

As Constituições de 1934 e 1988 – trajetória histórica e inflexão política

Introdução

Em outubro de 2013 a Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 1988, completa 25 anos de existência. É a segunda constituição de maior longevidade na tradição republicana brasileira, perdendo apenas para a Carta Constitucional de 1891. Excetuando-se a Constituição de 1824, primeira de nossa história (porém monárquica), foram elaborados seis contratos constitucionais em 114 anos de vida republicana, com duração bastante diversa: a Carta de 1891 durou 39 anos; a Carta de 1934, menos de três anos; a Carta de 1937, base do Estado Novo, durou nove anos; a Carta de 1946, de retorno democrático, vigorou por 21 anos; as alterações autoritárias de 1967 permaneceram por 21 anos; e, por último, a atual Constituição Cidadã completa neste ano um quarto de século de estabilidade. Impressiona constatar o volume e a curta duração de tantos momentos constitucionais, apresentando a média de um novo contrato a cada 19 anos, em um interregno de pouco mais de um século. Inquieta refletir sobre quais condições históricas permitiram firmar tantos pactos políticos em tão pouco tempo. Mais intrigante torna-se o quadro quando verificamos a gama de vertentes ideológicas e de engenharia política que emergiu durante o século republicano, oscilando: entre a ultracentralização e o ultrafederalismo; entre inclinações liberais, arranjos autoritários ou a mediania do Estado social (regulacionista); na tensão entre políticas orientadas para preservação estratégica pró-capital ou pró-trabalho; na delicada relação com a religião; no ordenamento da marcha dos direitos (segundo a tríade marshalliana)¹, entre outros aspectos.

A complexidade e variação das formas e significados das constituições brasileiras possibilitam diversos ângulos e focos de observação. É possível analisá-las no corte sincrônico ou na perspectiva diacrônica, escolher entre uma abordagem que privilegie a forma e a gramática do Direito Constitucional ou

1. Clássica análise sobre a ordem de surgimento dos direitos na História – civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967). Cf. também BOBBIO (2004).

buscar a tessitura de sua fabricação política; pode-se ainda tentar compreender sua gênese, bem como seus usos e legados. A multiplicidade de formas de interpelação resulta tanto da riqueza das experiências constitucionais, independentemente de seu êxito maior ou menor, quanto da natureza polissêmica que o fenômeno da Constituição e dos processos constituintes abrigam.

Independentemente de toda a multitude de eventos reais e explicações teóricas, a Constituição de 1988 tem sido apontada e reconhecida como um divisor de águas na história política brasileira. Fundamentam essa afirmação o tratamento dado a temas importantes como a questão democrática; a fixação de diretrizes para redução de desigualdades sociais, legais, políticas e culturais; e o estabelecimento de variadas formas de controle da sociedade sobre o Estado. Seu epíteto, fixado na memória popular no momento de sua publicação de “Constituição Cidadã”, sintetiza duas facetas diferentes nessa Carta. A cidadania pode ser entendida como o pressuposto dos controles públicos sobre o Estado (uma cidadania que se percebe ativa, soberana, empoderada no controle dos processos decisórios e na redução da autonomia do Estado). Mas pode, também, revelar a dimensão extensiva e acolhedora dos indivíduos sob a proteção do Estado e de suas políticas e recursos.

O contrato social elaborado pela Constituinte de 1987-1988 e promulgado em 1988 é um ponto de inflexão em nossa vida pública. Mas sobre que base se ergue e quais rupturas (ou rotações) promove? Como ponto de partida neste artigo (que adentra o campo dos estudos de processo político em perspectiva histórica)², assumo a proposição, largamente difundida no ambiente acadêmico e político, da natureza ímpar da Constituição Federal de 1988, em especial pela engenharia e valores democráticos de seu desenho, pela questão incluyente e cidadã no campo dos direitos e das políticas públicas que postula, por sua inclinação, uma *constituição dirigente*. Retenho como fundamento da análise uma investigação sobre as bases que sustentariam o caráter inovador dessa constituição em relação às predecessoras. Ela é inovadora em oposição à Constituição de 1967 e seu ponto alto é demolir, no campo legal, todo o entulho autoritário que a luta pela redemocratização vinha sistematicamente confrontando, ou seu ponto de mutação vai mais longe, recusando uma tradição política mais dilatada? Estudos sobre a dimensão da cidadania e dos direitos no Brasil reforçam a perspectiva da tradição dilatada, de um leito comum pré-88 e mais extenso que o período militar, marcado pela forte presença do Estado na concessão/regulação dos direitos³ e extensivo a mais de uma configuração constitucional. A ideia de uma cidadania regulada ou concedida pelo Estado revela um cenário grave: a insuficiência reivindicatória e baixa capacidade decisória da sociedade civil, de um lado, e a excessiva centralização do poder político e da autonomia estatal do outro. Temas recorrentes na literatura, como Estado Leviatã, Estado demiurgo, estadolatria, cultura autoritária ou a ideologia nacionalista

2. Agradeço o auxílio de Camila Risso e Thiago Mazuccato na leitura final deste texto.

3. Cf. SANTOS (1979) e CARVALHO (2000).

do desenvolvimentismo, reforçam essa percepção da tendência de exacerbação do papel do Estado e fragilização das virtudes e potência da sociedade⁴. Mecanismos de partilha do poder e distribuição da riqueza social, que implicam mecanismos democráticos, acesso massivo a direitos e desenvolvimento de controles políticos fortes, são subalternizados no momento em que se atribui ao Estado a função de protagonista diante de uma sociedade plástica e hipossuficiente. Com raras exceções (particularmente a Constituição de 1946), a inclinação geral das cartas constitucionais afastou-se do marco de valorização da ação livre e competitiva dos indivíduos e da forma liberal⁵. Haveria, assim, uma onda longa na experiência republicana brasileira que, ao lidar com os temas do reconhecimento da competição e da representação dos sujeitos (indivíduos, partidos e grupos) via mercado eleitoral, da liberdade da sociedade de “in-formar” (*dar forma*) e determinar os rumos das ações de Estado, pendeu para a sobrevalorização deste último.

Neste texto, proponho como foco analisar a Constituição de 1988 em comparação histórica, inserindo-a no movimento coetâneo ao processo de modernização brasileira, pontuando seu início na década de 30 – período em que se trabalhou, efetivamente, com tensões, atores e dinâmicas político-institucionais distintas daquelas operadas em 1891. Pela limitação de espaço e pela complexidade da empreitada de uma análise tão extensa e intrincada, fixarei como balizas de comparação os dois momentos mais significativos dessa onda – seu ponto inaugural, com a Constituição promulgada em 1934, e seu ponto de inflexão, aposta associada ao papel da Constituição de 1988. Esse recorte também não é arbitrário, pois, na busca do sentido de mudança operado em 1988, a tradição que creio ser superada (pró-Estado) é aquela aberta pelo primeiro pacto constitucional posterior à Revolução de 1930. Esses dois pontos específicos deixam de fora somente o pacto político de 1824 e a engenharia da Primeira República, limitando o ambiente político aos desafios impostos por uma estrutura socioeconômica *moderna* (urbano-industrial) com emergência das classes sociais e das demandas do trabalho livre e assalariado.

A Constituição de 1934 também é apontada como um ponto de inflexão na história das constituições brasileiras⁶, em geral associando sua inovação à incorporação dos direitos do trabalho (através da institucionalização de leis específicas e pela criação da Justiça do Trabalho). Nela apareceriam também, pela primeira vez, o reconhecimento da proteção e a assistência social como parte das funções do Estado (e não como um problema privado, de resolução caritativa ou filantrópica). São vários os itens apontados como comprovação de que em 1934 se abriu uma nova agenda para o direito brasileiro, principalmente no desafio de fixação de um pacto normativo como o compromisso constitucional. À recepção das diretivas da recém-criada OIT (Organização Internacional do Trabalho) e do Tratado de Versalhes, da

4. Cf. DRAIBE (1985), BIELSCHOWSKY (1988), SALLUM JR. (2003) e BRANDÃO (2007).

5. A Carta de 1946 é estranhamente associada ao contexto liberal (talvez pela recuperação da forma democrática e pela retomada do marco do Estado de Direito pós-Estado Novo) e ora associada à continuidade do Estado Social. (cf. BERCOVICI, 1999; BONAVIDES e ANDRADE, 1991). De factual é impossível negar que sob a égide dessa Carta o país viveu forte onda do fortalecimento do Estado via planejamento e queima de etapas _ Plano Salte, Plano de Metas e, na fronteira da crise de 1964, o Plano Trienal.

6. Cf. SANTOS (1979); MONTES e QUIRINO (1986); POLLETTI (1987); BONAVIDES e ANDRADE (1991), entre outros.

filosofia contratual das constituições do México (1917) e da Constituição de Weimar (Alemanha, 1919), que delineavam formas mais avançadas da marcha dos direitos em sua terceira onda (discussão sobre os direitos sociais), soma-se a própria engenharia do processo constituinte. Os representantes eleitos espelhavam as mudanças do Código Eleitoral de 1932, com alargamento do colégio eleitoral (o voto e a eleição de mulheres)⁷, com funcionamento de aglomerações de abrangência nacional e mais dilatada que as bases partidárias (como a LEC – Liga Eleitoral Católica), a presença de novos partidos e a eleição direta de segmentos sindicais (ligados formalmente a duas novas categorias sociais-chave: trabalhadores e empresários) através da fórmula da representação profissional⁸. Retroativamente, decisões inéditas, sobre temas importantes para o cenário urbano-industrial, foram deliberadas em uma agenda/pauta que as problematizavam pela primeira vez em um espaço constituinte realizado por atores que não poderiam estar ali presentes em outro momento da história brasileira. As novas categorias sociais e as demandas que naturalmente delas brotavam participavam, de maneira formal, do processo de pactuação de um novo contrato social.

O argumento desenvolvido no parágrafo anterior pretende demonstrar que os temas abordados pela Constituinte de 1933/1934 abriram um novo contexto para a tarefa de fixação de normativas legais, apropriadas a uma sociedade que se afastava da hegemonia da vocação agrária, do legado mercantil-exportador e suas alianças, e adentrava os desafios da modernização econômica em situação de capitalismo tardio e periférico. As constituições posteriores permaneceram nesse contexto de transformação, de superação dos obstáculos ao desenvolvimento entendidos como cerne da questão nacional. Do cenário que se abre na segunda metade dos anos 30, com a paulatina guiada em direção ao projeto industrial, ao processo de industrialização pesada, ao Milagre Econômico e finalmente ao esboroamento do planejamento em etapa de hiperinflação (e conseqüente “falência do Estado” como ator e como ideia-chave), chega-se do processo de produção da Constituição de 1934 até a inflexão expressada na Constituição de 1988. Mas no que consiste o ponto de mutação entre a primeira e a segunda? No reposicionamento sobre o *lugar* e o *papel* do Estado. No primeiro aspecto (lugar), a Carta de 1988 firmou e afirmou o controle da sociedade sobre o Estado – em especial no quesito democracia representativa e participativa, na divisão dos poderes (*check and balances*), no fortalecimento das instâncias do judiciário, na fixação – fortíssima – do conjunto dos direitos civis, sociais e políticos, acrescidos do amplo contexto dos Direitos Humanos. No segundo aspecto (papel), a função da ação do Estado foi revista e redirecionada de maneira mais organizada e clara em seu preâmbulo e no título I, “*Dos Princípios Fundamentais*”: passam a ser objetivos e metas do Estado Democrático de Direito a promoção da igualdade; do

7. Nas eleições de 1891 votaram 150.000 eleitores (11,3% da população; IBGE); na eleição da Assembleia Constituinte de 1933 votaram 1.438.729 eleitores cadastrados. Para confirmar o ritmo de crescimento do colégio eleitoral brasileiro, basta observar o número de eleitores do Congresso Constituinte em 1987 – 75.813.519 eleitores (IBGE). Sobre a evolução da legislação eleitoral brasileira, ver PORTO e JOBIM (1996, vols. I, II e III); PORTO (2000). Sobre evolução partidária, ver SOUZA (1983), e sobre dados pós-1980 ver KINZO (1989), BRAGA (1990) e SANTOS (2002).

8. Cf. POLLETTI (1987); VIANNA (1976), TAVARES (1988), GOMES (1976, 1978, 1996), BONAVIDES; ANDRADE (1991) e CEPÉDA (2010).

bem-estar e da superação da pobreza; e a resolução das desigualdades brutais da sociedade brasileira (no campo material, legal ou simbólico).

A ideia central da argumentação apresentada até agora consiste em posicionar as Constituições de 1934 e 1988 em uma perspectiva histórica como pontos limítrofes do contexto dos pactos políticos brasileiros de feição moderna (leia-se: como performance urbano-industrial, de classes e pautada na racionalidade instrumental e de engenharia democrático-republicana). Esses dois pontos assinalariam dois momentos distintos da experiência política brasileira, de profunda transformação da agenda de problemas, do compromisso e pacto social instaurado e das ferramentas adotadas. Na raiz dessa análise estariam contextos históricos diferentes. O período aberto em 1934 estaria subsumido ao momento de surgimento e tomada de consciência do tema da periferia e dos obstáculos do atraso percebidos como originados na incapacidade produtiva (a questão nacional é um problema econômico). A fase de 1988 surge com o fechamento do ciclo de mudanças estruturais da sociedade brasileira. Mesmo que haja problemas na ordem da economia, de déficits graves em relação ao cenário internacional (como no âmbito tecnológico, nos desajustes do estatismo e na higidez da moeda e contas públicas), com certeza o perfil geral da sociedade, da estrutura produtiva, da cultura e do funcionamento das instituições (principalmente a racionalidade contábil e a ação por meio da burocracia) não aparecia como apartado do perfil das sociedades mais avançadas. Não se apresentava mais como condição *sui generis* de subdesenvolvimento, mas sim como colapso das condições e resultado do desenvolvimento (sua autonomia, sua extensão e potência, sua capacidade de dispersão e multiplicação no meio nacional, por exemplo).

Mas não se pode escusar os profundos desarranjos da economia, da política e das instituições brasileiras ao final dos anos 80. O nacional-desenvolvimentismo havia demonstrado o esgotamento de sua capacidade de transformação, pervertido pela tecnocracia, pelo endividamento externo, pelo alto custo da manutenção do arco de alianças do regime autoritário (racionalidade dos anéis burocráticos) e pelas múltiplas e gravíssimas formas de desigualdades sociais promovidas. O Brasil havia passado por um surto brutal de modernização, embora não tivesse alcançado o desenvolvimento pleno – era ainda *uma construção interrompida*. Novos problemas atrapalham a mudança de rota e a definição de novas ferramentas para a consecução do progresso e passam agora, prioritariamente, pela dimensão política e social: controlar a ação do Estado; reduzir seu viés tecnocrático; aumentar a capacidade redistributiva de bem-estar (via acesso a bens públicos, direitos – clássicos ou novos – e políticas propositivas); empoderar os atores no campo político via aumento de participação direta e indireta; e criar mais freios e contrapesos na engenharia política. Paralelamente, o Estado se preocupará com a economia, vide o perfil

mais enxuto assumido no título VII, “*Da Ordem Econômica e Financeira*” da Constituição – muitíssimo menos extenso que o tema dos direitos e garantias fundamentais (que aparecem tratados em mais de um título ou capítulo, abrangendo dos direitos individuais aos coletivos e difusos).

Gosto de pensar que o ambiente da Constituinte de 1987/88, mais amplo que os 559 membros do Congresso Constituinte, permitiu um momento único na história brasileira: a possibilidade de reconfiguração do projeto de Brasil moderno. Na década de 80, pode-se perceber que a desigualdade e as assimetrias então vivenciadas eram fruto de um primeiro pacto político de feições modernas. Não estavam mais ligados, diretamente, ao legado colonial, mas eram produto de escolhas mais ou menos equivocadas no processo/projeto de modernização conduzido pelo Estado no século 20. Assim, o contexto da Constituição de 1988 é o da revisão, da crítica e da recusa da fórmula do velho-desenvolvimentismo⁹ em sua acepção conservadora, autoritária e geradora de desigualdade social (projeto da ditadura militar). Por outro lado, a adoção de uma função social para o Estado, no esforço de superação de déficits estruturais da sociedade, com objetivo de superação de algo (desigualdade) e promoção de algo (desenvolvimento pleno da sociedade, dos indivíduos e de suas instituições), não apontaria como tendência a inclinação dessa Constituição para o campo do novo-desenvolvimentismo, havendo assim ruptura e continuidade?

Contexto histórico e as Constituições de 1934 e 1988

Conforme já salientado, a Constituição de 1934 e a Constituição de 1988 podem ser comparadas – mas não equiparadas – em variados aspectos. Um dos pontos que inicialmente chamam atenção é o ambiente de mudança que circunda os momentos de definição dos dois pactos constitucionais. O contexto do processo constituinte de 1933/34 funcionou como resposta direta ao mote constitucionalista da guerra de 1932, mas é também o primeiro momento legal de pactuação política posterior à Revolução de 1930 e às demandas surgidas com as profundas alterações da estrutura social: o tema da estabilidade econômica e das alternativas à crise de 1929; a questão social e a eliminação da carestia; o fim da engenharia regionalista e do predomínio das oligarquias estaduais; a regulação das condições de trabalho; o alargamento das bases do colégio eleitoral; e a centralização política e seus correlatos monopólios. O momento do Congresso Constituinte de 1987/1988 fecha o período de intervenção autoritária do regime militar e espelha a luta pela redemocratização, levada a cabo por uma sociedade civil fortalecida e disposta a disputar o partilhamento do poder e o acesso a parcelas de bem-estar capazes de ser providos por uma sociedade que se modernizara no período desenvolvimentista.

9. Sobre a questão das diferenças entre o *velho* e o *novo-desenvolvimentismo* e sua relação com os regimes políticos: “Temos assim uma onda longa do desenvolvimentismo, segmentada em duas grandes fases (*velho* e *novo-desenvolvimentismo*) e em três ondas curtas, oscilando no espectro democrático ou não democrático (*nacional-desenvolvimentismo* com democracia, *nacional-desenvolvimentismo autoritário* e o atual *novo-desenvolvimentismo*). Neste cenário é possível reconhecer que o desenvolvimentismo tornou-se um projeto amplo, com faces contraditórias e permitindo a construção de mais que um único pacto no maciço bloco desenvolvimentista.” (CEPÊDA, 2012: 83).

Creio que tanto a conjuntura de retorno à legalidade quanto o movimento de abertura de uma nova gramática de direitos – reivindicadores de soberania popular, de direitos sociais e de controles sobre o aparato de Estado – são dados importantes no entendimento das pactuações e dispositivos desenvolvidos na Constituição de 1988.

Partindo do pressuposto do contexto de forte mudança estrutural e de crise política, similares nas Constituições de 1934 e 1988, proponho aqui análise comparativa com base em dois eixos centrais: a parcela de poder no binômio sociedade-Estado (implicando o balanço federativo, divisão de poderes e democracia) e outro sobre a definição dos mecanismos e protagonistas das mudanças sociais. A questão do poder pode indicar pactos com maior soberania da sociedade ou mais dependentes do Estado, enquanto o tema do Sujeito das mudanças (protagonista) trabalha com a lógica do desenvolvimentismo.

Como primeiro elemento de comparação, gostaria de destacar algumas informações importantes:

I. Quanto ao processo de construção: as duas constituições originaram-se de processos constituintes e incorporaram, em maior ou menor grau, contribuições de comissões de experts e da sociedade civil.

A Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho de 1934, foi fruto de eleição específica (maio de 1933), adotando as novas regras definidas pelo Código Eleitoral de 1932. Foi instalada como Assembleia Nacional Constituinte em novembro de 1933, ressaltando-se que, terminado o trabalho de elaboração da nova constituição, os deputados passariam ao regime de funcionamento normal do Congresso. A denominação *Assembleia* é importante por conta do intenso debate político e jurídico sobre as condições de soberania absoluta (momento de fundação) que sua natureza implica¹⁰. Fazem parte ainda desse amplo processo a elaboração de um Anteprojeto (pela denominada Comissão do Itamaraty) e, mais adiante, a síntese das alterações dos substitutivos e emendas (Comissão dos 26). No processo da Constituinte de 1933/34 foram recebidos diversos projetos constitucionais enviados por associações e entidades da sociedade. De novidade, a eleição da Assembleia Constituinte contou com a representação profissional correspondendo a 20% do plenário e composta de deputados eleitos pela base dos sindicatos empresariais, de sindicatos dos trabalhadores e de profissionais liberais (214 deputados de representação partidária e 40 deputados de representação profissional).

A Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, foi resultado das deliberações de um Congresso Constituinte instalado em 1º de fevereiro de 1987, composto de 559 congressistas (487 deputados e 72 senadores) eleitos em novembro de 1986. Seus trabalhos estenderam-se até 2 de setembro de 1988 – momento em que a comissão de redação finalizava o texto para promulgação

10. No início dos trabalhos constituintes, em 1933, este ponto dividiu o plenário na questão da manutenção de Vargas na direção do governo federal: afinal, com a Assembleia constituída o poder não seria exclusivo dela? Outro desdobramento foi a aprovação dos atos do governo provisório como parte das deliberações da Assembleia.

e em que os congressistas passavam a exercer seus mandatos normais junto ao Congresso e Senado. Também teve a elaboração de um anteprojeto realizado pela Comissão Afonso Arinos (criada pelo presidente José Sarney através do Decreto nº 91.450) que entregou à Nação um texto que, segundo a diretriz fixada em seu momento de instalação, não pretendia substituir nem o Congresso nem o povo, sendo “*uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela elegera. Servirá como uma área de discussão livre e informal das razões nacionais, submetendo ao debate público teses básicas quanto ao Estado, à sociedade e à nação*”¹¹. A participação da sociedade civil ocorreu através da elaboração de projetos ou de propostas focais por parte de movimentos sociais, sindicatos e associações (foram 122 propostas de emendas populares) que, somadas à forte repercussão midiática (cobertura normal da imprensa e a divulgação institucional) e à constante interlocução (ou pressão) de entidades importantes e robustas, como a OAB, CNBB, ABI e centrais sindicais, podem ter sido a causa da garantia da amplitude de direitos fundamentais assegurados na Constituição¹². O debate sobre os valores do *constitucionalismo democrático* e do modelo de *constituição dirigente*, fortemente recebidos no contexto dos juristas, intelectuais e políticos dentro e fora do plenário, também parece ter exercido força na formatação de partes significativas da Constituição de 1988, nomeadamente seu preâmbulo e os princípios fundamentais (LESSA, 2008).

11. Anteprojeto Constitucional. Diário Oficial. SUPLEMENTO ESPECIAL AO Nº 185. Brasília, 26 setembro de 1986. Dos 50 integrantes dessa comissão participavam juristas, representantes notórios da sociedade, dos empresários, sindicatos e intelectuais. Nessa variada gama de homens públicos, destacamos a participação de Celso Furtado, Gilberto Freyre, Helio Jaguaribe, Barbosa Lima Sobrinho, Evaristo de Moraes Filho, Miguel Reale, José Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Luis Pinto Ferreira, Jorge Amado, entre outros.

12. Cf. CITTADINO (1999).

13. E também que “nasceu morta”, tanto por sua curta duração (substituída pela Constituição outorgada em 1937) quanto pelas contradições ideológicas e de interesse acolhidas em seu conteúdo geral que a tornariam “inoperável”.

14. Cf. MARSHALL (1976), BENDIX (1996) e TILLY (1996); no caso específico desta questão no debate brasileiro, cf. GOMES, (1979; 1996) e VIANNA (1976).

II. Quanto à arquitetura das Cartas

Sobre a Constituição de 1934, indica-se seu caráter inovador¹³ pela regulação das regras do trabalho (lembrar o peso dessa questão na formação dos pactos intrínsecos à formação do Estado Moderno)¹⁴. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934) contém oito títulos e ainda as Disposições Transitórias. Não há preâmbulo e sua apresentação rege-se pelo seguinte texto: “*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*” [grifos meus]. Não há reforços de diretrizes ou objetivos gerais (como os que destaquei em negrito no texto de apresentação por desempenharem essa função) em outras partes do texto. As normativas da Constituição Federal de 1934 começam pelos itens referentes ao formato do Estado – quer seja quanto ao tema da União e a questão do Poder Executivo, quer seja dos vários níveis do Poder Legislativo e, por último, da organização, do funcionamento e das competências atribuídas ao Poder Judiciário – compreendendo os seguintes títulos: I - *Da Organização Federal*, com seis capítulos e um total de 18 seções; II - *Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*, que não contém capítulos ou seções. Esses dois títulos abrangem sozinhos 105 artigos do total

de 187 artigos da Constituição (excetuando-se os 26 artigos das Disposições Transitórias), correspondendo a mais de 50% dos dispositivos dessa Carta¹⁵. O tema dos direitos aparece especificamente no título III, *Da Declaração de Direitos*, com dois capítulos (*Dos direitos políticos* e *Dos direitos e das garantias individuais*) e nove artigos (106 ao 114). O tema do trabalho insere-se no título IV, *Da Ordem Econômica e Social*, com quatro artigos (artigo 120 – que dispõe sobre a organização sindical; artigo 121, que define os direitos do trabalhador e as bases da legislação trabalhista, com 18 subitens; artigo 122, que cria a Justiça do Trabalho; e o artigo 123, que trata das profissões liberais). Tanto as normativas quanto os direitos sociais aparecem no título V, *Da Família, da Educação e da Cultura*, com dois capítulos (o primeiro, *Da família*, com quatro artigos; e o segundo, *Da educação e da cultura*, com 11), e, curiosamente, os temas da saúde e assistência aparecem no título anterior (IV - *Da Ordem Econômica e Social*), com apenas quatro artigos (artigo 138 ao 141). Pontos interessantes dessa constituição são a preservação da representação profissional nas eleições (lembrando que, findo o trabalho constituinte da Assembleia, os representantes eleitos dessa forma em 1933 passavam à condição de deputados normais) e a formalização do papel dos Conselhos Técnicos. Estes, espécie de absorção de representantes diretos da sociedade civil (a partir de sua relevância, notoriedade de saber ou liderança em setores-chave da sociedade, da economia ou intelectualidade), funcionariam: a) como órgão assessor do Senado (inciso V do artigo 93 para auxiliar na organização dos “planos de solução dos problemas nacionais”); b) em seção própria (III - *Dos Conselhos Técnicos*), também em “cada Ministério”, como Conselho Técnico ou Conselho Geral, da mesma forma que no Senado e na Câmara dos Deputados – todos de natureza consultiva. É possível apontar o recurso à representação profissional e a adoção dos Conselhos Técnicos de várias maneiras (e com várias implicações) nesse período. Podem ter funcionado como estratégias de Vargas para o engessamento de seu governo no jogo partidário representativo clássico que ele tinha dificuldade em controlar – afinal, o retorno democrático era precoce, dada a persistência do cenário político anterior em vários pontos do país¹⁶. Podem expressar mais que um instrumento de controle político, capaz de criar novos atores e racionalidades decisórias (oriundas de forma direta do mundo do trabalho e dos setores empresariais, sem mediações ou constrições das organizações partidárias) –, enveredando por uma questão mais profunda e delicada: a do desenvolvimento de novas formas de percepção e organização das bases da vida pública. Cumpre lembrar que os Conselhos e a representação profissional ou classista eram plataformas do tenentismo, apareceram como base da análise social de vários autores (nacionais e estrangeiros) e incidiam no tema das bases de organização e representação das sociedades fora do marco do individualismo e da filosofia liberal. As implicações dessa segunda

15. Entendo que, do ponto de vista dos estudos do Direito, a questão quantitativa (em termos de extensão e proporção de texto, quantidade de temas abordados e abrangência descritiva) pode não ter tanta importância, mas creio que, quando tratamos de processos políticos fortes, como a elaboração de uma Constituição por um Congresso ou Assembleia Constituinte, a atenção que se desvela no tratamento ou fixação de temas, termos e minúcia textual revela muito daquilo que os atores consideram fundamental em jogo. Assim, a maneira como o texto constitucional se organiza, se disciplina e aprofunda passa a ser um “dado de pesquisa”, uma ferramenta de desvelamento do campo político.

16. Cf. ressalvas de Vargas sobre o retorno à constitucionalidade (discurso de 1932, publicado em *A Nova Política/1938*): “*Em face da herança calamitosa deixada pela Primeira República, consistiria excesso de otimismo supor que, em curto prazo, fosse possível restituir à Nação sua vida normal, sem risco de reincidir, pelo menos, parcialmente, nos antigos erros que a levaram à ruína. Compreende-se que o restabelecimento da normalidade constitucional, antes da revolução produzir seus efeitos imediatos e benéficos, seria apenas a restauração do passado, com as causas determinantes do movimento reivindicador. Se isso sucedesse, legitimar-se-ia o argumento negativista, frequentemente invocado, de lhe fora objetivo substituir homens, e não renovar instituições, quadros e métodos de governo*” (VARGAS, 1938: 34).

vertente são fundamentais para a compreensão de outro projeto de sociedade, de bases corporativas ou orgânicas, que grassava no pensamento político do período, impactando em outra visão do fenômeno político, suas instituições e arranjos (em especial quanto à democracia).

A Constituição Federal de 1988 contém nove títulos e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Possui, em vez de um parágrafo inicial de apresentação, um preâmbulo bastante significativo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.” [grifos meus] (BRASIL, Constituição Federal Brasileira, 1988).

Seu primeiro título retoma as diretrizes fixadas no preâmbulo na forma de “princípios fundamentais”. Nesse título, é importante notar as *condições* da República Federativa, conforme seu artigo 1º: a soberania (I), a cidadania (II), a dignidade da pessoa humana (III), os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa (IV) e o pluralismo político (V). Ou seja, mais que o tema da definição do aparato de Estado, de sua relação com o território, de sua divisão de poderes e contrapesos, importa como *fundamentos* (sic) ligados ao poder que a sociedade possui como constitutivo de um pacto de natureza republicana. Tal condição reaparece no parágrafo único, adicionando à fórmula clássica de todo poder emanado do povo a sua realização de forma representativa ou direta. Em seu terceiro artigo surgem os objetivos da República (os pressupostos condicionantes da lógica do pacto social realizado pela Constituição): I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esses itens reaparecem na lógica de definição de inúmeros outros artigos, mas apenas são enunciados de forma clara nestes dois pontos – preâmbulo e Título I –, porém com um papel fortíssimo: o de matriz política do contrato político. Esse elemento é destacado por vários autores, quanto ao papel de *diretriz*¹⁷ cumprido pelo preâmbulo e primeiro artigo ou sua condição de constituição dirigente¹⁸.

Os demais títulos da Constituição de 1988 começam, ao contrário da Carta de 1934, pelo tema dos direitos e garantias fundamentais e são retomados em vários momentos da constituição: são o cerne do título I (na forma da cidadania, da dignidade humana, da defesa dos Direitos Humanos, no pluralismo

17. “a Constituição do Brasil não é um mero “instrumento de governo”, enunciador de competências e regulador de processo, mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão somente um “estatuto jurídico do político”, mas um “plano global normativo” da sociedade e, por isso mesmo, do Estado brasileiro (Eros Grau apud LESSA, 2008: 385).

18. “A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, pois define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população” (BERCOVICI, 1999: 36).

político e no multiculturalismo); concentram-se no título II, *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*; e são desenvolvidos ainda em outros títulos e capítulos, como nos títulos V, VII e VIII. Em termos gerais, a cobertura de direitos que aparece especificamente no título II (com cinco capítulos) está assim organizada¹⁹: capítulo I, *Dos direitos e deveres individuais e coletivos* (um único artigo, com 77 incisos e dois parágrafos); capítulo II, *Dos direitos sociais* (seis artigos, oito incisos e dois parágrafos); capítulo III, *Da nacionalidade* (dois artigos, dez incisos, cinco alíneas e seis parágrafos); capítulo IV, *Dos direitos políticos*, (três artigos, 18 incisos, quatro alíneas e 11 parágrafos); e capítulo V, *Dos partidos políticos* (um artigo, quatro incisos e quatro parágrafos).

Em uma mirada geral, resalto, do desenho da Constituição Federal de 1988, a tendência à diminuição do tamanho do Estado e o aumento dos controles sociais. Várias dinâmicas podem ajudar a compreender as múltiplas faces aninhadas nessas duas tendências. De um lado, a redução do tamanho e das competências do Estado tinha a ver com a eliminação dos resquícios ditatoriais, em especial da engenharia nefasta que possibilitou a exceção e a tortura. Por outra via, correspondia à recusa do excessivo poder concentrado na tecnocracia, nas negociações no espaço reduzido das burocracias estatais (com grupos e *lobbies* encastelados nas arenas de disputa dos recursos públicos) que caracterizavam a forma patrimonialista do regime militar. Pesava ainda, em sentido próximo ao anterior, a pressão dos sindicatos e movimentos sociais pelo desmanche de um aparato que garantia a legitimação de um regime fechado com base na proteção dos grupos empresariais, custeado pelos baixos salários, indicadores e preços maquiados e aumento da dívida pública interna e da dívida externa. Reduzir um Estado inchado de tamanho e funções pode ser lido em mais direções do que aquela que indicava a tendência neoliberal. Pode ser compreendido como repúdio ao modelo de Estado desenvolvimentista, hipertrofiado no regime militar, incidindo sobre a retirada de poder do controle da burocracia pública (da administração federal direta e das estatais), enfrentada posteriormente na Reforma do Estado e na revolução gerencial²⁰. Ainda, diminuir o tamanho, funções e autonomia do Estado (e regra geral o foco é o Poder Executivo federal, por extensão, a capacidade de controle sobre o Legislativo e o Judiciário) implicaria o seu contrário – o aumento do poder residente na sociedade. Essa tendência geral abrigava, também, os impulsos para aumento da partilha do poder (para além das elites econômicas, partidárias e burocráticas; para além dos “estabelecidos”, incluindo os movimentos sociais organizados, os sindicatos, os partidos e ideologias nanicas, em suma, os não incluídos e os outsiders). Os efeitos de reengenharia, enxugamento e introdução de nova racionalidade funcional na máquina pública eram um dos lados da moeda. O outro, a gramática da diminuição do Estado, trazia as ferramentas da democracia – representativa ou direta – tanto no preenchimento dos cargos públicos

19. Ressalto que ambas as edições das Constituições são as originais, com redação no ato da promulgação e sem emendas posteriores (advertência fundamental, em especial, no caso da Constituição de 1988).

20. Cf. BRESSER-PEREIRA (1998), BRESSER-PEREIRA e SPINK (1998).

(por critério de representação e governo) quanto na fiscalização e no controle direto de variados nichos da vida pública: na definição de políticas públicas (da ação de conselhos, consultas e audiências públicas), na fixação dos pressupostos da racionalização, na transparência e prestação das contas públicas (como o mecanismo de processo administrativo, regido pela posterior lei nº 9.784/99). A questão do Judiciário, com novas diretrizes para o Direito (multiculturalismo, inclusão e equidade), somada às novas funções do Ministério Público, redesenhariam não apenas a forma, mas a *ratio* do *check and balance system*²¹.

Como síntese sobre uma comparação panorâmica e geral entre as Constituições de 1934 e 1988, reforço a ideia de que a primeira caracterizou-se por definir um Estado centralizado e com funções sociais inéditas até então (abrindo um novo contexto constitucional na história brasileira – a do Estado Social). A segunda, a Constituição de 1988, reposiciona esse balanço em um desenho curioso: reentroniza a sociedade civil em sua soberania, aumentando os controles sobre o Estado e, ao mesmo tempo, dilata ainda mais sua função social – voltada não mais para a proteção dos interesses da “produção” (industrialização a qualquer preço), mas para o acesso imediato das camadas aliadas do progresso e a modernização da sociedade brasileira a níveis maiores de bem-estar social, de utilização de serviços e bens públicos; e a expansão de sua presença no espaço público e nos projetos de políticas públicas. Trata-se de uma cidadania completa, de direitos civis, políticos e agora de terceira e quarta onda – de direitos sociais, identitários (multiculturais) e difusos (como o artigo 225, sobre meio ambiente). As ferramentas da cobrança de sua inclusão (material, política e simbólica) seriam a participação política direta e indireta e novos direitos no âmbito legal.

Essas duas dinâmicas constitucionais podem ser percebidas através da rápida observação da “ordem” dos pontos da agenda de cada constituição.

Quadro comparativo dos títulos e capítulos – Constituições de 1934 e 1988.

Constituição de 1934	Constituição de 1988
TÍTULO I - Da Organização Federal	TÍTULO I - Dos Princípios Fundamentais
TÍTULO II - Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios	TÍTULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais
TÍTULO III - Da Declaração de Direitos	TÍTULO III - Da Organização do Estado
TÍTULO IV - Da Ordem Econômica e Social	TÍTULO IV - Da Organização dos Poderes
TÍTULO V - Da Família, da Educação e da Cultura	TÍTULO V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas
TÍTULO VI - Da Segurança Nacional	TÍTULO VI - Da Tributação e do Orçamento
TÍTULO VII - Dos Funcionários Públicos	TÍTULO VII - Da Ordem Econômica e Financeira
TÍTULO VIII - DISPOSIÇÕES GERAIS	TÍTULO VIII - Da Ordem Social
Disposições Transitórias	TÍTULO IX - Das Disposições Constitucionais Gerais
—	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

21. Esses elementos são apontados não como fatos prontos e acabados, com descrição clara e consciente de todo o seu alcance. No texto e contexto da CF de 1988, correspondem mais às diretrizes fixadas nesse pacto. Como “diretrizes”, esses aspectos encontravam-se, em maior ou menor grau, em potência na Constituição, sendo sua efetivação ocorrida através dos vários momentos e escolhas que se realizaram na vida pública real: em cada eleição, em cada reivindicação e organização da sociedade, em cada conjunto de políticas públicas, foram invocadas e produziram seu efeito transformador. Esse processo de “realização” das diretrizes ao longo dos 25 anos da Constituição de 1988 permite entender a distância entre as expectativas pessimistas sobre o potencial progressista da Constituição, no momento de sua gênese, foram sendo, paulatinamente, substituídos pela afirmação de seu caráter inovador, democrático e inclusivo.

Reflexões sobre linhagens, texto e contexto nas constituições

A análise comparativa dos contextos, da forma e da filosofia que configuram as constituições brasileiras contém uma enorme riqueza, não somente pelas associações que se descortinam em cada olhar mais especializado por ângulos e áreas, mas – e principalmente – pela capacidade de entendimento dos problemas sociais traduzidos em dilemas políticos que tensionam a sua formulação e a sua engenharia. As constituições são momentos e fenômenos privilegiados em termos do potencial compreensivo e explicativo que contêm. Além da gama de elementos que o corte sincrônico possibilita, sua leitura, em termos do fluir histórico, permite uma abordagem mais complexa, com o desvelar dos arranjos e rearranjos que se espraiam ao longo do fluxo que vai se formando como leito que revela a história e a cultura política de um complexo social. A tentativa feita neste artigo foi a de capturar um fluxo e uma dinâmica da cultura política brasileira que revelam a tendência à opção pelo fortalecimento do Estado – não apenas nos momentos esperados de governos autoritários, interventores ou de exceção, mas também nos momentos de mais alta expressão dos marcos da legalidade e do Estado de Direito – os momentos constitucionais. As causas dessa inclinação podem ser explicadas (e o foram muitas vezes) pelo predomínio de uma cultura autoritária, por uma espécie de *vocação* para a concentração de poder, avessa ao liberalismo. Possivelmente essa tese esteja correta, mas em parte. Como assinalado na nota 8, apenas no período compreendido pelo nacional-desenvolvimentismo, várias formas de regime político aparecem subsumidos a um projeto maior – do desenvolvimento orientado, coordenado pelo Estado. Nesse sentido, a centralidade do Estado (acima da sociedade) ultrapassou os limites estreitos das categorias políticas.

A Carta de 1934 abriu uma linhagem na qual a questão nacional era um problema da União, constituída de monopólios (de legislação padronizada, instituições unificadas geograficamente, códigos, ação e gramática burocrática) e de responsabilidade crescente com o conjunto social (direitos sociais e do trabalho). Independentemente da engenharia dos poderes e dos contrapesos (possível vitória das bancadas regionalistas defensoras do federalismo), o Estado sai fortalecido e com seu papel estratégico sancionado em um pacto constitucional. A democracia que retorna não é mais a da Primeira República, além de expurgada de seus vícios, apresenta, de maneira inédita, outras formas de participação e interlocução social – a representação orgânica das bases produtivas (representação profissional) e a partilha das decisões de Estado com os Conselhos Técnicos (mesmo que em sua limitada forma consultiva). É difícil comprovar o grau de consciência de Vargas e de seu *staff* sobre a capacidade desses recursos em minar a reorganização da hegemonia dos grupos órfãos da

Primeira República diante do surgimento de novos atores, interesses, racionalidades, vozes e arenas em que se dividem e se multiplicam espaços de poder.

Sobre a Constituição de 1988, pode-se apontar a associação entre duas lógicas de recusa à centralização do poder nas mãos do Estado e no movimento de redemocratização: aquela que enfrentava a engenharia do autoritarismo reivindicando o acesso ao poder político (na definição das instituições e do governo) e aquela que, consciente de sua exclusão e penalização social, reclamava acesso à divisão da riqueza social e aos capitais estratégicos (empoderamento intelectual, político, de autonomia cultural, de afirmação de diferenças quanto a gênero, raça e sexualidade). Dessa tensão brota tanto a consciência da dimensão pública, republicana, quanto a imputação de que o Estado assuma funções mais exacerbadas que aquelas fixadas nos pactos anteriores (direitos, instituições, economia, inclusão, proteção, serviços essenciais, meio ambiente, cultura da diferença, entre outros itens de uma agenda volumosa). A diferença é que esse Estado fortalece seus múltiplos *locus* de realização –Legislativo, várias dimensões do Judiciário, Executivo e suas estruturas de apoio – e amplia sua capilaridade com a sociedade. Por outro lado, está capacitado a agir de maneira intensa, mas sua regulação e controles democráticos são fortíssimos. Por último, talvez seja importante, hoje, ressignificar o que queremos dizer com a expressão “tamanho do Estado”. Longe das assertivas mais radicais do liberalismo, Estado ativo não é sinônimo de servidão.

§

Referências Bibliográficas

- BENDIX, R. (1996) *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp.
- BRAGA, Hilda. (1990) *Sistemas eleitorais do Brasil (1821-1988)*. Brasília, Senado Federal.
- BRASIL. (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.
- _____. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRANDÃO, G. M. (2007) *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Hucitec.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988) *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA; INPES.
- BOBBIO, N. (2004) *A Era dos Direitos*. Editora Campus.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. (1991) *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BERCOVICI, G. (1999) “A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 36 nº 142, abr./jun.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1999) *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34; ENAP.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (1999) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: FGV.
- CARVALHO, J. M. de. (2000) *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CEPÊDA, V. (2010) Contexto político e crítica à democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. In: MOTA; SALINAS. (org.). *Os Juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais*. São Paulo: Saraiva, FGV.
- _____. (2012) “Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo - um balanço histórico”. *Revista de Estudos Avançados da USP*. São Paulo: Edusp, v. 26.
- CITTADINO, G. (1999). *Pluralismo, direito e justiça distributiva*. Elementos de filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) – Fundação Getúlio Vargas. CD-ROM.
- DRAIBE, Sônia. (1985) *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GOMES, A. C. _____. (1978) A representação de classes na Constituinte de 1934. In: *Revista de Ciência Política*, nº 3, v. 21, set. 1978.
- _____. (1979) *Burguesia e Trabalho – política e legislação social no Brasil 1917/1937*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- _____. (1996) Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: GOMES, Ângela de Castro et al. *O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- JOBIM, N.; PORTO, W. C. (1986) *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*, v. I, II e III. Brasília: Senado Federal.
- LESSA, R. (2008) “A constituição brasileira como experimento de filosofia pública: um ensaio” In: A Constituição de 1988 na vida brasileira. OLIVEN, RIDENTI, BRANDÃO (Org.) São Paulo: Hucitec; ANPOCS.
- KINZO, M. D. G. (1989) O quadro partidário e a constituinte. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 1, nº 1, pp. 91-123, mar.
- QUIRINO, C.; MONTES, M. L. (1986) *Constituições brasileiras e cidadania*. São Paulo: Ática.
- MARSHALL, A. (1967) *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- POLETTI, R. (1987) *A Constituição de 1934*. Brasília: Centro de Educação a Distância.
- PORTO, Walter Costa. (2000) *Dicionário do Voto*. Brasília: UNB.
- SALLUM Jr., B. (2003) *Metamorfoses do Estado brasileiro no século XX*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, v. 18, nº 52, jun.
- SANTOS, W. G. dos. (1979) *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
- _____. (2002) *Votos e partidos: Almanaque de Dados Eleitorais. Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- SOUZA, M. C. de. (1983) *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-64)*. São Paulo: Alfa-Omega.
- TAVARES, A. L. L. (1988) *A Constituinte de 1934 e a representação profissional*. Rio de Janeiro: Forense.
- TILLY, C. (1996) *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp.
- VARGAS, G. D. (1938) *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro; José Olympio. V. II.
- VIANNA, L. W. (1976) *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.