

**A REPRESENTAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS  
NA CONSTITUIÇÃO DE 1934: O PROCESSO CONSTITUINTE \***  
**THE REPRESENTATION OF THE PROFESSIONAL ASSOCIATIONS IN THE 1934 CONSTITUTION:  
THE CONSTITUENT PROCESS**

*ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO\*\**

**Resumo**

O artigo versa sobre o processo de inclusão da representação das associações profissionais – a participação de representantes eleitos pelas entidades profissionais nos organismos legislativos do país – na Constituição de 1934. A exposição acompanha a dinâmica da Assembléia Nacional Constituinte de 1933-4 para verificar os modelos organizacionais que foram cogitados e identificar os acordos políticos que viabilizaram a versão final. A ênfase é dada a adoção ou não dessa representação; em caso positivo, se ela deve ter funções deliberativas ou consultivas. Na hipótese da opção pela forma parlamentar, os aspectos analisados referem-se à estrutura do parlamento, ao tipo de sufrágio e de distrito eleitoral, e à forma pela qual seriam formadas as categorias a serem representadas.

**Abstract**

The article deals with the inclusion process of representation of the professional associations – the representatives' participation elected by professional entities in legislative organisms of the country – in the 1934 Constitution. The text talks about the dynamics of 1933-4 National Constituent Assembly in order to check the organizational models that have been suggested as well as identify the political agreements which allowed the final version. The emphasis is given to the adoption or not of this representation; in positive case, if it must have deliberate or consultive functions. In case of choosing the parliamentary form, the aspects analysed refer to the parliament structure, to type of suffrage and electoral district, as well as to the way by which the categories would be represented.

**Palavras-chave**

Constituição brasileira de 1934 - Assembléia Nacional Constituinte 1933-4 - representação das associações profissionais

**Keywords**

---

\* Artigo recebido em 07.03.2003 e aprovado em 26.07.2003.

\*\* Doutor em História. Professor do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas

## **Introdução**

O artigo versa sobre a representação das associações profissionais – a participação formal de representantes eleitos pelas entidades profissionais no processo legislativo do país. O assunto motivou grande debate intelectual e político no Brasil, no contexto da "revolução de 1930", o qual convergiu para um campo decisório determinado, a Assembléia Nacional Constituinte, instalada em novembro de 1933.

Vamos mapear o processo de inclusão dessa representação na Constituição de 1934, verificar as alternativas que foram cogitadas e identificar os acordos políticos que viabilizaram a versão final. A exposição acompanhará a dinâmica adotada pela Constituinte, por isso, vai basear-se nas emendas, nos relatórios e nas versões do texto constitucional produzidos ao longo desse processo. Principiaremos pelas emendas ao Anteprojeto; passaremos para os relatórios das comissões Revisora e Constitucional; depois vamos abordar o Substitutivo e a série de emendas apresentadas a este; chegaremos ao chamado Substitutivo 1B e, finalmente, ao texto definitivo.

No âmbito da representação das associações profissionais, a Constituinte tinha uma questão essencial a decidir: ela deve ser adotada ou não. Aqueles que optaram pela primeira alternativa (e eram a maioria), longe de estabelecerem um consenso, davam origem a uma série de novas perguntas: Ela deve ter função deliberativa ou consultiva? Deve ser partícipe do legislativo ou componente de um organismo auxiliar deste?

Se a resposta fosse favorável à representação parlamentar, ainda assim haveria um número razoável de aspectos organizacionais a serem considerados, os quais correspondem tanto a uma determinada concepção sobre o papel e a importância que as associações vão desempenhar, quanto configuram um sistema de representação próprio, com arranjos institucionais peculiares, que condicionam a estrutura do Estado. Em nossa abordagem, esses aspectos referem-se à estrutura do parlamento, ao tipo de sufrágio e de distrito eleitoral, e à forma pela qual seriam formadas as categorias a serem representadas.

\* \* \*

A seguir, trazemos informações sobre os momentos de elaboração da Constituição para que possamos entender esse processo. A primeira etapa compreendeu a apresentação de sugestões para alterar o texto encaminhado pelo Governo a título de Anteprojeto. Ele foi distribuído à Comissão Constitucional (chamada de Comissão dos 26, por ser composta pelos

representantes de cada uma das bancadas estaduais e classistas), cujas funções eram: analisar as emendas acatadas pela Mesa Diretora e produzir um Substitutivo, a ser apreciado no plenário.

A Comissão dividiu o Anteprojeto em alguns temas (poder legislativo, organização econômica e social etc.) e atribuiu a cada um de seus membros a responsabilidade sobre uma parte. Estes deviam apresentar um texto alternativo, no qual incorporariam as emendas que considerassem procedentes. De posse desses relatórios parciais, os demais membros manifestar-se-iam e seria estabelecido o Substitutivo.

A programação não saiu como o pretendido: ao analisar o primeiro relatório (referente à parte geral da Constituição) foram tantas as divergências e tão grandes as implicações deste sobre as outras seções do projeto, o que exigia mudanças nos demais relatórios antes da apreciação destes, que rapidamente a Comissão Constitucional percebeu a inviabilidade da sistemática adotada e aprovou um novo modo de atuação.<sup>1</sup> Todos os relatórios parciais foram considerados aceitos *a priori* e a missão de sistematizá-los passou a ser exercida por uma pequena equipe, a Comissão Revisora, formada pela diretoria da Comissão dos 26, mais os relatores de cada parte, quando esta estivesse em pauta.

Tendo concluído o seu trabalho, a Comissão Revisora encaminhou o Substitutivo provisório à Comissão dos 26. A partir de uma sugestão de Waldemar Falcão (LEC-CE), foi definido que as emendas que tivessem a assinatura da maioria dos membros da Comissão (mais de 13, portanto) e fossem apresentadas no prazo de 24 horas, seriam imediatamente incorporadas ao texto a ser enviado ao plenário, isto é, à versão oficial do Substitutivo. Seguindo essa sistemática, foram apresentadas nada menos do que 35 emendas.<sup>2</sup>

Quando o texto foi enviado à Presidência, em março de 1934, a Constituinte já estava bastante atrasada (havia decorrido mais de 110 dias desde a sua instalação e o regimento ainda previa duas etapas para discussão e apresentação de emendas). Para abreviar os trabalhos, o Substitutivo foi aprovado, integralmente, em primeira discussão, no dia 13 de março. Logo, as emendas só seriam apresentadas com vistas à segunda e definitiva discussão. Apesar dessa sistemática, o panorama era difícil: *“quase todas as emendas do primeiro turno, prejudicadas em virtude do dispositivo aceito, foram então, renovadas, crescendo-lhes, ainda, as que o próprio projeto inspirou”*. (Carneiro, 1936: XXIX)

---

<sup>1</sup> - Para acompanhar os aspectos políticos dessa mudança, ver: GOMES (1981: 40).

<sup>2</sup> - Cf. GOMES (1981: 41), eram 34 emendas, das quais quatro não foram aceitas. A informação de 35 é de CARNEIRO (1936: XXVII).

A nova sistemática foi dividir a Comissão dos 26 em oito subcomissões, cada uma responsável por uma parte do Substitutivo, com a missão de acatar, rejeitar, atender parcialmente, enfim, sistematizar as propostas e oferecer uma nova redação. Essas subcomissões tomaram como base as chamadas “emendas de coordenação”, aquelas que tinham a assinatura de um grande número de deputados, reuniam as grandes bancadas e propunham alterações em capítulos ou seções inteiras do Substitutivo.

Carneiro foi um dos críticos dessa sistemática:

“o que se aproveitava do projeto era transposto, deslocado, às vezes sem modificação, outras vezes com alterações profundas, tornando-se até impossível, em muitos trechos, o confronto entre o projeto e tais emendas. Essas emendas – submetidas à votação, com tantas e tão prestigiosas assinaturas, sem qualquer fundamentação, sem que o plenário as houvesse debatido, ou sequer conhecido delas com a antecedência necessária para seu estudo – tinham, necessariamente, de ser aprovadas, ainda que, muitas e muitas vezes, houvessem alterado para pior, dispositivos do projeto” (Idem).

Gomes explica a solução das “emendas de coordenação”: essa era a etapa final dos debates, o que deu início às articulações entre as várias bancadas para viabilizar a incorporação, à Constituição, do maior número possível de proposições. Nesse contexto, figuras expressivas – como o Presidente Antônio Carlos e os líderes da maioria (Medeiros Neto), do PP-MG (Waldomiro Magalhães) e da Chapa Única por São Paulo Unido (Alcântara Machado) – promoveram um entendimento em torno daqueles pontos em que não houvesse divergências essenciais. Uma comissão foi formada para harmonizar os diferentes interesses e, com este objetivo, retomar artigo por artigo do Substitutivo, tendo a participação de Alcântara Machado, João Guimarães (Partido Radical-RJ), Odilon Braga (PP-MG), Clemente Mariani (PSD-BA), Agamenon Magalhães (PSD-PE), além de Raul Fernandes (em nome da Comissão dos 26) e Augusto Simões Lopes (PRL-RS), que atuou mais como observador. (Gomes, 1981: 45-6; Carneiro, 1936: XXXVII)

Quando cada Subcomissão apresentava seu relatório, ele imediatamente era enviado ao plenário para apreciação e votação, sem discussão na Comissão dos 26, que ficou esvaziada. Concluída essa fase, no início de junho, o Presidente da Constituinte nomeou uma comissão, formada por Raul Fernandes, Godofredo Vianna (União Republicana-MA) e Homero Pires (PSD-BA), cuja missão era proceder à redação final da nova versão alternativa ao Anteprojeto, o chamado Substitutivo 1B. Este, após publicado, passou a receber emendas, as quais eram votadas

diretamente no plenário. Finalmente, em 14 de julho, houve a aprovação do texto definitivo, que foi promulgado dois dias depois.

### **1 – Adoção da representação parlamentar das associações profissionais**

No que tange à nossa problemática, o cenário da Constituinte era bastante peculiar. O Governo havia instituído uma bancada de 40 desses deputados, chamados "classistas", que teriam os mesmos direitos dos 214 representantes populares. Dessa forma, criara um grupo, em tese, favorável a que a representação parlamentar das associações profissionais fosse incorporada à Constituição; além de, claramente, firmar posição a favor da medida – embora Vargas tenha dito, na sessão solene de instalação da Assembléia, que esta era apenas uma experiência e que caberia à Constituinte decidir qual destino seria dado a ela.

Por outro lado, o Anteprojeto, elaborado pela Subcomissão do Itamarati (e, ao mesmo tacitamente, referendado pelo Governo, de tal modo que este o envio à Constituinte), não incorporava esta representação ao legislativo nacional, visto que, em seu artigo 22, definia:

“a Assembléia 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, alistados na forma da lei”.

Diante dessa situação, a Constituinte tinha de optar entre manter este texto ou alterá-lo para incluir aquela representação. Filiadas à primeira alternativa estavam as emendas: 503 e 896 (respectivamente de Fábio Sodré e Soares Filho, ambos do Partido Popular Radical-RJ), 805 (Idálio Sardenberg, PSD-PR), 947 (de 16 deputados do PP-MG, encabeçados por Odilon Braga); e 968 (do PSD-BA).<sup>3</sup> (Brasil, 1934-7, v.3: 279-83; 316-7; 319-28; 329)

A principal proponente era a Chapa Única por São Paulo Unido, com a participação de quatro deputados eleitos pela categoria dos empregadores (Horácio Lafer, Pacheco e Silva, Roberto Simonsen e Alexandre Siciliano) e um representante das profissões liberais, Ranulpho Pinheiro Lima. Nas suas emendas, os “paulistas” restabeleciam o Senado e contemplavam a participação das entidades ao criarem os Conselhos Técnicos Nacionais. (Emendas 656, 658, 676, 678. Idem, v.3: 291, 292, 299-302; Emendas 779, 780. Ibidem, v.4: 453-8) A Câmara dos Deputados, então, a exemplo do que determinava a Constituição de 1891, seria formada

---

<sup>3</sup> - Com exceção das emendas do PP e de Sodré, não podemos afirmar que essas propostas tinham o objetivo de manter a exclusão dessa representação ou se estavam preocupadas com outro aspecto do artigo, motivo por que não o alteravam nessa questão.

exclusivamente por representantes dos cidadãos, e o Senado, pela representação paritária dos estados, com a função de atuar como órgão de colaboração com o Legislativo e o Executivo.<sup>4</sup>

Seriam quatro os Conselhos Técnicos (Economia; Educação e Saúde; Defesa; Trabalho), formados por 3/4 de membros eleitos na forma indicada em lei ordinária, e 1/4 nomeados pelo Governo. Eles seriam órgãos auxiliares do parlamento, teriam competência para: propor projetos de lei, dar parecer sobre temas que dissessem respeito aos assuntos de sua competência, colaborar na regulamentação e na instrução para a execução das leis.

Ainda conforme as propostas da Chapa Única, um projeto aprovado em primeira discussão seria enviado obrigatoriamente ao Conselho Técnico Nacional a que fosse atribuído o assunto em apreço, para exame e parecer, salvo se tivesse sido de iniciativa do próprio Conselho. Recebido o parecer, o projeto seguiria os trâmites legislativos sem retornar ao órgão, que ficava, assim, circunscrito à missão de relator. Todavia, se o parecer tivesse a concordância de 2/3 dos conselheiros, o parlamento só poderia contrariá-lo se contasse com o voto de 2/3 de seus membros. (Emenda 779. Ibid., v.4: 453)

Porém, a maioria das emendas sobre o tema (13, para ser exato) tinha uma postura diferente da que acabamos de ver. Ela acrescia ao congresso a representação das associações profissionais com prerrogativas idênticas às da representação popular, conforme quadro a seguir.

#### Quadro 1 – Emendas ao Anteprojeto favoráveis à participação parlamentar das associações profissionais

Nº	Autor (es)
63	Agamenon Magalhães e José Sá
106	Luiz Sucupira
185	6 empregados (Possolo, Monteiro de Barros, Edmar Carvalho, Martins e Silva, Oliveira e Surek)
187	7 empregados (Vitaca, Moura, Plaster, Reikdal, Manhães, Rodrigues de Souza e Toledo)
573	4 empregados (Rodrigues de Souza, Pennafort, Vitaca e Reikdal)
843	13 empregadores e os dois funcionários públicos (Nogueira Penido e Moraes Paiva)
858	Cesar Tinoco
878	Laydner (representante dos empregados)
938	2 empregados (Medeiros e Ferreira Neto)
1080	Martins e Silva (representante dos empregados)
1168	Abelardo Marinho (Clube Três de Outubro) e outros 25 deputados
1187	Abelardo Marinho (Clube Três de Outubro) e outros nove deputados
1208	Bancada dos funcionários públicos

Fonte: BRASIL, 1934-7, v.4: 94; v.3: 263; 22-63; 267-8; 287; 308-9; 309-10; 317; 318-9; 338-9; 343-4; 370-5.

\* \* \*

<sup>4</sup> - A “câmara alta” recebeu diversas atribuições e denominações durante o processo constituinte: Conselho Supremo (anteprojeto), Câmara dos Estados (Substitutivo), Conselho Federal (Substitutivo 1B) e Senado Federal (Constituição). Embora tenha predominado o mesmo nome e a mesma forma de composição estabelecida pela Constituição de 1891, o Senado de 1934 se distinguia daquele em aspectos essenciais. Ver: nota 10.

No primeiro esboço elaborado pela Assembléia Constituinte, relativo à nossa problemática – o relatório apresentado à Comissão Revisora por Odilon Braga –, já se verifica a tendência predominante de modificar o Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati para incorporar a representação parlamentar das associações profissionais.

Todavia, Braga teve a intenção de, ao mesmo tempo em que acatava essa idéia, esvaziá-la. De um lado, ele garantia a representação eletiva das associações profissionais no parlamento, com direito de apresentar projetos de lei e de comparecer ao plenário para a defesa de suas idéias. Do outro – e aqui reside o aspecto principal –, esses representantes não teriam direito de voto, apenas deveriam formar comissões técnico-científicas às quais, obrigatoriamente, seriam apresentadas as propostas de legislação, a título de consulta (Ibid., v.10: 311-2).

Braga ressaltou possíveis acusações:

“as comissões que estabelece são eleitas. Seus membros participam do poder legislativo. São deputados. (...) Nenhum projeto pode ter andamento na Assembléia sem que seja submetido, para cada discussão, ao parecer e emendas da Comissão ou das comissões respectivas, que sobre eles deliberam. (...) 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. (...)” (Ibid., v.10: 299).

Abel Chermont (Partido Liberal-PA), que formava, ao lado de Odilon Braga, a equipe responsável por esse assunto, assinou com ressalvas o trabalho do seu colega, motivo pelo qual incluiu um relatório alternativo, quando da apresentação do texto à Comissão Revisora. Sua discordância principal era com a engenharia política relativa ao nosso assunto. Por isso, ele a punha por terra ao atribuir a esses deputados as mesmas prerrogativas que teriam os representantes do povo.

Ao chegarem à Comissão Constitucional, os dois documentos receberam modificações. O Substitutivo acabou por acolher a proposta da representação parlamentar das associações profissionais sem qualquer atenuante quanto às prerrogativas. Logo, deu preferência ao relatório de Chermont e às propostas que defendiam essa idéia, desatendeu à proposição da Chapa Única e ao relatório de Braga. O texto de apresentação que acompanhou o Substitutivo, quando ele foi enviado à Mesa Diretora da Constituinte, de autoria do relator-geral Raul Fernandes, bem sintetiza a questão: embora esta representação não constasse no Anteprojeto e houvesse o dissentimento expresso de muitos de seus membros, julgou-se conveniente adotá-la “*por lhe parecer que assim consultava as inclinações do plenário*”. (Ibid., v.10: 550)

A partir de então, a participação das associações profissionais no parlamento estava definitivamente consagrada na Constituição. Gomes explica o fato como parte dos acordos que estavam sendo estabelecidos nessa etapa do processo, consenso esse do qual participaram as grandes bancadas mineira (PP) e gaúcha (PRL), o Governo, a maioria classista e a bancada dos pequenos estados, a partir do qual aquelas transigiram na orientação inicialmente traçada e passaram a aceitá-la sob a modalidade parlamentar. (GOMES, 1978: 69) A Chapa Única não participou do acordo e manteve o posicionamento favorável à forma consultiva, conforme anúncio de 14 de maio de 1934:

“declaramos ter votado contra a representação profissional com voto deliberativo nas assembléias políticas (...). Os debates que se travaram em torno desse tema constitucional e que, infelizmente, não foram tão amplos como o exigia a sua alta relevância, não lograram modificar o nosso ponto de vista, fixado desde o começo dos trabalhos da Assembléia. Somos vencidos, mas não convencidos” (Brasil, 1934-7, v.20: 524-5).

O consenso materializou-se na “emenda de coordenação” 1.948. A Subcomissão encarregada de produzir o texto relativo ao Poder legislativo no novo Substitutivo (o 1B) – formada por Braga e Chermont, a mesma equipe que tratara do assunto na Comissão dos 26, mais Pires Gayoso (Partido Nacional Socialista-PI) –, não cogitou modificar o acordo e não deu qualquer perspectiva de atendimento às emendas que traziam essa intenção.<sup>5</sup>

A única alteração realizada pela Subcomissão atingiu tanto o Substitutivo quanto a emenda 1.948: em atendimento parcial a uma emenda oferecida pelo PRL-RS, foi trocado o termo “deputado das profissões” por “deputados eleitos pelas organizações profissionais”, no artigo em que são discriminados os tipos de representantes que compõem a câmara baixa (Emenda 1.760. Idem, v.17: 347). A diferença, que pode parecer meramente semântica, mostrar-se-ia determinante caso não houvesse a mudança, dado que, na diversidade de sentidos que a expressão “deputado das profissões” pode assumir, existiria a possibilidade de não englobar as “associações profissionais”, embora os demais artigos da emenda deixassem claro que tal representação teria obrigatoriamente a participação das entidades – aliás, a versão final da Constituição acabou por usar também e secundariamente o termo “deputados das profissões”.

---

<sup>5</sup> - Cinco emendas queriam excluí-la do Legislativo. Três, encaminhadas por componentes da Chapa Única, repetiam propostas apresentadas ao Anteprojeto: a 1.646, de Lafer, a 1.681 e a 1.389, encabeçadas por Pinheiro Lima. As outras são: 395, de Cunha Vasconcellos (Chapa Popular-AC) e 1.222, de Fábio Sodré. Ver: BRASIL, 1934-7, v.18: 100-1; v.17: 457-8; 438-48; 480; 428. Braga transformou o seu relatório na emenda 1.890. Idem, v.17: 467.



Entre o Substitutivo 1B e a versão final da Constituição, houve outra modificação. Os “deputados eleitos pelas organizações profissionais” foram transformados em “representantes”. Logo, a Constituição trazia nas suas disposições gerais a respeito do Legislativo (caput do artigo 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”.

## **2. Definição do sistema da representação das associações profissionais**

Embora seja a questão mais importante, a consagração da representação parlamentar das organizações profissionais na Constituição estava longe de esgotar o problema. A partir dela surgiam outros aspectos que, ao serem decididos, configurariam a organização e o papel que essa representação iria desempenhar na organização estatal e, eventualmente, poderiam esvaziar ou ampliar a importância desta. Por esse motivo, vamos acompanhar alguns desses aspectos que as 13 emendas favoráveis à função deliberativa apresentaram, e verificar como eles evoluíram no processo de constitucionalização.

### **2.1. Estruturação do parlamento**

O primeiro critério refere-se à estruturação do legislativo. Ele deve ser considerado porque implica a configuração em que essa vai atuar. Três eram as alternativas fundamentais: (1) unicamente das entidades; (2) bicameral, com uma câmara exclusivamente das associações profissionais, e outra política; e (3) bicameral de composição mista.

O parlamento composto somente pelas associações profissionais figurava na emenda 185, encabeçada por Possolo e mais cinco colegas da bancada dos empregados. Esta trazia um projeto completo de Constituição, organizado de acordo com a “sinarquia”, elaborado por Sócrates Diniz, no qual o Estado funcionaria a partir de quatro poderes: Legislativo, Executivo, Judiciário e Verificador. O Legislativo seria exercido pelas assembleias estaduais e por uma Câmara Técnica, constituída por 14 órgãos sociais, representativos da opinião das forças produtivas. Moura (1937: 123) considerou-o um “projeto radical”; Odilon Braga (Brasil, 1934-7, v.10: 299) julgou que era “sugestivo no lance de suas linhas gerais, mas impraticável no Brasil”, Moraes Filho (1976: 21) chamou-o simplesmente de “descabelado”.

A proposta de uma câmara exclusivamente corporativa ao lado de outra exclusivamente política aparecia na iniciativa de Luiz Sucupira (LEC-CE) e, de certo modo, na de Agamenon Magalhães e José Sá (PSD-PE). Pode-se acrescentar a proposição da FUG-RS, que, inspirada em

Borges de Medeiros, previa a organização de uma segunda câmara (exclusiva das profissões), o que só deveria ocorrer depois que as associações de direito público abrangessem as principais profissões ou classes.<sup>6</sup>

Sucupira definia que a Câmara Política teria 213 deputados e a Corporativa, 60 representantes dos sindicatos, com dez vagas para cada categoria (empregados; empregadores; profissionais liberais; funcionários públicos; servidores intelectuais da imprensa; magistratura). Na emenda 107, ele expôs que os membros da Câmara Corporativa eram iguais aos deputados políticos. Na 108, definiu como competência exclusiva desses: tomar a iniciativa dos projetos ou decretos que dissessem respeito à proteção dos seus representantes; votar qualquer projeto de lei oriundo da outra Câmara, que tivesse relação com os interesses do capital, do trabalho, da produção ou da estabilidade funcional de quaisquer das classes representadas; votar, depois da Câmara dos Deputados, os projetos que aumentassem ou diminuíssem impostos, criassem novas tributações, dessem origem a despesas novas ou alterassem a estrutura social vigente (Brasil, 1934-7, v.3: 263-4).

A emenda de Magalhães e Sá queria que houvesse uma Câmara Corporativa, presidida pelo Ministro do Trabalho, a qual teria uma competência legislativa específica relativa a: contratos coletivos de trabalho; salário, assistência e lei de seguro social; comissões paritárias e magistratura do trabalho e quotização ou contribuição sindical. Ela seria formada paritariamente por representantes das confederações de empregados e de empregadores, formadas por sindicatos reconhecidos pelo Estado. O processo eleitoral seria definido em lei ordinária. Ainda conforme a emenda, os projetos de lei votados pela Câmara Corporativa, nos casos de sua competência, serão remetidos ao Conselho Federal, que os aprovará ou rejeitará, em uma só discussão e pelo voto de 2/3 de seus membros. Aprovado o projeto pelo Conselho, será enviado à sanção do Presidente da República, que terá o direito de veto total ou parcial. Se o Presidente vetar a lei, submeterá à Assembléia Nacional as razões do veto. Se a Assembléia Nacional por 2/3 dos seus membros, rejeitar o veto, o Presidente da República promulgará a resolução da Câmara Corporativa. Também previa que a Assembléia Nacional<sup>7</sup>, por 2/3 dos seus membros, poderia suspender a execução de qualquer lei, inclusive aquelas votadas pela Câmara Corporativa. Como se vê, a proposta, a rigor, não criava o legislativo bicameral – e toda a estrutura semelhante à Câmara–

---

<sup>6</sup> - Cf. Emenda 501. Ibidem, v.3: 90-101. Ela foi rerepresentada nas emendas ao Substitutivo, cf. Emenda 739. Ibid., v.17: 399-409.

<sup>7</sup> - A “câmara baixa” foi identificada durante a constitucionalização por: Assembléia Nacional (anteprojeto e Substitutivo 1B), Câmara dos Representantes (Substitutivo) e, finalmente, Câmara dos Deputados (texto final).

Senado existente na democracia-liberal –, e sim uma organização mais complexa, na qual interagiria também o Conselho Federal.

O bloco daqueles que pretendem a formação mista do parlamento reúne dez emendas. Isso confirma a preferência da extensão do princípio que vigorava na Constituinte ao texto constitucional, e o estabelece como a melhor “fórmula” para garantir a vitória dos que defendiam a representação parlamentar das associações profissionais.

Essas emendas se subdividem conforme a participação desses deputados em relação aos populares. Sete advogavam que os primeiros ocupariam 1/3 das vagas (187, 843, 878, 1.168, 1.187, 1.208 e 858).<sup>8</sup> A 938 queria que cada tipo de representação ocupasse a metade das 300 cadeiras. Outras duas não chegavam a especificar o percentual, caso da emenda 1.080, que apenas propugnava por um mínimo fixo de seis representantes das associações profissionais por unidade da federação, e da 573, que estabelecia duas a quatro vagas por estado.

Os dois relatórios apresentados à Comissão Revisora – o de Braga e o de Chermont – concordavam no que diz respeito à configuração do Congresso e, a rigor, desatenderam a todas as emendas.<sup>9</sup> Por um lado, definiram o caráter bicameral (a primeira correspondendo à Câmara dos deputados populares e classistas; a segunda, aos estados) e contemplaram, entre várias propostas, a da Chapa Única. Por outro, repudiaram o bicameralismo proposto por Magalhães-Sá e Sucupira, pois ele impossibilitava o restabelecimento da câmara política destinada a equiparar os grandes e os pequenos estados, chamadas de “*entidades políticas de caráter mais orgânico do que os nossos sindicatos profissionais, de geração forçada*”. (Idem, v.10: 298) Finalmente, se aproveitavam a forma mista da Câmara presente nas demais emendas, inseriam-na numa estrutura bicameral.

Esta idéia constou integralmente no Substitutivo e, a exemplo do que ocorreu com a adoção da representação parlamentar das associações profissionais, a partir desse momento tornou-se predominante e não foi mais alterada pela Constituinte. O artigo 22 da Constituição, ao definir as disposições preliminares relativas ao Poder Legislativo, afirma que este “*é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal*”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> - Essa última, de Cesar Tinoco, é mais peculiar: um terço é o limite máximo dessa representação, cuja obtenção de cada vaga exigiria cem mil sindicalizados. O mesmo número (mas de habitantes) era necessário para a garantia de uma cadeira popular, no limite máximo de 25 por unidade da federação. Cf. BRASIL, 1934-7, v.3: 309-10.

<sup>9</sup> - Na verdade, há uma diferença significativa: Chermont manteve vagas no Senado aos representantes das faculdades, escolas, academias de ensino superior, civis ou militares, a exemplo do que previa o Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati para o Conselho Supremo (organismo que, na concepção dessa equipe, deveria substituir o Senado).

<sup>10</sup> - O bicameralismo da Constituição de 1934 é peculiar, pois o Senado foi definido como órgão de colaboração com o Legislativo (art. 90-4), o que “*não encontra similar em qualquer outro país*”, cf. CASTRO (1936: 302). Horta o chama de bicameralismo incompleto (1989: 10). Ver também: FERRAZ (1993).

A mesma decisão não se repete na questão da quantidade de cadeiras que caberia a essa representação. O relatório de Braga, a exemplo do que fazia com todos os demais detalhamentos relativos ao tema, remetia à legislação ordinária essa definição, motivo pelo qual foi criticado por Chermont. Este, em seu relatório, criou uma referência para o cálculo do número de vagas: um quarto do total de cadeiras dos deputados do povo.

O texto que prevaleceu no Substitutivo, todavia, não acolheu a generalidade do relatório Braga, mas também não foi tão afirmativo quanto o de Chermont, pois evitou definir um percentual em relação aos deputados populares e tampouco um número específico de cadeiras, apenas impediu que o total fosse menor do que aquele presente na Constituinte (40 vagas). Essa indefinição não se dava para os deputados do povo: havia um limite máximo de 300 cadeiras e era fixado um critério para o cálculo de vagas (uma para cada 150 mil habitantes, até o limite de 20 cadeiras e, após esse patamar, uma para cada 250 mil habitantes), ressalvado que não haveria redução da representação de cada estado em relação a já existente na Constituinte.

O trabalho de redação da versão seguinte do texto constitucional (o Substitutivo 1B) foi desenvolvido por subcomissões, tendo como guia as “emendas de coordenação”, como vimos. A que incluía a nossa problemática inovava, pois definia o percentual de 1/6 das vagas dos deputados para o cálculo das cadeiras da representação das associações profissionais. Apesar da importância dessas “emendas de coordenação”, a Subcomissão preferiu que essa bancada tivesse 1/5 da representação popular, o que, quando não forem necessários arredondamentos, significa a mesma coisa. A medida foi acolhida pelas grandes bancadas – Alcântara Machado, líder da Chapa Única, por exemplo, indicou a adoção desse percentual como a “obtenção de alguma coisa” nessa questão, pois de um quarto do total de vagas, os “classistas” ficaram com um sexto. (Chapa Única por São Paulo Unido, 1935: XIX) Foi o próprio líder da maioria, Medeiros Neto, quem requereu a mudança na “emenda de coordenação” em atenção à emenda 847, encabeçada por Levi Carneiro, inicialmente não acatada pela Subcomissão.<sup>11</sup> Esta foi a proposta incorporada pelo plenário ao Substitutivo 1B e confirmada no texto da Constituição.<sup>12</sup>

\* \* \*

Ao analisar o conjunto das propostas referentes à organização do Estado na Constituinte, Gomes anota que praticamente não eram encontrados mais defensores da completa exclusão das classes da vida política nacional, pois essas passaram a ser compreendidas como elementos que

---

<sup>11</sup> - Cf. Emenda 847. BRASIL, 1934-7, v.17: 412. Várias outras procuraram modificar essa parte do Substitutivo, mas não foram acatadas. Cf. Emendas 403, 529, 569, 1.687, 1.739, 1.772, 1.808, 1.870, 1.915, 1.916. Idem, v.17: 385; 397; 482; 458; 462; 464; 465-6; 466-7; 467-8; 468.

conheciam de perto as novas questões com as quais se defrontava o Estado moderno. E afirma que o debate passou a ocorrer em um campo mais definido, voltado à busca de uma fórmula possível para a inclusão das associações profissionais na estrutura política nacional, não havendo mais espaço para aquelas consideradas inadequadas ao momento – as que procuravam a superação ou a substituição do modelo liberal de representação popular. Ela inclui entre as “fórmulas inadequadas”, a representação exclusiva das classes e o sistema político bicameral, com uma Câmara Política e outra Corporativa, anteriormente sugeridas no país (Gomes, 1978: 63).

A afirmação da autora é correta, mas necessita de alguns redimensionamentos para que possa ser compreendida com precisão. Como a série de propostas que descrevemos demonstra, houve sim diversas propostas que rompiam com o “sistema liberal”, especialmente na primeira etapa da Constituinte (a de discussão do Anteprojeto). Porém, essas foram iniciativas pessoais ou de um pequeno grupo de deputados, praticamente sem qualquer possibilidade de aprovação (como as de Magalhães, Sucupira e “sinarquia”). Logo, as emendas que efetivamente poderiam constar na nova Constituição e que disputaram a preferência dos constituintes convergiam para o que Gomes chamou de “fórmula possível” e traziam como pressuposto a aceitação da participação das entidades profissionais num aparelho estatal próximo a um “modelo liberal adaptado aos novos tempos”. Do mesmo modo, as proposições que desejavam simplesmente um sistema político calcado nas instituições clássicas da democracia-liberal, sem a participação de organismos coletivos que representassem interesses sociais a não ser os partidos políticos, tinham tão poucas perspectivas de acolhimento quanto as mais radicais (aqui não está incluída a proposição da Chapa Única, que formalmente acatava a participação das entidades).

## **2.2. Fórmula eleitoral**

Outro campo de distinção entre as emendas que desejam a participação parlamentar das associações profissionais já se posiciona naquilo que se pode qualificar como leis eleitorais, ou seja, vai atentar às diversas modalidades através das quais as cadeiras serão preenchidas.

Um primeiro critério as classifica conforme o tipo de sufrágio. A alternativa mais constante, com nove emendas (63, 106, 185, 187, 573, 843, 1.168, 1.187 e 1.208), é a do sufrágio indireto, aquele que é exercido por delegados-eleitores em nome das entidades, a exemplo do que vigorara na escolha dos deputados constituintes. Três outras (878, 938 e 1.080) preferiam o sufrágio direto e advogavam que as vagas fossem preenchidas mediante a votação dos cidadãos

sindicalizados, de modo secreto, e com apuração pelo sistema proporcional, mas sem a participação dos sindicatos, o que é análogo ao que ocorre com a representação popular.<sup>13</sup>

O tipo de sufrágio indica a orientação que alguns quiseram dar à representação dos interesses coletivos, afinal, as principais propostas defendiam o que podemos chamar de forma efetiva de “representação das associações profissionais”, ou seja, que ela fosse exercida pelas entidades profissionais, as quais, por suposição, representariam as categorias e os seus componentes. Logo, só tinham direito de participação aquelas categorias efetivamente institucionalizadas e a representação era das entidades, e não das profissões ou dos indivíduos.

Na proposta do sufrágio direto, o foco muda: há “representação dos indivíduos sindicalizados”, pois a filiação a uma entidade é a condição para o exercício do sufrágio. A eleição ocorreria sem a participação das associações e os votos seriam computados individualmente. Haveria, como no pleito popular, a formação de colégios eleitorais unicamente territoriais (como propunha a emenda 1.080) ou classistas (como queria a emenda 938).

\* \* \*

Um segundo critério divide as emendas a partir da amplitude do distrito eleitoral, isto é, das diferentes sugestões de territórios nos quais a distribuição dos votos é convertida em cadeiras. Aqui também havia duas alternativas básicas.

Quatro emendas, seguindo o que vigorou para a escolha dos constituintes, estabeleciam um único distrito, de amplitude nacional: as de Magalhães (63), dos funcionários públicos (1.208) e aquela capitaneada pelos empregadores (843). A de Tinoco (858) era muito econômica em suas definições, mas há indícios de que a sua intenção seguia este critério. A proposta 1.187, encabeçada por Marinho, que comunga desse princípio, apresentava uma peculiaridade: ela nacionalizava o pleito, mas não eliminava os municípios e os estados como estágios iniciais do processo. A outra emenda comandada por Marinho, a 1.168, é omissa.

Em todas essas vigorava a intenção de distinguir a representação das associações profissionais da popular também pela abrangência, pois o distrito nacional, teoricamente, fazia com que a primeira pudesse ser decidida e atuar de modo alheio aos interesses locais, como explicita Marinho, que atuava na Constituinte como porta-voz do Clube Três de Outubro:

“assegurando a eleição de deputados nacionais, colocaria, no parlamento, elementos em condição de sobrepor os interesses gerais do país às aspirações excessivas de caráter regional, por acaso alimentados por

bancadas ou grupos de bancadas”. (Emenda 1.187. Brasil, 1934-7, v.3: 343)

Tendo em vista essa questão ou, simplesmente, por considerar que o pleito se articulava melhor se tivesse as unidades da federação como circunscrição eleitoral, três emendas defendiam a eleição totalmente “estadualizada”, ou seja, que para cada classe houvesse uma cota de cadeiras calculada por estado. A de Rodrigues de Souza (573) definia padrões para a magnitude de cada distrito (máximo de quatro e mínimo de dois deputados). O mesmo ocorria com a proposta de Martins e Silva (1.080), cujos limites mínimos eram seis, com dois para os empregados, dois para os patrões, um para os funcionários públicos e um para os profissionais liberais. A terceira proposta, a da “sinarquia” (185), por sua condição peculiar, adotava a “estadualização” sem estar preocupada em vincular essa representação às forças locais, até porque a definia unicamente pela natureza da atividade.<sup>14</sup>

Foi no relatório de Chermont, em atenção às emendas chanceladas por Marinho (1.168 e 1.187), que surgiu a proposição do sufrágio indireto e do distrito único, porém seriam realizadas convenções sucessivas (da entidade ao município, do município ao estado e deste à União). Essas duas peculiaridades foram incorporadas ao Substitutivo, no artigo 38.

A “emenda de coordenação” tentou subtrair a referência ao distrito único e aos graus sucessivos do pleito na versão 1B do Substitutivo. A Subcomissão encarregada do tema apresentou emenda, a 454, que, em realidade, retomava o texto do Substitutivo nos aspectos acima referidos.<sup>15</sup> Por este motivo, ela não acatou a emenda de Plaster e Rodrigues de Souza, que “estadualizava” o pleito. (Idem, v.17: 395-6)

Conseqüentemente, essas peculiaridades permaneceram no Substitutivo 1B e acabaram incorporadas à Constituição, cujo parágrafo terceiro do artigo 23 afirma que

“os deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais (...)”. O parágrafo sexto do mesmo artigo determina que “os grupos serão constituídos de delegados das associações, eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto, por graus sucessivos”.

\* \* \*

---

<sup>14</sup> - As propostas 187, 878 e 938 não especificam o distrito eleitoral e a 106 parece projetar o distrito nacional.

<sup>15</sup> - Nós voltaremos a essa questão quando discutirmos o modo de representar as entidades.

O terceiro critério é o que mais provocou polêmica. Ele versa sobre o modo pelo qual as entidades e, por consequência, os eleitores e os candidatos seriam identificados, isto é, as categorias instrumentais a partir das quais seriam figuradas e organizadas as associações profissionais. Eram quatro as alternativas: (1) empregados, (2) classes, (3) profissões afins e (4) ramos de atividade econômica.<sup>16</sup>

Solitariamente, a emenda 187, encabeçada por João Vitaca, estabelecia a representação exclusiva dos empregados – ou “proletária”, na expressão de Moura (1937: 127). A sua justificativa é uma crítica ao sufrágio universal, que funcionara até então como uma barreira aos proletários e servira tão-somente para a super-representação da burguesia.

Num outro bloco, figuram cinco emendas que podem ser classificadas como “representação de classes” (63, 106, 938, 1.080 e 1.208). Esse era o modelo que o Governo Provisório havia adotado para a Constituinte: classificava as entidades a partir da distinção entre patrões e empregados, e entre aqueles que não eram nem uma coisa nem outra (profissionais liberais, mais próximos dos patrões; funcionários públicos, empregados que tinham um padrão especial), independentemente da profissão ou ramo de atividade ao qual estavam vinculados.

As propostas 1.080 e 1.208 mantinham integralmente o modelo de quatro classes definido pelo Governo; a 63 o simplificava (havia apenas os empregados e os empregadores). As mais inovadoras eram a 106 e a 938: a primeira estabelecia seis classes com distribuição paritária (as já conhecidas, mais a dos servidores intelectuais da imprensa e a da magistratura); e a segunda, sete classes (patrões e empregados, com 36% das cadeiras cada uma; profissões liberais e funcionários públicos, com 8% cada; mais magistratura, exército e armada, com 4% cada).

A “representação das profissões” aparece na emenda 1.168, capitaneada por Marinho<sup>17</sup>: o critério de afinidade entre quem outorga o mandato e quem o recebe eram os círculos formados por atividades profissionais afins, distinguidos pelo critério de classe (patrões e empregados), quando conveniente.

Por fim, surge a “representação por ramos ou setores da atividade econômica” que, sem dispensar a classificação por classes, vai especificá-la. Marinho a considera uma submodalidade, pois

---

<sup>16</sup> - Nas emendas 573, 858, 878 e 843 não se consegue identificar o tipo proposto. A 843 determinava que, enquanto não houvesse definição em lei ordinária, seria repetido o modelo que vigorara na Constituinte (“de classes”).



“os delegados eleitores, por exemplo, das associações de empregados da indústria, elegeriam seus deputados; o mesmo fariam os delegados das associações de empregados do comércio etc. (...) Em outras palavras, em vez de uma convenção da ‘classe’, haveria algumas convenções dessa ‘classe’”. (Ibidem, v.9: 74)

É importante destacar que esta modalidade não figurava nas emendas ao Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, e só surgiu num momento posterior da constitucionalização, o de apresentação de emendas ao Substitutivo. Sua peculiaridade principal era ser uma alternativa ao modelo apregoado por Marinho e pelo Clube Três de Outubro, que fora incorporada ao Substitutivo, cujo artigo 38, afirma:

“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. a) a discriminação dos círculos profissionais, inspirar-se-á, sucessivamente, nas conexões técnicas, econômicas ou de simples finalidade das profissões; (...) c) excetuadas as profissões em que tal distinção não seja possível em cada círculo profissional haverá dois grupos distintos, um das associações patronais, outro das associações de empregados”.

Portanto, no primeiro estágio do processo de constitucionalização, prevaleceu a proposição do Clube Três de Outubro – a mesma que havia sido preterida pelo Governo ao instituir a representação das associações profissionais na Constituinte. (Barreto, 2002b)

Como já apontamos, a estratégia adotada por ocasião da produção das modificações no Substitutivo da Comissão dos 26, foi a da formação de subcomissões temáticas, as quais trabalharam com as chamadas “emendas de coordenação”. Aquela alusiva ao nosso assunto, a 1.948, trazia uma modificação bastante sensível: estabelecia o critério dos “ramos de atividade” em substituição às “profissões”. Essas categorias eram: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transporte; profissões liberais e funcionários públicos; subdivididas as três primeiras igualmente em duas classes (empregados e empregadores), cabendo a cada uma um sétimo da bancada. A categoria dos funcionários públicos e dos profissionais liberais, por não ser dividida, teria direito a um sétimo do total de cadeiras.

A “emenda de coordenação” 1.948 incorporava o modelo contido na emenda 1.773, assinada pela maioria da bancada patronal, a “minoridade proletária” (formada pelos empregados Vitaca, Reikdal, Toledo, Medeiros e Gabeira), mais Kerginaldo Cavalcanti, do Partido Social Nacionalista-RN. (BRASIL, 1934-7, v.17: 464-5) Mas ela modificava a distribuição das vagas: não aceitou que coubessem sete oitavos das vagas para as categorias divididas paritariamente entre patrões e empregados, e um oitavo para a última. A 1.948 também determinava que ninguém poderia exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional (medida que não constava na 1.773); e, seguindo o que trazia a 1.773, que os representantes profissionais deviam pertencer a uma associação compreendida na classe e grupo que os elegeu, além de cumprir os requisitos exigidos dos candidatos a deputados populares (ser brasileiro nato, eleitor e maior de 25 anos); que a lei devia, na discriminação dos círculos, assegurar a representação das principais atividades econômicas e culturais do país (o termo “principais” foi retirado na votação do texto final, a pedido de destaque feito pelo líder da maioria, Medeiros Neto). (Idem, v.20: 491)

Apesar de ser uma “emenda de coordenação”, a Subcomissão desconsiderou a definição das categorias exposta acima e recolocou em seu lugar o texto do Substitutivo por meio da subemenda 3. Ou seja, desprestigiou-a, manteve a decisão da Comissão Constitucional e o modelo do Clube Três de Outubro.<sup>18</sup> Como declararam Pires Gayoso e Chermont (pois Odilon Braga não concordou com a subemenda e preferiu a “de coordenação”):

“sendo-nos reservada uma ação de ponderar as diversas ideologias e correntes de pensamento dos srs. deputados, procuramos, por todos os meios, uma fórmula conciliatória, capaz de corresponder à média das respectivas tendências. Não nos foi possível e assim passamos ao plenário as duas subemendas”. (Subemenda 3. Ibidem, v.17: 330)

Diante disso, todas as demais emendas foram recusadas, caso da que queria a inclusão dos estudantes entre os componentes dos círculos profissionais; das que estabeleciam como condições de elegibilidade o efetivo pertencimento ao círculo profissional pelo qual concorria e o exercício comprovado de dois anos da profissão; das que impediam a reeleição ou, simplesmente, mudavam ou suprimiam parte do texto para torná-lo mais fluente. O mesmo ocorreu com a sugestão de Marinho que queria tornar evidente a vinculação do deputado das profissões ao

---

18 - Houve outra mudança, surgida em atenção parcial à emenda de Pereira Lyra (Progressista-PB), que alterava para a maioria dos membros da Assembléia e da Câmara dos Estados, o quorum mínimo necessário para modificar a discriminação dos círculos profissionais. O Substitutivo previa 2/3 dos membros da Assembléia. Cf. Emenda 1.436. BRASIL, 1934-7, v.17: 342-3.

interesse geral, e não ao círculo profissional que o elegeu (Emenda 1.185; 268; 847; 1.600; 847-9; 1.543; 1.787; 1.505. Ibid., v.17: 362-3; 380; 847; 456; 412; 452; 374; 367).

As modificações efetuadas pela Subcomissão na “emenda de coordenação”, através da subemenda 3, no entanto, foram rejeitadas no plenário. Isso se deu a partir de pedido de preferência requerido pelo líder Medeiros Neto, que se mostrava, assim, especialmente interessado em confrontar as duas proposições e garantir a prevalência do acordo efetuado entre as grandes bancadas. Em consequência, o Substitutivo 1B contemplou a “representação por ramo da atividade econômica”, tal como estabelecida na proposta 1.948. Este fato prova a força da “emenda de coordenação”: ela trazia a base do que constaria no texto constitucional, independentemente do trabalho dos relatores, das comissões ou das forças “excluídas” do processo de consolidação destas.

Assim, o artigo 23 da Constituição determina, em seu parágrafo terceiro, que os deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais, compreendidas para esse efeito, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos. No quarto parágrafo, prescreve que 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 aos dos seus deputados. O quinto parágrafo explica que, excetuada a quarta categoria, haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitores distintos: um, das associações de empregadores, outro, das associações de empregados. Nos últimos quatro parágrafos, é determinado que: os grupos serão constituídos de delegados das associações eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto, por graus sucessivos; na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do país; ninguém poderá exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional; nas eleições realizadas em tais associações, não votarão os estrangeiros.

O essencial a guardar é que o conteúdo da emenda 1.773, incorporado pela “emenda de coordenação”, procurava impedir a aprovação do modelo acatado pelo Substitutivo. Logo, ao ser firmado o acordo sobre esta questão (ou, então, como medida capaz de possibilitar este acordo) foi buscada uma fórmula que, sem romper com a função deliberativa, parlamentar, o sufrágio indireto e o distrito nacional – pontos já aplicados na Constituinte, defendidos pelo Governo, pela grande maioria da bancada classista, e pelos representantes dos pequenos estados –, não chegasse ao extremo dos “círculos das profissões afins” e da estrutura abrangente dos sindicatos

que preponderava na proposta do Clube. Isto é, buscou-se uma fórmula que rompesse com as peculiaridades da proposição que esta entidade capitaneava.

A saída foi o estabelecimento de uma espécie de meio-termo entre a representação de classes e a das profissões, qual seja a representação de quatro categorias correspondentes a amplos setores da economia, três delas divididas paritariamente entre patrões e empregados. Em relação ao modelo que prevalecera na Constituinte, havia uma especificidade a mais: eram mantidas as quatro classes, porém com arranjos distintos (empregados e empregadores foram fracionados em três categorias, funcionários públicos e profissionais liberais passaram a formar a mesma categoria).

Por um lado, o Clube viu os pontos fundamentais de sua proposição serem contemplados na Constituição e, assim, impingiu uma derrota à Chapa Única. Por outro, o arranjo institucional não atendeu aspectos determinantes de sua iniciativa, a exemplo do que ocorrera quando da Constituinte. Conseqüentemente, a versão contemplada estava muito mais próxima daquela que fora articulada pela maioria dos representantes patronais, e que serviu de base ao processo de negociação no qual foi selado o acordo definitivo.

Há um outro aspecto a considerar. A bancada paulista era radicalmente contrária à representação parlamentar das associações profissionais, e não referendou esta parte do acordo. Por tal motivo, ele chegou ao plenário menos fortalecido, não foi capaz de se impor em sua totalidade e abriu algum espaço aos interesses minoritários. Logo, a partir de destaque pedido pelo líder da maioria, o plenário modificou a “emenda de coordenação”, acabou por repor parte do conteúdo do Substitutivo na versão final do Substitutivo 1B, o qual acabou consagrado na Constituição.

Em outras palavras: uma parcela do modelo específico que o Clube vinha defendendo acabou constando no texto constitucional. A declaração de Marinho é um indicativo disto: ele falou logo depois que Medeiros Neto solicitou as preferências e destaques relativos à organização do Legislativo para enfatizar que:

“defendi, sr. Presidente, a forma da representação por círculos profissionais, pelos fundamentos que apreciei e explanei em meus discursos. Não é o momento de reeditá-los. Concordo com os pedidos de destaque do ilustre líder da maioria, porque S. Ex.<sup>a</sup>, desse modo, apenas reajusta as emendas das grandes bancadas ao espírito da que apresentei, sob o número 1.168, em primeira discussão” (Ibid., v.20: 490).

A parcela em questão é o parágrafo sexto do artigo 23, onde está determinado que os “grupos serão constituídos de delegados das associações, eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto, por graus sucessivos”. Ao considerarmos que o Clube queria tornar explícito que esses graus obedeceriam à escala município-estado-União, vê-se que este aspecto foi claramente desprestigiado no destaque pedido por Medeiros Neto, de modo que o texto da Constituição é uma versão atenuada da proposta da entidade. Por outro lado, torna-se evidente que parte substancial da perspectiva do Clube foi atendida, ao observarmos que as emendas 1.773 e “de coordenação” não previam este artigo e, assim, não traziam referência a qualquer critério que deveria ser seguido pela lei ordinária destinada a definir a discriminação dos círculos – portanto, elas pretendiam deixar esta questão totalmente aberta e sujeita às mais diversas e imprevisíveis negociações.

Senão, vejamos. Ao declarar que a eleição deve ocorrer por graus sucessivos, o parágrafo sexto do artigo 23 impede a futura legislação de determinar que a eleição se realize em uma única assembléia e a obriga a garantir, ao menos, duas instâncias antes de ser atingida a convenção nacional. Com a definição do voto igual, ele não permite que seja definida a proporcionalidade do sufrágio das entidades em relação ao número de filiados, o que privilegiaria as grandes entidades, as quais, muito provavelmente, estariam sediadas nos estados maiores. Essa última possibilidade e o fato de que ela foi limitada encontram reforço na supressão (ocorrida também na parte final da votação) do texto em que era indicado que a lei deveria assegurar a representação das principais atividades econômicas e culturais do país.

\* \* \*

Os pontos abordados nos parágrafos acima estão calcados em conjeturas e, ao mesmo tempo, em perspectivas concretas oferecidas pelos amalgamentos do texto constitucional.

O aspecto conjetural deve-se ao fato de que a lei ordinária destinada a regulamentar a distribuição dos círculos e o pleito dessa representação como um todo nunca foi aprovada: o Estado Novo chegou primeiro. Ainda que viessem a ocorrer eleições para uma segunda legislatura, em 1938, o pleito das associações profissionais seria regido pelas instruções expedidas pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (TSJE) em setembro de 1934, referentes à escolha para a primeira legislatura pós-Constituição (ocorrida em janeiro de 1935, conforme o parágrafo terceiro do artigo terceiro das Disposições Transitórias), instruções essas que se tornaram

necessárias em função da falta de legislação ordinária.<sup>19</sup> Na prática, a nova eleição seria por “ramo da economia”, a exemplo do que ocorrera em 1935.

O fato de não ter havido a aprovação dessa lei não significa que a Câmara de Deputados não tenha se empenhado em discutir projetos desta. E é nesse processo que se pode verificar como os pontos deixados em aberto no texto constitucional estiveram em pauta e se configuravam como uma segunda (e jamais concluída) etapa da busca de afirmação de um determinado modelo de representação das associações profissionais.

Logo após a abertura da primeira legislatura, em 12 de maio de 1935, o reeleito deputado dos empregadores (agora do ramo das indústrias) Euvaldo Lodi, não por acaso um dos artífices da emenda que serviu de base para o texto constitucional, apresentou o projeto de discriminação dos círculos profissionais. A principal oposição, que redundou inclusive na apresentação de um substitutivo, proveio, também não por acaso, do igualmente reeleito deputado das profissões liberais, Abelardo Marinho.

É interessante observar que a obrigatoriedade da regulamentação dos círculos eleitorais das associações profissionais e os condicionantes oferecidos pelo parágrafo sexto do artigo 23 da Constituição, traziam uma perspectiva favorável aos interesses de Marinho, visto que as quatro categorias dos ramos da atividade econômica teriam, necessariamente, de ser fracionadas em profissões ou atividades profissionais reunidas. O fato de Lodi rapidamente ter apresentado um projeto voltado à regulamentação deste fracionamento indica a intenção de tomar a frente e de obter vantagem em um terreno claramente desfavorável aos interesses que ele defendia. Essa rapidez, inclusive, pegou Marinho de surpresa. Afinal, ciente de que a perspectiva da legislação ordinária era de trazer a discriminação dos círculos mais para perto do seu modelo, ele ainda estava a rascunhar o seu projeto e a adaptar a sua idéia da “representação profissional” ao filtro dos ramos da atividade econômica enxertado na Constituição.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> - A Lei 451, de 23 jun. 1937, estabelecia a proporção de deputados para a segunda legislatura e determinava que, para a eleição da representação profissional, fossem seguidas essas instruções, se não fosse promulgada (como de fato não ocorreu) até três de novembro de 1937 a lei ordinária de que tratava o parágrafo terceiro do artigo 23 da Constituição. Ver: BRASIL. 1938, v.3: 104. As instruções do TSJE que vigoraram no pleito de janeiro de 1935 seguiram os preceitos definidos pelo Governo Provisório para a eleição à Constituinte, com as adaptações necessárias ao que regia a Constituição. Logo, definiram em 50 as vagas dessa representação, fracionadas em 14 para lavoura e pecuária, 14 para indústria, 14 para comércio e transportes, quatro para profissionais liberais e quatro para funcionários públicos. Nas três primeiras categorias, patrões e empregados teriam sete cadeiras cada um (mais quatro suplentes); funcionários públicos e profissionais liberais teriam três suplentes. Haveria uma única assembleia eleitoral (e comum a patrões e empregados, obviamente com votação em urnas separadas) da qual poderiam participar sindicatos oficializados até dez de outubro de 1934. O eleito deveria ter a maioria absoluta dos sufrágios. A escolha do delegado-eleitor deveria ocorrer em assembleia convocada especialmente para esta finalidade. Cf. BRASIL. TSJE, 1934: 3.520-2.

Não chega a surpreender, finalmente, que, diante da reação de Marinho, do impasse criado quanto aos projetos de regulamentação dos círculos e da impossibilidade de minar a tendência favorável à perspectiva a este, a articulação liderada por Lodi tenha optado pela solução que melhor lhe convinha, isto é, não aprovar projeto nenhum e prolongar o mais possível a vigência exclusiva da vitória que eles haviam obtido na Constituinte, qual seja a “representação por ramos da atividade econômica”.<sup>21</sup>

### **Conclusão**

Na Constituinte, observou-se que havia a tendência favorável à adoção da representação parlamentar das associações profissionais, embora com variações quanto ao modo como ela seria aplicada. Essa tendência era liderada pelos classistas, estava plasmada desde o princípio dos trabalhos – como bem indicam o número de emendas enviadas ao Anteprojeto, as assinaturas que as acompanham e a acolhida que receberam nas comissões responsáveis pela sistematização das propostas (com a única exceção do relatório de Braga, que procurou “atenuar” essa participação).

Por conseqüência, nos primeiros esforços para a produção do texto constitucional, já se atesta a diferença radical entre a maioria da Constituinte e o Anteprojeto. A Chapa Única era a principal oposição a essa idéia, que não queria a simples exclusão da participação das associações profissionais, mas desejava que ela ocorresse com funções consultivas.

A inserção num legislativo bicameral, a Câmara mista, o sufrágio exercido pelas entidades e o estabelecimento do distrito nacional estavam garantidos desde o relatório elaborado por Chermont, ou seja, desde as primeiras versões alternativas ao Anteprojeto. Foi mais difícil o estabelecimento da quantidade de cadeiras: o índice de 1/5 das vagas da representação popular só constou no relatório sugerido para ser o Substitutivo 1B, que contrariava a “emenda de coordenação”, o texto da Comissão dos 26 e várias emendas ao Anteprojeto e ao Substitutivo.

---

21 - Lembramos que a Constituinte (e conseqüentemente a Constituição de 1934) também tratou da participação da representação das associações profissionais, em outras esferas da organização estatal. A decisão foi estendida aos estados, por meio do art. 7, inciso I, letra h, no qual consta como obrigatoriedade das unidades da federação, ao regulamentarem as suas assembleias legislativas, a presença da “representação profissional”. No âmbito do Conselho Municipal do Distrito Federal, o Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati previa a participação de representantes das entidades profissionais. Dessa forma, a constitucionalização dessa medida enfrentou um processo menos turbulento do que o ocorrido para o Congresso Nacional. Por outro lado, a forma como deveriam ser compostas as câmaras municipais ficou em aberto, em contrariedade ao Anteprojeto, que declarava a possibilidade da adoção da participação das organizações profissionais. Igualmente, a Constituinte definiu, nas Disposições Transitórias, a ausência dessa representação nas assembleias constituintes estaduais, que deveriam ser instaladas logo após. Mais detalhes, ver: BARRETO (2001).

O debate mais importante após a definição da representação parlamentar foi quanto ao modo como as entidades seriam organizadas para efeito de representação. A idéia das “classes”, tal como vigorava na Constituinte, ainda recebeu manifestações, porém, era um modelo superado. A “proletária” estava dissociada das fórmulas “possíveis”. Logo, aquelas que tinham perspectiva de sucesso dividiam-se entre as “profissões afins”, propugnadas desde muito tempo pelo Clube Três de Outubro, e os “ramos da atividade econômica”.

Enquanto a proposta do Clube mostrou sua força nas etapas iniciais, motivo pelo qual figurou no relatório de Chermont e foi acatada no Substitutivo, a última surgiu num momento posterior da constitucionalização, com o claro objetivo de se contrapor à do Clube. Ela foi articulada pela maior parte dos empregadores (excetuando-se os quatro ligados à Chapa Única), incorporada pela “emenda de coordenação”, isto é, pelos grupos majoritários, em sua maior parte vinculados ao Governo ou acordados com este.

A grande etapa desse embate ocorreu durante a formação do Substitutivo 1B, quando divergiram a Subcomissão e a “emenda de coordenação”. A primeira queria manter o modelo de “representação das profissões”, a segunda o modificava a favor da modalidade por “ramos de atividade econômica”. Os grupos por trás da “emenda de coordenação” mostraram sua força no plenário, pois aprovaram o modelo por ela proposto, o qual foi incorporado ao Substitutivo 1B e, depois, ao texto constitucional.

Por último, verifica-se que, embora a nossa temática não tivesse sido objeto de manifestação apenas da bancada classista, pois dela participaram diversos outros deputados, nota-se que as principais e mais bem fundamentadas idéias em torno da questão foram apresentadas pelos próprios deputados das classes. Igualmente, percebe-se que não houve uma atuação uniforme da bancada, tomada em seu conjunto ou em cada um dos grupos. Ao contrário: surgiram divergências no interior de cada um, e os blocos favoráveis a cada proposta incorporaram representantes de diferentes bancadas, o mesmo ocorrendo no que se refere aos estados e partidos.

Quanto à representação das associações profissionais com poder deliberativo, houve um posicionamento unânime dos representantes dos empregados e dos funcionários públicos a favor da idéia. O mesmo não pode ser dito dos empregadores, que se mostravam cindidos (13 defendiam a representação parlamentar e quatro, tão-somente a função consultiva), e dos profissionais liberais, que estavam mais divididos ainda, pois dois de seus três componentes,



Marinho e Pinheiro Lima, eram os articuladores das alternativas em disputa, enquanto o terceiro, Levi Carneiro, evitava participar ativamente desse debate.<sup>22</sup>

A análise é mais reveladora quando enfoca o modo como seria articulada essa representação. A maior parte dos empregados e pelo menos um dos funcionários públicos, seguiu Marinho na proposição da representação das profissões. E todos os 13 empregadores favoráveis à participação deliberativa defenderam a representação por ramos da atividade econômica, no que o grupo mostrou a sua coesão. Essa proposta “patronal” recebeu a adesão de Gabeira e da “minoría proletária”, um pequeno grupo de quatro representantes dos empregados, os quais adotavam uma postura mais combativa.

## **Bibliografia**

### **1. Documentação**

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Anais*. RJ : Imprensa Nacional, 1934-7, 22v.

\_\_\_\_\_. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Poder Legislativo (1937). RJ : Imprensa Nacional, v.3, 1938.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. SP : Livraria Acadêmica, 1935.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais. Primeira Legislatura*. (1935-6). RJ : Imprensa Nacional, 1937-8.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTIÇA ELEITORAL. Resolução sobre o pleito classista. 11 set. 1934. *Boletim Eleitoral*. RJ : Imprensa Oficial, 3 (94): 3.520-2.

CHAPA ÚNICA POR SÃO PAULO UNIDO. A Ação da bancada paulista por São Paulo Unido. SP : Imprensa Oficial, 1935.

### **2. Livros, dissertações e teses**

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Estado e classes trabalhadoras no Brasil (1930-45)*. SP, 1978. Tese (Doutorado em Ciência Sociais). USP.

ARAÚJO, Antonio José de. *Pela Constituinte*. Salvador : Tip. do Comércio, 1933.

BARRETO, Alvaro. *Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais, no Brasil, nos anos 1930*. PoA, 2001. Tese (Doutorado em História). PUCRS.

\_\_\_\_\_. A Representação das associações profissionais na Subcomissão do Itamarati. *Estudos Ibero-americanos*. PoA : PUCRS, v. 28 (1), jun. 2002a.

\_\_\_\_\_. O Código Eleitoral de 1932 e a representação das associações profissionais. *História em Revista*. Pelotas : UFPel/Núcleo de Documentação História, v. 8, 2002b.

- BASTOS, Celso. A Constituinte de 1934. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. RJ, (11), jul. 1983.
- BRITO, José Gabriel Lemos de. *A Nova Constituição Brasileira, promulgada em 16 de julho de 1934*. RJ : Jacinto, 1934.
- CARNEIRO, Levi. *Pela nova Constituição*. RJ : A. Coelho Branco, 1936.
- CASTRO, Araújo. *A Nova constituição brasileira*. RJ : F. Bastos, 1936.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A Constituição de 1934 In: D'ÁVILA, Luiz Felipe (Org.). *As Constituições brasileiras*. SP : Brasiliense, 1993.
- GOMES, Angela Maria de Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-35) In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. SP : Difel, t.10, 1981.
- \_\_\_\_\_. A Representação de classes na Constituinte de 1934. *Revista de Ciência Política*. RJ : Fundação Getúlio Vargas, 21 (3), jul.-set. 1978.
- JOBIM, Nelson / PORTO, Walter Costa. *Legislação eleitoral no Brasil*. Brasília : Senado Federal, v.2, 1996.
- MAGALHÃES, Fernando. *Na Constituinte de 34*. SP : Revista dos Tribunais, 1934.
- MANGABEIRA, João. *Em Torno da Constituição*. SP : Cia. Editora Nacional, 1934.
- MARINHO, Josaphat. A Constituição de 1934. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, 24 (94), abr.-jun. 1987.
- MONTEIRO, Maria Helena Pinheiro. *A Classe operária vai ao parlamento? A Constituinte de 1933-4*. Brasília. Dissertação, 1983 (Mestrado em História). UnB.
- MORAES FILHO, Evaristo de. A Experiência brasileira da representação classista na Constituição de 1934. *Carta Mensal*. RJ : Confederação Nacional do Comércio, (258), set. 1976.
- MOURA, G. de Almeida. *A Representação profissional*. SP : Acadêmica, 1937.
- NASCIMENTO, Nicanor. *Diretivas constitucionais (depois da guerra)*. RJ : A. Coelho Branco, 1932.
- PINTO FERREIRA. A Constituição brasileira de 1934 e seus reflexos na atualidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, 24 (93), jan.-mar. 1987.
- POLETTI, Ronaldo. A Constituição de 1934. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, 23 (89), jan.-mar. 1986.
- \_\_\_\_\_. A Constituição de 1934. *Constituições brasileiras: 1934*. Brasília : Senado Federal / Centro de Estudos Estratégicos / Escola de Administração Fazendária, 2001.
- PONCE FILHO, Generoso. *Na Assembléia Nacional Constituinte*. RJ : O Globo, 1934.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. RJ : Guanabara, 2t. [s.d.].
- REIS, Antonio Marques dos. *Constituição Federal Brasileira de 1934*. RJ : A Coelho Branco, 1934.
- SAMPAIO, Alde. *Problemas básicos na Constituição*. RJ : Ariel [s.d.].
- SILVA, Hélio. *1934 – a Constituinte*. RJ : Civilização Brasileira, 1969.

SILVA, Zélia Lopes da. *O Arcaico e o moderno na Constituinte de 1933-4*. SP, 1991. Tese (Doutorado em História). USP.

SOUZA, Nelson Oscar. Oliveira Vianna e a Constituição de 1934. *Direito & Justiça*. PoA : PUCRS, 2 (3), 1.sem. 1980.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. *A Constituinte de 1934 e a representação profissional*. RJ : Forense, 1988.

TAVORA, Juarez. *O Ministro da Agricultura perante a Assembléia Nacional Constituinte*. RJ : Imprensa Oficial, 1934.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Análise da Constituição de 1934. *O Pensamento constitucional brasileiro*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1978.