

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 41 • nº 164
outubro/dezembro – 2004

A representação das associações profissionais na legislação brasileira (1932-1937)

Alvaro Barreto

No âmbito deste trabalho, “representação das associações profissionais” é a participação de representantes eleitos por sindicatos e entidades profissionais nos órgãos legislativos, com direito de voz e voto, idêntico ao dos representantes políticos tradicionais, eleitos pelo voto popular, em base territorial¹.

No Brasil, ela foi implantada pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas e vigorou para a Assembléia Nacional Constituinte de 1933-34. Incorporada à Constituição Brasileira de 1934, a medida entrou na pauta de trabalho do Congresso Nacional, do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (TSJE) e das constituintes estaduais.

O período de vigência dessa representação, entretanto, não chegou a seis anos: introduzida no Código Eleitoral de fevereiro de 1932, foi interrompida pelo Estado Novo, em novembro de 1937, e nunca mais voltou a ser repetida, tornando-se uma experiência inusitada da história política e institucional brasileira. Desse modo, os documentos legais relativos ao assunto perderam importância e caíram em esquecimento.

É importante ressaltar que essa temática, embora envolva um curto espaço de tempo, cobre três períodos institucionais distintos: entre 1932 e novembro de 1933, ela foi produto da ação discricionária do Governo Provisório; depois, dessa data a julho de 1934, foi objeto do processo de formulação da Constituição, desenvolvido pela As-

Alvaro Barreto é Professor do ISP-UFPEL, Doutor em História pela PUCRS.

sembléa Nacional Constituinte; por fim, retomada a normalidade, entre julho de 1934 e novembro de 1937, ela estava incorporada ao ordenamento jurídico nacional, logo, necessária e obrigatoriamente, deveria figurar na legislação relativa ao tema.

Este artigo se propõe, em seu plano mais geral, a resgatar essa legislação. Ao mesmo tempo, pretende investigar as tendências e as orientações que foram seguidas, ao denominar, definir e estruturar a representação das associações profissionais. Igualmente, tem por objetivo analisar as razões que tenham motivado tais tendências e orientações.

Do primeiro período, selecionamos os seguintes documentos legais: (1) o Código Eleitoral, promulgado como o Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932; (2) o Decreto 22.621, de 5 de abril de 1933, que dispõe sobre a convocação da Assembléa Constituinte, aprova o Regimento Interno desta, prefixa o número de deputados e dá outras providências; (3) mais os quatro decretos que regulamentaram a eleição da representação das associações profissionais para a Constituinte (22.653, de 20 de abril; 22.696, de 11 de maio; 22.745, de 24 de maio; 22.940, de 14 de julho, todos de 1933).

No que tange à segunda fase, procuramos trabalhar com as diversas versões completas da nova Constituição, surgidas durante o processo constituinte. Elas foram quatro: (1) o Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, enviado à Assembléa pelo Governo Provisório para servir como texto-guia; (2) o Substitutivo, formulado pela Comissão Constitucional, a partir das emendas propostas pelos deputados; (3) um segundo Substitutivo, chamado 1B, fruto de nova rodada de emendas; e, enfim, (4) o texto promulgado em 16 de julho de 1934.

Esclarecemos que apenas os três últimos foram redigidos pela Assembléa Constituinte, pois o primeiro foi fruto de uma equipe de juristas, intelectuais e políticos, nomeada pelo Governo Provisório². A rigor, tão somente a versão final da Constituição che-

gou a ter valor legal; no entanto, incluímos os estágios anteriores e preparatórios para que a análise seja mais apropriada à finalidade de abordar as mudanças e as adaptações ocorridas durante o processo constituinte.

No que se refere ao último período, recolhemos como material de consulta as cartas constitucionais formuladas pelas unidades da federação, com o intuito de adequarem-se ao texto nacional (20, mais a Lei Orgânica do Distrito Federal). Igualmente, três decisões do TSJE: (1) a Resolução de 11 de setembro de 1934, pela qual, no uso das atribuições conferidas pela Constituição (art. 83, c; art 3^a e 4^a das Disposições Transitórias), fixou o número de representantes das associações profissionais para a primeira legislatura da Câmara dos Deputados, a iniciarse em maio de 1935; (2) as Instruções, de mesma data, na qual definiu os procedimentos necessários à eleição desses deputados; e (3) as novas Instruções, aprovadas nas sessões de 12 e 14 de junho de 1935, referentes às eleições desse tipo de representante à Câmara Municipal do Distrito Federal e às assembleias legislativas das unidades da federação, a tomarem parte na primeira legislatura sob vigência das novas cartas constitucionais. Da ação do Congresso Nacional, selecionamos: (1) o novo Código Eleitoral, sancionado como a Lei 48, de quatro de maio de 1935, e (2) a Lei 29, de 19 de fevereiro de 1935, que definiu a composição da Câmara Municipal do Distrito Federal.

O primeiro texto legal brasileiro em que aparece a nossa temática é o Código Eleitoral de 1932. Há apenas uma referência: no antepenúltimo artigo, o de número 142, no qual se pode ler: “no decreto em que convocar os eleitores para a eleição de representantes à Constituinte, o Governo determinará (...) o modo e as condições de representação das associações profissionais”. Trata-se de um texto sucinto, que apenas autoriza o Governo a regulamentar essa representação; chama-a de “das associações profissionais”, mas não traz elementos que permitam defini-la plenamente.

Como argumentamos em outro texto, o artigo 142 deu início a uma grande discussão teórica e também política a respeito de sua regulamentação – um debate que acabou por envolver o Governo Provisório, o Clube Três de Outubro, a Subcomissão do Itamarati, o TSJE, as principais lideranças políticas do país, além de trabalhadores e patrões (BARRETO, 2002a).

A temática voltou a ser objeto de um documento legal mais de um ano depois, em 5 de abril de 1933, quando o Governo Provisório pôs fim ao embate a que nos referimos acima. Não por acaso, em cumprimento ao que estabelecia o artigo 142 do Código Eleitoral, isso ocorreu no decreto em que o Governo convocou a Assembléia Nacional Constituinte e fixou o número dos deputados, o 22.621. Nele, é definida a “representação das associações profissionais” como aquela composta pelos “eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos e pelas associações de profissões liberais e as de funcionários públicos existentes nos termos da lei civil”³. Mais do que isso, o Decreto determina que haveria 40 desses deputados, os quais estariam ao lado de outros 214, representantes da população das unidades da federação.

Num decreto posterior, o 22.653, de 20 de abril, o Governo eliminou qualquer ambigüidade que pudesse ter permanecido, ao assinalar, no art. 1º, que: “tomarão parte na Assembléia Nacional Constituinte, com os mesmos direitos e regalias que competirem aos demais de seus membros, 40 representantes de associações profissionais”.

Conforme indicara o Decreto 22.621, o Governo detalhou essa participação em novos decretos. Foram quatro no total, nos quais especificou o modo e as condições dessa representação, organizou as entidades para fins eleitorais, regulamentou os procedimentos que deveriam ser adotados pelos eleitores durante o pleito.

Destacamos que, ao longo de toda a sua atividade legislativa, o Governo Provisório sempre denominou a medida “representa-

ção das associações profissionais”. Por sua vez, aqueles que a deveriam exercer foram chamados de “representantes das associações profissionais (a partir da ementa do Decreto 22.653) ou de “deputados das associações profissionais” (como se depreende do art. 3º do Decreto 22.621). No entanto, a partir do Decreto 22.696, ele passou a utilizar uma terceira expressão, “representante profissional”, a qual comentaremos no decorrer da exposição.

Com a promulgação dessas últimas determinações, o Governo Provisório havia cumprido integralmente a autorização trazida pelo Código Eleitoral de 1932, isto é, tratar da participação da representação das associações profissionais na Constituinte. Qualquer nova determinação relativa ao assunto deixou de estar sob sua jurisdição e passou a ser objeto de deliberação da própria Assembléia Nacional Constituinte, tendo em vista incorporá-lo ou não à nova Constituição. A partir desse momento, a denominação “representação das associações profissionais” não foi usada para identificar esse princípio. No Substitutivo, a preferência recaiu sobre “representação, política, das profissões” (art. 38, parág. 1º), expressão que foi abandonada nas versões seguintes da Constituição, assim como nos demais textos legais produzidos no país.

O Substitutivo 1B trouxe uma outra denominação com largo uso nos textos jurídicos futuros: a nova representação a ser incorporada ao ordenamento jurídico era a “representação das profissões” (art. 6º, I, h). A denominação constou da Constituição (art. 7º, I, g; *caput* do art. 3º das DT). Aqueles que exerceriam esse princípio foram identificados, já desde o Substitutivo, como “deputados das profissões” (*caput* dos art. 36 e 38; art. 39, parág. 3º) ou “representante das profissões” (art. 37, parág. único). Essas denominações continuaram a ser utilizadas no Substitutivo 1B (art. 25, parág. 1º e 3º; art. 91) e foram consagradas na Constituição (art. 23, parág. 1º e 3º; *caput* do art. 83). Esta também utiliza “representantes eleitos pe-

las organizações profissionais” (*caput* do art. 23).

Uma outra expressão, “representação profissional”, foi aplicada como sinônimo de “representação das profissões”. Figura três vezes no texto constitucional (art. 23, parág. 4º; art. 3º, parág. 3º; art. 4º, parág. único das DT). A exemplo da anterior, esta também surgiu no Substitutivo 1B (art. 25, parág. 4º; *caput* do art. 3º das DT).

Como observamos, a Constituinte, e, por conseqüência, a Constituição Federal, não se serviu de uma única expressão para referenciar a nova modalidade de representação, tendo, inclusive, rompido com a terminologia adotada pelo Governo Provisório. O princípio é chamado alternadamente de “representação das profissões” e “profissional”, assim como aqueles que exercem o mandato são “deputados/representantes das profissões”. No entanto, embora haja a “representação profissional”, ela não traz referências a “deputado” nem a “representante profissional”, identificação que havia sido aplicada pelo Governo Provisório, como vimos há pouco.

A terminologia cambiante permaneceu nos textos legais posteriores. O TSJE utiliza, como se fossem sinônimas, as expressões: “representantes das associações profissionais” (*caput* do art. 1º da Resolução; art. 8º das Instruções de junho de 1935), “profissional(is)” (art. 2º da Resolução; art. 1º e 24 das Instruções de setembro de 1934; ementa e *caput* do art. 26 das Instruções de junho de 1935), “das profissões” (ementa das Instruções de junho de 1935) mais “deputado de classes” (art. 21 das Instruções de setembro de 1934; ementa das Instruções de junho de 1935) – a qual comentaremos – e a inédita “representantes dos grupos profissionais” (*caput* do art. 1º das Instruções de setembro de 1934). A Lei 19 fala tão-somente em “representante das profissões”. Nas constituições estaduais, aqueles que exercem essa representação são chamados de “deputados/representantes das profissões” (em 16 dos 21 textos) e, em menor es-

cala, de “representante(s) profissional(is)” – é o caso das constituições de Goiás (*caput* do art. 7º) e do Ceará (art. 4º, parág. 2º).

Há expressões apresentadas pelas cartas estaduais que não encontram utilização na nacional, embora pareçam estar claramente contidas no elenco de possibilidades que ela oferece. É o caso de “deputado” ou de “representante das organizações profissionais”, que surgem em 13 cartas, as de: São Paulo, Goiás, Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte; Paraná; Rio Grande do Sul; Piauí, Espírito Santo, Santa Catarina, Maranhão e Mato Grosso.

Uma última expressão foi utilizada como equivalente às anteriores: “representação de classes” (ou seu derivado, “classista”). Ela não figura na Constituição de 1934, mas é citada no Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, cujo art. 88 afirma: “os conselhos municipais poderão ser constituídos mediante representação de classes”⁴. Ela reapareceu em documentos surgidos depois de promulgada a Constituição, tais como: o art. 23 das Instruções do TSJE de 11 de setembro de 1934, a ementa das Instruções de junho de 1935 e o art. 213 da Lei 48, o novo Código Eleitoral, que afirma: “regular-se-ão por lei especial as eleições dos representantes de classes”. Em algumas das Constituições estaduais, essas referências também podem ser encontradas, como chamar o princípio de “representação das classes profissionais” (Paraíba, art. 90; Piauí, art. 108, parág. 1º) ou “classista” (Ceará, art. 8º das DT). Da mesma forma, aqueles que o exercem são: “deputado/representante classista” (Paraíba, art. 1º das DT; Goiás, art. 6º, parág. 1º; Mato Grosso, art. 6º das DT; Espírito Santo, art. 8º, parág. único das DT) ou “representante de classe” (Bahia, art. 3º, parág. único das DT).

O inventário das denominações utilizadas na legislação para referenciar esse tipo de representação identificou quatro alternativas, aplicadas como se fossem sinônimas: “representação das associações profissionais”, “das profissões”, “profissional” e “de classes”, às quais poderiam ser acrescenta-

das as denominações: “classista”, “dos grupos profissionais”, “das organizações profissionais” e das “classes profissionais”.

O Governo Provisório preferiu aplicar a primeira expressão, não tendo dela se afastado, a não ser ao identificar os representantes como “profissionais” (o que permite supor que o princípio também possa ser chamado de “representação profissional”). O Substitutivo 1B e a Constituição alternam entre as denominações “profissional” e “das profissões”. “Representação de classes” não figura no texto constitucional brasileiro, nem nos decretos do Governo, tendo sido utilizada no Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, em constituições estaduais, nas resoluções do TSJE e no Código Eleitoral de 1935.

A questão que se interpõe é: essas expressões são, efetivamente, sinônimas e identificam do mesmo modo o princípio dessa representação, de tal forma que a utilização de uma ou outra é simplesmente aleatória e estilística, ou estamos colocados frente a denominações conceitualmente diferentes, e que, por isso, significam modalidades diversas de organização?

Em nosso entendimento, há diferença entre elas, seja ao considerá-las pela extensão do que exprimem, seja pelo tipo de organização particular a que se referem. Assim, muitas vezes os documentos legais tomam essas expressões como se indicassem o mesmo conteúdo ou, então, não se preocupam com a possibilidade de que conteúdos divergentes estivessem sendo denominados pelos mesmos termos.

A terminologia mais precisa nos parece ser aquela utilizada pelo Governo Provisório, pois, quando ele definiu o que seria a tal “representação das associações profissionais”, tornou evidente ser aquela composta por representantes (posteriormente se adotou também o termo “deputados”) eleitos pelas associações profissionais (as expressões “organizações” e “grupos profissionais” foram utilizadas pelos documentos legais subseqüentes). Aliás, essa definição

aparece no Substitutivo 1B, sem a correspondente denominação, bem como na Constituição Federal. O *caput* do art. 23 da última afirma: “representantes eleitos pelas organizações profissionais”, o que é complementado pelo parág. 3º do mesmo artigo: “eleitos na forma da lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais”.

As constituições estaduais, em sua absoluta maioria, também declaram a necessidade da eleição pelas entidades profissionais, para que alguém seja considerado representante/deputado desta. As exceções são as de: Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso e Rio de Janeiro. Nesses quatro textos, entretanto, aqueles que a exercem são chamados de deputados/representantes “das organizações profissionais”, o que deixa subentendida a definição sobre em nome de quem esses deputados vão atuar.

Treze cartas, repetindo o que consta na Constituição Federal (art. 23, parág. 3º), fizeram questão de expressar que o sufrágio das entidades é indireto, caso das de: São Paulo, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Piauí, Pará, Bahia, Santa Catarina, Paraná, Alagoas, Ceará, Maranhão e Rio Grande do Norte. Outras duas indicaram esse sentido, ao afirmarem que a eleição seria realizada na forma da Constituição Nacional (Minas Gerais, art 4º, parág. 2º) e da legislação nacional (Distrito Federal, *caput* do art. 7º). As do Rio Grande do Sul e do Amazonas não declaram essa obrigatoriedade.

Sendo assim, é evidente que a Constituição Federal e a totalidade dos textos estaduais, de modo expreso ou subentendido, definem essa representação pelo sufrágio das entidades profissionais, a exemplo do que fizera o Governo Provisório. Apesar disso, elas preferem denominá-la “representação das profissões” e/ou “profissional”, quando não “de classes”, expressões que, em nossa concepção, não têm a mesma clareza e precisão para indicar o princípio dessa representação que é apresentada pela denominação “representação das associações profissionais”.

Passemos a indicar o porquê de nosso entendimento. “Representação das profissões” é uma expressão sujeita à ambigüidade, pois, conforme a legislação, não são as “profissões” que serão representadas, e, sim, as associações profissionais. Logo, a legislação entende que aquelas só têm existência quando filtradas pelas entidades, ou que, para serem sujeito da representação, necessitam estar organizadas sob a forma determinada pelo Estado – e este, muitas vezes, estabelece organizações interprofissionais.

A “representação profissional”, por sua vez, além de não evidenciar ser um tipo de representante ligado às associações profissionais, é uma expressão que pode indicar alguém que exerce essa atividade, ou seja, ser “profissional da representação”. Isso remete a um padrão de relação direta entre indivíduos, a exemplo da representação política clássica, exatamente aquela com que pretende romper a nova modalidade, como muitos textos procuraram tornar claro ao falarem em “sufrágio indireto”⁵. Como a anterior, ela é uma expressão mais proximalmente relacionada a uma determinada modalidade de “representação das associações profissionais”, ou seja, a uma espécie desse gênero, a um modo específico de organizar as entidades para efeito eleitoral, no caso calcado nos vínculos oriundos das profissões. Os debates ocorridos durante o processo constituinte, em torno de projetos divergentes de regulamentação do princípio da participação das entidades, tornam evidente o que desejamos expor, como vamos mostrar adiante.

A expressão “representação de classes”, da mesma forma, indica com mais propriedade um modo específico de considerar as entidades, para efeito de representação – e que, evidentemente, distingue-se daquele que as considera pelas “profissões”. Foi isso o que fez o Governo Provisório, ao regulamentar a participação na Constituinte: dividiu as entidades em quatro grupos ou categorias, tendo como critério a separação em

relação ao processo produtivo. Assim, havia empregados e empregadores, além de funcionários públicos, vinculados aos primeiros, e as profissões liberais, aproximadas dos segundos⁶. É importante registrar que, se o Governo Provisório adotou a modalidade de “classes”, não utilizou oficialmente essa denominação⁷.

Torna-se difícil, entretanto, especificar o que pretende o Anteprojeto da Subcomissão do Itamarati, ao estabelecer que “os conselhos municipais poderão ser constituídos mediante representação de classes”. Ignoramos o motivo pelo qual usa essa expressão: para indicar o princípio, isto é, vereadores eleitos pelas entidades profissionais, sem detalhar o modo como as organizações deveriam ser reunidas; ou, ao inverso, para evidenciar que o critério para tal é a divisão por classes. Na tentativa de explicação, informamos que essa modalidade só foi adotada pelo Governo Provisório quatro meses depois de a Subcomissão ter votado esse texto. Por outro lado, a proposta que incorporava essa representação ao parlamento nacional, e que foi recusada pela Subcomissão, propunha o mesmo critério definido pelo Governo (BARRETO, 2002b).

Considerando que as expressões “representação profissional/das profissões” e “de classes/classista” sejam mais apropriadas a indicarem modalidades da “representação das associações profissionais”, verifica-se que os textos legais não foram muito precisos, e acabaram por incorporar ambigüidades, ao denominarem o princípio ou o gênero.

Todavia, abre-se um novo campo de investigação, qual seja, verificar se esses mesmos textos, ao definirem uma determinada estrutura dessa representação, notadamente ao considerarem as entidades para efeitos eleitorais, também utilizaram a(s) expressão(ões) de modo confuso. Em outras palavras: a imprecisão pode ter ocorrido apenas ao indicar o gênero mediante uma denominação que remete à espécie; mas ela também pode ter ocorrido ao aplicar a de-

nominação referente a um tipo particular para identificar uma outra modalidade.

Novamente não identificamos nenhum equívoco na aplicação adotada, oficialmente, pelo Governo Provisório, embora, dessa vez, ele não tenha buscado uma terminologia mais precisa: estivesse tratando do princípio ou da modalidade específica por ele escolhida, sempre a denominou “representação das associações profissionais”.

A linguagem “neutra” é seguida pelo Governo ao indicar que o eleito e/ou o delegado-eleitor devem comprovar que são “membros” da entidade e estão no “exercício” da atividade profissional que dizem representar (art. 5º e 6º, parág. 2º, do Decreto 22.653; art. 3º e 5º do Decreto 22.696). Essa tendência não seria repetida pelos documentos legislativos posteriores, ao versarem sobre essa exigência, caso de: o Substitutivo 1B, a Constituição, as instruções do TSJE e a maioria das constituições estaduais, os quais vão classificar essas divisões como de “classes”, embora nem sempre estejam a tratar apenas desse critério de divisão das entidades.

O Substitutivo da Comissão Constitucional igualmente foi rigoroso na aplicação dos termos. Contudo, ao contrário do Governo, ele denomina os seus deputados/representantes de “das profissões” ou “profissionais”. E o tipo de organização por ele determinada efetivamente corresponde a essa terminologia, visto que as entidades serão classificadas “em círculos profissionais de acordo com as respectivas afinidades e as conveniências econômicas e culturais do país, conforme prescrever a lei ordinária” (art. 38, parág. 1º), cuja discriminação “inspirar-se-á, sucessivamente, nas conexões técnicas, econômicas ou de simples finalidade das profissões” (art. 38, parág. 1º, a).

Essa versão do texto constitucional ainda chama esses círculos de “grupos profissionais” (art. 38, parág. 1º, d) e, embora aceite que haja subdivisões entre empregadores e empregados, quando isso for conveniente,

não as identifica como “classes”, mas, sim, “grupos” (art. 38, parág. 1º, c). Do mesmo modo, ao exigir que os eleitos, efetivamente, façam parte dos círculos a que dizem pertencer, cita que: “só poderá ser eleito deputado das profissões quem de forma real e efetiva pertença a uma associação profissional que faça parte do grupo pelo qual se procede a eleição” (art. 39, parág. 3º). Enfim, se as denominações “representação das profissões” ou “profissional” não são as mais precisas, para indicarem o princípio da “representação das associações profissionais”, no caso do Substitutivo, elas são corretas, quando querem indicar a modalidade específica que ele adotou.

O rigor e a precisão identificados acima não ocorreram por acaso. Eles têm por motivação o fato de serem fruto das propostas de emenda formuladas por Abelardo Marinho (1934), deputado das profissões liberais e membro do Clube Três de Outubro. Estudioso da temática, Marinho tinha a convicção de que não bastaria, simplesmente, incorporar ao parlamento membros eleitos pelos organismos profissionais; era preciso adotar um modelo capaz de redundar em melhor aproveitamento dessa participação. A sua opção – que se tornou a do Clube Três de Outubro, desde antes da instalação da Constituinte – recaía em calcar a representação nas “profissões” ou nos “círculos de profissões afins”, mas não em critérios genéricos, como fizera o Governo. Marinho propunha manter a divisão em “classes”, quando conveniente, e de incluí-la na classificação dos círculos (como bem o indica o art. 38 do Substitutivo). No entanto, esse modelo de representação implicava a criação de critérios bem delimitados de enquadramento sindical, a ampliação da própria sindicalização e o reforço ao modelo de reconhecimento oficial das entidades, que vinha sendo aplicado pelo Governo Provisório (BARRETO, 2001).

A proposta de Abelardo Marinho (1934) foi aceita no estágio inicial do processo constituinte, tanto que compôs o Substitutivo,

isto é, a primeira versão completa da nova carta constitucional. Tal situação levou as forças políticas contrárias ao Clube Três de Outubro a procurarem uma alternativa capaz de impedir essa vitória. E essas forças eram formadas, embora a partir de motivações diferentes, pela bancada governista, pela maior parte dos deputados dos empregadores e pelos mais aguerridos deputados dos empregados.

Em função dessa circunstância, podem ser compreendidas muitas das ambigüidades e das imprecisões trazidas pelo Substitutivo 1B, as quais foram, em sua maioria, incorporadas ao texto constitucional. Isso porque, em função da necessidade de formular uma alternativa – ou, exatamente, para permitir a coesão das forças contrárias à proposta do Clube –, foi deixada em segundo plano a boa técnica legislativa, a plena coerência dos termos e dos conceitos, assim como não foi estabelecido um modelo ajustado quanto o de Marinho. Ou seja, prevaleceram a necessidade e o interesse político, mais do que a análise cuidadosa da redação constitucional e a construção de uma articulada estrutura da “representação das associações profissionais”.

Em grande medida, os constituintes repetiram uma tendência apresentada pelo debate intelectual brasileiro: apesar de terem a clara intenção de formular um modelo diferente daqueles até então em estudo, eles tomaram as várias expressões como se fossem sinônimas, não se preocuparam em estabelecer ou em identificar diferenciações entre os significados e os arranjos institucionais que elas favoreciam (BARRETO, 2001).

O resultado foi uma sensível mudança, verificável no Substitutivo 1B e mantida na Constituição. Desapareceram os círculos profissionais tal como definidos no Substitutivo (embora a denominação continue sendo usada) e surgem as “categorias” ou “grupos”, que reúnem as entidades em: (1) lavoura e pecuária; (2) indústria; (3) comércio e transportes; (4) profissões liberais e funcionários públicos (art. 23, parág. 3º). As três

primeiras seriam subdivididas, a partir do critério de “classe” (empregados e empregadores), a cada uma correspondendo um sétimo do total de vagas (art. 23, parág. 4º). A última teria um sétimo das cadeiras, sem estar contemplada com essa divisão (art. 23, parág. 5º). Haveria, enfim, sete “grupos”: empregadores da lavoura e pecuária; da indústria; do comércio e transporte; mais empregados da lavoura e pecuária; da indústria; do comércio e transporte; e funcionários públicos–profissões liberais⁸. Conforme o art. 24 da Constituição (art. 26 do Substitutivo 1B), os eleitos “deverão, ainda, pertencer a uma associação compreendida na classe e grupo que os elegerem”.

Evidenciamos que a divisão por classes – estabelecida pelo Governo Provisório para a Constituinte, e mantida pela proposição de Marinho (1934) incorporada ao Substitutivo – continuou a ser respeitada na versão 1B e na Constituição. A grande mudança ocorreu nas categorias ou nos grupos mais específicos: claramente, é rompido o critério das profissões afins, para dar preferência ao ramo da atividade econômica, bem menos específico do que aquele proposto pelo Clube Três de Outubro. Por isso, identificamos a modalidade efetivamente implantada pela Constituição federal de 1934 como “representação dos ramos da atividade econômica”.

O TSJE manteve a tendência de chamar a distinção entre empregados e empregadores como de “classes”, e a entre “lavoura e pecuária”, “indústria”, “comércio e transporte”, “funcionários públicos e profissões liberais” como “grupos” de associações profissionais afins. Entretanto, nem sempre essa diferenciação foi preservada, pois, no art. 9º das Instruções de setembro de 1934, lê-se: “as *classes* profissionais, para o efeito de representação, se dividem em quatro *categorias*: 1ª categoria – Lavoura e pecuária (Empregados e Empregadores); 2ª categoria – Indústria (Empregados e Empregadores); 3ª categoria – Comércio e Transporte (Empregados e Empregadores); 4ª categoria – I –

Profissionais Liberais; II – Funcionários Públicos”.

Nas constituições estaduais, nem sempre essa diferenciação foi preservada, e repete-se a confusão vista acima. Em muitas, “classe”, “categoria” e “grupo” foram tomados, ora como sinônimos, ora conforme o sentido fixado pela legislação federal. Na da Paraíba, no art. 12, parág. 2º, lê-se que “os deputados das profissões serão eleitos por sufrágio indireto das associações profissionais, compreendidas para esse efeito com os *grupos* afins respectivos, nas quatro *categorias* seguintes (...). As duas últimas *classes* darão, cada uma, dois deputados, sendo um representante das associações de empregados e outro das de empregadores (...)”. No art. 14, ao inverso, o texto repete a Constituição Nacional: “os representantes das profissões deverão ainda pertencer a uma associação compreendida na *classe* e *grupo* que os elegerem”.

Na Constituição do Pará, as categorias ou grupos da Constituição Nacional são denominadas “classes” (art. 4º, parág. 5º), para depois ser dito que o representante das profissões deve pertencer a uma associação do grupo que o eleger (art. 5º, parág. 1º). A Constituição de Minas Gerais também adota uma redação inusitada, ao dizer que essa representação constituir-se-á “de um [deputado] para cada grupo eleitoral das classes organizadas na forma da Constituição da República” (art. 4º, parág. 2º), o que dificulta saber se deverá ser respeitada efetivamente a divisão em classes ou em categorias vinculadas às atividades econômicas.

As de São Paulo, Espírito Santo, Bahia, Santa Catarina, Mato Grosso e Rio de Janeiro, embora se sirvam da divisão entre empregados e empregadores, não utilizam a denominação “classe”, referindo-se apenas a categorias ou grupos, inclusive, quando determinam a obrigatoriedade de o representante pertencer à entidade do setor pela qual foi eleito.

Há uma outra questão a ser observada nesse elenco de termos e de conteúdos, qual

seja, saber se há correspondência entre as denominações adotadas e as categorias formuladas pelas constituições estaduais, ao reunirem as associações profissionais para fins de representação.

A divisão estabelecida na Constituição Federal foi seguida, integralmente, por três cartas (as de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia), mais a Lei Orgânica do Distrito Federal. A que mais estritamente estava relacionada com o texto nacional é a do Rio Grande do Sul, na qual se encontravam preservadas inclusive as denominações (art. 12º das DT). A da Bahia substituiu a expressão “lavoura e pecuária” por “atividades rurais”, atribuiu uma vaga às “profissões liberais” e outra, para os “funcionários públicos” (o que, em termos práticos, subdivide a categoria, a exemplo do que fez o TSJE) (art. 4º, parág. 3º). As do Distrito Federal (*caput* do art. 7º) e de Minas Gerais (art. 4º, parág. 2º) destacaram que seguiriam a forma pela qual dispõe a legislação federal. Nesse sentido, vê-se que todas estavam corretas, ao exigirem dos deputados que eles fizessem parte da mesma classe e grupo das associações que os elegeram, visto que elas trabalharam, concomitantemente, com os critérios de “classe” e “grupo” ou “categoria” (setor da atividade econômica, na nossa divisão). Entretanto, a exemplo da Constituição Brasileira, elas não procuraram uma denominação específica para o modelo adotado.

Outras também preferiram obedecer ao critério dos “setores da atividade econômica”; no entanto, formularam categorias divergentes daquelas estabelecidas na Constituição Nacional, fruto de fusões e subdivisões. As da Paraíba (art. 13, parág. 2º), do Pará (art. 4º, parág. 5º) e de Alagoas (art. 10, parág. 2º) são um exemplo: fundiram as categorias de “lavoura e pecuária” e “indústria” (com duas vagas, fracionadas entre empregados e empregadores), mantiveram a de “comércio e transporte” (também com duas cadeiras) e subdividiram, formalmente, a de “profissões liberais e funcionários públicos” (com uma vaga para cada). O pro-

cedimento adotado pelas cartas de Pernambuco (art. 10, parág. único) e do Piauí (*caput* do art. 17) foi assemelhado: mantiveram as categorias de “lavoura e pecuária” (duas vagas, divididas entre as classes), fundiram as de “indústria” e “comércio e transportes” (igualmente divididas), fracionaram, oficialmente, a de “profissões liberais e funcionários públicos” (uma vaga cada). Uma outra variação aparece na Constituição do Espírito Santo (art. 7º, parág. 3º), que estabelece três categorias: duas oriundas da subdivisão formal da de “funcionários públicos e profissões liberais (mais imprensa)” e outra surgida da fusão das demais categorias (“lavoura e pecuária”, “indústria”, “comércio e transporte”).

Observamos, portanto, que essas constituições, embora se confundam ao denominar o modelo específico que adotaram – em especial as da Paraíba e do Espírito Santo, que tomam também as classes como referência –, estão coerentes ao usarem os termos “classe” para referenciar a diferenciação entre empregadores e empregados, e “grupo” ou “categoria” para a divisão entre setores da atividade econômica. A exceção é a do Espírito Santo, que, como vimos anteriormente, utiliza o critério de classes, mas não o denomina como tal.

As cartas de quatro estados (São Paulo, art. 4º, parág. 1º; Ceará, art. 4º, parág. 1º; Rio de Janeiro, art. 3º, parág. 3º; e Maranhão, art. 11, parág. 1º) criaram uma categoria não prevista no texto nacional: a da “imprensa”, sempre com direito a uma vaga. As dos três primeiros, além disso, dividiram, formalmente, a de “funcionários públicos e profissões liberais”. A do Ceará ainda fundiu as de “indústria” e “comércio e transporte”. As do Espírito Santo (art. 7º, parág. 3º) e do Rio Grande do Norte (*caput* do art. 6º) não estabeleceram “imprensa” como categoria independente, contudo fizeram questão de informar que ela faria parte das “profissões liberais”.

Em seis constituições, foi seguido apenas o critério de classe, ou seja, ao regula-

mentarem essa representação, e ao contrário da Constituição Federal, elas preferiram seguir, exclusivamente, a modalidade e o critério definidos pelo Governo Provisório. Dessas, apenas a de Sergipe (*caput* do art. 14º) manteve, integralmente, a divisão que vigorara para a Constituinte, qual seja: quatro categorias (“empregadores”, “empregados”, “profissões liberais” e “funcionários públicos”). As demais preferiram trabalhar com três categorias: as de Goiás (art. 6º, parág. 1º) e do Mato Grosso (art. 4º, parág. 1º) uniram os funcionários públicos e as profissões liberais; as do Paraná (art. 6º, parág. 2º) e do Rio Grande do Norte (*caput* do art. 6º) excluíram os funcionários públicos; enquanto a de Santa Catarina (*caput* do art. 4º) fez o contrário: eliminou as profissões liberais.

Nesse caso, as constituições de Sergipe e do Rio Grande do Norte, além de não denominarem o seu modelo, a partir de uma expressão mais específica, equivocam-se ao identificarem o critério utilizado, pois elas exigem que o deputado pertença a uma associação da mesma classe e grupo que os elegeram, quando só existe a divisão por “classe”. Corretas, apesar de genéricas, estão as redações de Mato Grosso e de Santa Catarina, ao utilizarem apenas o termo “grupo”. A do Mato Grosso ainda chega a utilizar a expressão “deputado classista”.

As de uso mais específico e correto, ao mencionarem o critério seguido, são as constituições do Paraná e de Goiás, que só falam em “classes”. No entanto, a do Paraná jamais chama a representação ou o representante/deputado como “de classes” ou “classista”. A de Goiás, por sua vez, que utiliza essa denominação, serve-se dela como sinônimo de “profissional”, o que revela precisão na identificação do critério, mas não na do modelo específico.

A mais inusitada das constituições estaduais, sem sombra de dúvidas, foi a do Maranhão. Ela define três categorias com direito a uma vaga, a vigorarem na primeira legislatura: “empregados”, “imprensa” e “pro-

fissões liberais”. A partir da segunda legislação (a qual nunca chegou a se estabelecer, pois teria início em 1939, período em que o funcionamento dos organismos legislativos já havia sido suspenso), haveria seis vagas e seis categorias, novamente oriundas da mistura entre os critérios (e a terminologia) de “classe” e de “atividade econômica”: as três anteriores, mais “empregadores”, “funcionários públicos” e “lavoura e pecuária” (art. 11, parág. 1º).

Acabamos de identificar o grau de consistência das constituições estaduais, ao denominarem e definirem os critérios pelos quais classificaram as associações profissionais destinadas a elegerem os deputados. Da mesma maneira, relacionamos esses critérios com o modo como foram identificados os modelos específicos, quando se verifica que, a exemplo da Federal, nenhuma foi integralmente coerente. O questionamento seguinte é saber como, independentemente da terminologia díspar, pôde estabelecer-se essa diversidade de arranjos institucionais.

A resposta, no campo da técnica legislativa, tem de ser buscada na própria Constituição Federal. Ao regulamentar a competência privativa dos estados, ela ressalva que esses deveriam respeitar determinados princípios, ao decretarem as suas constituições e leis, entre os quais se inclui a “representação das profissões” (art. 7º, I, g). A medida deixava margem a controvérsias, todas derivadas do fato de que ela simplesmente afirmava que esse princípio deveria ser respeitado, mas não trazia nenhum referencial sobre o modo como ele deveria ser regulamentado, para que fosse efetivamente “respeitado”.

Uma análise aprofundada dessa determinação poderia atestar, inclusive, que ela sequer garantia a participação dessa representação, nas assembleias legislativas, com atributos idênticos aos dos representantes do povo, ao contrário do que determinava a Constituição para a Câmara dos Deputados (art. 23). Nesse caso, a ambigüidade do texto brasileiro poderia transferir para as cons-

tituintes estaduais e reeditar agora, em novos cenários, o confronto ocorrido na Assembleia Nacional Constituinte em torno da natureza da “representação das associações profissionais” (deliberativa ou consultiva)⁹.

Essa possibilidade atenua-se quando o art. 7º, I, g, é cotejado com o *caput* do art. 3º das DT. Nele é afirmado que as constituintes estaduais, após concluírem os seus trabalhos, transformar-se-iam em assembleias legislativas ordinárias e deveriam providenciar, desde logo, o atendimento da “representação das profissões”. Isto é, a medida aparentemente afirmava que esta deveria participar dos legislativos estaduais, com funções idênticas às que desempenharia na Câmara dos Deputados, como interpretou Araújo Castro (1936). Entretanto, essa analogia não encontra respaldo naquilo que o texto declara, pois continuava em vigor a possibilidade de atender à “representação das profissões” sob a forma consultiva – a não ser que se passasse a entender, pelo termo e pelo princípio, a participação com funções deliberativas nos legislativos.

Essa discussão ocorreu na Constituinte do Rio Grande do Sul. O deputado Raul Pilla propôs a formação de duas câmaras distintas, a popular e a de caráter técnico-consultivo, esta com direito de ser ouvida em todas as questões de ordem econômica indicadas à Assembleia Legislativa, de apresentar projetos de leis e de provocar *referendum* a propósito de qualquer lei. O argumento confirma a nossa interpretação:

“a representação profissional é um dos princípios que os Estados devem observar, ao se organizarem constitucionalmente. Mas a Constituição Federal estabelece tal preceito de modo absolutamente geral, empregando a expressão no seu sentido universal, sem limitações de espécie alguma. Claro é, destarte, que ao Estado é lícito optar por uma das várias formas de representação profissional e nada os obriga a cingirem-se à modalidade preferida na organização do poder

legislativo federal.” (PILLA apud MIRANDA, 1936, p. 313)

Porém, essa é uma discussão bizantina, já que, na prática, as constituintes estaduais sempre interpretaram e aplicaram, do mesmo modo, a norma Constitucional relativa a esse assunto. Logo, em todas as assembleias legislativas (assim como na Câmara Municipal do Distrito Federal), “representação das profissões” passou a significar uma abertura de determinado espaço para deputados eleitos pelas organizações ou associações profissionais, e o direito de eles participarem com os mesmos atributos da representação popular. Parece ter prevalecido, por analogia, a orientação trazida pelo art. 23 da Constituição Federal, segundo o qual a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo e daqueles eleitos pelas organizações profissionais.

Se a ambigüidade em torno do poder que teria essa representação ficou restrita a uma imprecisão ou diversidade terminológica, sem adentrar na possibilidade de uma representação meramente consultiva, o mesmo não pode ser dito de um outro aspecto. Referimo-nos ao fato, observado na fala de Raul Pilla, de que a Constituição Brasileira não trazia indicações sobre o arranjo institucional ao qual deveriam as unidades da federação obedecer ao regulamentar o princípio dessa representação. Não era estabelecido, por exemplo, que fosse seguida a sistematização adotada pela própria Constituição para a Câmara dos Deputados.

A abordagem de Pontes de Miranda caminha nesse sentido. Ao comentar a Constituição de 1934, observa que esta define e organiza, única e exclusivamente, a participação de representantes eleitos pelas associações profissionais na Câmara dos Deputados, donde conclui ter ficado certa liberdade aos estados-membros. O autor chega ao mesmo juízo, ao observar o já comentado art. 24, que exige o seguinte: esses deputados devem pertencer à classe e ao grupo das associações que os elegeram, ou seja, ele só se dirige ao poder legislativo federal e não

define procedimentos a serem adotados pelos estados (MIRANDA, 1936, p. 312-313). Desse modo, os estados poderiam organizar a “representação profissional” como bem entendessem, o que poderia gerar, como de fato gerou, uma diversidade de modelos.

Vale o comentário de G. de Almeida Moura (1937, p. 177-178), que chegou à mesma conclusão: “se a Constituição Federal tornou obrigatória a representação profissional nos estados, cometeu um descuido, ao esquecer-se de determinar a extensão do novo instituto”. O autor relata um caso em que essa questão suscitou discussão: em dezembro de 1936, quando de a necessidade da Assembléia Legislativa escolher o novo Governador de São Paulo, depois da renúncia de Armando de Salles Oliveira, houve um recurso contra a eleição, tendo por justificativa a inconstitucionalidade da composição da Assembléia, visto que ela continha 1/4 de representantes das associações profissionais na comparação com a representação popular, enquanto a Constituição Federal estabelecia 1/5. A celeuma foi resolvida pelo TSJE, que decidiu em favor da Constituição de São Paulo.

Podemos contrapor que o espírito dos constituintes brasileiros era exatamente este: garantir que os estados incorporassem a medida, mas deixar em aberto o tipo de arranjo institucional em que ela ocorreria. Afinal, as dificuldades enfrentadas na Constituinte para que fosse adotada uma versão mais “atenuada” dessa representação no Legislativo Nacional mostraram às forças contrárias ao modelo do Clube Três de Outubro que era interessante deixar o campo de disputa em aberto, pois, dessa forma, elas remeteriam a adoção de uma posição definitiva sobre a organização dos estados para essas constituintes e as correlações bem específicas dos panoramas regionais.

Esclarecemos que não houve nesse caso, simplesmente, a transferência do campo de batalha. Essas forças também tomaram cuidado para que ficasse facilitado o atendimento aos seus interesses, por isso a Cons-

tuição Federal (*caput* do art. 3º das DT) estabelecia que as constituintes estaduais só contariam com representantes eleitos pelo povo. Em outras palavras: nessa instância, ao contrário do que ocorrera no âmbito nacional, não haveria a participação da “representação das associações profissionais”, uma bancada que estaria, em tese, fortemente interessada em ampliar o espaço às entidades profissionais¹⁰.

O procedimento de construir um novo espaço de conflito ou de mantê-lo em aberto, também foi adotado no que diz respeito à legislação ordinária, destinada a complementar os preceitos da Constituição Nacional relativos ao congresso. Essa missão foi destinada, inicialmente, à função ordinária assumida pela Constituinte entre julho de 1934 e maio de 1935; depois, ela passou à primeira legislatura, empossada logo após. E, da mesma forma que nas constituintes estaduais, não houve uma simples transferência do confronto.

Um exemplo justifica o que estamos a afirmar. No art. 23, parág. 7º, da Constituição Federal, pode-se ler que: “na discriminação dos círculos [para o Congresso Nacional], a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do país”. Logo, os “ramos da atividade econômica” (“lavoura e pecuária”, “indústria”, “comércio e transporte”, “profissões liberais e funcionários públicos”) deveriam ser divididos em grupos menores. Dessa forma, verificamos que as forças contrárias ao Clube Três de Outubro impediram a permanência da proposta dos “círculos das profissões afins”, mas não obtiveram uma vitória definitiva, pois a Constituição afirma a necessidade de a legislação ordinária subdividir aquelas categorias. Isto é, a luta pela afirmação de determinado modelo de “representação das associações profissionais” foi remetida a um segundo momento.

O interessante é que a necessidade de regulamentação trazia boas perspectivas para os dois lados. Abelardo Marinho (1934) mantinha a expectativa de que seu modelo

viesses a ser adotado, já que a subdivisão era um imperativo constitucional. As demais forças, ao inverso, tinham afirmado na Constituição – portanto, estava em vigor – um modelo que era do seu agrado e que não contemplava as idéias do Clube. Apesar disso, elas sabiam que teriam no futuro um novo confronto em torno das peculiaridades do arranjo institucional dessa representação na Câmara dos Deputados. E, dessa vez, a vantagem teórica era do inimigo.

Não admira, portanto, que as ações posteriores de cada uma dessas forças tenham procurado seguir essas circunstâncias oferecidas pela Constituição. Logo após a abertura da primeira legislatura, em 12 de maio de 1935, o reeleito deputado Euvaldo Lodi – não por acaso um dos artífices da emenda que serviu de base para o texto constitucional aprovado – apresentou o projeto de discriminação dos círculos profissionais. A principal oposição ao projeto, que redundou inclusive na apresentação de um substitutivo, proveio, também não por acaso, do igualmente reeleito Marinho.

O fato de Lodi, rapidamente, ter apresentado um projeto voltado à regulamentação desse fracionamento indica a intenção de tomar a frente, e de obter vantagem, em um terreno claramente desfavorável aos interesses que ele defendia. Essa rapidez 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, ainda estava a rascunhar o seu projeto e a adaptar a sua idéia da “representação das profissões” ao filtro dos ramos da atividade econômica enxertado na Constituição.

Pouco surpreende que, diante da reação de Marinho, do impasse criado aos projetos de regulamentação dos círculos e da impossibilidade de minar a tendência favorável 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 das associações profissionais “por ramos da atividade econômica”.

Nesse sentido, a Lei 451, de 23 de junho de 1937, estabelecia a proporção de deputados para a segunda legislatura e determinava que, se não fosse promulgada até três de novembro de 1937 a lei ordinária de que tratava o art. 23, parág. 3º, da Constituição Federal, a eleição da “representação profissional” seguiria as instruções expedidas pelo TSJE em setembro de 1934, referentes à escolha para a primeira legislatura. Como de fato essa lei não foi produzida, as eleições para a segunda legislatura, se tivessem transcorrido, seguiriam o critério do “ramo da atividade econômica”, a exemplo do que ocorreria em 1935.

É na perspectiva indicada pelos exemplos vistos acima que reside, no campo da política, a resposta para a imprecisão ou a ambigüidade da Constituição Federal, a qual veio a se refletir nos textos das constituições estaduais, nas decisões do TSJE e na produção legislativa do Congresso Nacional. Torna-se difícil, no entanto, determinar se a totalidade da imperfeita técnica de redação legislativa é devida, simplesmente, à falta de atenção e/ou de qualificação dos deputados constituintes, ou se ela tem motivação nos interesses que se confrontaram durante o seu processo de formulação.

A preponderância do aspecto político pode ter levado os constituintes a se despreocuparem com o modo de redigir o texto constitucional (e, assim, cometerem imprecisões e/ou introduzirem ambigüidades), bem como a deixarem-no propositadamente em aberto, no que tange às determinações relativas aos estados e à legislação ordinária. Nesse último caso, a imperfeita técnica legislativa não é um equívoco, mas o produto de uma decisão política tomada durante a Constituinte.

Não surpreende, por exemplo, que verifiquemos grande variação também no índice de cadeiras destinadas a “representantes das associações profissionais” nas as-

sembléias legislativas, na comparação com aqueles eleitos pelo povo. Mais uma vez, na ausência de uma determinação na Constituição Federal, os estados adotaram as mais diversas alternativas, muito em função da correlação de forças e de interesses que predominavam em cada assembléia constituinte.

A Constituição Brasileira definia que, na Câmara dos Deputados, essa representação seria equivalente a um quinto da população, cujos números efetivos seriam determinados pelo TSJE, tendo em vista duas regras: o cômputo oficial da população; e a relação de um deputado para cada 150 mil habitantes, até o máximo de 20, e, desse limite para cima, de um para cada 250 mil habitantes (art. 23, parág. 1º e 2º)¹¹.

Vários estados preferiram repetir essa fórmula. Em cinco, foram estabelecidos seis deputados “das profissões” e trinta do povo, num total de 36 na Assembléia Legislativa: Paraíba (*caput* do art. 13), Pernambuco (*caput* do art. 10), Alagoas (art. 10, parág. 1º), Pará (art. 3º, parág. 3º e 4º), Maranhão (art. 11, parág. 1º, a partir da segunda legislatura¹²). Na do Rio Grande do Sul, o número foi fixado em sete para o total de 42 cadeiras (art. 12 das DT). Na do Sergipe, foram quatro para 24 na Assembléia (*caput* do art. 13º). Para o Rio de Janeiro, foram nove para 45 do povo e 54 no total (art. 3, parág. 2º).

Em diversas outras, entretanto, foram definidas relações diferentes. Quatro unidades preferiram uma relação próxima àquela estabelecida na Constituição Nacional, porém ampliada, caso de: São Paulo (art. 4º, parág. 1º), Piauí (*caput* do art. 15) e Distrito Federal (*caput* do art. 7º), que fixaram em 1/4 da representação popular, o que significava, respectivamente quinze para sessenta cadeiras no caso do primeiro e seis para 24 no das outras duas unidades da federação; mais a Bahia (art. 4º), que formalizou 42 cadeiras populares e oito das associações profissionais (aproximadamente 19%). A Constituição do Espírito Santo (art. 7º, parág. 2º) determinou 25 representantes populares e

quatro das entidades (16%). As de Mato Grosso (art. 4º, parágrafo 1º) e de Goiás (art. 6º, parágrafo 1º) conceberam três cadeiras para um total de 27 deputados (12,5% da representação popular). A Constituição do Rio Grande do Norte (*caput* do art. 4º) foi um pouco mais rigorosa: 28 cadeiras, sendo 25 de representantes populares e três das associações profissionais (equivalente a 12% da popular).

As mais atenuadas foram as do Paraná (*caput* do art. 6º) e de Santa Catarina (*caput* do art. 4º), que definiram uma participação de 10% da representação popular (três cadeiras), mais a do Maranhão, na primeira legislatura. Ao inverso, na do Ceará (*caput* e parágrafo 1º do art. 4º), a participação era de um terço da popular (ou 25% do total de cadeiras), respectivamente dez e trinta vagas.

Há o caso da Constituição do Amazonas, que definiu em trinta os representantes do povo, mas não estabeleceu qualquer índice de deputados das profissões, tendo transferido a decisão à lei ordinária.

Enfim, vemos que, nas vinte constituições estaduais, mais a Lei Orgânica do Distrito Federal, há uma variação significativa na participação da representação das associações profissionais em relação à popular, que vai de 10% em Santa Catarina, Paraná e Maranhão (1ª legislatura) a um terço no Ceará, tendo, como as mais comuns, índices de 20% (nove estados) a 25% (quatro).

A mesma situação diz respeito à extensão dessa representação aos municípios. Em apenas três Constituições, há referência a esse fato, e mesmo assim em situações bastante diferentes. A de Goiás é a única que a torna obrigatória, ao afirmar que “o número de vereadores, assegurada a representação profissional e a dos distritos, será fixado na lei orgânica” (art. 65, parágrafo 1º). A do Piauí condiciona essa participação a: importância, economia e possibilidades de cada Município (art. 108, parágrafo 1º). A da Paraíba segue um caminho semelhante ao estabelecer que: “a lei de organização municipal

determinará os municípios, cujas câmaras devem comportar representação obrigatória das classes profissionais” (art. 90).

Conclusão

A investigação constatou que não houve suficiente clareza, rigor e correspondência entre a terminologia e as definições estabelecidas pelo arcabouço legal, relativo à participação de eleitos pelas associações profissionais nos órgãos legislativos do país, principalmente quando confrontadas com a classificação por nós estabelecida. No entanto, a intenção não é afirmar que os nossos preceitos são mais coerentes do que aqueles efetivamente adotados pelos legisladores brasileiros, nem criticar a cultura jurídica daquela época. Ao contrário, consideramos que as ambigüidades e as imprecisões, aqui identificadas, só se tornam perceptíveis porque formulamos uma teorização que tem, por referência, o processo histórico e político em que essa temática esteve envolvida, ou seja, porque nossa classificação tem por objetivo estabelecer e identificar as várias versões e modalidades de “representação das associações profissionais” em discussão naquele período.

Dessa forma, inventariar essa legislação, confrontá-la com uma determinada categorização e constatar uma série de ambigüidades não tem por intenção corrigir uma realidade específica, e, sim, demonstrar como o próprio arcabouço legal esteve sujeito às imprecisões e divergências inerentes àquele processo histórico.

As possibilidades de interpretação divergente derivam do processo de constitucionalização desse princípio e do conflito político e ideológico que ele contemplou, inicialmente, no plano nacional e, depois, nos vários panoramas regionais. Muitas vezes a falta de precisão e/ou as ambigüidades não são devidas unicamente à falta de domínio da técnica jurídica, porém assim se apresentam por causa da intencionalidade dos legisladores, embora não possamos descartar que

alguns desses problemas tenham por origem, única e exclusivamente, uma técnica legislativa dominada de modo imperfeito.

Em qualquer hipótese, foram geradas organizações díspares na comparação entre as constituições estaduais e dessas com a Federal, tanto no que tange ao número de deputados, quanto às denominações e aos tipos de categorias em que foram reunidas as entidades. Essa situação possibilitou o surgimento de uma jurisprudência confusa, que não chegou a produzir muitas disputas tão-somente porque a questão se tornou letra morta depois de novembro de 1937. Em outros termos, não houve tempo para que as divergências ganhassem fôlego e viessem a produzir novos episódios de conflito político e jurídico. Porém, isso não significa dizer que eles não existissem e, em alguns casos, fossem de efetivo conhecimento dos diferentes interessados, os quais estavam esperando o momento certo para (re)iniciar a disputa.

Notas

¹ A expressão pode ter sentido mais amplo e contemplar outros modelos organizacionais, como a participação de caráter consultivo, em organismos e conselhos técnicos. Neste artigo, como tratamos da legislação brasileira, vamos utilizá-la apenas no modo como foi regulamentada. Para mais detalhes sobre os possíveis significados da expressão, ver: Barreto (2001).

² Alguns chegaram a ser eleitos para a Constituinte, como Antônio Carlos e Carlos Maximiliano. O primeiro foi o presidente da Constituinte e o segundo, presidente da Comissão Constitucional.

³ A distinção entre sindicatos e associações profissionais deve-se ao fato de funcionários públicos e profissões liberais não poderem organizar-se sob a forma de sindicatos, conforme a legislação em vigor, o Decreto 19.770, de 19 de março de 1931.

⁴ O Anteprojeto não abriu espaço à participação das associações profissionais no parlamento nacional, mas lhes garantiu algumas cadeiras no Conselho Municipal do Distrito Federal (“até 12, eleitos pelos sindicatos e associações de classe e pelas corporações representativas dos interesses sociais, em todos os seus aspectos de ordem admi-

nistrativa, moral, cultural e econômica”, cf. art. 82, parág. 3º).

⁵ No panorama europeu, alguns concebiam essa representação como a formação de colégios eleitorais a partir dos vínculos profissionais, e não do território – caso de BENOIST (1896). Nesse caso, o sufrágio permaneceria direto e individual, e sem a participação das associações profissionais.

⁶ A dicotomia “patrões e operários/trabalhadores” era evitada, pois o Governo a identificava com o “conflito de classes”. E este deveria ser substituído pela “harmonia de classes”, conforme o famoso discurso de Lindolfo Collor, primeiro ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

⁷ Entretanto, Getúlio Vargas, sempre que se manifestou sobre esse assunto antes da convocação da Constituinte, denominou-o “representação de classes” (BARRETO, 2001).

⁸ A Resolução (art. 2º e 3º) e as Instruções (art. 1º e 17) do TSJE, de 11 de setembro de 1934, subdividiram, na prática, a categoria de profissões liberais e funcionários públicos, ao determinarem que as eleições ocorreriam em sessões separadas, e em dias diferentes, a cada uma correspondendo quatro vagas e três suplentes. A interpretação não deixa de ser controversa, haja vista que a Constituição Federal determina, no art. 23, parág. 5º, que: “exceтуada a quarta categoria [profissões liberais e funcionários públicos], haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um das associações de empregadores, outro, das associações de empregados”. O entendimento do TSJE foi de que este parágrafo tinha por referência as categorias em que se aplicava a distinção entre patrões e empregados e que, por consequência, a determinação de que, na quarta categoria, não haveria dois grupos eleitorais não deveria ser tomada de modo absoluto.

⁹ Esclarecemos que, além do conflito em torno do modo específico de regulamentar a representação das associações profissionais com assento no Congresso Nacional, houve um confronto anterior, fruto da existência de uma proposta da Chapa Única por São Paulo Unido, segundo a qual essa representação seria consultiva, a ser exercida em conselhos técnicos de apoio e assessoria ao parlamento (BARRETO, 2001).

¹⁰ Não podemos acompanhar como se deu, nas várias unidades da federação, o processo de regulamentação do princípio afirmado na Constituição Federal. Que ocorreram debates e proposições divergentes, ligadas às peculiaridades locais, não temos a menor dúvida. Mas quais foram as bases concretas desses debates e desses posicionamentos depende da análise de cada processo constituinte.

¹¹ Na Resolução de 11 de setembro de 1934, o TSJE fixou em 50 o número de deputados das profissões: 14 para “lavoura e pecuária”, “indústria”

e “comércio e transporte” (sete para empregados e sete para empregadores, em cada categoria), quatro para “profissões liberais” e quatro para “funcionários públicos” (art. 2º).

¹² A primeira legislatura no Maranhão teria apenas três deputados das associações profissionais, cf. art. 11, parág. 1º.

Bibliografia

- AZEVEDO, José Affonso Mendonça de. *Elaborando a Constituição nacional*. Brasília: Senado Federal, 1993.
- BRASIL. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Governo Provisório (1931). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1942. 4. v.
- _____. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Governo Provisório (1932). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1942. 4. v.
- _____. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Governo Provisório (1933). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1934. 4. v.
- _____. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Governo Provisório (1934). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1935-1936. 4. v.
- _____. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Poder Executivo (1934). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1936. v. 5.
- _____. *Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil*. Atos do Poder Legislativo (1937). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938. v. 3.
- _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)*. São Paulo: Acadêmica, 1935.
- _____. *A Constituição Federal e as constituições estaduais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Judiciário, 1937.
- _____. *As Constituições dos estados e da República*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1937.
- _____. *Assembléia Nacional Constituinte*. *Anais*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934-1937, 22 v.
- _____. *Câmara dos Deputados*. *Anais. Função Ordinária da Assembléia Nacional Constituinte (1934)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. 5 v.
- _____. *Anais. Primeira Legislatura*. (1935-6). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937-1938.
- _____. *Instruções para as eleições de representantes profissionais na Câmara Municipal do Distrito Federal e dos deputados de classe nas Assembléias Estaduais*. *Boletim Eleitoral*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, v. 4, n. 76, p. 1.647-1649, 9 jul. 1935.
- BARCELOS, Milton. *Evolução constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.
- BARRETO, Alvaro. *Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais, no Brasil, nos anos 1930*. 2001. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.
- _____. *A representação das associações profissionais na Subcomissão do Itamarati*. *Estudos Ibero-americanos*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, jun. 2002b.
- _____. *O Código Eleitoral de 1932 e a representação das associações profissionais*. *História em Revista*, Pelotas, v. 8, 2002a.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *A Constituinte de 1934*. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 107-111, jul. 1983.
- BRITO, José Gabriel Lemos de. *A Nova Constituição Brasileira, promulgada em 16 de julho de 1934*. Rio de Janeiro: Jacinto, 1934.
- CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: [s. n.], 1932.
- CALMON, Pedro. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1937.
- CARNEIRO, Levi. *Pela nova constituição*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1936.
- CASTRO, Araújo. *A nova constituição brasileira*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1936.
- COELHO, Euler. *Código eleitoral*. Belo Horizonte: Americana, 1932.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *A Constituição de 1934*. In: D'ÁVILA, Luiz Felipe (Org.). *As constituições brasileiras*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1960. v. 2.
- _____. *Direito constitucional. Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FULGÊNCIO, Tito. *Anotações ao código eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 1932.
- GOMES, Angela Maria de Castro. *Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-35)*. In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1981. t. 10.
- _____. *A representação de classes na Constituinte de 1934*. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 53-115, jul./set. 1978.

- JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. *Legislação eleitoral no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1996. v. 2.
- KELLY, Octavio. *Código eleitoral anotado*. 2. ed. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1933.
- KELSEN, Hans. A competência da Assembléia Nacional Constituinte de 1933/4. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 9, p. 5-11, 1995.
- MARINHO, Josaphat. A Constituição de 1934. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 94, p. 17-28, abr./jun. 1987.
- MARINHO, Abelardo. *O sufrágio profissionalista*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, [19—?]. 2 t.
- MOURA, G. de Almeida. *A representação profissional*. São Paulo: Acadêmica, 1937.
- NASCIMENTO, Nicanor. *Diretivas constitucionais (depois da guerra)*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1932.
- PINTO FERREIRA. A Constituição brasileira de 1934 e seus reflexos na atualidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 93, p. 15-30, jan./mar. 1987.
- POLETTI, Ronaldo. A Constituição de 1934. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23 n. 89, p. 63-102, jan./mar. 1986.
- _____. A Constituição de 1934. *Constituições brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal: Centro de Estudos Estratégicos: Escola de Administração Fazendária, 2001.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República*. Brasília: Senado Federal, 1989. v. 1.
- RAMOS, Carlos Roberto. Origem, conceito, tipos de constituição, poder constituinte e história das constituintes brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília v. 24, n. 93, p. 65-98, jan./mar. 1987.
- REIS, Antonio Marques dos. *Constituição Federal Brasileira de 1934*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1934.
- SAMPAIO, Alde. *Problemas básicos na Constituição*. Rio de Janeiro: Ariel, [19—?].
- _____. Constituição de 1934: comemoração de 50 anos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 27 n. 3, p. 42-44, set./dez. 1984.
- SERPA, José de. *Preceitos constitucionais*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1934.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.
- TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. *A Constituinte de 1934 e a representação profissional*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- TRIBUNAL Superior de Justiça Eleitoral. Resolução e Instruções para a realização das eleições dos representantes profissionais, na primeira legislatura nacional. *Boletim Eleitoral*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 94, p. 3520-3522, [19—?].
- VELASCO, Domingos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1935.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. Análise da Constituição de 1934. In: O PENSAMENTO constitucional brasileiro. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1989.