ser traduzido, bem ou mal, fiel ou infielmente, e transformado em lei brasileira...”

(Deputado Marques dos Reis, relator do capítulo “Dos Direitos e Deveres”, na comissão dos 26, Constituinte de 1934, sobre o Anteprojeto da Comissão Itamaraty.)

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Rodrigo Kaufmann agradeço pela orientação profissional, que muito me foi útil para a consolidação do processo de pesquisa e para a elaboração do presente trabalho. Registro aqui o incentivo do meu orientador e o encorajamento necessários para que eu desenvolvesse um tema que envolveria uma pesquisa vultuosa, por abranger toda uma Constituinte com oito meses de duração, e trabalhosa, por envolver documentos, registros e obras elaboradas há mais de oitenta anos. Também agradeço a sua disponibilidade e a importância dos encontros, desde as conversas iniciais.

Agradeço à minha esposa, Ana Hensel, com amor e gratidão, pelo apoio, compreensão e paciência durante o período mais difícil de dedicação à pesquisa e à redação. Seu apoio foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

Aos pequenos Lucas Johann Hensel e Tomás Weschenffelder, que, apesar da reduzida idade, sempre foram fonte de inspiração e exemplo de compreensão pelas horas que tive de me dedicar à pesquisa, ficando impossibilitado do convívio familiar. Tenho orgulho de externar um agradecimento especial à Senhora Dadai, pela educação e exemplos fornecidos, como bens mais preciosos de uma pessoa. Sempre seguirei seus ensinamentos na vida.

Por fim, agradeço a Deus, fonte de virtudes e guia em nossas decisões. A Constituição de 1934, contrariando o Estado laico, inscreveriam o seu nome no preâmbulo, onde permaneceria até os dias de hoje, com a Constituição de 1988.

RESUMO

Em 15 de novembro de 1933, 254 deputados, sendo 40 classistas, se reuniram em Assembleia Constituinte. Após oito meses de trabalho, foi promulgada a Segunda Constituição Republicana, que implantou um modelo de Estado Social e fixou mudanças sensíveis na estrutura política do Brasil. A presente pesquisa investigou, primeiro, todo o processo de criação desta Carta Magna, incluindo atores envolvidos, ideologias, influências internas/externas e pressões políticas exercidas. O segundo objeto do estudo recaiu sobre a Constituição de Weimar, por ser apontada, pelos doutrinadores constitucionalistas, como o texto que exerceu maior influência sobre nós. Este trabalho discutirá a real extensão e influência da Carta Alemã de 1919, nas mudanças produzidas em 1934.

Palavras-chave : Constituição de Weimar. Comissão Itamaraty. Constituinte de 1934.

ABSTRACT

On November 15, 1933, 254 deputies, 40 classist, gathered in Constituent Assembly. After more than eight months of work, it was enacted the Second Republican Constitution, which implemented a model welfare state and set sensible changes in the political structure of Brazil. This research investigated first, the whole process of creation of this Constitution, including actors involved, ideologies, internal / external influences and political pressures. The second study object fell on the Weimar Constitution, to be appointed, by constitutional authors as the text that had greater influence on us. This paper will discuss the real extent and influence of the German Charter 1919, on the changes produced in 1934.

Keywords : Weimar Constitution. Itamaraty Commission. Constituent 1934.

ÍNDICE / SUMÁRIO

Capítulo I – INTRODUÇÃO	8
Capítulo II – A CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR.....	13
II.1 O Partido Social Democrata da Alemanha	14
II.2 Os Partidos Políticos na Assembleia Constituinte de Weimar.....	22
II.3 O Anteprojeto Hugo Preuss	27
II.4 Principais Disposições de Weimar	30
Capítulo III – O ANTEPROJETO DA COMISSÃO ITAMARATY	45
III.1 Formação da Comissão.....	53
III.2 A Opção pela Constituição de Weimar	59
III.3 Principais disposições do Anteprojeto	62
Capítulo IV – A CONSTITUINTE DE 1933/34.....	108
Capítulo V – AS MUDANÇAS NO LEGISLATIVO: O SENADO.....	119
V.1 A representação classista	132
Capítulo VI – AS MUDANÇAS NO EXECUTIVO: ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ...	144
VI.1 Extinção do cargo de Vice-Presidente	150
Capítulo VII – A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO FEDERAL.....	153
Capítulo VIII – OS DIREITOS INDIVIDUAIS	163
VIII.1 Vedação à extradição de brasileiros.....	165
Capítulo IX – A ORDEM ECONÔMICA	172
Capítulo X – A ORDEM SOCIAL	187
Capítulo XI – OS DIREITOS TRABALHISTAS	198
XI.1 A unicidade sindical	215
XI.2 O direito de greve	221

Capítulo XII – EDUCAÇÃO E A CULTURA.....	228
Capítulo XIII – A FAMÍLIA.....	245
Capítulo XIV – CONCLUSÃO	255
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	267

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O Brasil caminha para comemorar o bicentenário de sua independência. Ao longo desse período, convivemos com o expressivo quantitativo de oito Constituições, o que nos confere a média de uma Constituição a cada 23,7 anos. É certamente um número muito elevado se considerarmos que estamos tratando da mais alta lei do país, sobre a qual são estruturados o Estado, todo o sistema de poderes e os direitos fundamentais do cidadão. Poder-se-ia pensar que a sucessão de Constituições foi um reflexo direto das mudanças sociais, do avanço do rol de direitos fundamentais, do aperfeiçoamento no sistema político e da evolução da cidadania, assimilados em novas Cartas. Entretanto, uma análise de nossa história constitucional evidencia que esta concepção não se mostra precisa. De fato, passamos por movimentos pendulares entre regimes democráticos e regimes autoritários. Surgiram governos ditatoriais trazidos por golpes de Estado e instabilidades políticas, que elaborariam artificialmente novas Constituições em substituição às vigentes, com disposições que não retratavam a realidade social do país e os interesses dos cidadãos.

Fomos capazes de elaborar uma Constituição, logo ao nascermos como país, um feito notável e de alto significado jurídico, mas esquecido pelos brasileiros. Nossa primeira Carta Magna perdurou por longos 65 anos e ainda serviu de modelo para a Constituição portuguesa de 1827. Sobre a sua vigência, erguemos e consolidamos o único Estado dotado da forma de governo monárquica na América Latina, que conseguiu perdurar por mais de meio século, com expressiva estabilidade na ordem político-social interna.

Nossa segunda Constituição nasce de uma mudança na forma de governo, quando ocorreu a transição da monarquia para a república. O primeiro problema residiu no fato de que esta alteração ocorreu não fruto de uma evolução dos valores sociais e das ideias políticas, mas, sim, ensejada por uma manifestação de desagravo por parte de alguns militares. Tratava-se de um movimento circunscrito a determinadas unidades do Exército sediadas no Rio de Janeiro. Não houve, em qualquer província integrante do Império, mobilizações de pessoas, de líderes políticos ou de setores da sociedade, em apoio à

implantação da República. Até mesmo na capital do Império, não houve registro da participação da população na derrubada do Imperador.

Da Constituição de 1891, encontramos análises, pesquisas e estudos sobre a influência exercida pela Constituição dos Estados Unidos na elaboração do novo texto. Algumas mudanças promovidas se tornariam muito conhecidas da sociedade, como a nova denominação adotada pelo país, a de Estados Unidos do Brasil. Outras ficaram esculpidas no Direito pátrio e chegaram até os dias atuais, como a estruturação do modelo legislativo bicameral, o funcionamento do Congresso Nacional e a relação entre os poderes.

Em relação à Constituição de 1934, o cenário reveste-se de características muito diferentes. Os estudos sobre esta Carta são muito escassos, em grande parte restritos a livros de Direito Constitucional, que se limitam a destacar o surgimento dos direitos sociais na segunda Constituição Republicana, influenciado pela Carta alemã de Weimar.

E o pouco que encontramos escrito, na maioria das vezes, tem uma função mais de desinformação do que informativa, porque não promove qualquer conexão do texto constitucional com o cenário externo, onde fervilhavam ideologias antagônicas, e com o contexto interno da época, caracterizado pela ocorrência de 2 revoluções¹, em menos de 2 anos.

Se Weimar nos influenciou na estruturação do Estado Social, estão excluídos da discussão, os principais eventos políticos ocorridos, nos anos 30, na Europa e no Brasil, indispensáveis ao entendimento de uma suposta relação entre o Direito Constitucional alemão e o brasileiro, em especial:

- 1) A Constituição de 1934 começou a ser elaborada em 15 de novembro de 1933. Desde 30 de janeiro de 1933, a Alemanha tinha como Chefe de Governo (denominado de Chanceler) Adolf Hitler, que evidentemente não pertencia a partidos socialistas;
- 2) Em 23 de março de 1933, após o incêndio no Reichstag (o órgão legislativo da Alemanha), os deputados alemães, por maioria, aprovaram a Lei Plenipotenciária, institucionalizando um Estado ditatorial, sob o comando de Hitler. Portanto, quando da elaboração da Carta de 1934, a Alemanha estava sob um governo de

¹A Revolução de 1930, iniciada em 03 de outubro deste ano, levaria à deposição do Presidente eleito Washington Luís, e colocaria, em seu lugar, Getúlio Vargas. A Revolução Constitucionalista de São Paulo, iniciada em 9 de julho de 1932 e findada em 02 de outubro do mesmo ano, que tentou derrubar o governo Vargas.

exceção, já havendo várias medidas em vigor contra socialistas e marxistas, incluindo a proibição as atividades do Partido Comunista Alemão (KPD)²;

- 3) O contexto europeu era de amplo confronto ideológico, entre os Estados alinhados ao fascismo e ao nazismo, de um lado, e a ideologia marxista, presente na União Soviética, de outro. Um grande exemplo deste embate ocorrerá na guerra civil espanhola, em que Franco, apoiado por Hitler e Mussolini, derrota o governo republicano de esquerda;
- 4) O partido comunista alemão (KPD), em protesto, não participou das eleições para a constituinte de Weimar. Logo, a Constituição germânica, apesar de ser conhecida pelo seu perfil socialista, não teve, no seu processo de elaboração, a participação da associação política do país alinhada diretamente com a ideologia marxista.

No plano interno, éramos uma sociedade rural, oligárquica, dotado de um Estado liberal omissivo e totalmente distante dos graves problemas sociais existentes. Para agravar o quadro, a Revolução de 30 trouxe para o governo, não um líder com propostas e soluções avançadas para o Brasil, mas sim um político regional, antidemocrático e com alinhamento direcionado aos governos totalitários da Europa. Há de se questionar como foi possível a elaboração da Constituição de 1934, com um texto repleto de mudanças profundas, muitas delas de inspiração socialista, num país imerso num contexto conservador e reacionário.

Outras questões são desconsideradas, como o fato de que os direitos sociais no Brasil nunca terem sido iguais aos existentes na Alemanha. Além disso, a Constituição de 1934 não trouxe apenas, como inovação, a instituição de alguns direitos trabalhistas, como a jornada de oito horas e o salário mínimo. Pelo contrário, foi a Carta mais inovadora de nossa história, derrubando o secular Senado brasileiro, levantando a representação classista ao Poder Legislativo, alterando o modelo federativo e a organização de poderes, trazendo, pela primeira vez, disposições sobre educação, cultura, família, previdência social, ordem econômica, dentre outras mudanças. Foram colocados abaixo concepções e direitos tradicionais, que eram considerados como verdadeiros dogmas. É paradoxal que uma Constituição com este peso tenha um lugar de esquecimento e de reduzida referência.

Apesar da existência de algumas influências, sabemos que nosso Direito Constitucional hoje não pode ser mais considerado como alinhado à Constituição americana.

²O Partido Comunista Alemão (KPD) foi proibido de funcionar, em novembro de 1933, apenas voltando a exercer suas atividades após o término da Segunda Guerra Mundial. No entanto, em 1956, teve novamente sua atuação proibida pelo Tribunal Federal Constitucional, sob a alegação de que os ideais marxistas que seguia eram incompatíveis com a democracia.

Basta olharmos para o abismo que separa o nosso federalismo do modelo em vigor nos Estados Unidos. Basta olharmos o grau de intervencionismo estatal existente nos dois países. Basta olharmos o grau de liberalismo existente nos dois países. Em muitos pontos, estamos em lados diametralmente opostos. Este cenário evidencia que, desde 1934, mudamos completamente o rumo traçado pela Carta de 1891.

Debrucei-me sobre todas as alterações constitucionais, e logo emergiram questionamentos sobre o que nos levou a produzir tantas mudanças em tão pouco tempo. Como conseguimos dar um salto de tamanha extensão, incorporando dispositivos tão avançados, até mesmo para as democracias mais consolidadas, existentes à época.

A Constituição de Weimar foi também revolucionária e inovadora, mas construída para fazer frente a uma conjuntura política muito diferente da nossa e para um país com características não similares às existentes no Brasil.

Em minha análise sobre as causas e os fatores que ensejaram todas as mudanças produzidas na constituinte de 1934, logo levantei vários questionamentos:

- a) Qual foi a real medida da influência de Weimar sobre a Constituição de 1934?
- b) Weimar teve influência nos direitos fundamentais da Carta de 1934?
- c) Weimar influenciou na estruturação dos direitos sociais brasileiros?
- d) Weimar influenciou na implantação da representação classista no Brasil?
- e) Weimar influenciou na mudança do nosso modelo federativo, em 1934, de amplamente descentralizado, para fortemente centralizado?
- f) Weimar influenciou na mudança no papel do Senado?
- g) Em que medida Weimar influenciou no nosso modelo de presidencialismo?
- h) Em que medida Weimar influenciou no capítulo sobre a Ordem Econômica?
- i) Em que medida Weimar influenciou no capítulo sobre a Ordem Social?
- j) Em que medida Weimar influenciou no capítulo sobre a Família?
- k) Em que medida Weimar influenciou no capítulo sobre a Educação?
- l) Em que medida esta influência chegou até os dias atuais?

Como grande desafio a promover a presente pesquisa, sublinho que não vislumbramos estudos ou obras sobre a real medida da influência de Weimar na constituinte de 1934. Dentro da literatura jurídica brasileira, também não encontramos pesquisas aprofundadas sobre a Constituição Alemã de 1919. Até mesmo em relação à Constituição de 1934, as obras mais

importantes estão circunscritas à década de 1930, portanto, caminham para um século de existência.

A justificar a importância do tema, ressalto que ambas as Constituições representaram uma tentativa de estruturar um Estado democrático, num ambiente de autoritarismo. Ambas estruturaram um Estado Social, há quase um século, cujas principais concepções perduraram no tempo e chegaram aos dias atuais. Ambas foram derrubadas por golpes políticos, que implantaram ditaduras. Ambas fixariam direitos e princípios que passariam a ser referência para a sociedade, como o da dignidade da pessoa humana.

Na presente pesquisa, nosso primeiro objetivo foi o de analisar a Constituição de Weimar. Nosso segundo objetivo foi o de analisar, pormenorizadamente, todo o processo de construção da Carta de 1934, iniciando-se com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, identificando-se os atores envolvidos, as ideologias incidentes e as pressões políticas.

Ao final, na conclusão do trabalho, pretendemos responder às perguntas formuladas, evidenciando a real extensão da influência da Constituição de Weimar, de 1919, sobre a Constituição brasileira de 1934.

CAPÍTULO II

O CONTEXTO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR

A Constituição de Weimar tem a sua origem nas alterações trazidas pelo desfecho da Primeira Guerra Mundial. Em novembro de 1918, após mais de quatro anos de envolvimento direto no conflito, com milhões de mortos, a situação da Alemanha mostrava-se complicada. Apesar dos germânicos conseguirem manter os inimigos fora de seu território, não havia perspectiva de conseguirem a vitória definitiva. Os aliados tinham recursos naturais infundáveis, fruto de seus Impérios coloniais, podendo repor suas perdas materiais, enquanto a Alemanha, há anos sob total bloqueio marítimo e econômico, chegava a um estado de exaustão. Em face do insucesso na ofensiva da primavera (Kaiserschlacht), o Imperador perde seu apoio e se vê forçado a abdicar. A República é proclamada.

Uma característica importante do sistema político alemão, desde a unificação, residia no parlamentarismo, assentado sobre os partidos nacionais presentes no Reichstag. Com a abdicação do Kaiser Guilherme II, o novo governo deveria ser formado pelo denominado Partido Social Democrata Alemão (SPD), por ser o majoritário. No entanto, desde a sua criação, os socialistas nunca chefiaram um governo alemão. Pelo contrário, ao longo de sua história, foram vítimas de perseguições, inclusive com proibições de funcionamento, impostas por Otto Von Bismarck, o chanceler responsável pela unificação alemã³. Para entendermos Weimar, necessário se faz que analisemos quem era o SPD, quais as suas propostas, as ideias que seguiam e os seus principais líderes.

³Bismarck foi o Chanceler (chefe de governo) da Alemanha, no período de 21 de março de 1871 a 20 de março de 1890. No plano externo, a unificação do país foi obtida com a sua política de promover conflitos armados com outros Estados da Europa. No plano interno, também desenvolveu uma política de conflitos e perseguições contra determinados setores da sociedade, entre eles, estavam os socialistas, que, em 1878, foram proibidos de exercerem atividades partidárias, incluindo campanha eleitoral, na Alemanha. Estas medidas foram postas em vigor com a aprovação da denominada “lei antissocialista” (Sozialistengesetze), em 18 de outubro de 1878, proposta pelo próprio Bismarck, que utilizou como pretexto, para convencer o parlamento, um atentado promovido contra o Imperador Guilherme I. Na sua luta para enfraquecer os sociais-democratas, cada vez mais fortes pelo expressivo crescimento do proletariado no país, o Chanceler conseguiu instituir, no século XIX, o primeiro sistema previdenciário do mundo, uma medida de grande impacto, que lhe renderia apoio crescente dos trabalhadores.

II.1) O Partido Social Democrata da Alemanha (SPD)

A Alemanha não é o berço do socialismo. Sua origem moderna e científica encontra-se no século XVIII, e está ligada à ausência ou à precariedade dos direitos da classe trabalhadora. Nesta época, observamos o surgimento de importantes pensadores denominados de socialistas, porque desenvolveram teorias sobre a reorganização econômica e social, voltadas para a eliminação da exploração capitalista, da concentração de renda e da desigualdade social.

Em face da acelerada industrialização e da formação de uma expressiva classe trabalhadora na Alemanha, não demoraria a surgirem associações representativas do proletariado. A primeira será fundada, em 19 de fevereiro de 1861, na cidade de Leipzig, portanto antes da unificação alemã. A representação com caráter político viria, em 1863, quando Ferdinand⁴Lassalle, cria a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães (AllgemeinerDeutscherArbeiterverein – ADAV).

A linha de pensamento de Lassalle estava assentada no crescimento da representação política dos trabalhadores, o que conduziria à aprovação de mudanças na legislação em favor do operariado. Apesar de ser amigo de Karl Marx, ele não aderiu ao socialismo científico, que seria a base do marxismo, refutando as propostas de luta de classes, extinção da propriedade e revolução do proletariado. Como passou a colaborar com Bismarck, apoiando a unificação dos estados ao norte dos Alpes com a Prússia, levantou oposições de outros grupos socialistas.

Em 1869, foi fundado o Partido Social Democrata dos Trabalhadores (SDAP) por Wilhelm Liebknecht e August Bebel. A grande diferença residia no fato de que, aqui, os fundadores se alinharam com as ideias de Karl Marx, apesar deste ser, à época, quase totalmente desconhecido na Alemanha⁵. O SDAP será, portanto, o partido que trará um outro

⁴Lassalle é um importante pensador e ativista alemão, precursor de Karl Marx, com o qual esteve junto na Revolução de 1848. Suas teorias exercem influência, até hoje, no Direito Constitucional. Na sua obra “O que é uma Constituição?”, defende que a Carta Magna deve retratar a realidade política do país, caso contrário, seria apenas papel. Sua concepção foi contestada por Konrad Hesse, para o qual a Constituição deve moldar a sociedade. Na constituinte de Weimar, observamos que tanto Lassalle, quanto Hesse, tiveram influência nas discussões, mas o último foi mais preponderante, pois a Carta alemã, em muitos das disposições sociais, tentou fixar, através do aumento das ações do Estado, um modelo de sociedade, ao invés de apenas reproduzi-la. A Constituinte de 1934, apesar do alinhamento com a Carta alemã, tem um caráter impositivo muito tênue, por adotar um perfil que detalharemos nesta obra.

⁵August Bebel escreveu o estatuto do partido segundo as ideias de Karl Marx, e era fortemente ligado a Engels. Combateu o avanço do revisionismo da teoria marxista, desenvolvido inicialmente por Eduard Bernstein, que refutava o inevitável fim do capitalismo e da classe empresarial. Após a fusão com os lassalianos, criando o

conjunto de ideias, para o socialismo alemão, conhecidas como marxismo. Para entendê-las, necessário se faz que analisemos os seus dois grandes pensadores: Karl Marx e Friedrich Engels.

Marx era um filósofo alemão, que adquiriu inicialmente experiência profissional como jornalista, na Renânia. Ao publicar, em suas matérias, críticas de conteúdo político, acabou sendo obrigado a se mudar para a França, no ano de 1843. Neste país, passou a ter contato com a Liga dos Comunistas, uma organização defensora de ideias socialistas radicais e revolucionárias⁶. Em Paris, converte-se ao socialismo e conhece Friedrich Engels, outro importante pensador alemão, com o qual atuaria em colaboração, até o final de sua vida. Novamente expulso, seu novo destino foi Bruxelas, onde observaria a Revolução de 1848, que se iniciou com uma crise econômica francesa e logo se alastrou pela Europa, com violentos conflitos em grande parte dos estados do continente. Apesar da derrota do movimento revolucionário, alguns dos objetivos de reformas políticas e sociais são alcançados em nações do continente, como a queda de regimes monárquicos (França), de governos absolutistas (Dinamarca) e do regime de servidão (Áustria-Hungria).

Desenvolvendo uma postura socialista agressiva e uma abordagem científica das ideias sociais então existentes, Marx e Engels publicam, em 1848, o Manifesto Comunista, no qual desenvolvem uma crítica forte ao sistema capitalista, posicionando a burguesia, que ascendera ao poder inicialmente com a Revolução Francesa, como a nova classe opressora da Europa. O proletariado, apesar de ser o responsável pela geração da riqueza com seu trabalho, estava condenado a ser explorado e a viver com recursos escassos, em condições de miserabilidade. A ausência de legislações trabalhistas, a ganância pela maximização dos ganhos e a concepção de Estado liberal, sem intervenções do governo na economia, geraram um ambiente de exploração econômica dos empregados. Era comum os trabalhadores das fábricas serem compostos, em sua maioria, por mulheres e crianças, porque estes recebiam salários abaixo dos homens adultos. Não havia limitação de jornada, direito a férias, salário mínimo e a necessária proteção previdenciária.

Para reverter este quadro socioeconômico de dominação e exploração, sintetizado por Marx na concepção da mais-valia, os trabalhadores deveriam se conscientizar de sua situação, organizarem-se e partirem para o conflito direto contra a classe burguesa, até derrubá-la. Sob

SPD, passou a ser um dos líderes do novo partido, vindo a assumir, no século XX, uma postura de oposição aos radicais de esquerda, seguidores de Rosa Luxemburgo.

⁶Segundo Engels, Marx, durante o período no qual atuou na França, teria aderido às ideias socialistas, que passariam a dominar a sua obra e pensamento.

a ótica marxista, patrões e empregados passavam a serem inimigos e a relação de trabalho acabaria descambando para um embate. O Manifesto Comunista destaca que “*a sociedade divide-se cada vez mais em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado.*” Este processo já acontecera na França, em 1789, quando ocorreu a queda da monarquia absolutista e a ascensão da burguesia.

As mudanças sociais, portanto, seriam alcançadas com a implantação de um governo dos trabalhadores e a consequente alteração no perfil dos agentes políticos dominantes. O problema residia no processo de conflito e de lutas internas necessários para a derrubada da burguesia. Primeiro, haveria a luta de classes que levaria à vitória e ascensão do proletariado. Segundo, instalados os trabalhadores no poder, a classe patronal desapareceria, o que também implicava conflitos internos para sua concretização. Nesta nova sociedade, inexistiria a divisão entre patrões e empregados, porque os meios de produção, incluindo a propriedade privada, pertenceriam não mais a um grupo de proprietários, mas sim a todos. Ou seja, os bens econômicos deixariam de estarem ligados ao mercado e passariam a pertencer ao Estado, sendo, portanto, coletivizados, tornando-se comuns, tornando-se públicos. No entanto, restava evidente que a implantação de um modelo social sem distinção de classes e sem propriedade privada despertaria forte resistência por parte dos atingidos. Era inequívoco que somente pela força seria imposta uma nova ordem.

Em síntese, as mudanças marxistas mostravam-se de enorme impacto em relação ao contexto econômico e político europeu da época, e os meios para alcançá-los revelavam-se difíceis, muito difíceis, de serem trilhados. Mobilizar toda uma enorme e plural classe de trabalhadores para promover uma grande revolução era um acontecimento não ocorrido até então na história europeia⁷.

Havia outros problemas a envolver o marxismo. Tratava-se de uma doutrina determinista, que considerava como um processo normal e inevitável a eclosão do capitalismo, por seus conflitos internos, e a ocorrência da revolução do proletariado. Esta previsão mostrar-se-ia depois falha, pois não houve a natural destruição do sistema capitalista.

Há de se destacar que, apesar de Marx e Engels serem alemães e estarem sempre ligados, em suas ideais e obras, ao cenário da Alemanha, quando da publicação do primeiro volume da obra “O Capital”, em 11 de setembro de 1867, não eram autores conhecidos e

⁷A primeira tentativa de governo operário da história ocorreria com a Comuna de Paris, ocorrida em 1871, portanto após a publicação do volume inicial da obra O Capital, de Karl Marx.

populares entre o proletariado germânico. Para agravar o quadro, o livro trazia um acervo de ideias muito densas e complexas, que se estendiam por milhares de páginas, o que a tornava inacessível à grande maioria dos trabalhadores, dotados de baixa instrução escolar ou analfabetos.

Apesar da ADAV e do SDAP alinharem-se a concepções diferentes, com a morte de Lassalle, as duas associações resolveram se fundir em 1875, mantendo a mesma sigla, SDAP. O problema residiu na presença de duas correntes de pensamento distintas dentro da mesma agremiação: a seguidora do marxismo e a seguidora do socialismo utópico lassaliano. Esta diferença ideológica interna perdurará por muitos anos e trará reflexos, mais tarde, quando das discussões constituintes em Weimar. Em 1890, o nome é alterado para Partido Social Democrata da Alemanha, SDP.⁸

Com o sucessivo aumento da bancada socialista alemã, era apenas uma questão de tempo, para o SPD assumir a liderança no cenário político alemão. Esta situação ocorrerá nas eleições de janeiro de 1912, quando o partido obteve quase 35% dos votos e conseguiu formar a expressiva bancada de 110 deputados, a maior do parlamento alemão, passando o Partido de Centro, alinhado à Igreja Católica.

O fortalecimento da presença legislativa não afastou todos os conflitos partidários internos. Apesar da grande maioria dos integrantes do SPD defenderem reformas sociais implantadas por meio de um processo eleitoral democrático, que assegurasse maioria parlamentar aos socialistas (alinhando-se às ideias de Lassalle), ainda havia uma expressiva minoria ligada às ideias marxistas, que defendiam a necessidade na mudança da ordem política por uma revolução dos trabalhadores.

Esta controvérsia se acentuará com o desenvolvimento e o fim da Primeira Guerra Mundial. Grande parte dos deputados socialistas votaram a favor da autorização de empréstimos para o conflito e da adoção das medidas necessárias a apoiar o esforço militar alemão.⁹ Rosa Luxemburgo e Karl Liebknecht lideravam uma corrente contrária, ao afirmarem que era um conflito travado entre trabalhadores, transformados temporariamente em soldados. Portanto, defendiam a adoção de uma política de oposição às medidas

⁸O nome do partido e a sigla perduram até hoje, na Alemanha. Com exceção do período de 1933 a 1945, quando não pode atuar, o SPD sempre desempenhou um papel importante na política alemã. Nas décadas de 60 e 70, voltou a governar o país, sucessivas vezes, com o chanceler Willy Brandt, sucedido depois pelo chanceler Helmut Schmidt, também do SDP. Voltaria a chefia do governo, em 1998, com Gerhard Schroder.

⁹Na votação realizada em 2 de dezembro de 1914, Karl Liebknecht votou sozinho contrariamente à posição do SPD, evidenciando a sua oposição em relação ao partido.

necessárias para o esforço de guerra, o que não foi aceito pela maioria dos membros socialistas-democratas.

Em 7 de janeiro de 1917, a ala opositora dentro do SPD promove uma Conferência Nacional, decidindo pela oposição ao apoio dado, pela ala majoritária do partido, ao governo Imperial e à continuidade da guerra. Friedrich Ebert e Philpe Scheidemann, então na direção do partido, enquadram o ato como indisciplina partidária e os expulsam da organização. Como estavam excluídos do SPD, os expulsos, para poderem continuar pertencendo ao parlamento, se viram obrigados a criarem um novo partido¹⁰, que receberia a denominação de Partido Social Democrata Independente da Alemanha, USPD¹¹.

O governo monárquico alemão entra em colapso, no mês de outubro de 1918. O presidente americano Woodrow Wilson condiciona uma proposta de paz a negociações com um governo eleito, recusando, assim, diálogo com o Imperador Guilherme II. A ofensiva alemã na França, apesar dos sucessos iniciais, não consegue derrotar os aliados, trazendo a certeza da impossibilidade de vitória definitiva e derrubando as últimas possibilidades de manutenção do governo monárquico germânico.

No dia 28 de outubro, em Whilhelmshaven e Bremem, marinheiros se recusam a se lançar ao mar, em face da divulgação de notícias de que partiriam para uma batalha naval desesperada contra a esquadra inglesa, apesar da certeza de derrota. Em face das prisões de militares, começam a surgir levantes.

Poucos dias depois, o cenário se agrava com um grande motim que atinge os marinheiros, em Kiel, inclusive com a formação de Conselhos de Operários e Soldados, como ocorrera na Rússia. Pelo país, movimentos revoltosos surgem em Berlim e noutras cidades da Alemanha. No dia 8 de novembro, é proclamada a República Socialista da Baviera.

A situação mostrava-se insolúvel, pois não havia mais instituições dispostas a apoiar o Imperador. No dia 9 de novembro, em Berlim, ocorrem duas proclamações da República: a primeira, no Reichstag, pelo líder socialdemocrata Philipe Scheidemann; a segunda, em Tiergarten, por Karl Liebknecht. A 10 de novembro, Guilherme II deixava a Alemanha e

¹⁰A Alemanha instituiu um sistema proporcional, onde a representação se daria não sobre políticos individualmente, mas sim sobre os partidos.

¹¹Apesar do USPD, ao ser criado, conservar uma denominação similar ao SPD, havia uma diferença ideológica sensível entre ambos. Enquanto o SPD estava alinhado a uma democracia parlamentarista, com priorização de medidas sociais, ou seja, ao socialismo utópico, o USPD estava alinhado às ideias de Marx e Engels, que socialização dos meios de produção, ascensão do proletariado, ou seja, ao socialismo científico. O USPD depois sofrerá uma divisão interna, quando grande ala decide não integrar o Comintern, passando a defender um socialismo democrático.

atravessava a fronteira da vizinha Holanda, iniciando seu exílio¹² que perduraria até o fim da vida.

Com a abdicação do Kaiser Guilherme II, o SPD assume o governo, passando o então líder do partido, Friedrich Ebert¹³, a ser o primeiro Presidente da Alemanha. A convulsão política gerada com o fim da guerra alçou subitamente ao poder um partido sempre segregado na política alemã. Mas, para os socialistas, não havia muito o que comemorar, pois a aceitação de um armistício foi transformada pelos aliados em derrota no conflito, e logo restou evidenciado que estes desejavam impor um tratado humilhante aos alemães. Em paralelo, as revoltas e convulsões sociais se multiplicavam pelo país. Foi nestas condições traumáticas, que o governo foi assumido pelos sociais democratas, até então, o maior partido de oposição.

As abruptas mudanças implantadas na Alemanha, em especial, a queda da monarquia, demandavam a elaboração de uma nova Constituição. Ebert considerava que a estabilização do país seria conseguida com a convocação de uma Assembleia Constituinte. Para evitar choques com o USPD, este partido foi convidado a se juntar ao SPD, no governo provisório¹⁴. Liebknecht também fora convidado, mas rejeitou integrar o novo governo. Como marxista ortodoxo, planejava ascender ao poder pela revolução do proletariado, nos moldes ocorridos na Rússia.

Liebknecht e Rosa Luxemburgo sempre pretenderam deflagrar um movimento revolucionário, seguindo o exemplo da revolução bolchevista. Com este objetivo, haviam criado em 1915, outra associação, denominada de Liga Spartakista. O nome provém do escravo Spartacus, o líder de uma das maiores revoltas da história do Império Romano. Os integrantes da Liga eram marxistas ortodoxos, defensores da revolução do proletariado, da luta de classes e da estatização dos meios de produção.

Em novembro de 1918, após a queda da monarquia, os espartaquistas tentaram mobilizar os trabalhadores e os soldados para que estes formassem conselhos e se armassem

¹²Após a guerra, nações aliadas solicitaram a extradição de Guilherme II para ser responsabilizado. No entanto, a rainha Guilhermina negou todos os pedidos extraditórios.

¹³Ebert apenas foi oficializado como primeiro Presidente da Alemanha, em agosto de 1919, após ter entrando em vigor a Constituição de Weimar, a qual ele teve que jurar cumprir. Durante seu mandato, teve que enfrentar a dura oposição dos extremistas da esquerda e da direita, além de outros setores da sociedade. Ingressou judicialmente contra o redator Erwin Rothart, que o acusara de traição à pátria, quando aderiu a uma greve, em 1918, de operários da indústria bélica. No entanto, o Tribunal de Madeburg, em 1924, manteve a acusação de traidor. Ebert morreria no ano seguinte, sem saber o resultado do seu recurso.

¹⁴Com a união entre USPD e USP, o governo provisório passou a ser denominado de Conselho do Comissariado do Povo, composto por três integrantes do USP (Landsberg, Scheidemann e Ebert) e três integrantes do USPD (Barth, Haase e Dittmann). O USPD depois deixaria o governo, em oposição as decisões de repressão militar aos revoltosos em Berlim.

para o levante. Agindo por conta própria, comandam a ocupação de jornais, de estações de telégrafo e até da chefatura de polícia. Os sociais democratas enxergam nas medidas a disputa pelo poder, que deveria ser resolvida logo, antes que fosse tarde demais.

Um golpe forte nos espartaquistas ocorrera quando o USPD resolve aliar-se ao SPD, para formarem o governo provisório. Em oposição à aliança, a Liga Spartakuse a ala mais radical do USPD criaram o Partido Comunista Alemão (Kommunistische Partei Deutschland), KPD.

Para enfraquecer ainda mais os comunistas, os sociais democratas, em 12 de novembro, então na chefia do governo provisório, convocaram eleições para a Constituinte, a serem realizadas no dia 19 de janeiro de 1919. A concepção era a de que a formação de uma assembleia constituinte, abrangeria todas as correntes políticas, e a elaboração da Constituição pacificaria o país.

Com as eleições para a constituinte marcadas, a 15 de novembro, o novo Secretário do Interior, Hugo Preuss, foi encarregado de elaborar um anteprojeto constitucional, que serviria de base aos trabalhos da Assembleia, no próximo ano. Esta facilitação foi fruto da necessidade em se ter uma nova Constituição, o mais cedo possível. Preuss apresentaria a proposta final no dia 3 de janeiro, portanto em pouco mais de quinze dias.

Paralelamente, as medidas dos socialistas para reduzirem as tensões continuavam. Assim, em 15 de novembro de 1918, foi celebrado o Pacto Stinnes-Legiens, assinado por Karl Legiens¹⁵, líder dos sindicatos alemães, e Hugo Stines, representando o lado patronal. Empregados e empregadores concordavam em negociar, para operar mudanças e melhorias. Com base no pacto, foi fixada, em 23 de janeiro, a limitação da jornada em oito horas diárias. A intenção era clara: evitar que os trabalhadores aderissem às ideias dos espartaquistas.

Mesmo com o acordo, a situação interna ainda estava longe de ser considerada estável. Liebcknecht enxergava que as decisões do governo visavam enfraquecer os espartaquistas, impedindo a deflagração de um movimento revolucionário. Os socialistas, por outro lado, sabiam que os spartaquistas queriam assumir o governo, por um levante armado, e não estavam dispostos a entregar-lhes o governo. O conflito tornava-se inevitável entre antigos integrantes do mesmo partido.

¹⁵Legiens, em junho de 1920, assumiria a vice-presidência do Conselho Econômico do Reich, criado pela Constituição de Weimar, que serviria de modelo para a estruturação da representação classista no Brasil, pela constituinte de 1934.

O cenário social era explosivo, composta por enormes contingentes de soldados desmobilizados¹⁶, por milhões de trabalhadores, pelo desmoronamento das instituições, por uma conjuntura econômica de crise, por um clima de insatisfação geral, pela total incerteza quanto ao futuro, em especial, quanto as consequências advindas da derrota na guerra. Em síntese, o pêndulo tendia mais para uma revolução comunista do que para a estabilização.

No dia 16 de dezembro, foi promovido o 1º Congresso de Conselhos de Operários e soldados, em Berlim. Apesar dos radicais não terem conseguido impor suas ideias, os socialistas acompanhavam com cuidado a evolução do cenário. A estratégia era instituir um arcabouço legal provisório, até que a Constituição estivesse pronta, evitando-se que estes órgãos ascendessem ao poder de ditar regras para a população, como ocorreu com os soviets na Rússia¹⁷.

Dentro da estratégia governista de desarmar a bomba revolucionária, no dia 4 de janeiro, o governo demitiu Emil Eichhorn¹⁸, do USPD, que estava no comando de um contingente de soldados armados e de policiais, e o substituiu por um membro do SPD, mais confiável. A mudança foi entendida, pelos comunistas, como um forte golpe para enfraquecê-los, e, como reação, decidiram iniciar a tentativa de tomada do poder, aos moldes acontecidos na Rússia. O objetivo era o de derrubar o Conselho do Comissariado do Povo, ou seja, o governo socialista, impedindo as eleições para a Constituinte de Weimar.

Como o Exército estava sendo desmobilizado e havia restrições a sua atuação, em face das negociações de paz, Ebert, em uma decisão que gera polêmica até os dias atuais, autorizou que grupos armados de direita, compostos de ex-militares que combateram na guerra, denominados de Freikorps, combatessem o levante violentamente. Os espartaquistas foram dizimados no período de 08 a 15 de janeiro de 1919, incluindo o assassinato dos líderes Liebknecht e Rosa Luxemburgo.

¹⁶O Exército que poderia ser o principal instrumento para garantir a estabilidade interna enfrentava problemas e limitações. Isto porque estava em processo de desmobilização dos seus milhões de soldados, e, em face das exigências dos aliados, não poderia desenvolver agora uma grande mobilização de forças. No entanto, sua situação era muito diferente do exército russo, que perdera, no conflito, com as pesadas derrotas sofridas, sua estrutura administrativa e o principal corpo de oficiais. Os comunistas alemães fizeram uma avaliação distorcida da capacidade de combate que ainda possuíam os militares do país, ao deflagrarem o levante armado.

¹⁷A maioria dos socialistas do SPD rejeitaram a ideia de desenvolver um sistema de conselhos, dotados de poderes (como ocorreu com os soviets na Rússia), constituindo uma República Socialista. A convocação da Constituinte de Weimar evidenciava que as ideias marxistas não seriam seguidas pelo governo.

¹⁸Eichhorn recusou sua demissão, alegando que apenas a Revolução poderia removê-lo do seu cargo. Entre as acusações feitas contra ele, estava a de ter recebido dinheiro da União Soviética para comprar armas e patrocinar uma revolução na Alemanha.

Com o levante espartaquista derrotado, as eleições para a Assembleia Constituinte ocorreram, em toda a Alemanha, no dia 19 de janeiro de 1919, dentro da normalidade possível. Este foi o primeiro sufrágio do país em que as mulheres puderam votar. O voto era direto, podendo cada cidadão escolher o partido político e o seu representante na casa legislativa. Após o resultado, o SPD obteve 165 cadeiras; o USPD, 22 cadeiras; o Partido Nacional Popular Alemão, 43; o Partido Popular Alemão, 22; o Partido de Centro, 91; e o Partido Democrata Alemão, 75.

No dia seguinte às eleições, ou seja, 20 de janeiro, a proposta de Preuss foi levada ao conhecimento do público. No mês de fevereiro, os constituintes eleitos se reuniram para iniciar seus trabalhos. No entanto, como Berlim era foco de intensas agitações, o governo decidiu transferir a Assembleia para a pequena cidade de Weimar, que contava com menos de 40.000 habitantes. Conseguir-se-ia, assim, evitar o contato direto com as manifestações e as pressões ideológicas que dominavam a capital alemã. Em 06 de fevereiro de 1919, reuniram-se no prédio do teatro nacional de Weimar, 419 constituintes, para elaborarem a nova Carta alemã. A presidência da Assembleia Nacional foi atribuída a Constantin Fehrenbach, político alinhado ao catolicismo e pertencente ao Partido de Centro.

II.2) A Composição Política da Assembleia Constituinte de Weimar

Uma concepção errônea sobre Weimar reside na ideia de que a Constituinte era dominada por socialistas e políticos alinhados com a esquerda. Na verdade, a direita conservadora era majoritária. Outro engano refere-se à atribuição ao Partido Social Democrata alemão, do objetivo de promover reformas radicais, sobretudo no campo político e econômico. Na verdade, a liderança partidária era composta por políticos moderados, defensores de avanços sociais, mas preservando o sistema capitalista e a propriedade.

A constituinte alemã era unicameral, inexistindo a representação por unidade federativa, e também não havia quotas ou limitação ao número de eleitos por legenda partidária, uma vez que o país adotava o sistema proporcional. Nestas condições, se a população, assim desejasse, poderia dar ampla maioria nos assentos do Poder legislativo, a mesma agremiação partidária. No entanto, na história política alemã, apenas uma vez, o mesmo partido conseguiu sozinho ser majoritário no parlamento. Este quadro evidencia a pluralidade de correntes políticas presente no eleitorado alemão. No processo eleitoral, havia

liberdade de expressão e a propaganda partidária era amplamente permitida, independentemente da linha ideológica.

O Partido Comunista Alemão (KPD), fundado em 1918, resolveu não concorrer para a Assembleia de Weimar, abstendo-se de apresentar candidatos. Esta postura evidenciava, primeiro, a impossibilidade de vitória nas urnas, e, segundo, a opção por uma ascensão ao poder, não pelo voto popular, mas sim através do movimento revolucionário. Também ficava claro o alinhamento com o socialismo científico, desenvolvido por Marx, assentado sobre o processo de luta de classes e a necessidade de implantação da ditadura do proletariado¹⁹.

O Partido Nazista (NSDAP) não existia ainda, pois sua fundação apenas ocorreria em 24 de fevereiro de 1920, como sucedâneo do Partido dos Trabalhadores Alemães (DAP). Em consequência, sua primeira participação em um processo eleitoral alemão, somente aconteceria no ano de 1924.

Os integrantes da Assembleia Constituinte de Weimar estavam distribuídos em seis partidos, nos seguintes quantitativos:

Partido	Número de Representantes	Alinhamento Político
Partido Nacional Popular Alemão (DNVP)	43	Direita conservadora
Partido Popular Alemão (DVP)	22	Direita conservadora.
Partido Alemão de Centro (Deutsche Zentrumspartei)	91	Direita.
Partido Democrata Alemão (DeutschDemokratischePartei-DDP)	75	Centro.
Social Democracia (SPD)	165	Esquerda.
Social Democracia Independente (USPD)	22	Esquerda.
Total	419	

¹⁹O Partido Comunista Alemão participaria, em 1925, das eleições para Presidente da Alemanha. Mas seu candidato, Ernst Thälmann, apesar de presidente do partido, foi um dos menos votados, entre os concorrentes, tendo recebido menos de 7% dos votos. O vitorioso seria Paul von Hindenburg, que concorreu de forma independente, tendo recebido 48,3% dos votos.

O Partido Alemão do Centro (Deutsche Zentrumspartei) era o mais antigo dos partidos alemães²⁰, fundado em 1870, ano da unificação do país. Apesar de ostentar a denominação “centro”, tratava-se de um partido claramente conservador, ligado à doutrina e aos valores católicos. Por isto, possuía forte base eleitoral nos estados onde a população, na sua maioria, não aderira ao luteranismo, preservando a religião católica, como a Baviera e a Renânia. Por seu alinhamento religiosa, foi frequentemente combatido por Bismarck, de orientação protestante, que desenvolveu a kulturkampf²¹, pois considerava a atividade do papado como intrusão na soberania nacional. Ao longo da história legislativa alemã (Império e República de Weimar), desde a primeira legislatura do Reichstag (1871), o partido sempre foi reconhecido como uma expressiva força política. Nas eleições de 1874, ocupou 28% das cadeiras parlamentares, e, no pleito de 1881, assumiu a posição de maior partido do Reichstag, que manteria nas eleições seguintes, até 1912, quando passou a ser majoritário, o Partido Social Democrata Alemão (SPD). A força do Partido de Centro inviabilizou a política da Kulturkampf do então Chanceler do Reich²², que teve de mudar de posição, passando a direcionar seu antagonismo aos socialistas.

Em Weimar, o Partido do Centro possuía a segunda maior bancada, ficando atrás apenas do SPD. Nas eleições de 1919, recebeu quase 6 milhões de votos, o que equivale a um quantitativo superior a 20% de todas as cadeiras. Nos pleitos eleitorais anteriores, sempre fora um dos partidos majoritários no parlamento.

Sua força ficaria muito evidenciada na redação final de Weimar, ao se destinar um capítulo inteiro (Seção III, Segunda Parte), para o título “Religião e Sociedades Religiosas”. O artigo 135 fixava que “todos os habitantes do Reich gozam de plena liberdade de crença e de consciência. O livre exercício da religião é assegurado pela Constituição e fica sob a proteção do Estado.”

²⁰O Partido Social Democrata Alemão (SDP) tem suas origens na Associação Geral dos Trabalhadores Alemães (ADAV), surgida em 1863, e presidida por Ferdinand La Salle. Mas a constituição do partido somente ocorreria, em 1875, portanto, poucos anos após a criação do Partido Alemão do Centro.

²¹A Kulturkampf tentava colocar os católicos como inimigos do Reich. Partidos pequenos da Alsácia, parte da Polônia e da Dinamarca (que integravam a Alemanha), foram também hostilizados por serem consideradas alinhados ao catolicismo da população.

²²Bismarck tentou implantar o casamento civil e o sistema de cartórios públicos, na Alemanha, para enfraquecer a Igreja Católica. O efeito, no entanto, foi o inverso. As populações católicas, de todas as classes, viram as medidas como uma tentativa de intromissão da Prússia protestante, nos negócios internos de seus Estados, e passaram a votar em peso no Partido de Centro, tornando-o cada vez mais forte nas eleições.

Weimar não só manteve, como ainda fortaleceu a Igreja Católica, que conservou seu patrimônio²³, renda e poder arrecadatório. O artigo 136 fixava que “as sociedades religiosas, que eram anteriormente de direito público, conservam este caráter. As sociedades religiosas pessoas de direito público podem cobrar impostos, tendo como base a matrícula civil e na conformidade das leis do país”. Ainda no capítulo sobre a Educação (Seção IV, Segunda Parte), foi fixado o ensino religioso nas escolas, inclusive públicas, desde que não fossem leigas²⁴. O modelo de escolas públicas confessionais, existente nos estados católicos alemães, sob a égide da Constituição alemã, seria muito debatido na constituinte brasileira de 1934. Estas disposições foram frutos da coligação entre católicos do Centro e socialistas do SDP, o que permitiu a aprovação de disposições de interesse das duas partes²⁵.

Quem abrirá o caminho para uma convergência entre o Centro e o SDP será o Papa Leão XIII, com a publicação da Encíclica *Rerum Novarum*, a 15 de maio de 1891, defendendo melhores condições para os trabalhadores. Um importante pensador, que influenciaria na Encíclica, foi o bispo católico alemão Wilhelm Emmanuel von Ketteler²⁶, integrante do Partido de Centro.

O Partido Nacional Popular Alemão (DNVP) iniciara suas atividades muito recentemente, pois fora fundado em novembro de 1918. Seu alinhamento era claro com a direita, e, em sua formação, ingressaram os políticos ligados à monarquia alemã, além de conservadores. O primeiro presidente do partido foi Oskar Herget, que, de 1904 a 1914, ocupava o cargo de Diretor Executivo do Ministério de Finanças da Prússia. Durante a Constituinte, combateu os princípios republicanos e assumiu uma posição oposicionista. Foi muito contrário à aprovação da redação do princípio da igualdade, pois este abolia os títulos nobiliários que implicassem diferenciação no texto legal. Ao final o artigo 109 de Weimar

²³Art. 138. As subvenções concedidas pelo Estado às sociedades religiosas, em virtude de uma lei, uma convenção ou títulos jurídicos particulares, serão ressarcidas, conforme dispõem as leis do país. O Reich estabelecerá os princípios gerais a rege a matéria. Serão garantidos a propriedade e outros direitos das sociedades e associações religiosas sobre os estabelecimentos destinados ao serviço de culto, ensino e beneficência, bem como sobre as fundações e outros bens. (Constituição de Weimar)

²⁴Art. 149. O ensino religioso é matéria do programa ordinário das escolas, exceto nas de caráter leigo. Será ministrado de acordo com os princípios da comunidade religiosa interessada, sem prejuízo do controle do Estado. Os menores só tomarão parte no ensino da religião e em certas cerimônias e práticas do culto quando as pessoas que puderem decidir sobre a sua educação religiosa, manifestarem nesse sentido a sua vontade. (Constituição de Weimar)

²⁵ O Partido de Centro apenas perderia o seu caráter de confessional, com a demissão de Bismarck, em 1890. Desde então, passou a assumir uma postura mais social,

²⁶Ketteler seria também conhecido como o Bispo social, por sua luta contra a pobreza, a instituição de orfanatos e instituições assistenciais. Em 1863, ao publicar a sua obra *A Questão do Trabalho e o Cristianismo* (“*Die Arbeitfrage und das Christentum*”), adotou algumas das ideias de Ferdinand La Salle. Por defender a limitação de jornada, direito a férias, aumentos salariais e melhores condições trabalhistas, seria denominado também de “Bispo dos operários”.

fixaria que “todos os alemães são iguais perante a lei. Os privilégios ou incapacidades de direito público, baseados no nascimento ou classe social, ficam abolidos. Os tratamentos de nobreza só subsistirão como parte do nome e não mais se concederão”.²⁷

O Partido Popular Alemão (DVP) sucedeu, em 1918, o Partido Liberal Nacional, existente durante o Império, assumindo a postura de agremiação democrática burguesa não confessional. Sua bancada pequena evidenciava que não possuía força para decidir a redação de Weimar. Participou da coligação com os socialistas, e o presidente do partido, Gustav Stresemann²⁸, teria um papel de destaque nas articulações políticas. Stresemann, após a Constituição, assumiria a chefia do governo alemão, tornando-se Chanceler, no período de 1923 até 1929²⁹. Após ocupar a chancelaria, promoveu um importante aperfeiçoamento à Carta de Weimar, ao instituir um sistema de arbitramento obrigatório para a solução de litígios sociais, que depois se constituirá na Justiça do Trabalho.

O Partido Democrata Alemão (DeutschDemokratischePartei-DDP) surge em 1918, e também estava alinhado com a defesa do Estado liberal. Entre seus integrantes estava o físico alemão Max Plank, o que evidencia o alinhamento com o desenvolvimento científico.

O Partido Social Democrata (SPD), como destacado, tem suas origens na segunda metade do século XIX. Em face da deficiência de direitos trabalhistas para a crescente classe de empregados industriais, Ferdinand La Salle, em 1863, fundou a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães (AllgemeinerDeutscherArbeiterverein – ADAV). O objetivo residia em proteger os trabalhadores, à época, muito explorados. No entanto, logo ficou evidenciado que não havia um alinhamento com as ideias de Karl Marx e Engels, em especial quanto à questão da abolição de classes, da extinção da propriedade e da revolução do proletariado. Assim, os marxistas ortodoxos, em discordância, resolveram criar, em 7 de agosto de 1869, um novo partido, o Partido Social Democrata dos Trabalhadores (SDAP), em Eisenach.

Após a unificação alemã e com a morte de La Salle, os dois partidos resolveram se unificar, criando, em 1875, o Partido Socialista dos Trabalhadores da Alemanha. Em 1890, o partido teve seu nome alterado, passando a ser denominado de Partido Social Democrata da Alemanha (SPD).

²⁷O DVNP conseguiu que o princípio da igualdade contemplasse o uso do título nobiliário como extensão do nome. No entanto, Weimar fixou que os títulos somente seriam conferidos se indicassem emprego ou profissão, o que implicava a extinção de graus de nobreza pelo Estado.

²⁸Stresemann também apresentaria muita desenvoltura no plano internacional. Por sua participação no Tratado de Locarno, seria agraciado com o Premio Nobel da Paz.

²⁹Stresemann foi o ocupante do cargo de Chanceler durante a crise de hiperinflação na Alemanha.

O USPD foi formado, em 1917, por dissidentes dentro do Partido Social Democrata, que mantiveram o seu alinhamento com o marxismo. Com a proclamação da República, fecharam um acordo com o SPD e passaram a integrar o governo provisório, denominado de Conselho de Deputados do Povo. No entanto, o acordo duraria pouco, pois, em dezembro de 1918, os três integrantes do USPD³⁰, no Conselho, se retiraram, por discordarem da repressão aos comunistas da Liga Spartakus.

O USPD inicialmente congregava a ala alinhada ao marxismo. No entanto, parte dos integrantes do partido passaram a integrar a Liga Spartakus, como Liebknecht e Luxemburgo. Nas eleições para Weimar, obteve apenas pouco mais de 7% dos votos. Defendeu a adoção de um sistema de conselhos, no lugar da tradicional democracia parlamentarista, que acabaria recebendo apoio de socialistas do SPD. Em 1920, após a participação no 2º Congresso Internacional do Comintern. Três quartos da bancada partidária no Reichstag decidiram não aderir ao Comintern, por considerarem que a proposta os transformaria em satélites de Moscou. A ala mais radical e minoritária se retirou do USPD, passando a integrar o Partido Comunista alemão.

Um total de 37 mulheres integravam os constituintes de Weimar. Da análise dos componentes da Assembleia, evidenciamos que nenhum dos partidos obteve sozinho a maioria absoluta. A pluralidade ideológica comportava desde políticos tradicionais ligados à monarquia, até progressistas mais radicais.

No dia 29 de julho de 1919, houve a aprovação do texto final da Constituição de Weimar. Votaram a favor, 262 constituintes, e 75, contrários. A Carta foi sancionada pelo Presidente Friedrich Ebert, no dia 11 de agosto, passando a vigorar 3 dias depois.

II.3) O Anteprojeto de Hugo Preuss

Hugo Preuss³¹ seria responsável pela elaboração do primeiro anteprojeto constitucional republicano. Em sua elaboração, sofrerá a influência de dois importantes

³⁰Os integrantes do USPD eram Hugo Haase, Wilhelm Dittmanne Emil Barth.

³¹A indicação de Preuss para elaborar o Anteprojeto foi mais política, do que jurídica. Evidenciava-se, por um lado, a intenção de elaborar uma Carta socialista, que certamente não seria concretizada pelos constitucionalistas alemães mais tradicionais e conservadores. No entanto, também não era intenção dos socialistas a elaboração de uma Carta com radicalismos alinhados ao marxismo. Logo o nome de Preuss passava o recado de que foi colocado, à frente dos trabalhos, um socialista moderado pertencente à classe média e próximo da burguesia. De

juristas alemães da época: Max Weber e Robert Redslob. Horst Baro registrou a participação de Weber, na qualidade de consultor, nas primeiras reuniões para a elaboração da nova proposta de Constituição:

Como único participante vindo da área acadêmica, Weber tomou parte ativa nas discussões havidas no Reichsamt des Innern, de 9 a 12 de dezembro de 1918, sendo o primeiro a acentuar a necessidade de um presidente eleito por sufrágio universal para assumir a chefia do Estado. Logo depois da exposição de Weber, Hugo Preuss, secretário de estado da Administração Interna, que presidia à reunião, apoiou o seu ponto de vista. No final da reunião, Preuss concluiu que a maioria dos participantes, no respeitante à chefia do Reich, preferiam um presidente eleito, pelo povo ou pelo parlamento, tratando-se, neste último caso, de um falso sistema parlamentar. Na Alemanha, o presidente teria pois de emergir de sufrágios universais. (A influência de Max Weber na Constituição de Weimar, 1996, p. 782)

Weber defendia um modelo de governo que concentrava poderes nas mãos de um líder, que extrairia, a legitimidade de sua autoridade, da vontade popular³². Na sua concepção, os partidos políticos não conseguiriam resolver os problemas do país. Seria necessário a existência de um indivíduo com poder decisório e impositivo para dizer à sociedade o caminho a ser trilhado. Baseado, em suas ideias, o anteprojeto e a proposta final de Weimar estruturaram o Presidente da República³³ com ascendência sobre os demais poderes, pois este poderia dissolver o parlamento, convocando novas eleições, indicar os ministros que governariam o país e assinar conjuntamente com estes os Decretos, convertendo-os em lei³⁴.

No entanto, um alinhamento total com Weber levaria à estruturação de um modelo de Estado muito afastado dos padrões democráticos. Logo, houve a necessidade de incorporar

fevereiro a junho de 1919, Preuss ocupou o cargo de Ministro do Interior do gabinete de Philipp Scheidemann. Durante os trabalhos constitucionais, sempre enfatizou que a sua proposta não seguia o modelo americano ou francês, deixando implícito que proporia uma constituição de inspiração germânica.

³²Passou a ser corrente, na história constitucional alemã, a tese de que Max Weber foi o inventor da eleição popular para Presidente da República.

³³René Brunet, ao estudar a Constituição de Weimar, abordou esta questão e escreveu o seguinte: “ao decretar a eleição do Presidente do Reich pelo povo, entendeu a Constituição alemã que, eleito pelo parlamento, não teria o prestígio e a independência necessários para se opor à vontade do Reichstag. Parlamento e Presidente saem da mesma fonte: a pura vontade popular. Assim, tem-se a certeza de que se um dos órgãos se afasta da direção desejada pelo povo, o outro poderá imediatamente trazer-lhe o corretivo necessário. Assim, o Presidente pode constituir o contrapeso procurado à autoridade do Reichstag, pois ele é verdadeiramente o homem da confiança do povo, delegado por este junto ao Reichstag para contratar.” (Anais, vol. VIII, 1935, pg. 323)

³⁴Weber também foi consultor dos negociadores alemães do Tratado de Versalhes. Portanto, estava ciente de que os vencedores imporiam duros termos sobre a Alemanha, o que tornava mais necessário um Estado forte.

algumas concepções de Redslob, que, adotando outra linha, propunha, em atenuação ao modelo weberiano, o enfraquecimento do Presidente e o fortalecimento do Reichstag. Pretendia, assim, se aproximar mais da estrutura de igualdade entre os poderes. Baseado em suas ideias, Weimar fixou que o Chanceler e os Ministros dependiam, para se manterem, tanto do parlamento, quanto do ocupante da presidência.

Ante a este quadro, resta evidenciado que a política desenvolvida pelo gabinete (Reichsregierung) tinha que estar alinhada com os interesses do Reichspräsident. Um Presidente atuante poderia impor a linha de ação a ser seguida pelo Chanceler e Ministros. Por isto, o sistema alemão passou a ser considerado como semi-presidencialista, pois não era plenamente parlamentarista e também não adotava o presidencialismo puro.

O Reichstag poderia também afastar o Presidente, mas precisaria do voto de 2/3 do Parlamento. Assim, no modelo proposto por Preuss, se o presidente contasse com o apoio de 1/3 do parlamento, ele poderia praticamente sozinho conduzir o país.

A estruturação do Presidente da República com muitos poderes acabaria sendo o responsável pela queda de Weimar. Com a morte do Presidente Hindenburg, em 1933, assume, em seu lugar, o chanceler, que, nesta época, era Adolf Hitler. Utilizando-se, como pretexto, o incêndio atado ao Reichstag, por um simpatizante do marxismo, Hitler utilizará do artigo 48 da Constituição, para passar a governar de forma ditatorial. Preuss propôs um modelo falho, pois, por um lado, evitava a ditadura do parlamento, mas, por outro, não impediria a ditadura presidencial.

No plano da organização do Estado federal, Preuss desejava alterar até os limites geográficos dos Estados, transferindo as antigas cidades dinásticas e micro reinos para entes federados maiores, e dividindo o antigo Reino da Prússia em partes menores. O enfraquecimento prussiano era considerado fundamental para que o sistema parlamentarista funcionasse, evitando-se o domínio do estado mais forte. No entanto, suas ideias não se concretizaram, por resistência da população e de políticos da Prússia, que representava 3/5 da população alemã³⁵.

No entanto, a tentativa de estruturar um Estado federal, com perfil unitário, em face da excessiva centralização, seria uma característica marcante do projeto de Preuss. Mais tarde, este modelo exercerá forte influência sobre nós e ensejará um acervo de debates na

³⁵ A Prússia, governada após a proclamação da República, pelo socialdemocrata Otto Braun demonstraria muito mais estabilidade política, nos anos seguintes, do que a Alemanha.

Assembleia Constituinte de 1934. A nossa Exposição de Motivos sobre o Poder Legislativo brasileiro, integrante do projeto substitutivo constitucional, destacou que Preuss, na verdade, distorceu tanto o federalismo que este conservou apenas o seu nome:

Relativamente ao asserto de que “a representação dos Estados em uma câmara alta já hoje não constitui elemento essencial do sistema federativo”, pelo fato de ver-se a moderna organização constitucional da Alemanha e da Áustria infringindo esse princípio essencial, asserto que tem por si, igualmente a ponderosa autoridade do Senhor Pontes de Miranda (Fundamentos, Rio, 1932, p. 193), mais natural nos parece contestar o caráter federativo com que essa organização se disfarça. Aliás, é sabido que Hugo Preuss, principal inspirador da Constituição de Weimar, sempre perseguiu, com pertinácia, o ideal de unificação da Alemanha, vibrando golpes certos contra a estrutura federativa do Império, mais apoiada sobre os interesses dinásticos de suas famílias reinantes do que propriamente sobre diferenciações regionais. (Anais, vol. X, 1935, p. 255)

Em face da forte instabilidade política, Preuss não propôs, em seu projeto, a existência de direitos fundamentais. Eles deveriam ser fixados posteriormente, quando a situação interna do país estivesse mais estável. Esta situação ocorreu também com a Constituição dos Estados Unidos, que, somente depois, seria emendada, recebendo o Bill of Rights. No entanto, propor uma Carta com a ausência das prerrogativas dos cidadãos implicava voltá-la não para a sociedade, mas sim, inteiramente apenas para conferir competências para o Estado.

Esta situação seria alterada pela Assembleia Constituinte, que criou uma Segunda Parte para a Constituição de Weimar, estruturando um acervo extenso de direitos e obrigações fundamentais. As outras partes do anteprojeto de Preuss também seriam profundamente alterados nos trabalhos constituintes. Ao final, o autor da proposta constitucional viria a falecer poucos anos depois, em 1925, não chegando a assistir a ascensão do nazismo e o colapso da Carta que ajudara a construir.

II.4) Principais Disposições da Constituição de Weimar

Ao povo alemão, unido em suas raças e animado na vontade de renovar e consolidar o seu Reich, num regime de liberdade e justiça, de servir à paz interior e exterior, e de promover o progresso social, conferiu-se a seguinte Constituição

(Preâmbulo da Constituição de Weimar)

Weimar não foi elaborada para ser um modelo de Constituição, a ser exportada para outros Estados. Pelo contrário, no momento, a Alemanha estava isolada do mundo, pois, no início de 1919, europeus e americanos estavam reunidos, sem qualquer diálogo com os

germânicos, preparando o Tratado de Versalhes, com o objetivo de puni-los com perdas territoriais e cobrar as responsabilidades financeiras por todo o conflito. Há de se destacar que, no período 1914-1918, o país enfrentara mais de quatro anos de guerra contra as principais potências europeias, durante o qual, os alemães foram submetidos a total bloqueio marítimo e comercial.

A Alemanha também não assumiu uma postura propagandística e midiática, em torna da sua nova Carta, como, em muitas ocasiões, ocorre em relação à Constituição Americana. Na verdade, os constituintes alemães tiveram de elaborar uma obra emergencial, feita às pressas, para conter as crises, em um dos momentos de maior gravidade da história alemã. Portanto, todos os seus autores estavam cientes de que a obra estava longe, muito longe, de ser considerada próxima da perfeição.

Porém, por razões ligadas à moral alemã, ao avanço do socialismo e ao ambiente político e econômico da época, Weimar foi muito inovadora, colocando abaixo várias concepções tradicionais do Direito Constitucional e do liberalismo, consideradas, até então, como verdadeiros dogmas. O monopólio que a Constituição Americana exercia foi desafiado, com a introdução de um modelo diametralmente oposto. Por isto, Weimar passou a ser vista, pelos mais conservadores e reacionários, como uma Constituição moderna e reformista, que pugnava por uma nova sociedade inserida no Estado social.

Há afirmações de que a Carta estaria voltada de frente para o proletariado e de costas para as classes burguesas. Para tanto, incorporara parte do pensamento marxista. Esta visão está longe de ser verdadeira, tratando-se de uma distorção e do desconhecimento da sociedade, da moral e do pensamento alemão, em 1919. Karl Marx desenvolve suas críticas ao capitalismo e a previsão da sua derrubada, voltando-se para a Alemanha. Mas, suas ideias não são seguidas pelos socialistas ou pelos demais partidos que elaboraram Weimar. O Partido Comunista Alemão sequer participou da Assembleia Constituinte, pois preferiu o caminho da revolução, como pregado pelo marxismo.

O Partido Social Democrata, detentor da maior bancada constituinte, caracterizava-se pela moderação, não pelo radicalismo. Weimar é, portanto, uma Constituição voltada para todos. O seu preâmbulo traz expresso que a obra se destina ao povo, não apenas aos trabalhadores. Desenvolve-se um regime marcado pela justiça social, ou seja, que visa a impedir a exploração da classe operária, afastando-se a “mais valia”. O objetivo expresso é o de promover o progresso social, ou seja, o bem de todos.

E mais, as mudanças de Weimar, na verdade, ocorreram mais no campo político. No campo social, houve, em grande parte, aperfeiçoamentos de serviços já existentes na Alemanha. No entanto, houve também mudanças sensíveis, como a concepção da função social da propriedade, que foi muito alargada e aplicada a outros institutos do Direito.

II.4.1) Os Três Pilares de Weimar

A tentativa de construir um novo Estado, excluindo a burguesia, conduzirá, inevitavelmente, ao terror bolchevista.

(Hugo Preuss, autor do anteprojeto de Weimar)

Para entendermos Weimar, obrigatoriamente temos que nos voltar para a crise de 1919. Havia dois perigos eminentes e reais a serem combatidos: primeiro, o risco de desintegração nacional, com a separação dos vários estados alemães e a volta ao quadro existente, antes da unificação de 1870. Segundo, o risco representado por uma revolução do proletariado, que poderia ameaçar a própria sobrevivência do Estado. Esta conjuntura direcionará a maioria dos constituintes alemães a estruturarem uma nova organização política assentada sobre três pilares:

- 1) O novo Estado deveria ser centralizado, fornecendo limitadas autonomias aos entes federados.
- 2) O governo deveria estar dotado de mecanismos emergências e de força capazes de enfrentar as crises e instabilidades políticas.
- 3) O novo Estado deveria intervir na economia, impedindo o conflito entre capital e trabalho, e assegurando, a cada trabalhador, uma existência digna.

Avanços sociais em benefício da classe trabalhadora reduziriam as tensões e afastariam a perigosa influência representada pela Revolução Russa, de 1917. Para uma compreensão do Estado estruturado pela Carta de Weimar, temos que voltar à Alemanha de 1919. Havia dois cenários que nortearam os trabalhos: o presente e o futuro. Presente, porque o país estava deixando de ser uma monarquia, saindo da maior guerra da história da humanidade, enfrentando negociações de paz que lhe trariam consequências gravíssimas, e, mais grave, internamente, estava sob risco de grave convulsão social e política, pela eclosão de novas revoluções do proletário. Nestas condições, os constituintes foram guiados pela

necessidade de criar um Estado dotado de mecanismos capazes de enfrentarem crises sérias e fortes instabilidades, no curto prazo.

O futuro residia no objetivo de conduzir a Alemanha a um Estado social, o que será feito pelos constituintes, que resolveram acrescentar ao anteprojeto, as disposições referentes aos direitos individuais e sociais. Seria a Constituição e não a legislação ordinária que iria regular esta matéria. Em consequência, surgiria a Segunda Parte da Constituição de Weimar.

A Carta alemã, ao final, ficou composta por um total de 181 artigos, distribuídos em 02 Partes e em Disposições Transitórias. A primeira Parte, denominada de “Organização e Atribuições do Reich Alemão”, é composta por sete seções:

Primeira Seção) O Reich e os Estados.

Segunda Seção) O Reichstag.

Terceira Seção) O Presidente do Reich e o Governo do Reich.

Quarta Seção) O Conselho do Reich. .

Quinta Seção) A Legislação do Reich.

Sexta Seção) A Administração do Reich.

Sétima Seção) A Justiça.

A Segunda Parte, denominada de “Direitos e Deveres Fundamentais dos Cidadãos”, é composta por cinco seções:

Primeira Seção) Direitos Individuais.

Segunda Seção) Direitos Sociais.

Terceira Seção) Religião e Comunidades Religiosas.

Quarta Seção) Educação e escola.

Quinta Seção) A Economia.

Disposições Finais e Transitórias.

Na primeira parte de Weimar, houve a estruturação do Estado federal e da organização de poderes. Na segunda, a estruturação do Estado social. Como principais disposições inseridas na primeira parte, destacamos:

- 1) Instituição de um federalismo centralizado, com concentração de competências legislativas e administrativas na União.

- 2) Sistema de governo parlamentarista, com a chefia de governo confiada ao Chanceler, proveniente da bancada majoritária no Reichstag. Os Ministros respondiam por seus atos.
- 3) Estruturação da figura do Presidente do Reich forte, dotado de poderes para enfrentar crises políticas graves.

Como principais disposições inseridas na segunda parte, destacamos:

- 1) Instituição de uma ordem econômica.
- 2) Instituição de uma ordem social.
- 3) Sistema previdenciário universalizado.
- 4) Função social da propriedade.
- 5) Regulamentação da família.
- 6) Estruturação de um sistema de ensino público, obrigatório e de acesso universalizado.

Passaremos a analisar cada uma das referidas disposições:

1) A Estruturação do Estado Social

Art. 151. A vida econômica deve ser organizada de acordo com os ditames da justiça e visando assegurar a todos uma existência digna do homem.
(Constituição de Weimar)

Resta evidenciado que os constituintes de Weimar avançaram em duas direções: primeiro, na estruturação de um Estado capaz de fazer frente às crises e instabilidades políticas. Em consequência, não podemos destacar a democracia como um elemento preponderante na Carta alemã.

Segundo, na garantia, a todo trabalhador alemão, de condições sócio econômicas mínimas para assegurar uma vida digna, com possibilidades de progressão social. A busca, portanto, é por uma democracia mais social do que política.

Weimar abandona o tradicional Estado liberal, e estrutura, no seu lugar, um Estado social, muito atuante e provedor, algo até então inexistente no cenário europeu e mundial. Os constituintes analisaram que o individualismo, característico do liberalismo, não mais atendia aos objetivos do país.

O sistema estruturado por Weimar reside não no simples desenvolvimento de políticas assistencialistas voltadas para os setores mais pobres da sociedade, mas sim em prover o cidadão de meios que lhe garantirão uma vida digna. Os alemães não objetivam terem milhões de pessoas dependentes do Estado. O objetivo real é o de ter milhões de pessoas qualificadas e produtivas, que consigam com a eficiência de seu trabalho, obterem o devido retorno. No entanto, estão conscientes de que o sistema capitalista sofre crises sazonais, e, neste caso, seria acionado a proteção securitária.

Esta concepção está fixada no artigo 163 de Weimar:

Art. 163. Deve ser dado a todo alemão, a oportunidade de ganhar a vida por meio de um trabalho produtivo. No caso em que se não lhe possa dar uma ocupação conveniente, ser-lhe-ão assegurados os meios de existência necessários. Os pormenores são regulados pelas leis ordinárias do Reich.

A fórmula para o progresso social demanda a atuação conjunto de todos os atores integrantes da sociedade: o Estado, a classe empresarial, a classe trabalhadora, a família e o indivíduo. O Estado, como elemento gestor de um sistema público de proteção, estava obrigado a prover o cidadão necessitado, com a cobertura securitária necessária a evitar a perda do padrão mínimo de existência³⁶.

Weimar assentou em 1919, como os direitos sociais da sociedade alemã:

- 1) Sistema de seguros, a cobrir a saúde, idade, maternidade e acidente de trabalho.³⁷
- 2) Investimentos em um amplo e universalizado sistema de ensino público.
- 3) Assistência à maternidade e ao menor;
- 4) Justiça social.

³⁶O Partido Socialista e o sistema protetivo de Weimar não conseguiram evitar, nos anos seguintes, graves problemas sócio econômicos. Em 1922, a moeda entra em crise e, no ano seguinte, o país mergulha na maior hiperinflação da história da humanidade, com falências em larga escala. O desemprego na Alemanha, em 1926, chegou a 18%, caindo para a metade, em 1928. Com a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, começa uma crise mais grave e o desemprego passa dos 40%. Com este quadro, os trabalhadores deixaram de apoiar os sociais democratas do PSD, que enfraquecido perde terreno para os partidos extremistas (comunistas e nazistas). O crescimento econômico seria retomado e o desemprego extinto, nos anos seguintes, quando Adolf Hitler estava no poder.

³⁷Art. 161. Com a finalidade de manter a saúde e a capacidade de trabalho, e com a finalidade de proteger a maternidade e para evitar as consequências econômicas de idade e fraqueza, para proteger contra as vicissitudes da vida, o Reich instituiu um sistema global de seguros, com base na contribuição exigida do segurado.

Quanto aos direitos trabalhistas, Weimar não os fixa, em seu texto. Prepondera a concepção socialista de livre negociação entre patrões e empregados, para se alcançar os melhores resultados, ao invés do Estado publicar uma lei impondo às partes. Nesse sentido, Weimar adotou os seguintes instrumentos:

- 1) O trabalho contava com especial proteção do Reich, que estabelecerá um direito trabalhista uniforme (art. 157);
- 2) Direito de greve (art. 159);
- 3) Ampla liberdade de associação sindical;
- 4) Reconhecimento das negociações entre sindicatos e empregados (art. 165)³⁸.

Em síntese, Weimar, em seu texto, fortaleceu mais o plano da seguridade social e deixou os direitos trabalhistas para o campo negocial e infraconstitucional.

2) O Federalismo Centralizado

A Alemanha, até 1919, estava longe de ser um país homogeneizado. Quando do término da Primeira Guerra Mundial, o Império era formado por 26 Estados, 4 Reinos, seis grão-ducados, cinco ducados, sete principados, três cidades-livres e as antigas províncias francesas da Alsácia e Lorena.

No campo administrativo, cada ente federado possuía seu próprio funcionalismo público, que, em muitos casos, era ocupado apenas por cidadãos do estado. Chama a atenção que inexistia até mesmo um Exército unificado. Os alemães que combateram mais de quatro anos, pertenciam, na verdade, a quatro exércitos diferentes: Prússia, Baviera, Saxônia e Wurttemberg.

No campo jurídico a situação não era diferente, com dezenas de entes integrantes de uma federação, mas que mantinham suas constituições tradicionais, leis seculares, organização política e poderes judiciários próprios. Com a unificação, os antigos reinos

³⁸Art. 165. Os obreiros e empregados são chamados a colaborar com os patrões, no mesmo pé de igualdade, na fixação de salários e condições de trabalho, e, quanto ao conjunto de desenvolvimento das forças econômicas de produção. Serão reconhecidas juridicamente as organizações patronais e obreiras, bem como os contratos que firmarem.

abdicaram da sua soberania, mas não da sua autonomia. Este quadro foge à razoabilidade quando pensamos no modelo de um Estado unificado³⁹.

Toda esta estrutura, com raízes, em alguns casos, que remontam à Idade Média, vem abaixo com o fim da guerra, o colapso da monarquia e a proclamação da República. Por toda a Alemanha, o Imperador, príncipes e nobres deixam seus tronos, para sempre, e, em seu lugar, edifica-se uma nova ordem político-administrativa.

A mudança será institucionalizada em Weimar, quando os constituintes resolveram reformar, por completo, a organização existente, estruturando um Estado, de fato, fortemente homogêneo. Há uma Alemanha antes da Constituição de 1919, e outra bem diferente após.⁴⁰

O novo modelo adotou, como concepção, descrever as competências da União, deixando para os Estados, as competências residuais. No campo legislativo, as principais legislações passaram ser produzidas exclusivamente pela União,⁴¹ e deveriam ser obedecidas e colocadas em execução nos Estados.

No campo administrativo, a concepção foi a de colocar os serviços públicos mais relevantes na Administração Pública federal. Ou seja, neste modelo, os Estados perderam espaço, em detrimento da União. Os estados perderam, em detrimento da União, a parcela de soberania que possuíam, passando a serem dotados apenas de relativa autonomia. Passam a ser exclusivo do governo central, as relações exteriores, a defesa nacional, emissão de dinheiro, dentre outros assuntos.

³⁹Gois Monteiro, defendendo na subcomissão Itamaraty, uma justiça nacional, destacou o caso alemão: "...como na Alemanha, onde se não lhe falha a memória, os funcionários são nomeados até obrigatoriamente, dentre os filhos do próprio Estado. Na Baviera, durante a Alemanha Imperial, era assim. Há até uma anomalia interessante com relação a essa questão da unidade. Toda a comissão sabe que nenhum exército do mundo apresenta sob qualquer aspecto – de disciplina intelectual, de unidade, de doutrina, etc. – maior potencial que o alemão. No entanto, na Alemanha, havia vários exércitos distintos: o bávaro, o hamburguês, o prussiano, que incorporou os contingentes dos pequenos Estados; no entanto, isso não impediu jamais, que houvesse entre eles a unidade mais completa. Os oficiais bávaros só serviam no exército bávaro, os saxônios no exército saxônio, e, assim, por diante; o recrutamento só se fazia para os quadros respectivos." (Azevedo, 1933, p. 684)

⁴⁰O artigo 178 de Weimar fixava que "ficam derrogadas a Constituição do Reich, de 10 de abril de 1871, e a lei sobre a Constituição Provisória, de 10 de fevereiro de 1919. As demais leis e ordenanças do Reich continuam em vigor, no que não contrariarem a presente Constituição".

⁴¹Art. 6º. Compete ao Reich o direito exclusivo de legislar sobre: 1) As relações com o estrangeiro; 2) O regime colonial; 3) A nacionalidade, a liberdade de circulação, a imigração, a emigração e a extradição; 4) A organização da força pública; 5) O sistema monetário; 6) O regime aduaneiro, bem como sobre a unidade territorial, sob o regime aduaneiro e comercial, e a livre circulação de mercadorias; 7) O regime de correios, telégrafos e telefones.

Art. 7º. O Reich tem o direito de legislar sobre: 1) Direito Civil; 2) Direito Penal; 3) O processo judicial, inclusive a execução, bem como sobre a assistência recíproca entre as autoridades; 4) O regime de passaportes e polícia de estrangeiros; 5) A mendicidade e a ambulantes (Wanderer); 6) O regime da imprensa, das associações e reuniões; 7) O povoamento e a proteção à maternidade, aos lactantes e aos adolescentes; 8) Os regimes sanitário e veterinário;

3) O Federalismo Unicameral e o Conselho do Reich

A Alemanha permanece uma federação, mas com várias diferenças em relação ao modelo americano. Primeiro, porque não há mais uma casa legislativa integrada pelos representantes dos Estados. Os constituintes resolveram extinguir o Senado (Bundesrat), até então existente, e passam a ter um legislativo formado apenas por representantes do povo, como fixado em seu artigo 20⁴².

Em consequência das tendências separatista dos bávaros, os constituintes de Weimar criaram o Conselho do Reich (Reichsrat), para conferir aos estados a possibilidade de participarem do processo legislativo e das decisões administrativas, como fixado no artigo 60⁴³.

O Conselho participaria das decisões orçamentárias⁴⁴ (art. 85), administrativas⁴⁵ (art. 91), transporte e política comercial⁴⁶ (art. 93 e 98) e teria poder de veto⁴⁷ no processo legislativo (art. 74) e de voz nas leis de interesse dos estados (art. 77). A Exposição de Motivos do Substitutivo elaborado na Assembleia Constituinte brasileira de 1934, destaca que a extinção do Senado alemão, e a sua substituição pelo Reichsrat, de restritas competências, foi motivada pelo objetivo de estruturar um Estado de tendências unitárias na Alemanha:

A Câmara única foi importada da Alemanha. “Viente de paraitre”. É mais uma inovação do Anteprojeto, que não consulta, em absoluto, as nossas necessidades políticas, à realidade brasileira. Compreende-se, na Alemanha, a instituição. A situação germânica, era, em 1918, de desespero. Acusava-se a Prússia de ser a causadora da guerra e a responsável pelo seu fracasso. Ouve-se por toda a parte, o grito de “abaixo a Prússia !” representante das dinastias decaídas e de “separação da Prússia!” O Reich está a pique de se dissolver (V. Preuss “Deutschlandreppublikanische Reichsverfassung, página 8). Os responsáveis pelo

⁴²Art. 20. O Reichstag será composto por representantes do povo alemão.

⁴³Art. 60. A participação dos estados alemães na legislação e administração do Reich fica assegurado com o Conselho do Reich.

⁴⁴Art. 85. O Reichstag não pode, sem o consentimento do Conselho do Reich, aumentar os créditos constantes do projeto de orçamento, nem acrescentar novos. O assentimento do Conselho do Reich pode ser suprido nos termos do art. 74.

⁴⁵Art. 91. O Governo do Reich expedirá, com a aquiescência do Conselho do Reich, os regulamentos sobre a construção, exploração e tráfico dos ferros-carris, podendo delegar seus poderes, nesta matéria, ao competente Ministro do Reich.

⁴⁶Art. 93. Para assisti-lo, nas questões referentes à exportação e às tarifas ferroviárias do Reich, o governo deste, com o consentimento do Conselho do Reich, criará conselhos consultivos.

Art. 98. Por ulterior regulamentação, com assentimento do Conselho do Reich, o governo instituirá conselhos consultivos anexos às administrações das vias navegáveis do Reich.

⁴⁷Art. 74. O Conselho do Reich pode vetar as leis votadas pelo Reichstag. O veto deve ser notificado ao Conselho do Reich dentro das duas semanas após a votação definitiva do Reichstag, oferecidos os motivos do veto nas duas semanas seguintes.

destino da Alemanha compreenderam a gravidade da situação e procuraram remediá-la. Encarregado de elaborar a constituição, Preuss tinha dois caminhos a seguir: estabelecer a República unitária alemã em torno da Prússia, manter a preeminência de que esta até então tinha gozado, ou, então, estabelecer o estado unitário alemão, “com uma vontade central”, por assim dizer, neutro, com a eliminação do poder da Prússia. (Jacobi, “Elinheitsstato der Bundesstas, Leipzig”, 1919)... “ou a Alemanha, sob a hegemonia prussiana ou a Prússia fundida na Alemanha.” Entre as duas hipóteses, afirma este escritor, Preuss preferiu a última. Eis aí a explicação do Reichsrat, que se quer enxertar num meio completamente diverso. O Reichsrat substituiu ao Bundesrat da antiga Constituição. Como representante do princípio federativo, diminuído em seus poderes, posto em face do Reichstag, preencheu os fins visados pelos seus criadores; facilitou o unitarismo alemão, para cujo fim marcha a moderna Alemanha. (Anais, vol. X, 1935, p. 458)

4) A Representação Profissional

Outra relevante inovação trazida pela Carta de Weimar reside na criação de um Conselho Econômico (Reichsvirtsschaftsrat) formado por representantes profissionais do lado patronal e dos empregados. A Câmara profissional seria composta pelas principais categorias profissionais do país, como fixado no artigo 165⁴⁸.

As propostas legislativas sobre a área trabalhistas seriam submetidas à consulta junto ao Conselho Econômico, que também estava investido de competências para propor leis, como fixado no artigo 165 da Constituição de Weimar⁴⁹.

No entanto, na prática este Conselho não deu resultados na Alemanha. O elevado número de integrantes, a diferença de alinhamentos e a adoção do princípio paritário tornaram impossível um consenso. Inicialmente, o Reichsvirtsschaftsrat era composto por 326 membros, sendo 256 eleitos. Foi necessária uma reorganização, reduzindo o número de cadeiras para 126, das quais 41 eram ocupadas pelos empregados, 41 pelos empregadores e 44 por indicação do governo.

Para agravar o desempenho do Conselho, o país atravessava uma situação de grave crise econômica, o que reduzia muito a disposição dos empresários para concessões. Mas,

⁴⁸Art. 165. Os conselhos econômicos de distrito e o Conselho Econômico do Reich devem estar constituídos de forma que todos os agrupamentos profissionais importantes tenham representantes, na medida de sua importância econômica e social.

⁴⁹Art. 165. O Governo do Reich, antes de apresentar projetos de lei essenciais, que interessem à política econômica e social, deve submetê-los à informação do Conselho Econômico do Reich. O Conselho Econômico do Reich terá igualmente a iniciativa das proposições de lei sobre esta matéria. O Governo do Reich, se não as aprova, deve submetê-las ao Reichstag, expondo o seu ponto de vista. O Conselho Econômico pode sustentar, perante o Reichstag, a proposição por um de seus membros.

apesar dos insucessos, serviu de experiência para aperfeiçoamentos do sistema de negociação. Há de se destacar que, hoje, os sindicatos alemães são uma peça fundamental na fixação das condições trabalhistas.

5) Sistema Eleitoral Proporcional

Nos termos do artigo 20, os alemães adotavam o sistema proporcional eleitoral. Surgido na Europa do século XIX, o novo modelo afastava a lógica tradicional de que vence quem tiver mais votos, para impor uma representação referenciada à proporção de votos. Para os alemães, o princípio majoritário combinado com o sufrágio universal direto gerava distorções⁵⁰. Com a atribuição de direitos eleitorais a grande parcela da população, incluindo os menos letrados, a parcela minoritária mais instruída ficaria anulada, se as eleições seguissem o sistema majoritário.

O número de assentos no Reichstag dependeria do percentual de votos que o partido recebera, nas eleições. Se, por exemplo, 30% dos alemães votarem no Partido Socialista, ele terá 30% das cadeiras parlamentares.

Este sistema traz duas implicações: primeiro, torna-se quase impossível que o mesmo partido obtenha mais de 50% dos votos, e, consiga, sozinho, a maioria no parlamento; segundo, partidos extremistas, com reduzida votação, também terão representação parlamentar, apesar de reduzida. As eleições proporcionais possibilitaram ao Partido Nazista passar de uma posição inexpressiva para se tornar o maior partido do Reichstag.

6) O Governo Parlamentarista

Weimar adotou o sistema de governo parlamentarista, ou seja, não houve alinhamento com o presidencialismo americano. A Constituição alemã de 1871 instituíra uma monarquia parlamentar bicameral, mas o Imperador detinha amplos poderes para nomear e destituir o

⁵⁰Art. 22. Os deputados são eleitos por sufrágio universal, igual, direto e secreto de homens e mulheres maiores de vinte e um anos, à base da representação proporcional. A eleição se verificará num domingo ou em dia de feriado público. O Reich baixará o regulamento eleitoral. (Constituição de Weimar)

gabinete. Hugo Preuss, autor do anteprojeto, considerava o parlamentarismo como a mais eficiente opção, dentre as existentes⁵¹.

Mas, o modelo adotado pela Alemanha apresentava características próprias. As decisões políticas foram atribuídas a cinco órgãos: o Presidente, o Gabinete⁵², o Reichstag, o Reichsrat e o Conselho Econômico. O povo escolhia por sufrágio direto o Presidente do Reich, por um período de sete anos, para exercer as funções de comandante das Forças Armadas⁵³ e de Chefe de Estado.

Friedrich Ebert foi o primeiro Presidente alemão, no período de 11 de fevereiro de 1919 até 28 de fevereiro de 1925, quando faleceu no exercício do cargo, antes de completar o período de sete anos. Interinamente, a presidência foi ocupada por Hans Luther e Walter Simons. Promovidas novas eleições, o Marechal Hindenburg tornaria-se o segundo Presidente da Alemanha, no período de 1925 a 1932. Nas eleições seguintes, venceria novamente para um segundo mandato de sete anos, derrotando Adolf Hitler. No entanto, viria a falecer em 2 de agosto de 1934, sendo, então, substituído por Hitler, que se tornaria, até 1945, o terceiro Presidente da Alemanha⁵⁴.

Nos termos do artigo 52, o governo do Reich seria exercido pelo Chanceler e pelos Ministros, que, conforme o artigo 53, eram nomeados e destituídos pelo Presidente. Em regra, a escolha do Chefe de Governo recaía sobre o líder do partido ou da coalizão com maior representação no parlamento⁵⁵, indicando, dentre os demais deputados eleitos, quais iriam integrar o seu gabinete⁵⁶. O Executivo, portanto, e dirigido por um político não eleito

⁵¹ O sistema parlamentar foi objeto de largos estudos na literatura alemã depois da grande guerra. Existem fórmulas de equilíbrio propostas por Diguít e desenvolvidas por Redslob. Preuss sustentou, perante a Assembleia Nacional Constituinte, as excelências do sistema parlamentar – que Koch assim classificou “a melhor forma de expressão da democracia é o parlamentarismo. Não conhecemos nenhuma outra que lhe seja superior e estamos, por conseguinte, decididos a fazer do parlamentarismo uma das bases do nosso edifício”. (Anais, 1935, vol. VIII, p. 176)

⁵² A Carta de Weimar atribuiu ao gabinete a denominação de governo.

⁵³ Art. 47. O Presidente do Reich tem o supremo comando de toda a força armada do Estado.

⁵⁴ Fixava o art. 51 que “no caso de impedimento, o Presidente do Reich é substituído pelo Chanceler do Reich. Se o impedimento presume-se prolongado a substituição será regulada por uma lei do Reich. O mesmo se verificará no caso de vaga da presidência, antes de findo o seu prazo legal e até a eleição do novo presidente.

⁵⁵ Os quatro primeiros Chanceleres alemães (Friedrich Ebert, Philipp Scheidemann, Gustav Bauer, Herman Muller) pertenciam ao Partido Social Democrata, majoritário. Os dois seguintes (Konstantin Fehrenbach e Joseph Wirth) pertenciam ao Partido de Centro. Nas eleições de 1928, o Partido Nazista obteve apenas 2,6% dos votos, ou seja, não possuía importância dentro do Reichstag. No entanto, em 1933, passou a ser o partido majoritário e Hitler foi convidado, pelo Presidente Hindenburg, para assumir a Chancelaria.

⁵⁶ Como o Reichstag era integrado por uma pluralidade de partidos, sem que nenhum atingisse a maioria absoluta, os Ministros também eram escolhidos entre os partidos aliados e havia a possibilidade da escolha de técnicos que não eram deputados.

diretamente pelo povo, para exercer esta função. Não há também mandato, ou seja, o cargo pode ser coupado por alguns meses ou por vários anos⁵⁷.

Nos termos do artigo 50, todos os atos e decretos do Presidente do Reich deveriam, para terem validade, ser referendados pelo Chanceler do Reich ou Ministro competente, que assumiriam a responsabilidade.

Neste modelo, cada Ministro atuava de forma independente e respondia por seus atos perante o parlamento. Nos termos do artigo 54, o Chanceler do Reich e seus Ministros deveriam gozar da confiança do Reichstag. Se ocorresse a retirada da confiança, por votação no parlamento, ocorreria a demissão do gabinete⁵⁸.

O Poder Legislativo era exercido pelo Parlamento (Reichstag), composto por deputados eleitos pelo povo, para um mandato de quatro anos. Nos termos do artigo 32, as resoluções do Reichstag eram adotadas por maioria absoluta de votos, salvo o caso em que a Constituição prescreve uma especial maioria.

Seguindo a influência de Redslob, de fortalecer o Legislativo sobre o governo, Weimar fixava, em seu artigo 33, que o Parlamento poderia exigir o comparecimento do chanceler do Reich e de seus ministros; e, em seu artigo 34, que poderiam ser criadas comissões parlamentares de sindicância ou inquérito, desde que requeridas por um quinto dos membros⁵⁹.

Mas, a Carta trouxe, dentro do sistema parlamentar, a possibilidade do Presidente assumir uma posição de supremacia sobre o sistema parlamentarista. Primeiro, porque poderia, nos termos do artigo 25, dissolver o Legislativo e convocar novas eleições⁶⁰. Segundo, porque também poderia demitir o Chanceler e seu gabinete. Terceiro, porque, em conformidade com o artigo 48, poderia decretar o estado de emergência, passando a ter poderes de governar sozinho, como evidencia a redação deste dispositivo :

Art. 48. O Presidente do Reich pode, no caso de grave perturbação da segurança ou da ordem pública, ou de uma ou outra estar comprometida, tomar as medidas necessárias ao seu restabelecimento, lançando mão da força armada, e suspendendo,

⁵⁷ Herman Muller ocupou a chancelaria no curto período de 27 de março até 21 de junho de 1920. Adolf Hitler foi chanceler de 1933 até 1945.

⁵⁸ Art. 54. O chanceler do Reich e os seus Ministros devem gozar da confiança do Reichstag. Se o Reichstag retira a sua confiança, por voto represso, a demissão se impõe.

⁵⁹ O Dr. Ottmar Buhler, em seus breves comentários, sobre a Constituição de Weimar, encarece a utilidade desses novos órgãos parlamentares, máxime como processo de luta do Reichstag contra o Governo, ou da minoria parlamentar contra a maioria. (La Const. Alemana, Barcelona, 1931, página 64).

⁶⁰ Art. 25. O presidente do Reich pode dissolver o Reichstag, porém uma só vez pelo mesmo motivo. As eleições realizar-se-ão dentro de sessenta dias após a dissolução.

momentaneamente, o exercício integral ou parcial dos direitos fundamentais assegurados pelos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153.

Com a invasão francesa do Vale do Ruhr, ocorrida em 1923, como forma de pressionar o pagamento de reparações, o Presidente Ebert decretou o estado de emergência, aplicando o artigo 48 de Weimar, em 28 de setembro deste ano. Como não havia dinheiro para o pagamento de todos os compromissos sociais e dívidas de guerra, o governo teve que emitir moeda e a hiperinflação atingiu o seu pico, em novembro de 1923. Considerando que a situação poderia levar o país a fortes convulsões internas, Ebert decidiu prolongar o estado de emergência, até fevereiro de 1924. O artigo 48 seria novamente utilizado por Hitler, após ter assumido o cargo de Chanceler, utilizando como pretexto, o incêndio contra o prédio do Reichstag, supostamente praticado por um simpatizante do comunismo. Também foi proposta uma lei de concessão de plenos poderes, que ao ser aprovada, permitiu a instalação de um governo ditatorial, de 1933 até a derrota alemã na Segunda Guerra Mundial⁶¹.

A clara ascendência do Presidente sobre o Legislativo e o Executivo, no parlamentarismo alemão, foi destacado pelo constituinte Lacerda Werneck, como sendo, na óptica alemã, o instrumento garantidor do controle popular sobre o devido funcionamento parlamentar, corrigindo imperfeições existentes em outros sistemas, como o francês. Esta concepção encontra-se destacada em seu discurso plenário:

Senhores constituintes, Brunet assim define o pensamento do povo alemão por ocasião da promulgação da Constituição de Weimar: “Nenhuma das formas de governo republicano existentes poderia convir à república alemã: ela vai criar, para seu uso, um tipo novo de Chefe de Estado. Trata-se de organizar pela primeira vez o verdadeiro parlamentarismo, por ocasião do parlamentarismo imperfeito, tal como existe na França. O parlamentarismo francês consiste na onipotência do parlamento, que durante quatro anos, age ao abrigo de toda a fiscalização da parte do povo. A democracia não tem, na França, depois das eleições, nenhuma influência. No verdadeiro parlamentarismo, pelo contrário, o parlamento não é onipotente; é submetido a uma fiscalização exercida por uma autoridade democrática, que deve ser, na Alemanha, o presidente. O problema é pois, instituir numa república o que não existe agora senão nas monarquias parlamentares, a saber, um Chefe de Estado bastante forte, para constituir um contrapeso ao parlamento e fiscalizar este último em nome do povo, sem lhe dar, entretanto, autoridade tal que ele possa abusar dela, dominar, ou aniquilar os direitos do parlamento e instituir um regime antidemocrático”. (Anais, 1935, vol. VIII, p. 177)

O legislativo não era dotado da competência para afastar o Presidente do cargo, ou seja, inexistia um processo similar ao impeachment, existente no direito americano. Nos termos do artigo 43, a destituição exigia uma decisão de dois terços do Reichstag e a

⁶¹ A lei que instituiu a ditadura sob a presidência de Adolf Hitler possuía, na verdade, a denominação de “Lei para Remediar a aflição do Povo e do Reich”. Tratava-se de uma emenda constitucional que permitia a produção legislativa diretamente pelo Chanceler, afastando-se a aplicação dos artigos 68 a 77 da Constituição de Weimar, que regulamentava o processo legislativo.

submissão a um plebiscito. Ou seja, competiria ao povo decidir sobre o afastamento ou a permanência no poder⁶².

Os projetos de lei eram propostos pelo governo (gabinete) ou pelos membros do Reichstag, como fixado pelo artigo 68⁶³. O artigo 73, ao prever que o Presidente poderia submeter a referendo as leis aprovadas pelo Reichstag, permitiu a expressiva participação popular. Também haveria referendo, por solicitação de um décimo dos eleitores, e era possível.

Capítulo III

Elaboração do Anteprojeto Constitucional

⁶² Art. 43. O Presidente do Reich é eleito por sete anos e pode ser reeleito. Antes de expirado esse prazo, o Presidente do Reich pode ser destituído, por força de um plebiscito e mediante proposta do Reichstag. A decisão do Reichstag deve ser tomada pela maioria de dois terços. Verificada essa decisão, o Presidente do Reichstag já não poderá exercer suas funções. Se o povo se pronunciar contra a destituição, o Presidente será considerado como reeleito e o Reichstag como dissolvido.

⁶³ Art. 68. A iniciativa das leis cabe ao governo do Reich e aos membros do Reichstag.

A Constituição de 1934 tem suas raízes lançadas quando do início dos governos civis, após a Proclamação da República. O Marechal Floriano Peixoto transfere, em 15 de novembro de 1894, a presidência da República ao candidato vencedor, Prudente de Moraes. Há de se destacar que a eleição ocorrera pelo voto direto, sendo a primeira vez na história do Brasil, desde a sua independência, que o chefe de governo era escolhido pelo povo⁶⁴. No entanto, uma análise mais detalhada do processo eleitoral torna discutível os contornos democráticos da escolha presidencial.

Próximo ao final do Império, houve uma grande reforma eleitoral, trazida pelo Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, que ficaria conhecido como Lei Saraiva. Entre as inovações, encontrava-se a vedação aos analfabetos de votarem nas eleições. Até então, a restrição ao direito de voto estava circunscrita à insuficiência de renda. O motivo para a proibição residia na ausência de capacidade para discernir e entender as propostas dos candidatos. Na prática, o Estado estava exigindo saber ler e escrever, para ser um eleitor, sem que oferecesse escolas e ensino para seus nacionais. Em consequência, um problema grave que recaía sobre o deficiente serviço de educação pública ocasionará uma drástica redução do número de votantes no Brasil, nas eleições seguintes a entrada em vigor da lei⁶⁵. A Carta Republicana, ao invés de adotar disposições que aumentassem o número de cidadãos participando da escolha dos agentes políticos, resolve manter, em seu artigo 70, a proibição ao alistamento eleitoral dos analfabetos⁶⁶.

Fixava o § 4º, artigo 43 da Constituição de 1891, que o primeiro mandato presidencial findaria em 15 de novembro de 1894, e, como o caput deste artigo, vedava a reeleição, haveria necessariamente a escolha de um novo Presidente da República. Nos termos do artigo 41, poderiam se eleger para o cargo, qualquer brasileiro nato, maior de 35 anos e no exercício dos direitos políticos. Candidataram-se mais de 200 pessoas, mas o representante de São Paulo, Prudente José de Moraes Barros, obteve 276.583 votos, totalizando quase 90% do total. O segundo colocado, Afonso Pena, obteve apenas 38.291 votos.

⁶⁴Art. 47. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos por sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos. § 2º. Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria dos votos presentes, um dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas nas eleições diretas. Em caso de empate, considerar-se-á eleito o mais velho. (Constituição de 1891)

⁶⁵O número médio de votantes, antes da Lei Saraiva, era de cerca de 10% da população do país. Na primeira eleição regida pela nova legislação, o número caiu para menos de 1,5% da população.

⁶⁶Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º. Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para a dos Estados: 2º) os analfabetos. (Constituição de 1891)

Prudente, como político, desenvolvera uma extensa carreira durante o Império⁶⁷. Em 15 de novembro de 1894, a sua posse, na verdade, não representou o início da República no Brasil. Pelo contrário, segundo a nova concepção governista, o Estado deveria atender não as necessidades principais da sociedade, mas sim aos pleitos da classe econômica mais importante, que passara a ser, desde a segunda metade do século XIX, a oligarquia cafeeira paulista. O descaso com as questões internas seria ainda mais agravado com a opção pelo alinhamento com a Constituição dos Estados Unidos, partidária do liberalismo e da não intervenção estatal no mercado.

Os governos republicanos se sucediam, sem verificarmos avanços na solução dos principais problemas nacionais, em especial, a ausência de uma educação pública, a inexistência de moralidade nas eleições, o baixo profissionalismo no serviço público e a falta de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e ao bem estar da população. A Constituição de 1891 trazia na Seção II, Título IV, a “Declaração de Direitos”, mas não incluía quaisquer direitos trabalhistas ou sociais. O artigo 34 fixava que competia ao Congresso Nacional legislar sobre o trabalho, mas inexistiam leis prevendo o salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, a proteção ao trabalho infantil ou à mulher, o direito de greve ou de sindicalização. Movimentos paredistas e reivindicatórios eram enquadrados como atentados a ordem pública, a serem reprimidos e punidos pelas forças policiais. Os impactos das mudanças ocorridas no quadro mundial, com a revolução russa, em 1917, e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, foram desconsiderados pelos dirigentes políticos brasileiros.⁶⁸

Começávamos a ter uma classe média urbana crescente, integrada por militares, profissionais liberais e funcionários públicos, cada vez mais descontentes com as políticas estatais. Apesar do artigo 70 da Constituição ter abolido o voto censitário, ao estender a todos os maiores de 21 anos e alfabetizados, o direito de voto, os cidadãos não possuíam força

⁶⁷Filiado ao Partido Liberal, fora eleito, em 7 de setembro de 1864, para o cargo de vereador e presidente da Câmara do município de Piracicaba, no quadriênio 1865-1868. Em outubro de 1867, foi eleito deputado provincial, para a legislatura de 1868-1869. Com a queda do gabinete liberal e os graves conflitos políticos ocorridos em São Paulo, com o governador indicado pelo Imperador, resolve se filiar ao Partido Republicano. Foi vereador da Câmara Municipal de Piracicaba nos quadriênios de 1877-1880 e no de 1887-1890. Com a proclamação da República, tornou-se governador do Estado, nomeado por Deodoro, senador e presidente da Assembleia Constituinte de 1891.

⁶⁸Atribuía-se à Washington Luís a afirmação de que “a questão operária era um caso de polícia”. Durante a República Velha, a política adotada foi a de repressão violenta a movimentos de trabalhadores. Como exemplo, tivemos a violência policial contra os participantes da Greve Geral de 1917, em São Paulo, com o registro oficial de três mortes (o jornal O Estado de São Paulo, no entanto, noticiou 18 mortes), além de centenas de prisões arbitrárias e casos de desaparecimento. Até hoje, faltam esclarecimentos sobre as várias notícias e denúncias da época, que afirmavam ter ocorrido, na verdade, um morticínio, encoberto pelas autoridades do governo.

política suficiente para derrubarem, do poder, por meio das urnas, as oligarquias. Havia o voto do cabresto, o curral eleitoral, as fraudes e uma enorme população rural vivendo em condições de miserabilidade, dependente e submissa às oligarquias agrárias. A representação popular estava restrita ao papel, pois, na prática, era inexistente. Há de se destacar que a Constituição de 1891, em seu artigo 15, utilizava não o termo soberania popular, mas sim o de “soberania nacional.” O poder estava concentrado nas mãos das elites que não estavam dispostas a dividi-lo ou compartilhá-lo.

Durante a primeira república, as eleições presidenciais eram negociadas entre as elites oligárquicas mineiras e paulistas (grandes proprietários rurais), já sendo previamente definido quem seria o vencedor das eleições. O pacto mineiro paulista, conhecido como política do café com leite, se mostrou muito eficiente, pois conseguiria impor o chefe de governo, por mais de 30 anos e controlar as decisões políticas nacionais. Há de se destacar que dos 11 presidentes eleitos durante este período, apenas dois não foram diretamente provenientes de São Paulo ou Minas. Todas as tentativas dos demais Estados de quebrarem o monopólio mineiro paulista fracassaram⁶⁹.

A principal causa do bom funcionamento deste domínio político residia no sistema eleitoral então vigente. Nenhum Estado da federação adotava o voto secreto, o que garantia o controle da grande maioria dos eleitores, que residiam no campo. As práticas políticas ficaram conhecidas como o “voto de cabresto”, porque os coronéis⁷⁰ usavam de intimidação e força sobre os votantes, e o “curral eleitoral”, porque os chefes políticos controlavam o voto dos

⁶⁹O gaúcho Borges de Medeiros, contudo, resolveu insurgir-se contra a hegemonia da conhecida “República do café com leite”. Borges aderiu à reação republicana, aliança que tentava construir um eixo alternativo de poder, composto pelo Rio de Janeiro e pelas oligarquias da Bahia e Pernambuco, estados que, um dia poderosos no Império, haviam aos poucos perdido relevância econômica e se tronado forças políticas periféricas após o advento da República, com a ascensão do baronato paulista do café. Ao somar-se a esse bloco, o emergente Rio Grande do Sul, por meio da resolução de Borges de Medeiros, declarou apoio oficial ao candidato opositor, o fluminense Nilo Peçanha, que durante a campanha pregou arduamente contra o “imperialismo dos grandes estados” e acenou com a promessa de arrancar a República das mãos de alguns para as mãos de todos. Veio a eleição em 1º de março de 1922. Como era previsível, o apoio de Borges de Medeiros e da máquina do PRR foram determinantes para a votação maciça obtida por Nilo Peçanha nas urnas do Rio Grande do Sul. Entre os gaúchos, Nilo alcançou 96 mil votos contra apenas 11 mil de Bernardes. Mas como também era de se esperar, os mesmos números não se repetiram em escala nacional. O situacionista Artur Bernardes, com o peso eleitoral de Minas e São Paulo, foi eleito presidente da República após receber os votos de 466 mil brasileiros contra os pouco mais de 317 mil que votaram em Peçanha. (Neto, 2012, p. 179)

⁷⁰Apesar de não prevista na Constituição de 1822, o governo regencial decidiu criar, pela Lei Imperial de 18 de agosto de 1831, a Guarda Nacional, tendo, por competência principal, a manutenção da ordem pública. Nos municípios, foram estruturadas milícias locais, controladas e dirigidas pelos chefes políticos locais. Pelo seu caráter de organização paramilitar, os políticos que criavam e dirigiam o corpo de guardas recebiam a patente de coronel, existente no Exército. Apesar da extinção desta organização, em 1918, os grandes latifundiários, por tradição, continuaram a serem chamados por este título, durante a República Velha.

seus empregados. Não havia também uma justiça eleitoral, o que garantia a ampla prática de fraudes. Com o controle das eleições nas mãos dos Estados, o resultado das urnas era livremente manipulado pelo governo da ocasião. Os analfabetos não votavam, mas os cabos eleitorais procediam ao alistamento de muitos dos trabalhadores do campo, através do preenchimento “facilitado” de um requerimento, que, na teoria, deveria ser escrito a próprio punho. Pessoas que mal sabiam escrever, acabavam recebendo o título de eleitor. Além dos analfabetos (cerca de 50% da população adulta), eram também excluídos do direito ao voto, os menores e as mulheres.

Este quadro explica porque Rui Barbosa tentara por três vezes eleger-se presidente, e, em todas, fora derrotado. Sua candidatura não era apoiada pelas oligarquias mineiro e paulista. Nas eleições ocorridas em 1919, sagrou-se vitorioso Epiácio Pessoa, com 286.373 votos, ficando, em segundo lugar, Rui Barbosa, que recebera 116.414 votos. Chama a atenção, neste caso, que o candidato eleito se encontrava, durante toda a campanha eleitoral, na França, chefiando a delegação brasileira na Conferência de Versalhes, sequer participando de um comício no Brasil. Se analisarmos o ocorrido, evidenciaremos que, na maior eleição ocorrida no país, o vitorioso não promoveu sequer um único discurso público para expor e defender o seu plano de governo, e não teve contato com o eleitorado que o elegeu. Como fora oficialmente eleito, estando em solo europeu, acabou sendo convidado para visitar a Inglaterra, a Bélgica, a Itália e os Estados Unidos. Em face destas viagens, somente em 21 de junho, Epiácio retornou ao Brasil, assumindo a chefia de governo, sete dias depois.

Incapacitados de, por meio do voto, alterarem o quadro político, começaram a surgir movimentos paralelos de determinados setores da sociedade. A começar com os tenentes, que optaram pelo caminho da via armada, promovendo revoltas contra os poderes constituídos. A partir da década de 20, o movimento militar consegue crescente apoio civil. Juntos, civis e militares promovem levantes e protestos contra a ditadura dos barões de café. Artur Bernardes⁷¹, candidato indicado pelo pacto oligárquico paulista mineiro à presidência, ao iniciar sua campanha, pelas ruas do Rio de Janeiro, para as eleições de 1º de março de 1922, foi recebido com vaias.

⁷¹O candidato oficial do Catete para as eleições presidenciais de 1922, apoiado por Minas Gerais e São Paulo, fora o mineiro Artur Bernardes, conforme o figurino de alternância do poder entre os dois estados mais poderosos da nação. Pessoa, a despeito de ser paraibano e apelidado pela imprensa de “Patativa do Norte”, recebeu o apoio dos cafeicultores paulistas, ao defender medidas de valorização permanente do produto no mercado internacional. Era, portanto, a vez de Minas dar as cartas, mantendo os termos do pacto inalterado. (Lira Neto, 2012, p. 177)

Em 05 de julho de 1922, as guarnições da escola militar e do Forte de Copacabana se sublevaram no Rio de Janeiro, então capital da República. Na revolta do forte, 18 militares e um civil saíram pelas ruas da capital e acabaram sob fogo inimigo, apenas sobrevivendo duas pessoas. Entre os motivos da revolta estava a eleição de Artur Bernardes e o fechamento do Clube Militar.

Segundo a Constituição, a providência a ser adotada, em situações de grave crise interna, residia na decretação do estado de sítio, que, nos termos do artigo 34⁷², era de competência privativa do Congresso Nacional. A medida foi aprovada, perdurando até o fim do governo de Epitácio Pessoa. Com a posse do novo Presidente, Artur Bernardes, as revoltas militares continuam e de forma ainda mais violenta. Em 1924, os tenentes paulistas iniciam um movimento armado, no dia 05 de julho, data do aniversário do levante em Copacabana. A cidade acabou sendo dominada pelos revoltosos, pela ajuda da Força Pública, sendo necessário uma grande operação militar para retomá-la, com forte bombardeio da cidade.

No ano de 1925, em apoio aos tenentes de São Paulo, também se insurge um grupo de militares no Rio Grande do Sul, iniciando nova frente de oposição ao governo oligárquico. Saindo de Santo Ângelo, sobem por Santa Catarina e pelo Paraná, até se juntarem aos paulistas, em Foz do Iguaçu, formando a denominada “Coluna Prestes”, que promoveria uma longa marcha pelo interior do Brasil, combatendo as tropas governamentais.

Em novembro de 1926, Bernardes passa o governo para o novo candidato das oligarquias agrárias, Washington Luís, fluminense de nascimento, mas ligado ao Estado de São Paulo. Menos de um mês após a sua posse, o novo presidente enviou um projeto para incentivar as exportações de café.

Um acontecimento internacional, no entanto, terá reflexos diretos na política econômica do governo e na situação interna do país. Em 29 de outubro de 1929, na denominada quinta-feira negra, ocorre a quebra da Bolsa de Nova Iorque, espalhando a crise financeira e a recessão mundo afora. As exportações mundiais declinaram e o preço do café,

⁷²Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: 21) declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna, e aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis, na ausência do Congresso. (Constituição de 1891)

em poucos meses, despenca para um patamar quase dez vezes mais baixo. Como praticamente $\frac{3}{4}$ de nossas exportações eram deste produto, a economia do país entrou em crise⁷³.

No ano de 1930, ocorreriam novas eleições presidenciais. Em conformidade com a Constituição de 1891, a votação ocorria no dia 1º de março⁷⁴ e a posse do eleito somente em 15 de novembro, portanto, havia um longo interstício de oito meses e meio. Washington Luís indica, como seu sucessor, outro paulista, Júlio Prestes, também representante do setor cafeeiro. Os mineiros, sentindo-se traídos, apoiaram o candidato de oposição à São Paulo⁷⁵, lançado pelo estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, que ocupava o cargo de governador estadual, desde 1928. Era formada a denominada Aliança Liberal⁷⁶, apoiadora da chapa Getúlio, para presidente, e João Pessoa (proveniente do estado da Paraíba), para Vice.

Nas eleições, não ocorreram surpresas, perdendo Getúlio Vargas para Júlio Prestes⁷⁷, candidato das oligarquias cafeeiras. Restava evidenciado que não haveria como vencer, nas urnas, o candidato apoiado pelo governo. A única opção seria a tomada do poder pela força. Mas, Getúlio Vargas não era um militar e não comandava o exército. No entanto, o estado do Rio Grande do Sul, desde a proclamação da República, encontrava-se armado e em pé de guerra, em face de frequentes lutas políticas. Esta situação singular conferia aos gaúchos a possibilidade de unir as forças paramilitares dos chefes políticos locais e criar um razoável grupo armado.

Mas, apesar das críticas às fraudes nas eleições, Getúlio Vargas não evidenciou que estava preparando uma revolta armada. Pelo contrário, a calmaria que se instalou após o

⁷³Somado a isso, um fato inesperado começava a expor fissuras na até então sólida candidatura oficial. Naquele fatídico outubro de 1929, uma crise econômica sem precedentes abalava o cenário internacional após a quebra da Bolsa de Nova York. A bolha especulativa que mantivera na estratosfera os índices das ações de repente explodiu, confirmando os prognósticos dos especialistas que haviam advertido para o artificialismo da euforia coletiva que se apossara pouco antes do mercado norte-americano. O chamado crash transformou a ebulição financeira em agonia e incerteza. Os Estados Unidos ficaram à beira do colapso e uma reação em cadeia ameaçou se espalhar pelo planeta. No Brasil, o setor cafeeiro, base de sustentação de Júlio Prestes, inevitavelmente pagaria o maior preço pela tragédia. (Neto, 2012, p. 368)

⁷⁴Art. 47. § 1º. A eleição terá lugar no dia 1º de março do último ano do período presidencial, procedendo-se na capital federal e na capital dos Estados, a apuração dos votos recebidos nas respectivas circunscrições. (Constituição de 1891)

⁷⁵Em 1934, a federação era composta por 20 Estados. Destes, 17 apoiaram Júlio Prestes, e apenas três apoiaram Vargas (Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba).

⁷⁶Antonio Carlos confirmou a Chateaubriand que não aceitaria, de nenhum modo, a candidatura do paulista Júlio Prestes ao catete. Para não dar a entender à nação que estava agindo por orgulho ferido ou atuando em causa própria, o governante de Minas Gerais decidira não se lançar à disputa. Deliberara apoiar o nome de um líder gaúcho, em contraposição ao pré-candidato oficial. Esse líder rio-grandense, informou Antonio Carlos a Chatô, podia ser Borges de Medeiros ou Getúlio Vargas – dependendo do que os dois, Borges e Getúlio decidissem lá entre si. Por força das circunstâncias, caberia ao Rio Grande do Sul, terceira força eleitoral do país, oferecer a solução para o impasse. (Neto, 2012, p. 303)

⁷⁷Júlio Prestes obteve 1.091.709 votos (59,4% do total), enquanto Vargas obteve 742.794 votos. Minervino de Oliveira, também candidato à Presidente, recebera 720 votos, o que equivalia a 0,007% do total.

pleito, indicava que o político se conformara com o resultado das urnas e com a sua derrota. Parecia que a ideia de revolução não teria a menor chance de ocorrer. Porém, um fato novo e inesperado, ocorrido a milhares de quilômetros de distância, quebraria por completo a paz existente. Em Recife, João Pessoa, Governador da Paraíba e candidato derrotado a vice-presidente na chapa de Getúlio, é assassinado pelo advogado João Dantas, em virtude de desentendimentos de natureza pessoal.

Apesar de ser um acontecimento sem ligações com a política do café com leite, e apesar de ter ocorrido não no Rio Grande do Sul, mas no Nordeste brasileiro, os revoltosos gaúchos utilizam-se deste evento como o estopim para o início da revolta. O levante começa no dia 03 de outubro, com a prisão do comandante militar de Porto Alegre⁷⁸. A coordenação do movimento consegue dar início a levantes em Minas e nos Estados do Nordeste.

Na capital da República, o presidente Washington Luís foi pego totalmente de surpresa. Na sua avaliação, eram quase inexistentes as probabilidades de um novo levante tenentista, pois todas as revoltas militares ocorridas durante a República Velha fracassaram, sendo debeladas sem conseguirem, de fato, ameaçarem a existência do governo. O próprio Getúlio Vargas, desde 15 de maio, estava ciente de sua derrota nas urnas, e, até então, sua reação estava resumida a manifestações verbais, com acusações de práticas fraudulentas nas eleições, fato que já era mais do que conhecido pelo público.

Diante deste quadro, a eclosão súbita da Revolução de 1930, no dia 3 de outubro, não permitiria ao governo federal preparar previamente medidas de repressão ao levante dos gaúchos. O Presidente reagiu ao movimento, adotando todas as ações legais que estavam a seu alcance para sufocar a rebelião. A primeira delas foi a aprovação, pelo Congresso Nacional, do estado de sítio nas unidades da federação que estavam conflagrados e de uma autorização especial, dando poderes para que o Presidente da República pudesse expandi-lo para as outras regiões do país que julgasse necessário⁷⁹.

⁷⁸ O levante começou às cinco e meia da tarde do dia 3 de outubro. Foi Osvaldo Aranha quem escolheu este horário, com o objetivo de facilitar a prisão dos oficiais em casa, pois o expediente dos quartéis haveria terminado.

⁷⁹ No Rio de Janeiro, com os jornais ainda amordaçados, Washington Luís tomou quatro atitudes extremas para tentar manter o controle da situação: estabeleceu o estado de sítio (primeiro apenas para o Distrito Federal e os Estados do Rio Grande Sul, Paraíba, Minas Gerais e Rio de Janeiro, mas depois extensivo ao resto do país), decretou feriado até o dia 21 de outubro (para evitar a correria aos guichês dos bancos), convocou os reservistas de todo o território nacional com idade até trinta anos e, em plena crise econômica, fez o Congresso aprovar um crédito de 100 mil contos de réis para poder financiar os custos da repressão à luta armada. Para completar o plano geral de emergência, o governo federal definiu que ninguém poderia se ausentar da capital da República sem o devido salvo conduto, expedido pelas delegacias especializadas. (Neto, 2012, p. 485)

No entanto, a rapidez do avanço do movimento surpreendeu a todos e impossibilitou que medidas efetivas para debelá-lo fossem concretizadas a tempo. Em Minas Gerais, as tropas leais a Washington Luís da 4ª Região Militar foram cercadas e imobilizadas pelos rebeldes, que, em poucos dias, dominaram todo o Estado. No norte e nordeste do Brasil, os governos estaduais foram depostos em sequência, por militares liderados pelos tenentes. Na própria capital da República, revoltosos ganhavam mais adeptos, a cada instante, entre a população e as tropas legalistas⁸⁰. Apesar de tentar salvar o restante de seu governo, que findaria em poucos meses, expedindo repetidos Decretos, a situação do Presidente se deteriorava rapidamente.

Segundo a ordem constitucional então vigente, em face de uma ameaça bélica, competiria às Forças Armadas partirem para o conflito com os revoltosos, em defesa dos poderes constituídos. Os revolucionários gaúchos chegaram ao Estado de São Paulo e deveriam entrar em combate, em Itararé, contra as tropas federais. Mas a batalha não ocorreu e os revolucionários continuaram sua marcha em direção ao Rio de Janeiro, sede do governo. Isto porque os comandantes militares da época, Generais Tasso Fragoso, Mena Barreto e Almirante Isaías de Noronha, optaram por outra solução. Na madrugada do dia 23 de outubro, o Exército ocupou a capital, e os chefes das Forças Armadas intimaram o Presidente da República em exercício a deixar seu cargo, o que não foi aceito. Em face da negativa, no dia 24 de outubro, os militares depuseram Washington Luís e formaram uma junta governista provisória⁸¹.

Em 01 de novembro de 1930, a junta militar transferiu a chefia de governo a Getúlio Vargas, que revogou a ordem constitucional então vigente. A Constituição de 1891 nascera de

⁸⁰“Nesta manhã, rebentara na capital, a Revolução. De volta da Casa de Correção, avistei-me com o Dr. J.J. Seabra, dele ouvindo o seguinte: A situação é muito grave. Imagine que no Palácio da Guanabara, no pavilhão superior, estão Washington Luís e o ministério considerando-se governo. No pavimento térreo, generais revolucionários praticam atos de governança. Ao lado do Presidente, encontram-se soldados fieis, alguns em pontos elevados do edifício, com fuzis metralhadoras. Em baixo, estão forças sublevadas, acompanhadas de populares, também em sublevação. A Marinha ainda não aderiu. Este homem tem amigos e de qualquer imprudência pode resultar uma carnificina”. Relato, na Assembleia Constituinte, feito pelo deputado Agamenon Magalhães. (Anais, vol. VIII, 1935, pg. 151)

⁸¹ Pela manhã, Getúlio foi informado de que o serviço de rádio do acampamento estava captando comunicados extraoficiais do Rio de Janeiro. As transmissões eram desconhecidas, um tanto quanto confusas, mas falavam de sublevações na capital do país, de unidades militares em estado de prontidão e de ameaças de bombardeio aéreo sobre o Palácio da Guanabara, residência oficial da presidência da República. Pouco depois do almoço, os primeiros informes foram se consolidando. Segundo as notícias, o alto-comando das forças armadas havia apresentado um ultimato a Washington Luís. Os quartéis exigiam a sua renúncia, em nome da pacificação nacional. Somente, muito mais tarde, à meia noite, após uma série de contrainformações e novas mensagens imprecisas, chegou a ratificação: a 22 dias da conclusão de seu mandato legal, o presidente acabara de ser deposto por um golpe militar. Uma Junta Governista Provisória, formada por dois generais – Augusto Tasso Fragoso e João de Deus Mena Barreto – e um contra-almirante, José Isaías de Noronha, presidente do Clube Naval, assumira o comando da nação. (Neto, 2012, p. 505)

um golpe político, e terminara, de forma melancólica, também relacionada a uma revolução, mas com contornos mais de outro golpe político.

III.1) A Criação da Comissão Itamaraty

A elaboração de nossa terceira Carta Magna, a Constituição de 1934, ocorreu em um ambiente de expressivas mudanças internas, tanto no quadro político, quanto no campo social. O país atravessara, num pequeno intervalo de dois anos, dois importantes movimentos revolucionários: o primeiro, em 1930, que implicou a derrubada não apenas do Presidente da República, mas sim de toda a estrutura política do país, através do fechamento do Congresso Nacional e do afastamento dos governadores estaduais. O segundo, em 1932, quando o Estado de São Paulo promoveu um levante armado, a favor da elaboração de uma nova Constituição.

A conturbada situação interna brasileira seria agravada pela influência do instável cenário político internacional, caracterizado por uma multiplicidade de ideologias efervescentes e conflitantes entre si. Havia o modelo de estado marxista, já implantado, de fato, na Rússia, desde 1917. Havia modelos socialistas, tendo como principal expoente a República de Weimar, na Alemanha. Havia modelos fascistas, como o implantado na Itália, por Mussolini, em 1922. Havia também democracias na Europa, apesar de minoritárias e submetidas a grandes dificuldades para se manterem.

A implantação de um novo modelo de Estado brasileiro evidentemente implicava a necessidade de uma nova Constituição. Adotou-se inclusive a terminologia de República Nova, para evidenciar o fim da estrutura antiga, denominada de República Velha, e o início de uma nova ordem no país. O indicado seria seguir os passos ocorridos em 1889, quando após a derrubada da monarquia, o governo provisório adotou as medidas necessárias para a elaboração da nova Carta, o mais rápido possível. Mas, no governo Vargas, os acontecimentos não ocorreriam deste modo.

Na sua posse, Getúlio fez um discurso típico de início de mandato, destacando a necessidade de reformas. Mas, o mais importante de sua fala residiu no que não foi dito, pois inexistiu qualquer menção à convocação de uma constituinte ou à elaboração de uma nova Constituição. O país passou a ser governado por Decretos, ou seja, por atos unilaterais do chefe do governo provisório. Até mesmo as regras constitucionais mais importantes foram livremente revogadas e alteradas por decisões do Executivo.

Os chefes de governo municipais, estaduais e federais não eram eleitos, mas sim indicados como interventores. Há de se destacar que o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, determinava, em seu artigo 2º, a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembleias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), das Câmaras ou Assembleias Municipais e de quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos, existentes nos estados, municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre.

Nos termos do artigo 1º do referido Decreto, o governo provisório exercia discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, através de uma Assembleia Constituinte eleita, fosse estabelecida a reorganização do país. As garantias constitucionais ficavam suspensas e era excluída a apreciação judicial dos decretos, dos atos do governo provisório e dos interventores federais.

Diferente de Deodoro da Fonseca, que, ao assumir o governo, aproximou-se da classe política, Vargas indicava que intencionava afastá-los. Todos os deputados e senadores perderam seus mandatos. Os governadores e deputados eleitos nos Estados também foram depostos. O ex-Presidente Washington Luís fora forçado a se exilar nos Estados Unidos. O mesmo ocorrera com Júlio Prestes, que deveria assumir como o novo Presidente da República.

A situação reinante no país de enfraquecimento das autonomias federativas e dos direitos dos cidadãos somente se justificava ou em governos ditatoriais, ou num período de transição para uma ordem democrática, que deveria ser o mais breve possível. Mas caminhávamos para um ano e meio de governo Vargas, sem qualquer convocação para a eleição dos constituintes ou dos outros agentes políticos, o que levantava dúvidas quanto ao caráter democrático do movimento.

A convocação para a constituinte surgiria não por uma mudança da postura de Vargas, mas sim pelo ressurgimento do conflito com as oligarquias. Com a Revolução de 1930, São Paulo passara de estado hegemônico a um ente sob intervenção e sem representatividade no governo Vargas. Sequer existia um governador estadual próprio, pois Getúlio nomeara um tenente pernambucano, João Alberto, para comandar São Paulo, o que deixou as oligarquias locais revoltadas. Para agravar a situação, os outros cargos públicos eram preenchidos por militares amigos de Alberto. A situação estava cada vez mais tensa e um levante era visto como iminente. Os paulistas sabiam que para recuperarem sua hegemonia política e até

mesmo voltarem a escolher o próprio governador do estado seria necessária uma nova Constituição.

O levante foi marcado para o dia 14 de julho, data da Revolução Francesa. No entanto, já ciente de que a situação encaminhava para uma revolta, Getúlio baixou em 14 de maio, o Decreto nº 21.402⁸², fixando a data de 3 de maio de 1933, para a realização das eleições para uma nova Assembleia Constituinte. O Decreto também criava uma Comissão para a elaboração de um anteprojeto. Assim, os constituintes, ao iniciarem suas atividades, teriam já um modelo a servir de base para as votações e discussões no plenário. Esta situação também acontecera em 1891, com o pré-projeto do qual participara Rui Barbosa, e, na constituinte de 1823 (dissolvida em 12 de novembro), com o pré-projeto de Antônio Carlos de Andrada.

Prevvia o artigo 1º do referido Decreto que o Presidente da Comissão seria o Ministro da Justiça e dos Negócios Interiores. Este cargo era ocupado por Francisco Antunes Maciel Júnior, um tradicional político gaúcho, participante ativo do movimento revolucionário de 1923, ocorrido no Rio Grande do Sul, contra a quinta eleição consecutiva do governador Borges de Medeiros. Em 1930, ocupante do mandato de deputado federal, participou diretamente do movimento armado a favor de Getúlio. Em 1932, apoiou novamente o chefe de governo, na guerra contra os paulistas⁸³. Portanto, Vargas colocou à frente da condução dos trabalhos da comissão não um político ou jurista independente, mas sim um aliado muito próximo.

Segundo o artigo 2º, a comissão teria tantos membros quanto fossem necessários para que estivessem representadas as correntes organizadas de opinião e de classe. Era uma proposta democrática, porque pretendia dar voz as mais diversas correntes políticas e ideológicas. Mas, este não era o perfil político de Vargas que, após perder nas urnas, ascendera ao poder através de um golpe. Destacamos que a elaboração de um Código Eleitoral, em 1932, fixando o voto secreto, está ligado mais ao compromisso político de mudanças para a atenuação de fraudes do que ao fortalecimento da democracia.

⁸²O Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, trazia a seguinte ementa: “Fixa o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembleia Constituinte e cria uma comissão para elaborar o anteprojeto da Constituição”.

⁸³Após a derrota dos paulistas e antevedo a formação da Constituinte, Antunes Maciel foi um dos fundadores, junto com Osvaldo Aranha e Flores da Cunha, do Partido Liberal do Rio Grande do Sul, formado com a intenção de atrair os políticos do Estado para apoiar o governo de Getúlio Vargas.

O viés autoritário ficou evidenciado com o processo de escolha dos integrantes da comissão, que seriam feitas diretamente pelo seu presidente, sem interferência da sociedade. Este mecanismo deixava claro que a seleção recairia, em sua maioria, sobre pessoas de confiança e alinhadas com o governo.

Ainda havia a necessidade de definição dos procedimentos a serem seguidos pela comissão. No entanto, seriam necessários mais quase seis meses para que fossem regulamentados os seus trabalhos internos. Somente com o Decreto nº 22.040⁸⁴, de 1º de novembro de 1932, foi fixado que a comissão não poderia reunir-se sem a presença de um terço de seus membros, nem deliberar sem a presença da maioria absoluta. O presidente poderia nomear subcomissões, que teriam o prazo de 15 dias, para receberem sugestões dos demais membros ou de instituições culturais, sindicatos, associações científicas, academias, tribunais judiciários e órgãos representativos de correntes de opinião.

Os trabalhos da comissão iniciaram-se apenas em 11 de novembro de 1932⁸⁵. No entanto, Antunes Maciel, então Ministro da Justiça, delegou, na primeira sessão, a condução dos trabalhos na subcomissão responsável pela elaboração do projeto constitucional, para o segundo presidente eleito, Afrânio de Melo Franco, então Ministro das Relações Exteriores⁸⁶. Por isso, as reuniões que deveriam se concentrar no Congresso Nacional ou no Ministério da Justiça, foram deslocadas para o Palácio do Itamaraty. Em face do grupo passar a se reunir sempre neste local, passou a ser conhecida como a Comissão Itamaraty.

Franco era também um veterano político e aliado de Getúlio, proveniente não do Rio Grande do Sul, mas de Minas Gerais. Seu primeiro mandato remonta a 1902, quando fora eleito para deputado estadual. Quatro anos depois elegeu-se deputado federal, onde permaneceria, por mais de 10 anos, exercendo sucessivos mandatos. Em 15 de novembro de

⁸⁴O Decreto 22.040, de 1 de novembro de 1932, trazia a seguinte ementa: “regula os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da futura Constituição brasileira”.

⁸⁵Ata da primeira sessão da Subcomissão Constitucional: No dia 11 de novembro de 1932, às 21 horas, na residência do sr. Afrânio de Mello Franco, Ministro das Relações Exteriores, à rua de Copacabana, nº 1.126, compareceram os Srs. José Américo, Ministro da Viação; Antonio Carlos, João Mangabeira, Agenor de Roure, Prudente de Moraes, Artur Ribeiro, Oliveira Vianna, Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda, Carlos Maximiliano e o General Gois Monteiro, nomeados pelo sr. Antunes Maciel, Ministro da Justiça e Presidente da Comissão incumbida de elaborar o anteprojeto que possa servir de base às deliberações da comissão geral. Compareceram também o citado Ministro da justiça, sr. Antunes Maciel, e o secretário da mesa da comissão geral, sr. Themístocles Cavalcante. (Azevedo, 1933, p. 264)

⁸⁶ Ata da primeira sessão da Subcomissão Constitucional: O sr. Afrânio de Mello Franco, antes de declarar iniciada a reunião, convida o sr. Antunes Maciel, Ministro da Justiça, a ocupar a presidência, o que é por este recusado sob a declaração de que, nomeando um segundo presidente para a comissão geral, teve em vista incumbir a esse segundo presidente a direção dos trabalhos da subcomissão. (Azevedo, 1933, p. 265)

1918, passou a ocupar o cargo de Ministro da Viação, durante o governo Delfim Moreira, encerrado em 28 de julho de 1919. Em 1920, retorna à Câmara dos Deputados, até ser nomeado para o cargo de embaixador do Brasil na Liga das Nações. Passou, portanto, a também ter experiência como diplomata. Em face da decisão do presidente Washington Luís de indicar outro candidato paulista para a sucessão presidencial, deixando os mineiros de lado, passou a articular com Vargas a formação da Aliança Liberal. Com a vitória do movimento revolucionário, teve seu apoio reconhecido, através da nomeação para ser Ministro das Relações Exteriores.

Para comporem a comissão, foi escolhido um grupo de políticos, todos fortesaliados do governo Vargas, e um grupo de especialistas em direito público. A exceção foi a escolha de um militar, o General Gois Monteiro, feita diretamente pelo chefe do governo provisório. Pela lógica, a liderança dos trabalhos recairia sobre os políticos, a quem caberia formular uma proposta constitucional que atendesse aos interesses de Getúlio, enquanto que os técnicos assumiriam um papel de assessores, portanto, posicionando-se em um segundo plano.

Oswaldo Aranha destaca na primeira reunião o alinhamento do grupo governista com os interesses do governo provisório:

O Sr. Oswaldo Aranha declara que os Ministros de Estado que fazem parte da comissão tem por missão principal, muito embora sejam formados em direito, dar as tendências do governo em relação ao pacto, porquanto o governo saído da Revolução de 30 tem responsabilidades oriundas dessa revolução e que dizem respeito ao programa devidamente prometido pelos homens que são os situacionistas de hoje. (Azevedo, 1933, p. 264)

Aranha era um dos fortes aliados de Getúlio Vargas indicado para integrar a Comissão Itamaraty. Apesar de ter nascido na época da monarquia, formou-se em Direito, em 1916, portanto sob a vigência da Constituição republicana de 1891. Seu primeiro cargo eletivo foi o de deputado federal, no ano de 1927. Participou ativamente da Aliança Liberal, chapa formada para concorrer à Presidência da República, em oposição ao candidato de Washington Luís. Com a derrota eleitoral, passou a defender a derrubada do governo por meio de insurreição armada. Foi o negociador com a junta militar para a entrega do poder ao novo chefe de governo provisório. Com a vitória do movimento foi designado Ministro da Justiça e dos Negócios Interiores, passando, em 1931, a ser o Ministro da Fazenda. Suas ligações diretas com o governo provisório evidenciavam que suas propostas no projeto constitucional estariam alinhadas com os interesses de Vargas.

José Américo de Almeida, escolhido para integrar a comissão, era outro político aliado de Getúlio Vargas, mas proveniente do estado da Paraíba. Iniciou sua carreira profissional como advogado, bacharelado, em 1908, pela Faculdade de Direito do Recife. Sua formação acadêmica ocorreu sob a vigência da Constituição de 1891. Tornou-se escritor, lançando obras de renome como *A Bagaceira*. Participou ativamente da revolução de 1930, sendo designado chefe político civil da revolução de 30, nos estados do norte e nordeste.

O segundo grupo que integrou a Comissão era composto por juristas e pessoas de perfil mais técnico. Como integrantes dessa ala, podemos destacar:

- 1) Carlos Maximiliano;
- 2) Themístocles Cavalcante;
- 3) Oliveira Vianna;
- 4) João Mangabeira.

Carlos Maximiliano foi político, advogado e jurista, tendo ocupado os cargos de Consultor Geral da República (1932-1934) e Procurador-Geral da República (1934-1936), e viria, pouco tempo depois, em 1936, a ser nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal.⁸⁷

Themístocles Cavalcante foi jurista, autor de obras jurídicas⁸⁸ e advogado. Mais tarde se tornaria Consultor Geral da República (1945-1946), Procurador Geral da República (1946-1947) e Ministro do STF (1967-1969).

Oliveira Vianna era professor, jurista, historiador e membro da Academia Brasileira de Letras, por várias obras publicadas, entre as quais podemos destacar *Populações Meridionais do Brasil* (1920), *O Ocaso do Império* (1925), *O Idealismo na Constituição* (1927), *Os Grandes Problemas Sociais* (1942) e *Instituições Políticas Brasileiras* (1949)⁸⁹.

João Mangabeira foi um dos juristas de participação mais ativas nos debates na Comissão Itamaraty. Ocupara também cargos políticos e era o único a evidenciar o seu estrito

⁸⁷ Maximiliano foi autor das obras *Comentários à Constituição Brasileira de 1891* (1918), *Hermenêutica e Aplicação do Direito* (1925), *Direito das Sucessões* (1937), *Condomínio* (1944) e *Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis* (1946).

⁸⁸ Entre as obras escritas por Cavalcante, destacamos *Do Mandado de Segurança* (1934), *Tratado de Direito Administrativo* (1942-1944), *A Constituição Federal Comentada* (1948), *Do Controle de Constitucionalidade* (1965).

⁸⁹ Vianna, durante o Estado Novo, seria um dos formuladores da política trabalhista de Vargas. O seu pensamento defendia o estado autoritário e antiliberal, além de difundir fortemente ideias eugenistas, de seleção das raças, com priorização do elemento branco. Desenvolveu uma concepção que foi muito corrente no Brasil, por décadas: a culpa pelo subdesenvolvimento do país deveria ser atribuída a determinados grupos raciais existentes na sociedade brasileira.

alinhamento político com as concepções socialistas.⁹⁰ Defendeu a elaboração de uma Constituição moderna segundo o modelo da Carta de Weimar.

Os tenentes também se fizeram presentes na comissão, com a escolha de Pedro Aurélio Gois Monteiro. Foi o comandante das tropas revolucionárias do Rio Grande do Sul para o Rio de Janeiro. Com vitória do movimento foi designado para comandar a 2ª Região Militar, onde teve conflitos com as oligarquias locais, deixando o cargo em maio de 1932. Acabaria sendo nomeado Ministro da Guerra, em 1934.

A montagem da comissão indicava que os trabalhos seriam dirigidos pela ala dos políticos próximos a Vargas, que escolheriam quais as normas mais convenientes. A ala técnica ocuparia uma segunda posição, atuando mais como assessores, que traduziria, para a linguagem constitucional, as ideias trazidas pelos aliados de Vargas. Não foi isto que aconteceu. A discussão envolveu, em muitos casos, debates aprofundados no campo das ciências jurídicas e do Direito Constitucional, levando a decisões fundamentadas e lógicas, que acabaram contrariando os interesses de Vargas.

III.2) A Opção pela Carta de Weimar

Este perfil de composição da Comissão deixava dúvidas sobre a imparcialidade dos trabalhos e sobre o modelo constitucional que seria traçado. No entanto, um elemento produzirá profunda influência no desenrolar dos trabalhos.

Isto porque o primeiro assunto a ser debatido residiu nas diretrizes a serem seguidas pela Comissão⁹¹. Havia três opções para o grupo. A primeira, seria produzir uma obra inédita, deixando de lado Cartas de outros países, para criarmos uma Constituição genuinamente brasileira. Esta opção mostrava-se inviável. Primeiro, porque o prazo era muito exíguo para se elaborar todo um acervo de normas originais. Segundo, porque seria preciso conseguir um

⁹⁰ Após o golpe do Estado Novo, passou a ser um atuante opositor ao Governo Vargas, vindo a ser condenado a quinze meses e meio de prisão.

⁹¹ Ata da primeira sessão da Subcomissão Constitucional: O sr. Mello Franco expõe, então, os fins da reunião : há necessidade da escolha de diretrizes ou, pelo menos, de um trabalho que sirva de roteiro às discussões e deliberações da subcomissão. Esse trabalho poderá ser a própria Constituição de 1891 ou uma obra inteiramente nova. (Azevedo, 1933, p. 268)

consenso sobre várias questões, o que se mostrava muito mais difícil, caso se tratassem de inovações e ideias nunca colocadas em prática.

A segunda, seria a de seguir as Constituições mais tradicionais. Em regra, eram Cartas sintéticas com disposições circunscritas à estruturação do Estado, a organização dos Poderes e aos direitos fundamentais. Como adotaríamos um modelo republicano, federativo e presidencialista, havia a Constituição dos Estados Unidos como fonte inspiradora. Parecia lógico a adoção desta opção se não fosse o fato de que a Constituição de 1891 já ter seguido este caminho, com resultados negativos advindos para o país.⁹²

Havia um consenso, entre os integrantes da Comissão, quanto à ineficiência do modelo americano. O deslumbramento de 1891 cedeu lugar à decepção de 1933. Em consequência, seguir a Carta americana, poderia gerar críticas pela não renovação, colocando em descrédito os trabalhos da Comissão.

João Mangabeira, na sua obra *Em Torno da Constituição*, desenvolve severas críticas à Constituição dos Estados Unidos, mesmo sendo a mais antiga em vigor. Em sua opinião, tratava-se de uma lei sem objetivos claros, que cedia aos interesses de todos os lados, e que apenas foi ratificada, nos Estados federados, por votações de maioria pífia, como destacado em sua análise:

A começar pela mais antiga, tudo na Convenção da Filadélfia foi transigência, ecletismo e conciliação. Nenhum pacto político, também, mais duramente combatido do que esse, que, em vários Estados, só a muito custo e por insignificante maioria logrou ratificação. Dos 72 convencionais primitivos, à sessão final da Convenção da Filadélfia, a 17 de setembro, apenas 42 compareciam. Mas Randolph, Mason e Gerry se recusavam a subscrever o projeto. Não os demoveu o sensacional discurso de Franklin, com as lágrimas nos olhos. Ainda assim, o grande sábio, coroado pela experiência dos seus 81 anos, começou por dizer “que há muitos pontos desta Constituição que eu não aprovo.” Hamilton, que se retirará da Convenção desde 29 de julho, a ela volve, nos dias derradeiros, para subscrever a Constituição que ele próprio qualificara de miserável expediente – a “Wretched Makeshift”. Mas os seus companheiros da representação de Nova York haviam abandonado o recinto, para nunca mais voltar, desde 16 de julho, quando se aprovou o “compromisso de Connecticut”, que assegurava aos Estados a igualdade na representação senatorial.

⁹²João Mangabeira destacou, em sua obra, que o anteprojeto de nossa primeira carta republicana, despertou forte dissidência entre os integrantes da comissão elaboradora: “mas a própria Constituição de 1891, tão endeusada, hoje, pelos amigos da rotina; o próprio projeto desta Constituição, embora com as modificações propostas pela Comissão dos 21, só logrou, entre os membros desta, o apoio integral dos senhores J. Catunda, Soares Neiva e Casemiro Junior. Dezoito, porém, dos membros dessa Comissão assinaram com restrições o projeto Rui, embora por ela própria modificado. Foram eles: Júlio de Castilhos, Amaro Cavalcanti, José Hygino, Ubaldino Amaral, João Pinheiro, Lopes Trovão, Bernardino de Campos, Lauro Muller, Leopoldo Bulhões, Gabino Besouro, Virgínio Damasio, Aquilino Amaral, Manoel Francisco Machado, Lauro Sodré. Assim, 18 dos membros daquela Comissão, e entre eles, todas as suas grandes figuras, dissentiam em parte do projeto, ainda mesmo por eles modificado, e só em globo, e transigindo, o apoiavam e subscreviam”. (Mangabeira, 1934, p. 12)

É que tudo é transigência nesse grande documento: desde a igualdade de representação estadual no Senado, até a permanência da escravidão, num regime democrático e livre, com a garantia assegurada pela seção 9ª de que não se poderia, até 1808, restringir aos Estados o direito de importar escravos. E não era senão por tudo isso que Hamilton classificava a Constituição de “shilyshaly”, isto é, incerta, hesitante, irresoluta, em resumo : eclética e transaccional. Por isto mesmo, a batalha de sua ratificação foi mais áspera que a da sua feitura. Em Filadélfia, o projeto alcançava a vitória por 23 votos, em Massachussets, por 18, na Virgínia e em New Hampshire por 10, em Nova York, por 3. (Mangabeira, 1934, p. 11)

A terceira opção resida em seguir o modelo traçado pela Constituição de Weimar. O problema é que se tratava de uma Carta muito diferenciada, ao trazer várias disposições alheias ao direito constitucional tradicional, como normas sobre família, cultura, ensino, assistência aos desamparados, direitos trabalhistas, dentre outras. Acrescente-se, ainda, que a sua criação ocorreu num ambiente de instabilidade interna e externa, de mudança abrupta do regime monárquico na Alemanha, dentre outras particularidades que não se aplicavam ao caso brasileiro.

No entanto, acabou-se adotando a terceira opção, e, em consequência iríamos elaborar um projeto constitucional muito diferente do desenvolvido na Constituição de 1891. Seria também a primeira vez, em nossa história, que elaboraríamos uma Constituição baseada em uma Carta alemã.

A Comissão Itamaraty sofreu forte influência das ideologias presentes na Europa, durante a década de 30. Ao longo dos trabalhos restou evidenciada a interseção de três ideologias:

- 1) Ideologia socialista alemã, em face do alinhamento com Weimar, que exerceria forte influência na ordem econômica e social.
- 2) Ideologia conservadora e cristã, que exerceria influência nas discussões sobre a família, casamento e sobre direitos fundamentais.
- 3) Ideologia fascista, que exerceria influência nas discussões sobre a organização sindical, representação classista, dentre outras.

O jogo ideológico que iria caracterizar as discussões na Comissão Itamaraty foi destacado por Oswaldo Aranha⁹³:

⁹³Mangabeira também destacou a pluralidade ideológica incidente sobre a nova Carta: “Constituição sem ecletismo, expressão total e absoluta de um sistema, somente será possível, quando, após uma revolução social triunfante, uma grande personalidade impuser ao seu partido vitorioso o predomínio indiscutível de sua inteligência, seu prestígio e vontade. É o caso da Constituição Soviética. Não era, nem poderia ser o caso da Revolução brasileira de 1930, em cujo leito desaguam correntes partidas de pontos opostos, em cujo bojo se abrigavam os interesses mais antagônicos, em cujas fileiras se atropelavam as ideias mais adversas, numa escala

A democracia foi aquela que nós adotamos; foi aquela que se radicou dentro do espírito brasileiro, e é a que preconiza a solução dessa profunda separação humana pela harmonia de todos, através de uma representação integral do povo, em todos os órgãos de sua governança. O socialismo, outra sugestão admitida e adotada, quis encontrar a solução do problema na representação das classes, ou melhor, na luta das classes, e pelo domínio, conforme o curso da vida do país, de umas sobre outras, na eterna luta determinada pela contradição de umas com outras. E, por fim, o comunismo, a querer reduzir essa minoria à condição de maioria, isto é, adotando o sistema do trabalho obrigatório e geral, e promovendo a divisão do resultado dela decorrente. Há também as sugestões intermediárias. Uma, que é simpática ao nosso ilustre companheiro da comissão (referindo-se a Gois Monteiro), é a do fascismo ou do ecletismo. (Azevedo, 1933, p. 1003)

III.3) Principais Inovações Adotadas pelo Anteprojeto

Todas as Constituições Modernas tem como orientação acabar com as desigualdades sociais. Se a constituição brasileira não marchar na mesma direção, deixará de ser revolucionária, para ser reacionária.

(João Mangabeira, em manifestação no início dos trabalhos da Comissão Itamaraty)

José Américo propôs que fossem traçadas as linhas gerais do projeto, com os títulos e seções, que poderiam ser elaborados por um grupo da comissão. Foi escolhido pelos presentes Carlos Maximiliano para ser o Relator Geral e desenvolver esta tarefa.⁹⁴

Maximiliano apresentou o esquema do projeto constitucional, na segunda sessão da comissão, realizada em 15 de novembro de 1932, que seria composta por cinco Títulos:

Título I) Organização Federal

Título II) Estados

Título III) Municípios

Título IV) Direitos e Deveres Fundamentais

Título V) Disposições Finais e Transitórias

O Título IV seria dividido em quatro seções:

cromática, que se distendia do vermelho das reivindicações marxistas ao negro da reação clerical. (Mangabeira, 1934, p. 13)

⁹⁴Reuniu-se ontem à noite, na residência do Ministro Mello Franco, a subcomissão designada para elaborar as bases do anteprojeto constitucional. Estiveram presentes todos os respectivos membros, salvo o Ministro Assis Brasil. Houve prolongada troca de ideias, ficando afinal assentado que o Sr. Carlos Maximiliano seja relator geral da subcomissão; que nessa qualidade apresente parcialmente, em cada reunião da subcomissão, um grupo de dispositivos para serem sucessivamente discutidos, de forma a se irem concatenando os títulos constitucionais, de acordo com o vencido. (Azevedo, 1933, p. 268)

Seção I) Qualidades e direitos de cidadão brasileiro

Seção II) Direitos e deveres do indivíduo

Seção III) Ordem econômica e social

Seção IV) Família e educação

Por vários motivos, a Carta de Weimar deveria exercer uma influência muito superficial e tênue sobre o nosso Direito. Tratava-se de uma Constituição elaborada para um estado de características sociais, econômicas e culturais profundamente diferentes das nossas. Tratava-se de uma Constituição elaborada para fazer a transição de um regime monárquico, para a República, mudança que também ocorrera no Brasil, mas em 1889, ou seja, há mais de quarenta anos. Tratava-se de uma Constituição elaborada para uma sociedade que acabara de sair do maior conflito, até então existente, a Primeira Guerra Mundial, e que enfrentava revoluções internas promovida por grupos alinhados ao marxismo.

Se olhássemos para a evolução política do Estado, logo também evidenciaríamos que a história da Alemanha não possuía interseções diretas com a nossa. O país, até 1919, era uma monarquia, fruto de uma unificação tardia, que aglomerou mais de 40 pequenas e médias nações europeias. Os pensadores que influenciaram a Carta de Weimar desenvolveram concepções para os alemães, não para o Brasil.

Em síntese, pela lógica, a Constituição de Weimar ficaria circunscrita apenas a uma referência longínqua, com capacidade quase nenhuma de, na prática, nos influenciar. No entanto, contrariando as análises que hoje podemos fazer, a realidade verificada, em 1934, foi muito diferente deste quadro.

Tanto o anteprojeto, quanto o seu substitutivo e a própria redação final da Constituição de 1934 romperam em definitivo com o modelo seguido por nossas Cartas anteriores (1891 e 1824), circunscritas apenas a organização dos estados, dos poderes e direitos fundamentais de primeira geração, e passaram a se alinhar com a arquitetura traçada pela Carta alemã e por um acervo expressivo de suas disposições.

O alinhamento ocorreu em vários níveis, passando pela organização do Estado, pela Ordem Econômica, pelos direitos sociais e, até mesmo, pelas novas disposições sobre a família e educação, que passaram a ser regulados no plano constitucional.

Para termos uma visão das mudanças, ressaltamos que a Constituição de 1891 era formada por cinco Títulos, assim distribuídos:

Título I) Da Organização Federal

Título II) Dos Estados

Título III) Do Município

Título IV) Dos Cidadãos Brasileiros

Título V) Disposições Gerais

Disposições Transitórias

Os Títulos II e III poderiam ter sido incorporados ao Título I, que dispõe sobre a organização federativa e a organização dos poderes. Vemos, portanto, que se trata de uma Carta sucinta e enxuta, trazendo apenas os assuntos considerados materialmente constitucionais.

O Anteprojeto, por sua vez, ao final, foi constituído por 13 Títulos, portanto, quase o triplo do número presente na Constituição de 1891, e abordava assuntos que sequer eram mencionados nas Cartas anteriores. Os títulos estavam assim distribuídos:

TÍTULO I) Da Organização Federal

TÍTULO II) Dos Estados

TÍTULO III) Do Distrito Federal

TÍTULO IV) Dos Territórios

TÍTULO V) Dos Municípios

TÍTULO VI) Dos Funcionários Públicos

TÍTULO VII) Da Nacionalidade e Cidadania

TÍTULO VIII) Da Declaração de Direitos e Deveres

TÍTULO IX) Da Religião

TÍTULO X) Da Família

TÍTULO XI) Da Cultura e do Ensino

TÍTULO XII) Da Ordem Econômica e Social

TÍTULO XIII) Disposições Gerais

Disposições Transitórias

Da análise desta estrutura, evidenciamos que a Comissão Itamaraty promoveu a regulamentação de um acervo de assuntos até então estranhos ao Direito Constitucional. O modelo seguia uma nova matriz constitucional, desta vez vinda da Alemanha, da Constituição de Weimar.⁹⁵

Por sugestão de Antonio Carlos e do relator, Carlos Maximiliano, os diferentes capítulos ou matérias constitucionais foram divididas por grupos de dois ou três membros da Comissão. Foi acertada a seguinte distribuição dos capítulos entre os membros:

- 1) **Conselho Nacional:** Melo Franco, José Américo e Prudente de Moraes.
- 2) **Família, Educação, Ordem Econômico e Social:** José Américo, João Mangabeira e Oliveira Vianna.
- 3) **Defesa Nacional, Organização das Forças Armadas e polícias dos estados:** Gois Monteiro.
- 4) **Poder Judiciário:** Artur Ribeiro e Antonio Carlos
- 5) **Política Econômica e Financeira:** Antonio Carlos, Agenor de Roure e Oswaldo Aranha.
- 6) **Direitos e deveres fundamentais e cidadania:** Mello Franco e Themístocles Cavalcante.

Divididos os trabalhos, a cada sessão, o relator ou relatores respectivos passaram a apresentar suas propostas para serem discutidas, debatidas e votadas. As decisões a que chegaram a Comissão serão detalhadas no capítulo seguinte.

A Comissão Itamaraty, ao final de seus trabalhos, chegou a um projeto de Constituição que incorporava mudanças sensíveis em relação à ordem constitucional fixada pela Carta Magana de 1891. O texto do Anteprojeto Constitucional trouxe, como principais mudanças:

- 1) Adoção de um modelo federativo centralizado;
- 2) Extinção do Senado;
- 3) Vedação à representação classista na Assembleia Nacional;

⁹⁵Os alemães usam a terminologia Seção, ao invés de Capítulo e sua Constituição é dividida em duas partes. A Primeira Parte é composta por sete seções, a Segunda Parte é composta por cinco seções, além das Disposições Finais e Transitórias. Weimar totaliza doze seções, o que equivaleria a doze capítulos. A Segunda Parte é composta pelas seguintes seções: I – O Indivíduo; II – A Vida Social; III – Religião e Sociedade Religiosa; IV – Instrução e Estabelecimento de Ensino; V – A Vida Econômica.

- 4) Eleição indireta para Presidente da República;
- 5) A criação do Conselho Supremo;
- 6) Regulamentação da Ordem Econômica e da Função Social da Propriedade;
- 7) Regulamentação dos Direitos Trabalhistas e da Liberdade Sindical;
- 8) Inovações nos direitos fundamentais;
- 9) Instituição de um capítulo versando sobre “A Família”;
- 10) Instituição de um capítulo versando sobre “O Ensino”.

Passaremos a analisar o processo de construção de cada uma destas modificações, os atores envolvidos e as principais influências que se fizeram presentes.

1) **O Modelo Federativo Centralizado**

Na Comissão Itamaraty, as três correntes dominantes (a técnico-jurídica, a pró-governo e a defensora do Estado social) também mostraram sua influência na definição do modelo federativo a ser implantado pela Constituição de 1934, discutido na 3ª sessão.

Havia o modelo americano, que fora transplantado para o Brasil, em 1891, sem uma discussão prévia e sem uma análise da sua adequação às particularidades do nosso país. No entanto, a opção pelo federalismo com alto grau de descentralização trouxe problemas graves, como o controle oligárquico da máquina pública e dos órgãos políticos por pequenos grupos, em muitos casos, por famílias, os desmandos e arbítrios, o domínio dos Estados mais fortes sobre os mais fracos, dentre outras distorções. A federação brasileira entrou em crise e seu golpe final ocorreria com a Revolução de 30.

Havia o modelo alemão, implantado em Weimar, que fixou uma federação com as principais competências administrativas e legislativas centralizadas nas mãos da União. Os antigos reinos e cidades-estados foram todos convertidos em Landers, dotados de uma autonomia muito limitada. A concepção de Estado social intervencionista implicava um governo federal fortalecido e investido da posição de protagonista da execução das ações.

Na Comissão Itamaraty, a inclinação pela opção alemã ficou clara, pois os membros convergiam sobre a necessidade de um grau maior de centralização. Oliveira Vianna fez a defesa do novo modelo federativo a ser seguido:

Considero assim o Estado Federativo um caso especial de descentralização. Nego, portanto, em teoria, quaisquer direitos privativos dos Estados em face da União e lhes reconheço apenas os que a União lhes concede para o fim de melhor gestão dos

interesses locais. Transformo, pois, o antigo conceito - de federação de estados – no conceito mais racional de uma organização descentralizada no país. Daí a conclusão de que nenhum estado é autorizado a invocar os direitos da sua autonomia ou a defesa de um interesse local para obstar que um interesse de caráter geral ou nacional se possa realizar dentro do seu território. Nenhum Estado, como nenhum cidadão e nenhuma classe, tem direitos contra a coletividade nacional, não há direitos contra a nação ... (Azevedo, 1933, p. 288)

A questão passava a ser como se chegar ao melhor modelo de federalismo centralizado. Entre os integrantes da comissão surgiram duas propostas:

- a) A primeira, listarmos algumas competências para os Estados e fixarmos que todas as não listadas seriam conferidas à União.⁹⁶ Seria, inverter a previsão do artigo 65, §2º, da Constituição de 1891, trocando a posição dos entes estaduais pela União.⁹⁷
- b) A segunda, aumentarmos a esfera de competências da União, com a ressalva de que os Estados apenas poderiam adentrar nessas áreas, enquanto a União não houvesse ainda legislado ou exercido os seus poderes de administração.⁹⁸

A primeira opção seria a menos agressiva, com contornos políticos menos radicais, mas a segunda era o modelo adotado pela Carta de Weimar. Os constituintes alemães, na primeira parte da Constituição de 1919, regulamentaram a “Organização e Atribuições do Reich”, atribuindo, ao longo de 5 artigos (arts. 6º ao 11), extensas competências à União. Uma característica que chama a atenção reside no fato de que todos os principais Direitos do país, incluindo o processual, passaram a serem produzidos apenas pelo ente federal. O modelo germânico avançou no sentido oposto ao trilhado pelos Estados Unidos.

Como meio a permitir a atuação dos Estados, os alemães fixaram, em seu artigo 12, que estes entes poderiam legislar, enquanto a União não produzisse a legislação sobre o

⁹⁶Oliveira Vianna inicialmente defendeu esta opção: “Este é que parece dever ser o postulado fundamental que nos deve inspirar na elaboração da nova Carta Constitucional. Desde que o aceitamos não creio que possamos conservar a organização federativa, tal como exprime o art. 65, § 2º, da Constituição quando declara caber aos Estados todo e qualquer poder ou direito que não lhe for negado por cláusula da Constituição. Este dispositivo constitucional exprime uma concepção do Estado federal que me parece incompatível com as nossas realidades e necessidades presentes e, mesmo, com o sentido superior da Revolução, que é de integração nacional. Os fundamentos da nova estrutura federal que vamos organizar deveriam assentar sobre o princípio oposto: o da reserva, a favor da União, de todo poder ou direito não conferido expressamente aos Estados”. Ata da terceira Sessão da Subcomissão Constitucional (Azevedo, 1933, p. 289)

⁹⁷ CF 1891: “Art. 65 - É facultado aos Estados: § 2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”.

⁹⁸Esse modelo não era inovador, pois fora proposto na primeira constituinte republicana por José Hygino e Amaro Cavalcanti, sob o título “da gradação das leis e atos do governo”.

assunto, e, em seu artigo 13, fixaram a prevalência do direito federal sobre o estadual.⁹⁹ Há de se destacar que a Alemanha, em 1919, foi convertida em uma República Federativa, composta por 17 estados dotados de autonomia, denominados de Landers.

O modelo centralizador weimariano será defendido¹⁰⁰ e seguido pela Comissão Itamarati, que decidiu pela concentração na União, da competência para legislar sobre direito civil, comercial, processual¹⁰¹, criminal, penitenciário, organização judiciária, trabalho, licenças, aposentadorias, comércio exterior e interior, navegação de cabotagem e dos rios e lagos do país, comunicações postais, telefônicas, telegráficas, dentre outros assuntos. Pela proposta, passaríamos a ter um federalismo com perfil muito distante em relação a 1891 e muito próximo de um estado unitário.

Uma proposição inusitada, surgida na Comissão, foi a sugerida por Carlos Maximiliano, fixando que “nenhuma lei pode atribuir mais direitos aos filhos de um Estado do que aos outros”. João Mangabeira considerou totalmente desnecessária esta previsão, porque adotávamos o princípio da igualdade, fixando que todos são iguais perante a lei. No entanto, Prudente de Moraes afirmava que apesar deste princípio ser secular em nosso direito, os Estados não o observavam, citando, como exemplo, o Rio Grande do Sul, que restringe a ocupação do cargo de presidente apenas a quem lá nasceu. Colocado em votação, a proposta acabou sendo aprovada.

2) A Extinção do Senado

Na quinta reunião da subcomissão, realizada em 28 de novembro de 1932, os presentes deliberaram sobre o capítulo do Poder Legislativo. Participaram dos debates, Antunes Maciel, Oswaldo Aranha, Gois Monteiro, Carlos Maximiliano, Themístocles Cavalcanti, Prudente de Moraes, Artur Ribeiro, Agenor de Roure e João Mangabeira.

⁹⁹ Art.12. Enquanto o Reich não usar do seu direito de legislar, os Landers conservam esta competência exclusiva do Reich. Art. 13. O direito do Reich prevalece sobre o direito dos Landers.

¹⁰⁰ Oliveira Vianna foi um dos fortes defensores do modelo weimariano, destacando que “há para isto uma razão poderosa: é a tendência, que se está observando em nosso país, como aliás já se observa em outros países de regime descentralizado – da transformação incessante dos interesses locais em interesses nacionais. (Azevedo, 1933, p. 289)

¹⁰¹ Na redação inicial do artigo 33, a comissão havia aprovado que a União legislaria sobre o direito processual da justiça federal, mas Carlos Maximiliano, defendendo o sistema alemão, propôs que o direito processual fosse único para todo o país. Com a aprovação da sua proposta, a nova redação ao artigo passou a ser legislar sobre “direito civil, comercial, criminal, penitenciário, processual e ...”

A primeira questão residia no órgão competente para o exercício do Poder Legislativo. Desde 1891, as funções legislativas eram de competência do Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Adotávamos, portanto, um sistema bicameral, fixado pelo artigo 16 da Constituição de 1891¹⁰², que se inspirou no direito americano.

Tratava-se de um modelo que copiamos, na primeira Carta Republicana, da Constituição Americana de 1787. Na organização estruturada pelos Estados Unidos, há uma Câmara de Representantes, formada por representantes do povo, e um Senado, formado por representantes dos Estados da federação¹⁰³. Na verdade, optamos por uma estrutura pertencente a outro direito, sem discutirmos a sua necessidade e utilidade para o Brasil.

Havia, em 1933, dois modelos constitucionais de estruturação do Poder Legislativo: o primeiro residia no bicameralismo, um sistema adotado, há séculos, pela grande maioria dos Estados internacionais, incluindo o Brasil, onde funcionava desde 1824.

O segundo residia no modelo unicameral, um sistema novo e restrito a poucos países, pois fora fixado pela Constituição de Weimar, e adotado na Alemanha, a partir de 1919. A Espanha, em 1931, seguiu o modelo alemão, passando a adotar a câmara única.

Parecia lógico que penderíamos para a primeira opção, mas não foi isto que ocorreu. Carlos Maximiliano apresentou uma proposta fixando que o Poder Legislativo passaria a ser exercido por uma Assembleia Nacional, não mais pelo Congresso Nacional. Na parte final de seu texto, previa que a referida Assembleia seria composto apenas por uma casa, extinguindo-se, assim, o sistema bicameral.

Chama a atenção que os termos propostos implicariam uma mudança radical na composição do Legislativo e o afastamento por completo do modelo americano. Também nos afastávamos de uma tendência mundial, pois era minoritário o grupo de países unicamerais.

¹⁰²Art. 16. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. § 1º. O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

¹⁰³Cada Estado americano elege dois representantes para o Senado, com mandato de seis anos. A renovação ocorria a cada dois anos, de um terço dos mandatos. Em 1891, produzimos adaptações a este modelo, ao fixarmos que o número de senadores por Estado e pelo Distrito Federal seria de três, o mandato de nove anos e a renovação alternada pelo terço trienalmente (a regra atual, fixa que o mandato será de oito anos, renovado alternadamente entre 1/3 e 2/3).

Poderíamos pensar que a radicalidade da mudança proposta por Maximiliano não seria bem recebida na comissão, mas, na prática, observou-se o contrário. Prudente de Moraes, externou seu voto amplamente favorável à extinção do bicameralismo, destacando:

Duas câmaras, não. Uma só. Opino pelo não ressurgimento do Senado. Quero a Assembleia Nacional, para exercer o poder deliberativo ou legislativo. Com alguns dos meus livros, acho o Senado uma instituição antidemocrática e em franca decadência, embora ainda conservado na maioria das nações. ... A essa observação acrescenta o presidente da comissão parlamentar do projeto da Constituição Espanhola e da comissão jurídica assessora, que essa câmara já não é hoje a primeira, nem segunda, não sendo mais do que simples lembrança do passado, que o tempo varrerá. (Azevedo, 1933, p. 319)

No entanto, logo foram levantados dois problemas com a eliminação da casa senatorial:

1º) Os Estados deixariam de ter uma representação igualitária, e, na Câmara, com a representação proporcional à população, teríamos um desequilíbrio, pois os entes federados mais populosos teriam um poder decisório maior do que os menores.

2º) Com o fim da casa revisora, não teríamos um órgão capaz de refrear os excessos cometidos pela Câmara.

Quanto ao primeiro problema, a solução apresentada por Prudente foi o de seguir uma proposta do Partido Republicano Dissidente de São Paulo¹⁰⁴, limitando o número de representantes por Estado, o que impediria diferenças extremas¹⁰⁵.

A proposta residia em fixarmos um número máximo de deputados por unidade federativa. Por um lado, perder-se-ia em termos de proporção entre o número de deputados e o número de eleitores, mas, por outro, não haveria a possibilidade de um ou poucos Estados imporem sua vontade sobre os demais.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Para remover esses inconvenientes, que nós, paulistas, com inteira insuspeição, reconhecemos, pugnaremos pela reforma do parágrafo 1º do artigo 28 da Constituição, a fim de se estabelecer que o número de deputados seja determinado por lei, em proporção que não exceda de um por cento e cinquenta mil habitantes, não devendo esse número, em relação a cada Estado, ser inferior a quatro, nem superior à sexta parte da totalidade de seus membros. (Azevedo, 1933, p. 321)

¹⁰⁵ A Constituição de 1891, em seu artigo 28, apenas fixava um número mínimo de deputados por unidade, não havendo número máximo. (Art. 28. § 1º. O número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado)

¹⁰⁶ Mas acho que esse perigo poderá talvez desaparecer com uma providência, que, vejo consignada no programa do Partido Republicano Dissidente de São Paulo, de que foi chefe Prudente de Moraes, já no fim de sua vida. Sob o nº V, aí se vê: “Diminuição do número de deputados e fixação de seu máximo para os Estados”. Eis aí a medida, que com esta ou aquela modificação, poderia afastar o perigo a que aludi, resultante da simples eliminação do Senado. E sendo assim, não tenho nenhum embaraço para dar o meu voto pela Assembleia Nacional. (Azevedo, 1933, p. 320)

João Mangabeira também se alinhou à proposta do unicameralismo, destacando que a existência do Senado apenas se justificava, caso esta Casa representasse outras classes da sociedade. No entanto, como os senadores eram políticos eleitos pelo mesmo processo eleitoral dos deputados, evidenciava-se inútil termos uma segunda câmara cuja diferença em relação à primeira, resida apenas no número de integrantes.

Quanto ao segundo problema, Carlos Maximiliano propôs que, para evitarmos arbítrios resultantes de um sistema unicameral, seria criado um novo órgão, em substituição ao Senado, denominado de Conselho Nacional, com competências para organizar os projetos e discuti-los preliminarmente, antes do envio à Câmara, e, em caso de veto, proceder a nova avaliação¹⁰⁷. Prudente de Moraes utilizava o termo de Conselho Supremo.

Dois pontos são interessantes na análise de Maximiliano. O primeiro refere-se à informação sobre a tendência atual de criação de Conselhos. A Constituição de 1891 não fazia qualquer previsão quanto à existência de um órgão como este. A Constituição de 1824 instituiu o Conselho de Estado, mas este não detinha a competência de atuar como casa revisora. Sendo uma estrutura estranha ao nosso direito constitucional, há de se questionar o porquê de sua criação. Certamente, que a resposta reside na influência externa, que não viria nem dos Estados Unidos, nem da Inglaterra, países que possuem uma segunda casa legislativa. Encontraríamos esta estrutura na Constituição de Weimar, que implantara, na sua Seção IV, o Conselho do Reich (Reichsvat), que assegurava aos Estados alemães participação na legislação e na administração federal. Nos termos do art. 74 da Carta alemã, as leis aprovadas pelo Reichstag poderiam ser vetadas pelo Reichsvat, o que implicava a necessidade de nova votação no Reichstag. Se as duas casas não chegassem a um acordo sobre o projeto de lei, o Presidente do Reich poderia colocá-lo em referendun, no prazo de três meses, caso contrário, a lei seria considerada inconstitucional. O veto também poderia ser derrubado por dois terços do Reichstag.

¹⁰⁷O sr. Carlos Maximiliano enuncia seu modo de pensar. Há quarenta anos votaria pela manutenção do Senado, porque a orientação daquele momento não oferecia outro meio de forçar os legisladores à mediação madura sobre certos assuntos, senão desdobrando o Poder Legislativo em duas câmaras. Com a evolução do Direito Público criaram-se, porém, com enorme felicidade, os Conselhos. Denominou de Nacional, o que seria brasileiro, como outros o denominam de Conselho Federal ou Conselho de Estado e o sr. Prudente de Moraes prefere seja chamado de Conselho Supremo da República. Era essa a única utilidade realmente grande do Senado. Ela fundamentava a conhecida opinião de Washington, na sua célebre discussão com Jefferson, partidário da câmara única de que o Senado seria o pires para resfriar as paixões da xícara. Entretanto, criando o Conselho Nacional, esta desejável mediação se dará por meio dele, ao organizar os projetos e ao provocar discussões preliminares, somente depois do que irão os projetos à Assembleia; posteriormente, no caso de veto, ainda poderá o Conselho posteriormente examinar o assunto. (Azevedo, 1933, p. 320)

O segundo ponto reside na real função do Senado, que seria a de conter os excessos da Câmara. Ou seja, o propugnado modelo americano, que atribuía a esta casa legislativa, a função de equilíbrio federativo, não era relevante no contexto político brasileiro. Portanto, na verdade, o papel de isonomia dentro da federação, aqui, era substituído pelo papel de controle legislativo da outra casa.

Oswaldo Aranha, apesar de reconhecer a necessidade em resolver o problema da diferença de representantes por Estado na Câmara dos Deputados, votou a favor da Assembleia Nacional, com a eliminação do Senado, fundamentando seu voto na concepção exposta por Mangabeira, de que, na verdade, não havia diferenças entre os integrantes do Senado e os da Câmara dos Deputados:

Admite os fundamentos dos votos já enunciados especialmente o detalhe mencionado pelo sr. João Mangabeira, de que, sendo o Senado eleito pela mesma fórmula da câmara, não se justifica a sua existência. A função do Senado, aliás, estaria perfeitamente atribuída à Câmara se nesta todos os estados tivessem três deputados. O processo de elaboração da lei seria mais fácil e não sofreria os males constatados pelo sr. Prudente de Moraes. (Azevedo, 1933, p. 323)

Themístocles Cavalcante votou pelo unicameralismo, mas defendeu a concepção de que a casa legislativa tivesse representação tanto político, quanto classista.¹⁰⁸ Este voto evidenciava que havia um outro problema a ser resolvido no modelo unicameral proposto: o da existência, em sua composição, de deputados representantes do povo e de representantes das classes profissionais. A comissão decidiria esta questão em outra sessão, como detalhado, no próximo item.

Como o presidente da Comissão também se alinhou ao modelo unicameral, a dissidência ficou circunscrita apenas a Artur Ribeiro que votou a favor da manutenção do Senado, destacando que a existência de duas casas, tornava o debate legislativo mais aprofundado, garantindo-se uma melhor elaboração da lei.¹⁰⁹

Ao final, ficaram aprovadas as seguintes redações para os artigos 20 e 22 do anteprojeto:

¹⁰⁸“Se eu tivesse de dar o meu voto, sem atender a outras considerações que não as de caráter puramente ideológico, opinaria por uma pequena Assembleia, técnica, profissional, organizada por meio de representação de classes. Por isso, transigindo diante de tais imperativos, voto por uma Assembleia só, com dupla representação, uma política e outra de classe, com funções conjugadas e número reduzido e limitada de membros.” (Azevedo, 1933, p. 323)

¹⁰⁹ Oswaldo Aranha, em contestação, destacou que a vantagem da passagem por dois corpos legislativos será atendida pela criação do Conselho Nacional, com competências para revisão das leis.

Art. 20. O Poder Legislativo será exercido pela Assembleia Nacional, com a sanção do Presidente da República.

Art. 22. A Assembleia Nacional compor-se-á de Deputados do povo brasileiro, eleitos por quatro anos, mediante sistema proporcional e sufrágio direto, igual e secreto, dos maiores de 18 anos.

3) Vedação à Representação Classista na Assembleia Nacional

Definido que o sistema seria unicameral, a comissão passou a analisar a questão sobre os membros que integrariam a nossa casa legislativa. A proposta tradicional e mais lógica residia na composição do legislativo nacional exclusivamente por representantes do povo.

A proposta alternativa admitia uma composição mista: parte, representantes do povo; parte, representantes das categorias profissionais. Esta alternativa fora implantada na Alemanha, pela Carta de Weimar, mas com diferenças, pois, neste país, acabou-se criando uma casa em separado para os classistas.

O modelo alemão era, de fato, muito avançado, porque trazia contornos da concepção marxista de ascensão do proletariado ao domínio político, misturado com princípios socialistas de melhoria das condições trabalhistas pela negociação pacífica e aumento da representação legislativa dos trabalhadores. Uma assembleia de operários transmitia a ideia de que a revolução do proletariado pulara o estágio inicial da luta de classes e alcançava uma etapa avante, de subida ao poder.

Havia vários outros problemas a envolver esta proposta, em especial, como assegurar uma representação de todas as extensas categorias profissionais; como eleger os representantes; qual o número de representantes por categoria; qual a duração do mandato; qual a extensão das prerrogativas legislativas; dentre outras questões.

Em síntese, um modelo muito complexo para ser seguido por qualquer democracia consolidada e avançada do mundo, o que não era o caso do Brasil, de 1934. Para tornar a questão ainda mais complicada, o governo Vargas resolvera aderir à concepção alemã, não por converter-se em discípulo de Weimar, mas sim por oportunismo político.

Com a criação de uma representação classista, os representantes oriundos de partidos políticos perderiam espaço. Em consequência, Vargas conseguiria, por um lado, enfraquecer as oligarquias tradicionais dos Estados, que eram, em grande parte, seus inimigos, ressentidos

por terem sido derrubados em 1930, e, por outro, fortaleceria politicamente a classe trabalhadora.

Pode parecer paradoxal que uma concepção existente apenas na Europa, com interseções junto ao marxismo, redimensionada pelos alemães, acabasse sendo apoiada por um político conservador como Vargas. Mas, analisando sob a ótica do jogo político brasileiro da época, conseguimos entender o porquê da aproximação do governo provisório com este modelo. A classe trabalhadora seria controlada e colocada como aliada direta de Getúlio, através do modelo corporativo baseada no sindicato único e subsidiado por um imposto sindical, de inspiração fascista, já em fase embrionária por aqui. Ou seja, misturaríamos socialismo, marxismo e fascismo, sem saber ao certo os resultados desta inovação.

Nesta conjuntura política iniciaram-se as discussões na comissão. Logo no início dos debates entre os membros, ficou evidenciado que a ala técnico-jurídica considerava a proposta de representação classista muito avançada para 1934, pois representava um rompimento abrupto com o modelo tradicional de representação popular. Agenor de Roure, o primeiro a se manifestar, defendeu a exclusividade da composição por deputados eleitos pelo povo, alegando que a representação por classes violava os princípios democráticos de nosso Estado.¹¹⁰

Prudente de Moraes destacou que, na própria Alemanha, ficou evidenciado que este sistema não funcionava¹¹¹. Seu voto, portanto, foi contrário à representação classista. A oposição viria com João Mangabeira, forte defensor da representação classista. Em sua contestação, alegou que a criação de uma câmara classista na Alemanha não foi mal sucedida, apresentando, na verdade, problemas por ser composta por um número alto de integrantes,

¹¹⁰Roure inclusive destacou que, se aprovada esta disposição, deveríamos riscar do preâmbulo a palavra “regime democrático”.

¹¹¹Prudente de Moraes trouxe o seguinte voto escrito: “Li livros, conferências, publicações esparsas. Achei o assunto interessante e muito bem estudado por escritores estrangeiros e também pelos nossos, alguns dos quais o conhecem e o expõe admiravelmente. Mas, não achei nada que me convencesse da superioridade de semelhante sistema ao da representação política, nem da conveniência de sua adoção entre nós, para a constituição da Assembleia Nacional, quer no seu todo, quer em parte. Pesei bem todos os argumentos pró e contra o sistema da eleição por grupos profissionais, argumentos que estão todos divulgados e que eu não me animaria a reproduzir aqui em face dos eruditos membros desta outra comissão, e conclui não aceitando a inovação e preferindo o sistema que aqui tem vigorado até agora. Prefiro que os profissionais sejam eleitos como simples cidadãos, que sejam espalhados na massa de eleitores, sem nenhuma diferenciação, e como tais deem os seus votos individuais. Todos os profissionais poderão assim influir na escolha da representação, mas não por grupos ou por classes separadamente”. (Azevedo, 1933, p. 324)

questão depois sanada¹¹². Na defesa da representação, destacou que não se tratava de uma inovação absurda, mas de uma ideia desenvolvida no direito europeu do século XIX:

Não se diga aliás, que estas teorias são de agora, que se trate de devaneios ideológicos, como por aí se diz. Não! A representação de classe sob a forma alvitada no voto do Sr. Themístocles Cavalcanti foi levantada a primeira vez por um dos maiores gênios que a humanidade tem visto, por um ilustre e estupendo homem de estado, diante de cuja projeção, como estadista, talvez empalideça sua própria glória militar – Napoleão. Ele propunha que, na câmara francesa, de seiscentos e tantos deputados, fossem destinados vinte e três lugares para os representantes do comércio e da indústria, eleitos pelas respectivas corporações. E essa ideia foi referendada, teve textura dada por um dos maiores gênios, uma das maiores glórias da humanidade, pelo filósofo, estadista, político, historiador, publicista, pensador, literato, Benjamim Constant. (Azevedo, 1933, p. 328)

Carlos Maximiliano considerava pouco defensável a representação classista, primeiro, por ser muito difícil se definir uma fórmula que assegurasse uma representação de toda a classe trabalhadora. Mas, o principal motivo residia no estágio de desenvolvimento do capitalismo no Brasil que, de forma contrária ao da Alemanha, ainda era muito incipiente, não havendo classes trabalhadoras no interior do país e, mesmo nas cidades, as mesmas estavam circunscritas a algumas atividades. Destacava, ainda, que nem na Europa, onde o socialismo encontrava-se avançado, não houve o desenvolvimento da representação classista.

Oswaldo Aranha, aliado direto de Vargas, tentou influenciar o voto dos demais, mostrando que não se estava discutindo a representação individualista, que classificou como ultrapassada, e sim a necessidade de modernização do país, que seria obtido com a implantação da nova representação de classes.

Haveria avanços na democracia, pois os trabalhadores votariam em duplicidade: nas lideranças políticas e nas lideranças trabalhistas. Esse processo levaria a uma crescente conscientização do empregado e, principalmente, sua libertação do domínio oligárquico, até então presente no Brasil.¹¹³

¹¹²O argumento invocado contra o Conselho Nacional, na Alemanha, não tem grande procedência. Criado, a princípio, com 326 membros, reunia os homens mais ilustres da Alemanha; mas se tornou um grande parlamento, uma espécie de Associação Comercial do Rio de Janeiro. Logo, em seguida, baixaram esse número para 124 membros pelas circunstâncias. (Azevedo, 1933, p. 325)

¹¹³Em defesa da representação classista, Oswaldo Aranha destacou, em seu voto: “cumpre-lhe olhar para o país, verificar o que já produziu e o que virá a ser, ou melhor, o que já foi e o que poderá ser o velho processo de representação que se está procurando manter, ao mesmo tempo que se auscultam as vantagens que advirão da representação de classes. Mas esse mesmo cidadão deve ter seus direitos acrescidos com o de votar dentro de sua classe e pela sua classe. Não há prejuízo nenhum para a organização do país nesse acréscimo; ao contrário, seria

Gois Monteiro, aliado de Vargas, votou favorável à representação classista, alinhando-se com Oswaldo Aranha e com João Mangabeira. No entanto, o presidente da Comissão, Antunes Maciel, levantou que, mesmo ganhando a proposta de representação classista, haveria a necessidade, primeiro, de definirmos como se daria a eleição, qual o número de deputados classistas, dentre outras questões. Para solucionar este problema, foi combinado que Mangabeira traria uma redação em respostas as dúvidas que estavam surgindo.

João Mangabeira, na sexta sessão, apresenta a proposta de disposição que regulamentaria a representação classista:

Art. A Assembleia Nacional compõem-se de Deputados do povo brasileiro e dos de classe, eleitos de acordo com a lei ordinária, observadas as seguintes prescrições:

§ 1º. Os deputados constituirão $\frac{3}{4}$ da Assembleia e serão eleitos pelo sistema proporcional e por sufrágio universal, igual, direto e secreto dos maiores de 18 anos, e qualquer sexo, legalmente alistados.

§ 2º. Os deputados de classe serão eleitos separadamente, obedecidas as seguintes condições:¹¹⁴

Oliveira Vianna, analisando a proposta, considerou muito avançado para o Brasil, implantar uma representação profissional nos moldes apresentados. Talvez, no futuro, mas, em 1934, não era a época ainda.¹¹⁵

Antonio Carlos destacou ser completamente contrário à representação de classes no parlamento brasileiro, por extrapolar em muito os seus padrões tradicionais¹¹⁶. Era difícil para

uma contribuição por tal forma vantajosa à organização brasileira, que ninguém poderia vacilar. ... Atualmente o pedreiro, o carpinteiro, nas classes proletárias, os patrões e os das classes liberais, votam com o chefe político. Mas, daqui para diante, embora continua a votar para uma representação política, atenderá também aos interesses de sua classe. De acordo com eles, votará, não com a mentalidade do seu chefe político, mas com a mentalidade acrescida, que hoje tem todo homem, adquirida com o decurso do tempo; votará dentro da sua classe com outros esclarecimentos, trazendo à vida do país maior estabilidade e sabendo que não precisa da proteção daquele chefe político, isto é, de outro indivíduo, por isso que conta com a proteção de sua classe, para o seu voto, para a sua liberdade, para a sua existência". (Azevedo, 1933, p. 327)

¹¹⁴Mangabeira, em sua proposta, limitou a representação classista a um quarto dos deputados, porque pretendia quebrar a resistência dos que alegavam violação à democracia neste modelo. Com um número reduzido de classistas, a grande maioria da Assembleia seria formada pelos deputados eleitos pelo povo, ou seja, os representantes escolhidos democraticamente seriam majoritários.

¹¹⁵O meu pensamento, portanto, sobre esse ponto é que não devemos pensar, por enquanto, numa representação profissional na Assembleia Nacional. O máximo que poderíamos fazer seria armar a Assembleia Nacional da faculdade de instituir este regime quando julgar oportuno, isto é, logo que venha a reconhecer que a organização profissional de nossas classes já atingiu um grau de maturidade capaz de assegurar uma legítima representação parlamentar. (Mangabeira, 1934, p. 344)

um político arraigado ao modelo clássico, conceber que o sistema proposto funcionasse dentro da estrutura da tripartição de poderes. Na sua visão, os políticos teriam necessariamente de serem agentes eleitos pelo sufrágio universal. Prudente de Moraes também proferiu seu voto contra a representação classista.

Themístocles Cavalcante, apesar de seu perfil técnico, tinha a proposta mais avançada de todos os membros, defendendo inclusive que a Assembleia Nacional fosse composta apenas por representantes classistas, o que traria significativos benefícios para o país. Mostra-se interessante o registro trazido na sessão deliberativa, acerca de seu voto:

É por uma Assembleia Nacional, constituída integralmente de representantes de classe. Contudo entende que, no momento se deve transigir com a realidade brasileira e admitir a coexistência da representação de classes e da representação de partidos políticos que por sinal estão tão desorganizados quanto as próprias classes. Pensa que a organização de classes, no Brasil – país que se está desagregando por excesso do individualismo – será um grande elemento de solidariedade nacional, que poderá contribuir para a organização de nosso regime político. Nesta conformidade, parece-lhe que se deve organizar uma Assembleia Nacional composta, metade de representantes de classes e outra metade de representação política. (Azevedo, 1933, p. 351)

Na votação final, a proposta de representação de classes acabou derrotada. Assim, ficaram vencidos Oswaldo Aranha, João Mangabeira, José Américo, Themístocles Cavalcante e Gois Monteiro.

4) Eleição Indireta para Presidente da República

Na 12ª sessão da subcomissão, realizada em 19 de dezembro de 1932, os membros discutiram sobre a eleição do Presidente da República. Havia duas alternativas:

- a) Eleição direta pelo povo.
- b) Eleição indireta por um colégio eleitoral.

¹¹⁶A posição de Antonio Carlos na Comissão Itamaraty, contrária à representação classista, geraria a mobilização dos deputados profissionais contra a sua candidatura à Presidência da Assembleia Constituinte. O partido de Andrada teve que oficializar a mudança de posição, para conseguir o apoio da ala classista.

A primeira opção tinha a seu favor o fato de estar em vigor no Brasil, desde a Constituição de 1891.¹¹⁷ Também pesava favoravelmente o fato de ser a forma mais democrática para a escolha do chefe de governo.

Mas havia também vários argumentos contrários. As eleições diretas na República Velha apenas serviram para a manutenção no poder dos integrantes das bancadas ruralistas mineiras e paulistas. Foi necessária uma revolução para o afastamento das oligarquias da presidência. Mais grave, todos os membros da comissão concebiam que o voto popular, naquele momento, implicaria o retorno dos mesmos grupos antigos ao domínio político do país. Não há de se estranhar, portanto, que a proposta fosse pender para a segunda opção.

Agenor de Roure trouxe um argumento forte, informando que, nas sociedades mais avançadas, as eleições eram circunscritas ou ao sistema de escolha indireta, como nos Estados Unidos, ou ao sistema de escolha pela Assembleia Nacional.¹¹⁸

A melhor solução, no seu entendimento, seria a escolha pela Assembleia Nacional, pois a eleição indireta, seguida nos Estados Unidos, significaria trilhar um caminho mais demorado, que levaria ao mesmo resultado. Isto porque neste país, o mesmo eleitorado, que escolhe os seus representantes no Congresso, escolhe outros representantes, para os fins específicos de eleição do Presidente da República.

Com base nesta análise, Roure propôs a eleição pela Assembleia Nacional.¹¹⁹ Em defesa de sua sugestão, ainda havia um fundamento de peso, assentado sobre a impossibilidade de uma população majoritariamente rural e desinformada, com 80% de analfabetos, conseguir escolher de forma consciente os dirigentes do Brasil. Esta parcela da população era manobrada pelos cabos eleitorais. As consequências gravosas do voto popular manipulado foram as piores possíveis para o país.

João Mangabeira também votou contra a eleição presidencial pelo sufrágio universal, mas foi contrário ao modelo proposto por Agenor. Isto porque, na sua avaliação, se o

¹¹⁷Em 1891, as principais democracias do mundo não promoviam eleições diretas. Este tipo de escolha só era adotado por pequenos países da América Central. Na constituinte, a proposta da escolha presidencial pelo voto popular saiu vitoriosa por apenas 5 votos de diferença.

¹¹⁸O sistema que vigora nos Estados Unidos, até hoje não se mostra muito claro e tem gerado controvérsias. Apesar das propostas de mudanças, há uma grande barreira representada na necessidade de emenda à Constituição de 1787. Nas últimas eleições, foram escolhidos 538 delegados para o Colégio Eleitoral (o número de delegados depende da população dos estados federados). No entanto, o candidato que vencer no voto popular para as eleições estaduais, leva todos os delegados. Ou seja, se for eleito com 50,1% dos votos, o vencedor terá 100% dos delegados. As únicas exceções são o Maine e Nebraska, onde os integrantes do colégio eleitoral são escolhidos proporcionalmente ao voto popular.

¹¹⁹A proposta de Agenor de Roure tinha a seguinte redação: "Art. 47. O Presidente da República será eleito pela Assembleia Nacional. § 1º. A eleição terá lugar antes do dia 15 de novembro do último ano do período presidencial, reunindo-se a Assembleia para esse fim, a 8 do mesmo mês."

Presidente for eleito pela Assembleia descaracterizaria a independência do chefe de governo, como ocorria na França. A solução seria formarmos uma comissão na qual a Assembleia teria metade dos votos, e os demais seriam atribuídos a, por exemplo, os Ministros do Supremo Tribunal e Tribunal de Contas, membros do Conselho Nacional, governadores dos Estados e do Acre, prefeito do Distrito Federal, diretores das instituições de ensino superior, generais e almirantes da ativa, dentre outros.

Em síntese, sua proposta era a de aglutinar toda a elite mais instruída do país, garantindo-se um voto de qualidade. Oliveira Vianna também ficou contrário à eleição pela Câmara, pelo risco de elegermos um Presidente com perfil muito partidário. No entanto, propôs um colégio eleitoral menos complexo na sua formação, do que o sugerido por Mangabeira.

Todos os membros da comissão votaram contra o sufrágio popular. Mas, o modo como seria eleito o Presidente não foi consensual. Ao serem colocadas em votação as propostas, acabou vitoriosa a eleição pela Assembleia Nacional.

5) A criação do Conselho Supremo

Na 43ª Sessão, realizada em 31 de março de 1933, procedeu-se à discussão e votação do Conselho Supremo da República, estando presentes apenas Afrânio de Melo (presidente), Temístocles Cavalcante, João Mangabeira, Oswaldo Aranha, Castro Nunes, Gois Monteiro e Solano da Cunha. Tratava-se de outra inovação inspirada no Conselho do Reich, fixado pela Constituição de Weimar, na sua Seção IV, artigos 60 a 67. Como os constituintes alemães adotaram o unicameralismo, extinguindo o Senado, houve a criação de um Conselho, integrado pelos Estados e por outros representantes da sociedade¹²⁰.

O Conselho do Reich era uma forma muito atenuada de permitir aos Estados alguma participação na legislação e na administração, uma vez que o Senado (Bundesrat), existente durante o Império, fora extinto¹²¹. Esta câmara detinha um poder de veto sobre decisões legislativas do Reichstag.

¹²⁰Esta composição mista era uma maneira de evitar que a Prússia tivesse domínio no Conselho, por ser o estado mais populoso, e, em consequência pudesse unilateralmente influenciar nas decisões.

¹²¹Como a Baviera apresentou manifestações separatistas, o Conselho foi criado como uma forma de dar alguma voz aos estados.

O anteprojeto seguiu uma lógica similar, porque extinguiu o Senado e criava um órgão sob a forma de Conselho. No Brasil, havia apenas um precedente ocorrido no Império, mas com características muito diferentes das apresentadas pelo órgão alemão. Portanto, não havia referencial nacional e as dúvidas levantadas foram muitas, em especial:

- 1) Quais as competências legislativas deste Conselho?
- 2) Quais as competências administrativas deste Conselho?
- 3) Quem integraria o Conselho?
- 4) Qual a posição do Conselho em relação aos demais Poderes da República?

Durante a República Velha, houve propostas de mudanças na organização de poderes, geradas pela evidência de que nosso sistema de tripartição não funcionava bem. Como inexisteriam referências e o modelo do Conselho de Weimar era integrado ao parlamentarismo, Afrânio de Mello Franco destacou que buscou alguma inspiração num projeto de criação do Conselho Federal da República, proposto em 1910.¹²²

Prudente de Moraes, como contribuição para a construção do novo Conselho, propôs que este deveria ser composto por 15 membros efetivos e 10 substitutos e seria dividido em sessões, que seguiriam as funções distribuídas pelos ministérios. Os membros seriam brasileiros natos, maiores de 35 anos, de notável saber e reputação ilibada, e com residência na capital da União. O órgão se manifestaria sobre assuntos legislativos e administrativos de relevo nacional. Logo ficou evidenciado que esta proposta se aproximava do modelo existente no antigo Conselho de Estado, criado por D. Pedro I, um ano antes da independência, e que perdurou até ser extinto pelo Ato Adicional de 1834, sendo novamente restaurado em 1841.¹²³

¹²²Como não escreveu a fundamentação do projeto, pede licença à Comissão para dar, da maneira mais rápida, os motivos e os argumentos de ordem político em que se inspirou para a apresentação do mesmo. Em 1910, o então deputado por São Paulo, sr. Arnolpo Azevedo, apresentou à Câmara, um projeto criando, na cidade do Rio de Janeiro, um órgão que ele denominava Conselho Federal da República, afim de deliberar mediante consulta dos poderes públicos, sobre assuntos políticos e administrativos. Esse projeto, em 1911, teve um parecer do seu saudoso amigo, então deputado pelo Rio Grande do Sul, dr. Pedro Moacyr; e, em 1912, tendo havido renovação na Câmara, voltou o projeto à Comissão de Justiça, onde foi distribuído ao orador. Na qualidade de relator, apresentou parecer adotando, em linhas gerais, o projeto, mas oferecendo várias emendas, que constam do avulso da Câmara e se acham publicadas, com o parecer e os antecedentes, no volume do Dr. Viveiro de Castro – Estudos de Direito Público Brasileiro. Faz essas ligeiras considerações para mostrar que alguns dos dispositivos consignados no projeto atual obedecem à orientação seguida naquela ocasião, naturalmente, com as modificações que a nova ordem de coisas impõe ao estudo da Comissão, e a que não podia ser alheio o autor do projeto. (Azevedo, 1933, p. 1096)

¹²³Como órgão ligado diretamente ao Imperador, auxiliando-o no exercício do Poder Moderador, não havia mais razão na sua existência, após a abdicação de D. Pedro I, em 1831. O Conselho de Estado existente no Império era composto por 12 membros vitalícios, nomeados pelo Imperador e dividido em quatro sessões, cada uma composta por três membros. O órgão era consultado nos assuntos relevantes nacionais, e, apesar de não ter uma função legislativa, suas manifestações eram, em grande parte, seguidas, assumindo, portanto, um caráter determinante na política imperial.

Afrânio de Melo Franco manteve a proposta de organização de Prudente, mas a cresceu com um representante para cada estado da federação, como destacado na Ata da 42ª Sessão:

Além disso, procurou garantir um princípio fundamental, não considerado na proposta do sr. Prudente de Moraes, permitindo aos Estados federados representarem-se nesse órgão com um membro por Estado, fazendo subsistir, desse modo, o princípio da igualdade de representação dos Estados, que no anterior regime se consubstanciava no princípio constitucional de igual representação naquele organismo que se denominava Senado Federal. (Azevedo, 1933, p. 1097)

Evidentemente que a concepção de tentar criar um órgão com igualdade de representação federativa, seria associada como uma tentativa de recriação do Senado, com nome diferente. Mas Franco refutou esta lógica, pela ausência de função legislativa no Conselho:

Talvez provenha daí a confusão verificada na crítica de que o projeto não é senão o antigo Senado, com funções especializadas, crítica infeliz e até certo ponto, absurda, porque este novo órgão não tem de maneira nenhuma, qualquer partícula de função legislativa, e, por conseguinte não se assemelha em absoluto à Câmara Alta, agora extinta, que o projeto de Constituição extinguiu. É um órgão especial, no qual se poderá manter como na organização do Senado, o princípio da igualdade da representação dos Estados. (Azevedo, 1933, p. 1.097)

Na concepção de Franco, os Estados deveriam ter uma compensação pela perda da sua casa legislativa, o Senado. Em síntese, os entes federados não poderiam sair de mãos vazias.¹²⁴ Mas, ao ser, no final, apresentada uma proposta de criação de um Conselho composto por cidadãos e por representantes dos estados, notamos que houve uma grande aproximação do modelo alemão.

Em linhas gerais, o Conselho Supremo proposto teria as seguintes características:

- 1) Seria composto por 35 membros, sendo 21 representantes dos Estados e 14 por indicação, sendo seis nomeados pelo Presidente da República, dentre os componentes de uma lista de quarenta nomes, indicados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e deputados, três eleitos em segundo turno pelas

¹²⁴ Em defesa de uma compensação aos Estados, a Ata da 42ª Sessão registra a defesa de Franco ao seu modelo: “pensa que não poderia deixar de dar essa representação aos Estados para suprir o princípio constitucional de sua igualdade de representação, que existia na Constituição de 91, o que lhe parece fundamental no novo regime. Uma vez que seja suprimido o Senado, seja esse novo órgão que tenha tão importante função, no jogo das nossas instituições”. (Azevedo, 1933, p. 237)

universidades da República, oficiais ou reconhecidas, e cinco representantes dos interesses sociais do país¹²⁵;

- 2) O Conselho seria um órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas; manterá a continuidade administrativa nacional; auxiliará, com seu saber e experiência, os órgãos do Governo e os poderes públicos, por meio de pareceres, mediante consulta.
- 3) O Conselho seria competente para propor projetos de lei e convocar a Assembleia Nacional quando necessário.

João Mangabeira manifestou-se favoravelmente à proposta, em especial, quanto à representação igualitária dos estados, porque evitaria o domínio dos maiores sobre os menores. Outra importância da presença dos entes federados residiria na necessidade de ouvi-los quando ocorressem emendas à Constituição.¹²⁶

Castro Nunes propôs que o Conselho tivesse mais papel de coordenação dos poderes, o que seria conseguido outorgando-lhe, além da participação nas decisões sobre intervenção, prerrogativas para preparar projetos de lei, para iniciar o processo de impeachment e para vetar as decisões legislativas da Assembleia. Também sugeria a mudança na composição do Conselho, com o aumento de participantes para o expressivo número de 57 (cinquenta e sete) membros, inclusive com a inclusão da representação classista¹²⁷. A proposta de conferir-lhe

¹²⁵Afrânio não explicou o porquê de um Conselho voltado a dar voz aos Estados, ser composto também por uma pluralidade de outras representações. Por exemplo, os três membros escolhidos pelas Universidades representariam o pensamento e a cultura intelectual do Brasil. Outros cinco membros representariam interesses sociais, administrativos, morais e econômicos. Os outros seis seriam escolhidos pelo Presidente da República. A participação dos entes federados estava explicada nas decisões sobre intervenção federal, mas estes não decidiam sozinhos as questões interventivas, pois haviam outros integrantes que sequer eram eleitos. Na prática não foi um órgão direcionado para um perfil essencialmente político, mas menos ainda apresentava um perfil técnico. O que causa mais perplexidade diante dos reduzidos debates residia na manifestação de membros da comissão, como Castro Nunes, de que o Conselho Supremo seria um órgão essencial ao funcionamento do sistema político brasileiro.

¹²⁶O Sr. João Mangabeira declara que, sobre a estrutura do projeto, está de perfeito acordo. Acha que é indispensável que, no Conselho Supremo, figure um membro por Estado e também é favorável aos três membros eleitos pelos representantes dos elementos cultural, aos cinco elementos econômicos e aos seis últimos nomeados na forma indicada. É favorável sobretudo à igualdade de representação dos Estados, porque se atribui ao Conselho, como já se tem votado, em várias ocasiões, a faculdade de intervir nos Estados, sobretudo, em assuntos de administração e finanças, e nesta maneira, é indispensável que os Estados tenham igualdade de condições, para que, pelo menos, os pequenos não sejam dominados pelos grandes. Porque, suprimindo o Senado, não haverá outro órgão que os Estados se manifestem, no caso de revisão ou emenda constitucional. Então, ou se terá de consultar todos os estados, ou esse órgão em que os Estados se representem. Pois não é possível que se modifique a Constituição sem que os Estados federados opinem, direta ou indiretamente sobre a modificação. (Azevedo, 1933, p. 1100)

¹²⁷Em linhas gerais, a concepção do sr. Melo Franco coincide com a sua. Entende que o aparelho proposto é indispensável e será mesmo a roda mestra do mecanismo nacional. Mas estenderia, desenvolver-se-lhe-ia a composição eletiva, e bem assim aumentar-lhe-ia o número dos membros por outra forma escolhidos. Combinaria, na sua composição, o princípio da representação individual com o da representação de classes, e

função coordenativa foi a mais importante, pois daria ao novo órgão uma competência de alto relevo e o colocaria atuando diretamente no funcionamento dos poderes.

O Conselho, na prática, seria uma espécie de controlador da agenda de trabalho do Legislativo, velando para que este Poder funcionasse atendendo às demandas nacionais, e não aos interesses de estados mais fortes ou de grupos oligárquicos hegemônicos. Também teria uma função importante na parte administrativa, subsidiando, como órgão técnico, o governo, com estudos, pareceres e propostas para avanços ou solução de problemas. Em síntese, tratava-se do reconhecimento de que o Legislativo e as Administrações Públicas federal e estaduais eram ineficientes e não funcionavam no Brasil, o que não deixava de refletir o quadro verificado durante a República Velha.

Os integrantes da Comissão, presentes à votação, decidiram a favor da criação do Conselho, nos moldes propostos pelo Presidente.

6) A Regulamentação da Ordem Econômica

Os alemães tiveram a preocupação de instituir uma Seção (em nosso Direito Constitucional, utilizamos a divisão em Capítulos), com o título “A Vida Econômica”, destinada a regulamentar as regras aplicáveis à economia capitalista. Weimar, portanto, deixa claro, ao consagrar, em seu artigo 151, a ampla liberdade empresarial, que não é uma Constituição alinhada ao marxismo e que não adota a concepção de oposição à economia de mercado.¹²⁸

Mas, a proposta socialista de defesa do trabalhador, impedindo a exploração de uma classe por outra, muito sintetizada na mais valia de Karl Marx, impõe alterações nos fins capitalistas. O lucro não é proibido, mas a finalidade principal da atividade econômica deixa de ser a de acumular riquezas nas mãos dos empresários, e passa a ser a de garantir uma existência digna aos trabalhadores.

É o grande avanço de Weimar que muda a concepção marxista do capitalismo, como sistema gerador da acumulação de capital, no lado dos empresários, e do empobrecimento, no lado do proletariado. A atividade econômica primeiro deve prover o trabalhador com o mínimo necessário, depois ela poderá prover os seus acionistas com a distribuição dos lucros.

criaria também uma ala técnica que seria escolhida pelo próprio Conselho em combinação com a Assembleia Nacional. (Azevedo, 1933, p. 1099)

¹²⁸Art. 151. ... Fica assegurada a liberdade do comércio e da indústria, nos termos da lei do Reich.

Dentro desta lógica, ou seja, observando-se estas limitações, não haveria vedações ao capitalismo.

A concepção de Weimar quanto ao novo modelo econômico está fixada no artigo 151:

Art. 151. A vida econômica deve ser organizada de acordo com os ditames da justiça e visando assegurar a todos uma existência digna de homem. Nestes limites, a liberdade econômica do indivíduo deve ser respeitada.

Os alemães, instituíam uma função social da economia, direcionando o setor privado para o projeto de progresso nacional e social. A economia privada deveria continuar a existir, mas sob uma nova ótica, pois esta deixaria de ser a culpada pela pobreza e pela exploração do proletariado, mas como um dos propulsores do bem-estar social.

No entanto, Weimar não precisou o que seria a existência digna. Por um lado, tratava-se de um conceito que não poderia ser deixado ao plano subjetivo, sob pena de ser transformado em artigo decorativo. Por outro, estávamos diante de uma definição muito difícil de ser alcançada. Para alguns, a dignidade residia no acesso ao principal acervo de serviços sociais, incluindo habitação, saúde, educação e lazer. Para outros, residiria apenas nas condições mínimas, acima da faixa de pobreza. No campo político, a pluralidade de correntes na constituinte impediria uma solução, no texto final. No campo social, o país estava sob ameaça de mais revoltas marxistas, ou seja, o cenário, no país, era proibitivo para discussões sobre um tema capaz de levantar tantas polêmicas.

Estas inovações serão acompanhadas, de perto, e exercerão forte influência, quando da elaboração do anteprojeto constitucional. Na Comissão Itamaraty, durante a 37ª Sessão, realizada em 17 de março de 1931, Oswaldo Aranha apresentou a sua proposta sobre a liberdade econômica, com a seguinte redação:

Art. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a garantir a todos uma existência digna do homem. Dentro desses limites, é assegurada a liberdade econômica do indivíduo.

Da análise deste dispositivo, resta evidenciado que ele, na prática, traduziu do alemão para o português, a redação da Carta de Weimar. Na defesa de sua proposta, destacou que “a

formula deste artigo é geral e figura em muitas Constituições.” Colocada em votação, foi aprovada por todos os membros, sem quaisquer questionamentos.

Há de se ressaltar que se tratava de mais uma norma programática de Weimar, indicando ao legislador ordinário a obrigatoriedade de sobrevirem leis que imponha uma remuneração adequada aos empregados, participação nos lucros, direitos remuneratórios mínimos, dentre outras. No Brasil, pela cultura jurídica da época, um artigo constitucional ainda não teria força de, por si só, obrigar nossos legisladores a produzirem leis com disposições específicas, e dentro de determinado prazo máximo.

Os alemães também decidem promover, no texto de Weimar, sensíveis alterações no direito de propriedade, o que influenciará fortemente as discussões no Brasil.¹²⁹ Considerado absoluto, intocável e inviolável, não havia, até agora, possibilidade de discussão sobre a flexibilização na relação entre proprietários e o bem possuído.

Oswaldo Aranha apresentou, na 37ª sessão, a seguinte proposta para o direito de propriedade:

Art. 2º. É garantido o direito de propriedade, com o conteúdo e os limites que a lei civil determinar.

Par. 1º. A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e seu uso não poderá ser exercido contra o interesse coletivo.

§ 2º. Poderá ser objeto de expropriação, por necessidade pública ou interesse social, mediante prévia e integral indenização, a propriedade de toda a classe de bens.

O pagamento da indenização será realizado em dinheiro. Por lei especial, aprovada por maioria absoluta de votos, poderá ser estabelecida outra forma de pagamento.

Castro Nunes apresentou as seguintes oposições à redação proposta por Aranha:

- 1) Não deveria se exigir apenas lei civil, para possibilitar que outras leis também pudessem dispor sobre a matéria.
- 2) Não deveria se exigir prévia indenização para a expropriação.¹³⁰

¹²⁹Fixava o artigo 153 da Carta de Weimar que “a propriedade é garantida pela Constituição e o seu conteúdo e limites serão fixados em lei. A desapropriação só se dará nos casos de utilidade pública e em virtude de disposições legislativas. Salvo disposição em contrário de uma lei do Reich, a desapropriação poderá se verificar mediante a justa indenização. ...A propriedade estabelece obrigações e o seu uso é de interesse geral”.

¹³⁰Outro ponto que lhe parece merecer reparos é o que se refere à prévia e integral indenização. Na vigência da Constituição, teve oportunidade de examinar e criticar o dispositivo do seu art. 72, par. 17, que estabelece a garantia da propriedade, em toda a sua plenitude, salvo o caso de desapropriação por utilidade pública, mediante prévia indenização. Pareceu-lhe que havia não somente redundância nessa expressão “em toda a plenitude”, como também que a exigência constitucional de “prévia indenização” coarctava e limitava demasiado o exercício do poder de polícia, que é preciso deixar reconhecido e cuja

3) Não deveria se exigir o pagamento da indenização em dinheiro.¹³¹

Quanto à retirada da limitação à lei civil, não houve objeções na subcomissão. No entanto, a reação foi muito diferente em relação à proposta que retirava o termo “prévia” anteposto à indenização. Aranha defendeu que esta exigência era necessária para evitar qualquer tipo de confisco pelo Estado. Mangabeira também defendeu a manutenção da palavra, como garantia contra abusos do poder público, inclusive por meio de perseguições políticas.

Os demais integrantes da Comissão (Oliveira Vianna, Gois Monteiro, Themístocles Cavalcante e do próprio Presidente) votaram a favor da não retirada da exigência de prévia indenização.

Chama a atenção que uma proposta inspirada, em grande parte, no texto de Weimar tenha sido completamente desfigurada por uma palavra, e ainda com o apoio conservador de quase todos os membros. Destacamos que a exigência de prévia indenização foi imposta em 1891, em dissonância até com a Constituição americana.

Apesar de restar derrotado, Castro Nunes destacou que se mostrava incompatível com a inspiração socialista do anteprojeto a escolha de uma regra com caráter individualista, que afastava o interesse social:

O Sr. Castro Nunes pensa que a exigência de “prévia e integral indenização” estaria muito bem em uma Constituição individualista, em que se quisesse manter o império do direito romano, na conceituação da propriedade; mas não é cabível em uma constituição de fundo socialista e diante dos exemplos que acaba de apontar, de momento, porque lhe seria possível, talvez, aumentar as citações, se não tivesse tomado conhecimento apenas poucas horas antes do assunto, não podendo, portanto, verificar se, em geral, outras constituições adotaram ou não essa expressão. No direito americano, o poder de polícia tem tido uma amplitude muito maior, um desenvolvimento muito mais útil à sociedade. Entre nós, esse poder encontrou sempre dificuldades, provenientes mesmo da conceituação exagerada do direito de propriedade, por causa da “prévia indenização”. Sabe-se que o Código Civil, no art. 591, teve necessidade de lidar com dificuldades constitucionais, quando permitiu o uso da propriedade mediante indenização posterior, nos casos de estado de sítio ou de guerra. E era difícil, difícilíssimo, conciliar este dispositivo do Código Civil com a

amplitude vem se desenvolvendo no estado moderno. De modo que, no seu entender, o adjetivo prévio deveria desaparecer do texto constitucional. Quando, em 1922, escrevia sobre o assunto, argumentava com a Constituição Americana que empregava a expressão “justa compensação”; já hoje será possível argumentar com a Constituição Espanhola, que emprega a expressão “adequada indenização”; com a Constituição alemã que usa expressão equivalente à americana – justa indenização. De sorte que manter na sistemática da emenda apresentada, que é toda de fundo socialista, essa exigência de – prévia e integral indenização – parece uma demasia. Impõem, portanto, que se diga apenas: “poderá ser objeto de expropriação por necessidade pública ou interesse social, mediante indenização, a propriedade e toda a classe de bens”. (Ata da 37ª Sessão, p. 962)

¹³¹ Em outro ponto, o par. 2º diz que o pagamento da indenização será realizado em dinheiro. Ora muitas vezes haverá conveniência de não fazer o pagamento em dinheiro. Figura, para exemplo, a expropriação de uma mina não explorada, em que o pagamento poderá ser feito por lei especial. Ata da 37ª Sessão (Azevedo, 1933, p. 962)

Constituição Federal, nos termos em que enunciou a conceituação de propriedade. (Azevedo, 1933, p. 963)

Ao final, foi aprovada, por unanimidade, a redação do artigo 2º, com a supressão da palavra “civil”; foi aprovado o parágrafo 1º, na íntegra; e foi aprovado o parágrafo 2º, com a substituição da expressão “prévia e integral indenização”, por “prévia e justa compensação”.

Ao apresentar sua proposta sobre a Ordem Econômica, Oswaldo Aranha fixou o direito de usucapião no prazo de cinco anos, nos seguintes termos:

Art. 4º. Aquele que por cinco anos, sem interrupção, nem oposição, ou reconhecimento do domínio alheio, possui um trecho de terra e a torna produtiva pelo trabalho, adquire, por isto mesmo, a plena propriedade do solo, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença.

Tratava-se de uma proposta inovadora, primeiro, porque o ordenamento jurídico brasileiro apenas permitia o usucapião de 10 a 20 anos, e esta nova regra implicaria alterar nossas regras cíveis. Segundo, porque não havia regra similar no direito alemão, até porque naquele país, em face da longa ocupação do solo, não havia terras nesta situação.

Aranha proferiu a seguinte defesa de sua proposta:

Em geral, o povo brasileiro é litorâneo, vive nesta fita de litoral, onde o Brasil atua menos, constituindo quase um território neutro, à maneira do corredor de Dantzig. Mas é preciso pensar na situação dos que vivem no interior do Brasil. Um homem que durante cinco anos trabalhou em uma terra, construiu casa, fez seu patrimônio, produziu, constituiu família, e durante todo este tempo não viu aparecer outro proprietário ... É justo que essa terra lhe pertença porque não houve quem a cuidasse ou reclamasse, naquele espaço de tempo. (Azevedo, 1933, p.1034)

Na verdade, era um dispositivo voltado muito para resolver os problemas agrários no interior do Rio Grande do Sul, estado de Oswaldo Aranha. Castro Nunes manifestou que votaria a favor, se o prazo fosse de dez anos. João Mangabeira votou favoravelmente, defendendo que a medida corrigiria injustiças e traria benefícios aos que moram no interior da Bahia.¹³²

¹³²“Nada há de mais injusto e iníquo do que se permitir que o lavrador, que valoriza o solo, às custas, às vezes, de trabalho insano, agonias tremendas que começam com o devastamento da floresta virgem; que construiu sua casa e constituiu família nas terras improdutivas e que as valorizou, graças aos seus esforços, se veja, ao cabo de dez anos, espoliado por um cavalheiro, que vive na cidade, que nunca se importou com aquelas terras abandonadas, mas que, inventando uma mediação de sesmaria, com 20 ou mais léguas de terra, expulsa o lavrador do solo, que lhe devia pertencer por usucapião.” Ata da 37ª Sessão (Azevedo, 1933, p. 972)

Na votação final, por maioria, a proposta do usucapião após decorridos cinco anos foi aprovada pela comissão.

A vedação à usura foi outra inovação inspirada no artigo 152 de Weimar.¹³³ Na Constituição de 1891, inexistia regra sobre os empréstimos a juros. Mas, a Igreja sempre proibiu a usura, pois considerava a prática como o pecado da exploração do homem pelo outro. Em face de haver a vedação religiosa para os cristãos, os judeus passaram a desenvolver e concentrar as atividades de cobrança de dinheiro pelo uso de capital emprestado. Mas, com a teoria da mais valia e as concepções socialistas de justiça social, houve um encontro entre socialismo e cristianismo.

Olhando para a Constituição alemã, Oswaldo Aranha propôs à proibição a usura, institucionalizando, no Direito, o repúdio a esta prática, nos seguintes termos:

Art. 5º. É proibida a usura. Considera-se usura a cobrança de juros, inclusive comissões, que ultrapassem o dobro da taxa legal. A lei estabelecerá as penas deste crime. Nos contratos vigentes, o devedor não será obrigado a pagar juro além do dobro da taxa legal, ainda quando estipulem o contrário.

No Brasil, em 1934, a taxa legal era de 6%. Portanto, seria usura cobrar juros acima de 12%. A proposta foi aprovada por todos os integrantes da comissão, presentes à votação. Mas, o Presidente votou contra a parte final, por implicar em alterar os contratos que estavam em plena vigência.

7) A Regulamentação da Ordem Social

Pela primeira vez, em nossa história constitucional, foi instituído um capítulo destinado a regulamentar a ordem social, fixando direitos para os cidadãos e empregados, e obrigações para o Estado.

Da Constituição de 1824 até aquela data, estávamos sob a égide do Estado liberal, que deixava ao mercado a decisão sobre emprego e as prerrogativas do trabalhador. Refletia-se a influência do direito americano, com a sua concepção individualista e não intervencionista. Agora optávamos por um novo alinhamento, desta vez com a Constituição de Weimar, instituidora de um Estado social, intervencionista e provedor de serviços e seguros.

¹³³Art. 152. É proibida a usura. São nulos os atos jurídicos imorais. (Constituição de Weimar)

Na 38ª sessão, a Comissão Itamaraty deliberou sobre os direitos do trabalhador a serem propostos no Anteprojeto constitucional. Até aquele momento, nenhuma Constituição brasileira havia fixado prerrogativas a serem atribuídas à classe proletária. Mas na década de 30, tanto as ideologias de esquerda, como as de direita convergiam para a criação de medidas de protetivas aos empregados. Nos debates da comissão, as duas correntes estavam presentes.

Apesar de ser a referência no campo dos direitos sociais, houve divergências em relação à Carta de Weimar. Isto porque a Constituição de 1919 não especifica quais são os direitos do trabalhador, deixando esta tarefa para as leis e, principalmente, para o campo da negociação. Por isto, instituem a liberdade dos sindicatos, fortalecidos com instrumentos, como o direito de greve. Os alemães entenderam que as conquistas do proletariado não são matéria constitucional.

Houve a proposta de seguirmos a mesma concepção de Weimar. No entanto, João Mangabeira, o mais socialista do grupo, olhava com muito ceticismo esta opção. Na sua análise, no Brasil, relegar à legislação ordinária implicaria em transformar a Constituição em letra morta, pois a lei jamais seria depois criada e aprovada. Este posicionamento está registrado na Ata da 38ª Sessão:

O sr. João Mangabeira chama a atenção do relator e do autor do substitutivo para a circunstância de se dizer que haverá uma lei que estabelecerá essas medidas. De modo que estas só serão estabelecidas depois de votada a lei ordinária pela Assembleia, o que poderá suceder 20 anos depois ou mesmo, não suceder, deixando o trabalhador desamparado. No projeto, entretanto, há uma série de artigos e garantias que entrarão em vigor imediatamente após decretada a Constituição. Substituir uma garantia constitucional, que entra, desde logo, em vigor, pela hipótese de uma legislação futura, que o Congresso pode ou não votar, é o mesmo que deixar o trabalhador sem esta garantia. A mudança se lhe afigura substancial porque se transforma, assim, uma garantia constitucional, que só poderá ser alterada por uma emenda constitucional, numa lei ordinária eu depende da Assembleia Nacional, numa lei que pode demorar a vir ou não vir, numa lei dependente da maioria da Assembleia. (Azevedo, 1933, p. 997)

Concordando com esta posição, Castro Nunes propôs que constasse da redação o termo “desde já”, nos seguintes termos:

Art. 124. A lei estabelecerá as condições do trabalho na cidade e nos campos, e intervirá nas relações entre o capital e o trabalho, para os colocar no mesmo pé de igualdade, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

§ 1º. Na legislação sobre o trabalho, serão observados os seguintes preceitos, desde já em vigor, além de outras medidas úteis àquele duplo objetivo:

Mas, para Mangabeira, apenas inserir estas palavras não retirava a dependência de aprovação de uma lei ordinária. A solução seria introduzir, no texto descritivo dos direitos, a expressão “são princípios constitucionais”, pois, assim, entrariam em vigor de imediato.

Com a decisão de colocarmos os principais direitos trabalhistas na Constituição, divergimos de Weimar e convergimos para as Constituições do México¹³⁴ e da Espanha, que também adotaram esta linha. O quadro abaixo fornece uma comparação entre a redação nas duas Cartas Magnas e no Anteprojeto:

Constituição da Espanha	Constituição do México	Anteprojeto da Comissão Itamaraty
Seguro contra doença, acidentes, velhice, invalidez e morte; (art. 46)	I – A duração da jornada máxima de trabalho será de oito horas; (art. 123)	Igualdade de salário para trabalhos iguais (art. 124, §1º, 1)
O trabalho das mulheres e dos menores, e especialmente a proteção à maternidade; (art. 46)	II – A jornada máxima de trabalho noturno será de sete horas; (art. 123)	Vedação a distinção salarial por idade e sexo (art. 124, §1º, 1)
Jornada de trabalho, o salário mínimo e da família; (art. 46)	III – A jornada máxima de trabalho dos menores compreendidos entre 12 e 16 anos, será de seis horas; (art. 123)	Salário mínimo na cidade e no campo (art. 124, §1º, 2)
Férias anuais remuneradas; (art. 46)	IV – Descanso semanal remunerado de 24 horas;(art. 123)	Jornada de oito horas (art. 124, §1º,3)
Situação do operário no estrangeiro; (art. 46)	V – Descanso de um mês, após o parto para as mulheres; (art. 123)	Assistência à gestante e ao trabalhador enfermo (art. 124, §1º, 4)
As instituições cooperativistas; (art. 46)	VI – Salário Mínimo; (art. 123)	Fundo de reserva para custear um ano de

¹³⁴Nas eleições de abril de 1931, os republicanos saem vitoriosos na Espanha. O Rei Afonso XIII, em face da iminência de uma guerra civil, abdica ao trono, sendo proclamada a Segunda República. São convocadas eleições para uma constituinte, que irá elaborar a nova Carta Magna do país, aprovada em 31 de dezembro de 1931. De caráter fortemente socialista, introduziu profundas mudanças na sociedade e na organização do Estado espanhol.

		salários, caso a empresa desapareça (art. 124, §1º, 5)
As relações econômico-jurídicas dos fatores que contribuem para a produção; (art. 46)	XVII – Direito de greve e de lock-out; (art. 123)	Manutenção de escola primária para trabalhadores, empregados e seus filhos (art. 124, §1º, 6)
A participação dos operários na direção, administração e lucros das empresas, e tudo o que concerne à defesa dos trabalhadores. (art. 46)		Favorecimento à pequena propriedade (art. 124, §1º, 7)

Aranha propôs à Comissão que o novo texto constitucional trouxesse expresso 7 direitos trabalhistas, assim especificados:

- 1) Trabalho igual corresponde salário igual, sem distinção de idade ou sexo; (a proposta visava combater os salários mais baixos pagos às mulheres e às crianças)
- 2) Salário mínimo na cidade e no campo, capaz de satisfazer as necessidades normais de um trabalhador, chefe de família;
- 3) Jornada de trabalho não excedente de oito horas e, nas indústrias insalubres, de seis horas;
- 4) Assistência no caso de enfermidade e à gestante, e seguro obrigatório contra a velhice, doença, desemprego, riscos de acidente de trabalho e maternidade;
- 5) Fundo de reserva de capital capaz de assegurar aos empregados o salário de um ano, caso a empresa desaparecesse;
- 6) Todas as empresas agrárias e industriais, com mais de cinquenta empregados, devem manter pelo menos uma escola primária;
- 7) A legislação agrária favorecerá a pequena propriedade;

Para entendermos o porquê da proposição desses direitos, necessário se faz que analisemos os fatores interno e externos presentes, à época. Oswaldo Aranha não era

socialista, pertencendo ao grupo político gaúcho que ascendera ao poder junto com Vargas. Os quatro primeiros direitos estavam insertos no Tratado de Versalhes e nas Convenções da OIT. Portanto, a sua fonte de inspiração reside no Direito Internacional trabalhista.

As três últimas, no entanto, foram propostas criadas visando à solução de graves problemas sociais: a total insegurança jurídica do pequeno produtor, os prejuízos de empregados, com o frequente desaparecimento fraudulento de empresas e o analfabetismo da mão-de-obra.

A primeira medida visava combater uma prática comum no país: a de penalizar os empregados com o não pagamento de seus salários, seja pela ocorrência de fraudes, seja pela incompetência do empregador. A segunda visava a combater o grave problema do analfabetismo rural e urbano. A terceira, a evitar a perda do único meio de sustento, para os pequenos agricultores.

Dos artigos propostos, o que causou mais polêmica referia-se ao salário mínimo. Tratava-se de uma previsão constante do item 3, art. 472, do Tratado de Versalhes. No entanto, este direito, nos termos descritos no referido acordo internacional, apresentava uma feição de norma programática, pois aproximava-se de um objetivo a ser concretizado no futuro e não havia a fixação dos mínimos elementos necessários a regulamentação de um piso remuneratório. A Encíclica *Rerum Novarum*, de 15 de maio de 1891, que previa o pagamento de um salário justo aos operários, também não servia de modelo para a estruturação do mínimo devido ao trabalhador brasileiro.

Para agravar o quadro, no Brasil, até a ascensão de Vargas, nunca houve discussões jurídicas ou econômicas para a fixação da menor remuneração devida aos empregados. Sublinhamos que nossa situação era agravada pelo quadro de escravidão, que perdurou até 13 de maio de 1888, onde o trabalhador sequer era remunerado. Em síntese, não havia um conceito jurídico nacional, ou mesmo uma regulamentação internacional capaz de servir de referência para estruturarmos, aqui, um salário mínimo.

Castro Nunes propôs, inicialmente, que todos os trabalhadores urbanos e rurais tivessem direito a perceberem um valor mínimo, capaz de atender as suas necessidades e as de sua família, cujo montante seria fixado por meio de contrato coletivo celebrado entre patrões e

empregados¹³⁵. A proposta apresentada era muito avançada, pois este direito seria assegurado tanto aos trabalhadores das cidades, quanto aos do campo, que, à época, eram a maioria de nossa força de trabalho e laboravam em condições próximas a da escravidão. Outra grande inovação residia na previsão de atendimento às necessidades do trabalhador, chefe de família. Como copiamos a Constituição de Weimar, que colocava a unidade familiar sob proteção especial do Estado, o referencial para o valor do mínimo deixava de ser os gastos individuais.

Nunes destacou que seria impossível uma lei fixar o valor, tanto para os empregados urbanos, quanto para os rurais. A solução seria a de copiar a legislação francesa, que previa a fixação dos salários, pelos Conselhos e pelas juntas de arbitramento e conciliação, onde estavam representados todos os interessados. O mínimo também deveria ser regionalizado, sob pena de fixarmos um valor muito baixo para todo o país, o que implicaria prejuízos, em especial, para o trabalhador rural¹³⁶.

Oliveira Viana defendeu a fixação por lei, caso contrário, na prática, o valor seria imposto pelo empregador. Nunes rebateu, questionado “como poderá a lei estabelecer este mínimo, de acordo com cada região?” Afrânio de Melo Franco, alinhando-se a Viana, apresentou outra proposta, fixando que o valor seria fixado por lei, nos seguintes termos¹³⁷:

Art. A lei assegurará, nas cidades e nos campos, um salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais da vida de um trabalhador, chefe de família.

João Mangabeira votou a favor da opção legal, argumentando que no campo, não haveria como serem celebrados contratos coletivos. Oliveira Viana, Solano da Cunha, Gois Monteiro, Themístocles Cavalcanti também votam pela fixação por lei, conferindo a vitória a esta proposta.

No entanto, apesar dos avanços que traria em benefício dos empregados, a redação aprovada levantava dúvidas nos campos legal, financeiro e de concretização prática. Entre as

¹³⁵§ 2º. O salário será fixado de acordo com as condições de cada região e as necessidades normais da família do trabalhador, e sob a forma de contrato coletivo e mediante os aparelhos que a lei instituir, de conciliação e arbitramento. (Redação da proposta de Castro Nunes, integrante da Comissão Itamaraty)

¹³⁶Castro Nunes destacou: “para o caso do trabalhador rural, sabem todos que a remuneração do trabalho varia muito de região para região. Por exemplo, o salário, em São Paulo, é de 9\$ a 10\$; no estado do Rio de Janeiro, de 3\$500 a 4\$; em Minas Gerais, menos ainda. De modo que ele varia tanto, de uma para outra região, que o mínimo a ser fixado teria de ser muito baixo”. (Azevedo, 1933, p. 996)

¹³⁷Na defesa da proposta que fixava a instituição por lei, destacou Afrânio: “O Sr. Presidente pensa que se o salário mínimo for fixado pelos órgãos administrativos, sem a força da lei, não há como fazer obedecer. É preciso tomar a forma legal para que se faça cumprir. O Tribunal não aplica uma providência administrativa; aplica uma disposição legal”. (Azevedo, 1933, p. 999)

incertezas levantadas pelos membros da comissão, duas se destacavam. Na primeira, questionava-se se competiria à União ou aos Estados a fixação do salário mínimo, pois o valor seria referenciado às condições econômicas de cada região do país.¹³⁸ Na segunda, questionava-se quais critérios seriam utilizados para o cálculo do menor valor remuneratório.

As discussões não chegaram a uma solução, pois ninguém sabia como seria, na prática, criado e instituído o salário mínimo, em todo o país. As dúvidas presentes e a redação genérica aprovada evidenciavam que os membros da Comissão não acreditavam que este direito pudesse vir a se concretizar, em 1934 ou no curto prazo. Mas, foi dado o passo inicial, pois, pela primeira vez, havia uma proposta de inserção no direito brasileiro do direito ao mínimo. Mais tarde, ao ser recebida pelos constituintes, esta previsão também seria fonte de expressivos debates e discussões.

A fixação da jornada de oito horas, da mesma forma, despertaria intensos debates. O problema surgiu com a redação proposta, que previa limitação de oito horas de trabalho na cidade e no campo, e de seis horas, em indústrias insalubres, com pagamento de hora extra no caso de extrapolação da jornada. As controvérsias recaíram sobre três pontos:

- 1) Não era possível fixar o limite de oito horas para o campo.¹³⁹
- 2) Deveria ser a lei, não a Constituição, que, diante de cada caso, fixasse a jornada apropriada.
- 3) O texto constitucional não pode descer a detalhes de número de horas, pois estaria adentrando ao campo regulamentar, atribuído as leis.

Quanto à primeira objeção, Aranha afirmava que todo trabalhador tem um limite, inerente ao organismo humano, para conseguir laborar. João Mangabeira destacou “que os escravos trabalhavam vinte e quatro horas. Mas não se estava legislando para restaurar a escravidão no Brasil. Toda vez que se exige do homem mais de oito horas de trabalho, exige-se além do que psicologicamente o indivíduo pode dar e esgota-o.”

¹³⁸ Ao ser questionado pelo Presidente, se o mínimo seria fixado por uma lei local, Aranha respondeu que “a lei federal não fixará, mas sim, assegurará o salário mínimo nas cidades e nos campos. Quer dizer, no caso de uma reclamação, abrirá inquérito e assegurará o mínimo a ser pago, de acordo com a região.” Sua resposta estava dissonante com a nova realidade jurídica do país, em que o direito do trabalho era de competência da União e fora criada justiça trabalhista para dirimir conflitos.

¹³⁹ Castro Nunes destacou que era incompatível com as características do trabalho agrícola fixar determinado número de horas a serem trabalhadas. Exemplificou com a hipótese de realização de uma colheita de café sob a eminência de forte tempestade. Neste caso, o empregado deveria trabalhar até finalizar o serviço, sob pena de perder a plantação.

Quanto à segunda objeção, Aranha destacou que a jornada de oito horas estava prevista no Tratado de Versalhes e na Primeira Conferência Internacional do Trabalho. João Mangabeira reforçou que o objetivo de se fixar a limitação, no texto constitucional, era o de se evitar que nunca fosse colocado em prática o limite de oito horas.

Quanto ao terceiro argumento, Afrânio de Melo posicionou-se a favor de deixar parte das disposições sobre a jornada de trabalho para o campo legal:

O sr. Presidente pede que se deixe à lei, uma tal ou qual flexibilidade, tendo em vista, nesse assunto, os interesses comerciais do Brasil. Todos sabem que a legislação do trabalho, em certos aspectos, como a duração dele, se tem feito em virtude de convenções internacionais. Se, muitas dessas convenções, como se alegou aqui, há pouco, não tem sido aprovadas pelos Congressos ou Parlamentos dos países cujos governos as assinaram, ou em Versalhes, ou no Bureau Internacional do Trabalho, a razão tem sido esta: o aspecto comercial. Os Estados Unidos, por exemplo, não as ratificaram. E, no entanto, trata-se do país líder desta questão da duração de oito horas de trabalho, porque foi ele que, pela influência do Presidente Wilson, fez incluir no Tratado de Versalhes essa cláusula relativa a nova legislação social, e, além disso, obteve que a Primeira Conferência Internacional do Trabalho se realizasse, como se realizou, em Washington. Teve a honra de comparecer àquela reunião, como delegado do Brasil, e votou esse dia de trabalho de oito horas. ...Como outros países ratificassem a cláusula, entendeu o governo americano que uma restrição dessa natureza no trabalho diminuiria a capacidade técnica industrial dos Estados Unidos com vantagem para aqueles países que, tendo adotado o mesmo princípio, se colocariam em superioridade de condições aos americanos do norte, de maneira a terem uma produção mais barata, e concorrerem com eles mais vantajosamente no mercado estrangeiro. ... Como medida de prudência, pensa que se deve deixar uma certa elasticidade a esses princípios. A nossa legislação social deve progredir, baseada nas conquistas internacionais, mas de forma que a organização do trabalho não se faça num sentido que a torne praticamente inferior à de outros países concorrentes. (Azevedo, 1933, p. 1002)

Mesmo com as ponderações do Presidente, a maioria manteve a limitação da jornada de oito horas, no texto do anteprojeto.

Um dos artigos mais polêmicos propostos por Oswaldo Aranha, no Capítulo da Ordem Econômico e Social, foi o da liberdade de associação sindical. O governo provisório pretendia, no seu modelo corporativo, transformar os sindicatos em órgãos colaboradores e submissos, e, portanto, a medida precisaria de retoques para atender aos interesses de Vargas. Isto ocorre com o parágrafo primeiro, ao propor que o reconhecimento de uma associação como entidade sindical, fosse feita, nos termos da lei. Estava aberto o caminho para o controle estatal, que, certamente apenas reconheceria os sindicatos que fossem aliados.

Mas, outra proposição de Aranha iria levantar intensos debates. Residia no parágrafo 2º do mesmo artigo, fixando que os sindicatos apenas poderiam ser dissolvidos por sentença judicial. Oliveira Vianna pugnou pela necessidade de reformas da redação, por dois motivos:

O primeiro, nas situações em que o poder de polícia necessitasse, em nome da ordem pública, fechar uma associação, ficaria impossibilitado e depender do Judiciário poderia demorar muito tempo.

O segundo, a regra se refere a associações, devendo uma regra especial para os sindicatos, em face de estarem ligados a representação de trabalhadores.¹⁴⁰

Quanto à primeira objeção, Castro Nunes manifestou que não haveria problema na redação, porque a polícia poderia fechar o sindicato. O que estava sendo vedado era a sua dissolução.

Quanto à segunda objeção, Aranha explicou o sentido de sua proposta:

O Sr. Oswaldo Aranha informa pretender, com esse dispositivo, criar aquilo que tem sido omitido, até hoje, entre nós: a magistratura do trabalho. Não é possível fazer leis, como se está fazendo, sem que haja um órgão prático de execução. A magistratura do trabalho é uma necessidade para o país. Feito isso, dar-se-á então uma nova técnica compreendendo este artigo, que poderá ser mais ou menos o seguinte: “nenhuma organização poderá ser dissolvida senão por decisão da magistratura do trabalho”. (Azevedo, 1933, p. 1156)

Colocada em votação, a proposição foi aprovada sem alterações no texto.

8) Inovações nos Direitos Individuais e Coletivos

Afrânio Franco apresentou, na 20ª sessão da subcomissão, as propostas para os direitos fundamentais. Apesar da relevância do tema e da inclinação do seu relator pelos ideários socialistas, portanto, por ideias mais inovadoras, havia tradições históricas a impossibilitar inovações significativas nesta matéria.

Isto porque os franceses, em 1789, distorceram a tradição naturalista adaptando-a aos fins da Revolução, e criaram um acervo de normas e princípios aplicáveis ao homem. A concepção revolucionária era baseada na premissa de que toda pessoa humana teria direitos que lhe são natos, que lhe são atribuídos pelo fato de serem humanos. Portanto, não há como dissociá-los das pessoas. Adotando esta lógica, os revolucionários elaboram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que passou a ser uma verdadeira Bíblia dos direitos fundamentais, com conceitos quase que intocáveis.

¹⁴⁰Oliveira Vianna propôs como nova redação: “Nenhuma associação poderá ser dissolvida senão em virtude de sentença judicial. Quanto aos sindicatos profissionais, uma lei especial, votada pela Assembleia Nacional, regulará a sua dissolução”.

Além deste referencial, havia, também, direitos fundamentais de primeira geração que remontavam à longínqua Idade Média, fixados na Magna Carta inglesa, de 1215. O assunto não era, portanto, favorável a grandes inovações. Para evidenciarmos as inovações ocorridas, analisaremos o quadro abaixo, que detalha os direitos fundamentais nas Constituições de 1824, 1891 e no anteprojeto:

Direito Fundamental	Constituição de 1824 (art. 179)	Constituição de 1891 (art.72)	Anteprojeto da Comissão Itamaraty
Princípio da Legalidade	I. Nenhum Cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei.	§ 1º Ninguém pode ser obrigado a fazer, ou deixar fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.	§ 3º. Ninguém poderá ser obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.
Princípio da Igualdade	XIII. A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um.	§ 2º Todos são iguais perante a lei. A Republica não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho.	§1º. Todos são iguais perante a lei, sem privilégio de nascimento, sexo, classe social, riqueza, crenças religiosas e ideias políticas, desde que se não oponham as da pátria.
Direito de reunião		§ 8º A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.	§ 25. A todos os brasileiros é licito reunirem-se livremente e sem armas, não podendo a Polícia intervir senão para manter a ordem perturbada e garantir o transito público. Com este fim poderá designar o local onde a reunião deva realizar-

			se, contanto que isto não importe em impossibilitá-la ou frustrá-la.
Inviolabilidade das correspondências	XXVII. O Segredo das Cartas é inviolável. A Administração do Correio fica rigorosamente responsável por qualquer infração deste Artigo.	§ 18. É inviolável o sigilo da correspondência.	§ 24. É inviolável o sigilo da correspondência, salvo a censura em caso de guerra ou estado de sítio.
Liberdade de manifestação do pensamento	IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que cometerem no exercício deste Direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar.	§ 12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato	§ 13. Em todos os assuntos é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou outra qualquer maneira, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que praticar, nos casos e pelas formas que a lei prescrever. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta.

As principais inovações trazidas pelo anteprojeto podem ser assim especificadas:

- 1) Possibilidade de leis retroativas;
- 2) Vedação à extradição de brasileiros;
- 3) Alargamento do princípio da igualdade;
- 4) Proibição da prisão por dívidas, custas ou multa;
- 5) Mandado de Segurança.

O princípio da irretroatividade das leis, consagrada na Constituição de 1824 (art. 179)¹⁴¹ e na Constituição de 1891 (art. 11)¹⁴², despertou intenso debate entre os membros da

¹⁴¹ Art. 179. II. Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública. III. A sua disposição não terá efeito retroativo. (Constituição de 1824)

¹⁴² Art. 11 – É vedado aos Estados, como à União: 3º) Prescrever leis retroativas. (Constituição de 1891)

comissão. Castro Nunes, alinhando-se à tradição jurídica brasileira, propôs um artigo fixando que as leis não poderiam retroagir¹⁴³. Como justificativa, destacou que o anteprojeto trazia artigos que afetariam o direito adquirido, tornando, portanto, necessário que fosse expresso, no texto constitucional, este princípio.

João Mangabeira, no entanto, votou contra. Como argumentação, destacou que não apenas a Constituição dos Estados Unidos, que veda a retroatividade somente na esfera penal e sobre obrigações contratuais, mas também as constituições modernas, não seguem o princípio da irretroatividade. Ressaltamos parte de seu voto:

A Constituição brasileira era uma das raríssimas constituições que consagravam o princípio da irretroatividade das leis. A regra é a retroatividade; a lei só não retroage quando fere uma situação jurídica subjetiva. A Constituição dos Estados Unidos nem fala em lei retroativa. Apenas proíbe, por assim dizer, a retroatividade em dois casos. Diz em um deles que o Estado não poderá prescrever leis *ex post factum*, atendendo a uma modalidade das chamadas leis retroativas - a das que retroagem no campo restrito do Direito Criminal. E, tanto assim, que foi buscar uma locução latina *ex post factum*. O outro caso é o que determina não possa ser modificada por lei uma situação contratual. São os dois únicos casos – denominados *retrospectif law* e *retroatif law* – em que nos Estados Unidos, a lei não pode ter efeito retroativo. O nosso direito mantinha a velha teoria francesa de Benjamim Constant, sobre os direitos do homem, com toda a latitude dos direitos adquiridos, a qual não prevalece mais no mundo moderno. (Azevedo, 1933, p. 1019)

Castro Nunes, no entanto, invocou o Código Civil brasileiro, que fixava expressamente a impossibilidade da lei atingir o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito¹⁴⁴. Para o mesmo, sem a manutenção da intocabilidade desse conjunto, desapareceria a segurança nas relações jurídicas e as garantias fundamentais, como destacado em seu voto:

A Comissão está assentando princípios de alcance social, e não deve esquecer os da vida jurídica do país, entre os quais não há nada de maior interesse do que o respeito ao direito adquirido, e, portanto, ao contrato e à sentença transitado em julgado. Nestas condições, será conveniente, por todos os motivos, tornar expresso o princípio da irretroatividade da lei, embora ressaltando os casos em que o projeto lhe faz exceções. É, aliás, o que decorre do princípio aceito e votado pela Comissão, quando diz que a lei penal só poderá retroagir para beneficiar o delinquente, do que se conclui que a lei civil não retroagirá. Portanto, parece que já foi aceito o princípio geral, abrindo-se apenas uma exceção para a lei penal. Resumindo seus argumentos, diz que, proclamada pela Comissão a inexistência do princípio da irretroatividade para as garantias dos atos jurídicos e da coisa julgada, desaparecerão as garantias fundamentais da vida jurídica. (Azevedo, 1933, p. 1020)

Mas, os argumentos de Nunes não convenceram os demais integrantes da comissão. Osvaldo Aranha, em seu voto, concluiu que o direito moderno não contempla mais o direito

¹⁴³Art. É mantido o princípio da irretroatividade das leis, com as restrições decorrentes desta Constituição, salvo o disposto no artigo referente às leis penais.

¹⁴⁴Art. 3. A lei não prejudicará, em caso algum, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. (Código Civil/1916)

adquirido. Themístocles Cavalcanti votou contra a manutenção da irretroatividade, por não atender ao interesse social e por ser imprecisa a noção de direito adquirido. Gois Monteiro também foi contrário à proposta, por lhe parecer que a lei retroagia.

O consenso formado quanto à exclusão da irretroatividade, exceto para a lei penal, implicava, por um lado, a derrubada de um princípio milenar, que remontava ao Código Justiniano, e, por outro, o alinhamento com o art. 116 da Constituição de Weimar. A lógica alemã era a de, ao apenas excluir a possibilidade de retroatividade na esfera penal, admitir esta possibilidade nos demais casos.

Afrânio de Mello foi o único a se posicionar favoravelmente à inclusão, na proposta constitucional, do princípio da irretroatividade¹⁴⁵. Ao final, a proposta de Castro Nunes foi rejeitada, recebendo apenas os votos favoráveis do seu autor e do Presidente da comissão.

Ressaltamos que os membros da Comissão Itamaraty, responsáveis pelas propostas dos direitos fundamentais, tentariam incorporar as tendências de Weimar e de outras Constituições mais contemporâneas não apenas na questão da irretroatividade, mas também em outros direitos fundamentais.

A Constituição alemã de 1871 trazia o princípio da igualdade, mas este não abrangia as mulheres e, no campo social, havia profundas diferenças entre as classes¹⁴⁶. A Carta de Weimar, em 1919, traz novamente o princípio da igualdade, mas lhe confere uma cara nova, ao destacar expressamente a vedação à diferenciação por sexo ou classes sociais¹⁴⁷.

¹⁴⁵O sr. Presidente dá o seu voto ao artigo proposto pelo sr. Castro Nunes, inspirado no grande princípio do bem social, no qual se basearam, justamente, os seus ilustres colegas Oswaldo Aranha, João Mangabeira, Gois Monteiro e Themístocles Cavalcanti. Vota o princípio da irretroatividade das leis, tanto no sentido restrito dos direitos adquiridos, quanto por ser um dos fundamentos da paz social. E não havendo paz social, não se pode discutir a preferência do interesse social sobre o individual. Vota a emenda aditiva, como um desdobramento essencial da paz social. (Azevedo, 1933, p. 1021)

¹⁴⁶O princípio da igualdade fixado na “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1789) exercerá expressiva influência nas Constituições do século XIX. A referida lei disciplinava o assunto em seu artigo 1º (os homens nascem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum) e no artigo 6º (a lei é a expressão da vontade geral. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais aos seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das virtudes e dos seus talentos)

¹⁴⁷Art. 109. Todos alemães são iguais perante a lei. Homens e mulheres têm, em princípio, os mesmos direitos e deveres cívicos. Os privilégios ou incapacidades de direito público, baseados no nascimento ou classe social ficam abolidos. Os tratamentos de nobreza só subsistirão como parte do nome e não mais se concederão. Os títulos só serão conferidos quando designarem um emprego ou profissão; esta disposição não afeta os graus acadêmicos. Nenhum alemão pode aceitar títulos ou condecorações de um governo estrangeiro. (Constituição de Weimar)

O modelo alemão servirá de base para a propositura, na comissão, de um princípio da igualdade de conteúdo similar, mas que acrescentava vedação a diferenças por ideias políticas ou motivos religiosos¹⁴⁸. A redação final da proposta apresentava a seguinte redação:

Art. 2º. Todos os brasileiros são iguais perante a lei, sem privilégio de nascimento, sexo, classe social, riqueza, ideias políticas e religião.

Ressaltamos que a Constituição alemã alargou o princípio da igualdade, conferindo uma fisionomia socialista, ao inserir a vedação a diferenças por classe social, ou seja, empregados e empregadores não poderiam possuir direitos diferenciados. A redação era um reflexo da preocupação com a justiça social e para afastar a visão de opressão da classe burguesa sobre o proletário, geradora da luta de classes.

Mangabeira afirmou que o texto proposto era similar a Weimar, destacando que seguia outras constituições modernas, como a alemã, a espanhola e a austríaca. Mas, houve intensos debates, motivados pelo termo “ideias políticas”, que poderia permitir propaganda antinacional, segundo Gois Monteiro, ou a propagação de ideias comunistas, segundo Agenor de Roure.¹⁴⁹ A Comissão acabou, no entanto, aprovando a proposta.

Também sob influência do artigo 112 de Weimar¹⁵⁰, o presidente da comissão propôs outra inovação, vedando a extradição de brasileiros. Apenas Themístocles Cavalcante e Gois Monteiro votaram contra o artigo, tendo sido aprovado, sem problema, pelo voto dos demais membros. Apesar de não ter despertado qualquer debate na Comissão Itamaraty, esta proposta geraria intensos debates e polêmicas entre os constituintes, como destacaremos no capítulo próprio.

¹⁴⁸Durante o Império, havia forte diferenciação, no plano legal, por motivos religiosos. A Carta de 1824 fixava, em seu artigo 95, III, que não poderiam ser deputados, os que não professassem a religião do Estado. O artigo 103 fixava que o Imperador, antes de ser aclamado, deveria jurar manter a Religião Católica Apostólica Romana. O artigo 5º restringia as demais religiões a realizarem culto doméstico ou particular em casas, sem forma alguma de exteriorização do templo. No entanto, com a Proclamação da República, a nova Constituição, além de impor a separação entre o Estado e a Igreja, previa, em seu art. 72, § 3º, que todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto. A redação proposta pela comissão Itamaraty acabaria sendo aprovada, pela Constituinte, no inciso 1, art. 113, da nova Carta, mas houve o acréscimo da vedação de diferenças por profissões próprias ou dos pais.

¹⁴⁹Em face das oposições levantadas, o artigo teve que ser modificado, passando a apresentar a seguinte redação: “Todos são iguais perante a lei, sem privilégio de nascimento, sexo, classe social, riqueza, crenças religiosas, ideias políticas, desde que estas não se oponham às de pátria”.

¹⁵⁰Art. 112. Nenhum alemão pode ser entregue a um país estrangeiro para ser processado ou sofrer pena. (Constituição de Weimar)

O presidente da comissão apresentou proposta sobre o direito de reunião, fixando que o local seria definido pela polícia¹⁵¹. Agenor de Roure defendeu, com base no interesse público, a fixação de limitações a este direito, em face dos inúmeros casos de distúrbios, incluindo com disparos de armas de fogo, prejudicando o comércio e o trânsito. Em defesa da sua proposta, ressaltou o caso da Constituição alemã, que, no seu artigo 123¹⁵², sujeitou a prerrogativa das pessoas reunirem-se a restrições previstas na lei ordinária.

Também, exemplificou, com a Constituição grega, que, no seu artigo 13, conferia à polícia competência para proibir as reuniões que ameaçassem a ordem pública e a de dissolvê-las, em caso de ordem perturbada¹⁵³. Na sua visão, a Constituição de 1891 cometeu um erro, ao retirar a liberdade de muitos, para conferir a liberdade a alguns, e defendeu a opção mexicana de apenas conferir o direito de reunião aos nacionais. Em face do exposto, Roure propôs nova redação que vedava a aglomeração nas ruas e praças mais frequentadas, devendo o local ser designado pela polícia.¹⁵⁴

Mangabeira se opôs as restrições propostas¹⁵⁵, exceto a limitação do direito a brasileiros, sendo acompanhado pelo presidente da comissão, por Carlos Maximiliano e por Themístocles Cavalcanti. Apenas Gois Monteiro alinhou-se com a proposta de Agenor, que acabou derrotada.

¹⁵¹A proposta apresentava a seguinte redação: “a todos é lícito reunirem-se livremente e sem armas, não podendo a polícia intervir senão para manter a ordem perturbada ou garantir o trânsito público. Com este fim, poderá designar o local onde a reunião deva realizar-se contanto que isto não importe em impossibilitá-la ou frustrá-la.”

¹⁵²Art. 123. Todos os alemães têm o direito de, independentemente de declaração ou autorização especial, reunirem-se pacificamente e sem armas. Uma lei do Reich poderá submeter as reuniões ao ar livre, à formalidade de uma declaração, bem como autorizar a sua proibição, no caso de perigo imediato, para a segurança pública. (Constituição de Weimar)

¹⁵³Roure citou outras Constituições que restringiam o direito de reunião: “a da Romênia, no art. 28, manda que a lei regule o direito de reunião, mesmo quando não realizadas ao ar livre e proíbe que elas se façam nas ruas e praças públicas; a da Iugoslávia, no art. 14, ordena que uma lei regule esse direito e determina desde logo que as reuniões ao ar livre devem ser anunciadas à autoridade com vinte e quatro horas de antecedência; a da Tchecoslováquia, no art. 119, permite que a lei estabeleça restrições especialmente à liberdade de reunião ao ar livre. Isso quanto às modernas constituições, votadas depois da Grande Guerra. Em França, esse direito sofreu restrições sérias mesmo depois da Revolução e a regra hoje é a da autoridade ter o direito de proibir ou dissolver reuniões. Na Bélgica, na Holanda, na Itália, na Dinamarca, etc, a liberdade de reunião ao ar livre sofre as restrições necessárias à garantia da ordem, do sossego e da tranquilidade públicas e da própria liberdade da população que trabalha”. (Azevedo, 1933, p. 725)

¹⁵⁴A proposta de Roure apresentava a seguinte redação: § a todos é lícito reunirem-se livremente e sem armas. A reunião ao ar livre, para fins políticos e sociais, somente é permitida aos brasileiros, em local previamente designado pela polícia e nunca nas ruas e praças públicas mais frequentadas, podendo ser proibida sempre que constitua ameaça à ordem pública.

¹⁵⁵O Sr. João Mangabeira aceita a emenda do sr. Agenor de Roure na parte que estingue esse direito a brasileiros. Mas é absolutamente contrário aos poderes que S. Ex. confere à polícia o para designar o local, por entender que essa medida poderá estrangular, por completo, o exercício dos direitos políticos e sociais dos brasileiros. Atribuir-se à polícia o direito de indicar o local, ou de impedir a realização de um meeting, por presumir que a ordem vai ser perturbada, seria estrangular-se, em absoluto, qualquer propaganda política. A polícia ficaria com a faculdade de indicar Guaratiba ou a Ilha Rasa para a realização do meeting. (Azevedo, 1933, p. 726)

As vedações impostas pelos alemães na Ordem Econômica, em especial, a proibição da usura e do recurso à coação legal, influenciariam na proposta da comissão, que ficaria inserta no § 11, art. 102, do anteprojeto, vedando a prisão por dívidas, multas ou custas.

O anteprojeto, em sua redação final, proporia, no artigo 102, os seguintes direitos fundamentais:

- 1) A igualdade de todos perante a lei, sem privilégios de nascimento, sexo, classe social, riqueza, crenças religiosas e ideias políticas, desde que se não oponham à pátria (art. 102, §1º)
- 2) Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa (art. 124, §3º)
- 3) Prisão apenas em flagrante delito ou nos casos previstos em lei, por ordem judicial fundamentada (art. 124, §4º)
- 4) A ampla defesa aos réus (art. 124, §5º)
- 5) A lei penal retroagirá em benefício do delinquente (art. 124, §10)
- 6) Vedação à prisão por dívidas (art. 124, §11)
- 7) Liberdade de manifestação de pensamento pela imprensa (art. 124, §13)
- 8) Vedação à aplicação de penas perpétuas, de banimento ou de morte, exceto em tempo de guerra (art. 124, §17)
- 9) Habeas corpus (art. 124, §20)
- 10) Mandado de Segurança (art. 124, §21)
- 11) Inviolabilidade da casa (art. 124, §23)
- 12) Inviolabilidade da correspondência (art. 124, §24)
- 13) Liberdade de reunião sem armas (art. 124, §25)
- 14) Direito de petição aos poderes públicos, denunciando abusos de autoridades (art. 124, §26)
- 15) Vedação à deportação ou expulsão de brasileiros do território nacional (art. 124, §30)

9) A Família

As regras sobre o Direito de Família sempre existiram em nosso ordenamento jurídico, mas circunscritas, na sua quase totalidade, ao Código Civil. Eram disposições sobre o casamento, os filhos, o pátrio poder, o patrimônio, dentre outros, em grande parte importadas

do Direito Canônico. O entendimento corrente, à época, não relacionava diretamente o ente familiar ao Estado e a regulamentação não apresentavam natureza constitucional.

Os alemães, no entanto, em Weimar, têm uma concepção diferente. A família, nos termos do art. 119, foi considerada como a organização responsável pela manutenção e crescimento da nação, além da formação de crianças e jovens. Pela sua extrema importância, colocar-se-ia o grupo familiar sob proteção especial do Estado, sendo-lhe assegurada, inclusive, auxílio financeiro, no caso de prole numerosa.

Sob a inspiração alemã, a Comissão criou um título inteiro, com 4 artigos, vários parágrafos e incisos, dispondo especificamente sobre a família. Chama a atenção o fato de que na Constituição de 1891, não há sequer menção ao termo família, inclusive nas disposições transitórias. Na Carta de 1824, apenas nos referimos à família imperial.

Algumas das disposições são, na verdade, a tradução das regras de Weimar. De qualquer forma, foi uma mudança notável e digna de destaque, até pelo fato de chegar aos dias atuais, pois a Constituição de 1988 traz, em seu Capítulo VII, “Da Família, Da Criança, Do Jovem, Do Adolescente, Do Idoso.”

As principais inovações sobre o assunto trazidas pelo Anteprojeto foram:

- 1) A família passava a estar sob a proteção especial do Estado;
- 2) Fixava a igualdade jurídica dos sexos;
- 3) O casamento legal era o civil, sendo indissolúvel;
- 4) Igual proteção aos filhos legítimos e ilegítimos;
- 5) Fixava como dever de todos os entes a proteção da juventude, contra o abandono físico, moral e intelectual;

No entanto, como o modelo de família no Brasil era diferente do existente na Alemanha, houve a necessidade de mudanças. A exemplificar, temos que a previsão de igualdade entre os cônjuges, seria logo atenuada pela fixação da chefia da sociedade conjugal e do pátrio poder, como evidenciado na redação do artigo 107 do anteprojeto:

Art. 107. A família está sob a proteção especial do Estado e repousa sobre o casamento e a igualdade jurídica dos cônjuges, a chefia da sociedade conjugal e do pátrio poder, e regulará os direitos e deveres dos cônjuges.

Outro problema surgirá com a questão do casamento. No modelo alemão, a organização familiar se inicia com o matrimônio, ou seja, um ato formal oficializando a

formação do vínculo. O rito e a celebração eram simplificados e facilitados. Caso houvesse incompatibilidades futuras, permitia-se o divórcio.

No Brasil, desde 1891, o casamento válido era apenas o civil. Aranha propõe a manutenção deste dispositivo, mas inova ao fixar que o processo e a celebração seriam gratuitos. Até aquela época, eram elevados os custos para um casamento no Brasil. João Mangabeira destacou que, no Rio de Janeiro, a oficialização do matrimônio custava mais de 200 mil réis, enquanto o religioso, setenta. Aranha ressaltou que, no seu estado (Rio Grande do Sul), casais se dirigiam para a Argentina, quando desejavam casar, onde pagavam cerca de cinquenta mil réis, ou seja, a metade do pago no estado.

O terceiro artigo proposto por Aranha era o mais polêmico, pois trazia a regra da indissolubilidade do casamento, fixando a lei civil os casos de anulação e de desquite do casamento.

Themístocles Cavalcante se posicionou contra a indissolubilidade. João Mangabeira, de forma contrária, ressaltou a impossibilidade de imposição do divórcio, em face da ampla rejeição pela sociedade, como registrado na ata da sessão:

Se fosse deputado votaria contra o divórcio porque contra ele é a maioria do povo brasileiro. Só por isso, porque doutrinariamente é pelo divórcio. Mas num regime democrático não se julga com o direito de impor a sua doutrina ou teoria a uma população que a repele, porque ela lhe toca em pontos vitais, quais os da família, da moral e da religião. Vota, pois contra o divórcio. Os seus defensores deveriam fazer-lhe a propaganda até que obtivessem o assentimento da maioria da população brasileira, que absolutamente não tem, mas apenas uma minoria muito pequena, pois a quase unanimidade, sobretudo no sexo feminino, é contra o divórcio. Esse é o fato. E não tem o direito de, numa democracia, como deputado do povo, lhe impor em matéria dessa ordem, sua opinião, por mais séria que a considere. (Azevedo, 1933, p. 876)

Colocado em votação, o artigo foi aprovado sem alterações.

10) O Ensino Nacional

No modelo de sociedade alemã, a educação é uma política central e prioritária. Alinhado a esta concepção, a Constituição de Weimar, na sua Seção IV (Instrução e Estabelecimentos de Ensino) estruturou o forte sistema de ensino público e universalizado na Alemanha. O objetivo do sistema educacional alemão era o de formar cidadãos para a sociedade e técnicos profissionais para um competitivo mercado de trabalho.

A fixação de um acervo de normas estruturando o ensino na Carta alemã exercerá forte influência sobre nós. Saímos de Constituições anteriores que sequer traziam disposições sobre a educação no Brasil para uma proposta que destinava um capítulo inteiro para dispor sobre o tema.

Na 36ª sessão, os artigos referentes ao Capítulo da Cultura e Ensino Nacional foram propostos por Oswaldo Aranha. Como já havia procedido em outros assuntos, os artigos sugeridos apresentavam uma forte semelhança com o texto de Weimar, chegando, em alguns casos, a ser uma tradução do alemão para o português. Mas, na prática, não havia similaridades entre a educação no Brasil e na Alemanha. Enquanto, neste país, tratava-se de um serviço prioritário, de elevada qualidade e eficiência, bem administrado, não sujeito a interferências políticas e com investimentos públicos elevados; em nosso país, era um serviço irrelevante, com investimentos públicos muito aquém do mínimo necessário, mal administrado, sem padronização e de qualidade a pior possível. Para agravar a situação, os problemas se acumulavam por séculos, pois desde o período colonial negligenciávamos o ensino no país.

O grande problema residia na inexistência de obrigatoriedade no ensino primário. Na constituinte de 1891, foi proposta a colocação de todas as crianças em salas de aula, mas, posta em votação, acabou derrubada, porque não havia escolas no Brasil. No Império, a insuficiência de instituições também inviabilizava obrigar as famílias a manterem seus filhos estudando.¹⁵⁶

Aranha, como solução, propôs a instituição de ensino primário obrigatório. Esta medida, para ser colocada em prática, necessariamente demandaria da existência de escolas públicas e gratuitas suficientes no país, o que estava longe de acontecer. Ciente desta realidade, propôs que a educação básica fosse ministrada ou em escolas públicas, ou em particulares, ou no lar doméstico. O material escolar e o ensino seriam gratuitos nas instituições públicas.

Agenor de Roure propôs que a solução para o quadro vergonhoso por que passava o país residia na instituição da regra do ensino primário obrigatório, como fez a Alemanha, em sua Constituição. Os países onde o analfabetismo era reduzido ou inexistente nos maiores de

¹⁵⁶O Conselheiro João Alfredo, em 1871, há sessenta anos, já dizia que essa ideia, cuja justiça e necessidade não careciam de demonstração, estava estabelecida no Brasil, desde 1854, sem ser possível dar-lhe execução, por ser impraticável. Enquanto não forem criadas tantas escolas gratuitas quanto forem necessárias à frequência dos meninos de todas as localidades do país, o emprego dos meios coercitivos seria uma clamorosa violência. (Azevedo, 1933, p. 948)

sete anos adotaram o princípio da obrigatoriedade, como na França, decretada em 1882, na Suíça e em Luxemburgo.

No entanto, Roure estava ciente de que havia dois problemas a serem enfrentados para concretizar a sua ideia. Primeiro, não havia escolas públicas suficientes; e, segundo, nas que existiam, os filhos de pessoas com capacidade de pagar uma escola particular ocupavam as vagas, em detrimento dos mais pobres. Para resolver estas questões, propôs a seguinte redação:

O ensino primário será gratuito e obrigatório nas localidades em que existirem escolas públicas, na proporção da capacidade de frequência dessas escolas, dando-se preferência, para a matrícula, aos filhos de pais reconhecidamente pobres.

Oswaldo Aranha contestou a proposta que vinculava a obrigatoriedade à existência de escolas públicas, afirmando que no Rio Grande do Sul não havia a imposição de colocar os filhos na escola, mas o percentual de alunos matriculados era maior do que em São Paulo, onde havia a obrigatoriedade. Sua outra objeção residia na falta de recursos públicos para instituir o ensino obrigatório¹⁵⁷. A solução sugerida reside na adoção da regra da “obrigatoriedade do ensino primário onde fosse possível”.

João Mangabeira concordou, mas votou pela inclusão da proposta que priorizava os filhos dos mais pobres. Aranha para contemplar o pedido, sugeriu como nova redação que “era gratuito o ensino e aos pobres o material escolar”.

Ao final, foi aprovada a proposta que, na prática, não mudaria a situação de falência do sistema de ensino nacional. Cada ente federativo faria o que lhe era possível para oferecer educação primária, mesmo que fosse muito abaixo do mínimo necessário.

A omissão estatal também levou a comissão a aprovar a outra proposta de Aranha, abrindo o ensino às escolas particulares, que, na época, estavam quase todas nas mãos da Igreja Católica. A redação, que foi aprovada no Anteprojeto, apresentava os seguintes termos:

Art. 112. O ensino será público ou particular, cabendo àquele, concorrentemente à União, aos estados e municípios. O regime de ensino, porém, obedecerá a um plano

¹⁵⁷O Sr. Oswaldo Aranha continuando diz que toda e qualquer regra como essa, de ordem geral, dizendo apenas que o ensino primário é obrigatório, pode ser condenada pela inaplicabilidade por não ter o poder público recursos para fundar e manter escolas em número necessário para tal fim, o que exigiria soma superior às possibilidades orçamentárias, e, assim, se consagraria na Constituição, uma regra logo de começo revogada pela sua inaplicabilidade. No fundo é partidário da sugestão de que o ensino seja obrigatório, onde for possível, cabendo aos poderes, que fiscalizam a ação dos governos de apurar a possibilidade dessa obrigatoriedade, em tal ou qual lugar, e, portanto, de a tornar efetiva. (Carneiro, 1936, p. 949)

geral traçado pela União, que estabelecerá os princípios normativos de organização escolar e fiscalizará, por funcionários técnicos privativos, a sua execução.

§ 2º. O ensino primário é obrigatório, podendo ser ministrado no lar doméstico e em escolas oficiais ou particulares.

§ 3º. É gratuito o ensino nas escolas públicas primárias. Nelas será fornecido gratuitamente aos pobres o material escolar.

§ 4º. Para lhes permitir o acesso às escolas secundárias e superiores, a União, os Estados e os Municípios estabelecerão em seus orçamentos verbas destinadas aos alunos aptos para tais estudos e sem recursos para neles se manterem. O auxílio será dado até o fim do curso, sempre que o educando demonstrar aproveitamento.

§ 5º. Para admissão de um candidato em escola pública, profissional, secundária ou superior, levar-se-á em conta somente o merecimento, nada influyendo a condição dos pais.

O fim dos trabalhos da Comissão ocorreria em 5 de maio de 1933, na 51ª Sessão, estando reunidos, sob a Presidência do Ministro Mello Franco, no Palácio do Itamaraty, os membros João Mangabeira, Castro Nunes, Carlos Maximiliano, Agenor de Roure, Gois Monteiro, Oswaldo Aranha, Themístocles Cavalcanti e Antunes Maciel.

Foram, primeiro, votados os artigos finais que versavam sobre a saúde pública e colonização, relatados por Oswaldo Aranha. Em seguida, foi oficializado o encerramento dos trabalhos da comissão. O produto final foi um anteprojeto muito ousado e avançado para a sua época. Não houve estagnação, acomodação e imobilismo em relação ao cenário constitucional de 1891. Pelo contrário, foram reformulados e derrubados conceitos tradicionais vistos como verdadeiros dogmas. A impressão que temos foi que houve um processo de implosão da estrutura traçada pela antiga Constituição, vindo abaixo a antiga ordem.

Não há como negar que o grande fator que influenciou foi a Constituição de Weimar. A sua natureza inovadora, reformadora e socialista apontava para um novo modelo constitucional, muito diferente das Cartas tradicionais dos Estados Unidos e da Europa ocidental.

CAPÍTULO IV

A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1933-1934

A Constituinte foi oficialmente instalada, no Palácio Tiradentes, no dia 15 de novembro de 1933, ou seja, na data comemorativa da proclamação da República. Estava presente, o Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, que proferiu longo discurso sobre a situação do país e as realizações de seu governo, desde que assumira em 1930.

O país, até então, estava sendo governado de forma ditatorial, pois o Congresso Nacional, todas as Assembleias Legislativas e todas as Câmaras Municipais foram fechadas. Os governadores também foram afastados e substituídos por interventores, escolhidos unilateralmente pelo Chefe do Governo Provisório, ou seja, sem qualquer participação popular.

Para Presidente da Assembleia foi eleito, pelos deputados constituintes, Antonio Carlos Riberio de Andrada¹⁵⁸, com 138 votos. Os demais candidatos tiveram votação inexpressiva¹⁵⁹, como evidenciado no resultado final do pleito, a seguir detalhado:

Deputado Constituinte	Votos
1º) Antonio Carlos Ribeiro de Andrada	138
2º) João Alberto Lins de Barros	8
3º) José Joaquim Seabra	3
4º) Levi Carneiro	2
5º) Carlos Maximiliano	1
6º) Abelardo Marinho	1
7º) José Alípio Costailat	1
8º) Christovão Barcellos	1

¹⁵⁸ Como Andrada, em 1891, estava no último ano do curso de Direito, não chegou a participar dos trabalhos constituintes que elaboraram a Carta Magna anterior. Mas, desde 1894, ocupara vários cargos públicos, entre os quais, o de vereador, prefeito de Belo Horizonte e de Juiz de Fora, deputado federal, senador da República, Ministro da Fazenda e presidente do estado de Minas Gerais. Seria o candidato à Presidência da República, em 1930, se Washington Luís não quebrasse o acordo da “política do café com leite” e apoiasse Júlio Prestes. Era um político tradicional, ligado às oligarquias e ao sistema República Velha (sua aliança com Vargas ocorrera por ter sido preterido, na disputa sucessório, pelos paulistas). Não possuía projetos ou propostas para a nova Constituição. O apoio recebido de Getúlio na eleição para presidência da constituinte seria retribuído no apoio dado à proposta de eleição indireta para Presidente da República, em 1934.

¹⁵⁹ O constituinte classista Abelardo Marinho foi um dos principais articuladores contra a eleição de Antonio Carlos, defendendo o voto dos deputados no general Christovão Barcellos. Isto porque Andrada havia votado contra a representação classista na Comissão Itamaraty, que, ao final, não foi adotada no texto do anteprojeto. Tentando reverter a oposição e conseguir o voto dos classistas, o Partido Progressista de Minas Gerais oficializou que mudara de posição, passando a apoiar a representação de classes.

Andrada, como presidente do estado de Minas Gerais, foi o principal organizador da Aliança Liberal, que lançou a candidatura de Vargas à Presidência, em 1930. Com a eclosão da Revolução, mobilizou os mineiros em apoio a Getúlio. O Governo Provisório conseguiu, assim, colocar, ao mesmo tempo, um político experiente e um forte aliado, para dirigir os trabalhos da constituinte.

Há de se destacar que nesta eleição, um total de 56 deputados votaram em branco. Para 1º Vice-Presidente, foi eleito o deputado Pacheco de Oliveira, e como 2º Vice-Presidente, o Deputado Christovão Barcellos.

Integravam a Assembleia Constituinte um total de 254 deputados, sendo 214 eleitos pelo voto direto, e 40 escolhidos pelas entidades de trabalhadores e entidades patronais¹⁶⁰. Este número foi fixado pelo governo provisório, por meio do Decreto nº 22.653/1933. Na tentativa de criar uma ampla base de apoio e de enfraquecer as oligarquias, recentemente despojadas do poder, mas ainda muito fortes e perigosas¹⁶¹, o governo provisório inovou no perfil dos deputados que elaborariam nossa segunda Constituição republicana.

Chama a atenção as fortes distorções introduzidas no modelo clássico de Assembleia Constituinte, como órgão máximo de representação popular e de soberania da vontade do povo. Primeiro, porque não era formada apenas por representantes do povo, em face da presença dos representantes classistas, eleitos internamente pelos sindicatos, pelas associações de profissionais liberais e de funcionários públicos, nos termos dos artigos 2º e 3º do Decreto nº 22.653, baixado por Vargas, em 20 de abril de 1933:

Art. 2º. Os representantes das associações profissionais de que trata o artigo anterior, respeitadas as condições de capacidade estabelecidas pela legislação eleitoral serão escolhidos por eleição, que se realizará, nesta Capital, em data, hora e local previamente anunciados e sob a presidência do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, de cujas deliberações poderá haver recurso, interposto pelos interessados, para o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, no prazo máximo de cinco dias, da data da apuração.

¹⁶⁰ A constituinte de Weimar, com 423 constituintes, possuía um número de representantes quase 70% maior que a brasileira. A maior bancada na Assembleia alemã era a pertencente ao partido Social Democrata (SPD), com um total de 165 deputados.

¹⁶¹ Nas eleições de 1933, apesar de alguns estados estarem sob a direção dos tenentes, na maioria dos pleitos, os militares obtiveram fraca votação. Em consequência, muito dos grupos políticos locais retornavam ao legislativo, que passou a ser visto como uma “casa nova” habitada por “moradores antigos”.

Art. 3º. Só terão direito de voto na eleição determinada no art. 1º os sindicatos que houverem sido reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, até o dia 20 de maio de 1933 e as associações de profissões liberais e de funcionários públicos que estiverem organizadas legalmente até a mesma data.

Segundo, porque, nos Estados onde ocorreram as eleições para deputados, desde a Revolução de 30, os governadores eleitos foram depostos e substituídos por pessoas de confiança e nomeadas diretamente por Vargas, denominadas de interventores (muitos deles integrantes do movimento tenentista que aderiram à Revolução de 1930¹⁶²). A imparcialidade mostrava-se inexistente, pois as máquinas públicas estaduais estavam todas sob o comando de políticos alinhados com o governo provisório.

Em decisão unilateral, Vargas fixou, no Código Eleitoral, em seu artigo 142, que definiria o número de deputados por estado e o modo como se dariam as eleições classistas:

Art. 142. No decreto em que convocar os eleitores para a eleição de representantes à Constituinte, o governo determinará o número de representantes nacionais que a cada estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais.

Outra clara distorção residia na atribuição aos Ministros de Estado do status de defensores de projetos junto à Constituinte, com poderes de manifestação e de participação nos debates. Era outra inovação que nunca ocorrera na história constitucional. Até porque a figura do Ministro, herdada do direito norte-americano, sempre fora o de um auxiliar do Chefe de Governo, na condução da Administração Pública.

A composição da constituinte era muito diferente da Assembleia de Weimar. Não havia partidos de esquerda expressivos, dividindo-se a os constituintes entre conservadores de direita (a expressiva maioria), alinhados ao socialismo da Carta alemã e a uma postura mais progressista, juristas e representantes classistas.¹⁶³ Era, portanto, uma Assembleia eclética, marcada pela pluralidade de correntes e ideologias, por tendências divergentes e, em muitos casos, conflitantes. Este cenário refletiu-se no elevado grau de divergência e diversidade das propostas, assim como nas intensas discussões e debates verificados, ao longo das votações.

¹⁶² A prática de substituir governadores eleitos por interventores de sua confiança será implantada novamente por Vargas, com o golpe do Estado Novo.

¹⁶³ Em Weimar, nenhum partido de direita ou de esquerda sozinho alcançou a maioria absoluta na constituinte. A esquerda contava com 165 deputados do SPD e 22 do USPD; a centro direita contava com 90 deputados no Zentrum e 75 no Partido Democrata Alemão, além de contar com constituintes em outros partidos menores.

Organizações político partidárias alinhadas ao marxismo não participaram da elaboração da nova Constituição. O Partido Comunista do Brasil (PCB) fora fundado em 1922 e participara das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, utilizando-se da denominação União Operária e Camponesa, mas não obteve sucesso em eleger sequer um de seus candidatos¹⁶⁴.

Partidos de direita radical também não se fizeram presente na Constituinte de 34. Somente em 07 de outubro de 1932 foi criada, por Plínio Salgado a Ação Integralista Brasileira, alinhada ao fascismo. Mas, como, inicialmente, não era um partido político, ficou impossibilitada a sua participação nas eleições de 1933 para a Assembleia.¹⁶⁵

Apesar de verificarmos mudanças, com o surgimento de novos políticos, os tradicionais partidos da República Velha continuaram fortes nas eleições de 1933, conseguindo obter a vitória para nomes tradicionais ligados à política do passado. Era o caso do tradicional político José Joaquim Seabra, representante da Bahia, que fora eleito inicialmente ainda durante o Império, participara, como deputado, da constituinte em 1891, ocupara o cargo de Ministro da Justiça e Negócios Interiores, no governo Rodrigues Alves (1902-1906), e de Ministro da Viação e Obras Públicas, no governo Hermes da Fonseca (1910-1912).

Os nomes novos estavam ligados aos quarenta integrantes da representação profissional, assim distribuídos:

Representantes dos Empregados (Total de 18 constituintes)	Representantes dos Empregadores (Total de 17 constituintes)	Representantes das Profissões Liberais (Total de 3 constituintes)	Representantes dos Funcionários Públicos (Total de 2 constituintes)
1) Acyr Medeiros	1) Milton Carvalho	1) Ranulpho	1) Mario de
2) Antonio Netto	2) Ricardo Machado	Pinheiro de	Moraes Paiva
3) Gilberto Gabeira	3) Walter Gosling	Lima	2) Antonio
4) Vasco de Toledo	4) Augusto Corsino	2) Levy	Máximo
5) Antonio Rodrigues	5) João Pinheiro	Fernandes	Nogueira

¹⁶⁴Nas eleições presidenciais de 1930, o Partido Comunista do Brasil lançou candidato próprio, o vereador Minervino de Oliveira, mas este obteve votação inexpressiva. Nas eleições presidenciais de 1945, o partido conseguira 10% do total de votos, com Iedo Fiúza. Na constituinte de 1946, havia 14 deputados do partido e Luís Carlos Prestes, como senador. Prestes apenas ingressou para o PCB em 1934, por imposição da Internacional Comunista.

¹⁶⁵Em 1937, a AIB apresentou, como candidato às eleições presidenciais, Plínio Salgado. No entanto, com o golpe do Estado Novo, Vargas se perpetuaria no poder, até 1945. Em dezembro de 1937, a AIB e todas as demais organizações partidárias foram fechadas.

6) Waldemar Reikdal	6) Horácio Lafer	Carneiro	Penido.
7) Luiz Martins	7) Pedro Demosthenes	3) Abelardo	
8) Francisco Moura	8) Alexandre Siciliano	Marinho de	
9) Antonio Penaforte	9) Euvaldo Lodi	Albuquerque e	
10) Sebastião Luiz	10) Mario de Andrade	Andrade	
11) João Vitaca	11) Antonio Carlos		
12) Alberto Surek	12) Carlos Telles		
13) Armando Laydner	13) Gastão de Brito		
14) Ewald Possolo	14) Roberto Simonsen		
15) Guilherme Plaster	15) Edgard Teixeira		
16) Eugenio Monteiro	Leite		
17) Edmar Carvalho	16) Francisco de Oliveira		
18) Mario Manhães	Passos		
	17) David Carlos		
	Meinicke		

A Convenção da Filadélfia, que elaborou a Constituição americana de 1787, durou três meses e vinte e dois dias¹⁶⁶. A constituinte de Weimar iniciou suas atividades em 06 de fevereiro e as encerrou em 29 de julho, transcorrendo pouco mais de cinco meses. Os trabalhos da Constituinte de 1891 transcorreram ao longo de sessenta sessões, demandando um total de três meses e nove dias.

A Constituinte de 1934 teve a sua primeira sessão no dia 15 de novembro e a última no dia 14 de julho do ano seguinte. Portanto, ela demandou um total de oito meses de trabalho. Foi, portanto, a Assembleia mais demorada, até então, e também em relação a outras ocorridas na Europa.¹⁶⁷

Foi a segunda mais longa constituinte de nossa história, superando a Assembleia de 1946, que se estendeu por pouco mais de 07 meses, e apenas viria a ser superada pela Assembleia Nacional de 1987, que se estendeu de 1º de fevereiro deste ano até dois de setembro de 1988.

¹⁶⁶Os 55 delegados, que discutiram e redigiram a Constituição dos Estados Unidos, estiveram reunidos de 25 de maio a 17 de setembro de 1787.

¹⁶⁷O constituinte Alcântara Machado destacou o longo tempo despendido com a Constituinte: A Espanha estava na contingência de resolver problemas de gravidade muito maior do que os nossos: a mudança completa do regime, a questão religiosa, a questão agrária, a questão da autonomia catalã. Bastaram-lhe para isso menos de cinco meses: instalada a Constituinte a 14 de junho estava promulgada a Constituição em 9 de dezembro. (Anais, vol. IX, 1935, p. 462)

O Decreto nº 22.621 fixou o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, regulamentando como se dariam os trabalhos. Na prática, o governo provisório ditava as regras a serem seguidas, dirigindo as atividades que seriam desempenhadas pelos constituintes.

Nos termos do artigo 15, os trabalhos se iniciariam com a recepção e a leitura do projeto de Constituição, remetido pelo Chefe do Governo Provisório. Seria aberto o prazo de oito dias, para a apresentação de emendas. Findo este período, haveria a remessa para uma Comissão Constitucional para emissão de parecer, no prazo de 30 dias.

Recebido o parecer, o Presidente da Assembleia ordenaria a publicação no diário e, no prazo de oito dias, será incluído na ordem do dia, para sofrer a primeira discussão, a ser feita por capítulos (cada deputado poderia falar uma vez, sobre cada capítulo, pelo prazo máximo de meia hora). Aprovado o novo texto, com as alterações produzidas, repetia-se o processo, com a abertura de prazo para a apresentação de uma segunda rodada de emendas, discussão e votação.

Mas, houve a necessidade de alteração do Regimento Interno, em face das frequentes contingências que apareceriam, em especial, o elevado número de emendas apresentada em primeira discussão. Com as mudanças, os trabalhos da constituinte acabaram ocorrendo em três fases, assim elencadas:

1ª fase) Recebimento do Anteprojeto (15/11/1933), apresentação de emendas de primeira discussão (período de 16/11 a 21/11/1933) e elaboração do Substitutivo pela Comissão dos 26(período de 22/11/33 a 13/03/1934).

2ª fase) Apresentação das Emendas de Segunda Discussão (período de até 13/04/1934), 2ª Votação (período de 08/05 a 08/06/1934) e Elaboração do Segundo Substitutivo, fruto das emendas (até 27/06/1934).

3ª fase) Emendas de Redação Final e votação em Plenário (período de 01 a 07/07/1934). Redação Final da Constituição de 1934 (ocorrida em 14/07/1934).

Detalharemos, a seguir, cada uma destas fases:

1ª Fase) Apresentação de Emendas de Primeira Discussão ao Anteprojeto da Comissão Itamaraty e Elaboração do Substitutivo

Os trabalhos começaram, de fato, na 1ª Sessão, que ocorreu no dia seguinte, em 16 de novembro de 1933. Como procedimento inicial, foram escolhidos os integrantes da Comissão para emitir parecer sobre o anteprojeto constitucional elaborado pela Comissão Itamaraty. A composição seria de um deputado constituinte por Estado da federação, acrescido dos representantes dos empregados, dos empregadores, dos profissionais liberais e dos funcionários públicos. Integraram a referida Comissão, os seguintes Deputados Constituintes:

- 1º Amazonas: Deputado Cunha Mello.
- 2º Pará: Deputado Abel Chermont.
- 3º Maranhão: Deputado Adolpho Soares.
- 4º Piauí: Deputado Pires Cayoso.
- 5º Ceará: Deputado Waldemar Falcão.
- 6º Rio Grande do Norte: Deputado Alberto Roselli.
- 7º Paraíba: Deputado Pereira Lyra.
- 8º Pernambuco: Deputado Solano da Cunha.
- 9º Alagoas: Deputado Gois Monteiro.
- 10º Sergipe: Deputado Deodato Maia.
- 11º Bahia: Deputado Marques dos Reis.
- 12º Espírito Santo: Deputado Fernando de Abreu.
- 13º Rio de Janeiro: Deputado Raul Fernandes.
- 14º Distrito Federal: Deputado Sampaio Correa.
- 15º Minas Gerais: Deputado Odilon Braga.
- 16º São Paulo: Deputado Cincinato Braga.
- 17º Goiás: Deputado Domingos Velasco.
- 18º Mato Grosso: Deputado Genoroso Ponce Filho.
- 19º Paraná: Deputado Antonio Jorge.
- 20º Rio Grande do Sul: Deputado Carlos Maximiliano.

- 21º) Santa Catarina: Deputado Nereu Ramos.
- 22º) Território do Acre: Deputado Cunha Vasconcelos.
- 23º) Representante dos Empregados: Deputado Vasco Toledo.
- 24º) Representante dos Empregadores: Deputado Euvaldo Lodi.
- 25º) Representante das profissões liberais: Deputado Levi Carneiro.
- 26º) Representante dos funcionários públicos: Deputado Nogueira Penido.

Entre os constituintes integrantes da comissão, Levi Carneiro, o representante dos profissionais liberais, era advogado e foi o primeiro Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, instituída pelo Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930.

Vargas enxergava, nos agentes políticos, um acervo de inimigos e, na busca por aliados, os encontrou nas classes trabalhadoras, nos profissionais liberais e nos tenentes. A representação classista revestia-se de contra peso frente a força política das oligarquias locais.

Logo, na primeira sessão, foi apresentada a moção Medeiros Neto, em face de ter sido proposta por este deputado, versando sobre a ratificação dos amplos poderes discricionários utilizados, até então, pelo governo provisório. Tratava-se, portanto, claramente, da declaração de que a constituinte não iria se intrometer, direta ou indiretamente, nos atos governistas. A propositura também representava uma manifestação de apoio político e de alinhamento com o Chefe de Governo em exercício.

Na verdade, estava evidenciado que as intenções de Vargas, em relação a esta constituinte, não residiam na elaboração de uma obra jurídica inovadora, como a Carta de Weimar, mas sim na criação de um texto convergente com os ditames de seu governo, que já apresentava contornos ditatoriais.

No entanto, na votação da moção, muitos constituintes sinalizaram que não teriam uma postura submissa a Getúlio. Levantaram-se vozes opositoras, que votaram em contrário ao proposto. Uma delas foi a de Levi Carneiro, destacando que uma Assembleia Constituinte não poderia assumir o papel de homologador dos atos do governo provisório. Em manifestação plenária, defendeu a oposição à medida:

Não posso, ainda mais, concordar com os termos da moção, tal qual se acha formulada, por isso que envolve a ratificação de poderes, que o Governo Provisório não pediu, de que não precisa nem muito menos deu demonstração de desejar, e que lhe não podemos, a meu ver conferir, desde já. (Anais, vol. I, 1935, p. 186)

O Deputado Fábio Sodré também refutou propostas que convertiam a Constituinte, portanto uma organização soberana, em mero órgão de segundo escalão do governo Vargas:

É contra isso, Sr. Presidente, que eu me revolto. Não posso compreender como uma Assembleia política se reúna com todos os poderes da representação, e o seu primeiro ato seja o de abster de intervir nos negócios do Estado. Não se pode considerar a Assembleia como uma simples comissão legislativa, e nem o país o suportaria. Ela não pode ter a função simples, de organizar uma lei constitucional. Desde que se reúne a organização do Estado lhe pertence, qualquer ato que pratique é de natureza constitucional. Se não praticar nenhum deles, sanciona, por omissão, a Constituição vigente, isto é, o Governo Provisório com os seus poderes discricionários. (Anais, vol.1, 1935, p. 200)

Carneiro também se opôs à proposta para a eleição imediata do Presidente da República, antes dos trabalhos da constituinte. Para o constituinte, todos estavam ali para representar o povo, em suas demandas por uma nova ordem político e social.

Na Sessão de 16 de novembro, foi apresentado aos constituintes o Anteprojeto de Constituição. Logo, ficou evidente a sua grande diferença em relação à Constituição de 1891. Em seguida, foi aberto o prazo para a apresentação das emendas de 1ª discussão, que se encerrariam no dia 21 de novembro, iniciando-se, assim, de fato, os trabalhos constituintes.

O primeiro problema surgirá com a apresentação de elevado número de **1.244 (um mil, duzentos e quarenta e quatro) emendas**, com algumas referindo-se a vários artigos do anteprojeto, ou até mesmo a totalidade de um capítulo.

Pelas regras regimentais, a comissão dos 26 teria um prazo de 30 dias para emitir um parecer sobre as emendas, concluindo quanto à conveniência ou não da aprovação. No entanto, logo ficou evidenciado que se configurava impossível analisar todas elas, uma a uma, emitindo parecer justificando a sua adoção ou rejeição.

A solução foi a de elaborar um novo projeto que incorporasse as alterações que se mostrassem mais consensuais.¹⁶⁸ O substitutivo demorou quase quatro meses para ser elaborado, tendo sido finalizado e aprovado no dia 13 de março de 1934.

¹⁶⁸Carlos Maximiliano indicou o seguinte planejamento para os trabalhos: “Cada relator trará, no mais breve prazo possível, um projeto parcial, incorporando as proposições da Assembleia dignas de aprovação, isto é, construirá o capítulo que lhe foi confiado. O seu trabalho será impresso e distribuído pela Comissão, que tem a faculdade de defender sugestões por ele não aceitas e fazer novas. O vencido será enviado ao plenário, acompanhado de uma exposição justificativa; Se algum relator não concordar com este processo, faça, como outrora, a crítica minuciosa de todas as emendas; porém não lhe será lícito abster-se de elaborar um projeto de capítulo coerente, uniforme, conciso e preciso”. Diário da Assembleia, em 7 de janeiro de 1934. (Anais, vol. II, 1935, p.80)

2ª Fase) Apresentação das Emendas de Segunda Discussão (até 13/04/1934), 2ª Votação (08/05 a 08/06/1934) e Elaboração do Segundo Substitutivo, fruto das emendas (até 27/06/1934)

Apresentado o texto final do Substitutivo elaborado pela Comissão dos 26, foram conferidas um total de 30 sessões, para apresentação das emendas de segunda discussão.

O problema verificado na primeira fase veio ainda mais forte, pois o substitutivo, ao invés de produzir um texto de consenso entre os constituintes, elevou o nível de dissenso na Assembleia. Ergueram-se críticas e oposições e, em consequência, o texto final recebeu **1.962 (um mil, novecentos e sessenta e duas emendas) emendas**¹⁶⁹, ou seja, um número sensivelmente maior do que o apresentado ao anteprojeto elaborado pela Comissão Itamaraty.

O governo provisório também rejeitou o substitutivo. O líder da bancada governista, Medeiros neto, destacou que “*o projeto não agradara a todos, porque a mim mesmo não agrada completamente.*” Alcântara Machado sintetizou o foco de descontentamento, ao destacar que o substitutivo atendeu às correntes conservadoras.

No dia 08 de maio, iniciou-se a segunda votação do projeto por capítulos, estendendo-se até 08 de junho. A redação final após a votação foi concluída no dia 27 de junho e publicada aos 29 de junho.

3ª Etapa) Apresentação das Emendas de Redação Final, votação em Plenário (01 a 07/07/1934) e Redação do texto da Constituição de 1934 (14/07/1934)

Finalizada a etapa de votação das emendas, foi designada uma Comissão de Redação, composta pelos constituintes Raul Fernandes, Godofredo Viana e Homero Pires, com a atribuição de redigir o segundo Substitutivo. No dia 29 de junho, houve a publicação da redação final e foi aberto prazo para a apresentação de emendas.¹⁷⁰

¹⁶⁹ O deputado Clemente Mariani proferiu crítica forte ao substitutivo, destacando que “os seus defeitos podem classificar-se em quatro grupos: 1º - falta de ordem sistemática; 2º - redação por vezes descuidada, repetições, incongruências, omissões devidas ou provocadas pela falta de emprego; 3º - soluções inaceitáveis; 4º - má interpretação de algumas tendências desta Assembleia, por força do vício original da comissão”. (Carneiro, 1936, p. 128)

¹⁷⁰ O deputado Levi Carneiro descreve com precisão a última fase da Constituição de 1934: Concluída esta tarefa árdua, organizou-se a Comissão de Redação – composta dos Senhores Raul Fernandes, Godofredo Viana e Homero Pires. A redação final foi publicada aos 29 de junho, e logo começou a receber emendas; estas, a seguir, foram sendo votadas, em alguns casos sob parecer verbal da Comissão, e na maioria deles sob o parecer, não fundamentado, que a Comissão comunicará à Mesa e esta anunciava no momento da votação. Assim decidiu a Assembleia sobre 714 emendas, no período de 1º a 7 de julho.

Seria a terceira e última rodada de emendas, pois antes foram apresentadas as emendas de primeira e segunda discussão. De 1º a 7 de julho, as propostas foram sendo apreciadas.

A redação final foi apresentada em 14 de julho. A Constituição foi oficialmente promulgado no dia 16 de julho de 1934.

CAPÍTULO V

AS MUDANÇAS NO PODER LEGISLATIVO: O SENADO

A Comissão Itamaraty, no anteprojeto constitucional, propôs outra expressiva inovação, ao extinguir o Senado e adotar o modelo de Legislativo unicameral. Na constituinte, logo chamou a atenção, a profundidade da mudança, pois a origem da casa senatorial brasileira remontava à Constituição de 1824 e, ao longo de nossa história, sempre tivera participação ativa nas decisões mais importantes do país.¹⁷¹ Portanto, em 1934, tratava-se de uma instituição de existência mais do que secular e consolidada em nossa organização política.

Ressaltamos que a origem do Senado ocorreria com a Carta de 1824 que, em seu artigo 14, fixou a adoção de um legislativo bicameral:

Art. 14. A Assembleia Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores, ou Senado.

A criação da casa senatorial no Império foi inspirada no modelo inglês, onde o parlamento é composto pela Câmara dos Lordes, formado por membros não eleitos e vitalícios, e pela Câmara dos Comuns, formado por membros eleitos e dotados de mandato. No Brasil, o Senado seria uma câmara composta por políticos escolhidos pelo Imperador, com mandato vitalício, o que evidenciava o grau de proximidade e alinhamento com o monarca.

¹⁷¹Em nossa primeira grande crise política, gerada pela abdicação de D. Pedro I, forma-se uma regência trina provisória, composta por dois senadores e um deputado, transformada, depois, em regência uma, para a qual foi escolhido, por causa das agitações e movimentos separatistas, em provinciais brasileiras, o então Ministro da Justiça, Padre Feijó. Como este não conseguiu pacificar o país, foi substituído, em 1837, pelo senador Pedro de Araújo Lima. Entre suas contribuições, além da repressão às revoltas, encontramos a participação ativa no golpe da maioria, que conduziria D. Pedro II, com apenas 14 anos de idade, a assumir o trono brasileiro, pondo fim ao período regencial.

Com a Constituição de 1891, alteramos a forma de governo, que passou de Monarquia para República, mas mantivemos, como fixado no artigo 16, o Poder Legislativo estruturado segundo o modelo bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal:

Art. 16 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

§ 1º - O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Esta Carta ainda fixava, em seu art. 90, § 4º, a vedação para abolição da representação dos entes federados, nos seguintes termos:

§ 4º. A apresentação de qualquer projeto tendente a abolir a igualdade da representação dos Estados no Senado.

No entanto, a criação, na República, da casa senatorial ocorreria sob a inspiração do direito norte-americano, gerando mudanças significativas, em especial, o fato dos senadores brasileiros deixarem de ter mandato vitalício e a escolha passar a ser apenas pelo voto popular, eliminando-se o processo de seleção pelo Chefe de Governo.

Com a Revolução de 1930, assume a chefia do governo federal, Getúlio Vargas, que não era ligado ao direito americano ou ao direito inglês. Em sua vida política, fora deputado estadual por cinco mandatos (1909-1913, 1913-1917(tendo renunciado em oposição ao governador Borges de Medeiros), 1917-1919, 1919-1921,1922-1924). Ressaltamos que o Legislativo do Rio Grande do Sul sempre fora unicameral, o que implica uma longa vivência política de Vargas com um sistema que não era bicameral.¹⁷²

Para agravar o quadro, a Constituição do Rio Grande do Sul instituiu um modelo desequilibrado entre os poderes. Isto porque as competências do legislativo foram fixadas, de forma taxativa, nos artigos 46 a 48. No total, a Assembleia possuía 19 atribuições, mas 15 estavam afetas à aprovação do orçamento e a despesas financeiras. A alteração das disposições constitucionais estava restrita ao Presidente do Estado ou a petição da maioria dos Conselhos Municipais. Portanto, se os deputados estaduais desejassem modificar as atribuições legislativas fixadas na Constituição, não teriam poder para propô-la.

¹⁷²Apesar dos Estados estarem adstritos ao princípio da simetria constitucional, a organização dos legislativos estaduais, baseado no unicameralismo, sempre foi assimétrica em relação ao governo federal, de estrutura bicameral.

Vargas também nunca pertencera ao Senado, pois, no legislativo federal, ocupara uma cadeira na Câmara dos Deputados, no breve mandato de 1924 a 1926. Em 25 de janeiro de 1928, assumiu o cargo de governador do Rio grande do Sul.¹⁷³ Portanto, sua experiência, como chefe de governo estadual, também sempre fora ligada a um legislativo unicameral.

Há de se ressaltar que, no texto original da Carta de 1824, as províncias sequer possuíam um órgão legislativo, não chegando, portanto, a serem considerados como sistemas unicamerais. Existiam apenas os Conselhos Gerais, compostos por 21 membros, nas unidades mais populosas, e por 13 membros, nas restantes. Em consequência do modelo centralizador e de estado unitário, estes órgãos não elaboravam espécies legais, limitando-se apenas a encaminharem projetos à Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e Senado, para conversão ou não em lei. Somente com a Lei nº 16 (12 de agosto de 1834), também denominado de Ato Adicional de 1834, as províncias foram dotadas de Assembleias Legislativas, com poderes para legislar sobre determinados assuntos¹⁷⁴.

Uma norma curiosa foi inserida no art. 3º do Ato Adicional de 1834. A regra previa que a Assembleia Legislativa Provincial poderia solicitar à Assembleia Geral do Império, que esta aprovasse a instituição de uma segunda câmara. São Paulo e Pernambuco requereram, mas não foram atendidas. A Constituição de 1891 fixou que os Estados teriam ampla autonomia para se organizarem, desde que observados os princípios constitucionais da União. Desapareceriam, portanto, quaisquer óbices para que as unidades da federação implantassem uma segunda Câmara legislativa estadual. Em consequência, surgiram Senados em oito estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Pará e São Paulo. No entanto, acabariam sendo extintas, apenas perdurando, durante toda a República velha, a segunda Câmara paulista¹⁷⁵.

No entanto, além de Vargas não demonstrar afinidades ou externar apoio à existência do Senado, um segundo fator, este bem mais forte, trará as bases jurídicas para amparar a

¹⁷³ Getúlio fora eleito para governar o Rio Grande do Sul no mandato de 25 de janeiro de 1928 a 25 de janeiro de 1933, portanto a duração do governo estadual era de 5 anos. Com a Revolução de 1930, Vargas deixou o cargo de governador para assumir o de Presidente da República.

¹⁷⁴ Fixava o art. 10 do Ato Adicional de 1834, a competência legislativa das províncias abrangia instrução pública; desapropriação por utilidade municipal ou provincial; polícia e economia municipal mediante propostas das Câmaras Municipais; fixação das despesas municipais e provinciais e impostos necessários à província; criação e supressão de empregos municipais e provinciais; obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província; construção de casas de prisão, trabalho e correção; casas de socorro público e divisão civil, judiciária e eclesiástica.

¹⁷⁵ Enquanto que, no Brasil, hoje, todos os Estados possuem apenas uma Câmara legislativa; nos Estados Unidos, até os dias atuais, quase todos as unidades federativas são bicamerais.

decisão pelo fim desta Casa. Trata-se da Constituição de Weimar, que adota um modelo de federação unicameral, contrapondo-se radicalmente ao modelo clássico americano, até então hegemônico e seguido por muitos países, inclusive de forma quase servil, como um dogma, como uma verdadeira ideologia.

O monopólio americano sobre a composição do Estado federativo será discutido e desafiado pelo pensamento político alemão. Sempre houve expressiva quantidade de matérias propagandísticas aliadas a um acervo de teorias superficiais, que pregavam a eficiência, para a democracia, do modelo implantado nos Estados Unidos. Mas, uma análise mais aprofundada, logo evidenciava que a realidade prática era muito diferente da teoria constitucional norte-americana. A existência de uma casa destinada a assegurar a igualdade entre os entes da federação não impediu que os estados americanos se envolvessem em uma longa guerra civil, que seria, até hoje, a maior de sua história. Também não evitou a segregação do país, entre unidades federadas escravistas e as não escravistas. Este quadro, por si só, levanta questionamentos sobre a necessidade e a real utilidade da existência de um órgão legislativo de representação estadual.

Refutando o sistema americano, os alemães decidem institucionalizar, em sua Constituição de 1919, a concepção de que o federalismo moderno apresenta uma fisionomia muito diferente. Isto porque as competências principais, administrativas e legislativas, devem estar concentradas na União, passando os Estados a ocuparem uma posição secundária. Na moderna concepção do Estado social weimariano, o federalismo descentralizado foi considerado inadequado e ineficiente, devendo ser substituído. Em consequência, a tradicional casa representativa dos Estados passou a ser uma peça ultrapassada, arcaica e desnecessária¹⁷⁶.

Essa nova corrente política, moderna e reformista, de Weimar, será defendida e adotada, no Brasil, pela Comissão Itamaraty, que, como já destacado, por ampla maioria¹⁷⁷, decidiu pela extinção do Senado, no texto do anteprojeto constitucional. O bicameralismo foi

¹⁷⁶É corrente a concepção de que a Lei Fundamental alemã (1949) restaurou o bicameralismo no país, com a recriação da Câmara Alta (Bundesrat), existente antes da Carta de Weimar. Esta noção, no entanto, não é de todo precisa. Isto porque, apesar dos avanços verificados nos últimos anos, grande parte das leis alemãs não são apreciadas nesta casa legislativa, o que evidencia a existência, hoje, no país, de um modelo misto, ora com feição unicameral, ora bicameral. Há de se concluir, portanto, que os alemães continuam não seguindo o sistema americano.

¹⁷⁷Quase todos os membros da Comissão participaram da votação, e apenas Artur Ribeiro manifestou-se a favor da manutenção do Senado.

duramente atacado e acusado de ser um modelo arcaico e decadente¹⁷⁸. O novo, o futuro, o moderno legislativo apenas comportava uma casa que representasse o povo e a sociedade. A casa dos Estados era uma instituição superada e deveria estar, agora, apenas circunscrita aos anais da história, como destacado por João Mangabeira:

Que valem dessas formidáveis ficções caducas, oriundas de transações, que, há mais de 150 anos, interesses de ocasião engendraram em Filadélfia? Contra essas realidades terríveis não valem fórmulas arcaicas, tão forte é o ímpeto da vida.

O Senado corresponde a um mundo que desaparece, a um regime social que agoniza. Eis porque nenhuma das novas federações o adotou, com os seus poderes legislativos.

Não ressuscitemos a uma instituição morta. Ao contrário. Veneremo-la no seu passado. Respeitemo-la na sua glória. E, como Renan, no final da PrièresurL'Acropole – “envolvemo-la carinhosamente na mortalha de púrpura, em que dormem os Deuses mortos.” (Mangabeira, 1934, p. 65)

A proposta de sistema unicameral adotada pela Comissão não provocou contestações de Vargas. Há de se destacar que, para a Constituinte de 1933-34, o Decreto do Chefe do Governo Provisório apenas convocou o povo para a eleição de Deputados. Os senadores, portanto, foram excluídos do processo decisório sobre a nova estrutura do país.¹⁷⁹

A Constituinte não recebeu com agrado a proposta do anteprojeto extinguindo o Senado. A indignação de muitos ficou sintetizada na manifestação do deputado Cunha Vasconcelos, ao destacar que a Comissão Itamaraty olhou para os alemães, a milhares de quilômetros, e esqueceu de olhar para os estados da federação, que estavam ao seu lado.¹⁸⁰

As críticas ao proposto pela Comissão Itamaraty estavam baseadas em três argumentos:

(1º) Seria incompatível com o federalismo, a inexistência da “Casa dos Estados”.¹⁸¹

¹⁷⁸ Mas, em quase todos os países bicamerais, o predomínio da Câmara popular firma-se cada vez mais, enquanto a outra fenece ou se remete a uma importância secundária. A Câmara dos lordes, do seu antigo e formidável poderio, reduziu-se a uma peça ornamental no jogo das instituições políticas da Inglaterra. E agoniza lentamente, vivendo de suas capitulações. Na França é a Câmara que desempenha o papel principal. O mesmo nas federações do Canadá, Austrália, África do Sul, Alemanha e Áustria. O inevitável, porém, é o predomínio de uma delas. (Mangabeira, 1934, p. 53)

¹⁷⁹ Na Constituinte de 1890, foram eleitos tantos deputados, quanto senadores para a elaboração da Carta de 24 de fevereiro de 1891. O presidente da Assembleia Constituinte, Prudente de Moraes, era senador.

¹⁸⁰ “O anteprojeto constitucional que se inspirou na Constituição Alemã suprimiu o Senado, mostrou claramente as suas tendências unitarianistas. Os Estados nem mesmo foram ouvidos na elaboração da Constituinte que nos congrega hoje aqui.” (Anais, vol. VI, 1935, p. 487)

¹⁸¹ “Acho que não é possível a supressão do Senado, numa Federação. É preciso que haja representação igual para os Estados, e o Senado é para isso”. Deputado Bias Fortes. (Anais, vol. VI, 1935, p. 11)

“O Senado é essencial no regime federativo”. Deputado Moraes de Andrade (Anais, vol. VI, 1935, p. 487)

(2º) O equilíbrio entre os Estados desapareceria, pois apenas haveria a representação na Câmara, onde os mais populosos possuíam maior peso político do que os pequenos.¹⁸²

(3º) Sem uma casa revisora, os excessos da Câmara não poderiam ser contidos ou refreados.

Como favoráveis ao Senado, tínhamos a bancada paulista, mineira e políticos de pequenos estados, receosos do domínio dos grandes, em especial, São Paulo, em face da inexistência de uma casa igualitária representativa da federação.¹⁸³ Sobrevieram várias emendas tentando reviver o Senado. Este quadro é destacado pelo deputado Eduardo Possolo, em seu discurso na constituinte de 1933-34:

Quanto ao Legislativo, ao invés de Câmara e Senado representando o Povo e os Estados, resolveu o anteprojeto suprimir o segundo, dando à primeira a melhoria da representação de classes.

Dessa forma, ficaram os Estados sem representação direta e muito chocante se tornou a desproporcionalidade da representação das unidades federadas na Assembleia. Daí, por certo, a tendência verificada em múltiplas emendas, e no relatório parcial do Sr. Cunha Melo, de fazer reviver o Senado, que seria, além do mais, uma espécie de amortecedor entre o particularismo deliberativo da Câmara baixa e o nacionalismo que devia representar a Presidência da República. (Anais, vol. VIII, 1935, p. 507)

A bancada gaúcha, no entanto, posicionou-se contra a manutenção do Senado, como destacado no discurso do Deputado Demétrio Xavier:

A emenda é de grande significação nacionalista, pois evita que zonas menos populosas do País, sofram acaso a pressão de zonas mais ricas e fortes. O Senado era uma fastosa superfetação no nosso organismo político. Já em 91, Júlio de Castilhos, com a autoridade máxima nos conselhos republicanos e a indiscutível visão de homem de Estado, previra a inutilidade do Senado, cuja criação infelizmente não pôde evitar. A realidade provou que Júlio de Castilhos estava com a razão. Hoje, a bancada riograndense tem a honra de renovar a atitude daquele preclaro brasileiro, pleiteando o regime unicameral. (Anais, vol. IX, 1935, p. 71)

“É um corolário necessário da federação”. Deputado Cunha Vasconcelos (Anais, vol. VI, 1935, p. 487)

¹⁸²“Igualmente, se a Federação é a União corporativista de Estados, é sem dúvida que os Estados devem se fazer representar no Congresso Federal. Sabiamente a Constituição de 91 criou o Senado Federal com representação igual para todos os Estados grandes e pequenos. O Senado composto de embaixadores dos Estados, de alguma forma corrigia a nossa má divisão administrativa que na opinião de Carlos Maximiliano é a causa mater de todas as nossas dificuldades políticas. Os Estados pequenos, bem como os grandes, pela boca de seus embaixadores, tratavam de sua defesa e providenciavam sobre as suas necessidades” Deputado Cunha Vasconcelos (Anais, vol. VI, 1935, p. 486)

¹⁸³“Enquanto não tivermos a igualdade de representação política, os três grandes Estados continuarão a mandar na Federação”. Discurso do Deputado Hugo Napoleão (PI) (Anais, vol. XV, p. 35)

Os contrários à manutenção do Senado foram minoritários, mas levantaram argumentos fortes, em especial:

- 1) Era ilógico que uma casa destinada a representar os Estados, fosse chamada a deliberar sobre direito de herança, de família, e outros assuntos afetos apenas aos interesses das pessoas.
- 2) A existência do Senado não trouxe igualdade entre os Estados. Pelo contrário, o Brasil foi dominado por Minas Gerais e São Paulo, que se revezavam no poder, excluindo os demais.
- 3) Senadores eram eleitos pelo povo, da mesma forma que os deputados, diferindo apenas no número de políticos. Tratava-se, portanto, de termos duas casas iguais, gerando desnecessariamente gastos com pessoal e manutenção.

Na Comissão dos 26, o grupo encarregado de analisar o Poder Legislativo decidiu pelo acolhimento das emendas que pugnavam pela recriação do Senado. Na Exposição de Motivos, destacou o Relator, deputado Odilon Braga, que a Comissão Itamaraty não apresentou, em público, uma motivação a justificar a sua proposta. A supressão da Casa foi atribuída ao alinhamento dos membros com a ideologia de esquerda¹⁸⁴ e com a Constituição de Weimar.

Mas a questão não estava de todo resolvida, porque as emendas apresentadas ao Anteprojeto da Comissão Itamaraty dividiram-se em duas propostas quanto ao papel do Senado:

A primeira pugnava pela recriação do Senado, como casa revisora, em igualdade de condições com a Câmara dos Deputados, voltando-se ao modelo fixado pela Constituição de 1891.

A segunda, pela recriação do Senado, mas como casa afeta apenas aos assuntos federativos, passando a ser, portanto, uma colaboradora da Câmara em leis sobre determinadas matérias.

O projeto substitutivo acabou adotando a segunda linha de emendas. O Senado foi recriado, mas com as seguintes mudanças:

¹⁸⁴ “Essa atitude da Subcomissão era de se esperar. Nomeada pelo Chefe do Governo Provisório e contendo em seu seio figuras exponenciais das correntes de esquerda, vivamente interessadas na quebra do padrão constitucional de 1891, faltava-lhes autoridade suficiente para resistir à chamada ideologia revolucionária. O mesmo não sucede com a Assembleia Nacional Constituinte, cujos poderes promanam dos sufrágios da Nação. ... O substitutivo, em pleno acordo com os ditames da experiência humana, cristalizada pela doutrina, levando em conta a teoria do Estado Federal e para mais sabiamente atender à necessidade de equiparação de representação política dos Estados, restaura a tradição brasileira do Poder Legislativo bicameral, sem razão plausível interrompida pelo anteprojeto”. Justificativa do novo texto do Substitutivo sobre o Senado. (Anais, vol. X, 1935, p. 254)

- 1) A denominação foi alterada para Câmara dos Estados.¹⁸⁵
- 2) A composição da nova Casa foi reduzida em um terço, pois, agora, apenas haveria dois deputados por Estado, com mandato de oito anos.
- 3) A participação no processo legislativo foi limitada, pois, como se tratava de uma casa ligada ao federalismo, apenas as leis que interessavam aos Estados, seriam votadas pelo Senado. Passava, portanto, a ser uma Casa colaborado e em plano secundário.

Levi Carneiro definiu, com precisão, em sua obra “Pela Nova Constituição”, o novo desenho do Legislativo no projeto Substitutivo, após as alterações feitas ao Anteprojeto da Comissão Itamaraty:

No projeto triunfou o que se poderia chamar o bicameralismo restrito. O Poder Legislativo seria exercido pela Assembleia Nacional – dividida em duas Câmaras – Câmara dos Representantes e Câmara dos Estados, eleitas por sufrágio direto. A Assembleia Nacional se reuniria para determinados fins, notadamente para julgar as contas do Presidente da República. A Câmara dos Estados caberia zelar pelo regime federativo, intervindo, pois, no preparo das leis que interessassem a um ou vários Estados discriminadamente, e sobre as matérias de competência legislativa, subsidiária ou complementar dos Estados – além de outras de maior relevância, como de intervenção federal, estado de sítio, etc. (Carneiro, 1936, p. 178)

Com as alterações introduzidas, o substitutivo trouxe as seguintes disposições sobre o Senado e o Legislativo:

Art. 22. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Representantes e, nos casos previstos nesta Constituição, com a colaboração da Câmara dos Estados.

Art. 42. A Câmara dos Estados compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 27 maiores de 35 anos.

§ 1º. Cada Estado e o Distrito Federal dará dois Deputados à Câmara dos Estados, eleitos simultaneamente com os da Câmara dos Representantes.

§ 2º. O mandato dos membros da Câmara dos Estados dura oito anos, renovando-se a corporação por metades de quatro em quatro anos.

¹⁸⁵A Casa, portanto, deixava de se chamar Senado. Seus integrantes também não eram mais senadores e sim deputados. João Mangabeira foi um dos críticos à mudança: “se queremos, porém, restaurar o Senado, façamo-lo dignamente. Não lhe tiremos o nome tradicional e venerado. A mudança dos nomes não transforma a essência das coisas. O Senado, em que pese a extremistas, não desmereceu do Brasil. Honro-me de ter a ele pertencido. Foi uma instituição grande no Império e maior na República”. (Mangabeira, 1934, p. 64)

Art. 44. Compete à Câmara dos Estados a prioridade de discussão e votação dos projetos de lei sobre intervenção federal, e, em geral, dos que interessarem a um ou mais Estados, discriminadamente.

O projeto do Substitutivo, fixando um bicameralismo, onde o Senado passava a ter um papel secundário, com competências reduzidas, também não agradou a todos os constituintes. Entre os críticos mais ativos da nova redação estava o constituinte Prado Kelly, advogado, jurista e pertencente à ala técnica da Assembleia. Muito alinhado ao direito alemão de Weimar, na Centésima Segunda Sessão, proferiu duras observações em relação à opção pela manutenção do Senado:

O substitutivo quase que se limita a repetir a forma congressional, adotada na Constituição de 24 de fevereiro. Mantém a dualidade, e apenas varia o nome das duas Casas, como se, com mudança de rótulo, se resolvesse uma questão de princípios. Onde era Câmara dos Deputados passa a figurar Câmara dos Representantes; onde se lia Senado deverá ler-se Câmara dos Estados. E o antigo Congresso Nacional continua a existir mas com outra denominação: a de Assembleia Nacional.

Ora, essa dualidade, na órbita legislativa, é uma excrescência. Também a matéria se conforma na imperiosa necessidade de racionalização do poder; pois é fato incontroverso a tendência para reduzir as funções das Câmaras Altas ou extingui-las. Geralmente nestes Estados, o Senado é privado da possibilidade de se opor totalmente a um projeto de lei voltado para a Câmara Baixa. Na Constituição polaca, o projeto votado na segunda vez pela Dieta se torna lei contra o Senado (art. 35). Outras Constituições foram mais radicais e o suprimiram: assim a da Alemanha ... Mantendo uma instituição condenada, conservou a Comissão os defeitos do bicameralismo, o erro de uma tradição incompatível com o sentimento contemporâneo – o resquício de um patriciado, impossível em regime democrático, e, sobretudo, numa época de profunda renovação social”. (Anais, vol. XII, 1935, p. 266)

Mas, ainda havia outro problema, pois também era evidenciado que, durante a Constituição de 1891, o modelo de tripartição de poderes não funcionara. O Executivo mostrou-se como poder forte, capaz de impor sua vontade pela intervenção nos estados. O Legislativo mostrou-se secundário, não propondo leis que enfrentassem e resolvessem os problemas nacionais. O Judiciário assumiu uma postura de enclausuramento e omissão em relação a questões importantes.

Havia a opção de copiarmos o sistema de equilíbrio de poderes, instituído pela Constituição de Weimar. O problema é que a Alemanha adotou o parlamentarismo e Vargas não aceitaria, de forma alguma, a extinção do presidencialismo no Brasil.

Surgiram então propostas nacionais tentando criar mecanismos constitucionais para garantir o equilíbrio entre os poderes, que acabaram resultando em novas alterações nas

disposições sobre o Senado.¹⁸⁶ A mais importante residia na criação do Conselho Federal, proposta por Juarez Távora, Ministro da Agricultura do Governo Provisório, que defendia a existência de um órgão capaz de garantir a atuação independente e harmônica dos poderes e, para tanto, dotado de competências executivas, legislativas e jurisdicionais.¹⁸⁷

A proposta de Távora também era defendida pelo Clube 3 de Outubro, como destacado pelo constituinte Amaral Peixoto:

Do programa do Clube 3 de Outubro – de cuja comissão tive a honra de fazer parte, juntamente com os meus ilustres colegas, Srs. Waldemar Falcão, Abelardo Marinho e Capitão Stenio de Albuquerque Lima – consta, entretanto, esse mesmo Conselho Federal, não como órgão moderador, mas, conforme ontem ainda pugnava o Ministro da Agricultura, como órgão de supervisão, como órgão orientador dos três poderes, eminentemente técnico, segundo figura no substitutivo. Ainda mais: não queria o Club que os membros desse Conselho pudessem ser influenciados pela política. Com esse intuito, propunha que a respectiva eleição se fizesse por meio dos sindicatos profissionais, das organizações culturais. Esperava conseguir, por essa forma, um Conselho alheio a toda e qualquer influência partidária, com uma real supervisão da administração pública. (Anais, vol. XII, 1935, p. 278)

O projeto elaborado pela Comissão dos 26 não acolheu as propostas de criação do Conselho Federal. Távora articulou junto ao líder governista, para tentar novamente recriar, nas emendas de segunda discussão, o seu conselho. O pedido que interpunha incluía, primeiro, o acréscimo à redação do artigo 5º, que declarava serem os três poderes harmônicos e independentes entre si, da expressão “assistidos pela ação coordenadora de um Conselho Federal”¹⁸⁸; e, segundo, a transformação do antigo Senado em Conselho Federal.¹⁸⁹

¹⁸⁶ A Comissão Itamaraty propôs a criação do Conselho Supremo, como órgão de coordenação entre os poderes, mas esta proposta não foi aceita pelos constituintes da Comissão dos 26.

¹⁸⁷ “Distribuição das funções governamentais entre os três poderes limitados, autônomos e harmônicos, - o executivo, o legislativo e o judiciário – assistidos e coordenados pela ação moderadora de um Conselho Federal, com funções simultaneamente executivas, legislativas e judiciárias. Demorar-me-ei, Sr. Presidente, muito pouco na explanação com que deveria fundamentar a norma aqui proposta. Apenas pedirei aos Srs. Constituintes que meditem um pouco na existência real da harmonia e independência dos poderes, entre os quais se repartiu na Constituição de 91, a soberania nacional. Uma vez que não havia um poder capaz de impedir na hora oportuna, que um deles pudesse invadir as atribuições confiadas aos demais – vivemos durante mais de 40 anos sob um regime de poder pessoal, quase discricionário, assegurado pela hipertrofia do poder executivo. Justo é pois, que se introduza na futura Constituição um superorganismo capaz de assegurar a harmonia e a autonomia daqueles três poderes – facultando-se-lhe, para que bem possa desincumbir-se dessa delicada função, atribuições executivas, legislativas e judiciárias”. Manifestação do Ministro Juarez Távora, Na 28ª sessão constituinte, realizada em 18 de dezembro de 1933 (Anais, vol. XI, 1935, p. 89).

¹⁸⁸ Esta sugestão acabou sendo proposta pela Emenda nº 1.173, de autoria do deputado Abelardo Marinho. Em sua justificativa, destacou o parlamentar que, entre as teses da convenção nacional do clube 3 de outubro, estava a “criação de um Conselho Federal que superintenda a atividade administrativa, econômica e financeira da União.”

¹⁸⁹ “O antigo Senado em Conselho Federal, e dando-lhe entre muitas importantes atribuições, a de garantir, de maneira eficiente e rigorosa, o equilíbrio federativo ... Por isso, animo-me, outra vez, a pedir à Assembleia que medite na utilidade, senão na imprescindibilidade de fundir a Câmara dos Estados e o Conselho Nacional, constantes do substitutivo, num único órgão – o Conselho Federal, composto de um representante por Estado.” (Azevedo, 1933, p. 214)

Os constituintes do Rio Grande do Sul Assis Brasil, Maurício Cardoso e Mesquita da Costa propuseram a criação do Poder Moderador para dirimir conflitos entre a Assembleia Nacional e os Ministros. O problema é que esta proposta acabava instituindo o parlamentarismo no Brasil, e acabou rejeitada.

Nas emendas de segunda discussão que recaíram sobre o projeto do Substitutivo elaborado pela Comissão dos 26, propondo a recriação do Conselho Federal, avançaram duas delas, as de nº 1.925 e 1.949.

A emenda nº 1.949 assinada pelo líder da maioria, da maioria dos líderes e de muitos deputados das bancadas mais numerosas, incluindo os estados da Bahia, São Paulo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Minas Gerais, acabou sendo aprovada. Assim, no terceiro projeto constitucional (Redação Final do Projeto N. 1-B). O Senado, substituído pela Câmara dos Estados, seria agora novamente excluído, mas desta vez, em seu lugar, apareceria o Conselho Federal, que, nos termos dos artigos 100 e 101 era dotado de extensas prerrogativas.

Após a votação das Emendas de Segunda Discussão, o texto do novo substitutivo (Projeto N. 1-B) trouxe profundas mudanças no substitutivo da Comissão dos 26, extinguindo novamente o Senado e criando, no seu lugar, o Conselho Federal, como fixado nos Títulos II e IV:

TÍTULO II

Do Poder Legislativo

Art. 24. O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Nacional, com a colaboração do Conselho Federal.

Art. 25. A Assembleia Nacional compor-se-á de Deputados eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de deputados eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

TÍTULO VI

Dos órgãos de Coordenação dos poderes e cooperação nas atividades governamentais

Art. 98. Ao Conselho Federal, nos termos dos arts. 100, 101 e 102, incumbe promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura das leis e praticar os demais atos de sua competência.

Art. 99. O Conselho Federal compor-se-á de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por oito anos dentre os brasileiros natos, alistados eleitores maiores de 35 anos.

No entanto, a aprovação de uma proposta que, na prática, colocava os políticos em um plano secundário e com poderes atenuados, submetendo suas decisões à vontade final do Conselho Federal, logicamente levantaria oposições. Para muitos, o Conselho representava a instituição de um parlamentarismo à brasileira, onde se criava um órgão que, apesar de não poder dissolver o legislativo, poderia tolher, por completo, a sua autonomia decisória.

Logo, os constituintes enxergaram que manter esta proposta no texto constitucional, era votar contra si mesmo. Assim, nos trabalhos finais da constituinte, foram sendo externadas reservas ao Conselho, centradas nas seguintes razões:

- 1) Haveria, na prática, não coordenação, mas sim conflito com os demais poderes, pois o Conselho teria competências executivas, legislativas e jurisdicionais¹⁹⁰.
- 2) O efeito seria o de instituímos a desarmonia dos demais poderes em relação ao quarto poder.
- 3) Não houve, ao longo da história, outros órgãos similares a evidenciar a eficiência da nova estrutura, pois o Conselho de Estado, presente no Império, detinha funções apenas consultivas.
- 4) A criação do Conselho apenas implicaria, na prática, a maior oneração dos cofres públicos, já muito comprometidas com a crise do café.

Outro perigo residia na influência que Conselho Federal exerceria sobre a Administração Pública, uma vez que teria atribuições de controle. Não havia interesse político de que a máquina administrativa saísse do domínio oligárquico e passasse a ser controlada por um órgão independente em relação aos chefes de poderes. Até mesmo a ala técnica, considerava que a proposta acabaria criando um órgão sem similaridade no direito

¹⁹⁰O constituinte Levi Carneiro destacou esta situação em sua manifestação plenária: “quero apenas assinalar que o Conselho Federal não pode coordenar quaisquer poderes. Ao contrário, ele vai criar conflitos. Há pouco, considerávamos o caso das eleições judiciárias. O Poder Judiciário declara a inconstitucionalidade de certa lei, ou de certo ato, do Governo. Já vimos aqui pelos mais notáveis e autorizados exegetas da emenda, que, nestes casos, o Conselho Federal tem a faculdade de propor ou não a revogação da lei. Quer dizer que ele revê a decisão judiciária. Ele vai considerar se o Judiciário acertou ou não; interpõe, assim, a sua decisão, porque examina e diz, realmente não há motivo para suspender essa lei. Ele vai continuar aquela situação de conflito entre o Legislativo e o Judiciário, porque, se este pronuncia a inconstitucionalidade de uma lei, abre conflito com aquele.” (Carneiro, 1936, p. 318)

comparado. Levi Carneiro o classificou como uma “criação assombrosa”¹⁹¹, destacando em sua manifestação :

Este Conselho, múltiplo, absorvente, tornar-se-á um órgão de compressão do Presidente que, ou vai comprar a sua tolerância e a sua condescendência pelas concessões que macularam a nossa vida política, ou vai encontrar nele um obstáculo, que acabará removendo, como em todas as partes do mundo, a história contemporânea ensina, mediante um golpe de Estado que fecha as portas das assembleias perturbadoras e inexpressivas. (Carneiro, 1936, p. 319)

A ideia de criação do Conselho Federal estava, portanto, fadada a não aprovação na última votação dos constituintes. Mas, para que não fosse por total abandonada, avançou a concepção de recriar o Senado, como casa federativa restrita, mas dotado também da fisionomia de um poder coordenador.

Assim, a casa senatorial assumiria um papel até então inovador, o de coordenação dos poderes. A redação final da Constituição de 1934 trouxe estas inovações no artigo 88 e seguintes:

Art. 88. Ao Senado Federal, nos termos dos artigos 90, 91 e 92, incumbe promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos de sua competência.

Tratava-se, na verdade, de uma alteração de fachada e ilógica. Primeiro, porque, se o Senado estava perdendo força com a nova Constituição, dentro do próprio Legislativo, como poderia, nesta posição enfraquecida, passar a coordenar os demais poderes. Sem instrumentos jurídicos e políticos hábeis, evidentemente que a suposta supervisão que o Senado exerceria sobre todo o funcionamento de nosso sistema de poderes não passava de ficção.

¹⁹¹ “Criação Assombrosa: Parece-me inaceitável, de acordo com o que lhe disse de começo. O que vai dominar toda a organização política do país é o Conselho Federal. Esse é o órgão que se fortalece à custa da autoridade do Presidente da República. É uma criação verdadeiramente assombrosa. Não conheço coisa parecida em qualquer país de organização constitucional feita em nossos dias. Vou recordar alguns de seus traços. Compõe-se de 42 membros, eleitos pelas Assembleias Legislativas dos Estados e pelo Conselho Municipal do Distrito Federal. Cada uma dessas corporações elegerá dois representantes – claro está que sem nenhuma preocupação de competência técnica (de que, aliás, o texto constitucional nem cogitará!) sendo de 8 anos o período de mandato. A renovação se fará por metade, de 4 em 4 anos. Esse órgão é um órgão legislativo. Colaborará com a Assembleia Nacional, na feitura das leis. Vota-as. O seu voto é, às vezes, decisivo. Mas não intervirá em todas as leis. Essa mesma exclusão sofria, no sistema do projeto, a Câmara dos Estados. A Câmara dos Estados colaborava apenas em certas leis de maior importância e – segundo a fórmula que advoguei, e triunfou no seio da comissão – as que se refiram, discriminadamente, a um ou mais Estados e as que versem sobre matéria de competência complementar ou subsidiária dos Estados. O que me admira é que esse órgão político, votando e discutindo leis, colaborando com a Assembleia, exatamente como se daria como a Câmara dos Estados, não faça parte do Poder Legislativo. Vamos ter, portanto, uma novidade. Vamos dar à publicística contemporânea uma contribuição de grande originalidade: o unicameralismo camuflado.”(Carneiro, 1936, p. 656)

Segundo, porque o Senado sempre foi concebido como uma casa de funções legislativas, participando ativamente do processo de criação das leis. Seria um modelo distorcido, colocar um órgão integrante de um poder, para garantir a coordenação.

De qualquer forma, a vitória dos defensores do Senado não foi total. Houve, sim, por um lado, a manutenção desta casa legislativa, com o nome de Senado, não mais de Câmara dos Estados. No entanto, suas competências foram reduzidas, passando a ser apenas um órgão colaborador da primeira casa, como fixado pelo artigo 22:

Art. 22. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal.

A iniciativa das leis competiria aos senadores somente nas leis em que houvesse colaboração com a Câmara. Nos demais casos, apenas o plenário senatorial poderia propor, como ficou fixado na redação do artigo 41:

Art. 41. A iniciativa de projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafos deste artigo, cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, ao plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer de seus membros ou comissão.

Por fim, o Conselho Supremo (proposto pela Comissão Itamaraty) e o Conselho Federal, apesar de todos os esforços e argumentação favoráveis, não foram aprovados no texto final da Constituição de 1934, ficando relegados ou ao plano da história, ou ao total esquecimento do que representaram na constituinte e na história constitucional brasileira.

VI.1 A Representação Profissional

Uma das inovações mais polêmicas trazidas pela Constituição de 1934 referia-se à inserção de representantes de sindicatos e associações profissionais diretamente no Poder Legislativo. Tratava-se de uma questão controversa, pois representantes das classes trabalhadoras passariam a ter poder de decidir e de influir nos destinos da nação, sem terem sido escolhidos pela população. Com esta estrutura, associava-se a democracia com o fortalecimento do sindicalismo, ou seja, tínhamos uma combinação até então inexistente no direito. Tratava-se de uma nova visão que afastava a tradicional vinculação do Estado democrático à cidadania, que alterava o condicionamento da eleição dos políticos à vontade popular.

As raízes gregas, com as eleições na ágora, fixaram a necessidade do povo (demos) poder participar das decisões políticas. O abade Seyes, teórico do poder constituinte na Revolução Francesa, desenvolveu a concepção de que recaia apenas sobre a nação a titularidade da prerrogativa de criar e estruturar o Estado. Em síntese, uma construção jurídica de longa data estava sendo alterada, na Carta de 1934. Para agravar este quadro, esta Constituição foi a primeira a dispor, expressamente, em seu artigo 2º, que “todos os poderes emanam do povo”, importada da Constituição de Weimar.

A Carta Magna de 1824 apenas previa a representação popular direta e indireta. Direta, porque os deputados eram escolhidos pelo sufrágio de todos os eleitores habilitados. Indireta, porque os eleitores votavam nos candidatos a senador, e os três mais votados eram submetidos à escolha pessoal do Imperador.

A Constituição de 1891 fixou a representação popular na Câmara, e a representação dos Estados, no Senado, ambos formados por políticos escolhidos diretamente pelo povo. Há de se destacar que as nossas duas primeiras Cartas Magnas, ao longo de todo o seu texto, sequer faziam menção à representação profissional.

A origem da representação classista residia no novo modelo adotado pelos alemães na Constituição de Weimar. Esta proposta encontrou um apoiador importante na política brasileira: Getúlio Vargas.¹⁹² Desejoso de enfraquecer as oligarquias políticas (seus opositores desde 1930), o chefe do governo provisório enxergava na representação classista a possibilidade de reduzir bancadas partidárias e colocar, em substituição, os representantes dos trabalhadores. Outro apoiador era o Clube 3 de Outubro¹⁹³, formado principalmente por integrantes do movimento tenentista, que também considerava a inovação como uma importante medida para enfraquecer o ciclo de poder oligárquico, assentado sobre eleições diretas e o controle da população votante, sobretudo na área rural.

Apesar da inspiração em Weimar, há claramente uma diferença entre os motivos que levaram à implantação do modelo de representação classista entre os dois Estados. Na

¹⁹²Vargas já antecipara seus planos, ao instituir a representação classista para a composição da própria Assembleia Constituinte de 1933-1934. Esta situação é destaca pelo constituinte classista Alberto Surek: “fomos mandados para aqui pela pressão do Congresso Revolucionário, porquê, de fato, se analisarmos os acontecimentos, verificaremos que este Congresso, reunido em fevereiro de 1931, resolveu adotar e defender a representação de classes. Nesse sentido, houve campanhas no norte e no sul e no centro do país, e o Governo resolveu criar a medida, decretando a representação profissional, que dispõe de quarenta cadeiras na Assembleia Constituinte”. (Anais vol. VII, 1935, p. 52)

¹⁹³O clube era, na verdade, uma associação fundada em fevereiro de 1931, inicialmente por integrantes do movimento tenentista, com a finalidade de promover estudos e desenvolver propostas para auxílio do governo Vargas. O nome fora escolhido em homenagem à data do início da Revolução de 30.

Alemanha, a medida visava a substituir a luta de classes, pela cooperação entre patrões e empregados. Tratava-se de uma importante jogada política, pois enfraquecia a possibilidade de ações desestabilizadoras promovidas por trabalhadores ou, até mesmo, de revoluções envolvendo sindicatos e o proletariado. No Brasil, visava a enfraquecer as oligarquias detentoras do domínio político local. Naquele país, o sistema classista estava ligado a fatores sociais e trabalhistas, e era defendido por constitucionalistas ligados ao socialismo, em especial, Hugo Sinzheimer e Franz Neumann. Aqui, estava ligado a tentativa de mudança nos atores políticos, e era defendido por Vargas e por seus aliados da Revolução de 30.

O artigo 165 da Constituição de Weimar instituiu o Reichswirtschaftsrat, ou seja, o Conselho Nacional Econômico Alemão, que seria composto por representantes profissionais, com poderes legislativos específicos. Tratava-se de uma medida claramente socialista, ao conceber a manutenção, não a extinção, do capitalismo, mas com conferindo voz ativa aos empregados para a definição de direitos e condições trabalhistas.

A instituição, de fato, do Conselho ocorreu com o Decreto de 4 de maio de 1920 e suas atividades iniciaram-se no dia 30 de junho. Integravam o seu corpo, as principais figuras da economia e da área trabalhista alemã, destacando-se Siemens e Rathenau (indústria), Mendelshon (bancário), Cuno (armador), Brauns, Muller e Wissel (antigos Ministros do Trabalho), Legien e Cohen (principais líderes sindicalistas).

A concepção alemã residia em colocar, no mesmo Conselho, empregados e empregadores, para, em condições de igualdade, discutirem a regulamentação das condições trabalhistas e dos valores salariais. Haveria, também a possibilidade do órgão apresentar projetos de lei, que deveriam ser encaminhados ao Reichstag, mesmo que o governo não concordasse.

No entanto, apesar de toda uma construção teórica e de ser composto pelas principais lideranças econômicas, logo surgiram problemas funcionais e estruturais. Primeiro, quanto às deliberações. Ficou evidenciado que os alemães criaram, na verdade, uma arena, onde havia integrantes em lados opostos e antagônicos. Não havia consenso e, para agravar a situação, adotou-se o princípio paritário, que impossibilitava o domínio ou imposição da vontade por um dos lados.

Segundo, quanto à questão do número de representantes de toda uma plural e enorme classe trabalhista. Inicialmente, o Conselho era composto pelo expressivo número de 326 cadeiras, com 256 membros eleitos, ou seja, aproximava-se do tamanho do Reichstag

(parlamento alemão).¹⁹⁴ O excesso de membros forçou uma reestruturação, reduzindo o número de cadeiras para 126, sendo 41 eleitos pelos diferentes círculos dos empregadores, 41 eleitos pelos círculos dos empregados e os demais por indicação do governo e do Reichsrat. Mesmo assim, a construção de decisões consensuais estava longe de se concretizar.¹⁹⁵

O modelo de representação de Weimar influenciará as Constituições da Espanha, Áustria, Iugoslávia e Polônia, mas não houve resultados práticos nestes países. O deputado Abelardo Marinho destacou que, em alguns casos, sequer saiu do papel a concretização do conselho profissional:

Na Polônia e na Iugoslávia se espera, há dez anos, pela regulamentação do artigo da Constituição que institui a representação econômica. Nesses países, como no nosso no presente momento, justificou-se a protelação com o argumento especioso de que, sendo a nova modalidade de sufrágio uma novidade, era prudente deixar à lei ordinária a definição da matéria, porque poderia o sistema adotado não dar bom resultado e tornar-se preciso ensaiar outro, o que só poderia fazer não sendo matéria constitucional. Entretanto, o tempo mostrou os verdadeiros intuitos dos procrastinadores: modificado o ambiente pelo afastamento de elementos e circunstâncias que haviam tornado vitoriosa a ideia, não se hesitou em transformá-la em absoluta inutilidade, deformando-a ou não a pondo em execução. (Anais, vol. IX, 1935, p. 71)

Até o Conselho germânico, foi destacado pelo constituinte como tendo se tornado inoperante:

O primeiro Conselho Econômico do Reich, mostra-se Bernard Lavergne, teve no seu seio notáveis individualidades da economia, das finanças e da cultura. Trabalhou afanosamente e levou a termo admiráveis trabalhos relativos à economia alemã. Reformas sucessivas reduziram-no a um órgão inoperante, inútil, quiçá ridículo, que incidiu no desinteresse do público. (Anais, vol. IX, 1935, p. 71)

A Espanha instituiu o Conselho Econômico, pelo decreto de 11 de março de 1924. Com a Constituição espanhola de 1928, a Assembleia Nacional incorporou os integrantes deste conselho, como destacado por Bernard Lavergne, na sua obra *Le Gouvernement des Democrties Modernes*:

Na Espanha – pela Constituição de junho de 1928, substituiu-se o Senado pelo Conselho da Coroa, cujos membros eram designados parte pelas federações e grupos econômicos, parte pelo rei. A Câmara cedeu lugar à Assembleia Nacional, com poderes meramente consultivos. Compunha-se de delegados de todos os organismos agrícolas e industriais que tivessem na Península uma atividade apreciável: câmaras de comércio, de agricultura, câmaras oficias de minas, federação têxtil catalã,

¹⁹⁴O Conselho Superior Econômico Alemão era composto por 68 representantes da agricultura; 68 da indústria; 44 do comércio; 36 artífices; 34 do setor de transportes; 30 dos consumidores; 30 dos profissionais liberais e 16 dos funcionários públicos, totalizando 326 membros.

¹⁹⁵A França também instituiu um Conselho Nacional Econômico mas não tinha a mesma complexidade do modelo alemão e ainda era desprovido de Prerrogativas no campo legislativo.

conselhos provinciais, enfim sindicatos operários e patronais. As minorias existentes no seio dos sindicatos tinham, no Conselho, representantes distintos dos da maioria, este característico, só por si, bastaria para diferenciar a assembleia espanhola de todas as criações fascistas. (Anais, vol. IX, 1935, p. 308)

Na Alemanha, enquanto os resultados foram pífios no Conselho Econômico, foram expressivos nos Conselhos das Empresas, criados, pela Lei de 04/20/1920, em todas as fábricas ou estabelecimentos com mais de 20 empregados, com a finalidade de participarem de negociações trabalhistas e salariais com o empregador e os sindicatos.

Na Comissão Itamaraty, a representação classista levantou muitas discussões. Apesar dos principais aliados do governo votarem a favor¹⁹⁶, a maioria enxergou a proposta como muito avançada, para a década de 30. O texto final do anteprojeto representou uma derrota para Vargas, pois apenas previu um Legislativo, composto por representantes do povo, como fixado no artigo 22:

Art. 22. A Assembleia Nacional compor-se-á de Deputados do povo brasileiro, eleitos por quatro anos, mediante sistema proporcional e sufrágio direto e secreto, dos maiores de 18 anos, alistados na forma da lei.

Oliveira Viana, integrante da Comissão, destacou, em sua análise, ser inviável alçar os representantes profissionais à condição de legisladores, se os sindicatos no Brasil estavam ainda em estruturação, longe, portanto, de serem estruturas consolidadas e dotadas de identidade própria:

Instituindo a representação política das profissões antes que elas estejam previamente organizadas, de uma maneira sólida e definitiva, na vida privada, o que iremos preparar é o espetáculo enganador e especioso de uma súbita floração de pseudo-sindicatos, de pseudo-federações, desde os litorais aos mais profundos dos sertões; sindicatos, federações e confederações que não serão outra coisa senão meras artificialidades, representando, não as classes e os seus interesses, mas, apenas os interesses e ambições de um pequeno grupo de aproveitadores. (Anais, vol. X, 1935, p. 287)

A negativa do anteprojeto, quanto à existência da representação profissional, levantou discussões e divergências ao ser submetido à constituinte¹⁹⁷. Logo emergiram protestos da expressiva bancada classista que, em causa própria, defendia a manutenção dos representantes trabalhistas, tendo sido a responsável pela apresentação da maioria das emendas de primeira discussão à proposta encaminhada pela Comissão Itamaraty.

¹⁹⁶Na Comissão, Oswaldo Aranha, Gois Monteiro e José Américo votaram a favor da representação classista. Também foi favorável João Mangabeira, em face de seu alinhamento com o socialismo.

¹⁹⁷Apesar da oposição à proposta do anteprojeto, realizada pelos representantes classistas dos empregados, funcionários públicos e profissionais liberais, a Chapa Única por São Paulo apresentou propostas que mantinham o modelo de legislativo sem representação popular.

As emendas apresentadas se dividiam em três linhas:

A primeira ensejava a criação de um Câmara exclusiva para os representantes classistas, seguindo o modelo alemão.¹⁹⁸

A segunda previa que o legislativo seria composto pela Assembleia nacional e pelo Conselho Federal (para representação dos Estados), havendo representação classista em ambas as casas.¹⁹⁹

A terceira enseja instituir apenas uma Câmara, composta por representantes do povo e representantes profissionais. Tratava-se de uma versão brasileira do modelo de Weimar, mas que atendia aos interesses de Vargas, pois aumentava peso dos classistas no Legislativo e reduzia a dos políticos estaduais.²⁰⁰

Perfilhado à terceira opção, o constituinte Abelardo Marinho foi autor de duas emendas recriando a representação classista. Na defesa de seu projeto, destacou que o fracasso da representação profissional na Constituição alemã de 1919 foi provocado por confusões na legislação ordinária:

Na Constituição de Weimar, definindo o parlamento econômico, constam-se uns oito artigos, com alguns parágrafos, dos quais o último diz que a legislação ordinária regularia o modo de composição do parlamento econômico e o seu funcionamento. Não obstante se ter descido a minúcias no texto constitucional, a procrastinação para lei ordinária, do modo de composição do dito parlamento, foi a causa eficiente do seu fracasso. E por ignorância ou má fé, não se cansam os nossos supostos sociólogos e peritos do direito público de invocar o fracasso do terceiro parlamento do Reich para justificar sua ojeriza à representação profissional. A Constituição de Weimar está prestes a submergir na onda de reação conservadora que se espalhou nos últimos tempos na Alemanha, sem que a instituição do Conselho Econômico tivesse tido tempo de sofrer a prova da experiência. De todo modo – constatam os críticos desse monumento legislativo – na sua construção prevaleceu o ponto de vista clássico da democracia formal. (Anais, vol. IX, 1935, p. 56)

¹⁹⁸ O constituinte Luiz Sucupira apresentou as Emendas n.º 106, 107 e 108, propondo a criação de uma Câmara Política e de uma Câmara Corporativa, integrada por representantes dos sindicatos, eleitos na forma da lei, em número de 60, assim distribuídos: 10 para os empregadores, 10 para os empregados, 10 para as profissões liberais, 10 para os servidores intelectuais da imprensa, 10 para os funcionários públicos e 10 para a magistratura.

O deputado Agamenon Magalhães apresentou a Emenda n.º 63, propondo a criação da Câmara das Corporações, como órgão estranho ao Poder Legislativo, mas autorizado a legislar privativamente sobre contratos coletivos de trabalho, seguros sociais, comissões paritárias, magistratura do trabalho e coalizão ou contribuição sindical; Câmara a constituir-se de representantes das confederações de empregados e empregadores, em número igual.

¹⁹⁹ Os constituintes Nogueira Penido e Moraes Paiva, autores das emendas n.º 1.208 e 1.209, propuseram que um terço da Assembleia Nacional e que 20 das 63 cadeiras do Conselho Federal fossem ocupadas por classistas.

²⁰⁰ A Emenda n.º 398 do constituinte Acir Medeiros fixava em 300 o número de membros da Assembleia, dispondo que metade seria composto por representantes dos empregados, empregadores, profissionais liberais, funcionários públicos, militares e magistratura. Outras emendas propunham que 1/3 da Câmara fosse formado por classistas, como a Emenda n.º 187 do constituinte João Vitaca, a Emenda n.º 878, de Armando Laydner e a Emendas n.º 1.186 e 1.187 de Abelardo Marinho.

Como vantagem da representação profissional, Marinho²⁰¹ destacou que teríamos uma bancada diferenciada, voltada para os problemas nacionais e capaz de refrear as disputas político partidárias.²⁰²

Mas esta questão estava longe de ser pacífica, entre os constituintes. Os opositores levantavam os seguintes argumentos contrários:

- 1) Havia um déficit democrático, pois passariam a ser legisladores pessoas não eleitas pelo povo;²⁰³
- 2) Não era possível instituir um modelo que garantisse a eleição dos representantes de centenas de profissões, espalhados por todo o território nacional;
- 3) Não havia modelos, em outros países, com resultados práticos positivos, para servir de indicação de que o sistema funcionaria no Brasil;
- 4) Seria necessário definir o peso que as diferentes profissões teriam no país;
- 5) Havia várias questões envolvendo a representação profissional ainda pendentes de respostas, em especial:
 - a) Como seria a eleição dos classistas?
 - b) Qual a duração do mandato classista?
 - c) Qual o número de deputados classistas?
 - d) Quais as profissões que seriam representadas no Legislativo?

Na verdade, o grande problema desta proposta encontrava-se não no campo jurídico, mas sim no campo político, envolvendo a montagem da estrutura sindical brasileira, em 1934. Enquanto a Alemanha possuía um gigantesco quantitativo de trabalhadores, sobretudo nos setores da indústria e comércio, muitos destes filiados a sindicatos fortes, liderados por sindicalistas atuantes, dotados de expressivo poder político, por meio do Partido Social Democrata Alemão (SPD); no Brasil, a maioria dos trabalhadores residia no campo, onde inexistia atividade sindical. As nossas associações estavam circunscritas, portanto, a uma reduzida parcela de empregados, presentes nos grandes centros urbanos do país.

²⁰¹ Abelardo Marinho propôs que um terço da Assembleia fosse reservada aos deputados profissionais, o que seria uma desproporção.

²⁰² A representação profissional assegurará a eleição, não por este ou aquele Estado, mas pelo Brasil e colocará, no Parlamento, elementos em condições de sobrepor os interesses gerais do país às aspirações excessivas de caráter regional, por acaso alimentadas por bancadas, ou grupo de bancadas. Função igualmente moderadora poderiam ainda exercer os representantes profissionais entre as correntes políticas, eventualmente em luta apaixonada no seio da Assembleia. Por sua vez, a representação eleita pelo voto popular dirimiria as questões entre os deputados dos patrões e o dos empregados. (Anais IX, 1935, p. 65)

²⁰³ A Emenda nº 1.172 de Abelardo Marinho agravava a questão da legitimidade, ao propor que o mandato profissional, assim como o político, fosse conferido para fins de interesse geral e não para a defesa dos interesses de classe. A sua proposta apresentava a seguinte redação: “Artigo. O mandato profissional, como o político, se entenderá conferido para fins de interesse geral, pela coordenação e colaboração recíproca de todas as atividades representadas”.

A origem do movimento sindical brasileiro ocorreu no início do século XX, impulsionadas pela imigração de trabalhadores da Itália, que trouxeram o modelo de formação de associações para a defesa dos direitos do proletariado. No entanto, no nosso direito não havia leis regulamentando a formação de sindicatos. Multiplicavam-se, nos centros urbanos, as organizações, em sua grande maioria de pequeno porte, que operavam à margem da legalidade e vítimas de constantes conflitos e perseguições.

Somente em 1931, com o Decreto nº 19.770, surge, no mundo jurídico do Brasil, os sindicatos. Mas, Vargas não quer colocar na legalidade todas as organizações que atuavam no país. Seu desejo reside em legalizar as unidades que sejam a favor do governo. Portanto, o sindicalismo no país surgiu na verdade há menos de três anos, estando ainda na fase embrionária.

Como destacou Odilon Braga, Relator da parte do substitutivo, referente ao Poder Legislativo, “entre nós, não há organização sindical e por isso nem mesmo essa hierarquia de comando sindical chegará a graduar cabos, capitães e chefes. Teremos, quando muito, um pequeno grupo de aproveitadores”. (Anais, vol. X, 1935, p. 285)

Na análise destas difíceis questões, os membros da Comissão dos 26 decidiram acatar as emendas de primeira votação que propunham a representação classistas. No entanto, concluíram que as duas primeiras linhas de propostas eram de concretização impossível para os padrões de 1934. Extinguir o secular Senado para criar uma Câmara apenas de representantes profissionais extrapolava as convenções da época. O Conselho Federal, que estava sendo pensado como um substituto do Senado, ficaria desfigurado se fosse ocupado em grande parte, não por representantes dos Estados, mas por classistas.

A solução foi a de seguir a terceira alternativa, que tinha a seu favor o fato de haver uma experiência prévia deste modelo, pois os representantes classistas foram eleitos e estavam atuando em conjunto com os demais deputados, na Assembleia Constituinte²⁰⁴. Na proposta inicial do Relator do Capítulo sobre o Poder Legislativo, Odilon Braga, foi fixado que, na futura Assembleia Nacional, haveria deputados do povo e das profissões, mas estes últimos integrariam as comissões técnico-profissionais de agricultura, de comércio, de indústria, de empregados, de funcionalismo, de ensino e de profissões liberais, composta cada

²⁰⁴Com a criação de uma Câmara, formada por representantes do povo e das profissões, foram atendidas, em parte, as emendas 187 (João Vitaca), 658 (Bancada Paulista), 843 (Euvaldo Lodi), 858 (César Tinoco), 878 (Armando Laydner) e 1080 (Martins e Silva).

uma de sete membros. As razões deste modelo são expostas pelo Relator no seu Parecer sobre a consolidação das emendas feitas ao Legislativo.²⁰⁵

No entanto, o outro Relator, Abel Chermont, discordou do parecer emitido, pois se posicionou favoravelmente a atribuir aos classistas, as mesmas prerrogativas de voto atribuídas aos deputados eleitos. Já beirava ao absurdo que uma representação profissional baseada em organizações legalizadas há poucos anos tenham se tornado constituintes. Agora, mostrava-se mais problemática essa proposta de transformá-los em legisladores ordinários.

Na redação final da Comissão dos 26, aproveitou-se a proposta de inserção dos classistas como deputados pertencentes à Câmara dos Representantes, com mandado igual ao dos demais políticos (4 anos) e escolhidos por sufrágio das associações profissionais. Adotou-se, em parte, o modelo proposto por Marinho, nas Emendas nº 1.186 e 1.187, de eleições por círculo para a escolha dos integrantes. No entanto, a ideia de restringi-los a Comissões temáticas foi derrubada, por se tratar de assunto afeto ao Regimento Interno.

Assim, o texto final do Substitutivo ao anteprojeto alterou sensivelmente a proposta da Comissão Itamaraty, pois passou a prever a representação profissional, nos artigos 36, 38 e 39:

Art. 36. A Câmara dos Representantes compõem-se de Deputados do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio direto, igual e secreto, e de Deputados das profissões.

Art. 38. Os deputados das profissões serão eleitos por quatro anos, de acordo com a lei ordinária, por sufrágio das associações profissionais.

§1º. Para o fim da representação política, das profissões, as associações serão classificadas em círculos profissionais de acordo com as respectivas afinidades e as conveniências econômicas e culturais do país, conforme prescrever a lei ordinária;²⁰⁶

²⁰⁵“O Substitutivo resolve o problema da representação profissional por maneira satisfatória. Tirando-lhe o caráter deliberativo, foge às insuperáveis dificuldades que, até aqui, tem impossibilitado a realização prática do sistema. As comissões que estabelece são eleitas. Seus membros participam do Poder Legislativo. São deputados. Convivem com os representantes da nação, dessarte preparando uma ambiência favorável a entendimentos e prevenindo os males da hostilidade fatalmente insinuada entre órgãos separados e concorrentes de origem diversas. Nenhum projeto pode ter andamento na Assembleia sem que seja submetido, para cada discussão, ao parecer e emendas da Comissão ou das comissões respectivas, que sobre ele deliberaram. Os membros das comissões podem comparecer ao plenário para a defesa oral de seus pareceres e votos. Tem se dito que se trata de uma representação consultiva. Nada mais inexato. O Projeto não vai à Comissão a título de consulta. Vai para ser examinado. Vai para ser que os representantes das profissões estudem os seus efeitos sobre os interesses que lhes toque resguardar e defender e os que possam emendar. O substitutivo baseia o seu sistema sobre a experiência. Reproduz a teoria da representação anterior à Revolução Francesa. As diferentes ordens profissionais que compunham o Terceiro Estado, compareciam aos Estados Gerais não para dispor legislativamente sobre os interesses nacionais. Pelo contrário, cada deputado apresentava-se com o seu caderno, no qual imperativamente se dispunha a matéria que deveria pleitear nas assembleias plenárias. Era realmente um mandatário, com poderes expressos”. (Anais, vol. X, 1935, p. 299)

Art. 39. A cada círculo profissional tocará um número de Deputados divisível por dois.

§ 1º. Cada grupo do círculo profissional elegerá metade da deputação; quando, porém, só houver um grupo, este elegerá a totalidade;

§ 3º. Só poderá ser eleito deputado das profissões quem de forma real e efetiva pertença a uma associação profissional que faça parte do grupo pelo qual se procede a eleição.

Nas emendas de segunda discussão, voltou o debate entre os defensores e opositores da representação classista, com emendas pró e contra a fixação desta regra. Levi Carneiro, representante classista pelos profissionais liberais, expressa a defesa da manutenção da representação profissional, nos seguintes termos:

De acordo com o projeto da Comissão dos 26, em que colaborei, e com as emendas que sobre a matéria apresentei – não estabeleceria na Constituição a distribuição dos Deputados das várias profissões. Se a estabelecesse, majoraria consideravelmente o número que caberia às profissões liberais. No entanto, o dispositivo sufragado pela Assembleia limita a 1/7 no máximo o número de representantes das profissões liberais e do funcionalismo. Votei, pois contra este dispositivo. Um dos maiores benefícios que a representação das profissões em nosso Congresso poderia proporcionar seria precisamente o de formar um núcleo, bastante numeroso, de representantes de nossa melhor cultura. Acredito que se houvesse no seio da Assembleia futura um grupo de médicos, engenheiros, advogados, professores, jornalistas, eleitos nessa qualidade exclusiva, sem qualquer compromisso de ordem política ou partidária, a feição da própria Assembleia ficaria sensivelmente melhorada, se elevaria o nível cultural, e certas questões seriam tratadas com maior conhecimento e mais seguro critério. (Carneiro, 1936, p. 294)

Nesta fase, novamente se articularam as forças vindas de fora da constituinte, lideradas evidentemente pelo próprio Getúlio Vargas. A bancada governista estava mobilizada, junto com os classistas, a favor da manutenção da representação profissional, o que causou um desequilíbrio entre os grupos pró e contra.

A redação final do Projeto N. 1-B, publicada em 29 de junho de 1934, consolidando todas as emendas de segunda discussão, manteve a representação profissional, apenas alterando o termo deputado das profissões, que foi substituído por deputado das representações profissionais, como evidencia a nova redação:

²⁰⁶Abelardo Marinho explicou como se daria a eleição por círculos, que ele mesmo propusera: “estabelecemos, agora, o mecanismo do sufrágio profissional. O mais simples seria que cada profissão, de um modo geral, elege um Deputado pelos patrões e outro pelos empregados. Além de outros inconvenientes que serão apresentados adiante, a hipótese de se ter um parlamento constituído de algumas centenas de membros vale por uma formal condenação dessa modalidade. A solução é distribuir em círculos de profissões afins, os que trabalham e produzem. Na formação material desses círculos, de um modo geral, serão levadas em conta, em primeiro lugar, as conexões técnicas das profissões; em segundo, as conexões econômicas; e, em terceiro, as conexões de mera finalidade....Devemos advertir que o número de círculos pode ser menor ou maior, dependendo da quantidade de cadeiras destinadas à representação profissionalista”.(Anais, vol. IX, 1935, p. 66)

Art. 25. A Assembleia Nacional compõe-se de Deputados do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de Deputados eleitos pelas organizações profissionais, na forma que a lei indicar.

§ 1º. O número de representantes será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes, até o máximo de vinte e, deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes: os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. O Território do Acre elegerá dois representantes.

§ 3º. Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais classificadas, de acordo, de acordo com as suas afinidades, ...

Na votação final, entre 01 e 07 de junho, o governo Vargas conseguiu manter a sua vitória quanto à existência da representação classista. Foi mantida a proporção de um quinto das cadeiras de deputados, ocupados por classistas, a eleição por sufrágio indireto das representações profissionais e alterado o substituído o termo deputado, inserindo-se representante em seu lugar.

O texto final ficou inserto no artigo 23 da Constituição de 1934:

Art. 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

O número de Deputados classistas foi fixado em um quinto do número total de deputados eleitos pelo povo. Olhando sob o contexto democrático, houve um claro enfraquecimento da soberania popular, pois, a cada cinco deputados, um não seria fruto da vontade popular. O quantitativo também evidencia que o voto classista teria importância política, mas não no campo social. Isto, porque, mesmo que todos votassem juntos, não teriam força para aprovarem mudanças na legislação trabalhista. Por outro lado, teriam muita utilidade ao aumentarem o número de votos a favor dos projetos do governo. No final, a regra com o número de deputados veio inserta no § 1º, art. 23:

§ 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.

Mostrava-se desnecessário a Constituição regulamentar todo o processo de escolha dos classistas, podendo deixar esta incumbência para a legislação ordinária. Mas a

Carta de 1934 trouxe seis parágrafos detalhando os passos do pleito. A redação final ficou longa e minuciosa, inserta nos § 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, o que poderia ter sido evitado:

§ 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

§ 4º - O total dos Deputados das três primeiras categorias será no mínimo de seis sétimos da representação profissional, distribuídos igualmente entre elas, dividindo-se cada uma em círculos correspondentes ao número de Deputados que lhe caiba, dividido por dois, a fim de garantir a representação igual de empregados e de empregadores. O número de círculos da quarta categoria corresponderá ao dos seus Deputados.

§ 5º - Excetuada a quarta categoria, haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um, das associações de empregadores, outro, das associações de empregados.

§ 6º - Os grupos serão constituídos de delegados das associações, eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto por graus sucessivos.

§ 7º - Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País.

§ 8º - Ninguém poderá exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional.

Não é possível concluir que a representação profissional traria benefícios para a democracia, para a sociedade e, até mesmo, para os trabalhadores. O socialismo alemão, origem da concepção, evidenciou que os avanços não passavam pela transformação direta de sindicalistas em agentes políticos. Havia necessidade de maiores aperfeiçoamentos ao modelo, de forma a lhe conferir maior racionalidade política e jurídica. Para agravar o quadro, nossa mudança teria inspiração fascista e não marxista. Não tínhamos uma tradição sindical e nossa estrutura, além de nascente, seria muito distorcida pelos interesses de Getúlio Vargas.

Mas, apesar das críticas, foi uma mudança constitucional ousada e muito à frente do cenário político e social existente no Brasil, da década de 30. Este sistema não pode ser avaliado quanto à sua eficiência, pois, pouco tempo depois, em 1937, a Câmara dos Deputados seria fechada pelo golpe do Estado Novo. As demais Constituições não mais trariam a regra da representação profissional.

CAPÍTULO VI

A ELEIÇÃO PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Outra questão que gerou várias propostas e mudanças, durante os debates da Constituinte de 1933-34, residiu no modelo de eleição presidencial. A Constituição de 1824 não trouxe regras sobre o assunto, pois, como éramos uma monarquia, a chefia de governo foi conferida ao Imperador, que era vitalício e escolhido por sucessão hereditária.

Com a Constituição de 1891, adotamos a fórmula das eleições diretas pelo povo, apesar de nenhuma das principais democracias a adotarem e de, nas votações da constituinte, esta proposta ter saído vencedora pela margem de apenas cinco votos de diferença.

No anteprojeto constitucional, todos os membros da Comissão Itamaraty, que votaram na forma de escolha presidencial, decidiram pela adoção das eleições indiretas. Saiu vencedora a proposta que fixava a escolha do Presidente da República pela Assembleia Nacional. Para os membros da comissão, num país rural, com 80% de analfabetos, não havia condições do eleitor comum ter o devido conhecimento a permitir um voto consciente.

Todos os presentes votaram a favor da escolha indireta²⁰⁷. João Mangabeira, no entanto, apesar de ser um crítico forte da eleição direta, discordou da maioria que atribuía aos deputados a prerrogativa para a escolha presidencial, por gerar vários problemas, como negociatas, acordos entre bancadas políticas, escolha de líderes partidários, como se verificava em outros países que adotaram este modelo.²⁰⁸ Na sua obra, *Em Torno da Constituição*, deixou registrado seu ponto de vista sobre o assunto:

O anteprojeto estabelecia a eleição indireta do Presidente da República pela Assembleia Nacional. Foi um dos pontos em que fui vencido. Não era que patrocinasse a eleição por sufrágio popular direto. Julgo um sistema ainda não adequado ao Brasil, para a escolha de seu chefe. Ainda nos países de facilidade de comunicação e grande cultura, como os Estados Unidos e Alemanha, não corre a

²⁰⁷ A proposta final do anteprojeto ficou inserta no art. 37, § 1º. A eleição presidencial far-se-á por escrutínio secreto e maioria dos votos da Assembleia Nacional, presente a maioria absoluta de seus membros, 30 dias antes de terminado o quadriênio ou 30 dias depois de aberta a vaga.

²⁰⁸ É um dos pontos fracos do Presidente da França. Há muito quem atribua esse defeito de origem da fraqueza daquele magistrado. Será sempre uma criatura da Assembleia que o elegeu. Por outro lado, se a Assembleia é quem elege, óbvio que o Presidente será sempre um dos seus membros. Por outro lado, se a Assembleia é quem elege, óbvio que o Presidente será sempre um de seus membros. No regime da Carta de fevereiro, salvo bamburrio, os Presidentes eram sempre os Governadores de Minas ou de São Paulo. Se a eleição couber à Assembleia, será sempre seu presidente ou o líder da sua maioria. Realmente os deputados não terão melhores candidatos que os amigos, que por um quadriênio os dirigiram. E, quando os dois combinarem, poderão revezar-se, como já haviam começado a fazer, por acordo prévio, São Paulo e Minas, desde a sucessão do Sr. Epitácio Pessoa. Só um cego não verá que os conluios, os conchavos, os cambalachos de toda ordem, que Presidente da Assembleia e líder, auxiliados pelo Poder Executivo, farão com os deputados, em troca de votos na futura eleição. (Mangabeira, 1934, p. 129)

eleição sem grandes inconvenientes. As agitações que ela desperta nem sempre são benéficas.

As duas eleições de Hindenburg ocorreram à beira da guerra civil, tão grande a exaltação que a campanha eleitoral provocou. Quase o mesmo aconteceu na América do Norte, no momento da substituição de Grant. (Mangabeira, 1934, p. 128)

A proposta de Mangabeira, que acabou derrotada, residia na eleição indireta por um colégio composto pelos cidadãos mais capacitados a votarem.²⁰⁹

A escolha presidencial pela Assembleia Nacional não foi bem recebida por uma ala expressiva dos constituintes de 34. Para os políticos tradicionais da República Velha, não havia motivos para a substituição do sistema de eleição direta, até então vigente, porque este permitira sempre a eleição do candidato da situação. O voto popular no Brasil fora um dos sustentáculos do domínio oligárquico.

Uma eleição indireta favoreceria mais a Vargas, que, como chefe da Administração Pública, teria moeda de troca com os políticos, por apoio, além de poder de pressão para conseguir resultados favoráveis.

Contra a eleição indireta pela Assembleia, foram levantados os seguintes argumentos:

- 1) É contrário a um regime democrático, negar ao povo a prerrogativa de escolher o Presidente da República.
- 2) Quem fraudava as eleições, não era o povo, e sim os políticos. Com a escolha indireta pelo Legislativo, as fraudes iriam aumentar, não diminuir.²¹⁰

As emendas apresentadas ao anteprojeto versavam sobre as seguintes propostas:

- 1) Sufrágio direto, secreto e eleição pela maioria absoluta de votos²¹¹;

²⁰⁹Mas, entre o sufrágio popular e a eleição pela Assembleia há um meio termo. Foi o que propus e não venceu. O Presidente seria escolhido, em voto secreto, por um eleitorado composto de Assembleia e do Conselho Supremo; dos membros do Supremo Tribunal, do Tribunal de Contas e do Tribunal Militar; dos generais e almirantes efetivos, representando as Forças Armadas, diretamente interessadas na escolha de seu chefe; dos Governadores, dos Presidentes das Assembleias e dos Tribunais de Apelação dos Estados; do Prefeito e dos Presidentes do Conselho e do Tribunal de Apelação do Distrito Federal; dos diretores das Faculdades de Ensino Superior. Neste eleitorado especial, a Assembleia representaria mais ou menos a metade. Seria, por isto mesmo a força preponderante. Toda a vez que ela tivesse por candidato uma grande individualidade, sua vitória estaria assegurada. Quando, porém, se dividisse, caberia a essas outras forças a solução, sufragando uma das candidaturas, ou levando outro nome. O presidente sufragado por esse eleitorado representaria de fato a nação. (Mangabeira, 1934, p. 130)

²¹⁰“A situação histórica em que nos encontramos é esta: a eleição direta no Brasil foi sempre fraudada pelo Congresso Nacional, que se sobrepunha à vontade do povo e elegia verdadeiramente o Presidente. Não se compreende que a Revolução, triunfante contra este estado de coisas, venha exatamente a adotar o regime da eleição pela Assembleia”: discurso do deputado Levi Carneiro na sessão de 18 de abril de 1934.

²¹¹Propondo esta mudança, temos a Emenda n° 154 (Arruda Falcão), Emenda n° 302 (Cunha Vasconcelos) e Emenda n° 572 (Antonio Rodrigues de Sousa e outros).

- 2) Sufrágio direto pelo povo, admitindo-se a eleição pela Assembleia Nacional apenas se o período presidencial for interrompido por morte ou renúncia, casos em que o voto de cada deputado equivalerá a tantos sufrágios quantos lhe houverem sido apurados pelo Tribunal Regional Eleitoral na sua respectiva eleição;²¹²
- 3) Escrutínio secreto e maioria de votos de um corpo eleitoral especial estabelecido na própria Constituição;²¹³
- 4) Escrutínio secreto e maioria de votos de um eleitorado especial estabelecido em lei ordinária;²¹⁴
- 5) Escrutínio secreto e maioria dos votos da Assembleia Nacional, sob a direção, sem votos, do Presidente do Superior Tribunal Eleitoral.²¹⁵

No entanto, os dois membros da Comissão dos 26 encarregados de redigir a redação do Poder Executivo, Valdemar Falcão e Generoso Ponde, decidiram não acatar as emendas que pugnavam pelo retorno das eleições diretas, justificando esta decisão em face dos problemas gerados na República Velha, pelo sufrágio universal.²¹⁶

Mas, o substitutivo alterou a forma como se daria a eleição indireta, propondo a criação de um colégio eleitoral especial, ideia que se aproximava do modelo americano e que não foi seguida pela constituinte de 1890. O colégio seria composto por representantes dos Estados, do Distrito Federal e do Acre, eleitos diretamente pela população.²¹⁷

Com as mudanças interpostas, o Substitutivo no seu texto final propôs, em seu artigo 28, eleições indiretas pelo colégio eleitoral, nos seguintes termos:

Art. 68.

²¹²Proposto na Emenda nº 21, pelo deputado Miguel Couto.

²¹³Proposto nas Emendas nº 80, pelo deputado João Pinheiro; nº 407, deputado Idálio Sardenberg; nº 551, deputado Daniel de Carvalho; nº 862, deputado César Tinoco.

²¹⁴Proposto na Emenda nº 839, deputado Belmiro de Medeiros Silva.

²¹⁵Proposto na Emenda nº 985, Medeiros Neto e outros.

²¹⁶No parecer emitido, destacam os relatores: “é inegável que seria muito mais consentâneo com a índole do regime presidencial fosse a eleição do Presidente da República feita por sufrágio popular direto, de vez que, na técnica estatal preferida pelo Anteprojeto, deverá o Presidente guardar uma posição de equipolência diante do Poder Legislativo, eleito pelo povo. Malgrado a simpatia que nos desperta a escolha do Presidente por sufrágio popular direto, e não propriamente pelas assembleias políticas, a experiência desse sistema no Brasil republicano não foi de molde a recomendá-lo, por isso que o veredictum popular, nesses casos, apenas serviu para homologar escolhas indefetivelmente já feitas pelos elementos políticos que estavam de posse do poder. Procuramos por isso mesmo uma fórmula intermediária entre a que se acha preconizada no Anteprojeto e as que se acham focalizadas nas emendas sobreditas. (Anais, vol. X, 1935, p. 334)

²¹⁷Na proposta inicial, também integrariam o Colégio Eleitoral representantes das associações profissionais e culturais.

§ 1º. A eleição presidencial far-se-á trinta dias antes de terminado o quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, por escrutínio secreto e maioria de votos de um colégio eleitoral especial.

§ 2º. Compor-se-á o colégio especial de representantes dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre, eleitos cento e vinte dias antes do término de cada período presidencial, mediante sistema proporcional por sufrágio direto, igual e secreto dos eleitores.

João Mangabeira manifestou duras críticas a esta proposta, destacando:

Mas, o substitutivo adota, ao meu ver, o pior dos processos – o da eleição indireta. Trata-se de um processo universalmente repellido. Embora tivesse encontrado adeptos da ordem de Taine e Tocqueville, as nações o rejeitaram, e os tratadistas e sociólogos o repudiam. Staurt Mill, no capítulo – two stages of election – do seu famoso estudo sobre o governo representativo, lavrou contra ele a condenação definitiva. Brunalti, depois de condenar o voto indireto e citar uma lista de nomes imortais que o repudiam, acrescenta: “e assim todos os maiores estadistas e melhores escritores de ciências políticas”. (Mangabeira, 1934, p. 130)

Mas, na Assembleia Constituinte, o modelo de eleição indireta adotado pelo substitutivo encontrou fortes opositores. Nem todos os críticos eram beneficiários do antigo sistema do voto de cabresto. Foi o caso de Levi Carneiro, representante classista pelos profissionais liberais, que destacou, em manifestação plenária, os graves problemas para a moralidade pública desta opção:

A situação histórica em que nos encontramos é esta: a eleição direta no Brasil, foi sempre fraudada pelo Congresso Nacional, que se sobrepunha à vontade do povo e elegia, verdadeiramente, o Presidente. Não se compreende que a revolução, triunfante contra esse estado de coisas, venha exatamente a adotar o regime da eleição pela Assembleia. (Carneiro, 1936, p. 157)

Novas tentativas de mudanças ocorreriam com as emendas de segunda discussão. Houve, na verdade um cabo de guerra, com propostas nos dois sentidos, pugnando pela eleição direta e pela indireta. Mas, ficou evidenciado que a corrente majoritária apoiava a regra de escolha presidencial pelo voto popular. A subcomissão encarregada pela redação final do Poder Executivo procedeu a nova redação no artigo 68, § 1º, que passou a contemplar a eleição direta.²¹⁸

Mas os adeptos da eleição indireta não se deram por vencidos, pois apresentaram a emenda nº 942, subscrita pelo Deputado Lino Machado e outros constituintes, defendendo a eleição indireta por um colégio eleitoral. O próprio autor destaca a importância da aprovação das eleições indiretas, em seu discurso para o encaminhamento à votação:

²¹⁸Art. 68. § 1º. A eleição presidencial far-se-á simultaneamente em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou, no caso de vagar-se o cargo dentro dos dois primeiros anos deste, sessenta dias depois de aberta a vaga.

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a emenda n. 942, que acaba de ser destacada, não me pertence a mim, nem pertence tão somente aqueles que a assinaram. Partiu ela, Sr. Presidente, a um só tempo, do Norte, do Sul e, quiçá, do Centro, porquê é emenda eminentemente nacionalista, que procura alicerçar a própria federação brasileira, propondo um colégio especial para a eleição do Presidente da República. Com isso, visa a emenda restabelecer um certo e relativo equilíbrio entre todos os Estados do Brasil. A princípio, Sr. Presidente, cheguei a ter a impressão, que ainda nutro neste instante, de que a emenda nº 942, seria, na realidade, aprovada por esta Casa, porquê, certamente, não asfixiará a democracia, como pretenderam alguns que subiram a tribuna, mas assegurará a própria federação. Não cabe, neste momento, recordar o que disseram vários eminentes constituintes a favor dos que formam ao lado desta ou daquela corrente - dos que são pela eleição indireta e dos que preferem a direta. Quero, entretanto, Sr. Presidente, assinalar que na Subcomissão do Itamarati, composta de constitucionalistas, todos os seus membros, inclusive V. Ex., que nos honra com a presidência desta Casa, se manifestaram a favor da eleição indireta. Ora, Sr. Presidente, estarei aqui, assim, na companhia magnífica daqueles que defendem a igualdade, que defendem a fraternidade que deve existir -entre todos os brasileiros, A emenda, repito, não é regionalista, embora nutra, dentro de mim, esse sentimento, que considero uma das mais nobres manifestações de civismo. Acima, porém, do regionalismo, coloco o sentimento da minha imensa Pátria. E, se assim é, Sr. Presidente, estou certo de que, como eu, toda a Constituinte procurará dar ao Brasil uma verdadeira federação, alicerçada com a aprovação da referida emenda nº. 492.” (Anais, vol. XXI, 1935, p. 52)

O deputado Pedro Aleixo propôs que a votação da emenda, definisse, em definitivo, se o processo de escolha seria por eleição direta ou indireta,²¹⁹ o que foi aceito pelo Presidente da constituinte. Houve forte mobilização no Congresso, de grupos a favor da escolha indireta do chefe de governo, mas, não foi suficiente. O próprio deputado Lino destacou, em sua manifestação, antes da votação, que a maioria votaria pela eleição direta.²²⁰

Colocada, em votação, a Emenda nº 492 foi rejeitada, e, com ela, a eleição indireta para Presidente da República. Muitos constituintes solicitaram o registro de que votaram contrariamente ao proposto.²²¹

²¹⁹ O Sr. Pedro Aleixo (Pela ordem) - Sr. Presidente há diversas emendas propondo processos diferentes para a eleição indireta, de modo que, sendo uma delas do Sr. Lino Machado, desejaria lembrar a V. Ex. que, por ocasião da votação dessa emenda, ficasse de vez resolvida a seguinte questão: já se votou o capítulo, salvo o destaque, e, segundo esse capítulo, se estabelece o processo de eleição direta para o Presidente da República. Assim, não tendo havido qualquer outro destaque, além do da emenda apresentada pelo Sr. Lino Machado, a rejeição dessa emenda importa "na aprovação do dispositivo que consagra o processo de eleição direta. (Anais, vol. XXII, p. 107)

²²⁰ Sr. Presidente, a orientação da subcomissão, encarregada de relatar a matéria atinente ao Poder Executivo, foi, como já tive ocasião de acentuar da tribuna, a da máxima tolerância para com as correntes que, no seio desta Casa, se esforçam por dar ao Brasil uma Carta Constitucional mais e mais perfeita. Assim, a subcomissão aceitou o princípio da eleição direta para Presidente da República, por sentir que as correntes em maioria se orientavam nessa direção. Ao elaborar, porém, o seu substitutivo, achou que, de certa forma, se chocava com o princípio da eleição direta um artigo da emenda chamada de coordenação, nº 1.946, o qual estabelecia a eleição pela Assembleia e pelo Conselho Federal, para o cargo de Presidente substituto, no caso de se verificar vaga definitiva no segundo biênio do período presidencial. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 40)

²²¹ Quanto à eleição do Presidente da República pelo Congresso Nacional é princípio que mantemos desde a fundação do nosso Partido e a isso fomos levados não só pela observação e prática salutar de outros países que obedecem ao regime democrático, como pelo exame sincero e consciencioso dos nossos próprios costumes políticos. Não negamos, antes o reconhecemos, o brilho e o civismo despertados no Povo pelas grandes campanhas presidenciais. (Campanha Civilista. Reação Republicana e Aliança Liberal. Na exatidão desse reconhecimento, não podemos nos furtar' às iniludíveis e reais consequências dessas práticas. Jamais, por força delas, deixou-se de contraditar a vontade nacional. Enquanto O povo era sempre despojado da sua prerrogativa de escolher o supremo mandatário, esse emergia dos conciliábulos dos políticos, quando não de meros e reajustados interesses partidários e regionais. Com a eleição pelo Congresso, julgamos que,

Na votação final, ocorrida entre 01 e 07 de julho, não houve mais tentativas de mudança nas regras de eleição do chefe de governo. Seria inútil, pois esta proposta estava fadada a nova derrota, em face dos interesses dos políticos mais tradicionais.

Para as oligarquias, esta era a medida que garantiria a retirada de Vargas do poder e a volta, nas próximas eleições de 1938, dos candidatos alinhados com os grupos políticos dos estados mais fortes, como ocorrera durante toda a República Velha.

Para a Vargas, que já havia perdido uma eleição direta para o candidato de São Paulo, o modelo adotado não lhe era favorável. No entanto, os governistas e seus aliados conseguiram aprovar a regra de que o primeiro presidente empossado, após a entrada em vigor da Constituição, seria eleito pelo voto indireto.

No seu texto final, a Carta de 1934 manteve a mesma fórmula de 1891, para escolha do Presidente da República, baseado no sufrágio universal e direto, inserto na redação do artigo 52:

Art. 52.

§ 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos.

No entanto, esta regra nunca viria a ser aplicada, pois, com o golpe do Estado Novo, em 1937, promovido por Getúlio, apenas ocorreriam novas eleições presidenciais, em 1945, ou seja, mais de uma década após a aprovação da Carta.

VI.1 A Extinção do Cargo de Vice Presidente da República

Uma inovação da Constituição de 1934 que desperta atenção, não pelo alcance, mas pelo modo como ocorreu, reside na extinção do cargo de Vice-Presidente da República. Durante o Império, como adotamos a forma de governo monárquica, apenas existia o

principalmente, sanaríamos muitos dos males incontestáveis, tais como, as grandes convulsões populares, sem reflexo para Os intuítos democráticos, a morosidade e entraves da substituição, e o critério da escolha, invariavelmente seguido quanto ao político e à região e, nunca, como devia ser e pode ser, por um eleitorado restrito e de seleção, voltado para o homem, que a sagacidade dos votantes reconhecer como mais apto e capaz de acudir às necessidades e aos anseios do País. Sala das Sessões. 15 de Maio de 1934. - Minuano de Moura. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 75)

Imperador, acumulando as funções de chefe de governo, chefe de estado e titular do Poder Moderador.

Com a Constituição de 1891 e a incorporação do direito norte-americano, temos a criação do cargo de Vice-Presidente, com a função de substituir o Presidente, no caso de impedimento, de suceder-lhe, no caso de falta²²², além de exercer a presidência do Senado.²²³

Mas, ao longo da República Velha, destacaram-se incidentes envolvendo o ocupante deste cargo. O primeiro Vice republicano, Floriano Peixoto, ao assumir a Presidência, descumpriu a Constituição, recusando-se a realizar novas eleições. Sobre o segundo Vice republicano, Manoel Vitorino Pereira, pairavam suspeitas de envolvimento no atentado contra o Presidente Prudente de Moraes, que resultou na morte do Ministro da Guerra, Marechal Bittencourt²²⁴. Nilo Peçanha e Delfim Moreira tornaram-se Presidentes da República, pelo falecimento, respectivamente, de Rodrigues Alves e de Afonso Pena.

Na Comissão Itamaraty, houve consenso quanto à ausência de utilidade neste cargo, o que resultou na decisão pela sua extinção. Na Constituinte, também houve consenso majoritário pela mesma posição do anteprojeto. Assim, o texto do substitutivo não previa mais a existência do Vice-Presidente.

Nas emendas de segunda discussão, foram apresentadas apenas três propostas objetivando a recriação do cargo de Vice. As duas primeiras referiam-se aos § 3º e 4º do artigo 68, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 68.

§ 3º Substitui o Presidente, no caso de impedimento e sucede-lhe, no de falta, o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com ele.

§ 4º No impedimento ou falta do Vice-Presidente serão chamados sucessivamente à Presidência o Presidente da Assembleia Nacional, o do Conselho Federal e o da Corte Suprema.

A terceira referia-se a uma mudança no texto do § 5º, art. 68:

²²²Art. 41. Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação. § 1º. Substitui o Presidente, no caso de impedimento, e sucede-lhe, no de falta, o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com ele. (Constituição de 1891)

²²³Art. 32. O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara. (Constituição de 1891)

²²⁴O responsável pelo atentado, após ter sido detido e encaminhado ao Arsenal, foi encontrado enforcado na prisão. Com a sua morte, o caso nunca foi esclarecido.

§ 5º. Onde se diz no § 5º do art. 68 do Substitutivo:

"São condições essenciais para ser eleito Presidente da República", diga-se: "São condições essenciais para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República".

Quando colocadas em votação, o deputado Medeiros Neto²²⁵, líder da maioria, deixou claro, em sua manifestação plenária, que eram majoritários os opositoristas à volta do cargo de Vice:

Sr. Presidente, a Comissão, nas três emendas apresentadas em seguida a essa a que V. Ex. se refere, substitutiva do projeto, cuidou da criação do cargo de Vice-presidente da República. Parece-me, que é pensamento dominante na Assembleia manter o que o anteprojeto e o projeto em votação dispunham, eliminando-o. Na verdade, convenceu-se a maioria dos parlamentares brasileiros da inutilidade daquela figura em nosso cenário político, e no sentido da extinção são o anteprojeto, o projeto, e quase todas as emendas. Assim, Sr. Presidente, meu voto é para que sejam rejeitadas as subemendas da Comissão de Constituição. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 43)

O Deputado Valdemar Falcão, um dos autores das três emendas, chegou a pedir a retirada destas de votação, em face da ampla maioria mostrar-se contrária à recriação do cargo de Vice:

Para não parecer, assim, incoerente em sua atitude, a subcomissão permitiu-se apresentar à Assembleia as subemendas, que restaurariam o cargo de Vice-Presidente da República, como uma alternativa entre o que está no substitutivo e o que se encontra na emenda nº 1.946, e até porquê, no projeto aprovado em primeiro turno, se consagrava fórmula diferente, que não sacrificava o princípio da eleição direta. Mas, Sr. Presidente, se a Assembleia, por suas correntes dominantes, demonstra o intuito de não restaurar o cargo de Vice-Presidente, quero dizer, não aceita o alvitre, alternativa que a subcomissão propôs, não tenho dúvida de, em nome da mesma, pedir a retirada das três subemendas a que me refiro. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 36).

Mesmo assim, as três emendas foram colocadas em votação e todas rejeitadas, confirmando a extinção do cargo.

Na redação final da Constituição de 1934, o cargo de Vice não mais aparecia, após mais de 40 anos de existência. A sucessão seria regulada pelo artigo 52, § 8º, da nova Carta:

Art. 52.

§ 8º - Em caso de vaga no último semestre do quadriênio, assim como nos de impedimento ou falta do Presidente da República, serão chamados sucessivamente a exercer o cargo o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o da Corte Suprema.

²²⁵Medeiros Neto era o líder do governo na constituinte. Sua posição contrária à existência do cargo de Vice evidencia que Getúlio Vargas não desejava ter um substituto, pronto a ocupar o seu lugar. Da subida ao poder, com a Revolução de 1930, até a sua deposição, em 1945, o Chefe do Governo Provisório e, depois, Presidente da República, não teve um Vice.

Capítulo VII

A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO FEDERAL

Uma das questões mais debatidas na constituinte de 1934 residia no modelo de federação a ser adotado no Brasil. Havia um grande complicador representado pela Constituição de 1891, que, seguindo o modelo norte-americano, implantou uma expressiva descentralização de competências.

Havia fortes evidências de que este modelo não apresentou resultados satisfatórios em nosso federalismo. Na verdade, as treze ex-colônias britânicas na América possuíam administração, normas e governos próprios. Tratavam-se de organizações políticas independentes entre si, que não desenvolviam relações mútuas de dependência ou subordinação. Para evitar uniões dos colonos contra a metrópole, os ingleses adotaram a estratégia de estruturarem colônias sem ligações diretas ou indiretas entre as mesmas.

Quando os Estados Unidos se formaram, as ex-colônias mantiveram todas as suas estruturas de poderes próprias e as suas normas locais, apenas cedendo algumas competências para a União, como a de relações exteriores. A Constituição de 1787 reproduziu o quadro de ampla autonomia entre os estados, presente desde a fase colonial.

Em 1889, quando ocorreu a derrubada da monarquia, no Brasil, não havia, entre os militares, um projeto de República a ser implantado. Foi necessário se aproximar dos civis, em especial, de Rui Barbosa. Mas, estes também não detinham um projeto de estado republicano para ser colocado em prática no país. A solução foi a de copiar um modelo exterior, e, logicamente, foi escolhida a Carta americana, mesmo sem haver estudos ou evidências de que o modelo existente entre os norte-americanos era apropriado para o país.

Em 1932, portanto, mais de quarenta anos após a sua implantação, a Comissão Itamaraty, ao elaborar o anteprojeto, adotou uma posição diferente e, em divergência com os primeiros constituintes republicanos, propôs extinguir o modelo de federalismo descentralizado, de inspiração norte-americana, até então existente, fixado pela Constituição de 1891. Adotar-se-ia

uma estrutura oposta, marcada pela centralização de competências nas mãos da União, aproximando-se da Constituição de Weimar.

O novo perfil federativo seria conseguido através de três medidas principais: concentração das competências administrativas, legislativas e das receitas tributárias, no ente federal, em detrimento dos Estados, que teriam suas prerrogativas esvaziadas. Neste sentido, o anteprojeto trouxe como principais disposições:

- 1) Competiria privativamente à União legislar sobre direito civil, criminal, comercial, processual, penitenciário, organização judiciária, trabalho, produção, dívida pública, comércio exterior e interior, comunicações, serviço postal, viação rodoviária, ferroviária, dentre outros (art. 33);
- 2) Fixava as competências administrativas da União, que incluía correios, telégrafos, alfândegas, moeda e bancos de emissão (art. 7º);
- 3) A União poderia fixar a uniformização para os órgãos e funcionários federais, estaduais e municipais (art. 8º);
- 4) As leis da União, os atos e decisões de suas autoridades seriam executados, em todo o país, por funcionários federais (art. 9º);
- 5) Ampliava as hipóteses de intervenção federal (art. 13)²²⁶;
- 6) Fixava os tributos de competência exclusiva da União (art. 14);
- 7) Fixava os tributos de competência dos Estados (art. 15)²²⁷;

Os artigos 14 e 15 do anteprojeto, definidores dos tributos de competência de cada ente federado, trouxeram sensíveis diferenças em relação à Constituição de 1891²²⁸. Primeiro,

²²⁶Art. 13. A União só intervirá em negócios peculiares aos Estados, nos seguintes casos : a) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; b) para manter a integridade nacional; c) para fazer respeitar os princípios constitucionais enumerados no art. 81; d) para garantir o livre exercício dos poderes públicos estaduais, por solicitação dos seus legítimos representantes, e para, independente disso, por termo à guerra civil, respeitando a existência da autoridade do Estado; e) para tornar efetiva a aplicação mínima de 10% dos impostos estaduais e municipais no serviço da instrução primária e 10% no da saúde pública; f) para reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstre; g) para impedir a violação dos preceitos estatuídos no art. 17; h) para dar cumprimento às leis federais; i) para assegurar a execução das decisões e ordens da justiça e o pagamento dos vencimentos de qualquer juiz em atraso por mais de três meses de um exercício financeiro.

²²⁷Art. 15. É da competência exclusiva dos Estados decretarem: 1º impostos de transmissão de propriedade inter vivos e casua mortis, de indústria e profissões, bem como o cedular de renda e o territorial; 2º a taxa de selo, quanto aos atos, emanados dos seus governos e negócios da sua economia.

²²⁸A origem da reestruturação tributária está na desorganização financeira dos estados. Isto porque a Constituição de 1891 permitiu aos governos estaduais contraírem empréstimos externos e se endividarem internamente, com a emissão de seus títulos de dívida pública. Quando da Revolução de 30, a situação financeira dos estados mostrava-se grave. Para fazer frente às despesas, a solução foi a do aumento abusivo dos impostos, em especial,

porque o texto não mais seguia a primeira Carta republicana, que permitia a tributação cumulativa por parte da União e dos Estados. Segundo, porque transferia à União, o imposto de exportação, há quatro décadas pertencentes aos Estados²²⁹. Terceiro, porque os impostos sobre o consumo, cuja competência estava indefinida, passaram a ser decretados pela União.

Como quarta mudança, destacamos que o imposto sobre a renda, em forma dupla (cedular e global), até então inexistente em nossas Constituições, passou para o plano constitucional, sendo privativo da União, no caso global, e dos Estado, no caso cedular. A atribuição de parte destas receitas aos estados era uma forma de compensação pela perda do imposto de exportação, além de ser considerado, pelos integrantes da comissão, como um imposto que, à época, auferira maiores receitas, se cobrado pelos governos estaduais, pois a União não dispunha de dados e órgãos locais para fiscalizar o pagamento do tributo realmente devido, o que facilitava a ampla sonegação.

Como quinta mudança, enquanto a Constituição de 1891 deixava a cargo dos Estados a discriminação das rendas que devessem caber aos respectivos municípios, sem a estes atribuir qualquer ação privativa no domínio tributário; o anteprojeto, de forma contrária, fixou a exclusividade da competência municipal em relação a determinados tributos.

A sexta mudança residia na derrubada da previsão inserta na Constituição de 1891, que previa a uniformidade dos impostos federais em todos os Estados. Agora, seria possível impostos diferenciados nas unidades federativas, através de lei ordinária, proposta pelo Conselho Supremo.

Em síntese, o anteprojeto entregou à União os quatro tributos de maior arrecadação (renda, exportação, importação e consumo), e engessou a competência dos estados, que apenas poderiam tributar a transmissão de propriedade (causa mortis ou intervivos), cedular de renda, profissões, indústria e territorial. Os municípios, com competências próprias, passavam a ter vida, dentro do Direito Tributário.

Ao ser recebido na Assembleia Constituinte, o anteprojeto, alinhado ao modelo federativo de Weimar, foi visto, em especial, pelas bancadas dos Estados maiores, como o fim do federalismo e o retorno ao estado unitário. O constituinte João Simplício enumerou 16

o de exportações. Com a Revolução de 30, o Governo Provisório acabou tendo que federalizar as dívidas estaduais, recebendo, em troca, as receitas do imposto de exportação.

²²⁹Durante a constituinte de 1891, estados do Nordeste e do Sul desejavam a titularidade sobre os impostos de importação e exportação, como solução para custeio das suas despesas. São Paulo e os estados exportadores se uniram à União, fazendo prevalecer outra proposta. No texto final, o imposto de exportação passou para o plano estadual e o de importação, para o federal.

(dezesseis) atentados ao modelo de federação. João Mangabeira reagiu às críticas, trazendo fortes argumentos:

Tome-se, por exemplo, a distribuição de poderes entre a União e os Estados. É, dos aspectos do anteprojeto, talvez o mais combatido. ... Não considero atentatórios à federação os dispositivos impugnados no libelo do representante do Rio Grande; por outro lado, para fortalecer a União, não arrancou aos Estados nenhum direito ou poder essencial à sua existência, e em cujo gozo já estivessem, como pretendo demonstrar à evidência. O que o anteprojeto fez foi aparar os excessos do pacto ultra-federalista de 91, como o denominava Rui Barbosa, o mais ardente defensor da federação entre nós. Foi, em grande parte, esse ultra federalismo que tornou Rui o mais veemente propugnador da reforma constitucional, pleiteada constantemente por ele, desde o encerramento da constituinte

Foi aquele ultra federalismo que transformou as antigas províncias nas feitorias que o Jornal do Comércio classificou de estados escravizados do Norte, a que se juntariam depois os estados escravizados do sul. Porque, no fim, tudo era, de norte a Sul, escravatura dos Governadores, cuja vontade, cuja violência, cuja loucura não encontrava poder de refreá-la ou de contê-la, mercê da famosa autonomia ultra-federalista. Um governador poderia fazer impunemente, em seu estado, “in anima vili”, todas as experiências de improbidade ou da vesania, sem que a nação o pudesse deter no seu delírio. Por isto mesmo, o Brasil caminhava para a desagregação e, como dizia Rui, “o manto do poder caíra dos ombros da nação para o do mandatário local”. (Mangabeira, 1934, p. 14)

O Relator do Título sobre a Organização Federal foi o deputado Pereira Lira, que propôs um total de 20 artigos, definindo competências administrativas, legislativas, tributárias e disposições de caráter mais geral. Sua proposta foi apresentada e aprovada pelo Comitê formado por Carlos Maximiliano, Levi Carneiro e Raul Fernandes, na sessão de 26 de janeiro de 1934.

Quanto às competências administrativas e legislativas, o Substitutivo não apenas manteve, como reforçaria o quadro de federalismo centralizado. O artigo 7º ampliava as atribuições no campo administrativo, e o inciso 10, do referido artigo, ampliava as atribuições no campo legal.

O relator alinhou-se aos interesses governistas e desconsiderou as propostas que pleiteavam o retorno ao modelo da Carta de 1891. Destacamos que todos os artigos do projeto da Comissão Itamaraty que versavam sobre a organização federal receberam proposições, tentando alterá-los.

Ao artigo 7º do anteprojeto, que fixava atribuições administrativas federais, foram apresentadas um total de 12 emendas²³⁰. No entanto, o substitutivo manteve as competências exclusivas da União.

²³⁰Emendas nº 501, 414, 602, 960, 1.093, 852, 238, 16, 1.128, 1.145. 450 e 644.

Ao artigo 8º do anteprojeto²³¹, foram apresentadas dez emendas, sendo seis pela supressão do dispositivo²³². No entanto, a Comissão resolveu mantê-las com a seguinte justificativa:

O Comitê não aconselha a supressão do artigo, de vez que há a conveniência de uniformizar a tecnologia da administração de todo o país, acabando essa diversidade de denominações para cargos e serviços idênticos. Haja vista, por exemplo, a função municipal que é aqui exercida por vereadores, ali por conselheiros, mais adiante por intendentess. Os empregos de Fazenda variam nas suas designações em cada Estado, e até a chefia do Poder Executivo Estadual ora se designa sob o nome de Presidente, ora de Governador. Ao estrangeiro, desconhecedor dessa anarquia de designações, causa espécie o fato e os que procuram entender a vida da administração brasileira não conseguem orientar-se e fixar os títulos e os seus conteúdos. Demais, para os efeitos de estatística dos variados serviços, nada é possível construir de sólido. Esse trabalho de uniformização já ganhou a esfera internacional, sendo frequentes os tratados em que as nações soberanas procuram padronizar a sua tecnologia administrativa, como nos serviços aduaneiros, marítimos, postais, telegráficos, etc. (Anais, vol. X, 1935, p. 111)

O artigo 9º do anteprojeto²³³ foi mantido, mas o artigo 10º²³⁴ sofreu expressiva mudança. As objeções recaíram sobre a proposta de integração à legislação nacional, das normas de direito internacional. O termo “universalmente”, também impugnado na Constituição da Espanha, foi muito atacado pelos constituintes brasileiros. A decisão final foi pela supressão ao artigo, em face dos possíveis conflitos entre o direito interno e o externo.

O artigo 11 do anteprojeto²³⁵ sofreu pequena alteração para afirmar que os poderes dos Estados eram limitados dentro da Constituição, como proposto na Emenda nº 648, inspirada no texto da Constituição de 1891. O artigo 12²³⁶ foi convertido no § 6º, artigo 7º, do substitutivo.

Às disposições sobre intervenção federal, fixadas no artigo 13, foram interpostas 29 emendas, a evidenciar a polêmica sobre o tema. A comissão considerou como perigosa à democracia o excesso de hipóteses previstas no anteprojeto. Os nove casos inicialmente previstos (art. 13, letras a, b, c, d, e, f, g, h, i) foram reduzidos para sete (§ 1 a 7, art. 12).

²³¹Art. 8º. A União poderá estabelecer, por lei, títulos oficiais uniformes para os órgãos e funcionários federais, estaduais e municipais.

²³²Foram supressivas as emendas nº 451, 501, 510, 283, 645 e 955. As demais emendas (618, 355, 99 e 1.121) propuseram modificações na redação ou ligeiros acréscimos.

²³³Art. 9º. As leis da União, os atos e as decisões de suas autoridades serão executados, em todo o país, por funcionários federais, podendo aos Estados ser, todavia, em casos especiais, confiada a execução.

²³⁴²³⁴Art. 10. Consideram-se integradas na legislação brasileira as normas de Direito Internacional universalmente aceitas.

²³⁵Art. 11. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são limitados, e, entre si, harmônicos e independentes.

²³⁶Art. 12. Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração.

Os artigos 14 e 15, definidores dos tributos dos entes federados, foram submetidos a um acervo de emendas supressivas, modificativas e aditivas. Destacaremos as de maior relevo. A Emenda nº 62, deputado Mauro Ramos, passava para os Estados, o imposto de exportação conferido à União, além de fixar a cobrança pelos entes estaduais do selo sobre a mercadorias de circulação dentro do seu território, ou nele produzidos²³⁷. As Emendas nº 336, deputado Hugo Napoleão, nº 388, deputado Leão Sampaio, nº 44, deputado Negreiros Falcão, também fixavam que o imposto de exportação deveria ser de competência estadual.

A Emenda nº 92, deputado Adolfo Soares e outros, trazia regras para a incidência do imposto de renda, vedando a sua incidência sobre os juros de títulos da dívida pública, os vencimentos dos funcionários públicos e dos militares, as remunerações dos empregados particulares, os subsídios, as aposentadorias e pensões, as gratificações pro labore, as ajudas de custo e de representação.

A Emenda nº 144, deputado Milton Carvalho, determinava que era taxativamente vedada a competência cumulativa de tributar, pela União e Estados. Na Emenda nº 145, do mesmo deputado, previa a eliminação do direito conferido à União para tributar as exportações.

A Emenda nº 348, deputado Alde Sampaio, obrigava a União a repassar para os Estados, como subvenção aos serviços de higiene rural e de instrução, 10% do produto de todos os impostos arrecadados pela União.

A Emenda nº 580, deputado Antonio Rodrigues, elevava a 25% e 15%, respectivamente, a percentagem de 10% dos impostos estaduais e municipais que o anteprojeto mandava destinar aos serviços de instrução primária e aos de defesa da saúde pública, mas estendendo o auxílio, também, ao “ensino profissional”.

²³⁷Mangabeira, contrariamente a maioria dos constituintes, foi um forte defensor da federalização do imposto de exportação, destacando: “do ponto de vista econômico, a maior das vantagens de uma grande federação é poder se tornar, como os Estados Unidos, uma espécie de continente, onde a produção livremente circule sem impostos, embaraços ou barreiras. O imposto de exportação estadual torna isto impossível, porquanto não se poderá fazê-lo incidir apenas sobre as mercadorias destinadas apenas aos países estrangeiros. Seria colocar os estados centrais numa situação de inferioridade tributária, incompatível com o regime federativo. Passariam a ser uma espécie de vassallos dos estados marítimos, para cuja subsistência entrariam a concorrer. A solução, portanto, seria a que se adotou, e está vigente – de impostos de exportação de um para outro estado, e até de um para outro município, numa guerra de tarifas, a que não se sabe por que milagres o Brasil tem até agora resistido. Demais este imposto, em mãos dos estados, cria uma desigualdade entre eles, que lhe prejudica a produção. Nenhum desses males, porém, ocorrerá se o imposto de exportação, dentro de um limite razoável, passar à competência privativa da União. É o que anteprojeto estabeleceu, fixando o máximo de até 5% ad valorem”. (Mangabeira, 1934, p.137)

A Emenda nº 838, deputados Hipólito Rego e Carlota de Queiroz, obrigava a entrega às Casas de Caridade, por intermédio da Caixa de Assistência Social oficializada, ou outro órgão semelhante, de todo o imposto arrecadado nas Alfândegas e mesas alfandegárias sobre bebidas alcoólicas importadas do estrangeiro.

No final, o substitutivo manteve pontos importantes do anteprojeto. Mas o Relator, promoveu uma organização maior das disposições, especificando as fontes de renda e os impostos de competência da União, Estados e Distrito Federal. Seu modelo seria adotado, como base, não só pela Constituição de 1934, como pelas demais, incluindo a Constituição de 1988. No total, a proposta aprovada possuía 7 artigos sobre o sistema tributário, assim distribuídos:

- 1) Foram discriminadas as possíveis fontes de rendas dos entes federados, ou seja, da União, Estados e municípios, que poderiam ser tributos ou preços de bens e serviços, na exploração de propriedades e de indústrias (art. 13);
- 2) Os impostos, multas e selos cobrados pela União seriam uniformes em todo o território nacional (§ 1º, art. 13);
- 3) Era vedado à União, Estados e Municípios tributarem rendas uns dos outros (§ 3º, art. 13);
- 4) Proibição a impostos interestaduais e intermunicipais (§ 4º, art. 13);
- 5) Fixava os impostos de competência exclusiva da União (art. 14);
- 6) Fixava os impostos de competência exclusiva dos Estados (art. 15);
- 7) Proibia a dupla tributação (art. 16);
- 8) Previa a extinção gradativa do imposto de exportação (art. 17);²³⁸
- 9) Fixava os impostos de competência exclusiva dos municípios (art. 18);
- 10) Novos impostos não previstos na Constituição, poderiam ser criados pelos Estados, mas, do produto da arrecadação, 40% pertenceria à União.

As principais mudanças trazidas pelo Substitutivo foi a vedação a impostos cumulativos e a redução gradual do imposto de exportação²³⁹. No caso da criação de novos

²³⁸Art. 17. Os Estados poderão continuar a cobrar os seus atuais impostos de exportação, quer para o estrangeiro, quer para outros pontos do território nacional, sofrendo, porém, as taxas vigentes no exercício de 1933, a redução de 20% em 1 de janeiro a cada ano a partir de 1936, automaticamente, independentemente de qualquer lei, de sorte que ficarão definitivamente extintos em 1 de janeiro de 1941, podendo ainda ser reduzidos em maior proporção ou suprimidos antes desta data.

²³⁹A bancada paulista enxergava o imposto de exportação como um grande agravante da recessão por que passava o país, sendo necessária a sua extinção. Mas, os estados do Nordeste reagiram fortemente à proposta do substitutivo, porque perderiam importante fonte de renda.

impostos não mencionados na União, os Estados teriam de repassar 40% do total arrecadado à União. As alterações no quadro tributário foram criticadas por João Mangabeira, um dos autores do anteprojeto:

A primeira arguição, a de que o anteprojeto atentava contra a federação, por deixar os Estados sem rendas suficientes a sua defesa, não tem a menor procedência. Antes de mais nada, somos das raras federações que atribuem privativamente aos Estados certos impostos. As demais, a começar pela norte-americana, o que fazem é conferir à União a exclusividade de uns tantos tributos; proibir aos Estados certas tributações; e em tudo o mais deixar o campo aberto à imposição cumulativa destes e daquela. E o substitutivo, na parte em que ambos os relatores estão de acordo, isto é, na tributação expressamente conferida aos Estados, limitou-se a trocar pelo imposto de venda mercantis o de renda cedular; e eliminou o de indústria e profissões, que o anteprojeto atribuía às unidades federativas. Bem verdade que os relatores, embora divergindo entre si, suprimem o campo da tributação cumulativa e propõe no lugar delas uma das duas alternativas: a) todos os impostos não taxativamente mencionados nos artigos anteriores “serão de competência privativa da União, que entregará 50% das arrecadações respectivas a cada um dos Estados donde provierem”; 2º) qualquer dos impostos não mencionados nos artigos anteriores serão da competência privativa dos Estados. (Mangabeira, 1934, p. 134)

Nas emendas de segunda discussão, a pressão governista pela centralização prevaleceu, com a rejeição das propostas que pugnavam por uma maior autonomia dos Estados. Mas a vitória governista foi das mais difíceis em toda a constituinte. O conflito de maior intensidade dar-se-ia no campo tributário. Os estados argumentaram que o novo modelo os levaria à falência, e se uniram para lutar contra a União e seus aliados classistas²⁴⁰.

No texto final da Constituição de 1934, as bancadas oligárquicas sofreram enorme derrota, no campo das competências legislativas e administrativas. O Brasil não apenas

²⁴⁰Paradoxalmente, a proposta que conferia à União, grande parte do imposto de renda, não gerou muitas oposições. Isto, porque, em 1934, tratava-se um imposto novo, que apresentava uma reduzida importância financeira em relação ao imposto de exportação, como destacado por João Mangabeira: “deles, se verifica que a União tem arrecadado, nos Estados, muito menor importância, no imposto de renda, do que estes no de exportação. Assim, o imposto de renda se distribui de 100 contos, em Mato Grosso, a 20.500, em São Paulo. Deles se verifica, também, que a arrecadação desse imposto no Distrito Federal ultrapassa bastante o de São Paulo, e é cerca de dez vezes maior que o de Minas, cuja contribuição se resume a 3.500 contos e a da Bahia, no valor de 3.000; superior perto de 20 vezes a de Pernambuco, estimada em 1.600 contos; e 5 vezes mais alta que a do Rio Grande do Sul, cujo computo não passa de 5.200 contos. Concluir-se-ia que o Distrito Federal é bem mais opulento que São Paulo; e possui riqueza cinco vezes maior que a do Rio Grande, decupla da de Minas ou Bahia, e vinte vezes superior à de Pernambuco. Mas haverá no hospício louco furioso, capaz de sustentar este disparate? Logo, os quadros provam apenas uma coisa -é que os Estados não pagam imposto de renda, que deveriam pagar. E por uma razão. O imposto de renda exige pesquisas locais, a que os Estados não se prestam, porque este tributo não lhes pertence. Não seria possível, por exemplo, se esse imposto pertencesse aos Estados, que São Paulo fosse arrecadar menos, sob este título, que o Distrito Federal, ou que Pernambuco ficasse 20 vezes abaixo desta cidade.... Não há imposto nenhum que seja aqui tão fraudado. Ver-se-iam grandes milionários pagando bagatelas, empresas prósperas não pagando real, porque todos os benefícios desaparecem na prestidigitação das escritas. Mas, ainda assim, o Distrito Federal paga mais que o Estado de São Paulo! E 20 vezes mais que o Estado de Pernambuco! Em resumo: só quem paga no Brasil devidamente o imposto é o funcionário, porque não tem outro jeito, uma vez que recebe os vencimentos, com o desconto já feito do tributo”. (Mangabeira, 1934, p. 114)

abandonaria o modelo de federalismo descentralizado, que vigorava até 1930, mas também, em seu lugar, ergueria um modelo fortemente centralizado, que se aproximava do estado unitário.

O artigo 5º fixaria um total de dezoito competências administrativas afetas à União, enquanto que, na Constituição de 1891, eram apenas duas.²⁴¹

No campo legislativo, a União, com a Constituição de 1891, apenas legislava sobre os direitos civil, criminal, comercial e processual na justiça federal. O inciso XIX do artigo 5º, Constituição de 1934, traria um total de 13 letras, descrevendo matérias que passavam a ser de competência legislativa da União, incluindo até a organização das polícias estaduais²⁴². As principais leis passariam a estarem circunscritas à Assembleia Nacional, que substituiu o antigo Congresso Nacional. Aos Estados e Municípios, sobrariam apenas leis de interesse local e de relevância restrita.

No campo tributário, houve o aumento das receitas da União, em detrimento dos Estados, que saíram perdedores. Mas, aqui, a vitória não foi a esperada pelo governo provisório. Isto porque as oligarquias estaduais se uniram, em defesa de suas fontes de renda, e conseguiram manter parte dos impostos sobre o consumo e o imposto de exportação, mas limitado ao máximo de dez por cento ad valorem, vedado quaisquer adicionais²⁴³.

Ao final, todo este expressivo acervo de mudanças apenas pode ser explicado pela conjuntura da época. Em 1934, havia fortes aliados a favor do novo modelo federativo, a começar por Getúlio Vargas e a bancada governista. Para o Chefe do Governo Provisório, a situação anterior serviu apenas para possibilitar o domínio do país, por São Paulo e Minas Gerais. Washington Luís agravaria este quadro, ao tentar impor o exclusivo domínio paulista sobre o país.

Outros Estados da federação, apesar das perdas que sofreriam, acabaram apoiando a proposta centralizadora, pelo consenso de que os progressos obtidos durante a República

²⁴¹Art. 7º, § 1º. Compete privativamente à União: 1) a instituição de bancos emissores; 2) criação e manutenção de alfandegas. (Constituição de 1891)

²⁴²Art. 5º. XIX. 1) organização, instrução, justiça e garantia das Forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização, em caso de mobilização ou de guerra;

²⁴³Art. 8º. Também compete privativamente aos Estados : I. decretar impostos sobre : a) propriedade territorial, exceto a urbana; b) transmissão de propriedade causa mortis; c) transmissão de propriedade imobiliária intervivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade; d) consumo de combustíveis de motor de explosão; e) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual; f) exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; g) indústrias e profissões; (Constituição de 1934).

Velha, não foram satisfatórios. A Revolução Constitucionalista de 1932, portanto ocorrida há pouco tempo, daria o golpe que faltava no modelo de 1891, pois levantou, junto aos outros integrantes da federação, suspeitas quanto a possíveis interesses separatistas. A redação final fixaria um Estado federal atípico e muito diferente do existente, até então. Para muitos, a partir de 1934, o Brasil deixaria de ser uma federação.

CAPÍTULO VIII

Direitos Individuais e Coletivos

Os direitos individuais, ou seja, aqueles destinados à pessoa, na condição de indivíduo, encontram-se positivados no plano constitucional, desde a Carta Imperial de 1824, que os especificou, em seu Título VIII (Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros). O primeiro texto constitucional, sob a influência da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), fixou um expressivo acervo de direitos que incluía a liberdade de expressão, a vedação à prisão arbitrária, a inviolabilidade do domicílio, a irretroatividade das leis, dentre outros, além de trazer os princípios basilares da igualdade e legalidade.

A Carta de 1891, na Seção II, Título III (Declaração de Direitos), manteve o acervo já existente, trazendo, no entanto, algumas modificações e inovações, como a previsão do habeas corpus.

A Constituição de 1934 conservou alguns dos direitos individuais e coletivos, em outros, promoveu modificações e, por fim, introduziu algumas inovações. Foi estruturado o Título III, “A Declaração de Direitos”, que fixaria, em seu Capítulo II, os Direitos e Garantias Individuais.

A Constituição de Weimar, muito utilizada como modelo, trazia, como principais disposições referentes aos direitos individuais:

- 1) Todos os alemães eram iguais perante a lei (art. 109);
- 2) Homens e mulheres eram iguais em direitos e obrigações (art. 109);
- 3) Ficavam abolidos todos os privilégios baseados no nascimento ou na classe social (art. 109);
- 4) Liberdade de ir e vir (art. 111);
- 5) Vedação à extradição de alemães (art. 112);

- 6) Inviolabilidade da liberdade do indivíduo, não podendo o poder público restringi-la ou suprimi-la (art. 114);
- 7) A casa como asilo inviolável (art. 115);
- 8) Possibilidade de leis retroativas, exceto as penais (art. 116);
- 9) Inviolabilidade das correspondências (art. 117);
- 10) Liberdade de expressão (art. 118).

A Comissão introduziu algumas mudanças em relação aos direitos individuais fixados na Constituição de 1891. Alinhado à Weimar, o princípio da igualdade teve sua abrangência aumentada, passando a vedar diferenciações em função da classe social ou do sexo²⁴⁴. Propôs, ainda, como inovações, a vedação à prisão por dívidas, a vedação à extradição de brasileiros, a possibilidade de retroatividade das leis e o mandado de segurança.

O constituinte Pedro Aleixo propôs uma emenda ao princípio da igualdade, para que fosse incluída a vedação de diferenciações em função da classe ou profissão dos pais. Nestes termos, estava atacando o nepotismo, prática frequente no Brasil. Na justificativa da sua proposta, destacou:

O pensamento da emenda, poder-se-á dizer, está contido nas expressões “privilégios de nascimento”. Mas essas expressões, inscritas na Carta de 1891, não impediram que leis ordinárias e mesmo regulamentos marcassem preferências para filhos, cujos pais pertenciam a esta ou aquela classe, exerciam esta ou aquela profissão. Para maior clareza do texto, para que interpretes interessados não façam de preferências que condenamos exceções permitidas, vimos pedir à Assembleia que apoie a nossa emenda. (Anais, vol. XI, 1935, p. 400)

Tanto a redação do anteprojeto, quanto a Emenda Pedro Aleixo, foram aprovadas, na constituinte. Em consequência, a redação final da Constituição de 1934 fixaria no seu art. 113, 1:

Art. 113

- 1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas.

Outra inovação do anteprojeto, estruturado sob a influência do art. 150 da Ordem Econômica de Weimar, residia na vedação à prisão por dívidas. A Comissão dos 26 resolveu

²⁴⁴A vedação à diferenciação por nascimento já era vedada em 1891, que fixava em seu § 2º, art. 72, que “todos são iguais perante a lei. A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho”.

extingui-lo no texto do substitutivo, por implicar o afastamento indevido dos efeitos fixados pela legislação penal e civil aos inadimplentes. No entanto, a bancada mineira propôs, nas emendas de segunda discussão, o restabelecimento desta previsão. Pedro Aleixo, um dos subscritores da emenda, justificou a proposta nos seguintes termos:

O anteprojeto trazia um dispositivo que reputo imprescindível fique inscrito na futura carta constitucional: “não haverá prisão por dívidas, multas ou custas”. O substitutivo suprimiu este parágrafo do art. 142. Propomos o restabelecimento dele porque entendemos que a lei não deve permitir facilidades ou vantagens que decorram exclusivamente da fortuna e da riqueza. Com a emenda que propomos, queremos impedir a situação de desigualdade criada pela disponibilidade, ou não, de recursos pecuniários, entre autores de crimes ou de contravenções da mesma natureza. A prisão por dívidas, multas ou custas, deve ser abolida da legislação penitenciária contemporânea²⁴⁵. (Anais, vol. XI, 1935, p. 401)

A redação final da Constituição de 1934 contemplaria a mudança proposta, no inciso 30, artigo 113²⁴⁶. No entanto, a inovação que mais geraria debates residiu na vedação à extradição de brasileiros, que detalharemos a seguir.

VIII.1 Vedação à Extradição de Brasileiros

A extradição é o ato pelo qual um Estado entrega a outro, determinada pessoa já condenada criminalmente ou respondendo a processo penal. Demanda previamente a celebração de um tratado internacional, fixando direitos e obrigações entre os países signatários.

A Constituição de 1824 não trouxe regra vedando a extradição de brasileiros, deixando a regulamentação do assunto para o plano do Direito Internacional. O entendimento corrente, à época, residia na possibilidade de um país extraditar quaisquer indivíduos, incluindo seus próprios nacionais,²⁴⁷ se estes praticassem determinados delitos. Como exemplo, temos o tratado celebrado, em 9 de junho de 1827, com Frederico Guilherme III, Rei da Prússia, fixando, em seu artigo IV, que “os indivíduos acusados nos estados de uma das altas partes contratantes dos crimes de alta traição, felonias, fabricação de moeda falsa, ou de papel que a

²⁴⁵O deputado Barreto Campelo destacou que, aprovar a proposta, era impedir o retorno ao tempo do Mercador de Veneza. O deputado Carlos Reis destacou que a multa, segundo Von Lizst, não pode ser considerada como pena.

²⁴⁶Art. 113. 30) Não haverá prisão por dívidas, multas ou custas.

²⁴⁷Antes mesmo da independência, havia tratados acordando a transferência de criminosos, independentemente da nacionalidade. O Tratado de Comércio e Navegação, celebrado em 1810, entre o Príncipe Regente de Portugal e o monarca inglês, fixava em seu artigo nº 14 que “conveio-se e ajustou-se que as pessoas culpadas de alta traição, de falsidade e de outros crimes de natureza odiosa, dentro dos domínios de qualquer das altas partes contratantes, não serão admitidas nem receberão proteção nos domínios da outra”.

represente, não receberão proteção nos Estados da outra, antes, pelo contrário, serão deles expulsos, logo que assim o for requerido pelo governo respectivo”.

Portanto, o entendimento jurídico no Império residia na possibilidade de entrega de qualquer indivíduo (incluindo o cidadão brasileiro) que cometesse um crime em território estrangeiro. Desde o século XIX, nossa prática diplomática sempre foi a de celebrar tratados com esta previsão.²⁴⁸ Com a Circular do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 04 de fevereiro de 1847, emitido pelo Barão de Cairu, fixamos os principais princípios que norteariam o acordo extraditório, destacando-se o princípio *lex loci delicti commissi* e o da reciprocidade. A Constituição de 1891 promoveu a “grande naturalização” de todos os estrangeiros que aqui residiam e também não previu, em suas disposições, a vedação à extradição de brasileiros. Mantinha-se, assim, o entendimento jurídico sobre a possibilidade de entrega de quaisquer indivíduos, incluindo nacionais, a outros Estados. A entrada em vigor, em 28 de junho de 1911, da Lei nº 2.416, trazia, como mudança, a obrigatoriedade da submissão do pedido extraditório à apreciação judicial, mas ratificava a regra da entrega de criminosos, sem exceção para os nacionais do país.

Apesar de ser um assunto pacificado no Direito Internacional, há longo tempo, o entendimento será alterado pelos constituintes de Weimar, em face da guerra de 1914-1918. Enquanto que, em consequência do conflito, milhões de militares alemães passaram mais de quatro anos, ocupando territórios de outros Estados europeus; os inimigos da Alemanha não conseguiram invadir o território do Reich. A situação descrita geraria problemas no pós-guerra, para os nacionais daquele país, em relação a processos abertos nos Estados que foram submetidos à ocupação militar.

Para evitar futuras acusações criminais, até mesmo de crimes de menor gravidade (furtos) com pedidos de transferência do acusado para um outro Estado, a Constituição de Weimar trouxe, como regra, que “nenhum natural do Estado pode ser entregue a um governo estrangeiro para ser processado ou punido”.

A Constituição de Dantzig, em seu artigo 76, reproduziu a previsão de Weimar, fixando em seu artigo 112, que nenhum nacional poderia ser entregue a governo estrangeiro, para ser processado ou punido.

²⁴⁸Entre os anos de 1826 a 1836, o Brasil celebrou acordo de extradição com a França, Inglaterra, Portugal e Prússia.

A regra alemã de vedação à extradição terá enorme influência em nosso Direito. A Comissão Itamaraty resolveu alinhar-se com muitas das inovações trazidas pela Constituição de Weimar. E, neste caso, não houve exceção, pois Afrânio de Melo Franco, relatando os direitos fundamentais, propôs a incorporação ao texto de nossa nova Constituição, desta disposição alemã.

Com a aprovação da Comissão, o texto do anteprojeto inovou ao trazer, pela primeira vez, a vedação à expulsão ou deportação de brasileiros, fixado no artigo 102, § 30 (Título VIII, Declaração de Direitos e Deveres):

Art. 102.

§ 30. Nem mesmo em estado de guerra, o brasileiro poderá ser deportado ou expulso do território nacional;

Ao ser recebido na Constituição, o Anteprojeto Itamaraty foi submetido a emendas de primeira discussão e enviado à Comissão dos 26 para a elaboração do texto reformado. A parte referente à Declaração de Direitos e Deveres ficou sob a Relatoria dos constituintes Marques dos Reis e Nereu Ramos.²⁴⁹ No parecer formulado, Reis manteve a regra do art. 102, § 30. No entanto, na votação final da nova redação, ocorrida, na Sétima Reunião, em 5 de fevereiro de 1934, os membros da Comissão dos 26 decidiram pela retirada desta previsão, por se tratar de uma inovação, sem similaridade em outras Cartas, exceto a alemã, e, mais grave, apresentando incompatibilidades com o Direito Internacional vigente.

O próprio Marques dos Reis ainda propôs uma emenda²⁵⁰, alterando o texto do Anteprojeto Itamaraty, mas mantendo a vedação extradiciona de brasileiros, pois fixaria que “não será concedida a extradição de nenhum brasileiro para ser processado ou punido”.

Mas a emenda Marques Reis não foi aprovada, e no, texto final do Substitutivo da Comissão dos 26, a vedação à extradição ficou restrita apenas aos crimes de opinião ou políticos.²⁵¹

²⁴⁹Ao título VIII – Da declaração de direitos e deveres – foram apresentadas sessenta e quatro (64) emendas, que examinamos detida e cuidadosamente. A bancada baiana (Partido Social Democrático) absteve-se, no particular, de contribuir com as suas sugestões, como o fez quanto às demais partes do Anteprojeto, pela circunstância de estar um de seus membros incumbido do estudo do referido título.

²⁵⁰Na defesa de sua proposta, Reis, de forma diversa das razões que levaram os alemães a vedar a extradição, baseou-se em motivos humanitários, destacando que “não implantei, aqui, a impunidade a nenhum delinquente; quis que brasileiros, assim ingredidos no território nacional, se submetam à jurisdição brasileira; somente a lei brasileira lhes seja aplicada, buscando a maior conformidade, a melhor harmonia entre o sistema punitivo brasileiro e aquele do país onde for praticado o delito. Admita-se, porém que um brasileiro pratique em outro país um crime ali punido com a pena de morte e conseguindo escapar-se à vigilância das autoridades volte ao nosso grêmio, ao Brasil. ...ficaríamos de braços cruzados permitindo o ato, o selo, a chancela de nossas autoridades, na entrega de um nosso patrício para ser punido de morte no estrangeiro? (Anais, vol. XII, 1935, p. 411)

No entanto, a questão sobre a extradição ainda teria muitos embates na Constituinte, pois à proposta da Comissão dos 26, foram sugeridas alterações nas emendas de segunda discussão, ocorridas no período de 13/03 a 13/04/1934. O deputado Edgar Sanches, constituinte pelo Estado da Bahia, em 13 de abril, apresentou a emenda nº 1.880, propondo a seguinte alteração ao projeto do substitutivo:

Ao art. 142. Acrescente-se onde convier:

O governo não poderá conceder a extradição de nenhum brasileiro para ser processado ou punido no estrangeiro.

Como justificativa, destacou o referido Deputado:

Quando em primeira discussão do anteprojeto, tive ocasião de sugerir à bancada a que pertença, uma emenda semelhante a esta, a qual foi por mim entregue ao meu nobre colega Deputado João Marques dos Reis, a quem cabia relatar o respectivo capítulo. Não logrando aceitação da “Comissão dos 26”, ao contrário do que sucedeu com outra de minha lembrança, e que se consubstanciou no nº 20 do art. 142, venho agora apresentá-la à consideração da Assembleia, esperando que, melhor compreendida, seja por esta aprovada. Não é preciso nenhum esforço para entender da medida por mim proposta. Seria madrasta a pátria que entregasse os seus filhos à punição de um governo estranho, cujas leis e sentimentos de justiça poderiam estar em conflito com os nossos. Basta lembrar a pena de morte. (Anais, vol. XVIII, 1935, p. 449)

No dia 24 de abril, a emenda recebeu parecer dos constituintes Marques dos Reis, Fernando de Abreu e Abelardo Marinho, manifestando concordância com a alteração.

Ao ser encaminhada para votação, o constituinte Levi Carneiro, um dos integrantes da comissão dos 26 que elaborou o Substitutivo, manifestou-se contra a emenda, destacando:

Sr. Presidente, a emenda faz ressurgir o dispositivo do anteprojeto que veda a extradição de brasileiros. Trata-se de medida anacrônica, contrária à tradição e inspirada num falso nacionalismo, porque a tradição do direito pátrio é – pode-se mesma dizer – a do direito americano, no sentido de admitir a extradição dos nacionais. Assim, deliberaram o Instituto do Direito Internacional, na reunião de Oxford, em 1880, o Congresso de Montevideo, de 1889, o Congresso Hispano-Americano, reunido em Madri, de 1900, a Conferência Internacional Americana, de 1901, a Conferência Internacional de Jurisconsultos, do Rio de Janeiro, de 1912, o Instituto Americano de Direito Internacional em 1927 e o próprio Tratado de Versalhes. A nossa lei nº 2.146 admite a extradição de nacionais, sob condição de reciprocidade. Vários tratados nossos, como o da Bolívia, o do Peru, o do Paraguai ...²⁵² (Carneiro, 1933, p. 330)

Os principais argumentos levantados por Levi residiam em:

- 1) A medida geraria impunidade, pois enquanto poucos brasileiros emigravam, muitos estrangeiros para cá se deslocavam. Ao vedarmos a extradição de brasileiros, os estrangeiros que aqui

²⁵¹Art. 142. § 20. Não será concedida a Estado estrangeiro a extradição por crimes de opinião ou políticos. (Substitutivo da Comissão dos 26)

²⁵²Levi Carneiro destacou dois tratados internacionais celebrados pelo próprio governo provisório, com a Itália e a Suíça, baseados no princípio da extradição de nacionais, sublinhado na exposição de motivos pelo Ministro das Relações Exteriores de Vargas, Afrânio de Mello Franco.

- cometessem crime (situação mais comum), não poderiam mais retornar;
- 2) A medida não tem assento no direito internacional e vai contra a posição de nossos constitucionalistas;²⁵³
 - 3) Como o Código Penal apenas se aplica aos crimes praticados no Brasil, o estrangeiro que cometeu crime em outro país e depois para cá se dirigiu, ficaria impune.

Os favoráveis à medida argumentavam que o nosso sentimento de nacionalidade não permitia a entrega de brasileiros para serem mortos em outro país, mesmo que eles tenham cometido crimes. Quanto ao fato de não haver correlação com o direito constitucional de outros países, Marques dos Reis, um dos constituintes alinhados com a Emenda Edgar, argumentou que não estaríamos isolados no cenário internacional, pois a Constituição de Weimar também seguia o mesmo princípio, inclusive servindo de modelo para o Brasil.

O assunto era, de fato, muito controverso e polêmico, pois, por um lado, criaria uma importante garantia a ser aplicável a todos os brasileiros, mas, por outro, alteraria radicalmente as regras até então aplicáveis. No entanto, os argumentos jurídicos mais fortes pendiam mais a favor do grupo contrário. Levi Carneiro advertiu os constituintes sobre o perigo de estarmos nos alinhando a regras do direito alemão, que se opunham até à moral jurídica:

É exatamente este exemplo da Constituição de Weimar que está influenciando em nosso espírito, para encetarmos aquele dispositivo. ... Tal, entretanto, não é a prática internacional corrente porque se funda no princípio da reciprocidade; e se negarmos a extradição dos nossos nacionais, não obteremos a dos estrangeiros que aqui cometerem crimes e se evadirem para seus países. Demais, trata-se de princípio que, em termos absolutos é repellido pela melhor moral jurídica dos nossos dias. (Carneiro, 1936, p. 331)

O constituinte Ferreira de Sousa foi, ao lado de Levi Carneiro, um dos principais opositores à Emenda Edgar Sanches, destacando os vários problemas advindos da vedação à extradição de brasileiros, em especial, a violação à justiça internacional e aos tratados já firmados pelo país.²⁵⁴ O assunto, de fato, era tão inovador, que o próprio Governo Provisório,

²⁵³ Em defesa da extradição dos nacionais, o constituinte ressaltou o posicionamento de juristas como Epiácio Pessoa, Clovis Bevilacqua, João Vieira, Estevam lobo, Sá Pereira, Galdino da Siqueira, Pires e Albuquerque, Muniz Barreto, Rodrigo Otavio, Mendes Pimentel e Haroldo Valadão.

²⁵⁴ “A proibição da extradição de brasileiros é um erro, desses que pecam contra a nossa mentalidade e a nossa história no conceito de nações. A consagração das normas permissivas da extradição de filhos do próprio país, consoante já demonstrou o saudoso mestre brasileiro Sá Viana, é ponto assente, incontestado, do direito internacional americano. Em toda a nossa prática diplomática, em toda a nossa vida jurídica e internacional, nunca, até hoje, uma assembleia de brasileiros deixou de satisfazer esse verdadeiro ditame de moral internacional, sempre aqui respeitado e a que não podemos fugir. O dispositivo em votação pleiteia, por assim dizer, a impunidade do brasileiro, toda a vez que praticar crime em território estrangeiro... Pelo simples fato de um brasileiro tê-lo praticado em território de outro povo, não se pode admitir venha a escapar da punição por parte da nação onde se deu o delito. Sujeitar o julgamento de um criminoso aos juízes do país em que ele nasceu,

instalado no poder há pouco mais de três anos, celebrara vários tratados prevendo a entrega de nacionais, em caso de reciprocidade, todos sob a chancelaria de Afrânio de Mello Franco, Ministério das Relações Exteriores e Presidente da Subcomissão Itamaraty.

Nos debates, foi levantada, como solução para o impasse, a aplicação do Código de Bustamente, também conhecido por Código de Havana, por ter sido aprovado nesta cidade, em 1928. Tratava-se de um tratado que regulamentava extensas matérias do Direito Internacional, incluindo a extradição.²⁵⁵ Mas, este acordo apresentou vários problemas que inviabilizaram a sua colocação em prática. Isto porque apenas foram signatários do tratado, 15 países, todos da América do Sul e Central,²⁵⁶ e abordou assuntos muito amplos e desconexos, como comércio e direito penal. Com as mudanças econômicas que adviriam após a crise de 1929, mostrou-se desatualizado. Portanto, em 1934, não serviria para levar os debates a um desfecho.

Edgar Sanches, autor da polêmica emenda, foi o último a se manifestar, antes da votação, rebatendo tanto os argumentos de quebra da tradição jurídica, quanto o de violação aos tratados internacionais em vigor. Em seu discurso aos constituintes, destacou:

Sr. Presidente, a questão que no momento se debate versa sobre a emenda por mim apresentada, em que se diz que o governo não poderá conceder a extradição de nenhum brasileiro para ser processado ou punido no estrangeiro. Em primeiro lugar, toda a Assembleia está de acordo em que, a sua soberania não pode sofrer limite algum, por virtude de tratados ou convenções internacionais. O argumento, portanto, que invoca tais tratados e convenções não tem valor.

Segundo argumento: invocam-se autoridades de juristas e jurisconsultos. Contra essas autoridades se levantam outras. Não se trata por conseguinte de um erro de direito.

O argumento da tradição não tem valor na ciência. Esse argumento podia levantar os senhores contra a lei da emancipação dos escravos, porque a lei da escravidão estava em nossas tradições. É outro argumento que não tem procedência alguma. ... Quero apenas salientar que, do meu ponto de vista, consideraria madrastra uma pátria que, depois de ter em seu seio um filho perseguido pela Justiça, justa ou injusta, muitas vezes, de outro país fosse entregá-lo novamente, para lá ser processado e punido.

quando o crime praticado atentou contra uma outra sociedade, é insuflar esse patriotismo barato das multidões, naturalmente propensas a ver nesse indivíduo uma vítima, um perseguido do ódio alienígena. Não nos é lícito desmentir o nosso passado. A Assembleia não pode anular, de uma vez toda essa página gloriosa da nossa vida internacional, da vida de um país que jamais negou a extradição do seu filho mau, criminoso, uma vez garantida a reciprocidade.... Por esses motivos é que queria fazer um apelo à Assembleia do Brasil, Brasil que produziu Sá Viana, que possui internacionalistas do valor de Rodrigo Otávio, do Brasil que tem firmado tratados todos baseados no princípio da moral internacional – queria fazer um apelo a Casa que representa o Brasil, para que não consagre em absoluto, na sua Carta Constitucional, o dispositivo do artigo em votação, o qual se aprovado, redundaria na determinação da impunidade sob a proteção da própria lei.”(Anais, vol. XXI, 1935, p. 460)

²⁵⁵ Fixava o art. 345. Do referido Código que “os Estados contratantes não estão obrigados a entregar seus nacionais. A nação que se negue a entregar um de seus cidadãos fica obrigado a julgá-lo.”

²⁵⁶Foram signatários do tratado: Brasil, Cuba, República Dominicana, Haiti, Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Venezuela.

Que seja processado e punido no Brasil. Eu equiparo essa atitude a de um pai que entregasse o filho à polícia, porque a polícia é a segurança da ordem social. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 465)

Colocando-se em votação, a emenda foi aprovada. O constituinte Levi Carneiro, tentando reverter a situação, propôs ainda o destaque à parte final do artigo, para a retirada da expressão “nem em qualquer caso a brasileiros”, mas este foi rejeitado por 87 votos a 76.

O texto final do segundo substitutivo (Projeto N. 1-B), gerado após as emendas de segunda discussão, passou a apresentar a seguinte redação:

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS E DAS GARANTIAS INDIVIDUAIS

Art. 120.

31) Não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem em qualquer caso de brasileiros.

O segundo substitutivo foi submetido a emendas, no período de 01 a 07 de julho, para votação do texto final no plenário. Mas, esta previsão sofreu apenas uma pequena mudança na redação, substituindo-se “qualquer caso” por “caso algum”.

Portanto, a Constituição de 1934, em sua redação final, foi a primeira Carta brasileira a aprovar a extradição de brasileiros, rompendo com a tradição passada. O texto final apresentou a seguinte redação :

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS E DAS GARANTIAS INDIVIDUAIS

Art. 113.

31) Não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem, caso algum, de brasileiros.

Sob a influência de Weimar, implantaríamos uma regra que seria seguida por todas as demais Constituições brasileiras. Apesar de novas mudanças que ocorreriam ao longo das próximas décadas, a regra básica de proibição à extradição de brasileiros, a partir de 1934, não mais seria excluída de nosso Direito.

CAPÍTULO IX

A ORDEM ECONÔMICA

Outra inovação proveniente do anteprojeto residia na criação de um capítulo referente à ordem econômica. A Constituição de 1824 não regulamentou, em seu texto, a atividade econômica. A Constituição de 1891, alinhada à Carta americana, fortemente liberal, seguia a concepção de que competia ao mercado, através da lei da oferta e da procura, a regulamentação da atividade econômica. O Estado não poderia intervir na economia. No início do século XX, o capitalismo, assentado sobre o liberalismo, apresentava falhas graves, como o desemprego elevado, os baixos salários, poder aquisitivo dos trabalhadores em declínio, dentre outros problemas.

O crescente desequilíbrio social, fruto da concentração de renda, gerava instabilidades políticas e até revoluções. Os socialistas defendiam mudanças, em especial, a forte presença estatal sobre as atividades empresariais, controlando-as e direcionando-as. Às ideias liberais clássicas de Adama Smith, contrapunha-se as ideias de Karl Marx, que previa a extinção do sistema capitalista.

A Constituição de Weimar, no seu capítulo “A Vida Econômica” (*Das Wirtschaftsleben*), integrada pelos artigos 151 a 165, afasta-se do tradicional liberalismo, até então dominante, e estrutura um novo modelo econômico, positivando obrigações para o Estado, a sociedade e a burguesia, para alcançar, como objetivo, uma existência digna de todos. Franz Neumann afirmava que o Estado, com sua soberania baseada no povo, teria poder diretivo sobre a vida econômica.

A primeira diferença fixada pelos alemães reside na nova moral econômica, que não permite a exploração do trabalhador pelo capital. O empresário poderia ter lucros, poderia ter

um patrimônio elevado, poderia ter ganhos crescentes, mas o seu enriquecimento não poderia se dar às custas do empobrecimento do empregado.

As principais disposições da ordem econômica de Weimar eram:

- 1) Atividade econômica voltada a garantir uma existência digna do trabalhador (art. 151);
- 2) Função social da propriedade;
- 3) Possibilidade de socialização de empresas (artigo 156);
- 4) Reforma agrária (artigo 155);

Da análise das propostas alemãs, resta evidenciado, primeiro, que houve a introdução de um novo conceito, que terá um enorme impacto no direito, o da “dignidade da pessoa humana”. A segunda grande inovação reside na vinculação desse direito à atividade econômica. Como destacado por Hermann Heller e Franz Neumann, ambos vinculados ao Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), o art. 151 excluía a concepção clássica de Estado liberal, pois garantia a liberdade contratual, de herança e de propriedade, desde que condicionados a uma vida digna.

Os alemães, portanto, atribuem ao empregado o direito a dignidade e à justiça, mas não impõe uma igualdade material entre patrões e empregados, inexistente vedação ao enriquecimento ou ao lucro. Weimar apesar de não fixar uma regra sobre o salário mínimo, avança na direção de estruturar um importante conceito jurídico: o mínimo existencial.

Outro avanço de enorme expressividade da Carta alemã, reside em colocar em posição de igualdade, os direitos sociais e os direitos individuais. Ao lado das conquistas levantadas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e pelos revolucionários franceses de 1789, serão colocadas as novas conquistas sociais, como assistência social, saúde e educação. Ou seja, o clássico modelo de liberalismo, de não intervenção estatal, foi derrubado, em definitivo, por Weimar.

A Comissão Itamaraty, sob o argumento de alinhamento com o moderno Direito Constitucional, inovou ao estruturar um título destinado à ordem econômica, assunto inexistente em nossas Cartas anteriores.

O Anteprojeto, no Título XII, referente à Ordem Econômica e Social, trouxe extenso rol de disposições, sobre vários assuntos, assim distribuídos:

- 1) A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a assegurar a existência digna do homem (art. 113);
- 2) Direito de propriedade limitado pela lei (art. 114);
- 3) A propriedade tem função social (art. 114, §1º);
- 4) A propriedade poderá ser expropriada por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 114, § 2º);
- 5) As riquezas do subsolo e das quedas d'água, se inexploradas, ficarão sob regime de lei ordinária a ser votada pela Assembleia Nacional (art. 115);
- 6) Usucapião pelo prazo de cinco anos, a quem tenha tornado produtiva pelo trabalho (art. 116);
- 7) Proibição à usura (art. 117);
- 8) Todas as dívidas, inclusive fiscais, prescreverão em cinco anos (art. 119);
- 9) Permitida a socialização de empresas econômicas (art. 120);
- 10) Lei federal determinará o modo e os meios pelos quais o governo intervirá em todas as empresas ou sociedades que desempenham serviços públicos, no sentido de limitar-lhes o lucro à justa retribuição do capital, pertencendo o excesso, em dois terços, à União, Estados e Municípios (art. 121).

Na Assembleia, as disposições sobre a ordem econômica foram consideradas, por uma ala, como uma nova visão sobre o papel do Estado, que passaria a ser interventor e provedor. No entanto, havia outra ala, que enxergava as mudanças com certa resistência, pois sinalizavam uma forte ação estatal sobre a atividade econômica.

Por isto, o capítulo levantou muitas discussões e propostas de emendas na constituinte. Para evidenciar o novo perfil de Estado, o constituinte Antonio Rodrigues, na sua emenda nº 574, propôs que, no preâmbulo constitucional, o termo “*para o fim de estabelecer um regime democrático*”, fosse trocado pelo termo “*para o fim de estabelecer um regime social democrático...*”.²⁵⁷

²⁵⁷ A emenda trazia, como justificção, que “são acordes quase todos os revolucionários da esquerda e certo número dos que fixaram, na direita, em como já não é lícito esperar o que quer que seja o liberalismo. E cresce nos círculos intelectuais do país a onda dos que proclamam a falência da democracia. De fato, estamos em face de uma falência democrática, mas da democracia liberal burguesa. Soou a hora da democracia social pois não é aceitável pela índole e a educação do povo brasileiro, um regime de asfixia de liberdades públicas, de concentração de poderes mais ou menos ostensiva nas mãos de um só homem, através do fascismo, do integralismo ou qualquer outro modismo cuja implantação está sendo propugnada como medida de salvação nacional”. (Anais, vol. III, 1935, p. 111)

Com as emendas de primeira discussão ao anteprojeto, o substitutivo trouxe importante alteração, ao modificar o termo “que assegure a todos uma existência digna do homem” por “visando proporcionar a todos uma existência digna do homem²⁵⁸”. O constituinte Roberto Simonsen, empresário, industrial e representante classista pelos empregadores, defendeu a alteração no texto, pois afastava possíveis obrigações impossíveis de serem alcançadas no curto e médio prazo. Em seu discurso, destacou:

O primeiro artigo do capítulo referente às declarações dos direitos sociais do homem na Constituição alemã, de que tal preceito foi colhido, está assim redigido: “A vida econômica deve ser organizada conforme os princípios de justiça e com o fim de garantir a todos uma existência digna do homem. Dentro desses limites, a liberdade econômica do homem deve ser assegurada”. A redação adotada no anteprojeto brasileiro ampliava ainda mais essa orientação socialista da Constituição de Weimar. O substitutivo apresentado concilia, porém, as aspirações que lhe deram origem com as possibilidades econômicas do país, acentuando os rumos em que deve prosseguir a legislação social brasileira. Harmoniza-se, ainda, esse substitutivo com uma série de emendas que ao mesmo capítulo forma apresentadas pela bancada de São Paulo. Os senhores constituintes examinando essas emendas e suas justificativas, terão oportunidade de verificar que todas se filiam à mesma orientação: o reconhecimento dos direitos sociais sem que daí possam advir prejuízos ao regime federativo, à evolução e ao fortalecimento econômico do país, permitindo uma crescente adaptação do Estado à realidade brasileira. (Anais, vol. VII, 1935, p. 88)

Com as emendas de segunda discussão, houve nova alteração no artigo que passou a vincular a atividade econômica a possibilitar a todos, uma existência digna, como evidencia a redação final do segundo substitutivo:

Art. 122. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos uma existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Parágrafo único. Os poderes públicos verificarão periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do país.

Não haveria mais alterações na redação. O texto final da Constituição de 1934 fixaria, pela primeira vez, a dignidade da pessoa humana, em seu artigo 115:

Art. 115. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos uma existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Parágrafo único. Os poderes públicos verificarão periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do país.

²⁵⁸Art. 150. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios de justiça e as necessidades da vida nacional, visando proporcionar a todos uma existência digna do homem. Dentro desses limites é garantida a liberdade econômica. (Substitutivo da Comissão dos 26)

Uma das questões mais polêmicas residia na propriedade dos recursos do subsolo e quedas d'água. O direito romano conferia ao proprietário domínio sobre o espaço aéreo e de toda a área que estivesse sob a superfície que dominava. No Brasil colônia, de forma contrária, atribuímos à coroa portuguesa, propriedade sobre as minas e as jazidas minerais. Aquele que a explorasse teria de pagar o quinto ou dízima²⁵⁹.

A Constituição de 1824 garantiu o “direito de propriedade em toda a sua plenitude”, como fixado no inciso 22, art. 179. No entanto, apegado ao passado colonial, o entendimento jurídico residia na exclusão da propriedade sobre os minerais. No entanto, com a Constituição de 1891, no seu art. 72, § 17²⁶⁰, alinhado ao modelo americano, passou a ser inequívoco que o proprietário do terreno também era o proprietário de quaisquer minerais, situados no seu subsolo.

A questão se tornou delicada politicamente, em consequência do forte impacto do nacionalismo sobre a América Latina. A nacionalização dos recursos minerais era defendida como necessária à segurança nacional²⁶¹ e a evitarmos o empobrecimento da sociedade, às custas do capitalismo internacional. Seguindo esta lógica, o México nacionalizou as suas jazidas de petróleo. Como não possuíamos este mineral, resolvemos adotar uma medida mais agressiva, que resida na nacionalização de todos os recursos minerais. Esta concepção exercerá forte influência tanto no anteprojeto, quanto no substitutivo, com o alinhamento à transferência para a União, das riquezas minerais ainda não exploradas.

O problema residia no fato de que havia dois grupos que se opunham a esta ideia: os particulares, pelas possíveis perdas patrimoniais, e os Estados, por, logicamente, terem interesse em se tornarem os proprietários das jazidas, e, assim, aumentarem as suas receitas. O constituinte Daniel de Carvalho propôs, na Emenda nº 390, a supressão da nacionalização das riquezas do subsolo e quedas d'água inexploradas. Como justificativa, destacou que a medida se tratava de confisco, nos seguintes termos:

A letra d passa para o domínio exclusivo da União as riquezas do subsolo e as quedas d'água, se ainda não exploradas. Como subsídio histórico, vale a pena recordar que a comissão legislativa nomeada pelo Governo Provisório para elaborar a nova lei de minas havia estabelecido o domínio da União sobre as minas, mas

²⁵⁹ A cobrança dos quintos atrasados foi a causa propulsora da Inconfidência Mineira.

²⁶⁰ Art. 72, § 17 :“o direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo da indústria”.

²⁶¹ O Clube 3 de Outubro defendia no seu programa de ação, “manutenção do respeito ao direito patrimonial da propriedade, subordinando-o, porém, através de todas as suas modalidades, aos imperativos oriundos da sua finalidade social, reconhecido o princípio de que, nos conflitos entre o interesse individual e o coletivo, este deve prevalecer sobre aquele. Em consequência, pugnar desde já pela nacionalização das minas e das quedas d'água”:

alguns Estados protestaram, especialmente o de Minas Gerais, que redigiu um substitutivo e instou o Governo Provisório para a sua promulgação. No projeto apresentado pelo governo de Minas – a propriedade das riquezas do subsolo eram transferidas para os Estados. Diante deste impasse, a comissão não pode concluir o seu trabalho. Entretanto, parece-me que a questão perdeu hoje o interesse agudo que nessa ocasião despertou, em vista do conceito do direito de propriedade pelo anteprojeto. Com efeito, estabelecido que o direito de propriedade terá o conteúdo e os limites que a lei determinar e que a propriedade tem antes, de tudo, função social e ainda que não poderá ser exercida contra o interesse coletivo (art. 114, § 1º do anteprojeto), afigura-me de importância secundária atribuir aos particulares ou aos poderes públicos o domínio exclusivo sobre as riquezas do subsolo. O confisco da propriedade particular está em flagrante contraste com a letra e o espírito do título XII do anteprojeto – Da ordem econômica e social. A supressão, pois se impõe em virtude do princípio fundamental da manutenção do direito de propriedade. (Anais, vol. XIII, 1935, p. 398)

O constituinte Ricardo Machado, em sua Emenda nº 595, propôs fixar que as riquezas do subsolo pertenciam aos entes estaduais.²⁶² Como justificativa, alegou que iria de encontro ao pacto federativo, a União passar a ter domínio sobre os bens, riquezas e o patrimônio territorial.

Mas, em defesa da propriedade particular, o constituinte José Ulpiano propôs a Emenda nº 831, que eliminava a propriedade da União sobre minérios e quedas d'água, sob a justificativa de que este ato implicava confisco, o que era vedado em nosso ordenamento jurídico²⁶³.

O substitutivo, ao final, adotou a nacionalização das jazidas e quedas d'água, nos termos do seu art. 151.²⁶⁴ Com as emendas de segunda discussão, não ocorreram alterações nestas disposições. O texto final consagrou a transferência para a União, de todas as riquezas minerais e quedas d'água, nos termos dos artigos 118 e 119. Esta regra permanece até os dias atuais.

Outra grande inovação ocorrerá em relação ao direito de propriedade, considerado pela Constituição de 1824, como um direito inviolável e fundamental do cidadão, nos termos de seu artigo 179:

²⁶²Art. ... Pertencem ao domínio dos Estados, os lagos, rios e ilhas, existentes sem eu território; as ilhas do oceano de que atualmente estejam de posse; as riquezas do solo e do subsolo.

²⁶³É direito antiquíssimo que o subsolo pertence ao proprietário da superfície. As quedas d'água constituem um elemento importantíssimo do domínio sobre as terras onde existem. Não é possível declarar-se na Constituição a sua desapropriação sem indenização segundo os termos normais. Este fato ou essa desapropriação seria um confisco, e o confisco sempre foi considerado injusto, violento, usurpador, intolerável. (Anais, vol. III, 1935, p. 138)

²⁶⁴Art. 150, § 2º. A lei regulará a nacionalização progressiva das minas e quedas d'água julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação. § 3º. O aproveitamento das águas públicas e da energia hidráulica dependerá de licença ou concessão do poder público, que sobre as mesmas tiver jurisdição, observadas as normas gerais da lei federal. § 4º. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água constituem propriedade distinta da do solo.

Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

Ao especificar o alcance deste direito, no inciso XXII do referido artigo, a propriedade foi garantida, sem limitações, exceto no caso de interesse público, mediante prévia indenização:

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lograr esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.

A Carta previa a responsabilização dos Ministros em face da violação deste direito, nos termos do seu artigo 33:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis:

V. Pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

A Constituição de 1891, na Declaração de Direitos (Título IV), conferiu a todos os indivíduos o direito pleno de propriedade, que apenas poderia ser excepcionado, em caso de necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização, como fixado no art. 72, caput, e § 17 :

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

A teologia e a Igreja Católica não foram antagônicas ao direito de propriedade, que se mantém intocável nas Idade Média e Moderna. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborado pelos revolucionários franceses, em 1789, colocaria a propriedade como um direito sagrado e inviolável, nos termos dos artigos 2º e 17:

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade e a segurança e a resistência à opressão.

Art. 17º. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

O pensamento marxista, como divisor de águas, muda completamente a concepção até então presente. O solo e a terra são concebidos como indispensáveis à produção de alimentos

e à sobrevivência da população. Não podem, portanto, atenderem aos interesses lucrativos particulares, em detrimento do interesse público. Marx considerava como necessidade social a nacionalização das terras. Como os proprietários representavam a minoria detentora de riquezas, a eliminação da propriedade eliminaria as diferenças de classes e os privilégios.

A Comissão Itamaraty promoveu profundas mudanças na definição e extensão do direito de propriedade.²⁶⁵ Os alemães, ainda no século XIX, redimensionaram o conceito de propriedade, que deixou de ser um direito individualista e pleno, esculpido pelos romanos, para se tornar um direito social e limitado.²⁶⁶ A nova concepção estava adequada com os ideais socialistas da Carta de Weimar.

O anteprojeto, sob influência direta de Weimar, como decisão inicial, retirou o direito de propriedade do capítulo referente aos direitos individuais e o inseriu no novo capítulo referente à Ordem Econômica e Social. A segunda mudança residiu em condicionar o exercício do direito de propriedade à função social. Para a desapropriação, continuava sendo exigida a prévia indenização, paga em dinheiro. Os membros da comissão avaliaram que, sem esta exigência, a residência familiar ficaria desprotegida contra possíveis perseguições políticas, muito comuns no Brasil.

Com as alterações produzidas, a redação final do anteprojeto trouxe as seguintes normas:

Art. 114. É garantido o direito de propriedade, com o conteúdo e os limites que a lei determinar.

§ 1º. A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo.

§ 2º. A propriedade poderá ser expropriada, por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização paga em dinheiro, ou por outra forma

²⁶⁵O anteprojeto não manteve, nem poderia manter, o conceito de propriedade da Constituição de 91, que outro não era senão o do velho domínio quiritário, que juntamente com o Império, no direito público, caracterizava, nas duas esferas jurídicas, a expressão absoluta do poder. Nem seria possível repetir, numa Constituição de 1934, a declaração do individualismo liberal e burguês, que assegurava a manutenção do “direito de propriedade em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”. (Mangabeira, 1934, p. 216)

²⁶⁶Princípio Arcaico: Em 91, essa declaração já era retrograda e anacrônica. Nos termos em que se enunciava, a propriedade, exceto no caso de desapropriação, se mantinha em toda a sua plenitude. Era literalmente o conceito romano, com o “jus utendi et abutendi”. O princípio arcaico, individualista, egoístico, como todo o direito romano, não mais prevalecia naquela época, hoje distante. As doutrinas jurídicas, os arestos da jurisprudência, o surto dominador das tendências sociais tinham reduzido, circunscrito, interpretado o princípio vetusto de uma cultura desaparecida e morta, adaptando-a às exigências irresistíveis da sociedade e à expansão orgânica da vida”. (Mangabeira, 1934, p. 217)

estabelecida em lei especial, aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembleia.

A constituinte, ao analisar o anteprojeto, considerou muito forte as alterações trazidas em relação à propriedade. O texto apresentava excessos e seria preciso torná-lo mais brando. As objeções recaíam sobre dois pontos:

Primeiro, a retirada do atributo do exercício pleno da propriedade, que passou a ser limitado, nos termos da lei.

Segundo, a obrigatoriedade de que o uso da propriedade fosse condicionado à função social. Tratava-se de um conceito muito avançado e perigoso para um país agrário, latifundiário, concentrador de terras, sem direitos trabalhistas, com excesso de propriedades totalmente improdutivas e com baixíssimos salários no campo. Para agravar os receios, surgiram emendas que propunham a desapropriação dos latifúndios improdutivos, instituindo uma espécie de reforma agrária.

A função social era um conceito aberto, sem definição precisa, e proveniente do direito alemão, podendo implicar em base jurídica para amparar uma desapropriação de propriedades rurais. Os problemas sociais no campo eram muito expressivos e a adoção de propostas socialistas, em 1934, mostrava-se de difícil avanço. Enquanto, pelo lado dos camponeses, não havia representação política; pelo lado dos proprietários rurais, havia fortíssima bancada constituinte.

A evidenciar este quadro, destacamos que surgiram várias emendas, pugnando pela recriação do mesmo texto de 1891, ou seja, fixando que “é garantido o direito de propriedade na sua plenitude”.²⁶⁷

A relatoria do Título XII (Ordem Econômica e Social) do Substitutivo coube ao constituinte Evaldo Lodi, que ficou responsável por agrupar a maioria das emendas, formando um novo texto constitucional. O texto proposto por Lodi, após a incorporação das emendas, ficou com a seguinte redação:

²⁶⁷Foram apresentadas ao art. 114 do anteprojeto, as Emendas nº 32 (Fernando de Abreu), 87 (Alde Sampaio), 123, 124 e 125 (Calógeras), 368 (Martins Silva), 391 (Daniel de Carvalho), 741 (Macedo Soares e outros), 1.039 (Clemente Mariani).

²⁶⁸O deputado Prado Kelly manifestou-se, em plenário, sobre a mudança, destacando que “o anteprojeto reagiu contra esse individualismo retrógrado, e foi muito mais sensível às aspirações humanitárias de nosso tempo. Mas o substitutivo opôs embargo a muitos de seus preceitos. Quando, por exemplo, o art. 114, § 1º, do anteprojeto continha a cláusula moderna de que “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo”, o substitutivo suprime esse princípio, que seria fundamento de toda uma legislação, e só admite “restrições ao exercício do direito de propriedade, impostos por lei no interesse coletivo”. Assim por diante. A contramarcha torna-se evidente para manter o Estado liberal, individualista, abstencionista, amorfo, a não ser em certos dispositivos que ressaltam do conjunto como exceção quase agressiva ao espírito do texto”. (Anais, vol. XII, 1935, p. 272)

Art. 2º. É garantido o direito de propriedade em toda a plenitude, salvo as restrições desta Constituição.

§ 2º. A propriedade, que tem função social, não poderá ser exercido contra o interesse coletivo.

O substitutivo, em face das novas feições da propriedade, advindas em especial do direito alemão de Weimar, não poderia apenas eliminar, por completo, o texto do anteprojeto e, em seu lugar, manter a redação da Constituição de 1891. Haveria necessidade de mudanças, mas, com parcimônia.

No entanto, ao se elaborar o Capítulo referente à Declaração de Direitos e Deveres, o constituinte Marques dos Reis, relator desta parte, decidiu que a propriedade deveria integrar a relação de direitos individuais. Em consequência, este direito foi retirado da Ordem Econômica e Social, e deslocado para a Declaração de Direitos e Deveres (Capítulo II). Reis também efetuou novas mudanças na redação do artigo, pois foi eliminado o termo “função social” e foi fixado que os condicionamentos deveriam estar no plano legal.

O texto final do Substitutivo da Comissão dos 26 passou a trazer a seguinte redação:

Art. 142.

26) É garantido o direito de propriedade, salvo as restrições ao seu exercício, impostas por lei, no interesse coletivo.

A desapropriação por utilidade pública far-se-á, nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.

Da análise do novo texto, evidenciamos que o substitutivo aceitou a possibilidade de serem impostas limitações ao direito de propriedade, mas estas somente seriam definidas em uma lei futura, que não se sabia quando viria, ou mesmo, se algum dia viria. Ou seja, na prática, voltava-se ao texto de 1891, onde havia a regra da plenitude. A desapropriação passou a ser possível apenas por utilidade pública, retirando a hipótese de interesse social.

As alterações na redação foram consideradas graves e criticadas por João Mangabeira, nos seguintes termos:

Mas o substitutivo eliminou o texto preciso e lapidar, expresso na Ordem Social, e colocou em lugar dele, na Declaração de Direitos, o dispositivo chocho e anêmico, que nestes termos se dissimula e se enuncia: “É garantido o direito de propriedade, salvo as restrições ao seu exercício, impostas por lei, no interesse coletivo.” O primeiro erro do substitutivo é de técnica, retirando a Ordem Econômica e Social, onde precisamente deveria estar, para colocar na Declaração de Direitos, a disposição relativa à propriedade. Quando esta era exclusivamente um direito individual, como em Roma e no liberalismo burguês, bem se compreendia que ela

figurasse na lista dos famosos direitos assegurados na tal declaração. Hoje, porém, o mesmo não acontece. E é na Ordem Econômica e Social, que sobre tal matéria de deveria dispor. Ponto é ver todas as constituições modernas, que possuem estes capítulos. A alemã, a servia e a espanhola. Nas três, é na parte da Ordem Econômica e Social, e não entre os direitos individuais, que se incluem os princípios relativos à propriedade. (Mangabeira, 1934, p. 217)

Apesar da aprovação do novo texto, constituintes ligados ao direito constitucional também destacaram o retrocesso representado pelo substitutivo.²⁶⁸ O relator da parte “Dos Direitos e Deveres”, Deputado Marques dos Reis, veio a plenário defender a nova redação contra as críticas de erro de técnica, emitidas por Mangabeira, destacando:

Devo dizer que não há, absolutamente, erro de técnica. Poucos não são os tratadistas junto a quem se encontra a enunciação do direito de propriedade como um direito individual. Ainda mesmo para os que hoje pretendem execrar a "declaração dos direitos do homem", larga e formidável conquista que a liberdade pode fazer por virtude da Revolução Francesa, ainda para esses é o direito de propriedade um direito individual. Logo, não há erro de técnica no se enquadrar o dispositivo, que assegura esse direito, no Capítulo da Declaração de Direitos e Deveres. Não percebo o porquê a técnica do Substitutivo seria superior à do Anteprojeto. Mas, admitido, porventura, que tivera havido um desse, um como delíquio nesse cuidado de técnica, então, devo dizer que essa falha, esse defeito, esse deslize, esse delíquio não pode, não deve ser levado à conta da Comissão Constitucional, senão do Anteprojeto que nos veio da Comissão do Itamarati e que, deficientemente, havia declarado que asseguraria os direitos relativos à propriedade e da promessa se despreocupara. (Anais, vol. XII, p. 401)

Marques dos Reis afirmou que houve imprecisão do anteprojeto, pois, no art. 102, do Título VIII (Da Declaração de Direitos e Deveres), fixou-se que seria assegurado a todos os brasileiros e estrangeiros a inviolabilidade do direito de propriedade²⁶⁹ e, nos incisos seguintes do referido artigo, não havia definição do alcance desta previsão.

Quanto a não adoção da função social da propriedade, o constituinte manifestou que inexistia uma definição jurídica, no anteprojeto, deste preceito, importado do direito alemão:

Pergunto eu: onde está, no Anteprojeto, a definição do que seja função social? Aqui se diz, efetivamente, "a propriedade tem uma função social". Que implica, que importa, em que consiste essa função social? Para muitos teóricos, para muitos doutrinadores de alta valia, essa função social seria, talvez, a do exemplo e estímulo à produção e acumulação da riqueza, exigindo, cada vez, maior respeitabilidade, com o ser sagrado e inviolável da propriedade, no pressuposto de prêmio ao trabalho, à conquista do esforço humano, honestamente acumulando patrimônios e pecúlios, considerados reservas da própria riqueza coletiva. Seria esta a função

²⁶⁸ O deputado Prado Kelly manifestou-se, em plenário, sobre a mudança, destacando que “o anteprojeto reagiu contra esse individualismo retrógrado, e foi muito mais sensível às aspirações humanitárias de nosso tempo. Mas o substitutivo opôs embargo a muitos de seus preceitos. Quando, por exemplo, o art. 114, § 1º, do anteprojeto continha a cláusula moderna de que “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo”, o substitutivo suprime esse princípio, que seria fundamento de toda uma legislação, e só admite “restrições ao exercício do direito de propriedade, impostos por lei no interesse coletivo”. Assim por diante. A contramarcha torna-se evidente para manter o Estado liberal, individualista, abstencionista, amorfo, a não ser em certos dispositivos que ressaltam do conjunto como exceção quase agressiva ao espírito do texto”. (Anais, vol. XII, 1935, p. 272)

²⁶⁹ Art. 102. A União assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:

social? Não se esqueça que é o próprio Harold Lasky, referido pelo eminente Sr. João Mangabeira, quem estabelece, depois de firmar, com a sua magistral autoridade, aqueles belos conceitos enunciados ou adotados, *mutatis mutandis*, por muitos escritores integrados na própria evolução do Direito, quem assevera nada existir de anti-social, nada haver de radicalmente mal - é exatamente a frase do eminente professor de Londres na ideia da prosperidade privada. (Anais, vol. XII, 1935, p. 401)

No entanto, a questão ainda estava longe de ser decidida. Quando da apresentação das emendas de segunda discussão, sobrevieram um acervo de novas propostas aditivas e supressivas sobre a redação do substitutivo.

Um dos autores de emendas foi o constituinte Levi Carneiro que propunha a retirada da expressão que condicionava as limitações ao direito de propriedade a uma lei futura, que poderia jamais vir. Também pleiteava a inclusão do interesse social, ao lado do coletivo. Os motivos da exclusão foram destacados por Carneiro:

Sr. Presidente, trata-se do direito de propriedade. O dispositivo do projeto admitia, cautelosamente, as restrições ao seu exercício, impostas pela lei, no interesse coletivo. A emenda é mais ampla e estabelece que o direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Quer dizer que as restrições ao direito de propriedade vão independer de lei. Não é necessário que a lei defina o que tenha de sofrer o exercício do direito. Este não poderá ser, em caso algum, utilizado contra o interesse social ou coletivo. Aliás, o dispositivo consta reiteradamente da emenda. No penúltimo artigo, letra d, ainda se diz, repetidamente, que jamais os direitos assegurados aos brasileiros e estrangeiros serão utilizados contra o interesse coletivo ou social. Noto ainda, Sr. Presidente, outra omissão - a de uma restrição que o projeto continha, afim de evitar abusos notórios em matéria de desapropriação; e, portanto, prefiro restabelecer o dispositivo do n. 17 do projeto, na parte relativa à "Declaração de Direitos". (Anais, vol. XXI, 1935, p. 451)

A inclusão do termo "social" foi aprovada, mas o destaque foi rejeitado.

O constituinte Carlos Maximiliano, apontou que a nova redação representava um contrassenso, pois, adotava, na primeira parte, os avanços do direito alemão, e, na segunda, os retrocessos dos textos antigos. Destacamos trecho de seu discurso na constituinte:

Justamente em tal matéria a tradição não merece respeito; porque é o passado, o atraso, a vetustade; e ninguém melhor compreende isto do que o brilhante Relator da matéria. A nossa tradição, concretizada nas Constituições de 1824 e 1891, consistia em tornar a propriedade garantida "em toda a sua plenitude". O Relator abandonou este preceito; substituiu por outro, bebido em fonte alemã. Isto resumbrá do contexto e, sobretudo, de um discurso erudito, por meio do qual ele pulverizou certas críticas da cor e valimento de chocolate sem leite, como o respectivo autor.

Enfim, a primeira parte do dispositivo é ultra adiantada; a segunda, sem dificultar nem facilitar, em nada, as desapropriações, apenas se revela atrasadíssima, anticientífica, retrógrada. O inciso se nos antolha como um ente disforme: o busto flamante de uma beldade loura do norte da Europa, cheia de graça e beleza; as pernas descarnadas e tortas, os pés grandes e chatos, de dedos afastados, de uma velha zulu; a parte superior atira-se para a frente, para o futuro; a inferior fica imobilizada no passado, carcomido, absurdo; na cabeça fulguram, como um diadema de pérolas, as ideias avançadas da democracia social; nos tornozelos, engrossados pela vetustade, se enrosca uma enfiada de dentes, indicadores de

fetichismo antropófago. Não tenhamos o capricho de manter uma velharia, que nos cobriria de vergonha ante a cultura universal. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 378)

Maximiliano propôs destaque retirando a segunda parte do inciso 6, artigo 142, do Substitutivo, mas sua proposta foi rejeitada.

Quando das emendas de segundas discussão, foi apresentada a proposta nº 1.096, de autoria do Deputado Augusto Cavalcante e outros, que restaurava o texto do anteprojeto. Isto porque ela substitua o disposto nos nº. 26 e 27, do art. 142 do substitutivo, que passaria a apresentar a seguinte redação:

N. 26 - A propriedade poderá ser expropriada, por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização paga em dinheiro ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembleia.

N. 27 - A legislação agrária favorecerá a pequena propriedade, facultado ao Poder Público expropriar os latifúndios, se houver conveniência de os parcelar em benefício do cultivador ou de os explorar sob forma cooperativa.

A primeira alteração, de fato, uma cópia do anteprojeto da Comissão Itamaraty, implicava, por um lado, uma alteração que tornava o direito de propriedade ainda mais intocável, pois condicionava a desapropriação ao pagamento prévio em dinheiro, mas, por outro, abria a possibilidade de sobrevir uma lei especial, aprovada pela maioria dos membros da Assembleia, criando outro tipo de indenização. Era uma previsão difícilíssima de ocorrer, mas não impossível.

A segunda alteração mostrava-se de aprovação impossível, por propor a possibilidade de expropriação de latifúndios para divisão das terras. Em síntese, era uma proposta de reforma agrária. O autor justificou, no plenário da constituinte, a sua emenda, proferindo o seguinte discurso:

A emenda é cópia fiel do Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão nomeada pelo Chefe do Governo Provisório. Atende, de modo cauteloso, às solicitações da evolução social moderna sem os excessos onde já se acham alguns povos, excessos que devemos evitar. O fracionamento da propriedade, traçado nos dispositivos acima, dentro das linhas gerais cujos detalhes ficam ao arbítrio da legislação posterior, trará ao Brasil uma nova era de paz e de prosperidade. Nem mesmo as índoles mais tímidas e conservadoras poderão se arrepiar dos dispositivos acima, uma vez que não há neles nenhuma determinação compulsória, mas apenas uma faculdade para o legislador futuro, que somente a usará em caso de conveniência ou de interesse público. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 472)

Nas votações da segunda emenda, emergiram fortes oposições à proposta de alterar e enfraquecer um direito até então considerado intocável pelas classes dirigentes econômicas. Para termos uma ideia das barreiras existentes, Cavalcante teve que se defender até de

acusações de que sua proposta de expropriação de latifúndios em benefícios de produtores estaria indo contra a doutrina da igreja católica.²⁷⁰

Ao ser colocada em votação, a emenda nº 1.096 foi rejeitada por 60 votos a favor e 108 contrários.

O deputado Ferreira de Sousa propôs, na emenda nº 1.895, que a desapropriação ocorresse, além das hipóteses de necessidade e utilidade pública, já aprovadas pela constituinte, no caso de existência de interesse social²⁷¹. Esta proposta equivale ao texto do Anteprojeto da Comissão Itamaraty, que fora retirado no Substitutivo da Comissão dos 26. Mas o plenário a rejeitou.

O texto final do Projeto N. 1-B ficou com a seguinte redação:

Art. 120.

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido, na forma que a lei determinar, contra o interesse social ou coletivo. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.

No período de 01 a 07 de julho, ocorreu a votação final em plenário das emendas apresentadas ao segundo substitutivo. A única alteração foi o deslocamento do condicionamento legal para o final da frase. Mas a semântica foi mantida a mesma, ou seja, não houve mudanças.

²⁷⁰Em meu discurso anterior, mostrei, à Assembleia que a emenda por mim defendida em nada contraria o sentimento dos católicos. O que a Igreja de Roma condena é a erradicação completa da propriedade particular, não o retalhamento dos latifúndios, operado pelo Poder Público, arrancando enormes extensões territoriais do domínio de um só, com a devida indenização, para distribuí-las entre grande número de famílias, ou indivíduos, que desejam cultivá-las de modo intensivo ou explorá-las sobre a forma cooperativa. Pio XI, em sua encíclica sobre a "Restauração da Ordem Social", põe em evidência o espírito do socialismo hodierno que, embora não repudie a abolição da propriedade particular, abranda com atenuações e medidas, de modo que, a guerra declarada à propriedade particular vai cada -vez mais se apaziguando e restringindo, a ponto de não ficar mais combatido o direito à propriedade, mas somente a hegemonia social que esta mesma propriedade contra todo o direito a si atribuiu e usurpou. "Assim sendo, continua o eminente pontífice, é possível chegar insensivelmente ao ponto de as máximas do socialismo, não mais discordarem das aspirações e reivindicações daqueles que, baseados em princípios cristãos, enviem esforços para reformar a sociedade humana". (Anais, vol. XXI, 1935, p. 473)

²⁷¹Esta emenda está no Diário da Assembleia, do dia 14 de abril, pagina 75 e estabelece que a desapropriação poderá se dar, não somente por necessidade ou utilidade pública, como a Casa já deliberou, mas inda pelo interesse social. O dispositivo da emenda alarga a disposição do jus imperi, pendente sobre a propriedade particular. E assim consagra um imperativo da justiça social, atendendo à função moderna da mesma propriedade. Certo, não estamos mais nos tempos romanos, em que o direito dominial era o de usar, gozar e abusar da coisa. Hoje, a propriedade se não é função social, tem função social. ... Ora, não é permitido, por conseguinte, a um indivíduo, acastelado no seu direito de propriedade, prejudicar o corpo social, no uso dessa faculdade, na exploração desse vínculo jurídico. O dispositivo da emenda, Sr. Presidente, é de ordem pública e satisfaz inteiramente às necessidades coletivas, do mesmo passo que explica e torna mais real e positivo o próprio sentido do que já foi aqui votado, o sentido de que a propriedade particular nunca poderá ser exercida contra o interesse social e coletivo. Dentro dessa razão, espero que a Casa, meditando bem, a aprovará, certo de que, assim fazendo, corresponderá ao ideal moderno e à tendência atual de todo o direito em relação à propriedade particular. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 478)

O direito de propriedade no Brasil continuava um dogma intocável, um direito com fisionomia de sagrado. A dimensão coletiva ficou condicionada a uma lei futura. Ressaltamos que o termo função social, de inspiração alemã, não apareceria mais nesta Constituição. A indenização prévia, e não ulterior, afastava ainda mais a possibilidade de privar alguém de seus bens.

Previsão sobre desapropriações de propriedades improdutivas também não foram incluídas no texto constitucional. A distribuição planejada da expressiva extensão de terras existentes no Brasil poderia ter avançado em direção a solução do problema de moradia, em 1934. Mas, como o direito de propriedade era muito sensível, deixamos estes problemas para o futuro, que ainda não chegou, pois, até hoje, ainda não foram resolvidos.

A redação final regulamentando o direito de propriedade ficou inserta no artigo 113, item 17 da Constituição de 1934:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Capítulo X

A Ordem Social

A Constituição de 1824 não instituiu um sistema de cobertura previdenciária que garantisse uma proteção ao empregado ou a sua família, contra acidentes, óbitos ou outros infortúnios. Eram inexistentes também disposições sobre o seguro desemprego²⁷², a saúde pública, a assistência ao menor abandonado, à gestante, ao idoso e a outros necessitados. Prevalciam ações de beneficência oferecidas, em sua grande maioria, pela Igreja Católica²⁷³. Como exemplo, temos as Santas Casas de Misericórdia implantadas, pela primeira vez, no Brasil, pelo padre José de Anchieta.

Com a Constituição de 1891, o quadro não sofreu alterações, em especial, porque nos alinhamos com o modelo liberal adotado pela Carta dos Estados Unidos, que era omissa quanto aos direitos sociais. Nossa lei maior se limitava, em seu texto, a garantir o livre exercício de qualquer profissão. No entanto, com o aumento das demandas da sociedade, o Estado foi, cada vez mais pressionado, a abandonar sua postura inerte e promover mudanças. Havia um claro desequilíbrio entre a reduzida oferta de serviços públicos à população e os crescentes problemas socioeconômicos. Mas, ao longo de sucessivos governos republicanos,

²⁷²Na Carta Imperial de 1824 apenas havia a previsão, no inciso XXXI, art. 179, que “a Constituição também garante os socorros públicos”.

²⁷³A Igreja Católica, com base no Evangelho de São Mateus e nas Epístolas de São Paulo, desenvolveu, na Europa, ordens religiosas e instituições destinadas a assistirem aos pobres e necessitados. Este modelo será transplantado para o Brasil, no período colonial.

em termos de resultados práticos, apenas observamos a adoção lenta de medidas pontuais, que beneficiavam apenas determinados segmentos sociais. A lógica era tratar o assunto sem a devida importância, empurrando a crise para frente.

Somente com a reforma constitucional de 1926, passou a ser competência do Congresso legislar sobre Direito do Trabalho. Mesmo assim, o governo federal estava longe de promoverem mudanças na legislação.

Durante toda a República Velha, podemos destacar apenas dois limitados avanços. O primeiro viria em 15 de janeiro de 1919, com a Lei nº 3.724, quando foi instituído o seguro contra acidentes de trabalho, mas aplicável apenas a determinadas categorias profissionais. Não houve, portanto, a criação de uma proteção securitária de caráter nacional.

A segunda viria em 24 de janeiro de 1923, com a denominada Lei Elói Chaves²⁷⁴, que instituiu uma Caixa de Aposentadorias e Pensões, para os empregados de empresas ferroviárias. Mesmo com a inovação, a cobertura previdenciária era muito incipiente no Brasil, pois estava circunscrita apenas a uma categoria profissional, excluindo as demais classes de trabalhadores.

Getúlio Vargas destacou o cenário nacional existente, quando da sua subida ao governo, que classificou como representando “nada” em termos significativos:

Relativamente à previdência, economia e assistência dos trabalhadores e das classes pobres, o pouco que se fizera não representa nada de orgânico e prático. Somente em 1923 aparece a lei criando nas empresas ferroviárias do país as caixas de aposentadorias e pensões, lei mais tarde remodelada para estender seus benefícios à classe dos portuários e submeter ao mesmo regime as estradas de ferro a cargo da União, dos Estados e dos Municípios. A classe dos marítimos, tão merecedora de proteção e assistência quanto as outras ficara à margem excluída do amparo do poder público. Coube ao governo revolucionário reparar a lacuna, incluindo-a no regime adotado. Não escaparam aos males da imprevidência nem mesmo os funcionários públicos. Suspendera-se o montepio federal e os admitidos posteriormente passaram a ficar desamparados diante das incertezas do futuro da família, em caso de morte de seu chefe. O substitutivo do montepio somente apareceu em 1927, quando se organizou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, cujo aparelhamento e benefícios foram tornados mais eficientes na reforma que lhe introduziu o Governo Provisório, em janeiro de 1931. (Anais, vol. I, 1935, p. 114)

²⁷⁴O constituinte Mário Ramos destacou os resultados expressivos alcançados com a Lei Elói Chaves: entre todos esses decretos destacarei como de maior benefício, desde o inicial, o de Elói Chaves, e, por isso, bem compreendo o que o nobre colega, Sr. Deputado Fernando de Abreu, reclame a extensão desse Decreto nº 20.465 a todas as atividades. Nenhuma é de tão grande massa de benefícios, nenhuma tem apresentado, no campo das realidades, tantas conquistas e tantos resultados, como a que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões, e que principiou pela Caixa dos Ferroviários, depois portuários, etc, e foi se estendendo a diversas empresas de serviços públicos, vencendo aqui e acolá dificuldades, para chegarmos, como acontece, a uma das realizações mais aplaudidas da nossa legislação trabalhista. (Anais, vol. II, 1935, p. 109)

Portanto, chegamos a constituinte de 1933-34, após séculos de inércia e descaso, com o seguinte quadro interno:

- 1) Maioria da população vivendo no campo desprovida, por completo, há séculos, de direitos sociais mínimos²⁷⁵;
- 2) Ausência de um sistema universalizado de previdência social;
- 3) Ausência de seguro desemprego;
- 4) Ausência de saúde pública capaz de atender a toda população;
- 5) Inexistência de serviços de assistência à gestante;
- 6) Incipientes serviços de assistência ao menor e ao idoso;
- 7) Incipientes serviços de assistência aos pobres.

Os alemães, de forma muito diferente, posicionavam os problemas sociais no plano de prioridades em relação as ações e políticas do poder público. Ressaltamos que, na Alemanha, o sistema de cobertura previdenciária foi implantado ainda no século XIX, durante o governo de Bismarck. A Constituição de Weimar, apesar de ser criticada pelo seu caráter muito programático e não direcionado, representou outro passo importante, pois fortaleceu e aperfeiçoou o sistema de direitos sociais.

O art. 161 da Carta alemã fixava um sistema previdenciário, na forma de seguro, com sustentabilidade econômica assentada sobre contribuições dos empregados, empregadores e dos entes públicos, dotado das seguintes coberturas:

- 1) Cobertura contra o comprometimento da saúde e da capacidade laborativa;
- 2) Cobertura à maternidade;
- 3) Aposentadoria por idade e invalidez;

A Constituição previa ainda um sistema de assistência social, seguro desemprego, direitos trabalhistas a serem fixados num código, representação sindical, como meio de garantia de melhora nas condições de emprego, reconhecimento dos acordos celebrados,

²⁷⁵ A situação de abandono do homem rural, com reflexos diretos no seu comportamento político, é destacado por Oliveira Viana, na sua obra *Populações Meridionais do Brasil*: “O que os quatro séculos da nossa evolução lhe ensinam é que os direitos individuais, a liberdade, a pessoa, o lar, os bens do homem pobre só estão garantidos, seguros, defendidos, quando tem para ampará-los o braço possante de um caudilho local. Essa íntima convicção de fraqueza, de desamparo, de incapacidade, se radica na sua consciência com a profundidade e a tenacidade de um instinto. Daí, dessa educação histórica, esse espírito de classe que domina por inteiro a mentalidade das nossas classes inferiores. O camponês, por força mesmo do seu instinto de conservação, acerca-se do homem forte local, faz-se o seu cliente, torna-se o seu protegido, o seu camarada, o seu companheiro, o seu amigo incondicional na boa e na má fortuna. Do nosso camponês, do nosso homem do povo, o fundo da sua mentalidade é este. Esta é a base da sua consciência social. Este o temperamento do seu caráter. Toda a sua psicologia política está nisto”.

direito de greve e instituição de um Conselho Econômico, que permitiria a representação de empregados e empregadores.

A proposta da Comissão Itamaraty, sob forte influência da Carta de Weimar, propôs profundas alterações no quadro então existente no Brasil. Para tanto, criou inicialmente um capítulo constitucional destinado a regulamentar a Ordem Social. Como segundo passo, estruturou, em seu artigo 124, uma nova face para o Estado, que passaria a ser provedor de seguros obrigatórios contra a velhice, doença, desemprego, riscos e acidentes de trabalho, e maternidade²⁷⁶. Com este dispositivo, adotávamos, na teoria, um sistema nacional de previdência e de seguro desemprego, aplicável a todos os empregados.

A instituição de uma cobertura assistencial e previdenciária capaz de abranger a classe trabalhista, com várias proteções, inclusive no caso de gestação, representava um avanço expressivo. A Comissão Itamaraty decidiu, assim, aproximar-se do eficiente modelo socialista alemão e se afastar de séculos de escravidão e descaso para com os trabalhadores e os necessitados. Para termos ideia da profundidade da proposta, o empregado passava a ter direito a:

- 1) Assistência em caso de enfermidade e durante a gestação;
- 2) Seguro obrigatório, instituído por lei, contra:
 - a) a velhice;
 - b) a doença;
 - c) o desemprego;
 - d) a maternidade;
 - e) o acidente de trabalho.²⁷⁷

Havia ainda duas previsões importantes. A primeira, no 5º, § 1º, art. 124, que obrigava todas as empresas a constituírem um fundo de reserva do trabalho, capaz de assegurar aos operários ou empregados o ordenado de um ano, caso a empresa desaparecesse.

²⁷⁶ A nova face do Estado estruturado pela ordem social de inspiração alemã, foi destacado pelo constituinte Pontes Vieira: “O Estado Moderno (diz Mirkine Guetzpevitch, um dos grandes constitucionalistas contemporâneos) não pode contentar-se com o reconhecimento da independência jurídica do indivíduo; ele deve ao mesmo tempo criar um mínimo de condições jurídicas que permitam assegurar a independência social do indivíduo. ... As novas tendências que se concretizam nas recentes “Declarações de Direito” incluem – a organização da vida econômica – entre as obrigações do Estado. A Constituição de Weimar determina, no seu art. 133, “deve ser dada a todo alemão, a oportunidade de ganhar a vida por meio de um trabalho produtivo. No caso em que se não lhe possa dar uma ocupação conveniente, ser-lhe-ão assegurados os meios de existência necessários. Os pormenores são regulados pelas leis ordinárias do Reich”. Certamente dispositivo semelhante figurará no nosso futuro pacto constitucional. Tanto mais, quando o dispositivo da constituição alemã já foi imitado por outras constituições”. (Anais, vol. II, 1935, p. 385)

²⁷⁷ Art.124 § 4º. Será garantida ao trabalhador a necessária assistência em caso de enfermidade, bem como à gestação operária, podendo a lei instituir o seguro obrigatório contra a velhice, a doença, o desemprego, os riscos e acidentes do trabalho e em favor da maternidade.

A segunda, no 6º, § 1º, art. 124, que obrigava todas as empresas industriais ou agrícolas, com mais de cinquenta empregados, a manter uma escola primária para o ensino gratuito de seus empregados, trabalhadores e filhos, além de prover assistência médica.

Ressaltamos que, no entanto, uma das questões centrais não foi resolvida, pois inexistia no texto a previsão de como se daria a capitalização deste sistema, quanto caberia a cada um dos contribuintes e quem seriam estes. Há de se destacar que o modelo de seguro obrigatório, adotado no Anteprojeto, é originário da Alemanha e não coincidia com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que começaram a ser instalados a partir da Lei Elói Chaves e se desenvolveram com o governo Vargas.

Os alemães foram pragmáticos, pois instituíram um sistema de financiamento tripartite, em percentuais definidos, capaz de fazer frente aos elevados custos envolvendo. O próprio Bismarck²⁷⁸, na justificativa do projeto encaminhado ao Reichstag, destacou que, apesar da maior oneração de todos, os benefícios trazidos para a nação seriam significativos, em especial, com a pacificação social das classes trabalhadoras.

Os constituintes de 34 estavam cientes da precária situação da assistência no Brasil, refletidas na ausência de amparo ao empregado e aos necessitados, além das deficientes condições de saúde da população. Vargas em seu discurso de abertura da constituinte havia destacado a gravidade do quadro nacional e suas iniciativas, em especial, a criação, pelo Decreto nº 10.402, de 14 de novembro de 1930, do Ministério da Educação e Saúde Pública. Muitos constituintes também levaram ao debate os problemas que enfrentava o país, dentre os quais, um dos mais enfáticos foi o deputado Pacheco e Silva, que ressaltou a relação direta entre o progresso do país e o progresso social da população:

Desde há muito que se repete a frase de Miguel Pereira – o Brasil é um vasto hospital, um país cuja população é de 40.000.000 de habitantes, mas tão débeis, tão pouco eficientes na luta pela vida, tão enfermiços, que se poderá considerar o valor de cada três indivíduos como equivalente a um – na expressão do meu sábio mestre Miguel Couto.

O grande bem material de uma nação é, afirmava Adam Smith, a saúde do povo, condição sinequa non da felicidade humana. Disraeli renovou essa afirmação em palavras lapidares: “É sobre a fundação da higiene pública que repousam a felicidade do povo e a prosperidade do Estado. As reformas tendentes ao desenvolvimento da higiene pública devem merecer primazia sobre todas as outras.

²⁷⁸ A criação dos seguros por Bismarck teve inspiração política, pois visava ao enfraquecimento dos socialistas e dos movimentos trabalhistas. Não lhe interessava, portanto, criar um sistema para poucos, até porque os excluídos poderiam aumentar a oposição ao governo. O ideal seria abranger o maior número possível de trabalhadores, o que será conseguido com a lógica do ingresso compulsório. Todos aqueles que recebessem salários seriam obrigatoriamente inseridos no seguro social. A Prússia, em 1849, havia obrigado a todos os empregados e empregadores a contribuírem para o financiamento do seguro obrigatório de saúde aos trabalhadores. Em 1883, 1884 e 1889, o Reichstag tornou obrigatório, respectivamente, a inscrição no sistema de seguro saúde, acidentes pessoais e invalidez/aposentadoria.

Teodoro Roosevelt, um século mais tarde, afirmava “a nossa higiene nacional é o nosso maior patrimônio”. (Anais, vol. VII, 1935, p. 266)

O constituinte também destacou os avanços trazidos pela Constituição de Weimar, refletindo uma mudança na cultura da população e os progressos da higiene pública na Alemanha, que, em 1920, adotou esta matéria na educação escolar²⁷⁹.

O constituinte Domingos Velasco também destacou, em seu discurso, ser incompatível com a democracia, a preocupação das Constituições em conferir direito de voto, desacompanhado de quaisquer direitos sociais, principalmente, em relação à população rural, que constituía 70% do eleitorado:

Por isso mesmo, julguei dever de sinceridade declarar que a democracia no Brasil será sempre uma burla, enquanto se der à massa popular o proclamado direito de voto, sem lhe assegurar o direito de subsistência. Porque não compreendo liberdade eleitoral eficiente para o homem, economicamente escravizado. E lançando-se o olhar para este Brasil intérmino, nós vemos as massas rurais submissas ao proprietário da terra, que, na falta de qualquer assistência social dos governos, exerce um poder de fato, incontestável, dirigindo com o prestígio que lhe vem desde a colônia, a vida e a vontade daquelas massas. Julgo inúteis quaisquer reformas, meramente políticas, por melhor engendradas que sejam, se não tivermos ... (Anais, vol. VII, 1935, p. 322)

O constituinte Clemente Mariani, juntamente com outros deputados apresentou a Emenda nº 964, fixando a obrigação de cada Estado prover saúde, assistência e educação, à população, nos seguintes termos:

Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades do seu governo e administração, e obrigatoriamente, às de saúde pública, assistência e educação, primária e profissional, dos seus habitantes; a União prestará socorro ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

§ 2º. Para prover a saúde pública, assistência e educação primária e profissional dos seus habitantes, os Estados perceberão dos municípios 20% da sua renda de impostos.

Na justificação da emenda, destacou-se que o poder público tem o dever de assegurar a todos um mínimo de amparo à infância, à maternidade, às doenças e à pobreza. Na concepção dos autores, era imoral o Estado promover gastos supérfluos, enquanto existissem crianças privadas de suficiente alimentação ou de educação; existissem mães sem condições

²⁷⁹“A Constituição de Weimar é também Srs. Constituintes, uma prova do quanto se tem desenvolvido o sentimento de responsabilidade coletiva, que já de há muito se fazia sentir na Alemanha, onde três grandes nomes, Kohler, von List e Bertholzheimer, insistiam já em 1911, a propósito da fundação do Instituto da fisiologia do direito e de investigação sociológica, sobre a necessidade dos trabalhos legislativos serem vasados em observações sociológicas e científicas. Novas formações das camadas sociais, da mentalidade social de uma época, diziam eles, das condições e relações econômicas e técnicas requerem hoje de modo ininterrupto a criação de leis novas e a remodelação das existentes”. Deputado Pacheco e Silva (Anais, vol. VII, 1935, p. 268)

econômicas de amamentar seus filhos; existissem menores abandonados, indigentes e enfermos sem acesso à saúde.

Na prática, a emenda defendia uma nova concepção de Estado, que estaria obrigado diretamente por um tripé de serviços (previdência, saúde pública e assistência aos necessitados). Tratava-se, portanto, de competências públicas muito diferentes do reduzido papel desempenhado segundo as Constituições liberais anteriores. Os autores destacaram que os direitos sociais, apesar de novos no Brasil, são desenvolvidos na Europa há séculos:

A consciência moral dos nossos tempos e a evolução econômica do mundo exigem que a Política e o Direito reconheçam – a todos – os novos Direitos do Homem”, disse-o Pontes de Miranda, que os enumerou como sendo o direito à subsistência, ao trabalho, à assistência, à educação e ao ideal. Os três primeiros podem ser englobados, do ponto de vista dos deveres do Estado, no de assistência. O último pressupõe a educação. Nesses dois, portanto, de educação e de assistência, devem ser consubstanciados os novos deveres fundamentais do Estado, postos no mesmo nível da manutenção da ordem, da distribuição da Justiça e de outros já incorporados no organismo estadual. Novos deveres é modo de dizer, aplicável ao nosso caso, pois na Inglaterra a assistência aos indigentes é uma obrigação do Estado desde 1601; na França a assistência obrigatória aos menores abandonados data de 1881, aos alienados de 1838, aos enfermos de 1893 e aos velhos e doentes crônicos e incuráveis de 1905; na Alemanha, onde as origens de assistência obrigatória aos indigentes se encontram nos editos imperiais de 1530, 1548 e 1577, o assunto se acha regulado em lei de 1870 e o sistema de Elberfeld, devido ao gênio reformador de Daniel von der Heydt é o mais perfeito que se conhece. (Anais, vol. III, 1935, p. 161)

A Comissão dos 26, ao analisar todas as emendas apresentadas pelos constituintes, referentes à Ordem Social, promoveu mudanças pontuais no texto do Anteprojeto. O Projeto Substitutivo praticamente manteve os mesmos dispositivos, texto anterior, limitando-se apenas a separar o inciso referente à assistência e ao seguro sobre a matéria na proposta da Comissão Itamaraty (art.124, §1º, 4º), em dois outros: um referente apenas à assistência ao trabalhador e à gestante; outro referente ao seguro obrigatório (art.159, letras f e g).²⁸⁰

O constituinte Vasco de Toledo, no seu Parecer sobre o texto do Substitutivo, destaca que o mesmo realizou ligeiros retoques no Anteprojeto:

Assim, senhores membros da Comissão Constitucional, atendendo a que os propósitos que animaram a douta Comissão elaboradora do Anteprojeto de Constituição, que ora recebe emendas desta Assembleia, foram os de melhor servir a causa do Povo Brasileiro, representando como tal os propósitos não menos elevados do Exmo. Sr. Chefe do Governo provisório, no que se depreende de todo o texto do citado Anteprojeto, apenas suscetível de ligeiros retoques. (Anais, vol. X, 1935, p. 550)

²⁸⁰ Art. 159. § único. f) assistência ao trabalhador enfermo bem como à gestante operária; g) seguro obrigatório contra a velhice, doença, desemprego, riscos e acidentes de trabalho, e, em favor da maternidade;

Apesar do substitutivo não ter alterado o texto do Anteprojeto, os constituintes voltaram a apresentar, nas emendas de segunda discussão, propostas que promoveriam sensíveis avanços em relação ao texto original.

Houve a aprovação de duas emendas que iriam instituir dois dos maiores direitos sociais, que perduram até os nossos dias. A primeira, refere-se à gestante. A regra, até então, era a de que a empregada, ao se afastar do trabalho para ter o filho, ficava sem o pagamento. Portanto, eram comuns os casos em que mãe voltava a trabalhar na semana seguinte ao ter dado à luz. O problema mais grave residia em partos que implicassem a necessidade da mãe se recuperar por um período mais prolongado. Nestes casos, além de não receber pagamento, ficava sujeito a ser despedida, pois não havia estabilidade.

O governo provisório, por meio do Decreto nº 21.417/32, estendeu o direito da gestante receber metade de seus salários, durante o afastamento, a serem pagos pelos Institutos de Previdência, então existentes, que apenas cobriam poucas profissões.

Com o texto aprovado, a gestante passaria a ter direito a descanso, antes e após o parto, percebendo o seu salário e mantendo seu emprego. Criou-se, assim, o embrião do que mais tarde, seria a licença maternidade. Destacamos que não foi fixado qual o prazo total deste descanso, o que apenas ocorreria com a Consolidação das Leis do Trabalho, em 1º de maio de 1943.²⁸¹

A segunda referia-se à instituição do sistema de previdência pública no Brasil. A Comissão Itamaraty alinhou-se ao sistema alemão de seguro obrigatório, pago por empregados, empregadores e pelo Estado. O modelo implantado na Alemanha, funcionava desde o século XIX, e se revelaria muito eficiente, chegando até os dias atuais. Entre as prestações principais estavam incluídos vários seguros, como o seguro saúde, seguro aposentadoria e seguro contra acidente, além de prestações acessórias, como o salário família.

O Substitutivo manteve o alinhamento com o modelo alemão, fixando seguro obrigatório, que cobriria acidente de trabalho, doença, dentre outros eventos. O líder do governo provisório na Constituinte, no entanto, desejava promover alterações neste dispositivo.

A mudança na regra quanto à licença gestante foi aprovada, porque, apesar de implicar maiores custos para os empregadores, nossa mão de obra feminina, em 1934, apresentava um

²⁸¹ A CLT fixou, inicialmente, que a licença seria de quatro semanas antes do parto e oito semanas após o parto, recebendo salário integral.

percentual bem menor que a dos europeus, em termos de ocupação do mercado de trabalho. Até culturalmente, um grande acervo de atividades era considerada, pelos brasileiros, imprópria para pessoas do sexo feminino.

Na 153ª sessão, os constituintes deliberaram, em definitivo sobre a questão do seguro desemprego e do seguro social. Com as emendas aprovadas, o novo texto passou a trazer a seguinte redação:

Art. 133.

§ 1º.

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, tendo ambas por base o seguro social, mediante contribuição igualitária da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da morte, do desemprego, da maternidade e de acidente de trabalho.

O deputado Medeiros Neto, líder do governo, requereu que fossem destacados da proposta os termos “tendo ambos por base o seguro social” e do “desemprego”. Tratavam-se de alterações profundas, pois, com a primeira mudança, a proteção previdenciária brasileira não se daria mais sob a forma de um seguro social universalizado, inspirado no modelo alemão. Com a segunda alteração, não haveria mais proteção ao trabalhador, em caso deste ficar desempregado.

O deputado Amaral Peixoto requereu que fossem votados em separado os dois destaques, o que levou à Constituinte debater as duas alterações em separado.

A primeira alteração foi aprovada sem dificuldades, em face da incompatibilidade de um sistema baseado em seguros com a estrutura previdenciária existente no Brasil, em 1934. Na época, existiam apenas algumas Caixas de Pensões e Aposentadorias para amparo a determinadas categorias profissionais. Um seguro nacional, custeado por patrões, empregados e pela união, capaz de cobrir todos os empregados, como existente no sistema alemão, estava muito longe da realidade brasileira de 1934. Enquanto Bismarck, criou, ainda no século XIX, um sistema que abrangeria todos os empregados, aqui, apenas com o Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (conhecido como Lei Eloy Chaves), começamos a estruturar uma proteção limitada aos trabalhadores de determinadas categorias.

A intenção do Governo Provisório era o de desenvolver as Caixas de Aposentadoria e Pensões, então existentes, com contribuições dos empregados, empregadores e de recursos públicos, e, progressivamente, criar novos fundos, aumentando o número de trabalhadores protegidos. Mostrava-se evidente que, como haveria a obrigatoriedade de aporte de recursos

federais e em face dos custos envolvidos, não havia como, agora, se criar um seguro capaz de cobrir todas as categorias profissionais e em todo o país.

A nossa história previdenciária foi fruto da opção da constituinte. Passamos a criar novos Institutos de Aposentadoria, que apenas muito tempo depois, seriam unificados em um único órgão estatal e colocado sob gestão pública. Ou seja, com o passar dos anos, convergiríamos lentamente para um modelo mais próximo em relação ao alemão.

No entanto, a criação de proteção em caso de situação de perda do trabalho gerou intensos e calorosos debates na Constituinte. Contra a extinção do seguro desemprego levantaram-se os deputados classistas. Foi o caso do constituinte Vasco de Toledo, forte defensor da necessidade de amparo a todos os que perdessem o seu emprego subitamente. Em seu voto, foi enfático contra a alteração pretendida:

Pergunto Sr. Presidente: será por diletantismo que esses indivíduos percorrem assim, as ruas da cidade, implorando a piedade pública? Se é esse o caso, compete, então, às autoridades reprimir o abuso e, dessarte, libertar-nos do espetáculo ignominioso que presenciamos a cada instante, vendo arrastarem-se na via pública mulheres esqueléticas, denotando na fisionomia a dura necessidade de alimento, indicando a extrema miséria em que vivem e, de tetas à mostra, amamentando crianças igualmente cadavéricas.

Entendo, Sr. Presidente, ser essa uma das medidas mais urgentes, no instituto de amparo e previdência aos desempregados.

Trata-se, portanto, de providência que impõe sob todos os pontos de vista. E, por isso, peço encarecidamente à Assembleia Nacional Constituinte mantenha como está, apenas com a restrição já feita, à alínea g, do art. 11. (Anais, vol. XII, 1935, p. 11)

Toledo também contestou a declaração de Medeiros Neto, quanto à inexistência de desempregados no Brasil. O deputado Amaral Peixoto também foi enfático em sua defesa do seguro desemprego:

Apelo Sr. Presidente, para o ilustre leader da maioria em nome do espírito de humanidade, em nome desta fé católica que a todo momento invocamos, no sentido de aconselhar a rejeição deste pedido de destaque; apelo em nome dos humildes, em nome daqueles que tanto contribuem para a grandeza do Brasil. É o apelo que faço, e, convicto de que o destaque será rejeitado, desço desta tribuna, na certeza de que, de futuro, o problema dos desempregados será atendido pelas caixas organizadas. Quanto aos sem trabalho, confio na orientação do Governo Federal, esperando que saiba resolver o assunto, afim de que não vejamos o Brasil, amanhã, na situação em que se encontram, hoje, a Inglaterra e os Estados Unidos. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 12)

Mas também surgiram muitas vozes contrárias à criação do seguro desemprego. Horácio Lafer destacou que este seguro iria criar uma casta de empregados que desejavam viver apenas do seguro, ao invés de trabalharem. Também destacou que o Instituto de Previdência, se tiver de amparar os desempregados, ficará sem recursos para cumprir sua

missão básica de cuidar da saúde e do futuro dos trabalhadores. Como exemplificação, citou o caso da Inglaterra, levada à ruína financeira, por custear amparo similar.²⁸²

Medeiros Neto, autor do destaque, para amenizar as discussões, argumentou que sua proposta não acabaria com o seguro desemprego, apenas deixando para uma lei ordinária a sua fixação. Colocado em votação, o destaque foi aprovado, eliminando-se, da letra g, art.11, o termo “do desempregado”²⁸³. Votaram a favor, um total de 123 deputados e contra, um total de 80 deputados, totalizando 203 votantes.

Mesmo com as alterações aprovadas, o texto final incorporado à Constituição de 1934 traria duas conquistas significativas, que mudariam os direitos sociais no Brasil, como a introdução da licença à gestante, com remuneração integral e o sistema previdenciário.

A Constituição de 1934 consignou expressamente estes direitos no artigo 121, inciso h:

Art. 121.

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho ou de morte.

Quanto à saúde pública e a assistência aos necessitados, estes problemas, apesar de sua relevância, não foram resolvidos, sequer no plano constitucional, em 1934, jogando os constituintes, a sua discussão para um futuro, que, infelizmente ainda não se fez presente. Nesta parte, continuamos a seguir uma concepção liberal, pois o texto final não vinculou um percentual de receitas, universalizou coberturas, ficando restrita apenas a delimitar competências no inciso II, do artigo 10:

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

²⁸² Reacionário não é aquele que vem bater palmas a medidas dessa natureza. Estou defendendo o destaque que elimina a palavra “desempregado”, em benefício do pobre trabalhador, para que essa instituição que estamos criando, que visa amparar a saúde e o futuro de todo o trabalhador, não vá, como disse para a falência que será fatal. O exemplo da Inglaterra já constitui uma prova disso. (Anais vol. XXII, 1935, p. 13)

²⁸³ A Alemanha instituiria o seguro contra o desemprego, em 1927, que seria muito demandado no início da década de 30, quando o desemprego alemão passou de 40%. Com a ascensão do nazismo, o país caminhou rapidamente para o pleno emprego, durante a segunda metade da década de 30.

Ao longo da história, ainda haveria muitas mudanças na Ordem social, em especial, quanto às regras previdenciárias. Há críticos que identificam a criação de um sistema previdenciário sem planejamento, com poucas discussões, sem regras de abrangência, dentre outros problemas, como as raízes dos problemas, ou da situação de crise, que atinge as finanças e administração do setor, nos dias atuais.

Mas, apesar das questões financeiras e administrativas que hoje envolvem a previdência serem complexas, fugindo ao objetivo do presente estudo discuti-las, não há como reconhecer que, aqui, implantou-se, no Direito Constitucional brasileiro, o embrião da atual licença maternidade e do atual sistema de previdência social brasileiro.

Capítulo XI

A Regulamentação dos Direitos Trabalhistas

As Constituições de 1824 e de 1891, alinhadas à concepção do Estado liberal, não fixaram direitos de natureza trabalhista. O liberalismo atribuía ao mercado a competência para fixar o valor dos salários, a duração da jornada de trabalho, períodos de descanso ou de férias, dentre outras condições. Em países onde o empregador impunha a sua vontade e o empregado não possuía voz, as relações trabalhistas eram desniveladas, sempre pendendo desfavoravelmente para o lado mais fraco. Esta era a realidade aplicável ao Brasil, onde, por séculos, predominou o trabalho escravo, no qual não eram concebíveis dissidências ou reivindicações.

Durante a República Velha, a regulamentação estatal continuou incipiente, apesar de termos assinado o Tratado de Versalhes, que fixava, em sua Parte XIII, disposições aplicáveis às relações de emprego. A concepção política considerava que reivindicações dos trabalhadores refletiam indisciplina e desordem. A legislação brasileira estava circunscrita a duas medidas: primeiro, uma lei de 1919, que protegia, contra acidente de trabalho, empregados de determinadas categorias; segundo, a partir de 1923, a instituição de caixas de pensão com fins previdenciários e assistenciais, para algumas classes profissionais. Portanto, chegamos ao ano de 1930, sem que existissem leis brasileiras dispendo sobre os principais elementos do trabalho assalariado.

Uma alteração sensível ocorrerá na Comissão Itamaraty, que posicionou, como um dos temas centrais a serem tratados na nova Carta Magna, a fixação dos direitos trabalhistas. O Brasil, em 1934, estava muito atrasado em relação às mudanças ocorridas, no plano internacional, desde o fim da Primeira Guerra Mundial. O próprio Vargas, no discurso proferido, quando da abertura dos trabalhos constituintes, destacou a necessidade de avanços na regulamentação e os bens a serem protegidos:

O Brasil como signatário do Tratado de Versalhes, assumira a obrigação de observar e executar as normas nele estabelecidas para regulamentar as condições de trabalho, subordinando-as, embora às necessidades e costumes da tradição industrial e as oportunidades econômicas do país. Essas normas podem ser assim discriminadas: regulamentação das horas de trabalho; garantia de um salário conveniente; proteção dos trabalhadores contra moléstia ou acidentes de trabalho; proteção à infância, aos adolescentes, às mulheres; pensões à velhice e invalidez; defesa dos trabalhadores no estrangeiro; liberdade sindical; organização do ensino profissional e técnico, além de outras medidas úteis. (Anais, vol. I, 1935, p. 115)

A Carta de Weimar, apesar de ser uma referência do novo modelo de Estado socialista, não regulamentou, em seu texto, as condições trabalhistas, deixando esta incumbência para a legislação ordinária e, principalmente, para as negociações sindicais. A Constituição do México²⁸⁴ e a da Espanha adotaram uma postura diferenciada, ao promoverem a inserção dos principais direitos dos trabalhadores diretamente no texto constitucional.²⁸⁵

²⁸⁴ A Constituição mexicana trouxe, em seu artigo 123, as 30 bases gerais da legislação trabalhista, destacando : “I – A duração da jornada máxima de trabalho será de oito horas; II – A jornada máxima de trabalho noturno será de sete horas; III – A jornada máxima de trabalho dos menores compreendidos entre 12 e 16 anos, será de seis horas; IV – Descanso semanal remunerado de 24 horas; V – Descanso de um mês, após o parto para as mulheres; VI – Salário Mínimo; XVII – Direito de greve e de lock-out”;

²⁸⁵ A Constituição Espanhola fixava, em seu artigo 46: “A República assegurará a todo trabalhador as condições necessárias a uma existência digna. Sua legislação social regulamentará : seguro contra doença, acidentes, velhice, invalidez e morte; o trabalho das mulheres e dos menores, e especialmente a proteção à maternidade; jornada de trabalho, o salário mínimo e da família; férias anuais remuneradas; situação do operário no

A Comissão Itamaraty, alinhando-se com os modelos espanhol e mexicano, elencou, no artigo 124, extenso rol abrangendo os preceitos a serem observados na legislação trabalhista, destacando-se a instituição de um salário mínimo, da jornada de oito horas, construção de escolas e assistência médica, a serem oferecidas pelas empresas, aos empregados e dependentes. Muitos desses direitos estavam previstos no artigo 472, do Tratado de Versalhes, que elencava como principais disposições:

- 4 – A adoção da jornada de oito horas ou a semana de quarenta e oito horas;
- 5 – A instituição de um descanso semanal de 24 horas, no mínimo, e que deverá ser, sempre que possível, no domingo;
- 6 – A supressão do trabalho dos menores e a obrigação de aplicar, ao trabalho dos jovens de ambos os sexos, as limitações necessárias para permitir-lhes continuar a sua educação e assegurar o seu desenvolvimento físico;
- 7 – O princípio de salário igual, sem distinção de sexo, para o trabalho de igual valor;

A estruturação de todo um capítulo, contendo expressivos direitos trabalhistas, não foi recebido, por todos os constituintes, de forma satisfatória. Para uma ala dos deputados, as regras aplicáveis a uma relação de trabalho estavam longe de serem matéria que poderia tratada pela Constituição. Por isto Alde Sampaio propôs a Emenda nº 87, transferindo a regulamentação para as leis ordinárias²⁸⁶.

Na sua proposta, todos os direitos trabalhistas, fixados nos sete incisos do § 1º, art. 124, do anteprojeto, seriam excluídos do texto constitucional. Em substituição, a redação do referido parágrafo apenas preveria que “a legislação sobre o trabalho estabelecerá as medidas gerais e os preceitos de proteção aos agentes do trabalho, de acordo com as diversas circunstâncias e condições nacionais”. Como justificativa, destacou que “não é ser dádioso oferecer o que se não pode cumprir, como não é ser justo consolar da parcialidade, com a justiça de Deus. Os preceitos enumerados pelos itens 1º a 7º deste parágrafo 1º do artigo 124, representam matéria sujeita a uma variabilidade infinita de condições e não passarão jamais de ciência do papel”.

estrangeiro; as instituições cooperativistas; as relações econômico-jurídicas dos fatores que contribuem para a produção; a participação dos operários na direção, administração e lucros das empresas, e tudo o que concerne à defesa dos trabalhadores.”

²⁸⁶O deputado Ewald Possolo, alinhando-se ao texto de Weimar, propôs, na Emenda nº 331, uma nova redação, substituindo os direitos listados na Constituição pela previsão de que seria editado um Código das Leis do Trabalho e de Previdência Social, dispondendo sobre a sindicalização, o contrato individual e coletivo, o salário, as férias, dentre outros assuntos.

Na verdade, observamos que, tanto nas emendas de primeira discussão, quanto nas de segunda discussão, a forte bancada ruralista assumiu uma postura opositora em relação aos direitos trabalhistas. Há de se destacar que a maioria dos trabalhadores, em 1934, estava no campo, submetidos a uma realidade próxima ainda do período colonial, e muito afastado dos avanços registrados no século XX, na Europa.

Mas, havia dois aliados importantes a favor da incorporação dos direitos trabalhistas: primeiro, os tratados internacionais ratificados pelo Brasil; segundo, o próprio governo provisório, que criara, em 26 de novembro de 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e baixara sucessivos Decretos²⁸⁷, fixando alguns direitos para os empregados.

Havia, ainda, a forte questão ideológica, com a concepção de que, sem avanços, caminhávamos para revoltas do proletariado. A própria Igreja Católica, com a Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, do Papa Leão XIII, passou a defender uma nova visão em relação ao empregado e seus direitos. Toda esta conjuntura pesaria contra as intenções dos ruralistas, e acabaria mantendo, tanto nos dois substitutivos, quanto no texto final da Constituição de 1934, muitas das propostas encaminhadas no Anteprojeto da Comissão Itamaraty.

Uma das propostas do anteprojeto que geraria intensos debates e discussões na Assembleia Constituinte, foi a do **salário mínimo**, defendida pelo Ministro do Trabalho de Vargas, Lindolfo Collor. A Constituição de 1824 não trazia regras sobre a fixação de salários, até porque, durante a vigência desta Carta, nossa economia estava assentada sobre o trabalho escravo, onde sequer existia remuneração pelos serviços executados. Há de se destacar que o Brasil foi o último país, dentro do conjunto das nações ocidentais, a abolir a escravidão, ultrapassando Cuba, que a extinguiu em 1886.

Durante a vigência da Constituição de 1891, o trabalho era assalariado. No entanto, a nova Carta Magna, de inspiração liberal, não fixou direitos trabalhistas, como a limitação da jornada, proteção a gestante e o salário mínimo que deveria ser pago a quem laborava. A primeira Carta Magna republicana, ao longo de todo o seu texto, não fazia qualquer menção ao trabalhador ou ao empregado. A única disposição sobre o tema se limitava, em seu § 24, artigo 72, a garantir o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

²⁸⁷Entre os atos baixados, podemos destacar o Decreto 21.175/32, instituindo a Carteira Profissional; o Decreto 21.364/32, regulando o horário de trabalho industrial; o Decreto 22.033/32, regulando o horário de trabalho no comércio; Decreto 21.417/32, regulando as condições dos trabalhos das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais; Decreto 21.396/32, instituindo as Comissões Mistas de Conciliação.

A concepção de uma retribuição mínima e justa não era um conceito novo. Adam Smith, na sua obra “A Riqueza das Nações”, destacava que o empregado deveria ter mais do que alimentação, roupa e moradia sofrível. Em sua análise, “nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz, se a grande maioria de seus membros forem pobres e miseráveis”.

Ao longo de toda a República Velha, os sucessivos governos assumiram uma postura de despotismo e indiferença em relação às demandas do proletariado, apesar do crescimento das reivindicações sociais, como a grande greve ocorrida em 1917. Neste período, produziu-se um reduzido acervo normativo dispendo sobre os direitos trabalhistas. Era o caso do Decreto nº 1333/1891, que regulamentava o trabalho dos menores nas fábricas do Distrito Federal.

O quadro interno conflitava com o plano internacional, onde a discussão sobre o salário mínimo assumiu uma posição de relevo por três fatores. Primeiro, pelo avanço da justiça social, defendida pela Igreja Católica. O Pontífice Leão XIII, que exerceu o papado de 1878 a 1903, tornou-se um precursor, ao editar a Encíclica Rerum Novarum, que dispunha sobre as condições sociais dos operários e referia-se ao salário como “lei santíssima da natureza, aquela pela qual o chefe de família tem de alimentar e sustentar os filhos”.

Pio XI, que se tornou Papa em 1922, na sua Encíclica Quadragésimo Anno, editada em comemoração ao quadragésimo aniversário da Encíclica Rerum Novarum, destacava:

Já que não raro, a perfeita guarda dos mandamentos de Deus e a honestidade do matrimônio sofrem grandes dificuldades, quando os casados se veem constrangidos com dificuldades financeiras no lar e com a penúria dos bens temporais: é mister prover, do melhor modo possível, as suas necessidades. Em primeiro lugar, deve-se conseguir, com todo empenho, aquilo que já, prudentemente, tinha ordenado o nosso predecessor Leão XIII, isto é, que na sociedade civil, se estabeleçam tais condições econômicas e sociais que todos os chefes de família possam ganhar o que for necessário para si, para a esposa e para os filhos, segundo o próprio estado e condições do lugar em que vivem, porque o operário é digno de seu salário. Negá-lo, ou diminuí-lo, é grave injustiça, tida nas Sagradas letras como um dos maiores crimes; nem é permitido dar salário tão exíguo, que seja insuficiente, segundo o caso, para alimentar a família. (Anais, 1935, vol.X, p. 427)

Segundo, pelo desenvolvimento do socialismo assentado sobre as concepções de Karl Marx, que desenvolveu a tese da mais valia, ou seja, a ideia de que os ganhos do capitalista eram concretizados às custas da exploração e miséria do proletariado. O acervo de ideias marxistas conduziram a expressivas discussões sobre a justa retribuição que deveria ser paga ao empregado.

Terceiro, pelo Tratado de Versalhes, celebrado, em 1919, e assinado pelo Brasil, que fora elaborado para fixar as condições de paz entre os aliados e a Alemanha. Apesar de ser um acordo voltado para resolver um conflito militar, este também elencaria um rol de direitos

trabalhistas a serem observados pelos signatários e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No seu item 3, artigo 472, estava previsto o pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes garantisse um nível de vida suficiente para uma existência tranquila²⁸⁸.

Com a Revolução de 30 e a ascensão de Getúlio Vargas, a questão do salário mínimo começou a registrar os seus primeiros avanços no Brasil. O recém criado Ministério do Trabalho tentou desenvolver um anteprojeto, criando comissões para o levantamento do custo de vida, nos estados brasileiros. Os dados levantados serviriam de base para a estipulação de um valor mínimo remuneratório, por região do Brasil. No entanto, apesar dos esforços desenvolvidos pelo Ministro Lindolfo Collor²⁸⁹, quando do início dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1934, de concreto, havia apenas alguns estudos e o desenvolvimento de tabelas sobre os salários médios de algumas profissões no país²⁹⁰.

Em termos de direito comparado, as dúvidas sobre a fixação do salário mínimo estavam longe de serem sanadas. A evidenciar que, no ano de 1934, se tratava ainda de uma verdadeira inovação, destacamos que, no plano internacional, não havia, nessa época, referenciais expressivos que poderíamos seguir. A Constituição de Weimar não havia fixado o direito ao salário mínimo²⁹¹. Apesar do pioneirismo e do elevado grau de avanço nos direitos sociais, os alemães não possuíam, na década de 30, um valor fixado como salário mínimo²⁹².

²⁸⁸Art. 472. 3 – O pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida sem maiores preocupações e de acordo com o tempo e as condições de seu país; (Tratado de Versalhes)

²⁸⁹Lindolfo Collor foi o primeiro Ministro do Trabalho, cargo que ocupou de novembro de 1930 até março de 1932, quando solicitou demissão, em face das interferências de grupos ligados ao tenentismo. Durante a sua gestão, foram registrados importantes avanços na regulamentação trabalhista, incluindo a fixação da jornada de trabalho e a constituição de juntas de conciliação para a solução de conflitos entre empregadores e empregados.

²⁹⁰Lindolfo Collor defendia que o salário mínimo fosse fixado por acordo entre patrões e empregados, sem intervenção estatal, como evidenciado em sua manifestação: “Representantes dos próprios empregados e empregadores, isto é, das partes interessadas, fixarão os níveis do salário de subsistência em cada localidade ou região. Não seria possível chegar-se a bom resultado de outra maneira. O arbítrio do Estado deve ser afastado o mais possível no assunto. O órgão competente, que é o Ministério do Trabalho. Reserva-se na aplicação da lei unicamente as funções de informação, coordenador e fiscal, em última instância, das convenções coletivas do trabalho. Nas indústrias e no comércio, os sindicatos profissionais devem ter atenção aos salários mínimos estabelecidos em cada região, afim de evitar que nos contratos coletivos de trabalho se fixem remunerações inferiores ao mesmo”. (Anais, 1935, vol. XI, p. 146)

²⁹¹ Apesar de Weimar não fazer referência ao salário mínimo, a Constituição alemã era voltada a assegurar aos empregados uma existência digna. Ou seja, os germânicos seguiam a lógica de que os direitos trabalhistas deveriam garantir mínimo necessário e não o mínimo possível. Por esta concepção, durante todo o século XX, não houve, na Alemanha, adesão à proposta de salário mínimo. Os empregadores do país também se mostravam contrários a este direito, por poder, na prática, implicar na instituição de remunerações elevadas, onerando as empresas e comprometendo a competitividade.

²⁹²Weimar não repetiu o Tratado de Versalhes, que, em seu artigo 472, 3, fixava “o pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida sem maiores preocupações e de acordo com o tempo e a condição de seu país”. Outros estados europeus também não avançaram na implantação deste direito, revelando que se trata de uma norma de fisionomia programática, de concretização futura e incerta. Somente em 2014, o parlamento alemão aprovou o salário mínimo no país, ou seja, quase um século após Versalhes, e, por ironia, o projeto de lei foi proposto pelo Partido Social Democrata da Alemanha (PSD), o mesmo que estava à frente do governo, quando da elaboração da Constituição de 1919.

A Alemanha e outros estados europeus (França, Itália, Bélgica) foram partes da Convenção Internacional do Trabalho, celebrado em Genebra, no ano de 1928, que previa o pagamento do salário necessário ao sustento do empregado, mas nenhum desses países editara uma norma fixando o salário mínimo nacional.

A Constituição da Espanha (1931), em seu artigo 46, previa o direito ao salário mínimo. No entanto, como o país entrou em guerra civil, que resultou na derrota do governo socialista e revogação da Carta Magna, esta disposição não chegou a ser implementada.

Os Estados Unidos, nas décadas iniciais do século XX, apesar do alinhamento ao liberalismo, despertara para a necessidade de fixação de um mínimo remuneratório aos empregados. Em 1912, o Estado de Massachussets fixou a menor remuneração a ser paga para os menores e as mulheres. O Presidente Warren Harding (1921-1923) destacava sobre o assunto:

Os mais baixos salários devem ser suficientes para assegurar aos trabalhadores um mínimo de conforto e satisfações para que os seus lares sejam verdadeiros lares. É preciso que a luta pela existência não prive o operário dos prazeres que constituem para eles, a alegria de viver. (Anais, 1935, vol. V, p. 404)

Em 1929, com a quebra da bolsa de Nova Iorque, o país mergulhou na maior crise econômica de sua história. O Presidente Herbert Hoover(1929-1933), que tentou sem sucesso reverter a queda na economia, afirmava que “altos salários, preços baixos, eis as duas condições essenciais da grande produção”.

Seu sucessor na Presidência, Franklin Delano Roosevelt, proporia um conjunto de leis conhecidas como New Deal, para a recuperação econômica e do nível de empregos. No ano de 1933, o Congresso americano aprovou o National Industrial Recovery Act, introduzindo, pela primeira vez, um salário mínimo federal, mas com caráter nacional, pois também seria observado pelos Estados. Mas a Suprema Corte, considerou a nova regulamentação inconstitucional, extinguido a sua aplicação. Somente no ano de 1938, com a aprovação do Fair Labor Standard Acts, o governo federal teria sucesso em fixar a menor remuneração devida a um empregado, em toda a federação americana²⁹³.

²⁹³Os Estados Unidos, no entanto, adotaram um modelo diferente do Brasil, porque o salário mínimo foi fixado por hora. Em 1938, quando foi instituído, os americanos fixaram o valor de 25 cents, pagos a cada hora trabalhada.

O Código de Trabalho Francês, no seu Título III, Capítulo I, (“Da Determinação do Salário”) fixava remunerações referenciais, mas circunscritas ao setor industrial, e divididas por classes e profissões, o que tornava difícil a sua adoção pelo direito brasileiro.

A Carta del Lavoro e o modelo de Estado Corporativista, implantando por Mussolini, na Itália, apesar da enorme influência que exerceriam e exercem, até hoje, no direito trabalhista brasileiro, não fixavam os parâmetros necessários para definirmos o menor valor a ser pago a um empregado.

O único caso existente de fixação do salário mínimo nacional, a ser aplicado a todas as categorias de trabalhadores, nos moldes pretendidos pelo Brasil, ocorrera na Austrália, e mesmo assim, por meio de decisão judicial²⁹⁴.

Além da inexistência de referenciais externos, os constituintes consideravam que se tratava de um direito impossível de ser concretizado e de redação imprecisa, porque não definia como se chegaria ao mínimo salarial.

As dúvidas e questionamentos levantados pelos constituintes concentravam-se em quatro pontos. Primeiro, não havia como fixar, por meio de uma simples lei, qual seria o menor salário, pois este valor era derivado da lei de oferta e procura, presentes no mercado. Segundo, era impossível fixar um salário mínimo para uma enorme pluralidade de profissões, com características muito heterogêneas entre si, e desenvolvidas em diferentes regiões do extenso território nacional.²⁹⁵ Terceiro, a vinculação do valor do salário ao atendimento das condições normais de vida, poderia gerar valores elevados, impossíveis de serem pagos pelos empregadores. Por fim, a adoção do termo “trabalhador chefe de família” geraria distorções

²⁹⁴ A Nova Zelândia é considerada o primeiro país a fixar o mínimo, em 1894. Na verdade, houve a instituição de um sistema de conciliação e arbitragem para a fixação da remuneração entre patrões e empregados. Se a decisão arbitral fosse contestada, haveria recurso para um Tribunal composto por um juiz da Suprema Corte e mais dois representantes: um eleito pelos sindicatos patronais e outro pelos sindicatos dos empregados. A Austrália vai aperfeiçoar este modelo, e, em 1907, um Tribunal de Arbitragem nacional decidiu fixando um salário mínimo nacional, que seria aplicado a todos os trabalhadores do país.

²⁹⁵ O constituinte Alde Sampaio destacou, na justificativa de sua Emenda nº 87, a impossibilidade de se chegar ao valor do salário mínimo: “que salário? O salário nacional ou salário regional? Trabalho medido pela produção efetuada ou pelas horas gastas em serviço? E se é trabalho intelectual ou dependente de dons naturais? A fórmula geral do anteprojeto conduz a estas incertezas que só desaparecem pela subdivisão dos casos reais. E se o trabalhador não se mantém exclusivamente do trabalho assalariado? Se, como sucede em várias regiões agrícolas, dispõe de terras gratuitas para cultivo, as quais lhe dão o verdadeiro arrimo, e trabalha por estipêndio, dois a três dias na semana, terá a sua diária aferida pelo trabalho contínuo e assalariado? ... A fórmula constitucional não é apropriada e diverso há de ser o caminho que conduza ao bom termo.” (Anais, vol. IV, 1935, p. 104)

pois havia empregados solteiros, ou casado e sem filhos e, nestes casos, receberiam o mesmo valor.²⁹⁶

Para tentar solucionar parte dos questionamentos envolvendo o salário mínimo, os constituintes Sebastião de Oliveira e Eugenio Monteiro de Barros, propuseram, na Emenda nº 915²⁹⁷, que fosse fixado por uma lei, na primeira sessão ordinária da Assembleia Nacional, para os empregados do comércio, indústria, transporte e setor agrário. A proposta mostrava-se de difícil concretização, pois implicava a definição de um valor, logo após concluídos os trabalhos da constituinte, sem que houvesse quaisquer estudos a subsidiar a decisão dos deputados.

O constituinte Martins e Silva, representante classista dos empregados, apresentou as Emendas nº 562 e 563, defendendo o salário mínimo capaz de atender às necessidades mínimas de subsistência de um trabalhador, com valor igual para ambos os sexos, em face da discriminação que sofriam as trabalhadoras em relação aos homens. A proposta, apesar de efetivar o princípio da igualdade, adotava, como referencial, apenas o valor necessário à sobrevivência do empregado, o que poderia implicar em uma remuneração muito baixa.

O constituinte João Pinheiro, representante classista pelos empregadores, apresentou uma emenda ainda mais perigosa para o trabalhador, pois fixava que o salário deveria servir apenas para atender as necessidades mínimas de subsistência de um empregado adulto. Na sua justificativa, destacou que era impossível se referenciar à família, pois não se sabia quantas pessoas eram dependentes de cada operário²⁹⁸.

O constituinte Jones Rocha, representante do Distrito Federal, apresentou a Emenda nº 331, que previa a elaboração de um Código de Leis do Trabalho e Previdência Social, que fixaria os direitos dos empregados. Contra esta proposta havia o argumento de que não havia quaisquer certezas de que, no futuro, esta lei de fato viria a ser elaborada.

²⁹⁶O deputado João Pinheiro Filho apresentou a emenda nº 217, propondo a seguinte redação: “a lei fixará o salário de subsistência, capaz de satisfazer, nas cidades e nos campos, conforme as condições de cada região, às necessidades mínimas de subsistência de um empregado adulto”. Na proposta, o referencial para o valor deixava, portanto, de ser a família para ser apenas o trabalhador e o termo deixava de ser salário mínimo, para se tornar salário de subsistência.

²⁹⁷Emenda nº 915: a Assembleia Nacional, na sua primeira sessão ordinária, fixará em lei, o salário mínimo dos empregados do comércio, operários industriais, agrários e transporte de qualquer natureza ou espécie, tendo em vista as condições regionais das diversas classes de casas e trabalhadores, e sempre baseado no regime máximo das oito horas de trabalho. São considerados empregados do comércio, para o efeito deste artigo, todos os que sirvam em estabelecimentos comerciais de qualquer natureza, inclusive aqueles que, além do ordenado, recebam propinas dos fregueses dessas casas.

²⁹⁸Oliveira Passos, representante dos empregadores, também apresentou emenda propondo “a ninguém é dado utilizar o trabalho de outrem sem retribuí-lo com o mínimo indispensável à sua subsistência”.

Todas as emendas apresentadas foram consolidadas pela Comissão dos 26. O capítulo referente à Ordem Econômico e Social recaiu sob a relatoria do deputado Evaldo Lodi, deputado classista representante dos empregadores, e Vasco de Toledo, deputado classista representante dos empregados. Ao final, o novo texto alteraria sensivelmente a regra do salário mínimo, passando a prever que o salário deveria satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades mínimas de subsistência ao trabalhador, não mais da família. A redação apresentava os seguintes termos:

Art. 124.

§ 1º.

2. A lei fixará um salário mínimo capaz de satisfazer, nas cidades e nos campos, conforme as condições de cada região as necessidades mínimas de subsistência de um trabalhador, sem distinção de sexo.

A nova redação adotada evidenciava a pressão vitoriosa dos grupos contrários ao avanço dos direitos trabalhistas no Brasil. Para um país caracterizado por uma maioria de empregados rurais, recebendo quase nada pelo seu trabalho, em muitos casos, aproximando-se ao trabalho escravo, era previsível que surgiriam oposições pela instituição de um piso para o valor da remuneração. Há de se destacar que a bancada ruralista, na Constituinte de 1934, era expressiva e muito forte.

João Mangabeira proferiu duras críticas à mudança na redação do salário mínimo, que fora convertido em salário de fome, necessário apenas a evitar o falecimento do trabalhador por inanição. Destacamos parte de sua manifestação:

Onde, porém, o projeto requinta o seu reacionarismo, é no capítulo da ordem social. Aí tudo é garantia, carinho e aconchego para os ricos. ... Mas, o projeto sobe ainda na sua impiedade para com a pobreza. O anteprojeto dizia, no art. 121, parágrafo 2º: “A lei assegurará nas cidades e nos campos, um salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais de um trabalhador chefe de família”. Como se vê, a tudo atendia o texto. Não se tratava de um salário uniforme, senão peculiar a cada região. O projeto, porém, modifica e determina: “O salário deverá satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades mínimas de subsistência ao trabalhador”. É o salário da fome. Em resumo: um punhado de farinha e um pouco de água. Até aí poderá ir à exploração capitalística, no trato com o trabalhador faminto. E isto, depois de tudo conceder à riqueza e tudo, inclusive um mínimo de horas trabalho, recusar aos operários. O que a nova Constituição lhes reconhece é o direito que já se concedia ao escravo – o de não morrer de fome. O dever do senhor de lhe dar, na senzala, um mínimo de subsistência. O anteprojeto não fora até a fórmula do salário mínimo, dada pelo juiz Higgins, da Corte da Austrália, quando o definia “como o necessário para satisfazer as necessidades normais de um empregado médio, considerado como um ser humano, que vive numa sociedade civilizada. O anteprojeto ficara muito aquém dessa fórmula, geralmente aceita. Não serviu, porém, ao substitutivo. O que este oferece não é o

salário mínimo, é o salário da fome, duramente descrito na nudez impiedosa de suas linhas sinistras. (Anais, vol. IX, 1935, p. 373)

Os deputados, no entanto, puderam apresentar novamente emendas, chamadas de emendas de segunda discussão, ao texto do substitutivo. Os constituintes insatisfeitos com a mudança reacenderam os debates e apresentaram propostas centradas na questão do referencial do valor a ser pago. Para uma ala, o salário mínimo deveria estar vinculado às necessidades do empregado e de sua família. Para outros, o pagamento deveria garantir apenas a subsistência do trabalhador sozinho, não englobando seus dependentes²⁹⁹. A bancada classista representante dos empregados desenvolveu intensa campanha contra o texto adotado, considerado lesivo ao trabalhador. O deputado Levi Carneiro, representante classista pelos profissionais liberais, propôs uma emenda que substituíria o termo “necessidades mínimas de subsistência”, por “necessidades normais”.

O deputado Mário Ramos, representante classista pelos empregadores, também propôs uma alteração no texto, fixando, como nova redação, o “salário mínimo de subsistência, estabelecido quatrienalmente pela lei estadual, a qual o fará atendendo aos índices de vida das regiões e dos municípios”³⁰⁰. Nas discussões, o constituinte defendeu que o valor deveria servir para cobrir as despesas com alimento, vestuário e repouso, ou seja, seria, de fato, para fazer frente às menores despesas possíveis.

Sublinhamos que apesar de terem ocorridos debates sobre o assunto, a Assembleia não avançou no sentido de definir quais os dispêndios do empregado que deveriam serem pagos com o piso remuneratório³⁰¹. O Decreto-Lei 2.162, de 1º de maio de 1940, que instituiu o primeiro salário mínimo no país, previu, em seu artigo 1º, que a finalidade seria a de cobrir as despesas com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte de um trabalhador adulto.

²⁹⁹Um dos críticos à fixação do referencial familiar foi o constituinte Jacques Montandon, como evidenciado em sua manifestação plenária: “O dispositivo da letra b, que institui um salário mínimo capaz de satisfazer conforme as condições de cada região, as necessidades normais de um trabalhador chefe de família, combinado com o da letra d, é o maior golpe de desgraça que se pode deferir na vida já amargurada do infeliz cujo pobre teto abrigar uma prole numerosa. Qual o patrão que, por mais nescio ou filantropo, quererá se sujeitar a tão estulta imposição para, aceitando o trabalho, às vezes pouco eficiente de um homem, ter em troca, de arcar com o peso de toda sua família, inclusive os filhos até 18 anos que a percuciente visão do legislador de 1934 quer preservar dos perigos do trabalho sadio e honesto? É o que significa, Sr. Presidente, a letra d, do citado artigo, estatuinto na legislação do trabalho seja observada a *proibição do trabalho a menores de 16 anos e trabalho noturno e em indústrias insalubres a menores de 18 anos*”. (Anais, vol. XIV, 1935, p. 78)

³⁰⁰Anais, 1935, vol. XXII, p. 19.

³⁰¹As Constituições de 1946 e 1967 também não trouxeram, em seu texto, as despesas que seriam cobertas pelo salário mínimo. Somente a Constituição de 1988, as detalharia no seu inciso IV, artigo 6º: “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

Outro ponto polêmico da proposta Ramos residia no reajuste periódico de quatro em quatro anos. Também não houve consenso entre os constituintes quanto a fixação de um prazo para atualização da remuneração e, em consequência, uma regra sobre a periodicidade das atualizações não entrou no texto constitucional. No entanto, alguns anos mais tarde, o Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, ao fixar o montante do primeiro salário mínimo brasileiro previu um prazo de vigência de três anos, para a tabela de valores³⁰².

Em oposição à proposta de Ramos, houve a manifestação do deputado Valdemar Reikdal, que destacou: “V. Ex. está defendendo o mínimo salário e não o salário mínimo. O que V. Ex. pleiteia é esse salário mínimo com o qual o operário apenas não morre”. (Anais, 1935, vol. XXII, p. 20)

O deputado Acir Medeiros, representante classista pelos empregados, também se manifestou sobre a emenda Mário Ramos, nos seguintes termos:

O pedido de destaque do Sr. Mário Ramos refere-se à alínea em que se tem as palavras: “salário mínimo de subsistência”. Atendei bem, Srs. Deputados – salário mínimo de subsistência – quer dizer salário de fome, salário para os desgraçados, para os miseráveis e não para aqueles que trabalham e que cumprem as obrigações, que a própria dignidade lhes impõe. Salário de subsistência é a esmola que dão aos potentes, que tudo têm, aos que estendem a mão à caridade pública; mas não é o salário para aquele que constrói, edifica e faz alguma coisa em benefício da sociedade. Eis porque condenamos a aceitação do requerimento, atentatório da própria dignidade da classe que representamos. É a razão por que desejamos respeitada a redação da alínea b do artigo assim concebida “salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições da cada região, as necessidades normais de um trabalhador, chefe de família. É essa a verdadeira doutrina, esse o verdadeiro princípio de justiça, pelo qual nos batemos, e não pelo salário de esmola, ou salário de fome para quem trabalha, tudo faz e nada tem. (Anais, 1935, vol. XXII, p. 22)

O constituinte Ricardo Machado, representante classista pelos empregadores, se opôs à inserção do termo família, como referência para o cálculo do salário mínimo. Como justificativa, destacou que se estaria a violar o princípio da igualdade, pois acabariam recebendo o mesmo piso remuneratório de um pai com grande família, tanto um solteiro, quanto aquele que tivesse poucos dependentes.

Com as votações, a proposta por Mário Ramos foi rejeitada, ao contrário da proposta de Carneiro, que foi aprovada. Em consequência, a redação do dispositivo passou a prever que o valor do mínimo deveria atender às necessidades normais do trabalhador.

³⁰² Como o Decreto-Lei nº 2.162/1940 fixara o prazo de três anos, em 1943 ocorreria o primeiro reajuste no valor do salário mínimo.

Ao final, houve vitórias e derrotas, para ambas as partes conflitantes, pois, por um lado, o salário mínimo deveria atender às necessidades normais do trabalhador, mas, por outro, não seria referenciado à família. No entanto, não houve a especificação das despesas consideradas “normais” que serviriam de base para o cálculo do valor. Somente com a Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, passou a existir a previsão, em seu artigo 1º, de que o mínimo deveria atender às necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

O texto do novo Substitutivo gerado após a votação das emendas de segunda discussão, trouxe a seguinte regra:

Art. 133.

§ 1º.

b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;

Nas emendas de redação final, não ocorreram mais alterações no texto. A Constituição de 1934 passaria a ser a primeira, em nossa história, a conferir a todos os trabalhadores o direito ao salário mínimo, inserto em seu artigo 121, § 1º, b³⁰³:

Art. 121.

§ 1º

b) salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;

O valor deveria cobrir as despesas normais do empregado. Somente com a Constituição de 1946, a referência do valor passaria a ser a dos dispêndios realizados por uma família de quatro pessoas. Como foi adotado o salário regionalizado, a Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, dividiria o Brasil em 22 regiões, que correspondiam aos 20 Estados da federação, o Distrito Federal e o Território do Acre.

³⁰³O governo Vargas, através da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, instituiu um total de 22 Comissões de Salário Mínimo, dotadas de competência para promoverem os estudos detalhados sobre os custos nas diferentes regiões do Brasil, que serviriam de subsídio para a definição dos pisos remuneratórios. O salário mínimo apenas seria instituído pelo Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, que fixava, em seu artigo 1º: “Fica instituído em todo o país um salário mínimo a que tem direito, pelo serviço prestado, todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, como capaz de satisfazer, na época atual e nos pontos do país determinados na tabela anexa, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”.

Outra proposta do anteprojeto que geraria intensas discussões, na Assembleia, residia na limitação da jornada de trabalho em oito horas, trazida pelo 3º, § 1º, art. 124. O dispositivo também limitava em seis horas o trabalho insalubre³⁰⁴. O constituinte Vasco de Toledo destacou, em seu pronunciamento, que o assunto foi, dentre os direitos trabalhistas, o que mais gerou debates na Assembleia, apesar de ser uma regra fixada pelo Tratado de Versalhes³⁰⁵, ratificado pelo governo brasileiro³⁰⁶.

Com as emendas de primeira discussão, a Comissão dos 26 entendeu que não competia à Constituição adentar ao número de horas extraordinárias possíveis e à limitação ao trabalho insalubre. A proposta final limitava-se a prever as oito horas, mas, na letra d, houve a inserção da vedação ao trabalho noturno e insalubre a menores de 18 anos³⁰⁷.

Com as emendas de segunda discussão, observamos novamente a ação de constituintes que desejavam retirar a limitação da jornada do texto constitucional, sob a alegação de que a maioria dos trabalhadores era rural, e não havia como fixar, em oito horas, o trabalho no campo³⁰⁸. Houve também propostas em sentido contrário, fixando uma jornada abaixo das oito horas. Foi o caso da Emenda nº 373, de autoria do constituinte Martins e Silva³⁰⁹.

Mas, além dos tratados internacionais, o governo provisório já baixara o Decreto nº 21.186/1932, fixando a jornada de oito horas, para algumas categorias. Ou seja, a proposta estava alinhada com a política de Vargas e do governo provisório. Na votação das emendas de

³⁰⁴ Art. 124. § 1º. 3º. O dia de trabalho não excederá de oito horas e nas indústrias insalubres de seis. Em casos extraordinários, poderá ser prorrogado até por três horas, vencendo o trabalhador em cada hora o duplo do salário normal. A prorrogação não poderá ser feita consecutivamente por mais de três dias, e não será permitida nas indústrias insalubres, nem aos que tiverem menos de 18 anos.

³⁰⁵ Art. 472. 4- A adoção da jornada de 8 horas ou a semana de 48 horas.

³⁰⁶ Sr. Presidente, Srs. Constituintes, tem sido esse o ponto mais debatido das aspirações proletárias. Ora, na Conferência de Versalhes, o Brasil ali brilhantemente representado, como sempre se fez representar nas assembleias internacionais, assinou o pacto elaborado naquela conferência, sem restrições, quanto aos princípios que ali defenderam as nações civilizadas do globo, em benefício da massa que trabalha, da massa explorada, como um verdadeiro paradoxo, pois paradoxal é tudo neste país. O Brasil vive e continua vivendo em verdadeira contradição com os princípios que aceitou a que prestou o seu assentimento, a sua absoluta solidariedade. (Anais, vol. XIII, 1935, p. 164)

³⁰⁷ Art. 159. Parágrafo único. c) jornada de trabalho diário não excedente de oito horas; d) proibição de trabalho a menores de 16 anos e trabalho noturno e em indústrias insalubres a menores de 18 anos;

³⁰⁸ Alde Sampaio que propôs a retirada dos direitos trabalhistas do texto constitucional, como justificativa à exclusão do limite de 8 horas, destacou: “§ 3º. Em todo e qualquer trabalho realizado no País ou exclusivamente o trabalho estipendiado? E como se aplicar o preceito em toda esta variedade imensa de forma de trabalho que se executa em nosso território? Como se reduzirão as horas de caminhada dos tropeiros do interior do país, que partem pela madrugada para atravessar extensos campos baldios, em busca de núcleos de habitação humana? Como conseguir que não façam oito horas de marcha os boiadeiros do Piauí, que partem da sua terra por caatingas, desertas de almas humanas, e aproveitam as horas frias da madrugada e da manhã e a claridade suave do luar para, após dias de viagem, atingir os sertões do Ceará e Pernambuco? Como restringir as horas da colheita que diariamente se acumula e aos sábados se entrega, como trabalho da semana? Como se não de salvar da destruição bens, em incêndio, que irrompeu após o tempo legal do trabalho e que dura acima das três horas implacáveis de prorrogação? E para todos estes casos já está inexoravelmente posto na Constituição que o dia de trabalho é de oito horas na cidade e nos campos”. (Anais, vol. IV, 1935, p. 105)

³⁰⁹ Emenda nº 373: substitua-se, no art. 124, o parágrafo 3º, pelo seguinte texto: “o dia de trabalho não excederá de seis horas, e nas indústrias insalubres cinco, podendo ser prorrogado, de modo geral – ressalvando a situação dos trabalhadores das indústrias insalubres – até oito horas, no máximo, para todos os proletários de terra e mar, sem distinção de sexo.

segunda discussão, saiu majoritária a manutenção da jornada, como fixado no art. 133, § 1º, c, do Projeto N-1 B³¹⁰.

Nas emendas de redação final, não ocorreram mais alterações neste artigo. A Constituição de 1934 foi a primeira a regulamentar o limite de oito horas na jornada de trabalho, fixado em seu artigo 121, § 1º, c:

Art. 121.

§ 1º

c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;

Outra questão resolvida pelos constituintes, residia nos trabalhos daqueles que ainda não haviam atingido a maioria. A Europa, com a Revolução Industrial, passou a empregar, em larga escala, menores, devido a vantagem existente no pagamento de salários mais baixos. O Brasil, apesar de não ser industrializado, desenvolveu, desde a colônia e da época da escravidão, a cultura do trabalho infantil, principalmente no campo. Com a proclamação da República, foi baixado o Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891, que proibia, em seu artigo 2º, o trabalho abaixo dos 12 anos, nas fábricas da capital. Chama a atenção, a previsão, no referido artigo, de que, na condição de aprendiz, em fábricas de tecidos, seria permitido o trabalho do menor, a partir de apenas oito anos de idade³¹¹. Outro aspecto a destacar reside no fato de que a proibição estava circunscrita às fábricas situadas na capital, ou seja, no resto do país, não se aplicava a vedação.

Em 12 de outubro de 1927, sobreveio o Decreto nº 17.943, denominado de Código dos Menores, aplicável a todos os que tivessem idade abaixo de 18 anos. No artigo 101, era fixada a proibição de trabalho para os menores de 12 anos. Apesar da importância do tema, a Constituição de 1891 nada dispunha, em seu texto, e, em consequência, durante quase toda a República Velha, a regulamentação estava circunscrita apenas a um Decreto.

Quando da realização da Assembleia Constituinte de 1934, a proibição ao trabalho dos menores estava expressamente inserta no item 6, artigo 472 do Tratado de Versalhes³¹². Até agora, nossos políticos não tinham conferido o necessário relevo a um dos assuntos mais

³¹⁰Art. 133, § 1º, c. trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei.

³¹¹Art. 12. Não serão admitidos ao trabalho efetivo nas fábricas crianças de um e outro sexo menores de 12 anos, salvo a título de aprendiz, nas fábricas de tecido as que se acharem compreendidas entre aquela idade e a de oito anos completos.

³¹²Art. 472. 6. A supressão do trabalho dos menores e a obrigação de aplicar ao trabalho dos jovens dos dois sexos as limitações necessárias para permitir-lhes continuar a sua educação e assegurar o seu desenvolvimento físico.

importantes para o progresso pessoal e nacional. Pessoal, porque transformar a criança em empregado, implicava impedir-lhe frequentar a escola e, em consequência, condená-la a setornar uma analfabeta, sem condições de acender socialmente. Nacional, porque se o Brasil desejasse progredir, no cenário das nações, precisaria de mão-de-obra qualificada e profissionalizada, o que somente seria alcançado conferindo a nossas crianças um elevado nível educacional³¹³. Havia, ainda, a questão dos acidentes de trabalho, onde os riscos maiores recaíam sobre os menores, que poderiam, no início da sua vida laborativa, tornarem-se inválidos de maneira permanente³¹⁴.

Duas convenções da OIT terão grande influência na proposta elaborada pela Comissão dos 26. Tratava-se da Convenção nº 5, de 1919, que estabelecia a idade mínima de 14 anos para os que laborassem em indústrias, e da Convenção nº 6, de 1919, que proibia o trabalho do menor nos períodos noturnos³¹⁵.

No entanto, havia países, como a Áustria e a Suíça, que vedavam o trabalho a partir de 16 anos, de forma a possibilitar mais anos de estudos. Este limite seria proposto pelo deputado Mário Manhães e outros, na Emenda nº 314, que acabaria sendo adotada pela Comissão dos 26.

O texto do substitutivo fixou, a idade mínima, em 16 anos, nos termos da letra c, art. 159³¹⁶. Houve também o acolhimento parcial da Emenda nº 1.050, do constituinte Magalhães Neto e outros, que vedava o trabalho noturno aos menores de 18 anos e às mulheres. No entanto, os constituintes que empregavam menores, logo apresentaram emendas contrárias a esta limitação. Foi o caso do deputado Antonio Machado, que dirigiu, por mais de 30 anos, um centro fabril, no estado de Alagoas. Em seu discurso, destacou os problemas sociais e econômicos advindos da nova regra:

³¹³ O constituinte Oliveira Passos destacou, para o plenário, a importância, para o futuro do Brasil, a colocação das crianças nas escolas: “devemos, em suma, Sr. Presidente, seguir o exemplo das nações vanguardistas da civilização, que tiveram e têm na instrução do povo, o ponto de apoio para o engrandecimento nacional. Como auferimos todas as vantagens da lei que veda aos menores trabalharem, se não lhes proporcionarmos as escolas que devem frequentar? Como admitirmos que os conceitos políticos e sociais que transplantamos de povo educados e instruídos, como os anglo-saxões, possam igualmente frutificar, servindo a uma nação de 40 milhões de habitantes, dos quais talvez, pouco mais de oito milhões saibam ler e escrever?” (Anais, vol. VI, 1935, p. 22)

³¹⁴ O constituinte Guilherme Plaster destacou, em seu discurso, a exposição dos menores a acidentes de trabalho: “a proibição de trabalho aos menores de 16 anos, em indústrias que possuem máquinas, é muito significativa, porquanto vem proteger os menores que, por ignorância dos pais, e ambições descabidas dos industriais, são admitidos em fábricas, desconhecendo o perigo a que estão expostos, e ficando, quase sempre, mutilados, pois é raro ver-se um trabalhador de fábrica, com menos de 16 anos, que não tenha perdido dedos da mão e, muitas vezes, até o braço. Digo isso com toda a isenção de animo, porque trabalho na indústria há 32 anos e conheço de perto os casos que ora aponto”. (Anais, vol. XV, 1935, p. 25)

³¹⁵ O limite de idade para o trabalho do menor na agricultura, somente viria na Convenção OIT nº 10, de 1921.

³¹⁶ Art. 159. Parágrafo único. c) proibição do trabalho a menores de 16 anos e trabalho noturno e em indústrias insalubres a menores de 18 anos.

Sr. Presidente, relativamente à proibição ao trabalho a menores de 16 anos, cabe-me advertir que esta disposição vem desarticular e perturbar os centros fabris porque nos mesmos trabalham cerca de 30% no mínimo de operários dentro da idade. Na indústria fabril têxtil trabalham atualmente cerca de 200 mil operários, o que quer dizer: desses 200 mil, 60 mil ficam sem trabalho e, portanto, ao abandono, provocando, assim, uma séria perturbação na vida de cada um, trazendo e criando fatalmente uma crise econômica motivada pelo decréscimo da produção, devido à falta de operários idôneos para suprir no momento, aos daquela idade, já familiarizados no serviço. E mais ainda, Sr. Presidente, da aprovação dessa emenda decorre uma agravante para o problema social, com a situação de miséria a que ficam reduzidos centenas de lares, cujo único sustento repousa no trabalho daqueles menores. Seria, ainda, Sr. Presidente, abrir a esses menores a porta da ociosidade, o que quer dizer, o vício, a prostituição, o desagregamento do lar do operário. (Anais, vol. XVI, 1935, p. 6)

Nas emendas segunda discussão, foram apresentadas outras propostas, dentre elas, a de nº 50, fixava que, ao invés de fixarmos uma vedação, de modo terminante, para qualquer trabalho aos menores de 16 anos, fosse proibido o trabalho do adolescente apenas nos estabelecimentos de indústrias mecânicas, em que eles estivessem sujeitos a riscos e onde a inexperiência de sua idade tornasse assíduos, quando não inevitáveis, os acidentes.

A bancada ruralista também apresentava forte resistências à fixação de idade para o trabalho do menor, porque era comum crianças laborarem em fazenda. O deputado Leitão da Cunha foi um dos defensores que a vedação recaísse não sobre todos os menores, mas sim apenas sobre aqueles que laborassem em indústrias. Para sustentar sua concepção, trouxe, para a constituinte, o quadro existente do trabalho infantil nos Estados Unidos, onde, havia, em 1920, mais de um milhão de crianças, entre 10 e 15 anos, laborando, a grande maioria concentrada na agricultura. O Estado do Mississippi possuía 25% dos menores nesta idade (10-15 anos) na condição de trabalhadores, a Georgia, 20,8%, o Alabama, 24,1%, a Carolina do Sul, 24,4%. Por outro lado, o percentual era bem menor nos estados mais industrializados, como era o caso de Nova York, com 4,7% e da Pensilvânia, com 5,6%. Em seu discurso, defendeu alterações no texto, caso contrário seriam gerados problemas para a economia familiar e aumentaria o número de pessoas na vadiagem:

Aprovada essa redação, Srs. Constituintes, creio que iremos agravar, sem qualquer vantagem a situação econômica do país. Se se dissesse – nas indústrias ou no trabalho fabril – ainda seria admissível, mas proibir, de modo absoluto, o trabalho aos menores de 16 anos, não estamos – creio – em condições de o fazer, porquê além da medida ser contrária à economia familiar e do país, iria trazer grandes prejuízos para a própria mocidade, obrigada assim a vadiar³¹⁷. (Anais, vol. XI, 1935, p. 195)

³¹⁷Leitão da Cunha destacou os casos da Inglaterra, berço da Revolução Industrial, e dos Estados Unidos que não proibiram, por completo, o trabalho dos menores, como fazia a proposta: “Eu desejaria lembrar aos nobres constituintes que a legislação de defesa dos menores, sobretudo nas fábricas, foi iniciada em 1802; mas antes disso, em 1796, foi que começou, em Manchester, a campanha em favor dos menores que trabalhavam nas fábricas, mas não em qualquer outro mister. Em consequência disso sob a orientação de Sir Robert Peel foi estabelecida a primeira lei protetora dos menores na Inglaterra, a

Mas, o próprio Getúlio Vargas, em seu discurso de abertura dos trabalhos da constituinte, destacara a questão da proteção ao menor, quase que inexistente no Brasil. Evidenciávamos que o chefe do governo provisório decidira implantar, no Brasil, as principais regras trabalhistas, o que incluía a vedação ao trabalho do menor. Em consequência, a bancada governista (majoritária) apoiaria a imposição da idade mínima.

Mas, ainda haveria mudanças, pois seria aprovada a Emenda nº 1.951, que reduzia o limite de idade para 14 anos, passando a coincidir com as Convenções da OIT, proibia o trabalho noturno aos menores de 16 anos e o insalubre, aos menores de 18 anos e às mulheres.

Em face das alterações, a nova redação do art. 133, § 1º, d, vedava qualquer tipo de trabalho a menores de 14 anos, o trabalho noturno aos menores de 16 anos, e o trabalho insalubre aos menores de 18 e às mulheres.

Nas emendas de redação final, não ocorreram mais alterações neste artigo. A Constituição de 1934 foi a primeira a regulamentar o trabalho do menor, fixado em seu artigo 121, § 1º, d:

Art. 121.

§ 1º

d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 anos; e em indústrias insalubres a menores de 18 anos e a mulheres;

XI.1A Unicidade Sindical

Um dos direitos sociais que despertaram mais discussões, na constituinte de 1933-344, referia-se à adoção ou não da liberdade sindical, ou seja, se os empregados teriam ou não o direito de se associarem, em defesa de seus interesses. Esta questão também foi muito discutida nos trabalhos constituintes de Weimar. Os socialistas alemães, que assumiram o governo em 1919, sempre foram defensores, em seu programa político, do fortalecimento da

qual se denominava “Lei de saúde e moral dos aprendizes”. Nessa lei, se estabelecia o trabalho diurno máximo de 12 horas e proibição do trabalho noturno descontínuo. Daí por diante, foram melhoradas as leis e, pouco a pouco, se fez a redução de prazo, sem entretanto, chegar-se ao extremo da proibição do trabalho aos menores.

Nos Estados Unidos da América do Norte – o início da legislação em favor dos menores foi em 1836. Ficou, depois, estabelecido, por uma lei que visava diretamente o trabalho em 1842, que nenhuma criança menor de 12 anos seria empregada em serviço de qualquer estabelecimento manufatureiro por mais de 10 horas durante o dia. A multa era de 50 dólares aos infratores. Essas leis, portanto, que se iniciaram em 1842, determinavam restrições ao trabalho das crianças, pois a de 1836 dizia respeito à educação desses meninos. Agora, segundo a última estatística geral já divulgada de 1920, pois o recenseamento de 1930, ainda não estava apurado nesse ponto quando obtive esses dados, atingiram a mais de um milhão e 60 mil crianças que trabalhavam em diferentes misteres nos Estados Unidos.” (Anais, vol. XI, 1935, p. 196)

negociação entre sindicatos e a parte patronal³¹⁸, como principal meio para a estruturação dos direitos trabalhistas. Em consequência, a Constituição alemã fixou, em seu artigo 159, a liberdade de associação sindical³¹⁹:

Artigo 159.

Odireito de formar sindicatos e melhorar as condições trabalhistas e econômicas são garantidas paracada indivíduo e paratodas as ocupações. Todos os acordos e medidas que limitem ou obstruam esse direito são ilegais³²⁰.

No Congresso Sindical alemão ocorrido em Halberstadt (na Saxônia-Anhalt), no ano de 1892, 57 associações de trabalhadores resolveram se unir, para criarem uma central sindical. Com a Revolta Spartakista, a figura do grande sindicato ou do sindicato único passou a ser vista com reservas pelos socialistas, por facilitar o domínio dos comunistas. O modelo alemão adotado permitia, então, discricionariedade na formação das associações de empregados, sem limitação de quantitativo.

No entanto, Getúlio Vargas, ao assumir a chefia do governo federal, com a Revolução de 30, resolveu analisar a questão da sindicalização, não sob o olhar de Weimar, mas sim nos moldes corporativistas, então implantado na Itália³²¹. Em 19 de março de 1931, portanto mais de dois anos antes do início dos trabalhos constituintes, Vargas baixou o Decreto nº 19.770, regulamentando o direito à sindicalização das classes patronais e operárias e fixando a figura do sindicato único. O defensor desta estrutura era o Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor.³²²

³¹⁸Na Alemanha, de forma diferente da verificada no Brasil, não existem sindicatos patronais. Somente com o término da vigência, em 1890, das leis antissociais, propostas por Bismarck, foi permitida a abertura de organizações sindicais na Alemanha. Em novembro deste ano, ocorreu o primeiro congresso de sindicatos livres. O grande ponto debatido residia na opção entre a existência de pequenas associações locais ou a formação de uma grande organização central. A segunda opção acabaria vencedora, mas ainda haveria muitas controvérsias e mudanças na legislação alemã.

³¹⁹Na França, a Lei Chapelier (1791) colocou todas as associações de trabalhadores na clandestinidade.

³²⁰A Inglaterra adotou a liberdade de formação de associações sindicais, no ano de 1824.

³²¹O termo corporativismo tem sua origem na Europa medieval, quando foram estruturadas associações que reuniam trabalhadores pertencentes às categorias profissionais então existentes (pedreiros, carpinteiros, ferreiros, entre outros). Chamadas de corporações de ofício, regulamentavam, em especial, condições trabalhistas, preço, distribuição e as quantidades a serem produzidas. Em síntese, trabalhadores uniam seus esforços em busca de defenderem melhorias e alcançarem objetivos comuns. Apesar deste modelo ter desaparecido com o desenvolvimento do Estado liberal, que atribuiu ao mercado a função regulatória, séculos depois, mais precisamente em 1922, servirá de inspiração, na Itália, para estruturar um novo sistema político-social, pelo governo que ascendia ao poder, o de Benito Mussolini. Para eliminar a influência de marxistas e comunistas sobre os trabalhadores, o fascismo desenvolveu uma nova concepção que substituiu a luta de classes por uma cooperação. A partir de agora, governo e trabalhadores se uniram para alcançarem objetivos comuns, surgindo daí o nome de Estado Corporativista. Os sindicatos foram transformados em órgãos públicos e colocados sob o controle do Estado. Os representantes sindicais passaram a ter assento em conselhos estatais e a legislação trabalhista passava a ser elaborada não por partidos de esquerda, mas sim por um governo forte e ditatorial de direita. Em 21 de abril de 1927, foi promulgada a Carta Di Lavoro, aprovada pelo Gran Consiglio Fascista.

³²²A Associação de Empregados no Comércio, de São Paulo, em Memorial encaminhado ao Ministério do Trabalho, manifestou a sua oposição ao sindicato único, imposto pelo decreto nº 19.770, destacando: "ele é um monopólio tão execrável como o de qualquer produto ou indústria. E mais ainda: por que é o monopólio do pensamento, da liberdade e do

O anteprojeto Itamaraty, sob forte influência do modelo alemão, de forma contrária, decidiu pela adoção da pluralidade sindical, nos termos do seu artigo 123 :

Art. 123. É garantida a cada indivíduo e a todas as profissões a liberdade de união para a defesa das condições do trabalho e da vida econômica.

§ 1º. As organizações patronais e operárias, bem como as convenções que celebrarem, serão reconhecidas nos termos da lei.

§ 2º. Nenhuma associação poderá ser dissolvida senão por sentença judicial.

Ao ser recebido na constituinte, logo levantaram-se, em oposição, os constituintes classistas, pelo lado dos empregados, por serem contrários à pluralidade sindical. Entre os principais opositores, estava o constituinte Abelardo Marinho, um dos elaboradores da proposta de Lei de Sindicalização e Representação Classista, do governo Vargas, que trazia, como principais regras, a unicidade sindical e a representação classista³²³.

No entanto, o substitutivo manteve a redação do Anteprojeto Itamaraty, promovendo apenas alguns aperfeiçoamentos no texto, mas sem alteração no sentido, como evidencia o artigo 126 :

Art. 126. É garantido a cada indivíduo, e a todos que exerçam a mesma profissão, a liberdade de união para a defesa das condições do trabalho e da vida econômica e cultural.

§ 1º. As associações profissionais, bem como as convenções coletivas que celebrarem, na forma da lei, serão reconhecidas para os devidos efeitos.

§ 2º. Nenhuma associação profissional será dissolvida, independente de deliberação própria, a não ser por sentença judicial.

Era previsível que Vargas não desejava a preservação dos modelos fixados no Anteprojeto e no Substitutivo, ambos alinhados com Weimar. Houve, então, uma jogada política, dentro da Comissão dos 26, que atenderia aos interesses do governo provisório. Isto porque, apesar do texto principal manter a liberdade sindical, foi inserido, no artigo 11 das

direito. É estranho, mesmo, que se queira impor a, homens de um mesmo ofício, não poderem se agremiar senão numa única associação. O efeito que esse monopólio produz é diametralmente oposto ao que parece ter sido visado pelo decreto nº 19.770. O sindicato único desce rapidamente, em número e combatividade, reunindo apenas uma minoria extremada ou subserviente que, estribada no exclusivismo da lei, com o bafejo oficial, passará a agir em nome de uma imensa maioria que lhe é absolutamente infensa.” (Anais, vol. XIII, 1935, p. 217)

³²³Marinho participou da comissão elaboradora da proposta de Lei de Sindicalização, composta também por Valdemar Falcão, Herculino Cascudo e Estênio Caio. A redação final fixava a regra do sindicato único. Nas eleições para a constituinte, foi escolhido como representante dos profissionais liberais, juntamente com Levi Carneiro e Ranulfo Pinheiro. Articulou a oposição à eleição de Antonio Carlos, para presidente da Assembleia Constituinte, por ser este contrário à representação profissional. Como deputado, liderou a mobilização pela aprovação do modelo do sindicato único subordinado ao Ministério do Trabalho.

Disposições Transitórias, uma emenda proposta pelo constituinte João Vitaca, adotando o princípio da unicidade sindical, nos seguintes termos :

Art. 11. A lei de organização sindical assegurará a completa autonomia dos sindicatos, relativamente a partidos e governos, e garantirá a unidade sindical e liberdade política de seus associados.

O texto contraditório do substitutivo foi um reflexo direto do embate entre a concepção da unicidade defendida por Getúlio e a corrente favorável à liberdade sindical. A adoção do modelo de sindicato único, como uma das características fundamentais do modelo fascista, era uma medida típica dos estados totalitários. Muitos constituintes, dotados do espírito de elaborar uma Constituição com caráter democrático, opuseram-se a redação trazida pelo referido artigo 11.³²⁴

No entanto, na comissão dos 26, a adoção da unicidade não foi pacífica, pois, na parte final da redação do artigo 11 foi inserida a previsão de que o sindicato teria completa autonomia relativamente a partidos e governos.

A redação final do substitutivo não agradou aos dois lados. Os aliados de Vargas desejavam a unicidade, mas sem autonomia sindical. Outro grupo era contrário à figura do sindicato único. Entre os maiores opositores, destacava-se o Deputado Pinheiro Lima, autor da Emenda nº 1.390, instituindo novamente a pluralidade sindical, com a supressão de parte do texto do artigo 11, ADCT. As razões da sua proposição foram expostas na 20ª Sessão da Constituinte, em que se discutia a questão :

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, em discurso que tive a honra de pronunciar perante esta Assembléia, em 4 de Abril passado, permiti-me criticar uma disposição encarada à última hora no projeto substitutivo apresentado pela Comissão dos 26 referente à unidade sindical.

Considerei e considero ainda a fixação dessa norma na Constituição como verdadeiramente aberrante dos princípios de liberdade de associação, de liberdade de pensamento, de igualdade política, igualdade social, que felizmente tem norteado toda nossa existência de povo civilizado.

Não posso crer que a Assembléia Nacional Constituinte de 1934 queira tomar a si a responsabilidade gravíssima de, pela inscrição de um texto de tal natureza, dar o maior golpe que se poderia imaginar contra a tradição liberal do nosso povo.

Essa unicidade sindical que se pretendeu estabelecer no art. 11 das Disposições Transitórias, nada mais é que o sindicato único, enasiado pelo Governo provisório, através do Decreto nº 19.770 e que tão vivos protestos tem provocado em todo país,

³²⁴ Apesar da inspiração fascista, este modelo também era defendido por marxistas. Na 109ª sessão, o deputado Luiz Sucupira acusou João Vitaca de apresentar proposta que seguia o programa da Internacional Comunista, adotado pelo VI Congresso, reunido em Moscou, na data de 1º de setembro de 1928. O constituinte destacou que, na página 74 do referido Programa, lia-se “ao encontro da política seccionista dos reformistas, os comunistas defendem a unidade sindical na base da luta de classes, em cada país, e na escala internacional, sustentando e tornando sempre mais firme suas forças na ação Internacional Sindical vermelha”

por parte de inúmeras e prestigiosas associações. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 59)

A unicidade sindical, estruturada na Itália, sob o fascismo, mostrava-se muito conveniente para governos ditatoriais. Isto porque, com apenas um sindicato por categoria, ficava mais fácil para o Estado conseguir exercer um efetivo controle sobre a entidade e colocá-la a seu serviço. A maioria dos deputados classistas eram favoráveis à unicidade, por criar sindicatos mais fortes em termos de números de filiados e quantidade de recursos financeiros. Um dos poucos opositores foi o Deputado Pinheiro Lima, por considerar ser um modelo de inspriação facista com resultados visivelmente negativos para a classe trabalhadora ³²⁵, como destacado em seu discurso :

Aliás esse fenômeno se verifica na própria Itália, que modelou o sindicato único. Dizem as estatísticas que nesse país a sindicalização diminui dia a dia, pela falta de interesse que provoca a intervenção direta e draconiana do Estado na sua existência. Por efeito do sindicato único na Itália, as associações profissionais tornaram-se ali mero instrumentos da política ditatorial do Duce. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 88)

Para acirrar as discussões, havia também, na pauta de votações, uma segunda emenda apresentada pelo Deputado João Vitaca, em sentido contrário, ou seja, propondo a adoção da unicidade sindical. O referido constituinte, antes do encaminhamento à votação, defendeu o seu projeto, destacando em seu discurso :

Por outro lado, não podemos admitir a pluralidade sindical senão como simples propósito de dividir os trabalhadores para que o patronato possa mais livremente explorá-los e oprimi-los. A unidade sindical é necessária não só para a defesa dos interesses econômicos dos trabalhadores de uma determinada profissão ou ramo de indústria, mas ainda para a o exercício dos direitos políticos de representação profissional que acabam de ser assegurados pela Assembleia Nacional Constituinte. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 93)

Colocada em votação, a emenda Pinheiro Lima foi aprovada por 113 votos a favor contra 86, eliminando a unicidade sindical da Constituição de 1934. À bancada classista, forte apoiadora da medida, apenas restou protestar. ³²⁶

³²⁵ Pinheiro Lima também criticou o monopólio que se estaria instituindo no Brasil e o seu efeito de, na prática, acabar com o associativismo: “Faço justiça aos nobres propósitos do ilustre Sr. Lindolfo Collor, de pretender, com o citado decreto, encaminhar a ordem social e econômica em nosso país para a coordenação harmônica dos interesses patronais e profissionais e para tornar ativa e eficiente a ação do Estado no estudo e solução dos conflitos entre o trabalho e o capital. Mas é inegável que S. Ex. não foi feliz estabelecendo como fundamento de sua organização o “sindicato único”, pois este firmando caracteristicamente um monopólio provoca efeitos diametralmente opostos àqueles pretendidos pela lei. Na verdade, o espírito associativo que temos necessidade de estimular é precisamente amortecido e quase anulado, pela falta de emulação decorrente do privilégio que se pretende dar, em cada localidade a uma só associação”. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 88)

³²⁶ “É cheio de tristeza, com a mágoa de quem se sente ferido na organização que no Brasil se estava dando ao proletariado, que assisto à derrocada dessa obra, num minuto apenas, dividindo-se e fracionando-se o operariado, e preparando-se perigosa luta de classes no Brasil. A pluralidade sindicalista, senhores constituintes, podeis crer, trará para o Brasil proletário a anarquia completa, incapaz de ser controlada, e marcará o impatriotismo daqueles que votaram a favor da emenda”. Manifestação do deputado Martins e Silva, (Anais, vol. XXII, 1935, p. 102)

Como consequência da emenda Pinheiro Lima, o artigo 11 do ADCT teve que ser alterado. Também ficou prejudicada a proposta do Deputado Prado Kelly, que, destacando ser a matéria muito complexa para ser resolvida apenas em uma votação³²⁷, propôs a retirada do art. 11 do ADCT. Para este constituinte a controvérsia sobre a unicidade ou pluralidade não era de natureza constitucional, devendo a solução ser deixada para o legislador ordinário :

Que ponhamos abaixo o dispositivo agora e futuramente as disposições transitórias regulem a matéria, mas que a Assembléia não decida, no momento, nem pela unidade, nem pela pluralidade dos sindicatos. (Anais, vol. XII, 1935, p. 92)

A questão da opção entre unidade e pluralidade implicava a necessidade de avaliação de outra questão conexa : o sindicato deveria ou não ser autônomo. O governo provisório tinha planos de colocar os sindicatos sob seu controle, o que implicava a defesa da extinção da autonomia.

Atendendo aos interesses do governo, o Deputado Vasco de Toledo foi o autor de destaque, solicitando a retirada do texto “a lei de organização sindical assegurará a completa autonomia dos sindicatos”, no artigo 11, das Disposições Transitórias do Substitutivo³²⁸.

O Deputado classista Valdemar Reikdal, antes da votação, destacou que a inexistência de autonomia para os sindicatos, poderia implicar a sua extinção :

Sr. Presidente, pedindo a palavra para encaminhar a votação da matéria referente à autonomia sindical ou à liberdade dos sindicatos, devo declarar que a manifestação da Assembleia implica no esfacelamento dos sindicatos no Brasil, na desorganização das classes trabalhadoras, a fim de que elas sejam melhor exploradas pelos capitalistas. Diante disso, não posso fazer mais do que lançar o meu veemente protesto, em nome dessa classe miserável, espoliada, que só por si se poderá libertar das injustiças de que é vítima. (Anais XXII, vol. XII, p. 110)

O destaque foi aprovado e a Constituinte decidiu por não mais prever a ampla autonomia dos sindicatos. Após as alterações, a redação final do Projeto N. 1-B (aprovado no lugar do Substitutivo da Comissão dos 26) trouxe as seguintes disposições :

³²⁷“Sr. Presidente, V. Ex. é testemunha de que a Assembleia se divide em dois campos irreconciliáveis: há os que pleiteiam o critério da unidade de sindicalização e os propugnam pela pluralidade. A matéria, entretanto, é de extrema delicadeza, joga uma soma enorme de considerações técnicas e não poderia ser resolvida no atropelo desta votação. Nestas condições, Sr. Presidente, não seria inoportuno deixar que a lei ordinária regulasse a matéria, porquanto o processo legislativo comum permite maior amplitude de discussão, maior possibilidade de revisão e, até melhor votação, que se não pode obter na confusão, no atropelo dos nossos trabalhos. Que a matéria não é essencialmente constitucional, sabem-no todos”. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 91)

³²⁸Como justificativa, o referido Deputado destacou que “Precisamos, Sr. Presidente, para perfeita organização sindical, reconhecer, em parte, a autonomia dos sindicatos, sob pena de amanhã este ou aquele sindicato, desta ou daquela corrente se defrontar com o tufão da anarquia... Voltando ao assunto do requerimento de destaque, só tenho a dizer à Assembleia Nacional Constituinte que ou ela aprova o dispositivo dele constante, ou, pensada ou impensadamente, legaliza no Brasil a anarquia.”(Anais, vol. XXII, 1935, p. 99)

Art. 130. As associações de classe e os sindicatos profissionais, bem como as convenções coletivas de trabalho que celebrarem serão reconhecidas de conformidade com a lei.

Parágrafo único. A lei assegurará a pluralidade sindical e a completa autonomia dos sindicatos.

Mas o fim da unicidade sindical e a preservação da autonomia sindical, na redação final do Projeto N. 1-B, não significavam ainda a derrota definitiva de Vargas e do seu modelo corporativista. O governo provisório tinha poder de mobilizar constituintes e pressionar a favor de seus projetos.

Quando da votação das emendas de redação final, no período de 01 a 07 de julho, foram apresentados dois destaques que eliminavam a pluralidade e a autonomia sindical. A evidenciar o funcionamento das pressões do governo, houve aprovação parcial das propostas, o que implicou nova mudança do texto.

Na redação final, foram eliminadas as previsões expressas de pluralidade e autonomia, no entanto, não foram inseridas regra sobre a unicidade e o controle pelo Estado. A Constituição de 1934 passou a fixar a regra sobre a organização sindical brasileira apenas em seu artigo 120, de forma muito sucinta, limitando-se a fixar que “os sindicatos serão reconhecidos de conformidade com a lei”.

Mas, Vargas não abriria mão, qualquer que fosse o cenário, de seu modelo corporativo. O governo provisório, há poucos dias da entrada em vigor da nova Carta, que ocorreria em 16 de julho de 1934, baixou novo ato reforçando o modelo de sindicato único, já fixado no Decreto 19.770/1931. Isto porque, em 12 de julho, foi publicado o Decreto nº 24.694, colocando os sindicatos profissionais como órgãos de defesa, coordenação e colaboração com o Estado³²⁹. Alguns anos depois, com o golpe do Estado Novo, o modelo corporativista seria consolidado, em definitivo e, em grande parte, perduraria até os dias atuais.

Os socialistas de Weimar foram contrários ao modelo de sindicato único, em face da possibilidade de facilitação do domínio pelo partido comunista. Não nos alinhamos com os alemães e com a ideologia social democrata. A grande influência viria da Itália e do modelo fascista. Nossa organização sindical foi inspirada no Estado forte de Mussolini.

³²⁹Em 05 de julho de 1939, portanto já no Estado Novo, Vargas vai baixar o Decreto nº 1.402, acentuando o corporativismo no Brasil. Os sindicatos deveriam ser um braço do Estado na luta contra o radicalismo esquerdizante.

O fascismo seria derrubado em 1944, Vargas cairia, em 1945, mas, até hoje, mantivemos o modelo de sindicato único e subsidiado com recursos públicos (o imposto sindical, depois transformado em contribuição sindical).

XI.2 - O Direito de Greve

A Constituição de 1824 foi silente, por completo, sobre a possibilidade de paralisações grevistas.³³⁰No entanto, durante o Império, foram registrados movimentos paredistas, inclusive por parte de escravos. Em 1858, os tipógrafos do Rio de Janeiro pararam de trabalhar, para pressionarem por melhorias das condições de trabalho. Até a Lei Aurea (1888), o trabalho era predominantemente escravo, onde a relação estabelecida entre as partes era de propriedade, não pessoal. Em consequência, os direitos trabalhistas dos escravos, incluindo o recebimento de salários, eram inexistentes e também inexistia a possibilidade de reivindicações por melhorias. A Constituição de 1891, influenciada pelo modelo liberal americano, não previa, em seu texto, sequer os direitos trabalhistas básicos, como a limitação da jornada de trabalho. Para agravar o quadro, da independência até 13 de maio de 1888, predominava, no Brasil, o trabalho escravo, onde as pessoas que laboravam não eram equiparadas a indivíduos titulares de direitos, mas sim reduzidas a um bem e submetidos ao direito de propriedade.

Até a Revolução de 30, paralizações de trabalhadores eram tratadas como atos de desordem e indisciplina, a ensejar a atuação policial.³³¹Como exemplo, destacamos a greve geral ocorrida em São Paulo, no ano de 1917, duramente reprimida, com o registro de mortes e prisões. Também, no quadro internacional, não havia um consenso e unanimidade quanto à possibilidade de exercício de atividades grevistas.³³²Havia duas concepções muito negativas contrárias a aprovação deste direito: a primeira, por implicar em legalizar ato de desobediência extrema, pois os empregados paralizavam suas atividades, sem a autorização do empregador. Segundo, porque com o avanço do marxismo, passou a ser vista como uma medida de desestabilização da ordem social e política, inserta na luta de classes, ao mobilizar os trabalhadores para o confronto com os seus chefes.

³³⁰ A Constituição dos Estados Unidos não traz, em seu texto, direitos trabalhistas.

³³¹ O Código Penal de 1890 tipificava, em seu artigo 206, a greve como ilícito penal, punível com pena de um a três meses.

³³² Na França, a Lei Chappelier (1791) vedava agrupamentos profissionais para defesa de interesses coletivos, e o Código Penal de Napoleão (1810) previa pena de prisão e multa para os trabalhadores grevistas.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder implicou expressivas alterações no quadro dos direitos trabalhistas. Havia sinais claros de que o governo provisório caminhava no sentido de implantação do modelo corporativista, que implicaria transformar os sindicatos em órgãos colabores do Estado. Adotar-se-ia a possibilidade de negociação dirigida e ordeira por sindicatos controlados pelo Estado. Esta nova estrutura era incompatível com trabalhadores promovendo greve ou atos de instabilidade. A Consolidação das Leis Penais, de 1932, no seu artigo 204, punia, com pena de um a dois anos, provocar a cessação do trabalho, com o uso de ameaça ou violência.³³³

Os alemães conferiram amplo direito aos empregados de se associarem, formando sindicatos, que atuariam para a melhoria das condições econômicas e sociais. Para conferir um instrumento de pressão a favor de soluções, a Carta de Weimar possibilitava o direito de paralizações grevistas, no seu artigo 159 :

Art. 159. A liberdade de greve para a defesa e melhoramento das condições de trabalho e da vida economica é reconhecida a cada um per si e a todas as profissões. Todos os acordos e disposições tendentes a limitar ou impedir essa liberdade são ilícitos.

A Comissão Itamaraty, apesar dos avanços sociais que promoveu, sofreu influência de dois fatores. Primeiro, a regra constitucional alemã que conferia aos trabalhadores, o amplo direito de greve. Segundo, os interesses de Vargas, que, com seu alinhamento ao corporativismo italiano, assumiu uma posição de exclusão, do ordenamento jurídico, da possibilidade de realização de greves. Este antagonismo ficou evidenciado no Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, que regulamentou a sindicalização no Brasil, o qual, não conferiu a possibilidade de realização de paralizações, e, em caso de descumprimento, impunha elevadas multas, fechamento temporário do sindicato, da federação ou confederação, destituição da diretoria ou dissolução definitiva.

³³³Decreto nº 22.213/32 (Consolidação das Leis Penais) Art. 201. Constranger ou impedir alguém de exercer a sua indústria, comercio ou ofício; de abrir ou fechar os seus estabelecimentos e oficinas de trabalho ou negócio; de trabalhar ou deixar de trabalhar em certos e determinados dias. Pena de prisão celular por três meses a um ano. § 2º - Causar ou provocar cessação ou suspensão de trabalho por meio de ameaças ou violências para impor aos operários ou patrões aumento ou diminuição de serviço ou salário. Pena – de prisão celular por um a dois anos.

Os membros da comissão alinharam-se a segunda opção, não adotando o direito de greve, que foi substituído, nos termos do artigo 123, pela prerrogativa da liberdade de sindicalização,³³⁴ nos seguintes termos :

Art. 123. É garantida a cada indivíduo e a todas as profissões a liberdade de união para a defesa das condições do trabalho e da vida econômica.

§ 1º. As organizações patronais e operárias, bem como as convenções que celebrarem, serão reconhecidas nos termos da lei.

Na constituinte, de forma diversa da ocorrida na Comissão Itamaraty, o direito de greve foi um dos temas que gerou mais conflitos e discussões entre os parlamentares. As divergências ocorreram entre, de um lado, os representantes dos empregados, e, de outro, os representantes dos empregadores, a bancada governista e políticos ligados aos produtores industriais e rurais.

O deputado Alcir Medeiros, classista representante dos empregados, apresentou emenda ao artigo 123 do anteprojeto, criando o direito de greve, ao propor a seguinte redação:

Art. 123. É garantida a todo indivíduo e às profissões, a liberdade de associação, livre da tutela do poder público, para a defesa das condições do trabalho e da vida econômica, assegurado o direito de greve, sem qualquer medida coercitiva.

O substitutivo constitucional ao Anteprojeto, sob a relatoria do deputado Marques dos Reis, alterou o anteprojeto³³⁵, acolheu parcialmente as propostas dos deputados e fixou, expressamente, em seu art. 159, letra h, o direito de greve, nos seguintes termos:

Art. 159.

h. direito de greve pacífica.

Até a proposta do substitutivo, nunca houve, no Brasil, um projeto de lei permitindo paralizações grevistas. O Governo Provisório de Vargas, apesar de sua política de regulamentação trabalhista, deixou claro que utilizaria a solução de litígios entre empregados

³³⁴ “Até porque, no anteprojeto, não se cogitava disso, não se assegurava o direito de greve ao trabalhador. Se havia alguma coisa liberal no anteprojeto, que nós deturpamos, que aviltamos, que tornamos reacionário, não foi a garantia do direito de greve. Ao contrário. Lá está, com todas as letras –o “dever de trabalhar, salvo impossibilidade física”. Era a única disposição. À sombra deste dispositivo, uma jurisprudência reacionária obrigaria, amanhã, todos os operários que se envolvessem numa greve, a cumprirem o dever de trabalhar quando neme. Isso era o que estava no anteprojeto”. Discurso no plenário, do Deputado Levi Carneiro (Anais, vol. IX, 1935, p. 406)

³³⁵ “...até porque, no anteprojeto, não se cogitava, não se assegurava o direito de greve ao trabalhador. Se havia alguma coisa liberal no anteprojeto, que nós deturpamos, que aviltamos, que tornamos reacionário, não foi a garanti do direito de greve. Ao contrário, Lá está com todas as letras – “o dever de trabalhar, salvo impossibilidade física”. Era a única disposição. À sombra desse dispositivo, uma jurisprudência reacionária obrigaria, amanhã, todos os operários que se envolvessem numa greve, a cumprirem o dever de trabalhar, “quando neme”. Isso era o que estava no anteprojeto. Agora, nós, da Comissão Constitucional”. Discurso do deputado Levi Carneiro (Anais, vol. IX, 1935, p. 406)

e empregadores far-se-ia somente ou por negociação ou por meio de Juntas de Conciliação e Arbitragem.

Apesar do texto do substitutivo apresentar uma redação menos radical, pois tolerava a greve, desde que esta fosse realizada, de forma pacífica, ou seja, sem ameaças ou violência, a redação não agradou a nenhum dos lados. Os conservadores afirmavam que autorizar paralizações do serviço pelos trabalhadores era muito perigoso. Os representantes de empregados consideravam que impor condições para a realização de greve, equivaleria a anular o direito por completo.

Nas emendas de segunda discussão, apresentadas ao substitutivo, no período de 08 de maio a 08 de junho, surgiram várias propostas. Para minimizar a oposição, foram aprovadas duas alterações na redação do substitutivo: a primeira, trocando o termo “greve por resisitência”, considerado mais suave; a segunda, fixando a necessidade de previsão legal para defini-lo. Assim, a letra h trouxe, em sua nova redação, o “direito de resistência pacífica, nos termos da lei”.

Há de se destacar que o governo provisório tinha interesse direto nesta discussão, pois, o seu projeto trabalhista incluía a instituição de sindicatos controlados pelo Estado, remetia a solução dos litígios para a Justiça do Trabalho, ainda em criação, e excluía qualquer direito de greve³³⁶. Foi justamente o líder do governo na constituinte, Deputado Medeiros Neto, que solicitou o destaque da referida letra h, retirando, por completo, do texto da Constituição, a existência do direito grevista.

Durante os debates para a votação do destaque, a bancada classista representativa dos empregados mobilizou-se contra a extinção do direito de greve³³⁷. O Deputado Vasco Toledo, integrante deste grupo, manifestou ao plenário sobre a necessidade de aprovação da possibilidade de paralizações grevistas, nos seguintes termos:

³³⁶“Para mim, o direito de greve pacífica é indiscutível, fora de qualquer controvérsia. Se alguém lhe criou restrições no Brasil, foi, aliás, a legislação trabalhista do Governo Provisório, que como V. Ex^a sabe, ao estabelecer as juntas Conciliação e Arbitragem, determinou que, nos casos de conflito de interesse, a desobediência seria motivo para expulsão do operário”. Discurso do deputado Levi Carneiro (Anais, vol. IX, 1935, p. 407)

³³⁷O deputado classista Zoroastro Gouveia sobre o direito de greve foi declarou, em plenário, que “é corolário lógico do direito de associação. Negar o direito de greve é negar o direito de associação. É o que diz Kefer, que não é socialista; é o que diz Martin-Granizo, que também não é socialista: é empregado do Ministério do Trabalho, da Espanha.O direito de greve é consequência do direito de associação”. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 498)

Sr. Presidente, o que está inscrito na letra h do art. 11 – matéria aliás sobejamente debatida em nossas reuniões da manhã- é um direito que a Assembleia não poderá deixar de reconhecer ao trabalhador brasileiro. ... Sr. Presidente, o que se consagra na letra h é um direito real, líquido, que em absoluto não se pode negar a quem trabalha, sob pena de, mais uma vez, cometermos injustiça, cujas consequências não estamos em condições de prever. É mais do que honesta a nossa pretensão. Quando pedimos à Assembleia Nacional Constituinte se consigne na Carta Política do Brasil o direito da resistência pacífica, nas condições da lei, outro objetivo não temos senão o de regular este direito, para que, assim, melhor fiquemos, nós os trabalhadores, assegurados no seu exercício, e, bem assim, os poderes públicos, na certeza de que, quando a resistência se verificar, será porque nenhuma forma conciliatória foi possível encontrar para dirimir questões que surgem diariamente entre operários e empregadores. Sr. Presidente, o direito de resistência pacífica é reconhecido universalmente, regulado, como se acha, nas legislações mais cultas. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 497)

Mas, todos estavam cientes de seria uma luta difícil, muito difícil, com muitos inimigos a enfrentar. A começar pela classe patronal que, logicamente, não era favorável ao direito de greve. Horácio Lafer, deitado classita pelos empregadores, apresentou, como argumento contrário, a incompatibilidade de movimentos grevistas com a instituição de uma justiça trabalhista:

Sr. Presidente, tendo sido criada a Justiça do Trabalho – vou colocar a questão em poucas palavras – ou a resistência se estabelece antes da intervenção da mesma justiça, e, neste caso, um dos fundamentos mais fortes que levaram os Deputados a votar por aquela providência está invalidado, porquanto o que se visava era evitar os dissídios, ou se vai operar depois da sentença da justiça, e nestas condições, a inutiliza. Sejamos lógicos : ou reconhecemos o direito de greve, de resistência, e acabamos com a Justiça do Trabalho, ou criamos essa Justiça, e suprimimos o direito à resistência. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 498)

Em contestação, o deputado Zoroastro Gouveia trouxe o exemplo da Espanha, onde havia uma justiça trabalhista e o direito de greve. O deputado Armando Laydner afirmou que a justiça trabalhista poderia evitar uma greve, mas não poderia acabar com este direito trabalhista. Prado Kelly, constituinte pelo estado do Rio de Janeiro, e um dos signatários da emenda que criou a Justiça do Trabalho, ressaltou que o novo órgão não poderia afastar o direito de greve, pois sequer fora estabelecido o caráter coercitivo das decisões proferidas. Acrescentou, ainda, que, na verdade, em face das mudanças e abrandamentos no texto, a constituinte estaria apenas conferindo ao trabalhador o direito de resistência pacífica, que tinha raízes na Revolução Francesa:

Ora, Sr. Presidente, no regime clássico da democracia liberal não se punha em dúvida a liberdade do trabalho, e, em consequência, um dos seus efeitos, que vinha a ser o da renúncia ao cumprimento forçoso das obrigações contraídas. Era esse o regime instaurado, por assim dizer, na República, com a primeira Constituição, a de 24 de fevereiro de 1891. Diz-se agora, que foi instituída a Justiça do Trabalho e, com esta simples providência, não se torna necessário consagrar o direito à resistência pacífica, nas condições da lei. Mas distingamos: não está em causa, propriamente o instituto da greve e, sim, o da resistência pacífica nas condições da

lei. Deve lembrar-se a Assembleia que na Carta Magna, que a revolução de 1789 outorgou à França, se estabelecia o princípio constitucional por excelência, nas democracias – o da resistência à opressão. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 499)

Os constituintes ligados a Vargas também participaram das discussões, mas não do lado favorável à greve. O líder da maioria, deputado Medeiros Neto, veio a plenário, justificar o seu pedido de exclusão, do texto constitucional, do direito de greve ou de resistência pacífica, destacando em seu discurso, a incompatibilidade desta prerrogativa com a criação da Justiça do Trabalho:

Mas, Sr. Presidente, estabelecendo o preceito, não suponham os operários que são eles que ficam, apenas, com o direito de resistência pacífica. O mesmo direito terão os patrões, com o lock-out. Neste caso, não teríamos dado passo algum, estabelecendo mais um aparelho dispendioso na administração pública. Se, por acaso criássemos – como alguns querem – o direito de resistência pacífica após o recurso a todos os meios legais, teríamos determinando a falência desses tribunais, negando poder coercitivo às suas sentenças. Não posso, Sr. Presidente, ser incoerente com minhas convicções. É a razão por que, a despeito do alvoroço das honradas classes trabalhadoras nesta Assembleia mantendo meu requerimento de destaque. (Anais, vol. XXI, 1935, p. 508)

Ressaltamos que Getúlio Vargas era claro em seu antagonismo ao direito de greve, tanto que, na Constituição de 1937, com a implantação do Estado Novo, a greve e o lock-out são proibidos, nos termos do artigo 139³³⁸.

No final, a proposta de destaque do deputado Medeiros Neto saiu vencedora por 99 votos a favor, e 82 contrários. Terminadas as votações, a redação final do Projeto N. 1-B (segundo substitutivo) não mais atribuiria aos empregados, o direito de greve ou de resistência, ainda que pacífica.

No período de 01 a 07 de julho, quando da votação final em plenário do texto constitucional, não houve alteração do quadro. Os representantes dos empregados estavam convencidos de que não teriam força para impor a possibilidade de paralizações trabalhistas.

A Constituição de 1934, apesar de entrar para a história como a primeira a fixar os direitos sociais, ao final, não consagrou o direito de greve. Tivemos, aqui, uma vitória importante de Vargas que conseguiu atrelar a solução dos conflitos entre patrões e empregados, exclusivamente a sua recém-criada Justiça do Trabalho.

O texto final ficou assim redigido no artigo 122, da Carta de 34 :

³³⁸Art. 139. Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum. A greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional. (Constituição de 1937)

Art. 122. Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do Trabalho, à qual não se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I.

Parágrafo único - A constituição dos Tribunais do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao princípio da eleição de membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido entre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual.

CAPÍTULO XII

A EDUCAÇÃO E A CULTURA

Um dos problemas mais graves que assolavam o Brasil, em 1934, residia no deficiente serviço público de educação. O cenário crítico era caracterizado pelos elevados índices de analfabetismo entre menores e adultos, combinado com a falta de acesso a escolas, por parte das crianças e jovens de baixa renda. Não é difícil entender o porquê deste cenário, ao considerarmos que o país passara por séculos de total descaso, durante o período colonial, e de progressos ínfimos ao longo do Império e da República Velha.

Durante a nossa primeira Constituinte, em 1823, uma proposta, datada de 1º setembro, de autoria dos deputados Antônio Carlos, José Bonifácio, Pereira da Cunha, Bitencourt Sá, Araújo Lima, Aguiar de Andrade e Muniz Tavares, previa a instituição de escolas primárias, ginásios e universidades, ao longo de todo o território nacional³³⁹. No entanto, D. Pedro I determinou a dissolução da Assembleia e, em consequência, a Carta Magna que estava sendo elaborada nunca chegou a ser finalizada.

A Constituição de 1824 se limitou a prever, em seu inciso XXXII, art. 179, que a instrução primária era gratuita a todos os cidadãos, mas como não havia escolas no país e não havia vontade e obrigação dos poderes públicos em abri-las, na quantidade mínima aceitável, esta disposição tornou-se inócua³⁴⁰. Um exemplo clássico deste quadro³⁴¹, reside em Machado de Assis, primeiro presidente da Academia Brasileira de Letras e um de nossos maiores escritores, que, em face da pobreza de sua família, não cursou universidades, e apenas pode frequentar, por curto período, a escola pública. O seu acesso à educação em estabelecimentos do Estado, como a dos demais brasileiros com insuficiência de recursos, foi, portanto, muito reduzido.

A Constituição de 1891, com seu espírito fortemente liberal, agravaria o quadro, pois se limitava a prever, em seu art. 35, item 3º, que competia à União, a criação de instituições de ensino superior e secundário, deixando implícito que o ensino primário competiria aos Estados. Tratava-se, portanto, de uma descentralização desacompanhada de regras fixando obrigações quanto aos níveis de gastos, a qualidade dos serviços prestados e as metas de educação do povo a serem alcançadas.

³³⁹ A proposta de José Bonifácio e outros apresentava os seguintes termos: Art. 250. Haverá, no Império, escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais. Art. 251. Leis e regulamentos marcarão o número e a constituição desses úteis estabelecimentos.

³⁴⁰ Levi Carneiro destacou a ausência de vontade política do próprio Imperador, no avanço da educação: “E na questão do ensino, que fez o Império? As vacilações, os erros, as omissões, os tropeços, que a República terá cometido agravadamente; mas que não permitem atribuir aos estadistas do Império clarividência superior aos da República. Há um episódio que desejo recordar: em 82, Rui Barbosa escreveu dois monumentais pareceres sobre a reforma do ensino secundário e primário, contou ele mesmo que o Imperador o chamou ao Paço de São Cristovão e ali se deteve com ele, durante três horas, em conversa, os joelhos dele junto com os joelhos de Rui Barbosa, e sobre ambos aberto o parecer, que lera e anotara meticulosamente. Dali poderia ter resultado uma reviravolta na formação do Brasil; nada resultou porém”. (Carneiro, 1936, p.28)

³⁴¹ Outro exemplo da distorção existente no período imperial, reside no colégio Pedro II. Tratava-se de uma escola pública, inaugurada em 1837. No entanto, o ensino era cobrado e o acesso sujeito a indicações. Em consequência, foram excluídas crianças pobres e o colégio era voltado para os filhos da elite política e das classes economicamente mais fortes. Entre seus alunos, estavam futuros presidentes do Brasil, como Rodrigues Alves e Washington Luís.

Durante a República Velha³⁴², como se entendia que a competência para a prestação dos serviços educacionais primários estava circunscrita aos Estados, ocorreram graves distorções, pois a União, apesar de ser o ente federado que mais arrecadava, era também o que menos gastava e investia na área, em termos percentuais.³⁴³ O descaso era tamanho que nos Estados do sul, onde os números da educação mostravam-se melhores, muitas das escolas eram montadas pelos próprios imigrantes, para educarem seus filhos, que acabavam sequer aprendendo a língua portuguesa.³⁴⁴

O constituinte Fernando Magalhães, deputado pelo Estado do Rio de Janeiro, destacou, em seu discurso plenário, a gravidade das estatísticas nacionais, em especial, o fato de que apenas 3% das crianças brasileiras conseguiam concluir o ensino primário:

Não quero perguntar se podemos encontrar hoje contribuição tão valiosa; mas o certo é que, no ano de 1880, havia no Brasil inteiro seis escolas para dez mil alunos, e no ano de 1920, a estatística marcava o mesmo número: seis escolas para dez mil alunos. Ainda mais. Quando sabemos, pelas estatísticas de 1930, que, dentre mil crianças em idade escolar, 513 não frequentam, nem se matriculam nas escolas públicas; 110 matriculam-se, mas não frequentam; e que, apenas, dessas mil crianças em idade escolar, só 30 complementam sua instrução primária, vemos que, na população do Brasil, poder-se-ia talvez calcular dolorosamente a capacidade intelectual por este número insignificante de 3% das crianças possuindo ensino primário completo. (Anais, vol. II, 1935, p. 559)

Getúlio Vargas também ressaltou, em seu pronunciamento, quando da abertura dos trabalhos constituintes, a necessidade prioritária de avanços na educação nacional³⁴⁵, em face do crítico quadro de deficiência, presente, sobretudo, no ensino primário³⁴⁶:

Devemos repetir que educar não consiste somente em ensinar a ler. O analfabetismo é estigma de ignorância, mas a simples aprendizagem do alfabeto não basta para

³⁴²Em 1890, Benjamim Constant promoveu uma reforma da instrução pública, através do Decreto nº 891, regulamentando o ensino primário e o secundário. No entanto, as mudanças estavam circunscritas apenas ao Distrito Federal e baseavam-se em alterações curriculares, para a inserção de novas matérias, em especial a educação moral e cívica. Em termos práticos, os resultados da reforma foram pífios, não trazendo avanços ou melhorias no quadro existente.

³⁴³Segundo os levantamentos feitos em 1932, que subsidiaram os trabalhos da constituinte, a União gastava apenas 4,3% de sua renda com educação, enquanto os Estados gastavam 10,4% e a média dos municípios era 22%.

³⁴⁴Em face da ausência de escolas públicas, as colônias alemãs no Brasil investiram na estruturação de suas próprias unidades de ensino para as crianças. O problema era o de que, como não havia nenhum subsídio e controle público, as pessoas eram educadas segundo a língua e a cultura da Alemanha, ou seja, totalmente dissociadas da realidade brasileira. Não era incomum acharmos brasileiros que não sabiam sequer falar português.

³⁴⁵Como exemplo de progresso pela educação, Vargas citou, em seu discurso, não a Alemanha, mas sim o Japão: “Relembrai o exemplo do Japão. O imperador Mutzuhito, certo dia, baixou um édito determinando “fosse o saber procurado no mundo onde quer que existisse, e a instrução difundida de tal forma que em nenhuma aldeia restasse uma só família ignorante e que os pais e irmãos mais velhos tivessem por entendido que lhes cabia o dever de ensinar os seus filhos e irmãos mais moços”. O imperador foi obedecido. O milagre da instrução, em pouco mais de 40 anos, de 1877 a 1919, fez com que a exportação e a importação do país centuplicassem; o Japão vencia a Rússia e entrava para o rol das grandes potências”. (Anais, 1935, vol. I, p. 109)

³⁴⁶Segundo a Constituição de 1891, o ensino primário era prestado pelos Estados. O ensino secundário e superior recaía sobre a União. No entanto, evidentemente não adiantava desenvolver o ensino universitário, se não conseguíamos sequer alfabetizar as crianças ou promover a educação dos adolescentes. Vargas destacou, neste discurso, que apenas 6% dos que iniciavam seus estudos (que já era a minoria), chegavam a completar os estudos, com a aprovação nos exames finais. Havia um delicado problema de ordem financeira, pois grande parte dos Estados não possuíam recursos financeiros suficientes para uma educação pública de qualidade.

destruir a ignorância. A massa de analfabetos, peso morto para o progresso da nação, constitui mácula que nos deve envergonhar. É preciso confessá-lo corajosamente, toda a vez que se apresentar ocasião. Quero referir-me, evidentemente, ao ensino primário, básico para qualquer processo de instrução. Substituindo as palavras pela evidência dos algarismos, restrinjo o comentário sobre a sua tremenda deficiência e desorganização aos dados e confrontos estatísticos mais recentes. Diante da realidade destas cifras, não cabem conjeturas otimistas. Não é possível ensinar sem escolas³⁴⁷. O número das existentes está muito aquém das necessidades. O problema da educação do povo continua a ser ainda e sempre o nosso magno problema. No momento em que se vai reorganizar a vida política do país torna-se evidente oportunidade lembra-lo e trazê-lo à consideração da Assembleia Nacional Constituinte, que, certamente, procurará dar-lhe solução completa e definitiva. Não temos o direito de postergar indefinidamente essa solução. A dolorosa verdade aí está, desdobrada perante a nação, desafiando com toda a trama da sua complexidade angustiante, a nossa maior soma de boa vontade e energia. (Anais, vol. I, 1935, p. 108)

Para uma população de aproximadamente 40 milhões de habitantes, o número de pessoas que sabia ler e escrever era de cerca de 8 milhões. Desse total, a maioria era dotado de conhecimentos básicos sobre a língua, ou seja, foram alfabetizadas, com a finalidade apenas de serem enquadradas como eleitores. Em síntese, o quadro mais otimista indicava que o Brasil possuía 80% da população analfabeta.

Portanto, os integrantes da Comissão Itamaraty e os constituintes de 1934 iriam se defrontar com um acervo de problemas que incidiam sobre a educação no Brasil, que poderíamos sintetizar nos seguintes tópicos:

- 1) Não havia escolas estaduais e municipais, em quantitativo próximo do mínimo satisfatório;
- 2) Não havia uma definição sobre o valor mínimo que cada ente federado deveria investir em educação;
- 3) Inexistia previsão definindo se o ensino deveria ser integralmente público, ou aberto à iniciativa privada;
- 4) O ensino técnico-profissional era incipiente e incapaz de atender a parcela ínfima da população³⁴⁸;
- 5) O ensino primário era excludente, pois apenas poucos alunos conseguiam ter acesso;

³⁴⁷Um dos problemas centrais na educação nacional referia-se ao investimento insuficiente para estruturar e manter um sistema de ensino eficiente e universal. Sem abrir mais escolas, aparelhá-las, contratar professores, não avançaríamos. A questão dos custos certamente era muito delicada, pois implicava a retirada de dinheiro a força de todos os entes federados. Vargas destacou que, nos Estados Unidos, o ensino primário consumia orçamentos anuais em torno de 26 milhões de contos da moeda brasileira, e conclui que “entre nós, a questão é insolúvel pelo vulto das despesas que exige, incompatível com a nossa carência de recursos”.

³⁴⁸Evidenciando o grave quadro do nosso ensino técnico, o constituinte Lauro Passos destacou que, nos Estados Unidos, em média, 20% dos alunos das escolas primárias recebiam educação profissionalizante, enquanto que no Brasil o número não chegava a 0,7%. Ou seja, nossa proporção era 28 vezes menor que a dos americanos. O estado da Bahia, apesar de possuir um total de 4 milhões de habitantes, possuía apenas uma escola profissional.

- 6) Havia, ainda, a questão sobre a possibilidade de ser ministrado ensino religioso em escolas públicas.

Na Alemanha, a importância conferida à questão do ensino³⁴⁹ apresentava sensíveis diferenças em relação ao Brasil. A educação pública e universalizada era considerada uma política estatal central e estratégica para o progresso da nação. Por este motivo, Weimar trouxe um extenso capítulo composto de oito artigos (142 a 150), com minucioso detalhamento, que contou com apoio tanto da bancada socialista, quanto dos conservadores.

Os alemães tinham duas concepções acerca da educação: primeiro, a escola é o meio para formar tanto o cidadão que atenda aos padrões da sociedade, quanto o profissional que atenda às exigências do mercado de trabalho,³⁵⁰ como fixado no artigo 148³⁵¹. Segundo, a educação estava assentada sobre a escola pública (Einheitsschulle), universalizada, nacionalizada e gratuita, afastando-se, assim, a comercialização do ensino e a existência de alunos com níveis educacionais diferenciados. A Carta alemã estava, portanto, assentada sob a lógica de qualificação e uniformização. Para conseguir seu objetivo, eram elencadas, como principais disposições:

- 1) A instrução da juventude ficaria a cargo das escolas públicas, para a qual contribuiriam o Reich, os Estados e os Municípios (art. 143);
- 2) A formação do magistério seria regulada, de modo uniforme, pelo Reich (art. 143);
- 3) Os professores de escolas públicas tinham direitos e deveres assegurados aos funcionários públicos;
- 4) Todos tinham o dever de frequentar a escola, começando pelo ensino primário, com duração mínima de oito anos, e continuando nas escolas complementares, até os dezoito anos (art. 145);

³⁴⁹ A Igreja, durante a Idade Média, foi a responsável, na Alemanha e em outras regiões da Europa, pela estruturação e desenvolvimento de um avançado sistema educacional, voltado para a instrução de religiosos, de crianças e de jovens, preparando-os para o ingresso como clérigos. O monopólio exercido pela Igreja, no campo do ensino, a tornou uma força política e cultural. Com a Reforma Protestante, Lutero defende um novo modelo de escola. Seu colaborador, Johannes Bugenhagen, com seus trabalhos sobre a organização da educação, inspirou a estruturação de uma educação primária e pública, nas cidades do norte da Alemanha, que aderiram ao protestantismo. A concepção residia na implantação de uma educação comum para todos, em substituição à educação religiosa para alguns.

³⁵⁰ Na Alemanha, a formação do cidadão e do profissional estão ligados diretamente à escola. A igreja também segue esta lógica, ao impor, aos seus fiéis, preparações, por meio de instrução, para avançarem no seu convívio religioso. No Brasil, a educação não era considerada como um serviço indispensável para a integração das crianças e jovens à sociedade e ao mercado de trabalho.

³⁵¹ Art. 148 (Constituição de Weimar): Em todas as escolas deverá haver o cuidado com a educação moral, incluindo ideias cívicas, dando a necessária aptidão pessoal e profissional, inspirando-se no espírito da nação alemã e da concórdia entre as nações. Os direitos e deveres cívicos e o ensino profissional são matérias obrigatórias nas escolas. Quando do fim da escolaridade obrigatória, todo aluno receberá um exemplar da Constituição.

- 5) O ensino e o material escolar nas escolas primárias e de aperfeiçoamento seriam gratuitos (art. 145);
- 6) O ensino seria estruturado em ensino primário, secundário e superior, sendo acessado apenas por critérios meritocráticos, como fixado no artigo 146 da Carta alemã (art. 146)³⁵²;
- 7) Com a finalidade de permitir o acesso dos meninos pobres aos estabelecimentos de ensino médio e superior, o Reich, os estados e os municípios forneceriam meios, especialmente auxílio aos pais, até a conclusão dos estudos (art. 146);
- 8) As escolas particulares dependiam de autorização do Estado (art. 147);
- 9) Em todos os estabelecimentos de ensino desenvolver-se-ia o espírito de consciência nacional, educação moral, cívica, valor pessoal e profissional (art. 148);
- 10) O ensino religioso seria matéria do programa ordinário das escolas. Os menores somente tomariam parte no ensino da religião quando as pessoas, que pudessem decidir sobre a educação religiosa, manifestarem a sua vontade (art. 149).

Ressaltamos que a Alemanha instituiu a igualdade de todos perante o direito à instrução. A Carta alemã impunha a obrigação a todas as crianças e adolescentes em idade escolar, independentemente da classe econômica, de sentarem nos bancos das escolas públicas, para serem submetidas a um processo educacional³⁵³. Destacamos que o Estado não estava a oferecer instituições escolares pública de qualidade para os estudantes de classes econômicas mais altas e de outras de qualidade inferior para os alunos mais pobres. Pelo contrário, estava sim a impor a escola única para todas as classes sociais. O constituinte Prado Kelly destacou, em seu discurso plenário, que a França, berço da Revolução de 1789 e dos direitos de primeira geração, não conseguiu implantar a mesma igualdade social alemã:

³⁵²Art. 146 (Constituição de Weimar): A instrução pública deve estruturar-se de modo orgânico. Sobre a base da escola primária comum levantar-se-á o ensino secundário e o superior. Para esta organização dever-se-á considerar todas as inclinações e para a admissão de um aluno em uma escola atender-se-á à sua aptidão e vocação e não à sua situação socioeconômica e nem à confissão religiosa de seus pais.

³⁵³Este quadro é destacado pelo jurista alemão Ottmar Buhler: “É digno de notar, em primeiro lugar, a intensidade com que se regula, na Constituição, uma matéria que, até agora, se havia subtraído, totalmente à legislação do Reich. A regulamentação também vai muito além do que se havia projetado de início; durante o trabalho de preparação se foram suscitando novas questões que, de começo, não se havia pensado resolver, e de sorte se criaram disposições muito minuciosas sobre problemas como o da posição religiosa na escola. A ideia suprema, que domina todo o capítulo, é o propósito de dedicar à educação das gerações futuras todo o cuidado e todos os meios que permitam os difíceis tempos atuais. A segunda grande ideia é democratizar o sistema escolar, impor a escola única para todas as classes sociais, pelo menos nos graus mais elementares, e tomar medidas para que a assistência às universidades, por parte das classes mais humildes, seja mais considerável do que vem sendo agora”. (Anais, 1935, vol. VIII, p. 302)

Da Constituinte francesa não saiu a igualdade perante a instrução. Prometeu-se criar e organizar a instrução pública, “comum a todos os cidadãos, gratuitas quanto às partes do ensino indispensáveis para todos os homens”. Onde o direito à educação? As partes indispensáveis foram o ensino primário. Em França, só Jules Ferry, Paul Bert e Ferdinand Buisson, já sob a Terceira República, criam a instrução elementar para todos, porém ainda sem o caráter de direito público subjetivo e sem a realização da igualdade perante a instrução. Junte-se a isto a gratuidade até em cima (o secundário de certa forma já é gratuito, têm-se três degraus, em França, a serem vencidos”.(Anais, vol. VIII, 1935, p. 302)

A Carta de Weimar, ao estruturar o sistema educacional alemão, no plano constitucional, exercerá grande influência sobre os debates da constituinte de 1934. Os deputados brasileiros, nas suas propostas, emendas, discussões e debates, sentiram o forte referencial trazido pela Constituição germânica de 1919.

A influência verificou-se tanto no anteprojeto que resolveu, seguindo o modelo alemão, criar um título destinado apenas para a educação (Título 11), quanto nos dois substitutivos e na elaboração do texto final da Constituição de 1934.

O sistema de ensino na Alemanha foi visto pelos integrantes da Comissão Itamaraty, como o modelo a ser seguido pelo Brasil. Mas logo restou evidenciado que a simples clonagem dos dispositivos constitucionais alemães não resolveriam os problemas nacionais. Isto porque havia um enorme abismo entre os dois países. Enquanto que, na Alemanha, o analfabetismo era próximo de 2% da população e, nos Estados Unidos, de 7% da população branca, no Brasil chegava ao nível de 80%.³⁵⁴

Portanto, a Comissão Itamaraty trouxe certamente avanços, mas teve que adotar uma posição de cautela nas mudanças, em face do precário quadro nacional. O ideal seria o ensino primário obrigatório e gratuito, mas, como não havia escolas públicas em número suficiente, admitiu-se a possibilidade de ser também ministrado no lar e em escolas particulares. Não havia, nos Estados brasileiros, estrutura para atender a uma população de quase 30 milhões de analfabetos.

Esta previsão da Comissão começou a evidenciar várias falhas graves. Primeiro, o ensino particular, à época, estava nas mãos da Igreja e deveria ser remunerado. Logo, as populações pobres não dispunham de recursos para matricular e manter seus filhos estudando. Segundo, a educação do lar exigia que os pais fossem alfabetizados para poderem ensinar seus filhos. Mas, como a grande maioria dos genitores de baixa renda eram analfabetos, não havia como transmitir conhecimento aos descendentes. Terceiro, o ensino público estava

³⁵⁴ Nos Estados Unidos, apesar do federalismo descentralizado, o governo federal, no ano de 1867, instituiu o Departamento Nacional de Educação (Bureau of Education) subordinado ao Ministério do Interior, que implicou em forte subvenção do governo central no ensino público.

concentrado nas cidades, enquanto que a população estava concentrada no campo. Assim, a obrigatoriedade começava a ficar circunscrita ao papel.

O anteprojeto acabou, ao final, trazendo as seguintes prescrições:

- a) A educação não seria exclusivamente pública, mantendo a presença de instituições particulares;³⁵⁵
- b) O ensino público seria ministrado concorrentemente pela União, Estados e Municípios;
- c) O ensino primário era obrigatório, podendo ser ministrado no lar doméstico, nas escolas oficiais ou particulares;
- d) Nas escolas públicas, seria fornecido gratuitamente aos pobres o material escolar.

Alguns pontos merecem destaque. A Comissão Itamaraty ainda propôs a derrubada da obrigatoriedade do ensino laico no ensino público, vigente desde a Constituição de 1891, ao fixar, no § 8º, art. 112³⁵⁶, do Anteprojeto constitucional, a religião como matéria facultativa.

Quanto ao financiamento do sistema de ensino, foi fixado que 10% das receitas dos impostos³⁵⁷ da União, Estados e Municípios seriam obrigatoriamente destinados à prestação dos serviços. O percentual seguia um Decreto do governo provisório aplicável aos interventores estaduais. Não houve, portanto, na Comissão, uma discussão sobre o total de investimentos realmente necessário para termos uma educação pública de qualidade.

Há de se destacar que a Constituição de Weimar não fixou um percentual das receitas públicas para a educação. Esta fórmula adotada no anteprojeto traria vantagens e desvantagens. Vantagem, porque obrigava os entes federados a sempre investirem determinado valor mínimo na educação. Desvantagem, porque desenvolveria a lógica, adotada pelos entes públicos, de que, ao se investir este percentual, o Estado havia cumprido a sua parte, independentemente dos resultados alcançados. Esta cultura terá vários

³⁵⁵ Art. 112. O ensino será público ou particular, cabendo àquele concorrentemente à União, Estados e municípios. O regime de ensino, porém, obedecerá a um plano geral traçado pela União, que estabelecerá os princípios normativos da organização escolar e fiscalizará, por funcionário técnicos privativos a sua execução. Esta previsão conflita com o artigo 143 (Constituição de Weimar): a instrução da juventude ficará a cargo de estabelecimentos públicos.

³⁵⁶ Art.112, § 8º: A religião é matéria facultativa de ensino nas escolas públicas, primárias, secundárias, profissionais e normais, subordinado à confissão dos alunos.

³⁵⁷ Os constituintes alemães não fixaram, em Weimar, o nível de 10% das receitas públicas com gastos educacionais, por unidade federativa. O governo provisório, ao regular os poderes e atribuições dos interventores, determinava que os Estados empregassem 10%, no mínimo, das respectivas rendas, na instrução primária e estabelecia a faculdade de exigirem até 15% das receitas municipais para a aplicação nos serviços de segurança, saúde e instrução públicas. Tratou-se, portanto, de uma medida unilateral e até certo ponto autoritária, pois não havia nenhum estudo quanto a suficiência do emprego deste valor, para fazer frente aos custos das demandas da educação pública brasileira.

desdobramentos, chegando, até os dias atuais, inclusive, no campo jurídico, com o desenvolvimento da teoria da “reserva do possível”.

Sublinhamos que os Estados, no Brasil, sobre os quais recaía o ensino primário, apresentavam receitas muito diferentes entre si, como evidencia o quadro abaixo referente ao ano de 1932:

Estado	Receita orçada em contos de réis
Amazonas	7.562
Pará	19.160
Maranhão	13.400
Piauí	5.000
Ceará	15.026
Rio Grande do Norte	9.079
Paraíba	16.070
Pernambuco	60.214
Alagoas	12.129
Sergipe	8.247
Bahia	66.755
Espírito Santo	25.690
Rio de Janeiro	52.010
São Paulo	400.920
Paraná	33.276
Santa Catarina	18.000
Rio Grande do Sul	198.031
Minas Gerais	209.988
Goiás	6.756
Mato Grosso	9.932

O quadro evidencia desproporções enormes. São Paulo detinha uma receita maior do que todo o Nordeste junto³⁵⁸. Os Estados com reduzidas receitas orçamentárias investiriam, em consequência, valores baixos na educação. Evidenciamos que a fórmula dos 10% induz a um aumento da diferença entre os entes federados, em termos de nível educacional da

³⁵⁸ A receita orçamentária de São Paulo era mais de oitenta vezes maior que a do Estado do Piauí.

população. A questão é agravada pelo fato de que o ente com maiores receitas, no Brasil, ou seja, a União, não ser responsável pelo ensino primário.

Há outros problemas no desenho do anteprojeto, como a questão da seleção, preparo e valorização dos professores. Weimar fixou que haveria uniformidade nos critérios de seleção dos docentes, evidenciando que os alemães desejam uma educação uniforme e de qualidade em todo o país. Para o Brasil, caracterizado pelo nepotismo, clientelismo, baixa profissionalização e ausência de concurso público, mostra-se necessário a imposição de critérios meritocráticos.

A proposta da Comissão Itamaraty, no tocante à educação, foi recebida, na Assembleia, com concordância quanto à urgência na implantação de mudanças. Mas, muitos constituintes sublinharam a necessidade de novos aperfeiçoamentos no anteprojeto. A principal residia na instituição de um ensino primário público, de fato obrigatório e gratuito no Brasil. No total, o Título XI, “Da Cultura e do Ensino”, recebeu 62 emendas de primeira discussão.

O constituinte Miguel Couto apresentou, como emenda, uma proposta de ampla reforma no anteprojeto, obrigando todos os entes a investirem 20% de suas receitas, e, de forma inusitada, atribuindo à União, competência para prestar o ensino primário, no interior do país³⁵⁹. Como justificativa a sua proposta destacou:

O Império e os quarenta anos de República se esgotaram no preparo do scol, das elites. A fórmula o Estado tem o dever de dar ao povo a instrução primária; se lhe sobrarem meios, fornecerá também a secundária e se ainda sobrarem, chegará até a cultura superior. Ele, o Estado, contrapôs a inversa; inundou o Brasil de doutores; depois reuniu-lhes os bacharéis, e quando chegou a vez dos analfabetos, não tinha mais vintém. Ora, dum povo culto ressaem naturalmente as elites; mas as elites não descem às baixuras do analfabetismo. O resultado é que até hoje o Brasil não perdeu na América o seu primeiro lugar no banco de honra da ignorância. O atual anteprojeto reincide na mesma imprecisão da antiga Carta, necessariamente com as mesmas eternas controvérsias acadêmicas, que deram o belo fruto que se conhecem. (Anais, vol. IV, 1935, p. 4)

O deputado Acyr Medeiros propôs uma emenda que obrigava a abertura de escolas, nas fazendas distante três quilômetros do perímetro urbano, onde houver população infantil superior a 20 pessoas. Tratava-se de uma indicação importante, porque, nesta época, a população e o analfabetismo estavam concentrados no campo.

³⁵⁹Art. O ensino primário, compreendendo a instrução moral, intelectual, física, e, quando possível, a profissional, é obrigatório; obrigatório ao Governo em fornecê-lo e às crianças em idade escolar para frequentá-la. § 1º À União compete particularmente fornecer o ensino primário no interior do país. § 3º. O ensino primário fornecido pelo governo é único e gratuito. Os municípios – salvo o Distrito Federal – enviarão 20% de suas receitas diretamente a um tesouro especial em cada Estado, sob pena de perda da sua autonomia. § 7º. A cada Estado compete o ensino primário nas suas cidades, vilas e povoados.

O deputado Herectiano Zenaide, na Emenda nº 53, fixava que a União, Estados e municípios abrissem escolas, para tornar efetiva a obrigatoriedade do ensino primário, assentada sobre a obrigatoriedade e gratuidade.³⁶⁰ O deputado Nogucira Penido, na Emenda nº 65, propunha que a educação primária fosse obrigatória, estendendo-se a obrigatoriedade até os 18 anos. Propôs também que fosse elaborado um plano nacional de educação e instituído o Conselho Nacional de Educação.

O deputado Antonio Rodrigues de Sousa apresentou a Emenda nº 580, que elevava para 25% e 15%, respectivamente, o percentual de 10% dos impostos estaduais e municipais que o anteprojeto mandava destinar para os serviços de instrução primária e defesa da saúde pública. Esta era outra proposição importante, pois mais do que duplicava os recursos para a área de ensino. Importante destacar que este percentual seria adotado, décadas depois, pela Constituição de 1988.

Renato Barbosa propôs uma emenda instituindo o ensino primário obrigatório³⁶¹, em todo o Brasil. O problema de todas estas propostas reside no tamanho da gravidade do problema educacional: não havia escolas públicas e cerca de 80% da população era de analfabetos. Avanços maiores implicariam necessariamente o comprometimento de elevado percentual de todos os recursos dos entes federados, o que não interessava aos políticos³⁶². O constituinte Oliveira Passos foi um dos que mais defenderam, como solução para o problema, a obrigação dos entes federados aumentarem os investimentos na educação.³⁶³

Há de se destacar que o Brasil estava longe de ser um país de investimentos expressivos no ensino. O deputado Cincinato Braga destacou que, no ano de 1932, apenas 4,1% das despesas da União foram com educação, como evidenciado no quadro abaixo:

Ministérios	1932 (%)
-------------	----------

³⁶⁰ Art. O ensino primário é gratuito nas escolas públicas e obrigatório para os que tiverem menos de 18 anos.

³⁶¹ Sua proposta era a seguinte:

Art. O Governo Federal criará um plano nacional de educação que atenda às necessidades gerais do ensino e do trabalho técnico-profissional.

Art. O ensino primário será obrigatório, assim como o da língua nacional, geografia e história, do Brasil, em todas as escolas existentes ou que se fundarem.

³⁶² Os Estados que mais investiam na educação, comprometiam bem mais que os 10% sugeridos pelo governo provisório. Era o caso do Rio Grande do Sul, que investia 25%; São Paulo, 22,5% e Ceará, 22%.

³⁶³ “No descaso pela educação popular reside a causa profunda do nosso atraso político e dos erros sem conta que, agravados pela repercussão da crise mundial, motivaram a revolução vitoriosa de outubro. Educação e instrução. Eis o problema máximo, aquele que devemos solucionar antes de qualquer outro, se queremos preparar melhores dias para o Brasil. Levemos os poderes públicos a empregarem parcela adequada de receita arrecadada, nos serviços de instrução e saúde, tornando, pelo menos, o ensino primário obrigatório e gratuito. Não é possível que as rendas públicas, apesar de seu asfixiante crescimento, continuem sempre excedidas pela despesa, enquanto que, apenas, à pequena parte da população escolar é ministrada a instrução elementar”. (Anais, vol. VI, 1935, p. 21)

Justiça	3,0
Exterior	1,2
Marinha	5,2
Guerra	10,7
Agricultura	1,3
Viação e Obras Públicas	15
Educação	4,1
Trabalho e Comércio	0,5
Fazenda	59

Ou seja, a União despendia, com gastos militares, quase quatro vezes mais do que os investimentos na educação. Paralelamente a esta discussão, havia um grupo de emendas que recaía sobre outra questão, desta vez, não de caráter administrativo ou financeiro, mas sim inserto no campo religioso. Eram propostas que discutiam a regra do ensino religioso nas escolas públicas, englobando ou a inclusão da matéria junto com a educação moral, cívica e física (emenda nº 205, da bancada liberal gaúcha)³⁶⁴, ou a sua prestação diretamente pela Igreja, em horário extra aula, sem ônus para os cofres públicos (emenda nº 1.038, da bancada baiana), ou exigindo a prévia confissão dos alunos, manifestada pelos pais ou responsáveis (emenda nº 1.089, do constituinte Fernando Magalhães).

As propostas evidenciavam o intenso debate entre a adoção do modelo de escola confessional ou do modelo de escola laica, adotado pela carta republicana. A origem desta questão residiu na Constituição de 1891, ao fixar, em seu art. 72, § 6º, que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos³⁶⁵.” Rui Barbosa sempre foi apontado como o mentor da separação entre Estado e Igreja. No entanto, o próprio jurista se manifestou afirmando que não houve, de sua parte, oposição à Igreja ou ao ensino religioso, optando-se, na verdade, os constituintes por uma posição estritamente jurídica:

³⁶⁴ A emenda nº 205 alterava os § 7º e 8º do art. 112, que passaria a ter a seguinte redação: Art. 112. § 7º. O ensino religioso, moral e cívico, a educação física e o trabalho manual constituem matéria de ensino nas escolas primárias, secundárias, profissionais e normais. § 8º. O ensino religioso é ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa dos alunos, sendo a frequência facultativa.

³⁶⁵ Na revisão constitucional promovida pelo governo Artur Bernardes (1925-26), a proposta que fixava o ensino religioso nas escolas não atingiu o mínimo para aprovação exigido no art. 90, § 1º (2/3 dos deputados e senadores) por uma diferença de 11 votos. Acabou rejeitada apesar de ter obtido, nas duas casas, votação favorável da maioria dos membros.

A Constituição não determina que será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos porque tenha na conta de supérfluo, inconveniente ou mau o ensino religioso. Os autores da nossa Constituição, felizmente, não se inspiraram nesse espírito de laicismo materialista, nesse fanatismo da irreligiosidade, na intransigência desse ateísmo, em que pretende repousar o nosso direito constitucional a filosofia sectária de certas hermeneutas. Não foi em ódio à igreja católica, ao cristianismo, ao sentimento religioso, a quaisquer igrejas ou cultos, que a nossa Constituição traçou entre o temporal e o espiritual estas extremas. A nossa lei constitucional não é nem antei-religiosa, nem irreligiosa. Não. A Constituição, pelo contrário, altamente reconhece o valor da religião, da existência dos cultos, do desenvolvimento dos princípios religiosos. Tanto que cerca de todas essas garantias consagradas nos artigos 11 e 72 os direitos da fé, a atividade da consciência religiosa, as organizações voltadas ao exercício dos cultos. (Anais, vol. XXII, 1935, p. 63)

O governo provisório baixou o Decreto nº 19.941, em 30 de abril de 1931, fixando a instrução religiosa facultativa nos cursos primário, secundário e normal³⁶⁶. Vargas sempre desenvolveu uma política de aproximação com a Igreja Católica, que será manifestada em vários de seus atos. Seguindo a diretriz governamental, a proposta do anteprojeto trazia regra no mesmo sentido, inserta junto ao § 8º, art. 112. Entretanto, foram apresentadas várias emendas contrárias ao ensino confessional³⁶⁷, sob a alegação de que era incompatível com a separação entre Igreja e Estado.

O constituinte Frederico Wolfenbutell propôs que a solução estaria na Constituição de Weimar, de 1919. Isto porque os alemães, no art. 146, fixaram a instituição, pelos municípios, de escolas públicas, que refletissem as concepções religiosas ou filosóficas locais. Tratava-se, na verdade, da criação de escolas confessionais oficiais³⁶⁸. Na Constituinte, o grupo favorável ao ensino religioso mostrava-se muito forte, indicando que o ensino laico não seria mais mantido.

O Relator do capítulo sobre educação foi o Deputado Soares Filho. Em seu parecer final referente às mudanças adotadas no texto do anteprojeto, encontramos destacada a necessidade de fixação da gratuidade de ensino para todos (como estava previsto em Weimar):

Iniciei o capítulo como se vê, diferentemente do Anteprojeto, criando um direito à educação a todos que residem no país e a obrigação do Estado de efetivar e amparar esse direito. O Anteprojeto faz distinção entre alunos pobres e ricos, a respeito do que será difícil estabelecer um critério legal, seguro e certo, sem iniquidades.

³⁶⁶ O Chefe do Governo Provisório decreta: Art. 1º. Fica facultado, nos estabelecimentos de instrução primária, secundária e normal, o ensino da religião.

³⁶⁷ Entre as emendas apresentadas contrárias ao ensino religioso, temos as emendas nº 56 (Alfredo Pacheco), nº 66 (Guaraci Silveira), nº 277 (Valdemar Reikdal e outros), nº 271 (Vasco de Toledo) e nº 1.147 (AsdrubalGwyer).

³⁶⁸ Art. 146. Dentro dos Municípios dever-se-ão organizar escolas de acordo com as crenças religiosas ou filosóficas dos interessados desde que as solicitem. Mas isto se fará sempre de tal modo que não prejudique a boa organização escolar conforme posto no parágrafo anterior. Na medida do possível, considerar-se-á a vontade dos que tem direito à educação. (Constituição de Weimar)

Equânime é se estabelecer a gratuidade a todos, sem distinção. Os pobres fazem jus à educação gratuita, porque não podem custeá-la, e os ricos porquê já a custeiam para si e para os pobres, indireta e diretamente, por meio de impostos pesadíssimos, que recaem, extorsivamente sobre os seus haveres. Com a distinção entre ricos e pobres nas escolas, criar-se-ia uma linha divisória de classes sociais e animosidade perturbadoras do ensino, não se firmando, portanto, o desejado nível social, democrático, e nem se desenvolveria o sentimento de solidariedade humana. (Anais, vol. X, 1935, p. 448)

Quanto à questão da inclusão do ensino religioso nas escolas públicas, Soares Filho considerou a proposta como inconstitucional e conflitante com os valores republicanos, sendo inclusive taxada de aberração:

O assunto do § 8º do dito art. 112, do Anteprojeto, facultando o ensino religioso nas escolas públicas ou oficializadas, não tomado em consideração, ficou implicitamente e logicamente excluído do substitutivo, desde que conforme o seu art. C, no plano de educação a se traçar, o ensino público deve ser leigo. Estado leigo, sem religião oficial, que, na sua Constituição, bem alto proclama a liberdade de culto, não deve admitir, nem mesmo facultativo, o ensino religioso nas escolas, onde se encontram alunos de diversos credos, credos que se hostilizam, aferradamente, em toda parte; porque ofereceria a todo momento motivos para dissídio e até pugilato. Em lugar desse ambiente de paz, de serenidade, de confiança recíproca, as escolas se encontram num meio de intolerância, de extremismos religiosos, absorvendo todos e todo o tempo, não deixando margem à aprendizagem das disciplinas escolares. Temos bem recente a prova da inconveniência do ensino religioso facultativo nas escolas públicas e oficializadas, quando da sua permissão no Estado de São Paulo, tendo se sentido o seu governo na imperiosa necessidade de cassar a permissão. A permissão, diz alguém que a tudo assistiu e a tudo observou: “foi de resultado pavoroso, a opressão foi dolorosa e até crianças houve que foram vaiadas porque se retiraram das aulas de religião”. A admissão do ensino religioso, embora facultativo, é contrário ao espírito da Constituição, é burlar o seu dispositivo que fixa a liberdade de culto. É despertar, reviver lutas religiosas, absorventes e de absoluta esterilidade. É, em suam, a faculdade do ensino religioso nas escolas oficiais e equiparadas, uma aberração do regime republicano, incompatível com toda e qualquer religião, uma disfarçada aliança com igrejas, um golpe profundo de desrespeito à liberdade de cultos, que, certamente, ficará preceituada na Constituição. (Anais, vol. X, 1935, p. 448)

Mas, a Comissão dos 26, ao deliberar sobre a proposta do substitutivo, reverteu a decisão do relator, e manteve o ensino religioso facultativo nas escolas públicas. Os principais pontos fixados no novo texto do substitutivo foram:

- 1) Ensino primário obrigatório, inclusive para os adultos, abrangendo o ensino profissional (art. 172);
- 2) Era livre o ensino em todos os graus, observadas as normas da legislação federal, mas os exames finais do ensino secundário e superior deveriam ser prestados em institutos superiores (art. 170);
- 3) Ensino religioso de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis (art. 171);

- 4) Nos institutos oficiais de ensino, o provimento dos cargos de magistério se faria por meio de concurso de provas (art. 175);
- 5) Os professores seriam vitalícios e com vencimentos irredutíveis (art. 175);
- 6) União, Estados, Distrito Federal e municípios não poderiam despendar, com educação, menos de 10% da receita de impostos (art. 176);
- 7) A Educação e a Família foram colocadas no mesmo capítulo (Capítulo IV).

O texto final representou um enorme avanço, porque, primeiro, fixava o ensino primário obrigatório, sem jogá-lo para ser ministrado pela família. Segundo, instituía a seleção por concurso de professores, que ocupariam cargos vitalícios e com salários irredutíveis.

Nas emendas de segunda discussão, o capítulo referente ao ensino recebeu um total de 12 emendas, reflexo de que as principais questões ainda não estavam resolvidas. As mudanças propostas se dividiram em dois campos: primeiro, preservavam os avanços do anteprojeto e do substitutivo, tentando aperfeiçoar os pontos falhos, como a questão da obrigatoriedade do ensino primário público, gratuito, universalizado e o percentual ideal de recursos orçamentários para o seu financiamento.

Mas, a conjuntura administrativa e financeira, onde apresentávamos sensíveis diferenças em relação ao sistema em funcionamento na Alemanha, tornava proibitivo maiores avanços. O constituinte Renato Barbosa (Rio Grande do Sul) foi um dos principais debatedores sobre as regras de educação a serem adotadas. Em plenário, destacou, primeiro, os graves números da educação nacional³⁶⁹, capazes de envergonhar até mesmo os mais pessimistas. O sistema educacional trazido por Weimar era considerado, por Barbosa, um modelo a ser seguido. Em manifestação plenária, o constituinte destacou à Assembleia, o papel transformador da educação na Alemanha:

A Alemanha foi o país iniciador da legislação social moderna. Viu no trabalhador a riqueza nacional. A Alemanha liberal de 1848, sucedeu a Alemanha da educação, da sabedoria e da organização moderna. Tudo que é grande, nessa grande nação deriva da escola. De lá nos vem a melhor lição, na verdade Sr. Presidente. Confessando-o, fazemo-lo com fundamento de boa ética. Falta-nos o sentido do dever e eu não vejo outra vereda para alcançá-lo, senão aquela que nos é apontada pelo ensino, pela educação e pelo trabalho. Não é possível, quando se fala na transformação que o ensino proporcionou ao povo alemão, esquecer Fichte, que há de figurar, sem favor, pela sua ideologia pedagógica, inspirada no idealismo de Kant, entre os grandes transformadores da mentalidade humana. Quanto mais inelutáveis forem as

³⁶⁹Segundo os dados apresentados pelo constituinte na região norte-centro (Amazonas, Pará, Mato Grosso, Goiás e Acre), 74% da população era de analfabetos, na região nordeste (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão), 83% da população era analfabeta; na região sul (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná), o índice era de 70%.

exigências da verdade, tanto mais a ela nos escravizamos. Foi por isso, Sr. Presidente, que ele disse depois da derrota de Iena: “só com a transformação completa da educação vigente poderemos salvar a nossa Alemanha”. (Anais, vol. XII, 1935, p. 34)

Um segundo problema residia no fato de que a instituição de um amplo ensino público, poderia trazer restrições à Igreja, que praticamente monopolizava a educação no país³⁷⁰. A enorme maioria dos constituintes fora educado em instituições de ensino religiosas, o que os tornava simpatizantes, ou mesmo adeptos, de um modelo que comportasse escolas oficiais e da Igreja.³⁷¹

O terceiro problema residia no financiamento da educação pública. O entendimento majoritário era o de manter o nível de 10% dos impostos, que já havia sido fixado pelo governo provisório nas interventorias estaduais. A emenda nº 89 aumentava para 15% dos impostos arrecadados, a obrigação da União, Estados e Municípios.

Um dos principais defensores de mudanças no texto era o constituinte João Simplício. Na emenda que apresentou, propunha a obrigatoriedade do ensino secundário, a preparação do homem para a vida moral e material, além da conscientização de seus deveres. Em sua manifestação plenária, defendeu que seguíssemos o modelo de Weimar, separando os capítulos da educação e família:

Este assunto, Sr. Presidente, sob a epigrafe de "De cultura e do ensino", constituíra, no anteprojeto, o título 11. No projeto, porém, não mereceu as honras de um título e, sim, as de um capítulo anexado àquele que cogita da família. Tanto o projeto, como o anteprojeto, inspiraram-se ambos na Constituição de Weimar, a primeira que, entre as normas supraleais, estabeleceu um título especial para a Educação e a Escola, denominação preferível à que adotaram, mais tarde, os espanhóis, na formação de sua Carta Constitucional, superior mesmo à denominação dada no anteprojeto, e, com muito forte razão, a que lhe deram no projeto submetido à apreciação da Assembleia. (Anais, vol. XII, 1935, p. 09)

Resta evidenciado que, em todo o processo de construção constitucional, foram propostas emendas para avançarmos no quadro educacional, mas, em muitos casos, era impossível mudanças radicais, porque sempre aflorava a realidade nacional, em 1934. No entanto, na segunda fase, inseriu-se no texto a previsão de elaboração de um plano nacional de

³⁷⁰ O início do ensino nacional brasileiro está ligado à chegada da Igreja. A expulsão dos jesuítas, por Marquês de Pombal, traria grande retrocesso, com a redução do número de escolas e, conseqüentemente, do número de alunos.

³⁷¹ O constituinte Augusto Lima destaca esta posição em seu discurso plenário: “A Constituição de 24 de fevereiro, disse eu, obedeceu, de algum modo, ao espírito de sectarismo, que encarava a educação do povo como ato independente de qualquer moral religiosa. Foi contra isso que eu chamei de atentado à nossa tradição, que eu protestei da tribuna e ainda hoje repito o meu protesto. Todos nós, quase posso dizer, sem exceção, fomos educados à sombra das instituições religiosas. A nossa educação baseava-se no ensino do cristianismo. Não importa esta ou aquela confissão que se desenvolva dentro do culto do cristianismo. Mas, a verdade é que o Brasil nunca pode ser considerado nação atea. O povo brasileiro sempre cultivou o cristianismo, formou-se a sua sombra, e, por isso, alguns dos colegas, como o orador, estão decididos a sustentar as emendas à Constituição, por mais sintética que ela seja, por mais comprimida que seja nos seus preceitos, e a sustenta-la de acordo com estes princípios cristãos”. (Anais, vol. VI, 1935, p. 575)

educação que atendesse ao ensino primário gratuito. As principais mudanças, após as emendas de segunda discussão, residiam na incorporação das seguintes propostas:

- 1) A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos (art. 156);
- 2) Competia à União exercer ação supletiva, onde quer que se faça necessário por deficiência de iniciativa ou de recursos, e estimular a obra educativa em todo o país (art. 157, e);
- 3) O plano nacional de educação obedeceria ao ensino primário integral, gratuito, de frequência obrigatória, extensivo aos adultos (§ único, art. 157);
- 4) Competia aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos seus territórios respectivos (art. 158);
- 5) Competia ao Conselho Nacional de Educação elaborar o plano nacional de educação (art. 159);
- 6) Os capítulos referentes à família e à educação foram separados.

Na votação final, a Constituição manteve um Capítulo exclusivo para a educação e cultura, avançando em muito na estruturação, ao longo de seu texto, de um sistema público, custeado por todos os entes da federação. Antes havia normas esparsas, leis estaduais e municipais trazendo uma multiplicidade de regras e pouco diálogo entre os entes federados.

Agora, apesar dos problemas não estarem resolvidos, não há dúvidas que demos um enorme passo, ao trazer para o plano constitucional, todo o funcionamento do sistema educacional brasileiro, com definição de competências e valores a serem investidos.

Esta mudança evidencia a forte influência de Weimar sobre nós, induzindo ao rompimento em definitivo da omissão constitucional presente nas cartas anteriores.

Outro passo enorme reside em termos plantado as raízes do atual sistema de educação brasileira, que passariam, ao longo das próximas décadas, por muitas mudanças. Os Estados, responsáveis pelo ensino primário, teriam de aplicar 20% da sua receita de impostos na educação, ou seja, o dobro do previsto inicialmente no anteprojeto. O texto final da Constituição de 1934 trouxe como principais regras:

1. Educação como direito de todos, a ser ministrada pela família e pelos poderes públicos;

2. Competência dos Estados e Distrito Federal pela organização e manutenção de sistemas de ensino;
3. A União e os Municípios destinariam 10% e os Estados/Distrito Federal 20% das receitas de impostos, para o custeio da educação³⁷²;
4. Formação de um fundo de educação federal e estaduais;³⁷³
5. Ensino religioso de frequência facultativa.³⁷⁴

CAPÍTULO XIII

³⁷² Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

³⁷³ Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. § 2º. Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, para vilegiaturas.

³⁷⁴ Art. 153. O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

A FAMÍLIA

Durante a Idade Média, a família, assentada sobre o casamento monogâmico e indissolúvel, passou a ser um dos dogmas invioláveis e protegidos pela Igreja Católica. O matrimônio ergueu-se à posição de instituição sagrada, pois possibilitava a perpetuação da espécie e, conseqüentemente, a continuidade da existência humana, ao longo dos séculos. Com a reforma protestante, manteve-se o caráter religioso das uniões familiares, mas foi recusada a natureza sacramental, introduzindo-se a possibilidade de divórcio. Somente com o advento da Revolução Francesa, em 1789, o matrimônio passou a ser interpretado como simples contrato, a ser regulamentado pelo direito civil.³⁷⁵

No Brasil, com o artigo 5º da Constituição de 1824³⁷⁶, a Igreja Católica Apostólica Romana passou a ser a religião oficial do Império. As famílias formar-se-iam pelo casamento, entendido como um processo de união de pessoas, oficializado numa celebração religiosa, sob a regulamentação do Direito Canônico, mais especificamente do Concílio de Trento³⁷⁷ (1545-1563). Estas disposições estavam reproduzidas na Lei imperial de 3 de novembro de 1827, que fixava a celebração do casamento por um pároco, após o pedido dos noivos e a verificação da inexistência de impedimentos pela igreja.

No entanto, com a proclamação da República, o governo provisório baixou, primeiro, o Decreto nº 19-A, de 07 de janeiro de 1890, fixando que o Estado passava a ser laico; e, segundo, o Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890, instituindo o casamento civil obrigatório, em todo o Brasil. A Constituição de 1891 ratificou este quadro, fixando em seu artigo 72:

Art. 72.

§ 4º A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

³⁷⁵Na França, o pensador Montesquieu defendia a regulação do casamento pela lei civil, em face da importância para a sociedade e a quantidade expressiva de efeitos jurídicos produzidos.

³⁷⁶Art. 5º. A Religião Católica Apostólica Romana continuará a ser a religião do Império. Todas as outras religiões serão permitidas no seu culto doméstico, ou particular, em casas para isto destinadas, sem forma alguma exterior de templo.

³⁷⁷Em face do avanço da reforma protestante, na Europa, a Igreja Católica fortaleceu a proteção ao casamento, com as regras do Concílio de Trento, que ratificou o caráter indissolúvel do matrimônio, com pena de excomunhão aos transgressores.

A partir de agora, o casamento deixava de ser um evento religioso, para se tornar um serviço prestado pelo Estado. O matrimônio para ser considerado válido, não poderia mais ser celebrado pela Igreja Católica, devendo ser realizado por um oficial de registro. No entanto, esta mudança abrupta originou vários problemas na sociedade. A população majoritariamente ainda residia no campo, onde as instituições eclesiásticas se faziam presentes e atuavam na oferta de serviços religiosos à comunidade. O Estado, por outro lado, não possuía órgãos administrativos funcionando nas áreas rurais. Os matrimônios nas paróquias eram realizados todos os dias, mas sem qualquer validade, porque deveriam ser levados ao registro civil.

Outro problema residia no fato de que a grande maioria da população brasileira professava a fé católica e culturalmente não assimilou esta mudança. Tratava-se de uma norma sem eficácia social, pois os fiéis não deixaram de casar na igreja e, na prática, passaram a haver dois casamentos: o na igreja, sem validade, e o no cartório, dotado de validade. O grande problema desta Constituição residiu no fato de que o casamento foi puxado para o direito constitucional e a família ficou inserido no direito canônico.

Estas questões, pendentes no direito brasileiro, serão analisadas na Carta de Weimar. Os alemães eram portadores de um avançado Direito Civil, que serviu de referência para várias outras legislações, incluindo o Brasil³⁷⁸. Na Constituição de 1919, ocorre uma sensível alteração no entendimento tradicional conferido à entidade familiar, caracterizado pelo papel da mulher restrito à direção doméstica (denominado de poder das chaves).

A tradicional proteção religiosa seria substituída por uma previsão controversa, pois a entidade familiar, pela sua grande importância, estaria sob a esfera protetiva estatal, mais eficiente e mais abrangente do que a oferecida pela Igreja. Os constitucionalistas alemães enxergavam que a religião, pelo seu caráter privado e restrito aos fiéis, não poderia oferecer uma rede de proteção capaz de atender toda a população, independentemente da religião e da classe social. O único ente capaz de prover serviços essenciais de forma universalizada era o Estado³⁷⁹.

³⁷⁸O modelo de família sob inspiração católica sempre foi muito tradicional e presente em determinados estados alemães, como a Baviera. Por isto, o forte Partido de Centro (*Deutsche Zentrumspartei*) se opôs a proposta de criação de um Código Civil para a Alemanha, após a unificação, por considerar que Bismark poderia utilizá-lo para impor mudanças, com o objetivo de afastar a influência da Igreja Católica. Foram necessários muito acordos no Reichstag, para a concretização do Código Civil alemão (*BürgerlichesGesetzbuch — BGB*), de 1900, que exerceria forte influência sobre o nosso Código Civil de 1916.

³⁷⁹No Brasil, durante o Império, os serviços assistenciais eram desenvolvidos pela Igreja Católica, que integrava o Estado. Nossa concepção, diferente da alemã, considerava satisfatória a existência de algum tipo de provimento, que atendessem apenas a uma parcela pequena da população. Como a grande maioria dos brasileiros era católica, haveria a necessidade de existir uma extensa rede de instituições religiosas assistenciais. Mas, em

A Constituição de Weimar traz um acervo expressivo de disposições sobre a família, assim elencados:

- 1) A igualdade entre os sexos³⁸⁰, o que colocava marido e esposa como conjuntamente obrigados pela educação e provimento das necessidades dos filhos (art. 119 e 120)³⁸¹;
- 2) O matrimônio, como fundamento da família, da conservação e do aumento da nação, é colocado sob a proteção especial da Constituição (art. 119);
- 3) Estados e municípios devem velar pela pureza, sanidade e melhoramento social da família (art. 119);
- 4) A maternidade tem direito à proteção e à assistência do Estado (art. 119);
- 5) A legislação assegurará aos filhos naturais, para o seu desenvolvimento físico, intelectual e social, as mesmas condições dos filhos legítimos (art. 121);
- 6) Proteção da juventude contra a exploração e contra o abandono moral, intelectual e físico (art.122)³⁸².

Da análise destes dispositivos, evidenciamos que as mudanças foram visíveis e expressivas. O tradicional modelo de pai provedor e mãe laborando em casa é alterado, ao ser imposto a igualdade entre os sexos. A família se constitui pela formalização da união conjugal no matrimônio, e pode ser dissolvido pelo divórcio. A formalização do casamento pode ocorrer no plano civil ou no religioso. Logo, os alemães não querem unidades familiares advindas de união estável ou outros vínculos informais. Em síntese, são inseridos dois institutos na Constituição: a família e o casamento, colocando-os em uma situação próxima do direito público, mas com interseções no direito privado e na religião. No entanto, Weimar não fixa que o casamento deve ser civil, para ter validade.

O modelo de Weimar servirá de referência para a comissão Itamaraty, que, ao elaborar o anteprojeto da Constituição de 1934, decidiu instituir o Título X, voltado apenas para a

face da Igreja ser subsidiada com recursos públicos, havia limitações à expansão de suas atividades. Na República Velha, a situação se agravaria ainda mais, porque o Estado se separou da Igreja, sem que fossem previamente estruturados serviços assistenciais públicos.

³⁸⁰Durante a Assembleia Constituinte francesa de 1791, foi proposta a regra da igualdade completa entre marido e esposa na administração familiar, que acabou não prevalecendo, por ser considerada muito radical. Com o Código Civil francês de 1804 (denominado de Código Napoleônico), houve o fortalecimento do poder do marido na chefia da família, que passou a ter exclusividade na administração dos bens, enquanto a esposa teve a sua capacidade rebaixada para equiparar-se aos menores.

³⁸¹Art. 120. A educação dos filhos, visando o seu desenvolvimento físico, intelectual e social, é o primeiro dever e o direito natural dos pais, e a sociedade velará por isto.

³⁸² Art. 122. A juventude deve ser protegida contra a exploração bem como contra o abandono moral, intelectual e físico. O Estado e o Município devem organizar as instituições que se tornarem a isso necessárias. As medidas de proteção por via coercitiva só podem ser ordenadas com fundamento em lei.

regulamentação da Família. Adotávamos, até então, um modelo patriarcal e a entidade familiar era composta pelo marido, que exercia as funções de chefe e de detentor do pátrio poder, a esposa e a prole legítima. Portanto, tratava-se ainda de uma instituição de modelo enraizado na Idade Média.

Esta estrutura havia sido alterada na Alemanha, durante a Primeira Guerra Mundial, quando os homens foram para o campo de batalha, e as mulheres tiveram que ocupar posições nas fábricas e à frente da direção familiar.³⁸³

Mas, as diferenças que haviam entre a nossa realidade e o contexto alemão tornavam proibitivas uma cópia integral do modelo de família estruturado em Weimar. No entanto, a redação do artigo 107 do Anteprojeto alinhou-se fortemente à concepção germânica, da igualdade de sexos e proteção estatal, ao fixar:

Art. 107. A família está sob a proteção especial do Estado e repousa sobre o casamento e a igualdade jurídica dos sexos; a lei civil, porém, estabelecerá as condições da chefia da sociedade conjugal e do pátrio poder, e regulará os direitos e deveres dos cônjuges.

Evidentemente que, ao alterarmos a tradicional concepção de estrutura do ente familiar, logo emergirão reações de uma sociedade, à época, conservadora e religiosa. Não era intenção da Comissão Itamaraty ou da constituinte tocar em assuntos polêmicos. A postura no Brasil sempre foi o de afastamento dos políticos, quando emergem questões religiosas delicadas.

Outra inovação do anteprojeto residiria na gratuidade do casamento, considerado, à época, como sendo um dos serviços cartoriais mais caros, em muitos dos Estados brasileiros. Como éramos um estado laico, não foi renovada a validade do casamento ocorrido apenas no religioso, existente no Império. Permanecia, assim, o modelo da Carta de 1891. Manteve-se, no entanto, a indissolubilidade do casamento, sob a influência do direito canônico³⁸⁴.

³⁸³Na Alemanha, as mulheres foram empregadas em fábricas de munições, serviços públicos e até em estaleiros navais. Na Grã-Bretanha, quase dois terços dos empregados em indústrias de explosivos eram do sexo feminino.

³⁸⁴Art. 108. O casamento legal será civil, cujo processo e celebração serão gratuitos. § 1º. O casamento é indissolúvel. A lei civil determinará os casos de desquite e de anulação do casamento.

A influência de Weimar também se evidenciou na regra que previa a igualdade de desenvolvimento para os filhos legítimos e os ilegítimos. O artigo 121 da carta alemã foi copiado, transformando-se no artigo 109 do Anteprojeto³⁸⁵.

O novo capítulo sobre a “A Família”, do anteprojeto, ao ser recebido pelos constituintes de 1934, logo evidenciou que atrairia discussões sobre dois assuntos polêmicos, de grande interesse da Igreja Católica:

- 1º) O casamento deveria ser civil ou religioso;
- 2º) A união deveria ser indissolúvel ou sujeita a divórcio;

Quanto à primeira questão, a origem do problema remonta as nossas antigas Cartas Magnas. A Constituição de 1824 instituiu a religião Católica, como oficial do Império. A celebração do casamento era disciplinada pelas disposições do Concílio de Trento e pela Lei de 3 de novembro de 1827. A Constituição de 1891 alteraria, por completo, este quadro, fixando, primeiro, o Estado laico, e, segundo, o reconhecimento de validade apenas do casamento civil, nos termos do § 4º, art. 72³⁸⁶. O novo processo fora regulado pela Lei de 1890, elaborada por Coelho Rodrigues, que, na verdade, utilizou como referencial a cerimônia religiosa. Em 1934, durante a constituinte, uma emenda apresentada pelo deputado Daniel de Carvalho e outros, iria provocar profundas mudanças no nosso direito. Pela proposta, o casamento religioso também seria considerado válido, devendo apenas ser levado a registro em cartório. Na verdade, o texto era uma reprodução do Decreto Imperial nº 9.886 de 7 de março de 1888, que estendia a mesma validade do casamento católico para o praticado em outras religiões.

A referida proposição despertará acaloradas discussões. O deputado Lacerda Werneck, em oposição, argumentou que a medida afastaria as leis do estado e as substituiria pelos dogmas religiosos. Estaríamos gerando uniões e famílias sem a observância de preceitos legais. Acrescentou, ainda, que, o referido Decreto, ao ser colocado, em prática, gerou efeitos negativos, pois as pessoas apenas casavam no religioso e não levavam a registro civil.³⁸⁷

³⁸⁵ Art. 109. A proteção das leis quanto ao desenvolvimento físico e espiritual dos filhos ilegítimos não poderá ser diferente para os filhos legítimos. Parágrafo único. É facultada aos filhos ilegítimos a investigação da paternidade ou da maternidade.

³⁸⁶ Art. 72. § 4º. A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita. (Constituição de 1891)

³⁸⁷ “Ora, Sr. Presidente, essa medida que viria tumultuar o nosso registro civil, fonte inconcussa de definição de direitos do cidadão e da família – já foi instituída no Império, provando a experiência decorrente de sua curta vigência que os males advindos de sua prática são inumeráveis. Considerados válidos, naquela época, os casamentos religiosos, desde que fossem dentro de três dias inscritos no Cartório do Registro Civil do distrito – eles proliferaram em todo o país – sem dar cumprimento à última exigência, apesar das multas estaduais, levando a fracasso completo essa iniciativa. Na Capital da

O deputado César Tinoco também destacou a grande violação à segurança jurídica transferir para ministros religiosos o poder para constituir em casamento, o homem e mulher. Havia, no Brasil, religiões protestantes, com missionários estrangeiros em seus quadros. O constituinte destacou que “para se fazer o registro civil, a Constituição exige do brasileiro uma infinidade de garantias estabelecendo para isso determinados requisitos. E essa Constituição, que institui tais exigências, dá, contudo, a qualquer padre estrangeiro, de qualquer credo, o direito de celebrar casamentos no Brasil, padre que, no entanto, tanto pode ser um poço de virtudes como um poço de indignidades”. (Anais, vol. IX, 1935, p. 528)

Houve muitas discussões entre os constituintes. O Substitutivo, elaborado pela Comissão dos 26, aprovaria a proposta, mas impondo várias restrições, incluindo o registro do religioso no juízo público e a habilitação realizada segundo a lei civil. A redação final apresentava o seguinte texto:

O casamento poderá ser validamente celebrado pelo Ministro de qualquer confissão religiosa, previamente registrado no juízo competente, depois de reconhecida a sua idoneidade pessoal e a conformidade do rito respectivo com a ordem pública e os bons costumes. O processo de habilitação obedecerá ao disposto na lei civil. Em todos os casos, o casamento somente valerá depois de averbado no registro Civil. A lei estabelecerá penalidades para a transgressão dos preceitos legais atinentes à celebração do casamento.

Há de se destacar que, a Igreja Católica esteve muito presente e atuante, durante os trabalhos da constituinte. A proposta muito lhe agradava, porque, na prática, restaurava o casamento religioso, o que era inconcebível, pois o Estado era laico. Mas, a polêmica mudança estava longe de ser pacificada. Nas emendas de segunda discussão, retornavam os debates sobre o tema. O Deputado Tomaz Lobo destacava que a proposta traria graves implicações de insegurança jurídica, como, por exemplo, arguições de nulidade de casamento ou outras irregularidades, que sequer sabíamos se seriam resolvidas pela aplicação do nosso Direito ou das regras religiosas. Haveria celebrações feitas por missionários que não eram brasileiros, mal conseguiam falar a nossa língua, e estavam apenas temporariamente exercendo suas atividades no país. Mais grave, se um juiz reconhecesse algum vício na

República, em 18 meses de vigência daquela lei, não atingiu a vinte o número de casamentos religiosos, em que os interessados satisfazem aquela exigência. Demais a preferência atribuída aos ministros da religião coloca em situação subalterna a instituição legal do casamento e os seus executores que são investidos dessas funções em virtude de dispositivos legais. ... A Constituição de 1891 instituiu a fórmula do casamento civil – cabe a nós, constituintes, mantê-la integral, eis que provou ser satisfatório, e ao poder executivo dar a ela a aplicação ao alcance de todos – evitando que, na falta de meios, recorram os interessados ao casamento religioso e proibindo, taxativamente, que este possa ser levado a efeito antes que os nubentes estejam casados perante a justiça civil”. (Anais, vol. IX, 1935, p. 159)

celebração, a Igreja acataria a decisão ou invocaria que não poderia deixar de seguir seus dogmas.

Lobo também destacou, em sua manifestação, que, além das expressivas questões jurídicas, a proposta conflitava com os outros princípios constitucionais, e era desprovida de razoabilidade mínima, ao transferir a competência para a prática de um dos mais importantes atos da vida civil, o casamento, para religiosos de qualquer igreja:

O próprio substitutivo constitucional consagra o princípio geral impeditivo de relações de aliança ou dependência entre o Estado e qualquer culto ou igreja. Pretende-se, no entanto, adotar o princípio da validade civil do casamento celebrado pelo ministro de qualquer confissão religiosa. Este último princípio, senhores constituintes, viola incontestavelmente o primeiro, criando uma contradição no texto da nossa futura Carta Política.

Como vamos cogitar, numa carta constitucional em que se estabelece como princípio geral que só podem exercer cargos públicos os brasileiros natos ou naturalizados, de encaixar uma disposição sem objetivo prático, que vai conferir a ministros de quaisquer religiões e nacionalidades, a faculdade de realização de atos da vida civil, como o da celebração de casamentos, que produz efeitos perante a sociedade em geral? Quebra-se, evidentemente, o princípio. É o próprio poder civil que vai deferir a estrangeiros a prática de ato da máxima importância social, qual o casamento de que decorrem relações de ordem patrimonial e de ordem moral, da maior relevância. (Anais, 1935, vol. XVI, p. 70)

Levi Carneiro argumentou, em contrário, que lera um ofício de um juiz da Bahia comunicando ao governo que, neste estado, para cada 150 casamentos civis, havia 1.000 religiosos. Luiz Sucupria ressaltou que, “no interior do Brasil, existem léguas e léguas de território, sem que aí se encontre um juiz para a celebração do casamento”. Ou seja, não apenas a Igreja Católica, mas também a própria realidade nacional, pressionava por uma solução que poderia carecer de amparo jurídico. Nas votações finais, os deputados contrários ao casamento religioso não tiveram forças para derrubá-lo. A proposta seria aprovada e inserida no texto da Constituição de 1934.

O segundo problema enfrentado pelos constituintes residia no divórcio, ou seja, na possibilidade de dissolução do casamento. Apesar de aceito durante o Império Romano, foi vedado pela Igreja Católica. Um caso famoso reside no reinado de Henrique VIII, na Inglaterra, que rompeu com o Papa e fundou uma nova igreja, para conseguir se divorciar de Catarina de Aragão.

Durante o Império, em face da religião Católica ser a oficial do estado, não havia a possibilidade jurídica de dissolução do vínculo matrimonial. Com a República, apesar do Brasil ter se tornado laico, houve um pequeno avanço, pois passou a ser admitido em nosso

Direito, não o divórcio, mas sim apenas a separação de corpos. A entrada em vigor do Código Civil de 1916 trouxe a possibilidade do desquite, que significava o fim do regime de bens e a separação de corpos, mas permanecia o vínculo matrimonial.

O anteprojeto constitucional de 1933 fixava, no § 1º do artigo 108 que o matrimônio seria indissolúvel, o que evidencia o alinhamento com os dogmas do catolicismo. Isto porque se o casamento fosse civil, não haveria lógica para a manutenção da condição de casados, se as partes assim não mais desejavam. O princípio da autonomia da vontade sempre foi a base de nosso direito privado. Mas, por uma questão religiosa, não jurídica, a mulher ou o homem não mais poderiam regularmente ingressarem em uma nova união.

O substitutivo foi bem mais conservador, retirando do texto a possibilidade de dissolução do casamento por desquite e anulação.³⁸⁸ A não existência da previsão de divórcio era apontada como a causa frequente de adultérios e pelo índice elevado de filhos ilegítimos na sociedade brasileira. Havia um problema cultural, pois enquanto era considerado normal, para o homem, ter um relacionamento fora do casamento, para a mulher era considerado um erro inaceitável.³⁸⁹

O novo projeto de Carta magna, elaborado pela Comissão dos 26, alinhou-se com o catolicismo e positivou a regra da indissolubilidade, em seu artigo 167. No plenário, o viés religioso mostrou-se ainda mais forte. Ressaltamos que, a evidenciar a forte influência religiosa, a proposta do preâmbulo da Constituição de 1934 foi alterada, com a aprovação de uma redação final com expressa alusão a Deus, nos seguintes termos:

“Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte”.

Nos dois substitutivos, prevaleceu a concepção católica da indissolubilidade do casamento. Ao final, a proposta da Comissão dos 26, no entanto, reduziu as disposições sobre o ente familiar a apenas três artigos, com a supressão das demais propostas do Anteprojeto. Em consequência, o capítulo sobre a família foi incorporado ao capítulo sobre a educação. Ao final, o substitutivo da Comissão dos 26 traria, como principais propostas:

³⁸⁸O constituinte Guaraci Vieira destacou que apenas quatro países ainda não admitiam o divórcio: Paraguai, Colômbia, Itália e Brasil.

³⁸⁹Esta questão remonta à colonização portuguesa. As Ordenações do Reino (1786) fixavam pena de morte pra a mulher adúltera. Marido que achar sua mulher em adultério, a pode matar, a ela e ao adúltero. Marido que provar adultério de sua mulher pode licitamente matá-la.

- 1) Família constituída pelo casamento indissolúvel, sob a proteção especial do Estado (art. 167);
- 2) Casamento civil, sendo gratuita a sua celebração e registro (art. 168);
- 3) Casamento religioso com validade civil (art. 168, § único);

Nas emendas de segunda discussão foram ressuscitados os artigos do Anteprojeto. Em consequência, ocorreram novas alterações do texto que voltou a apresentar fisionomia similar à proposta da Comissão Itamaraty. O texto final do Projeto N 1-B (segundo substitutivo) trouxe como disposições:

- 1) Família, constituída pelo casamento indissolúvel, sob a proteção especial do Estado (art. 151);
- 2) A lei civil determinará os casos de desquite e de anulação do casamento (parágrafo único, art. 151);
- 3) A lei regulará a apresentação pelos nubentes da prova da sanidade física e mental (art. 152);
- 4) Casamento civil e gratuita a celebração (art. 153);
- 5) Casamento religioso com efeitos civis (art. 153);
- 6) Reconhecimento dos filhos naturais será isento de quaisquer selos ou taxas (art. 154);
- 7) Restabelecimento de um capítulo sobre a família.

O texto final da Constituição de 1934, evidenciando o seu perfil complexo, estruturou o novo capítulo sobre a família, repleto de inovações que incorporavam as influências da Constituição de Weimar, permeadas pelos dogmas da Igreja Católica.

No artigo 144³⁹⁰, colocou a família sob a proteção especial do Estado, seguindo a inspiração alemã, ao mesmo tempo em que fixou a sua indissolubilidade, seguindo a inspiração religiosa. O parágrafo único jogava para o plano da legislação ordinária, os casos de desquite e anulação.

³⁹⁰Art. 144 - A família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado. Parágrafo único - A lei civil determinará os casos de desquite e de anulação de casamento, havendo sempre recurso exofficio, com efeito suspensivo.

O caráter indissolúvel não mais prevalece hoje, mas a previsão de proteção estatal esteve presente em todas as demais Constituições brasileiras³⁹¹, incluindo a atual de 1988. Outras importantes inovações residiram na gratuidade da celebração dos casamentos e a atribuição dos efeitos civis ao casamento religioso, muito contestado na Constituinte, por implicar na constituinte, por implicar o fim do estado laico. Estas regras foram insertas no artigo 146 da Carta de 1934:

Art. 146 - O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento perante ministro de qualquer confissão religiosa, cujo rito não contrarie a ordem pública ou os bons costumes, produzirá, todavia, os mesmos efeitos que o casamento civil, desde que, perante a autoridade civil, na habilitação dos nubentes, na verificação dos impedimentos e no processo da oposição sejam observadas as disposições da lei civil e seja ele inscrito no Registro Civil. O registro será gratuito e obrigatório. A lei estabelecerá penalidades para a transgressão dos preceitos legais atinentes à celebração do casamento.

Parágrafo único - Será também gratuita a habilitação para o casamento, inclusive os documentos necessários, quando o requisitarem os Juízes Criminais ou de menores, nos casos de sua competência, em favor de pessoas necessitadas.

De 1934 até os dias atuais, não mais houve alteração no modelo de casamento religioso com efeitos civis. A vedação ao divórcio persistira, ainda, por décadas, em nosso direito, pois apenas a ser legalizado, muito tempo depois, no ano de 1977. Hoje, a atual Constituição permite a dissolução definitiva do vínculo consensual diretamente pelas partes, em cartório, sem a necessidade de ação judicial.

³⁹¹CF 1937, Art. 124. A família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado. Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção de seus encargos. CF 1946, Art. 163. A família é constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel e terá direito à proteção especial do Estado. CF 1967, Art. 167. A família é constituída pelo casamento e terá a proteção dos poderes públicos. Inciso 1º. O casamento é indissolúvel. CF 1988, Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

CAPÍTULO XIV

CONCLUSÃO

A Constituição de 1934 apenas vigorou de 16 de julho de 1934 até 10 de novembro de 1937, tendo, portanto, pouco mais de 3 anos. Foi certamente a Carta de mais curta existência em nossa história constitucional. No entanto, a sua vigência seria ainda mais abreviada por uma tentativa de levante comunista, ocorrida no dia 27 de novembro de 1935, liderada por Luís Carlos Prestes e por membros da denominada Aliança Nacional Libertadora. A revolta foi um fracasso total, em face da desarticulação, desinformação e da falta de meios mínimos para atacar o Estado.

No entanto, o movimento forneceria a Vargas os motivos necessários para enfraquecer os pilares que sustentavam a nossa segunda Carta republicana. Para acabar com a ameaça comunista, o Presidente da República aplicou a Lei de Segurança Nacional³⁹² e decretou o

³⁹² A Lei nº 38, sancionada em 04 de abril de 1935, também denominada de Segurança Nacional, definia os crimes contra a ordem política e social, fixando penas e um rito processual próprio. Foi feita sob encomenda de Getúlio ao Ministro da Justiça, com a intenção de combater a agitação da esquerda, de forma severa. Lira Neto destaca em sua obra *Getúlio*: “sentindo-se autorizado pelo resultado das urnas, Getúlio convocou uma reunião geral do ministério para comunicar aos auxiliares a decisão de municiar ainda mais o Estado contra a ação e a propaganda extremista. Caberia ao ministro da Justiça, Vicente Rao, elaborar um projeto de lei a ser apresentado ao Congresso com o propósito de cercear de uma vez por todas as ações subversivas. Pela mesma linha de raciocínio, o governo apressaria a formação de um Conselho Superior de Segurança Nacional, a ser presidido pelo próprio Presidente da República, com a participação conjunta de todos os ministros e de todos os chefes dos estados-maiores do Exército e da Marinha”. (Neto, 2002, p. 202) A votação da referida lei também é destacada nesta obra: “Por esse motivo, na quarta-feira, 28 de março de 1935, só horas depois de ter esvaziado a cuia de erva-mate Getúlio pode passar os olhos nas páginas do Correio da Manhã. “Como está redigido o monstro que a República Nova quer dar ao país”, dizia um dos títulos. Em fins de janeiro, o Catete remetera à Câmara uma Lei de Segurança Nacional (LSN), que após célere tramitação iria ser votada em plenário exatamente naquele dia. A matéria do correio, ilustrada com a foto dos integrantes da Comissão de justiça reunidos em torno de um birô, trazia a íntegra do texto da nova legislação – a “Lei Monstro”, conforme classificava a imprensa e as organizações operárias independentes. O apelido pegara. Desde o começo do ano, era dessa forma que os jornais

estado de sítio, que apenas seria revogado para que a Constituição sofresse três emendas voltadas a fortalecer os poderes repressivos do Presidente. A principal delas, aprovada por 210 votos contra 59, autorizava o Chefe de Governo a equiparar ao estado de guerra, a hipótese de “comoção intestina grave”.

Em consequência das medidas adotadas, a imprensa perdera sua liberdade, as garantias dos cidadãos foram suspensas, o Legislativo perdia sua autonomia e o Executivo passava a ser um poder dotado de poderes arbitrários, incluindo o de promover prisões e detenções de natureza política. Foram presos João Mangabeira, um dos autores do projeto constitucional, deputados, senadores, muitos destes haviam participado da constituinte, e o então prefeito do Distrito Federal, Pedro Ernesto.

Mas, mesmo com sua breve vida, a Carta de 1934 foi um divisor de águas no Direito Constitucional brasileiro. Primeiro porque rompeu com a tradição de nossas Constituições anteriores, todas sintéticas, liberais, imersas em tradicionais modelos europeus e americanos do século XVIII, associadas ao Estado minimalista, enclausuradas dentro da tripartição de poderes, circunscritas a listagem dos tradicionais direitos fundamentais, de costas e de olhos fechados para os problemas nacionais.

Passamos a ter uma Constituição com perfil totalmente diferenciado, dispendo sobre personagens antes inexistentes, como o pequeno produtor rural, sobre temas nunca abordados, como a reforma agrária, alterando estruturas seculares e tradicionais, como o Senado e fixando direitos inovadores, como o salário mínimo, a assistência à gestante e a proteção especial à família.

oposicionistas vinham se referindo ao projeto elaborado por Vicente Rao e que previa punições a crimes contra a ordem política e social – inovação jurídica que garantia o controle e a repressão mais eficazes sobre os inimigos do regime. A Constituição promulgada poucos meses antes recebia assim a primeira agressão, capaz de mandar para um longo tempo na cadeia toda uma extensa lista de ocasionais oponentes. O rol de penalidades alcançava todos os que ousassem “aliciar ou articular pessoas”, “fazer funcionar estações radiotransmissoras clandestinas”, “instigar desobediência coletiva ao cumprimento da lei”, “incitar militares à indisciplina”, “distribuir entre soldados e marinheiros quaisquer papéis impressos, manuscritos, datilografados ou gravados, em que contenha material subversivo”, “divulgar notícias falsas”, “insuflar o ódio entre as classes sociais”, “preparar a paralização dos serviços públicos” e “dirigir agremiações cuja atividade se exerça no sentido de modificar a ordem política ou social”. Com a Lei Monstro, esses outros crimes passavam a ser inafiançáveis. Jornais podiam ser tirados de circulação, livros confiscados, revistas apreendidas. Os infratores seriam submetidos a um rito sumário, sem as garantias processuais da ampla defesa. “Não teremos mais sequer o direito de pensar em voz alta”, protestou o jornal esquerdista *A Plateia*, que se anunciava como um jornal popular e anti-imperialista. Na prática, a LSN devolvia ao governo boa parte dos poderes discricionários que a reconstitucionalização lhe arrebatara. Getúlio convencera os deputados a subscrever o projeto de lei, que ia na contramão dos conteúdos liberalizantes incluídos na nova Carta. Os homens que haviam elaborado a Constituição que tanto desgostara o governo era os mesmos que iram aprovar naquele dia, a Lei Monstro, pela esmagadora maioria de 116 votos contra 26”. (Neto, 2002, p. 206)

A influência da Constituição de Weimar torna-se evidente ao produzimos uma Constituição com forte caráter socialista, sem termos partidos políticos, lideranças políticas, autores e doutrinadores brasileiros ligados ao socialismo. Nossas forças sociais, econômicas e políticas, na década de 30, não caminhariam para uma Carta com a feição da elaborada em 1934.

Politicamente, até a década de 30, o que havia, no Brasil, eram grupos rurais oligárquicos, alguns familiares, que se perpetuavam no poder, transformando a máquina pública em um centro de favores, apadrinhamentos e clientelismo. A presidência era monopolizada por dois Estados (São Paulo e Minas Gerais), que combinavam entre si o revezamento na indicação do Presidente da República, por meio de negociatas, na denominada política do café com leite. Diante deste quadro, resta claro que não havia interesse, por parte dos “donos do poder” em promover mudanças.

Socialmente, a maioria da população rural, analfabeta e em condições próximas à miséria, não possuía forças para promover mudanças a seu favor. Economicamente, éramos completamente dependentes dos produtores de café, os quais, por já possuírem o poder político, não pleiteavam uma nova ordem constitucional.

A decisão da Comissão Itamaraty em afastar a Constituição de 1891 e a Constituição dos Estados Unidos, e utilizar, como modelo, a Constituição de Weimar, traria consequências expressivas no traçado da Constituição de 1934 e no novo perfil do Estado brasileiro. Construiríamos toda uma ordem constitucional assentado, em grande parte, sobre um direito socializado e germanizado. A influência alemã sobre nós iria se refletir em todos os capítulos da nova Carta Magna.

A começar pela primeira norma do texto constitucional. Para evidenciar o seu não alinhamento ao marxismo, Weimar fixaria, em seu artigo 1º, que “todo o poder emana do povo”. Fazia, com estes termos, oposição ao artigo 1º da Constituição Soviética, que fixava “todo o poder local e central pertence aos soviets”. A Constituição de 1934 transplantaria a previsão alemã e a fixaria no seu artigo 2º. Há de se destacar que esta regra continuaria presente, em todas as demais Cartas brasileiras, ocupando uma posição introdutória de destaque. Na Constituição de 1946, estava assentada no artigo 1º. Na Constituição de 1967, no § 1º, artigo 1º. Na Constituição de 1988, no parágrafo único do artigo 1º.

Também para evidenciar o distanciamento entre o socialismo alemão e o comunismo soviético, o preâmbulo de Weimar fixou que o objetivo da Carta residia na estruturação de um

Reich assentado sobre a liberdade (incluindo a econômica) e a justiça, com a finalidade de promover o progresso social. O preâmbulo de 34 seguiu a mesma linha, colocando que o objetivo da Constituição residia na organização de uma democracia que conferisse ao povo liberdade, justiça, bem estar social e econômico.

No campo da organização do Estado, Weimar teve forte influência no novo modelo federativo. A nova concepção, defendida por Oliveira Vianna, de atribuir extensas competências legislativas e administrativas à União, deixando apenas as atribuições residuais para os Estados, foram copiados dos artigos 6º, 7º e 12 da Carta alemã de 1919. Em consequência desta forma de distribuição, Brasil e Alemanha implantaram um federalismo centralizado, muito diferente do presente na Constituição de 1891. Até hoje, este modelo centrifugador, distanciado do desenvolvido nos Estados Unidos, encontra-se presente no direito constitucional brasileiro. Tratou-se, portanto, de uma influência importada do direito alemão, que se mostraria, nas décadas seguintes, adequada a nossa realidade.

No campo da organização de poderes, Weimar nos influenciou na mudança no papel do Senado e na implantação da representação classista. No entanto, com a Constituição de 1946, retornamos ao modelo importado, em 1891, da Carta Americana, assentado sobre um legislativo bicameral, composto por deputados e senadores, ambos eleitos pelo povo. Portanto, a influência da Constituição germânica de 1919 ficou circunscrita apenas à pequena vigência da Constituição de 1934.

Há de se destacar que, enquanto a Alemanha, apesar de ter desenvolvido a primeira experiência de representação profissional, não conseguiu avanços; no Brasil, de fato, conseguimos inserir quarenta classistas diretamente na Assembleia Constituinte, com poderes para elaborar a nossa lei maior. Portanto, nosso modelo conseguiu resultados muito mais significativos, se posicionando à frente do projeto matriz alemão.

No campo dos direitos fundamentais, Weimar teve influência direta sobre a introdução, em nosso ordenamento jurídico, da vedação à extradição de nacionais, inserto no inciso 31, art. 113, Constituição de 1934. Nas demais Constituições esta regra não mais sofreria alterações, tendo sido trazido no § 33, art. 141, Constituição de 1946; no § 19, art. 150, Constituição de 1967; e no inciso LI, art. 5º, da Carta de 1988.

Outra expressiva inovação da Carta de Weimar, residia na regra prevista no artigo 116, que possibilitava a retroatividade das leis. Apesar de sua incorporação ao Anteprojeto, pelo artigo 12, não houve a sua adoção pela nossa constituinte e, em consequência, acabou ausente

no texto final da Carta de 1934. Ressaltamos que as demais Cartas brasileiras, seguindo a mesma linha, também não previram a regra alemã.

O mandando de segurança também nasceria, em nosso Direito, na segunda Carta republicana. No entanto, a sua origem está ligada às mudanças no habeas corpus, promovidas na reforma constitucional de 1926. No plano internacional, havia instrumento similar na Espanha. Portanto, a criação deste importante remédio não foi derivada do direito germânico.

No campo dos direitos trabalhistas, Weimar, em seu artigo 157, transferiu a sua fixação para o plano da legislação ordinária e negocial. No entanto, tanto o Anteprojeto, no artigo 124, quanto os dois substitutivos elaborados, nos artigos 159 e 133, e a Constituição de 1934, no artigo 121, decidiram pela positivação dos direitos mais importantes do trabalhador, diretamente no plano constitucional. Nos alinhamos, assim, à estrutura montada na Carta Mexicana de 1917 (art. 123) e na Carta Espanhola de 1931 (art. 46). Há de se destacar que estes direitos já existiam no Tratado de Versalhes (art. 472) e nas Convenções da OIT.

No campo da organização social, a influência de Weimar ficou muito evidenciada. Durante o Império, o Estado apresentava três faces: era ligado diretamente a uma família Imperial, em torno da qual circundava uma nobreza, era segregador em relação a uma grande maioria de escravos, e assumia uma postura de distanciamento e indiferença aos problemas da pequena classe média. Nas décadas seguintes de República Velha, assistimos a um Estado oligárquico, totalmente afastado das demandas e necessidades sociais.

Em 1934, há uma mudança radical, com a previsão de assistência médica e sanitária ao trabalhador, licença remunerada à gestante, assistência ao menor, previdência para cobertura da velhice, invalidez, morte e acidente de trabalho. Tratava-se de uma cobertura impensável há alguns anos e incompatível com um país que se desenvolveu economicamente sob a égide do trabalho escravo, desprovido de qualquer proteção.

Há de se destacar que a medida de maior impacto na ordem social residiria na instituição da Justiça do Trabalho. No entanto, esta mudança não foi originada no direito alemão de Weimar, pois este país, somente em 1926 estruturou um órgão específico destinado a resolver litígios entre empregados e empregadores. Hoje, Brasil e Alemanha fazem parte do rol reduzido de países que possuem uma justiça especializada para conflitos trabalhistas.

Sob a influência dos temas abordados na Carta de Weimar, a Constituição de 1934 foi a primeira a desenvolver um capítulo sobre a Ordem Econômica, alterando o funcionamento

do sistema capitalista de acordo com as regras do liberalismo clássico, em vigor há séculos. Tratava-se de um assunto até então inexistente no Direito Constitucional brasileiro, em virtude de nosso alinhamento com o modelo de Estado liberal, fixado nas Cartas de 1824 e 1891.

Condicionar a atividade econômica à promoção de uma existência digna para o empregado, estava muito longe de nossa realidade, na década de 30, caracterizado por uma imensa maioria de trabalhadores rurais, desamparados e desprovidos de qualquer assistência pública, laborando sem o mínimo de regras protetivas necessárias a garantir uma remuneração acima da mera subsistência.

A vinculação da liberdade contratual, do direito de propriedade e dos atos de disposição dos bens à dignidade da pessoa humana, passou a ser uma das ideias centrais da nova concepção de Estado social, hoje, cada vez mais forte e presente nos países desenvolvidos. O importante artigo 151 de Weimar será transplantado para o texto de todas as demais Constituições brasileiras. Na Carta de 1934, sobreveio no artigo 115; na Carta de 1946, no artigo 145; na Carta de 1967, no artigo 157; na Carta de 1988, no artigo 170.

Incorporamos concepções do socialismo alemão, que não se aplicavam ao nosso estágio de desenvolvimento sócio econômico. O modelo de substituição do conflito entre capital e trabalho por uma justiça social, ainda não se mostrava apropriada para reger as relações trabalhistas entre uma oligarquia latifundiária patronal, dotada de mentalidade escravista e colonial, e empregados rurais, dotados de nenhum nível de escolaridade e criados na lógica da exploração.

Os alemães adotam uma nova concepção, sob o olhar socialista, em relação ao direito de propriedade, que deixou de ser livre, para se tornar limitado e condicionado a uma função social (art. 153). Weimar tornou paradigmática a expressão “a propriedade obriga” (*Eigentum Verpflichtet*). Esta nova visão foi absorvida na íntegra pelo Anteprojeto, mas, gerou muitos debates e discussões, na Assembleia Constituinte de 1934, integrada por extensa ala conservadora e ruralista, que enxergava os direitos sobre a propriedade privada como sagrados e invioláveis. Estávamos, portanto, no século XVIII, alinhados à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), enquanto a Alemanha estava no século XX. Havia uma distância de pelo menos 200 anos, separando os dois países³⁹³.

³⁹³ A Constituição de 1934 não adotou, em sua redação final, o termo função social, presente no Anteprojeto. O inciso 17 do art. 113 se limitava a fixar que “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou

A possibilidade de socialização de empresas, fixado no artigo 156, Weimar, era muito avançado para o nosso ordenamento jurídico, que impunha expressivas restrições a qualquer iniciativa de desapropriação estatal. No entanto, terá influência na redação diferenciada do artigo 136, Constituição de 1934, que foi o embrião do maior dirigismo estatal sobre empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

No campo da família, o alinhamento com Weimar ficou evidente na criação de um novo capítulo e nas disposições que elaboramos. A começar pela discussão sobre o novo conceito de família, vista, até então, ainda sob uma concepção exclusivamente religiosa, tradicional, com raízes medievais e ligada à perpetuação da espécie. Em 1934, utilizamos a ótica alemã de Weimar, que considerava a unidade familiar como a sociedade solúvel, composta por duas pessoas (marido e esposa), que, em condição de igualdade, são incumbidos de exercerem a função social de dirigirem a educação, formarem os filhos, conservarem e formarem a nação. Por seu importante papel, foi colocada sobre especial proteção estatal, nos termos do art. 119 da Constituição germânica.

Apesar da tentativa de transplantarmos as disposições de Weimar, quase que na íntegra, para a Constituição brasileira, não havia como, na década de 30, afastarmos a forte influência religiosa. O texto final colocava a unidade familiar sob a direção do chefe de família e a considerava indissolúvel. A grande mudança realmente verificada dar-se-á com o novo modelo de casamento religioso, com efeitos civis, fruto de uma proposta nossa e não da Carta alemã.

Nas próximas Constituições, cada vez mais fomos nos afastando da concepção religiosa e nos aproximando da concepção publicista, fixada por Weimar. Até hoje, mantivemos a família como um capítulo constitucional próprio, colocado sob a proteção especial estatal. Na Constituição de 1946, encontrava-se inserto no Capítulo I do Título IV; na Constituição de 1967, estava presente no Título IV; na Constituição de 1988, está presente no Capítulo VII, Título VIII (Da Ordem Social), que fixa, em seu artigo 226 “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”.

No campo da educação, a influência de Weimar foi visível e expressa, tanto na criação de um novo capítulo na Carta brasileira, quanto nas disposições que passaram a integrar o nosso texto constitucional. A Constituição de 1824 se limitava a dispor no inciso XXXII, art.

coletivo, na forma que a lei determinar”. A Constituição de 1988, de forma contrária, traz expressa esta previsão, ao fixar, em seu inciso XXIII, art. 5º, “a propriedade atenderá a sua função social”.

179, que o ensino primário era gratuito a todos os cidadãos. No entanto, como as escolas públicas eram quase inexistentes, tratava-se de um direito circunscrito ao papel. A Constituição de 1891 apenas previa, no inciso 30, art. 34, que competia à União legislar sobre o ensino superior, deixando implícito que competia aos Estados, o ensino primário. Mas, como não havia previsão obrigando um mínimo de gastos, a construção de um número mínimo de escolas e o atendimento à determinada parcela da população; os entes federados atuavam de forma discricionária, com resultados insatisfatórios, na maioria dos Estados e Municípios.

A Constituição de 1934, seguindo o modelo alemão (Seção IV, Segunda Parte), foi a primeira Carta e dedicar um capítulo inteiro (Capítulo II, Título V: Família, Educação e Cultura) ao ensino. O modo como passamos a abordar de forma direta o problema como um todo e a discutir soluções concretas, fixando claramente obrigações administrativas e financeiras, revela a influência do Estado Social de Weimar. Até então, sob a égide do amplo liberalismo, adotávamos uma postura de inércia, paralisia e omissão.

O dever público em prover o ensino a sociedade passou a estar evidenciado no artigo 151, que fixava competir aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes fixadas pela União. Esta previsão foi estruturada sobre o artigo 143 de Weimar³⁹⁴. A valorização do professor, trazida no § 2º, artigo 158, medida necessária para incentivar o ingresso de profissionais qualificados, foi inspirada no artigo 143 de Weimar³⁹⁵.

Houve esforços para a instituição de um sistema educacional obrigatório, público e gratuito, aos moldes do fixado pelo artigo 145 da Constituição de Weimar³⁹⁶, mas era impossível, pelo grau de atraso em que nos encontrávamos. Seria necessário certamente décadas e investimentos públicos pesados para conseguirmos chegar ao quadro atual de ensino fundamental público, para todos.

Antes, para muitos, inclusive políticos, frequentar escolas era um privilégio para poucos. Havia, inclusive, argumentos de que, como ex colônia, nossa inclinação estava afeta

³⁹⁴ Artigo 143 (Constituição de Weimar): Instituições públicas devem atender à educação da juventude. Para criá-las o Reich, os Estados e os municípios deverão colaborar entre si.

³⁹⁵ Artigo 143 (Constituição de Weimar): Os professores de escolas públicas possuem os mesmos direitos e obrigações que os funcionários do Estado.

³⁹⁶ Artigo 145 (Constituição de Weimar): O ensino é obrigatório para todos. Para atender a esta tarefa haverá escolas nacionais com um mínimo de oito anos de escolaridade. Haverá também escolas complementares até que o indivíduo complete 18 anos. O ensino e o material escolar são gratuitos tanto nas escolas nacionais quanto nas complementares.

ao trabalho manual e agrícola, enquanto que a universalização do ensino fundamental, médio e universitário deveria estar circunscrita aos Estados industrializados da Europa.

Se não tivéssemos seguido Weimar, certamente o tema educação continuaria adormecido por décadas, no plano constitucional. A influência alemã, antecipou em muito, a adoção de uma postura de enfrentamento da questão educacional e inseriu, no plano constitucional, um acervo de regras que chega até aos dias atuais, passando por todas as demais Constituições. Assim ocorreu com o Título VI (Da Família, da Educação e da Cultura), da Carta de 1946, com o Título IV (Da Família, da Educação e da Cultura) da Carta de 1967 e com o Capítulo III (Da Educação, Cultura e Desporto) da Carta de 1988.

Mudando, de forma radical, com o passado secular de omissão e descaso, o artigo 156 da nova Carta fixava que a União e todos os Municípios estavam obrigados a aplicarem nunca menos de dez por cento, e todos os Estados/Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Podemos concluir que a questão educacional, ainda repleta de problemas nos dias atuais, como a baixa qualidade de ensino nas escolas públicas, se deve ao plano administrativo e financeiro, mas não ao constitucional, que há quase noventa anos, tem abordado e discutido o tema, com o objetivo de saná-los.

A Constituição de 1934, também sob a influência de Weimar, foi a primeira a tratar da cultura, instituindo o Título II (Da Educação e da Cultura). O artigo 142 de Weimar³⁹⁷ foi transformado no artigo 148 da nova Carta, fixando a competência da União, Estados e Municípios para o fomento cultural e a proteção ao patrimônio artístico. Esta disposição permaneceu nas demais Cartas e chegou, aos dias atuais, mantendo a mesma essência, como evidencia o art. 215 da atual Constituição, ao fixar que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Apesar da Constituição de 1934 representar, no campo jurídico, uma obra de alto relevo, trazendo disposições muito avançadas, até mesmo em relação a Constituições tradicionais e mais antigas, como a dos Estados Unidos; no campo político, apresentou falhas graves, que resultaram na sua precoce perda de vigência.

³⁹⁷ Artigo 142 (Constituição de Weimar): A arte, a ciência e seu ensino são livres. O Estado garante-lhes proteção e cuida do seu fomento. O anteprojeto fixava em seu artigo 111: “são livres a arte, a ciência e o seu ensino. §1º. Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios dar-lhes proteção e favorecer-lhes o desenvolvimento”.

O maior problema residiu na adoção de eleições diretas e do sufrágio universal, previstas no § 1º, artigo 52³⁹⁸. O quadro de domínio oligárquico, presente durante a República Velha, se desenvolveu sobre o sistema do voto popular direto. Estava evidenciado que os tradicionais grupos políticos voltariam a ocupar, nas eleições de 1938, os governos estaduais, municipais e, mais grave, a própria Presidência da República. Há de se destacar que o Estado de São Paulo possuía candidato próprio à corrida presidencial, com forte probabilidade de vitória e de retorno ao quadro anterior.

Getúlio Vargas não pretendia deixar o poder. Na sua concepção, ter ascendido à chefia do governo por meio de uma revolução e de um movimento armado, lhe conferia o direito de permanecer na presidência. A nova Constituição, de forma contrária, ao invés de lhe oferecer a sustentação para continuar na direção do país, fixou termo para o fim de seu mandato, que ocorreria em 1938, e previu regras democráticas para a sua sucessão.

A Constituição de 1934 não adotou um sistema eleitoral capaz de evitar o quadro grave de domínio oligárquico, como o trazido pela “política do café com leite”. Inexistiam dispositivos capazes de impor uma renovação democrática no poder. Também inexistiam regras que garantissem o acesso aos cargos políticos, por todos os setores da sociedade, independentemente da classe econômica e social.

Weimar também não oferecia soluções para aperfeiçoarmos o quadro político brasileiro. O sistema alemão estava assentado no sufrágio universal e na eleição proporcional, estruturada para o fortalecimento dos partidos políticos, mas, que, na prática, acabaria conduzindo o inexpressivo e obscuro Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães, mais conhecido como Partido Nazista, a uma posição majoritária no Reichstag. Em consequência, ascenderia à chefia do governo, no ano de 1933, como novo chanceler, Adolf Hitler.

A Constituição de 1934 foi a Carta certa para o Brasil, por discutir, no plano constitucional, nossos principais problemas, propondo soluções, que, em determinados casos, se mostravam eficientes e chegaram aos dias de hoje. No entanto, foi elaborada na época errada, pois seu viés democrático, baseado no amplo voto popular, não se mostrou apropriado para atender a estados ditatoriais, incluindo o governo de inspiração fascista, que Vargas implantaria em 1937.

³⁹⁸ Art. 52. § 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos.

Weimar sucumbiria ao regime totalitário nazista, implantando sob a alegação de necessidade de combate à Revolução do Proletariado e ao avanço do comunismo. Na época em que a aplicação da Carta alemã era afastada, nascia a Constituição de 1934. No entanto, teria o mesmo destino, pois nossa segunda Carta Republicana começaria o seu martírio em 1935, após as medidas adotadas contra a ameaça comunista, e teria o seu desfecho final com o golpe do Estado Novo, em 1937.

Hoje, o entendimento mais geral concebe que a Constituição de 1934 está presente apenas em algumas obras históricas. Trata-se de uma visão incipiente e distorcida da realidade. Na verdade, nossa segunda Carta Republicana destinou a maior parte de seu texto à estruturação do Estado social, provedor de educação, saúde, assistência aos necessitados, de justiça social e interventor na economia, de forma a dirigi-lo para a existência digna do trabalhador. Foi uma Carta que, abandonou a visão circunscrita ao Estado, e olhou para o homem, a mulher, o jovem, a família, o trabalhador, o desempregado, o profissional liberal, enfim, para toda a sociedade. Este modelo, a sua estrutura, as principais ideias e direitos sociais estão presentes até hoje, mesmo já decorridos quase noventa anos. Concluímos que nossa segunda Constituição republicana, apesar de ter durado pouco mais de três anos, teria forte ascendência sobre o nosso Direito Constitucional, em níveis muito maiores do que a Constituição de 1824, que vigorou por 67 anos, e a Constituição de 1891, que vigorou por 39 anos.

Se o Brasil, nos dias atuais, ainda é caracterizado por uma questionável justiça social, pela desigualdade e por graves problemas sociais, como a baixa qualidade da educação e saúde públicas, a causa não reside na omissão constitucional, pois estes problemas têm sido discutidos, desde 1934. As causas são de outra natureza, cujo estudo foge ao objetivo deste trabalho. Destacamos que há Estados com Constituições de perfil bem menos socialistas que a brasileira, mas que conseguiram, há décadas, resolver seus problemas sociais, como uma melhor distribuição de renda e o oferecimento de serviços públicos de qualidade. Nós continuamos, em muitos casos, com avanços ínfimos. Há críticas e problemas que foram tratados há mais de oitenta anos, na Assembleia Constituinte de 1933, mas que continuam atuais e não solucionados.

A Carta alemã de 1919 desapareceria há quase um século, mas sua influência também não desapareceu no Direito Constitucional brasileiro. É inexato e muito superficial, afirmações de que Weimar nos influenciou na criação dos primeiros direitos sociais. Considerada, pelos constituintes de 34, como uma Carta moderna, foi um referencial para a

construção de todos os capítulos constitucionais, desde a organização do Estado, passando pelos direitos fundamentais e a ordem econômica. Sua influência apenas não foi total, porque a Alemanha implantou o parlamentarismo e o Brasil sempre se apegou ao presidencialismo, não por se mostrar mais adequado a nossa realidade, mas sim por causa dos interesses dos grupos políticos mais fortes, em nossas constituintes.

Temos um direito de inspiração social e germanizado. Em nossas Cartas, há um peso enorme ocupado por assuntos como seguridade social, saúde, educação, direitos trabalhistas. Assuntos antes posicionados apenas no plano legal e infra legal, como a cultura e a família, foram alçados ao plano constitucional, e nunca mais deixaram esta posição. Desde a segunda Carta Republicana, nossas leis maiores não apresentariam mais uma fisionomia sintética, denominadas de constituições garantia, de perfil norte-americano. Isto porque continuaríamos a utilizar o modelo edificado na Alemanha de 1919 como a planta a ser seguida na estruturação dos assuntos a serem tratados na Constituição³⁹⁹.

Concluimos, portanto, que nosso Direito Constitucional, desde 1934, em sua grande parte, não está alinhado com os americanos e com os franceses, considerados como referências desde o século XIX. A grande carga de disposições de caráter social, presente em nossas Constituições, que vão desde a criança, passando pelo trabalhador e a gestante, chegando ao idoso, tornam inequívoco que Weimar teve influência muito maior, em nosso Direito, do que a Constituição dos Estados Unidos ou a de qualquer outro país. É inegável que as raízes das normas brasileiras residem no direito germânico desenvolvido na Carta de 1919, que frutificaram e, hoje, estão multiplicadas nos duzentos e cinquenta artigos que compõe a nossa Constituição de 1988.

³⁹⁹É pouco debatido, no Brasil, o fato de que temos mantido a estruturação dos assuntos constitucionais seguindo o modelo da Constituição de Weimar, que deixou de vigorar na Alemanha, há quase um século. Isto porque a atual Lei Fundamental da República Federal da Alemanha apresenta diferenças sensíveis em relação à Carta de 1919, em termos de estruturação, sendo composta por 14 títulos : I – Os direitos fundamentais (Die Grundrechte); II – A Federação e os Estados (Der Bund und die Länder); III – O Parlamento Federal (Der Bundestag); IV – O Conselho Federal (Der Bundesrat); IV-a) Comissão Conjunta (Gemeinsamer Ausschuss); V – O Presidente Federal (Der Bundespräsident); VI – O Governo Federal (Die Bundesregierung); VII – A Legislação da Federação (Die Gesetzgebung des Bundes); VIII – A execução das leis federais e a administração federal (Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung); VIII-a) Tarefas comuns, cooperação administrativa (Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit); IX – O Poder Judiciário (Die Rechtsprechung); X– O sistema financeiro (Das Finanzwesen); X-a) Estado de defesa (Verteidigungsfall); XI – Disposições transitórias e finais (Übergangs- und Schlussbestimmungen).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAIS. Assembleia Nacional Constituinte (1933/1934). Rio de Janeiro: Gráfica do Senado, 22 vols. 1935.

AZEVEDO, J.A.M. Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto de 1932/1933. 1933.

BONAVIDES, P.; AMARAL, R. Textos Políticos da História do Brasil. Brasília. Senado Federal. 2002.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado Social. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CARNEIRO, L. Pela Nova Constituição. Rio de Janeiro. Coelho Branco. 1936.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Anotações. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1938.

FAORO, R. 2001. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo.

FAUSTO, B. A revolução de 1930: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense. 1987.

MANGABEIRA, J. Em Torno da Constituição. São Paulo. Cia. Editora Nacional. 1934.

NETO, Lira. Getúlio 1881-1930. São Paulo. Cia. Das Letras. 2012.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. A Fuga do Direito: um estudo sobre o direito contemporâneo a partir de Franz Neumann. São Paulo: Saraiva, 2009.