

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1985

ANO 22 • NÚMERO 87

A origem liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro

ANTONIO CARLOS WOLKMER

Professor de Teoria Geral do Estado e Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da UNISINOS, RS. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito Político, na UNISINOS, RS. Mestre em Ciência Política pela UFRGS

O processo histórico de um constitucionalismo brasileiro começa a se constituir a partir da independência nacional e de seus parâmetros político-institucionais. Algumas causas mais diretas podem ser reconhecidas, de imediato, como fatores articuladores do constitucionalismo político emergente deste processo. Dentre elas, as influências da Revolução francesa e norte-americana, movimentos do século XVIII, que propuseram históricas declarações de ideologias liberais e individualistas; a vinda da Família Real e a instalação da Corte no Brasil, em face da ameaça e da invasão napoleônica, abrindo novos horizontes para a emancipação política e para o esboço originário de uma consciência nacional; e, finalmente, a eclosão de um latente nacionalismo aliado à aspiração ardente de independência dos povos latino-americanos.

As idéias e os interesses que, politicamente, dominavam no início do século XIX nos países latino-americanos, fortalecidos pelas guerras de independência, iriam oferecer um campo propício para o surgimento de uma forma específica de constitucionalismo, que demarcava a necessária limitação do poder absolutista das metrópoles européias e sintetizava a luta lenta, tenaz e histórica, de

Adaptação de um dos capítulos da dissertação de Mestrado em Ciência Política, sob o título "Constituição e Reconstitucionalização nos Parâmetros de um Estado "Bismarquino" (1930-1934), defendida em outubro de 1983, na UFRGS.

todo um povo, em prol de suas liberdades de participação e de seus direitos políticos.

Neste sentido, o horizonte ideológico do constitucionalismo político do período pós-independência traduziu não só o jogo dos valores institucionais dominantes e as diversificações circunstanciais de um determinado momento da organização político-social, como expressou, por outro lado, a junção notória de algumas diretrizes, tais como o liberalismo econômico sem a intervenção do Estado, o dogma da livre iniciativa, a limitação do poder centralizador do governante, a supremacia dos direitos individuais e a exaltação do racionalismo metafísico, este, claramente definido através de uma certa forma de racionalização do poder.

Por sua vez, toda a estrutura ideológica da sociedade brasileira, ao longo do Império, amparou-se na "monocultura latifundiária" e na "técnica do trabalho escravo" (1). Os quadros caracterizadores do primeiro texto constitucional (2) outorgado em 1824, pelo próprio Imperador, representavam

"... os interesses dos grandes proprietários de terras, dos senhores de engenho e dos latifundiários, que receberam o novo direito como uma dádiva, sem qualquer sacrifício de sua parte para conquistá-lo; de outro lado, traduzia o absolutismo do Imperador, que enfeixava nas mãos dois poderes importantíssimos..." (3).

Há de se observar, ainda, a particularidade de nosso sistema constitucional que, em relação aos demais países latino-americanos, foi o primeiro a ser fixado e estruturado por um regime monárquico.

(1) PINTO FERREIRA, Luís. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, p. 108.

(2) Quanto ao fato de o primeiro Estatuto político ter sido imposto, deve-se em muito às tendências ultraliberais de certos setores da sociedade civil e às radicais agitações ideológicas destes mesmos setores, nos quadros da primeira Constituinte, pela ruptura definitiva dos vínculos com Portugal. Cabe lembrar, ainda que formalmente, que as possíveis influências no texto de 1824 provêm, de um lado, da Carta francesa de 1814, que estabelecia a restauração monárquica e, de outro lado, mais indiretamente, do constitucionalismo inglês, cujo sistema serviu de inspiração para a monarquia parlamentar francesa. Em suas diretrizes básicas, a Constituição de 1824 consagrava o sistema parlamentar nos moldes ingleses, com um poder moderador atribuído ao Imperador, bem como um governo monárquico hereditário, constitucionalmente representativo. Sedimentava a forma unitária e centralizada de Estado, dividindo o país em entidades administrativas denominadas de províncias. A divisão clássica dos poderes também se articulava no funcionamento do Executivo, presidido pelo Imperador e exercido por um Conselho de Ministros. O Legislativo modelava um bicameralismo sustentado por Câmara temporária e Senado vitalício.

(3) LUCAS, Fábio. *Conteúdo Social nas Constituições Brasileiras*. Belo Horizonte, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, 1959, p. 54.

É natural neste quadro que o texto imperial tenha sido incapaz de impulsionar as idéias, fossem revolucionárias, fossem progressistas, principalmente no âmbito dos direitos sociais. Se, por um lado, o Ato Adicional de 1834 refletiu anseios e disposições mais liberais, a Lei de Interpretação de 1840, por outro, restaurou o teor mais conservador da Carta de 1824.

A desagregação desta economia agrária e a perda de poder por parte da classe dominante, despojada da propriedade escravista, propiciou o crescimento de idéias antimonarquistas, bem como favoreceu um clima mais liberal-positivista e republicano (PINHO FERREIRA, L., 1971). Sob uma perspectiva histórico-política, pode-se nitidamente delinear que além da questão abolicionista, a existência de outros fatores não pode ser olvidada, tais como a crise militar e o estremecimento das relações entre a Igreja e o Estado, ambos responsáveis pelo enfraquecimento da monarquia. No entanto, é a crise econômica um dos fatores principais para o desmantelamento do Império e do surgimento de um Estado liberal republicano em 1889. Se, no entanto, como lembra MAURÍCIO DE ALBUQUERQUE,

“... a mudança na forma de regime alterou a correlação de forças e a estrutura jurídico-política no interior da formação social brasileira, (por outro lado,) as relações de subordinação com as estruturas dominantes do Capitalismo Internacional não foram afetadas: o novo Governo declarou que incorporava os compromissos assumidos com potências estrangeiras e também as dívidas externas do regime monárquico” (4).

Assim, enquanto a base econômica do Império se assentava na produção de cana-de-açúcar e o monopólio do poder político se localizava na zona nordestina (compreendendo Bahia e Pernambuco), a República passa a ter um novo produto-chave, ou seja, o café, que irá deslocar o domínio político mais para o Sul, notadamente para Minas Gerais e São Paulo. A República Velha, corporificando os interesses do setor agrário-exportador, rompe com um feudalismo imperfeito e inacabado, aliado ao modo de produção escravagista. A Primeira República, em seus três primeiros decênios, vai representar a emergência da oligarquia cafeeira e de uma ordem jurídica republicana, subordinada e ajustada às condições político-sociais dos empresários do café.

A tessitura ideológica do texto constitucional de 1891 refletia e, era movida, de um lado por uma filosofia política republicana positivista, e, de outro, por uma espécie de democracia burguesa

(4) ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena História da Formação Social Brasileira*. Rio de Janeiro, Graal, 1981, p. 514.

embasada nos princípios do clássico liberalismo individualista (5). Na realidade, a retórica do legalismo federalista, pautando pela aparência de um discurso constitucional onde se acentua o povo como detentor único do poder político, erguia-se como suporte funcional e formalizador de um desenvolvimento econômico-social que beneficiava somente setores oligárquicos regionais. Neste contexto,

“a forma jurídica federal conferia a legalidade necessária ao poder hegemônico do Sudeste cafeeiro, sobretudo do seu pólo dominante, que era São Paulo. Sob a aparência formal de uma igualdade jurídica, na prática, a autonomia estadual, configurada no federalismo brasileiro, se localizava numa hierarquia dominada pelas desigualdades do desenvolvimento econômico e financeiro regional e, conseqüentemente, limitando, de fato, o poder das Unidades da Federação (6).

Quanto à estrutura social, esta sofreu uma certa transformação, na medida em que se operavam a decadência das bases escravocratas e ascensão de uma ainda pequena burguesia urbana. Conseqüentemente, não só o formalismo de um liberalismo democrático e o modelo de descentralização federalista beneficiará fundamentalmente os interesses dos grupos hegemônicos, como, sobretudo, assegurará que a facção da classe dominante detenha poder exclusivo, sem o embaraço do aparecimento de forças contrárias, até fins da década de 20. Isto, contudo, não descarta a presença do tenentismo como a mais significativa reação ao predomínio dos setores agroexportadores, marcado por tipificações próprias que transcendem a mera contestação liberal-reformista das classes médias.

Parece claro, portanto, que as nossas duas primeiras Constituições, elaboradas no século XIX (a Constituição Monárquica de 1824 e a Constituição da República de 1891), marcadas profundamente pelo individualismo liberal-democrático, representaram o governo de uma classe político-social dominante, que não encontrou uma oposição fortemente eficaz e organizada.

(5) Na obra de J. M. BELLO, *História da República* (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972, p. 318), vemos que a Carta Constitucional de 1891 idealizada por RUI BARBOSA, foi composta e inspirada quase que na totalidade de seus princípios, pelo modelo de organização política oferecido pela Constituição norte-americana, sem descartar alguns preceitos da legislação constitucional argentina e suíça. O Pacto Político republicano adotou o sistema de Federação para a forma de Estado, e a República como forma de governo. O sistema presidencial acolheu o princípio da divisão harmônica dos Poderes, bem como a separação da União em Unidades federativas autônomas. Acolheu ainda o princípio legislativo bicameral e a separação entre Estado e Igreja.

(6) ALBUQUERQUE, M. M., *op. cit.*, p. 518.

As bases de suas diretrizes incidiam, essencialmente, nas formas tradicionais da representação popular, na manutenção da propriedade privada, no favorecimento ao liberalismo econômico, bem como no resguardo dos princípios de direitos e garantias fundamentais. A ausência de uma política mais socializante no Estatuto republicano de 1891 demonstra que ainda prevalecia a tradicional economia de fundo agrário, e que, conseqüentemente, no campo, "... o latifundiário ainda podia contar com os processos habituais de controle para assegurar a continuidade de sua dominação" (7).

Ambos os textos, de certa forma, representam o controle político-econômico das oligarquias agroexportadoras, que, enquanto setores hegemônicos no poder, demarcam todo o quadro da evolução do constitucionalismo político compreendido entre a independência do País e o fim da Velha República. Os textos constitucionais cristalizam pactos políticos onde sobressaíam a dominação de frações definidas da classe dominante e uma instrumentalização ampla do Estado no sentido de seus interesses.

A trajetória republicana evidencia, a partir de determinado momento (8), a insatisfação e a agitação política de segmentos emergentes mais progressistas, que buscam reagir à máquina político-jurídica da oligarquia cafeeira antinacionalista, propugnando alternativas para a modernização social e para o desenvolvimento econômico-industrial mediante um claro e singular delineamento pelo intervencionismo estatal.

Isso consignado, importa, aqui, reter alguns traços básicos do processo. As intensas e profundas contradições nas relações entre

(7) LOPEZ, Luiz Roberto. *História do Brasil Contemporâneo*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1980, p. 23.

(8) É neste horizonte que se constata a referência de LUIZ WERNECK VIANNA (*Liberalismo e Sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p. 109) de que: "... a Constituição não se identifica mais com a fórmula dos anos 22 a 24. Ao invés de revitalizá-la, tratava-se de abolir a enorme distância existente entre o País real e o legal. Todos os países possuíam um regime constitucional ostensivo e um regime constitucional concreto, mas inaparente. Nisso, residiria o desafio para a arte política renovadora: "conciliar a realidade com a abstração ou aproximar, pelo menos, a verdade das coisas do nível ideal da lei". O progresso do regime constitucional poderia ser indicado pela aproximação dos procedimentos sociais concretos ao plano da concepção da ordem legal". Pondera ainda L. W. VIANNA que a ordem jurídica "liberal decorreria de uma construção arbitrária do legislador, inadequada à tessitura particular das relações sociais na sociedade. Convinha, então, repensar o universo institucional de modo que os níveis legal e real pudessem confluir. A iniciativa de recuperar a verdadeira trama por detrás da fachada arbitrária legal, bem como a de encurtar o espaço entre a concepção da lei e a sociedade concreta, caberiam ao Estado".

estrutura de poder e estrutura de dominação, que explodem ao longo dos anos 20, acabaram abrindo caminho para a crise e a derrocada da Velha República. Os marcos destes impasses sócio-econômicos e político-institucionais derivam, de um lado, da emergência de propostas identificadas aos novos atores, dentre os quais, a expressividade das massas trabalhistas reivindicatórias e de setores sociais aptos a industrialização e modernização política, de outro, da eclosão de novas facções hegemônicas dissidentes, advindas do esvaziamento e desarticulação do regionalismo fundado na unidade de um federalismo representativo dos interesses dos grupos tradicionais vinculados ao complexo agroexportador.

Não apenas a crise da economia oligárquica agroexportadora, mas o próprio impasse político-institucional da República Velha devem ser situados no horizonte da ascensão de diferentes atores, das novas idéias de mudanças e propósitos, da redefinição de alianças e interesses, das cisões entre as velhas facções hegemônicas e da crise de poder, que registrará a incapacidade de qualquer um dos segmentos em confronto sobrepor-se aos demais.

O aspecto fundamental em toda esta disjunção é a exata especificidade de um processo histórico que oferece simultaneamente a alternativa adequada: reordenar as novas correlações de forças nas bases legitimadoras da estrutura de poder com a entrada de um novo agente — o Estado.

Conseqüentemente, pode-se afirmar que a singularidade dos anos posteriores à Revolução de 30, no Brasil (tanto pelo fluxo de interesses econômico-sociais e político-jurídicos ascendentes, quanto pelas articulações de alianças heterônomas na esfera da estrutura societária), é a emergência do projeto de consolidação de um Estado de tipo "bismarquiano". Na modalidade do caso brasileiro, o Estado, sob condições sociais específicas, desenvolve gradativa autonomia de poder diante das demais forças societárias, tornando-se evidente seu caráter regulador e implementador, definindo, mediante o conjunto de diretrizes normativas, as condições e os limites precisos da negociação entre os diversos atores emergidos nos quadros do confronto e da dissensão político-social. No processo de adequação do conflito e na canalização dos intentos sociais díspares, impõe-se, através de uma reconstitucionalização conduzida pelo próprio Estado, a obrigatoriedade pelo trânsito de mecanismos institucionalizados, reconhecidos como únicos parâmetros normativo-legais para o "rearranjo" e a configuração de um pacto político.

Neste contexto, admite-se a incorporação "estratégica" de uma inovadora atividade legislativa, onde a questão social tornar-se-á reconhecida e legitimada, principalmente através do Ministério do

Trabalho, que, transformando-se em poderoso aparelho de Estado, conduzirá a temática dos direitos sociais a um discurso essencialmente integrador e paternalista. Antes de 1930, o problema social foi relegado pela classe dominante a um "caso de polícia" e a escassa legislação resultou de lutas e conquistas por parte dos trabalhadores. Já no período de 1931-1932, com o Governo Provisório, dissimula-se a realidade da luta de classes e instaura-se a compulsória sindicalização das massas, regulando, "por cima", as atividades da classe operária e da classe patronal, combinando o autoritarismo com mecanismo de favor. Independente de toda controvérsia, deve-se sublinhar que a legislação social não só ganhou mais importância e maior espaço como, sobretudo, coube ao novo paradigma de Estado o mérito incontestável de desencadear e promover o sistemático processo de elaboração de uma legislação voltada para os direitos sociais. Dessa forma, o modelo de "revolução pelo alto", que constrói uma certa variante de Estado modernizador, define, num horizonte de marchas e contra-marchas, de um lado, todo um complexo de leis sociais e, de outro, mediante um compromisso entre segmentos sociais diferenciados, as diretrizes essenciais da reconstitucionalização que redundará na Constituição de 1934.

A transposição do constitucionalismo liberal-republicano para um constitucionalismo de tipo social deve ser compreendida como uma etapa estratégica ao longo de uma conjuntura de reordenação das funções do Estado, onde a Lei Fundamental de 1934 instrumentaliza toda a dinâmica e a oficialidade de um "compromisso" entre a "resistência" do individualismo liberal-oligárquico e o "dirigismo" socializante de uma modernização autoritária.

A revolução de 30 inaugurou assim o regime jurídico "bismarquiano" (9) em matéria dos direitos sociais, na medida em que,

(9) Sobre os direitos sociais e o processo histórico "bismarquiano" observar referências em: WOLKMER, Antonio C. *Constituição e Reconstitucionalização nos Parâmetros de um Estado "Bismarquiano" (1930-1934)*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS, 1983. MORAES FILHO, Evaristo. *Sindicato e Sindicalismo no Brasil desde 1930*. In: *As Tendências Atuais do Direito Público*. São Paulo, Forense, 1976, p. 194. ANTUNES, Ricardo. *Classe Operária, Sindicatos e Partidos no Brasil*. São Paulo, Cortez Editora, 1982. GIUSTI TAVARES, José Antonio. *A Estrutura do Autoritarismo Brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1982. CERQUEIRA FILHO, Gisálto. *A "Questão Social" no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982. OLIVEIRA VIANNA. *Direito do Trabalho e Democracia Social*. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1951. VAZ DA SILVA, Floriano Corrêa. *Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo, Edições LTr Ltda., 1977. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1968. VENANCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. MOORE JUNIOR, Barrington. *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*. Lisboa, Edições Cosmos, 1975.

buscando evadir-se ao radicalismo e às indefinições, gerencia o espaço de equilíbrio entre o capital e o trabalho.

O processo de reconstitucionalização, que confirmou as linhas de uma filosofia política de cunho sócio-econômico, irrompeu não só pela formulação do Código Eleitoral de 1932, mas também pelos trabalhos da Comissão Itamaraty (1932-1933) e pelas determinações da Assembléa Constituinte (1933-1934). O produto mais significativo desta reconstitucionalização foi a elaboração de outro pacto político. Entretanto, não é exatamente o ecletismo "conciliador" da Constituição de 1934 que propicia as bases reais de um Constitucionalismo Social no Brasil. Este não surge de modo acabado através de um texto formal, mas mediante o processo de avanços e recuos, de imposições e resistências; efetivamente, as origens deste constitucionalismo devem ser vistas, muito mais como manobra e expressão da imposição social-revolucionária de um Estado autoritário modernizante, do que produto e conquista histórica de uma sociedade nacional burguesa solidificada.

Em determinadas experiências históricas, como no caso inglês, este quadro expositivo corresponde à passagem para uma etapa subsequente ao desenvolvimento propriamente econômico, gerado sem qualquer esforço de programação e constituído no complexo da montagem espontânea de um capitalismo industrial, onde a classe burguesa já se encontra numa fase distributivista. A especificidade do caso brasileiro está no fato de não ser espontâneo, pois emerge como um elemento tático e concomitante, no bojo de um esforço mais amplo de se lograr, autoritariamente, a arrancada para a modernização política, para o desenvolvimento econômico-industrial e para a integração e emancipação da sociedade nacional burguesa.

A experiência histórica brasileira tem demonstrado que tanto o constitucionalismo político quanto o constitucionalismo social (pelo caráter fragmentário, ambíguo e atípico, reflexo de constantes rupturas) não foram ainda realizados plenamente, de forma linear, responsável e democrática como no modelo clássico do constitucionalismo ocidental (constitucionalismo político-social europeu e norte-americano).

A ausência de uma prática autenticamente democrática nos parâmetros do que se convencionou chamar de liberalismo burguês clássico, faz com que inexista, na evolução das instituições do País, a linearidade de um constitucionalismo de base popular-burguesa, pois, quer seja o político, quer seja o social, ambos foram sempre construção momentânea e inacabada das elites oligárquicas. O constitucionalismo brasileiro tem sido, até hoje, o contínuo produto da "conciliação-compromisso" entre o autoritarismo social modernizante e o liberalismo burguês conservador.