

ADRIANA DUARTE DE SOUZA CARVALHO

Autoritarismo e Democracia: construindo
instituições no processo constituinte de 1946.

Araraquara
2008

Adriana Duarte de Souza Carvalho

Autoritarismo e Democracia: construindo instituições no processo constituinte de 1946.

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara, Universidade Estadual Paulista – UNESP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre, pelo Curso de Pós-Graduação em Sociologia

Linha de Pesquisa: Estado, instituições e políticas públicas
Orientadora: Prof. Dr. Márcia Teixeira de Souza
Bolsa: Cnpq

Araraquara
2008

Trabalho de Dissertação de Mestrado,
apresentado ao Programa de Pós em Sociologia
da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara,
como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, instituições e políticas públicas
Orientador: Prof. Dra. Márcia Teixeira de Souza
Bolsa: Cnpq

Data de aprovação: 06/05/2008

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Márcia Teixeira de Souza, da Universidade Estadual Paulista.

Presidente e Orientador: Nome e título
Universidade.

Professor Doutor Carlos Henrique Gileno, da Universidade Estadual Paulista.

Membro Titular: Nome e título
Universidade.

Professor Doutor Eduardo Garuti Noronha, da Universidade Federal de São Carlos.

Membro Titular: Nome e título
Universidade.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Agradecimentos:

Essa pesquisa foi o resultado da cooperação e apoio conjunto de muitas pessoas.

Minha família, em primeiro lugar, que me ensinou a importância da educação e estiveram envolvidos em todo o processo de elaboração desse texto.

Meus mais queridos que tornaram todas as dificuldades mais suportáveis, me fazendo rir quando eu queria chorar.

Minha orientadora, a professora Márcia, que esteve sempre presente e pronta para me ajudar nesses dois anos de mestrado, sempre incentivando a me superar.

Para todos aqueles que venceram
Apesar de estarem mergulhados em
Tristeza
Pessimismo
E falta de fé.

“Gostaria de pesquisar, em todos os governos moderados que conhecemos, qual é a distribuição dos três poderes e através disso calcular os graus de liberdade de que cada um pode gozar. Mas nem sempre se deve esgotar tanto um assunto, que nada se deixe para o leitor fazer. Não se trata de fazer ler, e sim de fazer pensar.”

Montesquieu

Resumo

Essa pesquisa avalia a abertura democrática realizada em 1946 no Brasil após um período de ditadura. Tomamos a Assembléia Constituinte como lugar por excelência onde este novo regime era elaborado. Assim, a maneira pela qual a Assembléia institucionalizou as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo é um indicativo do grau de abertura desse regime. Apontamos, também, como esse processo foi obstacularizado de várias maneiras, o que criou empecilhos para a construção do regime democrático e dificuldades para a superação completa do regime anterior.

Abstract

This research evaluates the democratic opening accomplished in 1946 in Brazil after a period of dictatorship. We took the Constituent Assembly as the place of excellence where this new political regime was elaborated. The manner in which the Assembly institutionalized the relationship between the Executive and Legislative Powers is an indicative of the degree of opening of this regime. We also pointed how the obstacle that were imposed in several ways created difficulties to the complete overcome of the previous regime.

SUMÁRIO

Introdução -----	11
 1. Um Debate Histórico: As Instituições Políticas de 1930-1945	
1. Considerações Preliminares -----	15
2. A Crise das Oligarquias e das Instituições Liberais -----	22
3. O Significado da Revolução de 30 -----	24
4. O Governo Provisório e a Assembléia Constituinte de 1933-4 -----	28
5. O Golpe de 1937 -----	32
6. A Constituição de 1937 -----	35
7. O Caráter do Estado Novo -----	40
8. O Fim do Estado Novo -----	42
9. O Retorno ao Pluripartidarismo -----	44
10. O Continuismo de Getúlio Vargas -----	48
11. Sociedade e Estado no Governo Vargas -----	49
 2. Democracia, Autoritarismo e Assembléia Constituinte	
1. Considerações Preliminares -----	53
2. Autoritarismo e Democracia -----	55
3. O Poder Constituinte e a Constituição	
3.1 História -----	58
3.2 O Constitucionalismo Democrático -----	62
4. A Separação dos Poderes	
4.1 História -----	61
4.2 A Separação de Poderes e o Estado Novo -----	62
4.3 A Separação de Poderes e a Democracia -----	63
5. As relações entre os poderes Executivo e Legislativo	
5.1 O Poder Legislativo -----	66
5.2 O Poder Executivo -----	68
5.3 As relações entre eles -----	69
 3. Os Debates Constituintes	
1. Considerações Preliminares -----	71
2. A Lei Constitucional número 15 de 26 de novembro 1945 -----	75

2.1 A Presidência da Assembléia e o decreto-lei número 8.708 -----	83
3. O Regimento Interno e a Comissão de Constituição -----	84
4. O Projeto de Constituição -----	85
5. Definição do Campo das Matérias Constitucionais -----	86
6. Os Dilemas da Transição	
6.1 A Constituição de 1937 e os Decretos-lei -----	90
6.2 A Cassação do Registro do Partido Comunista -----	96
6.3 A Questão da Democracia no Pós-Guerra -----	100
6.4 A Força do Corporativismo -----	102
7. A Organização do Novo Regime	
8. Federalismo <i>versus</i> Centralismo -----	105
8.1 Presidencialismo e Parlamentarismo -----	107
9. A Construção dos Poderes Executivo e Legislativo -----	111
9.1 A Separação de Poderes no Projeto de Constituição -----	113
9.2 A Iniciativa Legal -----	112
9.3 O Poder de Veto -----	114
9.4 A Expedição de Decretos-lei -----	115
9.5 A Duração do Mandato Presidencial -----	117
9.6 Unicameralismo e Bicameralismo -----	120
Conclusão -----	123
Bibliografia -----	128
Anexos -----	135

Introdução Geral

A forma pela qual se estruturam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo pode ser um indicativo do grau de abertura ou de fechamento de um regime político. Embora não exista uma fórmula única, a teoria política prevê que um Executivo muito forte pode dar origem a regimes autoritários e, por sua vez, um Legislativo autônomo seria condição fundamental para o estabelecimento de um governo democrático.

O objetivo desta pesquisa é compreender como as elites políticas, unidas em Assembléia Constituinte em 1946, buscaram equacionar essas fórmulas, projetando as relações entre esses poderes em um ambiente político complexo, já que se tratava de reconstruir uma ordem democrática sobre o legado do regime autocrático.

Esta pesquisa baseia-se na hipótese de que, após um período de fechamento do sistema político, as elites políticas, reunidas em Assembléia Constituinte, buscaram reconstruir as instituições políticas democráticas, sem, contudo, romper completamente com a cultura política anterior. Isto significa dizer que, embora o poder legislativo tenha ganhado maiores prerrogativas, as práticas estadonovistas ainda obstaculizaram o processo de abertura do sistema.

Interessante notar como o pensamento político das elites, naquele momento, vai sendo desenvolvido a partir dos debates no plenário da Assembléia Constituinte. Neste sentido, os Anais da Constituinte de 1946 se revelam um importante instrumento de pesquisa, porque permitem conhecer como essas elites buscavam respostas para as questões que o momento exigia, dentre estas as que buscavam estruturar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo como meio de institucionalizar o processo de abertura política.

O material utilizado para a pesquisa desta dissertação foram os Anais da constituinte de 1946 e seu resultado jurídico, a Constituição de 1946. Além destes dados brutos, utilizou-se, também, de uma pesquisa histórica e conceitual na bibliografia especializada.

O primeiro capítulo é resultado dessa pesquisa histórica e tem, basicamente, dois objetivos centrais. Em primeiro lugar, pretendemos fazer uma contraposição do pensamento autoritário que se estrutura durante a Primeira República e do pensamento

democrático que se configura nos anos 40. Em segundo lugar, procuramos mostrar as instituições políticas autoritárias que foram estabelecidas durante o governo Vargas.

Localizamos, a princípio, a crítica realizada às instituições da Primeira República, mais especificamente ao liberalismo, ao federalismo e às oligarquias. Mostramos a crítica dos intelectuais ao regime político brasileiro que vigorava até então, impossibilitando a instalação de um regime democrático, já que a política local estava nas mãos dos coronéis e a política estadual e federal era pautada pela política dos governadores. Indicamos que um dos principais atores a propagar esse pensamento foram os tenentes. Por final, mostramos como esse pensamento foi uma das bases de estabelecimento de um regime autoritário nos anos 30. Com a aproximação do fim da guerra, contudo, a questão da democracia volta a ser colocada na ordem do dia do mundo e também volta a ser tema privilegiado entre as elites nacionais. Apresentamos, assim, como essas elites celebraram pactos, construindo novos partidos políticos e criando, portanto, mecanismos de luta contra a ditadura, bem como as elites atuantes na política varguista se lançaram a um processo de auto-metamorfose.

A ênfase desse primeiro capítulo também foi a de apresentar o modo de estruturação da relação entre os poderes Executivo e Legislativo durante os 15 anos do governo Vargas. O que significa demonstrar como Vargas foi fechando o sistema representativo, bloqueando a ação do Poder Legislativo e privilegiando um modelo de representação corporativa, em detrimento do modelo liberal. Analisamos, assim, o processo de desenvolvimento das instituições autoritárias até a sua crise com o final da Segunda Guerra Mundial.

O processo de transição política também ganha um lugar privilegiado na análise. O primeiro capítulo, então, vai focar nos processos que possibilitaram a abertura do regime: o fim da Segunda Guerra, as pressões internas, a formação do novo sistema partidário e as eleições para presidente e para a Assembléia Constituinte.

O primeiro capítulo concentra-se, portanto, na compreensão da transição política e no peso que as instituições autoritárias tiveram sobre a constituição do novo regime. Dessa forma, podemos encontrar elementos de ruptura do regime de 46 com o Estado Novo, ao mesmo tempo que percebemos a permanência de instituições autoritárias. No segundo capítulo buscou-se desenvolver, através de uma bibliografia especializada em teoria política, os conceitos fundamentais para o desenvolvimento dessa pesquisa, como o de Constituinte e Constituição; Democracia e Autoritarismo; poder executivo, poder legislativo e a separação dos poderes. Este aporte foi necessário para compreender como

os constituintes reelaboraram esses conceitos e os aplicaram na sua prática política com vistas à reformulação das novas instituições políticas, tendo como instrumento a confecção da nova Constituição. Além dos conceitos, procurou-se, também, compreender o desenvolvimento histórico desses mesmos conceitos para identificar como as instituições políticas foram, de certo modo, moldadas.

O esforço de conceituação desse segundo capítulo visa testar os modelos, identificando como eles são aplicados na rotinização da prática política. Pretendemos, assim, analisar como os conceitos se materializam e fundamentam as relações políticas.

O terceiro capítulo focaliza os debates constitucionais que foram recolhidos nos Anais da Constituinte. Esse capítulo está dividido em duas partes fundamentais. A primeira parte destacou como foi paradoxal a relação entre a derrocada do Estado Novo e a marca da sua sobrevivência em vários momentos importantes da construção de uma nova ordem política, agora comprometida com a democracia. Estas dimensões ganharam projeção quando o corpo de representantes teve que definir as regras que deveriam definir um método de elaboração da constituição.

Práticas políticas ainda marcadas por uma cultura política essencialmente autoritária, como a expedição de decretos-lei por parte do Presidente da República, a Lei Constitucional número 15 de 26 de novembro de 1945 e a cassação do mandato do Partido Comunista, são importantes exemplos da continuidade com o legado que se pretendia, em tese, romper.

Os debates parlamentares constituem registros importantes, pois permitem uma observação cuidadosa de como os diferentes partidos políticos formulavam suas proposições para as contradições que se viviam naquele momento, e como estas diferentes percepções e crenças políticas repercutiram na elaboração do novo texto constitucional. E, em que medida foram obstáculos ou incentivos para o processo de redemocratização.

Na segunda parte procurou-se destacar o debate sobre a construção dos poderes executivo e legislativo. Optamos por algumas unidades de análise que moldam as relações entre os poderes: a questão da iniciativa legal do executivo e da delegação legal, assim como o problema do veto presidencial e do mandato do Presidente da República e dos Deputados e Senadores, a expedição de decretos-lei e a bicameralidade do parlamento. São aspectos que vão revelando como os constituintes construíram as relações entre os poderes da República.

A análise de um processo de transição política pode levar em conta uma série de variáveis que cooperaram para a queda da antiga ordem e a inauguração de um novo pacto. Há, portanto, vários pontos de vista a serem levados em conta. Por um lado, há uma variedade de atores que tiveram hegemonia nesse processo e, por outro, um conjunto de condições que possibilitaram o processo de transição. É possível, por exemplo, compreender a abertura democrática brasileira como ocasionada pela falência das instituições políticas que davam suporte ao Estado Novo. Da mesma forma, podemos analisar a formação de lideranças anti-Vargas, como foi o caso da UDN. O final da Segunda Guerra também pode ser compreendido como geradora de processo de contestação do autoritarismo no país.

Neste trabalho escolhemos o ponto de vista jurídico. É, portanto, através da análise da legislação constitucional que pretendemos compreender a inauguração do novo momento.

A legislação, por sua vez, é fruto do pensamento da elite política que a elaborou. Esse trabalho privilegia, portanto, a atuação das elites e os pactos celebrados entre elas para a formação da nova ordem. Não estamos, no entanto, negando a existência de outros atores nesse processo, apenas escolhendo um dentre muitos para a realização dessa análise. O processo de democratização não foi apenas o resultado de uma estratégia das elites, foi, pelo contrário, a atuação de vários elementos que levaram à queda da ditadura e ao Estado de 1946.

Estamos considerando aqui, contudo, que todos os fatores e atores que catalisaram o processo de transição democrática atuaram no sentido de pressionar as elites, influenciando sua reflexão sobre as questões que surgiam durante os debates constituintes. Reconhecemos que o pensamento político dialoga e recolhe ensinamentos produzidos pelo processo histórico.

Esta pesquisa reconhece a importância do documento constitucional, resultado da elaboração da elite política, como legitimador do novo pacto, tornando legal a nova situação. Assim, o processo constituinte e a Constituição ganham um lugar privilegiado na análise de aberturas democráticas. Embora ambos não sejam suficientes para garantirem uma ordem democrática, são capazes de legitimar o novo regime.

PRIMEIRO CAPÍTULO

UM DEBATE HISTÓRICO: AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DE 1930-1945

1. Considerações preliminares

A compreensão das instituições políticas brasileiras não pode prescindir de uma análise do processo histórico em que se inserem. O objeto de estudo desta dissertação, é, portanto, o estudo de uma importante instituição democrática: a Assembléia Constituinte e a maneira pela qual os poderes Legislativo e Executivo são construídos nesse debate. Mais especificamente, pretende-se analisar os debates na Assembléia Constituinte de 1946, enfatizando as relações entre os poderes Legislativo e Executivo.

O processo constituinte de 1946, que levou à promulgação da Constituição de 1946, só pode ser entendido se levadas em conta as características do período que o precede, ou seja, o contexto histórico do fim do Estado Novo.

O debate que cerca o processo constituinte de 1946 é aquele que aponta para a necessidade de fortalecimento das instâncias de representação no país como uma pré-condição para o restabelecimento da democracia. Romper com um período de centralização do processo decisório e de fortalecimento do Poder Executivo, dando espaço aos atores sociais no processo político, e, dessa forma, encontrar soluções para o problema do déficit democrático no país, se apresentava como ponto essencial para a superação do período de autoritarismo.

Os debates da Assembléia Constituinte de 1946 podem ser um indicativo da atuação das elites no campo político e da forma como repensaram o tema da democracia, abrindo ou não espaço para tendências mais democráticas no regime político brasileiro. Almino (1980, p.16) afirma: “Trata-se de um momento de debate, em parte democrático, e, em todo o caso, sobre a democracia: momento de passagem de uma regra a outra”.

A história mostra as dificuldades de configuração de um regime democrático no Brasil. Desde a proclamação da República, a democracia foi apenas mera formalidade no país. No período denominado pela historiografia como Primeira República, que vai de 1891 até a Revolução de 30, o sistema político se voltava apenas para os interesses

das oligarquias que detinham o poder. No momento posterior, concomitantemente ao processo de reforma a que se submete o Estado, inaugura-se um processo de fechamento do sistema político, onde mais uma vez a democracia é deixada de lado.

O ano de 1945 marca a transição desse modelo de Estado fechado para um processo de redemocratização. A relação entre esses dois momentos é marcada por uma série de elementos de continuidade, não se tratando, portanto, de um processo revolucionário ou de uma grande ruptura. Argumenta-se que as massas não foram atores importantes na definição do novo momento, nem os partidos políticos foram protagonistas do encaminhamento de uma pauta política para a sociedade. De fato, embora a sociedade civil tenha feito uma série de pressões, manifestando-se a favor da democracia, o encaminhamento do processo partiu de dentro do Estado. Portanto, é preciso compreender cuidadosamente o peso da conjuntura marcada pelo autoritarismo que configurou o novo regime político e a maneira pela qual Getúlio Vargas estabeleceu elementos para a manutenção de sua máquina, principalmente através dos dois partidos políticos criados dentro do seu governo, o PSD e o PTB, que tiveram uma participação fundamental nos debates da Assembléia Constituinte de 46.

Por outro lado, é necessário analisar como o tema da democracia reaparece nos anos 40, apontando para novas perspectivas e visões sobre o Estado brasileiro, superando a ideologia autoritária que tivera hegemonia durante os anos 30. A Constituinte, assim, é um instrumento importante para avaliar esse pensamento democrático que volta a se estabelecer nos anos 40.

A Assembléia Constituinte tem um papel preponderante na organização de um novo regime político, quando ocorrem mudanças significativas em um determinado sistema. Neste sentido, a instauração de um novo regime é usualmente acompanhada pela promulgação de uma nova Constituição, pois o ordenamento jurídico anterior deixou de fazer sentido frente às mudanças advindas. Foi o que ocorreu em 1946, quando a queda de Vargas, através de um golpe militar, foi sucedida pela realização de uma Assembléia Constituinte que deveria elaborar a nova Constituição e legitimar o novo governo.

É necessária, no entanto, uma análise dos 15 anos de governo Vargas para compreender esse momento de abertura do sistema, que foi institucionalizado através da Assembléia Constituinte de 1946. A análise desse documento e da forma pela qual se estruturaram as relações entre os poderes Executivo e Legislativo serão um indicativo do grau de abertura desse novo regime político no país.

Dessa maneira, pode-se perceber, no que diz respeito às dimensões jurídica e formal, se ocorreu superação da hipertrofia do Poder Executivo, abrindo espaço para o Poder Legislativo, ou se o Executivo continuou a ter proeminência na tomada de decisões políticas. Tal análise, porém, não é possível sem a compreensão das instituições políticas vigentes durante o Estado Novo e a maneira pela qual foram mantidas ou reconfiguradas depois de 1945.

2. A Crise das Oligarquias e das Instituições Liberais

Desde o fim da Primeira Guerra Mundial as idéias autoritárias ganhavam força na Europa: Mussolini, na Itália e Hitler, na Alemanha. O fascismo, além dos países já citados, também se espalhou pela Península Ibérica e pelo Japão. Mello Franco (1965, p.78) afirmou que “todo o quadro mundial, enfim, facilitava a convicção de que os valores democráticos estavam superados e marchavam para um geral declínio”. Skidmore (2000) também destaca que o fim da Primeira Guerra traz consigo ataques ao liberalismo em boa parte do mundo.

A crise do liberalismo colocou em voga uma ideologia autoritária que negava a igualdade entre os homens, privilegiando um princípio hierárquico de sociedade e encarando a idéia de ordem como um valor a ser buscado pelo Estado. Nessa concepção, sem o princípio da ordem qualquer sociedade estaria se encaminhando para o caos. É por isso também que a ideologia autoritária pressupõe a obediência incondicional do povo ao chefe de Estado, encarado como o promotor da ordem social.

O autoritarismo se manifestou internacionalmente, porém, de diversas maneiras. É preciso ressaltar as diferenças entre o totalitarismo fascista que predominou na Europa e o autoritarismo brasileiro. O fascismo, além da ênfase dada a questão anti-semita, utilizou, da mesma forma, a questão hierárquica como justificativa para mobilizar a nação em guerras imperialistas contra outras nações. Não foi o que ocorreu no Brasil.

O autoritarismo brasileiro, assim como o fascismo europeu, se manifestou como reação ao liberalismo e à democracia, mas as correntes antiliberais brasileiras tinham como particularidade a acirrada crítica que faziam à crise do sistema político no Brasil, questionando a maneira como a República fora fundada. Afirmava-se que o Brasil não possuía uma tradição realmente democrática e assinalava-se, na década de 20, que não havia aqui condições de se concretizar uma democracia representativa, já que o poder

real era exercido pelos coronéis. Assim, mais do que uma crítica ao liberalismo, questionava-se a maneira como esse fora aplicado à realidade brasileira.

Verifica-se que havia, portanto, uma intelectualidade antiliberal que fazia uma crítica à legitimidade da democracia liberal brasileira, ao mesmo tempo em que se questionava sobre a maneira como ocorria a alternância do poder nos regimes democráticos e o grau de autonomia dos subsistemas políticos, ou seja, questionava-se duas instituições caras à democracia representativa: as eleições e os partidos políticos.

A solução encontrada por esses intelectuais foi, então, o Estado autoritário, que deveria preparar o caminho para a democracia liberal. Werneck Vianna (1978, p.185) afirma: “De forma de trânsito, o autoritarismo, sob regime corporativo, passa a fundar um tipo novo e superior de convivência democrática, com a eliminação do sufrágio universal e sua substituição pela organização sindical das classes populares”.

Durante a Primeira República, esse pensamento antiliberal e autoritário alcançou o movimento tenentista. Esse movimento foi um expoente desse pensamento antiliberal e defensor da centralização do Estado. Os tenentes eram oficiais de nível intermediário do Exército e nunca conseguiram a adesão da cúpula das Forças Armadas para sua causa. Até 1930 as revoltas tenentistas se dirigiam contra o governo federal, mas, com a Revolução de 30, eles conseguiram entrar no governo. Os principais movimentos dos tenentes foram a Revolta do Forte de Copacabana, em 5 de julho de 1922; a Revolução de 1924, que tentou derrubar o governo de Artur Bernardes e a Coluna Prestes, quando cerca de 1.500 pessoas percorreram mais de 24 mil quilômetros no território brasileiro tentando mobilizar as pessoas contra as oligarquias.

Os movimentos tenentistas foram de suma importância e esses militares constituíram parte importante dos quadros do governo Vargas até 1935. Saes (1985) define o movimento como um conjunto de revoltas militares antioligárquicas. Embora os tenentes não tivessem um programa ideologicamente definido, sua crítica à oligarquia dizia respeito ao caráter antinacionalista da dominação e à descentralização do país. O argumento era de que o Estado-nação estava se enfraquecendo. O pensamento tenentista ia, portanto, ao encontro da preocupação central da ideologia autoritária, que era a desagregação da sociedade brasileira através do federalismo oligárquico. Assim, o projeto de grandeza nacional era pauta central no movimento e, dessa forma, todos os interesses individuais estariam submetidos aos interesses da Nação, que teriam lugar privilegiado.

É essa tradição antiliberal, que começa a se delinear nos anos 20, que vai fundamentar o processo de centralização política nos anos 30, quando Vargas assumiu o poder como chefe do governo provisório após a Revolução.

Vianna (2001) aponta as mudanças introduzidas ao Estado nesse período. Para o autor, esse é um momento de refundação da República, quando o Estado é reorganizado sob novas bases. Inicia-se o processo de formação do Estado Moderno no país. Ele deixa de ser um instrumento unicamente de realização daquilo que dizia respeito à burguesia agro-exportadora, para colocar-se sobre o conjunto da sociedade como um todo, procurando fazer uma acomodação de interesses, estabelecendo, portanto, um novo tipo de relacionamento com a sociedade.

Para Weffort (1996), esse novo momento republicano está fundamentado a partir de uma:

(...) estrutura institucional de tipo autoritário e semicorporativa; orientação política de tendência nacionalista, antiliberal e antioligárquica; orientação econômica de tendência nacionalista e industrialista; composição social policlassista, mas com apoio majoritário das classes sociais (WEFFORT, 1996, p.5).

Draibe (1985) argumenta, no entanto, que a constituição de um novo padrão de Estado não pode ser compreendida unicamente como resultado de uma ideologia autoritária que ganhava proeminência. É necessário compreender como um sistema ideológico conseguiu questionar e colocar em crise algumas instituições políticas que tinham relevância na época. Assim, a autora relaciona outros fatores juntamente com a questão ideológica, pois, embora essa ideologia tenha conferido certa legitimidade a esse Estado, não o justifica plenamente. Para Draibe (1985), os fatores que mais adequadamente explicam a estruturação de um Estado com alta concentração de poder foram a crise do sistema oligárquico e das instituições liberais no país, que resultaram na estruturação de um novo sistema de forças políticas.

O sistema político oligárquico foi expressão da aliança de dois estados que possuíam hegemonia política e econômica, São Paulo e Minas Gerais. Weffort (1980) argumenta que o equilíbrio mantido durante anos entre as oligarquias paulistas e mineiras foi quebrado com os problemas gerados com o fim do mandato presidencial de Washington Luiz e com as eleições que se seguiram. As oligarquias em ascensão, como a gaúcha, descontentes com o poder do bloco São Paulo-Minas Gerais viram, nessa quebra de pacto, uma possibilidade de conquista do poder. Forma-se, então, um grupo

bastante heterogêneo denominado Aliança Liberal, que reivindicava a reforma do aparelho produtivo e do sistema político, de forma a obter maior participação política. A Revolução de 30 desponta a partir daí.

Aron (1966) afirma que é possível entender o conceito de Revolução como uma ruptura com a legalidade. De fato, a Revolução de 30 representou uma ruptura com a forma como um regime legal era compreendido na Primeira República. É inegável, portanto, que a Revolução de 30 inaugurou um processo de grandes transformações. Andrade (1988, p.10) destaca a necessidade de se compreender a Revolução de 30 não como “... um sinônimo de insurreição armada para a derrubada de um governo, mas como o processo de transformações de estruturas econômicas e sociais que se opera em um período histórico relativamente curto”.

Devido aos os problemas com o pacto entre São Paulo e Minas Gerias, criou-se uma situação de crise de hegemonia que impõe a necessidade de uma nova institucionalização do poder, pois o Estado fundamentado nos interesses da elite cafeeira desmoronou. O problema levantado por Weffort (1980) é que os setores que haviam feito a Revolução de 30, como as classes médias e setores agrários não ligados à economia de exportação, também não conseguiram construir as bases de sua dominação política, o que determinou a situação de crise política mencionada acima. As velhas elites tinham sido destronadas e os responsáveis pela derrota não conseguiram se estabelecer no poder. O Estado construído a partir daí tende a se impor sobre toda a sociedade nacional, colocando de lado interesses mais específicos. Para Weffort (1980) a legitimidade desse novo Estado foi dada pelas massas populares urbanas, já que nenhum grupo específico, nem mesmo aqueles que tinham feito a Revolução, possuíam exclusividade no poder. Para o autor, tratava-se de um vazio político. Assim, o governo Vargas tornou-se mediador de uma série de interesses contraditórios e se viu obrigado a fazer conciliações. É nessa nova situação que Vargas projetou sua imagem de árbitro da nação, e sua pessoa começou a confundir-se com o próprio Estado.

Embora a Revolução de 30 tenha sido considerada por certa historiografia, como uma Revolução vitoriosa contra as oligarquias, é preciso reconsiderar essa argumentação. A Revolução de 30 não significou uma ruptura completa com as oligarquias, pois elas ainda ostentavam muito poder econômico e ainda detinham influência no campo político. Esse poder se manifestava principalmente em nível local, pois elas acabaram perdendo parte de sua influência em nível nacional. Para Vianna (1978), a Revolução de 30 animou uma reordenação da dominação burguesa.

Concordando com o argumento de Vianna, Lamounier (1992) define esse momento como uma situação na qual ocorria um deslocamento de poder na sociedade brasileira e não uma ruptura completa com a ordem anterior.

Ianni (1975) estabelece um diálogo com a obra de Weffort, tecendo algumas críticas. Para compreender a argumentação de Ianni, é preciso sublinhar as três diferentes crises que o autor identificou no país: uma crise de dimensão econômica em 1929; uma crise política, com a desorganização da aliança entre São Paulo e Minas Gerais e uma crise social, com a organização política do proletariado.

De acordo com a leitura de Ianni, Weffort teria considerado essa situação como o resultado de um vazio político, já que as oligarquias que se mantiveram no poder durante a Primeira República estavam em crise. Ianni enfatiza que Weffort tem razão ao ressaltar que nenhum setor social tinha condições de se colocar no poder do Estado na década de 30, mas discorda da tese de Weffort de que unicamente um vazio político teria levado à reconfiguração do Estado. O fato é que a crise das oligarquias deixou espaço para que o Estado fosse reorganizado, ao mesmo tempo em que se estabeleceram novas relações entre ele e a sociedade. Ianni leva em conta as mudanças sociais, políticas e econômicas que eram inauguradas naquele momento e que poderiam, justamente com o problema do vazio político, ter engendrado a crise do sistema político.

Palhares Sá (1982) valoriza o aspecto da crise para compreender os acontecimentos que levaram ao fim da ordem anterior:

Não há dúvidas que foi muito mais a crise política e econômica anterior (esta apenas acelera aquela) dentro de um quadro político e ideológico rígido, em frontal contradição com as novas forças sociais geradas pela própria diferenciação do grupo dominante, que liquidou esse regime com a subida de Getúlio ao poder, em 1930 (PALHARES SÁ, 1982, p.33).

De fato, esse foi um momento de mudanças significativas para o país. Temos um período de desenvolvimento econômico, no qual a economia agro-exportadora perdeu sua prevalência para uma economia industrial, embora o país não tenha perdido seu caráter de exportador primário. A industrialização foi colocada em andamento conjuntamente com processo de modernização que foi dirigido de forma autoritária. O processo de industrialização acabou gerando a migração urbana, acelerando o desenvolvimento das cidades. Por sua vez, a cidade foi o lugar de crescimento da classe média. Paulatinamente às mudanças econômicas, o Estado ampliou suas bases sociais e,

assim, ocorreu a ampliação da cidadania. Esse processo, no entanto, foi realizado “de cima”, ou seja, não foi fruto de reivindicações advindas da própria sociedade. Podemos afirmar, portanto, que com a crise das oligarquias e do liberalismo, foi instaurado um novo modelo de Estado no país, responsável por estabelecer um novo tipo de relacionamento com as classes sociais, no qual seus interesses tornaram-se objeto de atenção por parte do governo.

Há uma literatura que procura compreender como o Estado construído em 30 foi capaz de conquistar tanta autonomia perante a sociedade. Draibe (1985) afirma que a falta de hegemonia de uma classe social específica somada à multiplicidade de forças políticas que se haviam constituído acabaram por fundar um Estado relativamente autônomo. Essa autonomia cresceu à medida que o Estado aumentava suas possibilidades de regulação e intervenção. O Estado conseguia manter a reprodução dessa autonomia através do atendimento desses interesses múltiplos, embora dando um caráter universal aos mesmos. Para Draibe esse Estado se tornou capaz de estabelecer certo equilíbrio entre interesses tão distintos, pois atribuía um caráter universalizante aos mesmos, colocando-os no patamar de “interesses da Nação”. Esse Estado, contaminado pelos avanços da industrialização e da urbanização, combinou sua ideologia autoritária com um nacionalismo que o fez se apresentar como possuidor de uma nacionalidade oficial, que deveria atingir toda a sociedade.

Verifica-se, nesses primeiros 15 anos de governo Vargas, um processo político que não se baseia no consentimento da sociedade, mas sim na tutela da mesma e as instituições que deveriam representar a sociedade civil, como os partidos políticos e o Congresso Nacional, haviam sido abolidos. Nesse modelo, o Estado não se apresenta de maneira impessoal, mas passa a refletir uma imagem patriarcal.

Ferreira Filho (1986) destaca a inclinação da sociedade brasileira para encarar o Estado como um poder pessoal, o que implicaria em uma concepção de presidencialismo que teria como fundamento o personalismo.

Vamos nos deter mais demoradamente nesse processo de transformação do Estado oligárquico e o processo revolucionário de 1930.

3. O Significado da Revolução de 30

Sobre a Revolução Getúlio Vargas (1938) afirmou:

O movimento revolucionário, iniciado, vitoriosamente, a 3 de outubro, no Sul, Centro e Norte do país, e triunfante a 24, nesta Capital, foi a afirmação mais positiva que, até hoje, tivemos da nossa existência como nacionalidade. Em toda a nossa história política, não há, sob esse aspecto, acontecimento semelhante. Ele é, efetivamente, a expressão viva e palpitante da vontade do povo brasileiro, afinal senhor de seus destinos e supremo árbitro de suas finalidades coletivas (VARGAS, 1938, p.69).

O presidente Washington Luiz foi deposto em 24 de outubro de 1930. A princípio foi instituída uma junta provisória, que transferiu o poder dias depois para Getúlio Vargas, candidato que havia perdido para Júlio Prestes nas eleições.

A bibliografia destaca o papel crucial da Revolução de 30 para a configuração de um novo Estado no Brasil. Ela teria sido um divisor de águas entre a República Velha e o regime instaurado por Getúlio Vargas, implicando na substituição de um governo exclusivamente oligárquico e privativo, por uma nova situação, que embora não tenha significado a total exclusão das oligarquias no poder, levou à modernização e à burocratização do aparelho de Estado.

Muitos autores, no entanto, apontam as limitações do movimento. Carone (1982, p.7) afirma: “... apesar da Revolução de 1930 ter provocado a queda de grupos tradicionais nos estados, a essência do fenômeno coronelístico e oligárquico permanece a mesma”.

Octávio (1984) também argumenta que a Revolução de 30 foi um movimento limitado, não sendo capaz de mudar a estrutura econômica da sociedade, embora tenha implicado em importantes mudanças político-institucionais e tenha instaurado um processo modernizador. A tese do autor é de que a idéia de centralização é cara à Revolução que, embora apresentasse um caráter progressista, jamais foi democrática. O movimento, neste sentido, caminhou para “dentro do Estado”, que acabou reprimindo as manifestações populares. O autor mostra que, embora as propostas das elites que dirigiram o movimento não tenham sido de fato revolucionárias, a conjuntura histórica na qual a Revolução tem lugar era, o que teria levado à importantes transformações no Estado, com a superação do liberalismo e da política dos governadores de Campo Salles.

Castro (1980) apresenta um argumento diferente de Octávio (1980) Para a autora, a política centralizadora assumida pelo chefe do governo provisório rompia com as práticas tradicionais da Primeira República e fugia à plataforma da Aliança Liberal que

fizera a Revolução de 30, implicando, portanto, que a idéia de centralização não fazia parte dos interesses oligárquicos.

Apesar das discordâncias é inegável que Estado construído com a Revolução de 30 passou por um processo de centralização, independentemente de esse ser ou não o objetivo da Aliança Liberal.

4. O Governo Provisório e a Assembléia Constituinte de 1933-4

Durante o Governo Provisório houve uma divisão no interior das forças que haviam feito a Revolução. Enquanto os grupos vencidos estavam enfraquecidos, as Forças Armadas saíram bastante fortalecidas do movimento de 30. Assim, vamos ter a configuração de dois blocos: de um lado o tenentismo como representante das Forças Armadas e vitorioso na Revolução, e, de outro, as oligarquias, grupo que perdera parte de seu poder com a derrota na Revolução. Essa dualidade de interesses vai se fortalecer com o surgimento da discussão sobre a elaboração de uma nova Constituição.

Quando Vargas assumiu a posição de chefe do Governo Provisório, a Constituição de 1891 perdeu sua vigência, ficando o governo Vargas sem uma norma jurídica que legitimasse seu governo.

O fim da vigência da Constituição de 1891 gerou uma série de modificações. Houve, acima de tudo, uma ruptura com os ideais de liberalismo e de governo representativo presentes nessa Constituição. O presidente teve, assim, o controle sobre o poder Executivo e Legislativo e governou por decretos-leis.

Esperava-se, contudo, que essa situação fosse provisória, já que havia a possibilidade de convocação de uma Assembléia Constituinte. Esse foi um período de grande instabilidade política, gerada pela falta de orientação do governo e pela crise do capitalismo internacional de 1929, que teve repercussões sérias na economia nacional.

Houve, no entanto, uma demora para a eleição de uma Assembléia Constituinte, o que gerou descontentamentos em diversos setores da sociedade que desejavam a restauração da ordem legal. Esses descontentamentos criaram uma série de pressões. Uma nova Constituição restauraria a legalidade do poder de Vargas, legitimando seu governo. O Poder Constituinte é aquele que estabelece uma organização jurídica a um Estado que limita a sua ação, e, portanto, a idéia de constituinte trazia em si a possibilidade de uma reforma política e de um retorno à democracia representativa.

Podemos localizar as origens da Constituinte de 34 ainda na Revolução de 30, embora os movimentos estejam separados por quatro anos de um governo inconstitucional. Alguns setores que haviam feito a revolução eram justamente os que pressionavam o governo para a convocação de uma Assembléia. O Partido Republicano Paulista, por exemplo, interpretava a Revolução de 1930 como uma revolta contra São Paulo, já que a oligarquia paulista fora afastada dos centros de decisão política após a Revolução de 30.

A falta de resposta do governo frente às pressões exercidas pela Assembléia Constituinte, deu início ao processo revolucionário conhecido como Revolução Constitucionalista de São Paulo de 1932.

Saes (1985) argumenta que a Revolução Constitucionalista de 1932 foi obra da burguesia cafeeira representada pelo Partido Democrático Paulista que viu seu poder político reduzido diante do fortalecimento do governo federal e da nomeação de interventores pelo mesmo. A burguesia se ressentia por causa da política intervencionista do Estado, que afastava seus quadros da elaboração de políticas econômicas, assim como com a presença dos tenentes dentro do governo do estado de São Paulo. A idéia de constitucionalização do país torna-se, portanto, o *slogan* dessa oligarquia.

Por outro lado, o grupo tenentista defendia argumentos anticonstitucionais e desejava a manutenção da atual situação, colocando-se, mais uma vez, contra os interesses da oligarquia.

Carone (1982) enfatiza a dualidade de interesses que se constituiu naquele momento entre as oligarquias e os tenentes, mas destaca que embora o tenentismo mantivesse o poder político, as oligarquias tinham o poder econômico. A hegemonia econômica não impedia, contudo, que as oligarquias se sentissem colocadas em segundo lugar no sistema político. Os tenentes, por seu lado, desejavam eliminar as oligarquias do jogo político, alguns deles inclusive encaravam os partidos regionais como os responsáveis pela permanência das práticas oligárquicas e pretendiam, portanto, desorganizar as máquinas partidárias estaduais. Em fevereiro de 1932, os tenentes apresentaram um programa de organização nacional, no qual se fez presente a convivência entre corporativismo e liberalismo, contradição que ficou visível na Carta de 34.

Foi nesse contexto que ocorreu a Revolução Constitucionalista de São Paulo, em julho de 1932, que, embora derrotada, obteve a desejada Constituição em 1934, fato

que, para Carone (1982), significou a vitória das oligarquias sobre o tenentismo, pois Vargas se viu obrigado a ampliar as bases políticas de seu governo. É interessante destacar que os mesmos tenentes que haviam derrubado a República Velha agora se colocavam contra uma instituição tão cara à democracia, que é a Assembléia Constituinte eleita pelo povo. Essa situação colocava o governo federal diante de um dilema. Tanto as oligarquias quanto os tenentes eram elementos fundamentais para o Estado; as oligarquias do ponto de vista econômico e os tenentes porque eram a sustentação política do regime. O desfecho desse episódio foi a vitória das oligarquias, que, embora derrotadas no processo revolucionário pelas tropas do governo federal, conseguiram mais tarde a Constituição.

A Revolução durou três meses, de 9 de julho à 2 de outubro. Militarmente São Paulo saiu derrotado.

Apesar do fim da Revolução, continuaram as pressões para que o governo adotasse uma ordem legal através de uma Constituição. Dessa forma, em 24 de fevereiro de 1932 é criado o novo Código Eleitoral e, em maio do mesmo ano, são marcadas as eleições para a Assembléia Constituinte, que deveriam ocorrer em 3 de maio de 1933.

A Constituinte tomou posse no dia 15 de novembro de 1933 e a Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934.

A composição da Assembléia era bastante diversa. Havia entre os constituintes políticos da República Velha, políticos que surgiram com a Revolução e políticos eleitos pelos sindicatos. Andrade (1988) afirma que a Constituinte de 1934 pretendia demonstrar a falência da democracia liberal e a inauguração de uma democracia social. Ela pode ter sido baseada na Constituição alemã da república de Weimar, 1919, a primeira a legislar sobre direitos sociais. A Constituição de 1934 prevê a separação dos poderes e proíbe que os mesmos deleguem suas atribuições, características das democracias liberais. No entanto, a Constituinte aboliu a idéia de bicameralidade do Congresso Nacional, retirando as funções do Senado, de acordo com o artigo 22:

Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Entre as bancadas que compunham a Assembléia Constituinte de 1934 havia um grande consenso em torno da necessidade do federalismo, pois a centralização havia bloqueado o poder das oligarquias regionais. Faziam também uma crítica sobre a

hipertrofia do Poder Executivo que teria sido responsável pelo enfraquecimento do Poder Legislativo. No entanto, essas críticas não tinham um caráter democrático, mas baseavam-se nos interesses particulares dos partidos. A bancada mineira, por exemplo, fazia crítica à hipertrofia dos executivos federais e estaduais, mas o fato é que essa crítica vinha de encontro aos seus interesses de garantir mais o poder dos estados. Por seu lado, a bancada paulista também defendia seus interesses, manifestando a necessidade de maior controle sobre o Executivo. De uma forma geral os estados com maior poder político criticavam um Executivo forte, pois este criava obstáculos ao poder estadual.

Bonavides e Andrade (1991) indicam que a Constituição de 1934 traz algumas contradições. Por um lado, ela apresenta certo liberalismo quando se manifesta a favor de eleições livres, do voto universal, na autonomia dos poderes e da liberdade individual. Por outro lado, há também certo autoritarismo, pois ela amplia as atribuições do Poder Executivo, apesar das discussões e críticas sobre a hipertrofia desse poder.

Vianna (2001) também aponta algumas contradições presentes na Constituição de 34, que diz respeito a uma combinação de liberalismo e corporativismo, em uma sociedade onde quase não havia mais liberais, apenas aquele liberalismo defendido pelas antigas oligarquias dominantes.

Segundo Vianna (1978):

O modelo de liberalismo preconizado pelos ditos constitucionalistas logo mostrará seus limites e hesitações. Nada mais aspiram do que revitalizar a antiga federação, fazendo recuar o governo central das novas posições assumidas no pós-30. Afora isso, a recorrência à ortodoxia liberal da década de 90 não passa de uma impostação do discurso, incapaz, por isso mesmo, de polarizar outras correntes de opinião (VIANNA, 1978, p.153).

A principal limitação dessa constituinte brasileira foi sua relação com o chefe do governo. Gomes (1980) indica que a Constituição de 1934 foi uma concessão de Vargas, que previa controlar todo o processo de constitucionalização. Hambloch (1981) também destaca alguns problemas com a Constituição de 1934:

A nova Constituição (de 1934) não contém uma única variação no sentido ou alteração das palavras que de qualquer modo modifique a tendência inevitável para a concentração de poderes autocráticos nas mãos do Presidente da República. Na verdade, não estava mesmo nas cogitações da maioria dos membros

constituintes limitar aqueles poderes. O caráter vital e essencial da nova Constituição é sua reafirmação do presidencialismo (HAMBLOCH, 1981, p.85).

A consolidação do Estado constitucional ocorreu concomitantemente com o declínio do poder dos tenentes. Em 1935, o Clube de 3 de Outubro, a mais importante agremiação tenentista, foi dissolvida. Também nesse ano a Constituição de 1934 foi suspensa, pois fora decretado estado de sítio.

A Assembléia Constituinte de 1933-1934 elegeu Getúlio Vargas como presidente da república por quatro anos, determinando que ele não poderia concorrer a outro mandato consecutivo. A Constituição de 1934 previa, assim, eleições presidenciais para 1938.

Contudo, antes que se instaurasse um processo eleitoral, Vargas já estava preparando, junto com seus generais, um golpe de Estado, através do qual ele se manteria no poder sem a realização de um novo processo eleitoral. Um Estado centralizado era um desejo que Vargas compartilhava com a alta cúpula das Forças Armadas, que, portanto, apoiaram o golpe. Dessa forma, em 10 de novembro, os congressistas foram impedidos de entrar no Congresso pelas tropas do Exército e Getúlio anuncia, então, naquela mesma noite, a nova Constituição.

5. O Golpe de 1937

Vargas era partidário das doutrinas autoritárias que se espalhavam pela Europa e aproveitou-se da vitória do fascismo para realizar o golpe de 1937, moldando-o de forma a obter um caráter mais brasileiro. Sola (1984) aponta, contudo, que o golpe dado por Vargas é diferente daqueles ocorridos na Europa nesse período e que, portanto, não deve ser identificado com os mesmos. Segundo a autora citada, Estado Novo não foi, portanto, o resultado de uma transposição do fascismo europeu.

O fascismo implica um sistema autoritário de dominação, como ocorreu durante o governo Vargas, mas também implica no monopólio de um partido único e não tivemos representação partidária legal durante o Estado Novo. Por outro lado, assim como na ideologia fascista, o autoritarismo getulista estava fundamentado em uma exaltação do chefe de governo e em um culto à nação. O fascismo também se baseava na colaboração das massas dentro de um sistema corporativo, como ocorreu no Brasil.

No entanto, o autoritarismo getulista nunca teve um alvo imperialista, que visasse destruir as potências mundiais.

Independentemente das diferenças, o autoritarismo marcara, sem dúvida, a cultura dos anos 30 e ambos, fascismo europeu e autoritarismo brasileiro, faziam uma crítica ao liberalismo.

Carvalho (2001) mostra que, no Brasil, o liberalismo político foi se degradando com a política oligárquica da Primeira República, o que justifica as críticas contra ele.

Embora a reconstitucionalização de 1934 parecesse apontar para o ressurgimento de um regime democrático, o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, que resultaria no Estado Novo, destruiu essa possibilidade.

O chamado Plano Cohen é considerado o catalisador do processo golpista. De acordo com Santos (1978), faz parte da prática política autoritária apelar para uma oposição perversa que ameaça o poder e, que, portanto, deve ser vigiada e controlada. Durante o governo Vargas a ameaça perversa eram os comunistas.

Assim, foi espalhada uma notícia que afirmava a existência de um plano que em breve consolidaria um regime comunista no país. A notícia criou grande apreensão. O documento teve grande repercussão na imprensa e Vargas acabou convencendo o Parlamento a decretar estado de guerra. Assim ocorreu o golpe de Estado, com a publicação em jornais e o anúncio nas rádios de que o país tinha um novo regime político.

A definição de golpe de Estado deixa claro que se trata de uma maneira de fortalecer o poder e supõe sempre uma mudança no governo. O golpe é feito através da violação da ordem legal por aqueles que controlam o poder político. O apoio das Forças Armadas ou, pelo menos, sua neutralização, é uma característica de muitos golpes de Estado. Em geral, os golpes ocorrem de forma repentina, evitando-se o uso da violência física. A definição vai ao encontro do que ocorreu no Brasil. Getúlio Vargas planejou o golpe visando fortalecer seu poder e teve amplo apoio das Forças Armadas.

Há uma literatura que vê na falta de atuação política da sociedade civil as razões que possibilitaram o golpe. Fausto (2002), por exemplo, aponta que a falta de organização das classes sociais, das associações representativas e dos partidos políticos fazia do autoritarismo uma constante na cultura política do país. De acordo com esse autor, não havia naquele momento uma classe social que assumisse um papel hegemônico, o que implicaria em uma tendência do Estado de se colocar como condutor dos conflitos entre as forças sociais.

Diniz (1978) completa o argumento de Fausto ao apontar que ausência de hegemonia da burguesia permitiu que o Estado exercesse primazia no novo processo de desenvolvimento econômico que se delineava na década de 30 e, portanto, se colocava como o único possível condutor de mudanças concretas em todos os níveis. Segundo Diniz (1981, p.84) essa crise de hegemonia, “em que os diferentes setores da classe dominante são incapazes de controlar a máquina política, criando-se, assim, condições favoráveis à formação de um Estado forte”. (...) e “...o fortalecimento do Executivo aparece como condição de preservação da ordem e, portanto, de sobrevivência dos grupos dominantes”. A autora, portanto, compreende o processo de construção do Estado Novo como o resultado de uma crise de poder, onde o Estado torna-se canalizador de conflitos e interesses divergentes. Diniz(1978) entende o processo gestado ao longo do período 1930-45 como a passagem de um Estado ausenteísta para um Estado intervencionista, que tomou para si todo o sistema decisório.

Franco (1965, p.79) destaca que Vargas não tinha comprometimento “... com as instituições tradicionais da República Brasileira: a liberdade de imprensa, a independência do Judiciário, o papel do Congresso, a autonomia dos estados, o rotativismo do poder mineiro-paulista”. Para esse autor, o golpe de 37 teria sido fruto da supremacia do antiliberalismo e suas relações com as doutrinas autoritárias que prevaleciam na Europa.

O Estado Novo foi uma construção de Vargas, dos militares e de grupos burocráticos e foi lentamente gestado ao longo dos sete primeiros anos em que Vargas esteve no poder. A votação da Lei número 38 de 4 de abril de 1935, chamada Lei de Segurança Nacional, era um forte indicativo de que aumentavam as restrições à liberdade. A lei é justificada pelo Exército através de acusações de instabilidade social. A LSN passa a ser fundamental para o Estado, pois previa a possibilidade de coagir qualquer ato que pudesse questionar o Estado. Em março de 1936 é instituído o “estado de guerra”, suspendendo as imunidades parlamentares e este foi sendo repetidamente prorrogado. Em setembro do mesmo ano foi organizado o Tribunal de Segurança Nacional, que deveria julgar os crimes do “estado de guerra”. Assim, com a instituição do “estado de guerra” todos os direitos básicos assegurados pela Constituição de 34 poderiam ser suprimidos pelo governo.

O golpe foi constantemente justificado por Vargas como o único meio de realizar os interesses universais da nação e livrar o país das ameaças comunistas. A idéia de que havia um inimigo real a ser combatido criou uma doutrina de segurança

nacional, que foi constantemente acionada pelo ditador para a manutenção de sua autoridade. O argumento nacionalista e a idéia do bem da Nação estiveram sempre presentes nos discursos de Vargas. Segundo ele, seria necessário constituir uma identidade entre o Estado e a Nação, que apenas poderia ser concretizado se o Estado exercesse completo controle sobre a sociedade, de modo que não poderia haver mediadores entre ambos, ou seja, abolia-se a possibilidade de haver representação política.

É de importância fundamental para uma política autoritária acabar com qualquer tipo de oposição. É justamente por isso que Vargas dissolveu os partidos políticos, acabando com clivagens ideológicas que pudessem questionar suas estratégias neutralizando, assim, as possibilidades de representação da sociedade. O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) foi um importante instrumento de imposição ideológica do Estado Novo. Goulart (1990, p.19) afirma que: “Através do DIP – agência governamental – o Estado veiculava seu projeto político-ideológico, procurando firmá-lo como socialmente dominante. O reconhecimento desse discurso pela sociedade traduzia a legitimidade que ela outorgava ao governo”.

Farias (2004) mostra que em governos autoritários o Estado tenta se apresentar como uma escolha do povo, usando de estratégias para enfatizar que as demais formas política não são adequadas. Foi o que ocorreu através do DIP.

O golpe resultou da união de tendências variadas. Sola (1984) destaca que as Forças Armadas, especialmente na figura do General Góes Monteiro, chefe do Estado-Maior do exército e do General Gaspar Dutra, Ministro da Guerra, tiveram papel fundamental na articulação do golpe. Segundo a autora, muitos oficiais saídos do movimento tenentista e participantes do movimento Integralistas, também foram elementos essenciais no golpe de 10 de novembro. A Igreja também manifestou seu apoio, assim como certos grupos oligárquicos agrários, que compunham o governo federal. Percebe-se, portanto, que o Estado Novo estava representando boa parte das classes dominantes que viam como única possibilidade de modernização do país a intervenção de um Estado autoritário.

Sem dúvida, o golpe implicou em mudanças fundamentais nas instituições políticas brasileiras, que eram consequência, antes de tudo, do fortalecimento do Executivo federal e do alto grau de autonomia que o Estado ganhou em relação à sociedade. Em 1937 concomitantemente com o fechamento do Parlamento, das assembleias estaduais e das câmaras municipais, o presidente ganhava o poder de emitir

decretos-lei em todos os assuntos do governo. De acordo com o artigo 13 da Constituição de 1937:

Art. 13. O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes (...).

Vargas, assim, colocou em extinção a ordem política vigente, fazendo severas críticas ao liberalismo do período anterior inaugurando um novo momento para a República, em que o país seria dirigido pelos interesses do centro. Silva (1988) afirmou:

Por outro lado, essa resignação a um poder absoluto, a atitude de reconhecer tacitamente o Executivo como poder absoluto que *acaba por se sobrepor ao Estado como um todo*, ou a encarná-lo, parece atender a uma conveniência atávica, a necessidade da existência de um poder paternal, um Estado do qual tudo se possa pretender e esperar, ao qual tudo se possa pedir, e em cujas costas deixar a responsabilidade por tudo o que não se faz, ou faz mal-feito (SILVA, 1988, p.131).

O golpe veio com a promessa de Getúlio de que seriam realizadas eleições presidenciais em 1943. Sabe-se que a promessa não foi cumprida com a justificativa de que a situação mundial, com a Segunda Guerra na Europa, não permitia a realização das eleições, dado o clima de incerteza.

6. A Constituição de 1937

A institucionalização do Estado Novo ocorreu a partir da outorga de uma Constituição autoritária escrita por Francisco Campos, advogado e jurista que participou ativamente do governo Vargas. Campos tinha inclinações claramente antiliberais e defendia que a ditadura era o regime ideal para a sociedade de massas que se formava no país. Foi nomeado Ministro da Justiça de Vargas alguns dias antes do golpe. De acordo com Carone (1976), Francisco Campos estava ligado às oligarquias mineiras e era adepto do fascismo.

A Constituição de 1937 nunca foi de fato aplicada. Bonavides e Andrade (1991) afirmam que a vida constitucional foi paralisada desde o golpe. Para Thomas Skidmore (2003, p.57 e p.61) “o golpe de novembro de 1937 fechou o sistema político”. E “... o

Estado Novo foi uma saída autocrática e não partidária para a inexperience política do Brasil e do subsequente impasse político de meados da década de 30”.

Segundo Carone (1976), a Constituição foi escrita baseada em Constituições estrangeiras, nas quais predominavam regimes autoritários, como Polônia, Alemanha, Itália, Portugal, Lituânia e Áustria. A Carta italiana “Del Lavoro” de 1927 teria sido de grande inspiração para Francisco Campos. Nas palavras de Carone (1976):

O estudo detalhado de cada uma das influências mostra-nos que as incorporações estrangeiras não só são de caráter coercitivo, mas todo o seu conteúdo social e institucional se baseia na possibilidade de limitar a noção de liberdade e a introduzir experiências fascistas (CARONE, 1976, p.156).

A criação do Conselho de Segurança Nacional também foi obra da Constituição de 1937, estabelecendo instrumentos para a defesa do próprio Estado.

Art 162 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização.

O Conselho de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha.

No artigo 186 da Constituição outorgada, era declarado estado de emergência em todo o país, o que implicava que era possível ordenar prisões, exílio e invasão domiciliar:

Art 186 - É declarado em todo o País o estado de emergência.

O estado de emergência foi prorrogado até o fim do Estado Novo. Em 1938, os grupos oposicionistas ao governo que ainda resistiram foram derrotados com violência. Basta lembrar como Luis Carlos Prestes foi preso nesse momento por fazer parte do Partido Comunista que resistia na clandestinidade.

Em relação do Poder Legislativo, a Carta de 1937 determinou que ele fosse exercido pela Câmara dos Deputados, por um Conselho Federal e pelo presidente. Haveria também um Conselho para substituir o Senado que seria formado por um representante de cada estado e mais dez pessoas indicadas pelo próprio presidente. A submissão do Legislativo pelo Executivo está evidente na própria Carta, como mostram os artigos 38 e 39:

Art 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

As atribuições do Presidente da República eram, por seu lado, bastante amplas. É o que mostra os artigos 73 e 74:

Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

Art 74 - Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução;
- b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12 e 13;

De acordo com o artigo 187 da Constituição de 37, ela deveria ser submetida a um plebiscito para aprovação nacional, o que nunca ocorreu:

Art 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República

A Constituição também previa eleições para o Parlamento depois do plebiscito, como ele nunca ocorreu, o Legislativo ficou permanentemente abolido.

Art 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

A Constituição renovou o mandato presidencial de Vargas, estabelecendo que o mesmo duraria seis anos.

7. O Caráter do Estado Novo

A centralização política foi o resultado de reformas jurídico-institucionais que concentraram o poder no aparelho burocrático-estatal.

Fausto (2002) indica que a mentalidade estadonovista estava pautada em cinco elementos: nacionalismo difuso, integração nacional, centralização, hierarquia e visão antipolítica. Vamos procurar compreender cada uma delas.

Nas décadas de 20 e 30 ocorriam acirradas críticas ao excesso de regionalismo na sociedade brasileira. O jurista Miguel Reale, em artigo publicado pela Revista *Panorama* em 1936, compartilha dessa crítica, destacando que cada estado possuía demasiada autonomia no que diz respeito à estrutura jurídica e à economia. Reale vê como consequência disso a existência de uma política despolarizada no país. Esse tipo de crítica fundamentou a Revolução de 30, que pretendia transformar as relações entre o governo federal e os estados. Defendia-se que a União deveria ter supremacia sobre os estados, que, devido à forte tendência federalista da Constituição de 1891, acabavam por ultrapassar seus limites, invadindo questões que eram consideradas federais, não estaduais.

O governo Vargas incorporou largamente esse pensamento nacionalista, pois o Estado Novo implicou no alargamento do poder presidencial na esfera administrativa, retirando funções dos governos estaduais e municipais, com a nomeação dos interventores. Sobre o assunto, a Constituição de 1937 afirma em seu artigo 9:

Art 9º - O Governo federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor, que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República.

As interventorias foram um elemento fundamental para o fechamento do sistema político, já que por meio delas as oligarquias regionais precisavam abdicar de seu poder. Elas foram regulamentadas em 1939, em um decreto presidencial que declarava que os interventores seriam os representantes do presidente nos estados. A consolidação do sistema de interventorias acabou por tirar dos estados qualquer possibilidade de legislar.

As interventorias significavam, sem dúvida, a imposição do governo federal sobre as elites políticas dos estados e implicavam a perda de autonomia regional e

extração do poder dos estados, inaugurando um processo de nacionalização da política. A teoria política reconhece que um dos meios de limitar o poder do Estado é justamente através da divisão territorial do mesmo, ou seja, da descentralização. Por meio dos ataques ao federalismo e com as interventorias, Vargas fazia o movimento contrário, ampliando o poder do Estado.

A retirada de parte do poder dos estados e municípios, no entanto, revestia-se, no discurso estadonovista, da necessidade de combater os males causados pelo excesso de “localismo” da sociedade brasileira. Assim, conforme Souza (1976), as oligarquias regionais acabaram vinculadas ao sistema burocrático governamental, pois a relação centro-estados se dava agora pelo caminho de dois intermediários, as interventorias e os Departamentos Estaduais do Serviço Público, os “daspinhos”. Dessa maneira, os estados e municípios ficavam atrelados ao governo federal que tinha, assim, seu poder largamente ampliado.

A modernização do aparelho de Estado realizada por Vargas foi, de acordo com Bonavides e Andrade (1991), acompanhada do desenvolvimento de uma burocracia que possuía amplos poderes. Para os autores era justamente essa tecnoburocracia que de fato exercia o papel de Poder Executivo. Para Bonavides e Andrade (1991, p.333): “A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo”.

Vargas também procurou criar estratégias para racionalizar as lutas de classe, com o intuito de manter de forma segura o desenvolvimento do capitalismo. Tratava-se de uma aliança interclassista que buscava alcançar o consenso das massas. A criação dessa tecnocracia também estava profundamente ligada ao projeto de desenvolvimento capitalista regulado pelo Estado.

É igualmente necessário considerar todo o conjunto de conselhos e institutos econômicos que foram criados para possibilitar a intervenção do Estado em matérias da economia. Podemos exemplificar com os institutos do Açúcar e do Alcool de 1933 e com o Conselho Nacional do Café de 1931, entre muitos outros. Destacam-se também o Conselho de Águas e Energia de 1939, a Comissão do Vale do Rio Doce de 1942 e a Companhia Siderúrgica Nacional, de 1941, que visavam à nacionalização das riquezas naturais do país e a construção da indústria siderúrgica.

De acordo com Silva (1988), esses órgãos facilitavam a intervenção do Estado na economia e faziam parte de um movimento para aumentar o poder do Executivo.

Dessa forma, esses órgãos se proliferavam e se constituíam como parte do aparelho de Estado, que cada vez mais se afastava da sociedade. O autor afirma que o resultado desse processo é um vazio de representação, já que as decisões políticas são tomadas em nível técnico.

Verificou-se, portanto, toda uma reformulação da administração pública, com a construção de uma burocracia que não estava ligada a interesses partidários, mas, pelo menos teoricamente, vinculada aos interesses da nação, na qual prevalecia a idéia de que os servidores públicos tinham que se identificar com a ideologia do Estado e não com clivagens partidárias.

O Departamento Administrativo do Estado Novo (DASP), criado em 1938, representava o ápice do processo de burocratização projetado pelo governo Vargas que, dessa forma, criou um forte instrumento de controle sobre o país. A princípio, com o DASP, os funcionários da administração pública não seriam mais contratados por meio de favoritismo e nepotismo, mas sim por mérito e eficiência. Contudo, o órgão não foi capaz de acabar completamente com o clientelismo. O Departamento concentrava muitas atribuições e mantinha muito poder, que incluía, segundo Draibe (1985), a revisão da legislação e a suspensão dos decretos dos interventores. *

Decreto-Lei n.º 579, de 30/07/1938: Art. 1º - Fica criado, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) diretamente subordinado ao Presidente da República.

Vianna, (2001) um dos principais teóricos brasileiros do autoritarismo, defendia que a ordem jurídica deveria ser submetida às dimensões técnicas e econômicas. O Estado Novo, assim, valorizou essa análise com a construção do aparelho burocrático do Estado.

Deste modo, a implicação política da construção burocrática do Estado Novo é bastante reveladora. Navascues (1994) mostra que as decisões políticas deixam de ter um encaminhamento político. A administração foi tirada das mãos dos políticos e foi entregue aos técnicos. Logo, foram convocados a decidir aqueles que detinham algum tipo de conhecimento específico, que não eram, necessariamente, representantes dos interesses do povo. A tomada de decisões não foi realizada pelo Congresso Nacional, enquanto representante do povo, mas sim por meio desses órgãos técnicos que representavam exclusivamente o poder Executivo. Os critérios científicos tornaram-se elementos a serem levados em conta nas decisões de ordem política. Acreditava-se que, dessa forma, a demagogia inerente à prática política feita através de partidos políticos e do Congresso Nacional seria eliminada, assim como o poder local dos coronéis. De acordo com Navascues (1994, p.67): “nesse sentido, a eficiência e a impessoalidade

implicou na substituição dos órgãos políticos pelos técnicos”. Para a autora, a intervenção do Estado nas esferas econômica, política e social significou que a razão política teria sido substituída pela razão técnica.

Apesar das acirradas críticas feitas ao Estado Novo, devido ao seu caráter totalitário, é inegável, como vimos acima, que o ditador desenhou um engenhoso plano de reformas para o Estado. Iglésias (1993) afirma que apesar do caráter antidemocrático do Estado Novo, ocorreram grandes realizações materiais no período. Getúlio Vargas pretendia ativar um projeto modernizante para o país, do qual o Estado seria o condutor.

Para Vianna (2001), o Presidente associou os objetivos da industrialização com a idéia de construção da soberania nacional, apontando que a saída para a crise seria a presença indutora do Estado para o fortalecimento do mercado interno. O intervencionismo estatal também foi fundamental para sustentar o processo de industrialização.

É essencial destacar, porém, o caráter corporativista dessas reformas. O corporativismo, de uma maneira geral, visa à neutralização de focos de conflito, sejam eles econômicos, sociais e ideológicos, e se apresenta como uma solução aos problemas da democracia representativa. O indivíduo seria absorvido pelo Estado, negando o conflito como função inerente ao jogo democrático, enquanto o liberalismo era visto como uma ideologia anacrônica. O corporativismo brasileiro, por sua vez, se fundamentou em um projeto que pretendia modernizar sem, contudo, tirar o poder das antigas elites, agora submetendo as classes trabalhadoras, que surgiam no cenário político, ao seu domínio.

Assim, a política social de Vargas objetivava estabelecer a paz social, submetendo as classes subalternas através de uma legislação trabalhista, eliminando os conflitos no campo econômico e com a luta de classes. Era o público se impondo arbitrariamente sobre o privado, e, mais do que isso, o nascimento do populismo getulista, com o qual se buscava institucionalizar a mediação do Estado sobre o operariado. Instaurou-se um processo de despolitização da sociedade e se institucionalizaram canais de repressão, como os sindicatos controlados pelo governo, neutralizando, assim, possíveis conflitos ideológicos e políticos.

Schwartzman (1983) descreve que, no início da década de 40, o Ministro da Educação e Saúde de Vargas, Gustavo Capanema, foi incumbido da tarefa de escrever um relato das realizações do governo de Getúlio Vargas. Schwartzman (1983) mostra que a obra peca pela falta de neutralidade, mas é interessante como um documento

revelador das ideologias criadas dentro do Estado naquele momento. É, por exemplo, bastante revelador como Capanema justifica a eleição de Vargas pela Assembleia Constituinte de 34. De acordo com o Ministro, essa escolha era um consenso da nação, pois Vargas era insubstituível. Capanema apresentou Vargas como o responsável por coordenar todos os interesses vitais do país e que a manutenção do seu poder era a vontade popular. Capanema(1983, p.42) também justificou o golpe de 10 de novembro de 1937. Ele fora necessário diante de uma suposta guerra civil que logo nasceria no país. Vargas teria, assim, livrado o país do caos: “Foi assim, como um imperativo de salvação nacional, que se instituiu o novo Estado brasileiro, em 10 de novembro de 1937“. interessante notar no discurso do Ministro de Vargas a exaltação do Estado Novo como um regime democrático representativo, no qual o reforço do poder só fora necessário para defender o país.

É também necessário enfatizar que o Estado Novo de Getúlio Vargas violou a clássica doutrina da separação dos poderes em um governo presidencialista. Tratava-se de um presidencialismo com um Executivo absolutamente fortalecido, uma vez que o Presidente governava por decretos-lei e, naturalmente, sem o Congresso Nacional. Vianna (1978) mostra que a tripartição dos poderes não fazia parte do discurso corporativista:

O poder Legislativo devia transferir-se para o Executivo, substituindo-se o parlamento pelos sindicatos, para onde a nacionalidade organizada por profissões canalizaria suas reivindicações (...) Tendo por suposto o esvaziamento da política, completa-se com a ação modernizadora do Estado (VIANNA, 1978, P.183).

Embora não tivesse abolido o Poder Judiciário, era o Executivo que detinha poderes legislativos. Há toda uma literatura que discute a questão dos três poderes no Brasil, que tende a destacar a subordinação do Poder Legislativo ao Poder Executivo em nossa história, fato que seria em parte responsável pelo nosso déficit democrático.

Boschi e Lima (2003) afirmam:

Uma forte associação do Estado com o Poder Executivo enseja, na literatura, debates relacionados quer à instabilidade das instituições da democracia representativa, quer à debilidade da sociedade civil. A uma visão que reduz o Estado ao Poder Executivo tenderia a corresponder uma interpretação da parca institucionalização dos partidos políticos, da atuação do

Poder Legislativo como arena dotada de baixo grau de autonomia, da submissão e baixa capacidade de iniciativa de diferentes segmentos da sociedade civil, do controle puro e simples dos setores subalternos e, finalmente, da essência mesma do processo de produção de políticas públicas a partir do isolamento de esferas decisórias da burocracia ligada ao Executivo. (BOSCHI e LIMA, 2003, p.198).

Entender a forma pela qual Vargas se apropriou desses dois poderes é fundamental para compreender o próprio debate na Assembléia Constituinte de 1946. Uma vez que se pretendia dar início ao processo de redemocratização do país, seria preciso reconstituir a engenharia institucional entre os poderes.

8. O fim do Estado Novo

Esse é o legado político-institucional herdado do Estado Novo, no qual os atores políticos tiveram suas práticas e proposições programáticas delimitadas. Apesar de todas as tentativas do governo de impedir o surgimento de oposições, a própria prática estadonovista de caráter autoritário, deu margem para que suas decisões fossem duramente questionadas e novas oposições passassem a ser organizadas.

O famoso “Manifesto dos Mineiros”, de 24 outubro de 1943, que exigia a volta da democracia, era um indicador da falta de apoio social ao governo Vargas. Essa foi a primeira manifestação clara contra a ditadura, tendo grande repercussão. O Manifesto foi uma crítica à falta de vida pública imposta aos mineiros pelo Estado Novo, assim como à perda dos direitos, da liberdade e das garantias constitucionais. Há uma ênfase nos abusos cometidos pelo regime autoritário, principalmente em relação à hipertrofia do Poder Executivo e do poder pessoal de Getúlio Vargas. É também ressaltada a luta contra o fascismo. O argumento é que se o país lutava para que a democracia fosse restabelecida na Europa o mesmo deveria acontecer no Brasil. O Manifesto despertou insatisfação no governo, o que levou à punição de mais de trinta dos signatários do mesmo, que foram retirados de seus cargos ou perseguidos. Um dos signatários do documento, Antonio Carlos Vieira Christo, comenta: “Uma vez editado, o conteúdo moral do documento, mais do que as palavras nele consignadas, bastou para abalar os alicerces do regime estadonovista.” (Cavalcanti, 1978, p.75).

Carone (1976), no entanto, destaca o caráter bastante conservador do Manifesto, embora, a princípio, parecesse liberal. Carone (1976) salienta que o Manifesto foi

escrito pela oligarquia mineira e defendia uma ideologia da classe dominante, com uma visão bastante elitista de democracia.

Assim, cada vez mais cresciam as pressões da sociedade civil para o fim do Estado Novo. Criticava-se a não participação de várias camadas da sociedade no exercício do poder. A pressão vem dos setores mais diversos: liberais, oligarquia e socialistas. Ao mesmo tempo o DIP perdia suas forças, tendo dificuldade de calar as reivindicações democráticas, ficando cada vez mais difícil coagir as oposições. O I Congresso Brasileiro de Escritores, de 1945, também exigia o retorno à democracia para garantir a liberdade de pensamento. O mesmo se pode dizer do movimento estudantil e da OAB, que também se manifestavam pela volta à liberdade.

Esse processo mostra como Estado Novo foi paulatinamente perdendo legitimidade, fator fundamental para a perpetuação de um governo. A legitimidade implica na substituição do princípio da obediência pela adesão, onde não é necessário o uso constante da força para manter o poder. O Estado Novo nunca teve a completa adesão de todas as camadas da sociedade e lentamente deixou de ser percebido como estando de acordo com os interesses e valores básicos daqueles que anteriormente haviam estado ao lado de Vargas, e sua legitimidade de seu governo passou a ser contestada por esses. O próprio exército, que tanto apoiara o presidente, se volta contra ele.

Faz-se necessário, assim, compreender o processo de transição entre o Estado Novo varguista e o retorno à democracia em 1945, com a elaboração da nova Constituição, que deveria substituir a Constituição autocrática de 1937. É claro que a transição não foi imediata, foi um processo gradual de acomodação, que mostra as dificuldades em romper completamente com o passado autoritário.

Entender a queda do governo Vargas é fundamental, especialmente porque revela as novas ideologias que marcaram aquele momento. De fato, o Estado Novo conseguiu manter uma admirável estabilidade, sustentada por meio da repressão a possíveis conflitos com o alto grau de concentração de poder que possuía o governo central. Essa estabilidade foi rompida com a Guerra na Europa, que trouxe consigo pressões pela democracia dentro do país. Vamos analisar mais demoradamente esse processo.

É preciso, em primeiro lugar, compreender que a derrubada da ditadura foi ocasionada por fatores externos e internos. Vargas procurou manter, durante certo tempo, uma política de compromisso ambígua com os Estados Unidos e com a

Alemanha, embora sempre tivesse manifestado certa simpatia pelo Eixo. Mas, em janeiro de 1942 o país rompe formalmente com o Eixo e entra na guerra em agosto. Esse era um desejo que o próprio exército, que sempre apoiara Vargas, manifestava. Ainda em março, Vargas havia assinado os Acordos de Washington, que garantiu um crédito de 200 milhões de dólares pela colaboração militar brasileira, que incluía a utilização de bases no Nordeste. É pouco depois, em 1943, quando se inicia a luta contra o fascismo, que a oposição liberal começa a ganhar espaço. Mas o início da restauração só se deu de fato em 1945, quando começou o processo de liberação da imprensa em março e se consolidou em 29 de outubro, com a intervenção de elites civis e militares. A assinatura do decreto de anistia em 18 de abril desse mesmo ano, também indica que o processo de abertura estava tomando forma.

Franco (1965) resume todo esse processo dizendo que a restauração da democracia foi marcada por algumas características que sempre assinalaram os movimentos políticos latino-americanos, que seriam o protagonismo das elites e a influência de ideologias estrangeiras.

Os 15 anos de governo Vargas foram marcados por contradições fundamentais, como aponta Vianna (2001). Em primeiro lugar, haveria um desajuste entre a sua política conservadora e autoritária e sua política social modernizante, embora corporativa. Ao mesmo tempo, verifica-se um processo de modernização econômica sem pluralismo político. Somado a esses dois fatores, enfrentamos a questão do combate contra o autoritarismo externo e a convivência com o mesmo dentro das fronteiras nacionais.

De forma sintética, Almeida Junior (1981) enfatiza três elementos que foram fundamentais para o fim do Estado Novo: a já mencionada guerra contra o nazi-fascismo na Europa, o crescimento das oposições internas e a retirada de apoio das Forças Armadas. É evidente que esses três fatores se relacionavam. Foi determinante a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, pois garantiu a manutenção dos nossos compromissos geopolíticos e econômicos com os Aliados, especialmente os Estados Unidos. Esse fato, como mencionado acima, gerou contradições, que mobilizariam o fortalecimento das oposições a Vargas. A posição de neutralidade desejada por Vargas indicava para a oposição que indiretamente o governo colocava-se do lado fascista. Ao mesmo tempo em que se consolidavam diferentes frentes de oposição, desde comunistas até liberais, Getúlio Vargas foi perdendo seu controle sobre as Forças Armadas. Isto gerou sérios problemas, uma vez que o presidente já perdera apoio de outras

importantes bases sociais. O ápice da retirada do apoio militar foi a entrevista do General Góes Monteiro em fevereiro de 1945, exigindo a realização de eleições.

Embora o governo começasse a ceder a algumas das pressões, não havia pretensões da parte de Vargas em modificar radicalmente a estrutura do regime. Acima de tudo, ele não intencionava deixar o poder. Porém, em determinado momento Vargas se viu obrigado a marcar eleições e a permitir a constituição de novos partidos políticos.

O retorno ao pluripartidarismo e o fato do próximo presidente ser eleito por meio de eleições livres era fundamental para legitimar o processo de redemocratização do país. Souza (1976) enfatiza que os partidos políticos são estratégicos em contextos de abertura política e as eleições são prova de que o novo governo se inicia por caminhos legítimos.

Assim, o governo foi vencido pelas pressões e acabou por emitir um Ato Adicional à Constituição de 1937 – Lei Constitucional número 9 -, em 28 de fevereiro de 1945, prevendo um decreto que fixaria a data das próximas eleições em 90 dias. De acordo com Edgard Carone (1985), é o Ato Adicional que marca o início do lento processo de queda do Estado Novo.

Em 28 de maio foi de fato decretado o novo Código Eleitoral, também conhecido “Lei Agamenon”, em homenagem ao Ministro da Justiça que elaborou o código. Este marcava a data para as eleições presidenciais e do Congresso Constituinte para 2 de dezembro de 1945 e para as eleições estaduais no dia 6 de maio de 1945.

A criação de novos partidos políticos era fundamental para o restabelecimento do regime democrático. De acordo com Santos (1978), a política democrática demanda o uso do diálogo através das oposições institucionalizadas por meio dos partidos políticos, que procuram encontrar soluções conciliatórias em meio a interesses heterogêneos. No entanto, o processo de criação de novos partidos políticos no fim do Estado Novo foi bastante criticado.

Em primeiro lugar, é importante salientar um dos dispositivos do decreto eleitoral que determinava que os novos partidos políticos deveriam ser de âmbito nacional e capazes de colher assinaturas de dez mil eleitores em um mínimo de cinco estados. Os partidos também deveriam estar representados nos três níveis, municipal, estadual e nacional. Entender essa regra, bastante arbitrária, é fundamental. Ela não previu um tempo maior para que os partidos políticos pudessem ser organizados devidamente. De acordo com Lima Jr. (1983), ela favoreceria os partidos formados

dentro do governo, como o PSD e o PTB, visto que se tratava de uma fase de estruturação partidária e o Estado estava no controle do processo.

Para Souza (1976, p.169), o sistema partidário que era recriado no país em 1945 surgiu sob “signo ideológico desfavorável” com “precária institucionalização”, já que a estrutura institucional do Estado Novo, com um Poder Executivo com excesso de força, determinava condições desfavoráveis para a criação de um sistema partidário. Completando o argumento da autora, Munck (1989,p.29) afirma: Brazilian political parties since Vargas have been relatively weak compared to the state.

9. O Retorno ao Pluripartidarismo

O primeiro nome à presidência lançado com a emenda constitucional foi o do Brigadeiro Eduardo Gomes. O nome do Brigadeiro evocava lembranças do movimento tenentista, do qual participara ativamente desde o episódio conhecido como “Os Dezoito de Forte de Copacabana”, em 1922, levante que inaugurou as revoltas dos tenentes contra o governo federal na década de 20. Durante o governo Vargas, Eduardo Gomes procurou não se envolver nas questões políticas e pediu exoneração do seu cargo após o golpe, justamente por discordar de Getúlio.

Foi em torno da candidatura do Brigadeiro que se formou a União Democrática Nacional (UDN), em 7 de abril de 1945. Benevides (1981) chama a atenção para essa característica da formação da UDN, pois, ao contrário da tradição, a candidatura de Eduardo Gomes surgiu antes do partido, que foi criado em torno dessa candidatura. Por isso mesmo o partido aglutinava os mais diversos grupos, que tinham como meta comum a reconquista da democracia e a derrota de Getúlio Vargas. O partido era composto por representantes dos setores agrários e bacharéis dos centros urbanos mais importantes e tinha a colaboração de grupos financeiros cariocas, mineiros e baianos. Benevides (1981) destaca que esses grupos tinham tendências políticas muito diversificadas, até contraditórias, e divide em cinco os grupos que fizeram parte do movimento de oposição ao Estado Novo: as oligarquias que perderam o poder com a Revolução de 30; alguns daqueles que foram aliados de Getúlio, mas que foram colocados de lado posteriormente; aqueles que acabaram se afastando do estado Novo; grupos liberais e personalidades de esquerda. De certa forma, a tomada de posição das classes oligarco-burguesas oposicionistas a favor de Eduardo Gomes era uma forma de preparar sua permanência no poder após as eleições.

No que concerne à sua filiação ideológica, os membros da UDN se consideravam como constitucionalistas liberais e enfatizavam a importância dos aspectos jurídicos para a configuração da democracia. Mas, como contava com setores tão diversificados, as metas traçadas acabaram sendo transitórias. Para Benevides (1981), somente o contexto dos anos 40, com a luta contra Vargas e pelo retorno das liberdades democráticas, poderia aglutinar grupos e propostas tão diversas. O discurso de Mangabeira (1980), que foi suplente na Constituinte de 46, é bastante revelador do espírito que animava o partido:

Mas tudo isso não é nada diante do nosso patriotismo, da nossa disposição de dominar as resistências, da nossa decisão de eliminar a ditadura, da nossa convicção de que estamos prontos para lutar e resolvidos a vencer. (...) Os brasileiros hão de corresponder à coragem cívica, à bravura moral com que o seu candidato – padrão insigne de austeridade e desambição - atendeu ao apelo popular que, de todos os pontos do país, o indicava como símbolo de suas esperanças, para extinção da ditadura e redenção do Brasil (MANGABEIRA, 1980, p.51-2).

A candidatura do próprio Vargas também era esperada, mas após manifestações estudantis, inclusive da UNE, ele afirmou que não se candidataria e acabou apoiando, relutantemente, a candidatura de Dutra.

Foi, assim, lançada a candidatura do Ministro da Guerra, o General Dutra e, em maio, é fundado o Partido Social Democrático (PSD). Eurico Gaspar Dutra, ao contrário de Eduardo Gomes, esteve envolvido na repressão contra as revoltas tenentistas e aproximou-se de Vargas por ocasião da Revolução Constitucionalista de 32, mas acabou participando do golpe militar que ocasionou a queda de Vargas.

O partido, uma criação do Estado getulista, foi consolidado por meio de convocações feitas pelos próprios interventores nas cidades. Os nomes de relevo no partido eram políticos que haviam prestado serviços às interventorias e a maioria deles pertencia aos clãs oligárquicos estaduais, o que dava um caráter evidentemente oligárquico e conservador ao partido, que também defendia a estatização e doutrinas autoritárias. Era principalmente aos setores agrários que o partido pretendia dar voz. Mas entre seus representantes, também encontramos profissionais liberais, intelectuais e latifundiários, conquistando, conjuntamente, a colaboração dos industriais.

Embora ambos os partidos tivessem um discurso democrático e tenham sido criados em um contexto de redemocratização, não podemos afirmar que eram de fato

democráticos. Com efeito, é difícil falar em democracia plena na década de 40. A UDN e o PSD compartilhavam uma visão específica de democracia, que defendia a manutenção da estrutura de classes e o direito de propriedade, ao mesmo tempo em que ia ao encontro de algumas necessidades dos trabalhadores, como a liberdade de opinião, de organização partidária e sindical. Almino (1985), no entanto, localiza certa ambigüidade nesse modelo de democracia:

A contradição do pensamento jurídico-liberal vinha da dupla necessidade de, para realizar o consenso, dar liberdade à classe operária e, para evitar a ameaça à ordem estabelecida, impor controles ao exercício da liberdade. (ALMINO, 1985, p.67)

Carone (1976) percebe que, apesar de suas diferenças fundamentais, a UDN e o PSD pretendiam o estabelecimento de governos elitistas, nos quais o regime político representasse apenas o interesse de uma minoria, sem democracia de fato.

De qualquer forma, não podemos deixar de notar que as mesmas Forças Armadas que derrubaram Vargas agora contavam com dois de seus membros como candidatos à presidência: o Brigadeiro Eduardo Gomes e o General Eurico Gaspar Dutra.

Em agosto de 45, iniciou-se um movimento organizado pelo próprio Vargas que ganhou o nome de “queremistas”, cujo objetivo era a constitucionalização do país com Getúlio Vargas no poder. De acordo com Weffort (1980), essa foi a primeira vez que as massas se manifestaram de forma populista. Esse movimento, que tinha como arquiteto o Ministro do Trabalho Marcondes Filho, um dos conselheiros de Vargas, fez com que a oposição desconfiasse que o ditador pretendia continuar no poder. Entre os ingressantes desse movimento também estava Hugo Borghi, um dos articuladores do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

O Partido Trabalhista Brasileiro se baseava em um modelo corporativista de democracia, na qual o Estado seria o “doador” dos direitos ao trabalhador. O Estado deveria englobar toda a sociedade para conciliar interesses opostos. Eram os operários urbanos organizados que representavam o PTB e que, a princípio, também contavam com o apoio de Vargas. Com o fim desse apoio, os membros acabaram fragmentando suas preferências: alguns apoiavam Dutra, outros acabaram se virando para as fileiras comunistas, outros estavam do lado da candidatura de Vargas para os cargos a que se elegera no Congresso.

Também é necessário destacar a participação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) nesse momento, que permanecia na ilegalidade desde a Intentona Comunista de 35. A princípio e para surpresa de muitos, seu grande líder, Luiz Carlos Prestes apoiou a continuação de Vargas no poder e o adiamento das eleições presidenciais, sob o slogan da “Constituinte com Getúlio”, mas, com a deposição do ditador, o partido lança um candidato à presidência - Yedo Fiúza.

Fiúza não era militante do partido e nem mesmo era comunista. Foi eleito presidente de Petrópolis em 1934 e, durante o Estado Novo, foi diretor geral do Departamento de Estradas de Rodagem. A candidatura de Fiúza foi, portanto, uma surpresa para muitos.

Os comunistas entendiam que a democracia burguesa era plausível naquele momento. O argumento era que a necessidade de modernização do país andava de mãos dadas com a burguesia. A democracia seria a maneira pela qual o capitalismo atingiria o desenvolvimento pleno no país e, assim, tornaria possível no futuro, uma revolução socialista. Quando Vargas é derrubado pelo golpe militar o PCB continua do lado do ditador e acaba também apoiando o governo Dutra.

De uma maneira geral, podemos perceber, de um lado, os liberais, com suas acirradas críticas ao regime e, de outro, o próprio Vargas, manifestando intenções de redemocratizar o país.

Lamounier e Meneguello (1986) destacam as limitações do sistema partidário criado durante o Estado Novo, o qual seria extremamente antipluralista, enfatizando que uma cultura política antipartidária somada à centralização burocrática do sistema político seriam obstáculos ao enraizamento desses novos partidos. Os autores também analisam a falta de mobilização social no período. Podemos perceber desta forma que os partidos fundados nesse momento não tinham qualquer tipo de vínculo histórico com o sistema partidário anterior, o que indica a falta de continuidade e sedimentação daqueles partidos. Os autores também mostram que as instituições políticas estabelecidas durante o Estado Novo foram constituídas sem qualquer tipo de controle de correntes partidárias e argumentam que a cultura política nesse período baseava-se na idéia de que o poder político era um poder unitário e que, portanto, deveria estar livre de organizações competitivas. Diante dessas condições não foi possível que, naquele momento, surgisse um partido que se identificasse com as aspirações populares e que fosse completamente independente do Estado. Lamounier e Meneguello (1986) nfatizam o subdesenvolvimento do sistema partidário e destacam que essa precariedade

criou dificuldades para a consolidação da democracia. Olhando atentamente a passagem da ditadura Vargas para o período democrático, percebe-se que essa passagem teve a mediação coercitiva do Estado e a ausência de um partido que encaminhasse mais diretamente as mudanças.

10. O Continuismo de Getúlio Vargas

Getúlio Vargas foi deposto por meio das Forças Armadas em 29 de outubro de 1945. De acordo com Almino (1980, p.64): “... o 29 de outubro será entendido como uma data simbólica, não implicando uma ruptura no regime, por não ter conseguido afastar Vargas do poder, já que este estaria indiretamente presente no governo do Presidente Dutra.”. De fato, Getúlio Vargas permaneceu como um ator importante na passagem para o próximo regime, fundamentalmente porque ele formulou estratégias para a continuação de sua máquina. Dois dos mais importantes partidos durante o período democrático, o PSD e o PTB foram fundados por defensores do regime que entrara em crise. Além disso, aqueles que venceram em outubro não pretendiam uma restauração profunda nas nossas instituições políticas.

Getúlio Vargas havia governado sem Vice-Presidente e, como não havia Congresso Nacional, nem Presidente da Câmara, que, de acordo com as Constituições de 1981 e a de 1934, seriam, respectivamente, os responsáveis por assumir a Presidência da República, no dia 30 de outubro o poder teve que ser entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, o quarto da lista, que governaria provisoriamente até a realização das eleições presidenciais, em 2 de dezembro.

Os dois candidatos mais fortes eram Eurico Gaspar Dutra, pela aliança PSD-PTB e Eduardo Gomes, pela UDN. O primeiro obteve 3.251.507 votos (55,39% do total) e Eduardo Gomes 2.039.342 (34,74% do total). Os outros dois candidatos, Yedo Fiúza, pelo PCB recebeu 569.818 votos (9,70% do total) e Mário Rolim Teles, candidato desconhecido, sem chances reais de ganhar, recebeu 10.001 votos (0,17% do total).

Vargas, apesar de relutante, acabou apoiando a candidatura de Dutra, que foi eleito utilizando-se do prestígio popular do ditador. Weffort (1980) descreve a aliança formada entre Vargas e Dutra como uma solução de compromisso repleta de tensões inevitáveis. De acordo com Nogueira (2005, p.03): “Para assegurar a continuidade de

seu poder e influência, Vargas, então recolhido à sua fazenda Santos Reis, em São Borja, não poderia ter escolhido melhor herdeiro, nem mais fiel escudeiro”.

Benevides (1981) argumenta que a eleição de Dutra ocorreu também pelo apoio de setores da burguesia agrária e da burguesia industrial, que temiam a UDN e também pelas classes populares, que não confiavam no elitismo desse mesmo partido.

A composição final da Assembléia Constituinte ficou dessa maneira:

Partido Social Democrático (PSD)	173 representantes
União Democrática Nacional (UDN)	85 representantes
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	23 representantes
Partido Comunista do Brasil (PCB)	15 representantes
Partido Republicano (PR)	12 representantes
Partido Social Progressista (PSP)	7 representantes
Partido Democrata Cristão (PDC)	2 representantes
Esquerda Democrática (ED)	2 representantes
Partido Libertador (PL)	1 representante

Fonte: Osny Pereira Duarte (1964:12):

11. Sociedade e Estado no Governo Vargas

Lamounier (1977) traça a trajetória do pensamento político autoritário que teria se configurado a partir da Primeira República e repercutido nos anos da ditadura Vargas. O autor identifica nesse pensamento político a formação de um sistema ideológico que procura legitimar o Estado como uma instituição à qual cabe realizar a tutela da sociedade. Isto implica, portanto, uma visão específica da sociedade brasileira, que, utilizando os adjetivos do próprio autor, será vista como “amorfa” e “amebóide”. A idéia de tutela é cara a Vargas e resume o slogan que ficou famoso durante seu governo: “façamos a revolução antes que o povo a faça”. Para Weffort (1980, p.15), a idéia é a de que as elites políticas sempre se antecipam à sociedade, que acaba sendo apenas “o parceiro-fantasma no jogo político”. Para Lamounier (1977), esse sistema ideológico, que ele denomina “ideologia de Estado”, seria uma busca de soluções aos problemas da organização do poder no país. Isto justificaria a imposição de um Estado forte para realizar os processos de mudança, já que a sociedade é percebida como incapaz de fazê-

lo. Basta lembrar que durante os 15 anos de governo Vargas foi o Estado que conduziu todo o processo de industrialização e modernização do país.

Lamounier (1977) também enfatiza a necessidade de eliminação do conflito social no pensamento político autoritário. Era essa, justamente, a idéia que estava por trás de toda legislação corporativista do Estado Novo, que tornara as greves ilegais e na modelagem de um sindicalismo regulado pelo Estado. Foi também Oliveira Vianna, um dos expoentes do pensamento político autoritário na Primeira República, um dos projetistas das leis trabalhistas corporativistas. Dessa forma, Getúlio Vargas impedia que os interesses da sociedade se organizassem de forma autônoma. A ausência de partidos políticos reforçava ainda mais essa situação. Lamounier (1977) mostra que para os intelectuais desse pensamento político autoritário a instituição partidária é ilegítima e vista como criadora de facções.

Essa ideologia autoritária esteve presente em todo o processo de state-building organizado por Getúlio Vargas e fundamentou seu governo.

Vianna e Carvalho (2004) apresentam uma interpretação dos 15 primeiros anos do governo Vargas que difere da literatura clássica sobre o tema. Os autores valorizam a questão da solidariedade como elemento fundamental da democracia brasileira. Eles mostram que o processo de modernização pós-Revolução de 30 utilizou-se da afirmação de que a comunidade tinha prevalência sobre o individualismo liberal. Segundo os autores, na década de 30, foi construída uma idéia de sociedade comunitária imposta pelo próprio Estado em uma busca pela modernidade. É claro que essa idéia de comunidade obedece à fórmula corporativista que é a marca do Estado getulista. Dessa forma, a sociedade nacional era vista como uma comunidade, idéia que foi a base para a modernização brasileira, em um momento em que a gestão do mundo econômico pelo Estado era justificada como de interesses nacionais. O mundo dos interesses deve estar comprometido com valores públicos. É desse modo que se justifica a legislação trabalhista corporativista: se a sociedade nacional é uma comunidade, nada mais natural do que uma ordem jurídica que impedisse a manifestação dos conflitos dos trabalhadores.

Diniz (1978) faz uma crítica às interpretações que propõem fórmulas dicotômicas para a compreensão das relações entre Estado e sociedade no Brasil. De acordo com essa literatura, frente ao Estado forte e centralizado dos anos 30, a sociedade seria fraca e desarticulada. Para desmistificar essa idéia, a autora faz uma análise da burguesia industrial. Diniz (1978) assinala que nos anos 30 é possível verificar uma

reestruturação do poder, onde se vê um processo de centralização e, ao mesmo tempo, a ocorrência de uma nova configuração no ajustamento dos grupos dominantes. A autora vai então procurar compreender como esses grupos se inserem na estrutura burocrática montada nesse período e como exercem pressões dentro dela. De acordo com Diniz (1978),

Assim procedendo, esperamos guardar uma coerência básica com a perspectiva de considerar os processos políticos e sociais em sua interdependência, ou seja, admitindo o papel ativo do Estado, tentar preservar a identidade dos processos sociais, pelo menos em sua capacidade de gerar pressões que podem evoluir numa direção não contida nos parâmetros originalmente definidos pelo sistema político (DINIZ, 1978, p.33).

Diniz (1978) não está negando a predominância do Estado no processo dos anos 30, mas está questionando a bibliografia que descaracteriza completamente a sociedade civil frente a um Estado forte. Uma análise institucional não pode deixar de analisar o papel dos atores sociais na construção das instituições políticas. Complementando a argumentação de Diniz (1978), Renato Boschi e Maria Regina Soares de Lima (2002) destacam que, apesar da ênfase do Estado no binômio Estado/sociedade nos anos do primeiro governo Vargas, não se pode negar a atuação de outros atores. Nessa interpretação, o corporativismo implica uma certa organização das classes sociais, que, dessa forma, tinham seus interesses representados. É evidente que esses interesses eram hierarquizados e eram conquistados dentro da burocracia do Executivo, mas a representação dos mesmos foi fundamental para a legitimação do sistema.

Fausto (1970) argumenta que o Estado que se estabeleceu com a Revolução de 30 seria um Estado de compromisso, pois não havia oposições radicais dentro das classes dominantes, o que teria implicado na realização de alianças entre as frações burguesas e o alijamento da classe operária desse acordo. O autor enfatiza a importância do Exército como a instituição capaz de unificar essas frações da classe dominante, enquanto o Estado se ocupava em desorganizar politicamente a classe operária, criando novas relações com ela através da legislação trabalhista.

Fausto (1970) descreve o Estado de compromisso como uma nova forma de Estado, cuja principal característica é o fortalecimento do poder central, que é realizada por mudanças institucionais que conseguem derrotar o sistema oligárquico, deixando as oligarquias submetidas ao poder central, já que acabam perdendo seus poderes regionais com a criação de interventorias.

As interpretações deixam claro, portanto, a força do Estado durante os anos do governo Vargas. É evidente que o retorno à democracia dependia de vários fatores. Sabe-se que o pluralismo é a condição fundamental para a existência de uma democracia e que a adoção de práticas pluralistas é um caminho seguro para se chegar a um regime democrático. Ele se manifesta em primeiro lugar através de eleições livres. Sabemos que ocorreram eleições em 45. No entanto, a questão partidária também é fundamental e é justamente aqui que podemos localizar problemas. Os partidos que surgiram eram bastante limitados pela legislação eleitoral e pela falta de tradição de lutas populares, o que pressupunha que nem todos os interesses estavam representados. Evidentemente isso implicava em riscos para a democracia que se estabelecia.

SEGUNDO CAPÍTULO

DEMOCRACIA, AUTORITARISMO E ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE

Considerações Preliminares

As crises em um sistema político que levam à sua transformação em outro sistema podem ser ocasionadas por uma série de fatores. Vimos no capítulo anterior todo um conjunto de situações que levaram ao fim do Estado Novo e permitiram o surgimento de um novo regime. O fim da Segunda Guerra Mundial, a formação de grupos de pressão internos contra a ditadura, a falência das instituições políticas que davam suportes ao regime, etc., são exemplos destes fatores.

Neste trabalho estamos focando em um fator específico de transição de um regime, que é a elaboração de uma nova Constituição. Estamos procurando compreender como esse documento jurídico atuou na configuração de um novo pacto. Consideramos que a Constituição, conjuntamente com uma série de outros fatores econômicos, sociais, culturais e políticos, cooperou para o processo de abertura democrática.

Uma análise deste processo possibilita uma aproximação com o pensamento da elite política que esteve diretamente envolvida com esta tarefa. Neste sentido, é preciso destacar o forte peso do legado político ou das experiências anteriores vividas pelos atores incumbidos de elaborar o novo estatuto jurídico. As exigências trazidas pelo momento histórico e suas circunstâncias constituem elementos decisivos na configuração do pensamento dessa elite.

Vimos, no capítulo anterior, as modificações que ocorreram nas instituições políticas brasileiras no processo de transição de 1945. Neste capítulo, vamos analisar os temas, que naquele momento histórico, ganharam corpo e sentido de urgência e como estes influenciaram o pensamento político daqueles que estavam elaborando a nova constituição.

O debate que marcou aquele momento histórico pode ser sintetizado pela idéia de superação do autoritarismo e do restabelecimento da democracia. Essas questões pareciam tão claras aos constituintes, não apenas porque o país acabara de sair de uma ditadura, mas porque a mundo havia entrado em guerra contra os governos totalitários. Esse importante debate, no entanto, não foi isento de contradições. Percebe-se que uma ruptura completa com o autoritarismo constituía-se numa tarefa difícil.

Escolhemos, dentre os vários temas que uma constituição pressupõe, o da separação de poderes, para compreender o processo de abertura política. A teoria política sempre procurou definir qual seria a engenharia constitucional ideal para que a democracia fosse consolidada. A separação entre os poderes foi uma medida encontrada. Essa teoria se tornou, assim, um tema freqüente na literatura que discute a questão democrática. É através dessa medida que se limita o poder de um Estado, evitando um regime arbitrário. Vimos que durante o Estado Novo, o poder esteve inteiramente nas mãos do poder Executivo, o que implicava na ausência de representação popular, já que não havia Parlamento. Assim, na passagem de um sistema ditatorial para uma democracia, a reformulação da engenharia institucional entre os poderes torna-se fundamental. A existência de um Legislativo autônomo é de essencial importância, visto que a democracia moderna não está relacionada à presença de governos populares e diretos, devido à complexidade das sociedades, mas, sim, pela forma de manifestação da vontade popular através do Legislativo. É por meio dele que a vontade popular se manifesta. Além disso, um Legislativo independente deveria limitar e controlar o poder do Executivo.

É neste sentido, portanto, que pretendemos analisar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, nos debates Constituintes de 1946, procurando compreender como os constituintes refletiram sobre as estruturas constitucionais que seriam adequadas para o restabelecimento da democracia.

O objetivo deste capítulo é, portanto, conceituar os temas que foram essenciais para a elaboração da nova Carta Constitucional, procurando caracterizar as instituições políticas que estavam sendo reelaboradas. O estudo das instituições políticas é fundamental porque elas agem diretamente sobre os atores políticos. É o que afirma Grohmann (2001, p.75): “... as instituições políticas exercem efeitos sobre o resultado dos conflitos nos quais atores e agentes da sociedade, politicamente organizados, colocam-se como protagonistas”.

2. Autoritarismo e Democracia

Tradicionalmente, o conceito de autoritarismo foi sempre contraposto ao conceito de democracia, estabelecendo uma dialética entre os dois termos-chave que definem, respectivamente, força e consenso. É claro, no entanto, que uma comparação

mecanicista não é interessante, pois as fronteiras que separam os conceitos não podem ser aplicadas com tanta clareza na prática política. Segundo Bobbio et al (2004):

Em linha de princípio, nada exclui que crenças democráticas sejam impostas através de métodos autoritários. Ou que entre chefes de um Estado autoritário haja indivíduos não marcados por uma personalidade autoritária; ou que um regime autoritário de fato se acoberte por fora de uma ideologia democrática ou de uma ideologia totalitária que perdeu sua carga compulsiva e se transformou numa simples veste simbólica (BOBBIO et al, 2004, p.95).

Os regimes políticos demandam instituições políticas que fundamentem e legitimem o exercício do poder. São essas instituições que vão mostrar se determinado regime tem características que o aproximam mais de uma democracia ou de uma ditadura. Poderíamos dizer, em linhas gerais, que os regimes autoritários estão baseados em instituições políticas autoritárias e, conseqüentemente, os regimes democráticos possuem instituições democráticas. Dessa forma, a oposição principal que limita o autoritarismo da democracia diz respeito a quem pertencer à autoridade e ao nível de independência em relação ao poder central que possuem partidos, sindicatos e demais órgãos de representação, possibilitando uma postura ativa dos cidadãos diante do Estado.

Ambos os regimes também pressupõem determinadas maneiras de se compreender a sociedade.

Os regimes autoritários apresentam uma concepção orgânica, que implica a noção de que o Estado precede a sociedade, enquanto os regimes democráticos partem de uma visão individualista de sociedade, típica do liberalismo político, em que a sociedade é responsável e que dá origem ao Estado.

Segundo Bobbio (2004), os regimes democráticos se distinguem de outros regimes pelo fato de que as regras do jogo democrático são mais elaboradas e se exige a sua constitucionalização. Essas regras definem como um Estado deve chegar a uma decisão política. Uma vez que a unanimidade absoluta é inexequível em sociedades complexas como a que vivemos, a chamada democracia pluralista e representativa é fundamental, pois, usando as palavras de Bastos (1995, p.65), ela “institucionaliza o dissenso”, possibilitando o trânsito de interesses diversos através da representação via Congresso Nacional.

Em regimes autoritários, por outro lado, as regras podem ou não ser constitucionalizadas. Basta lembrar da vigência da Constituição de 1937 durante o Estado Novo. A diferença é, no entanto, que as constituições autoritárias não se pautam pelo princípio da soberania popular. A Constituição de 1937 tinha como função dar a aparência de constitucionalidade ao governo Vargas, mas não foi capaz de legitimar o exercício do seu poder.

De uma maneira geral, os regimes autoritários classificam-se como aqueles em que se verifica uma alta concentração de poder somada a uma baixa ou nula adesão popular. O Estado é encarado como o mantenedor da ordem – que é um conceito valioso dentro da ideologia autoritária. Por outro lado, os regimes democráticos estabelecidos nos chamados Estados Liberais ou Estados de Direito, caracterizam-se pelo consentimento da população - ainda que não absoluto, já que a democracia se baseia no consentimento de uma maioria que venceu as eleições - ao modo pelo qual se exerce o poder. Pessanha (2003) resume:

Esse Estado de Direito (*Rechtsstaat*) liberal, que se opõe ao autoritário (*Machsstaat*), é um 'Estado legal' com uma única forma de intervenção, a lei, cuja principal característica é a generalidade, entendida de forma abstrata, impessoal, permanente e produzida por uma assembléia legislativa (PESSANHA, 2003, p.148).

A maneira pela qual os poderes Executivo e Legislativo estão institucionalizados em regimes autoritários e democráticos marca uma grande diferença entre eles. Pode-se afirmar que os regimes políticos autoritários tendem a fortalecer o poder do Executivo em detrimento do Legislativo, privilegiando a autoridade de quem exerce a chefia do governo. O contrário também é possível. O que observamos no Brasil, contudo, foi a hegemonia do poder Executivo.

Cardoso (1982) indica que esse favorecimento do Executivo implica no fortalecimento de suas capacidades técnicas, que o autor chama de racionalidade formal. Poderíamos, portanto, afirmar que, pelo menos teoricamente, a transição para um regime democrático demandaria uma diminuição dos poderes do Executivo e uma expansão dos poderes do Legislativo até que eles alcançassem uma convivência harmônica e autônoma. Dessa forma, a aprovação das leis em um regime democrático depende da intervenção do Parlamento, ao passo que, em um regime autoritário as decisões política transformam-se em lei desde que ditadas pelo indivíduo que detém o

controle do Executivo, sem que alguma forma de consenso seja procurada para sua aprovação. Para se manter no poder, o chefe político precisa ter o controle sobre todos os níveis de soberania e, para isso, torna-se fundamental bloquear as esferas responsáveis pela representação popular, o que implica na necessidade de fechar o Congresso Nacional.

O autor também chama a atenção para o fato de que, em regimes autoritários, a escolha do presidente é feita através de procedimentos não democráticos. O princípio da igualdade entre os homens é substituído, em regimes autoritários, pelo princípio da desigualdade entre os homens. Assim, o sufrágio universal não faz sentido em uma sociedade que pressupõe a existência de uma hierarquia definida entre cidadãos “superiores” ou “inferiores”. Dessa maneira, o povo não participa ou participa muito pouco do processo de escolha de seus governantes e, de forma geral, a oposição se vê oficialmente calada por meio do fechamento dos partidos políticos. A democracia, por sua vez, alcança sua legitimidade baseada na idéia de eleições livres e de pluralismo partidário. Bobbio (2004, p.31) já mostrou que “a regra fundamental da democracia é a regra da maioria”.

De fato, vimos no primeiro capítulo que Getúlio Vargas assumiu a presidência sem que tivesse ganhado as eleições e que a Assembléia Constituinte de 1934 o elegeu sem a realização de um novo pleito. Vimos também que a oposição foi colocada na ilegalidade durante seu governo. Dessa maneira, seu governo foi sucessivamente perdendo legitimidade. O processo de abertura implicou, portanto, na reestruturação do sistema partidário e a realização de eleições livres para que o novo governo tivesse contornos democráticos.

A eliminação da oposição é fundamental para a manutenção de um regime autoritário. A proibição da existência legal de partidos políticos pode ser um meio de calar as manifestações contra um sistema político.

Já um regime democrático pressupõe a existência de oposições como uma maneira de possibilitar a alternância de governantes e idéias no poder. É preciso que os eleitores tenham possibilidades de escolha de seus líderes e suas propostas ao participarem de uma eleição. Como vimos, não houve alternância do poder durante os quinze primeiros anos do governo Vargas. Ele permaneceu no poder através de um golpe com apoio militar em 1937. O modelo liberal de representação também foi deixado de lado durante a ditadura, substituído pela representação corporativa.

Santos (1978) mostra que é o uso autoritário do poder que transforma as instituições políticas de um Estado em instituições autoritárias. Dessa forma, foi o uso indiscriminado do poder de Vargas que contribuiu para que o Estado Novo fosse institucionalizado, através da Constituição de 1937.

A falta de apoio em torno do governo Vargas fez com que este fosse perdendo legitimidade e legalidade, o que gerou uma crise de poder. Uma nova ordem precisava ser gestada. O poder constituinte precisou, então, ser mais uma vez instalado no país. Segundo Bastos (1995, p.32): “A ausência profunda de legitimidade é um convite para a emergência do poder constituinte, que é a forma pela qual se pode dar uma reorganização da legalidade com vistas a uma maior legitimidade”.

3. O Poder Constituinte e a Constituição

3.1. História

Bobbio (2004, p.145) afirma: “... a teoria do Estado moderno está toda centrada na figura da lei como principal fonte normativa das relações de convivência...”. Não é de se surpreender, portanto, que a Constituição seja o elemento fundador e legitimador de qualquer Estado Moderno e que a idéia de Constitucionalismo seja tão a esta forma de organização política.

A História do nascimento do Constitucionalismo coincide com o fortalecimento da temática da liberdade em relação ao poder e com o racionalismo iluminista que criticava o direito divino do rei. A Revolução Francesa e a Independência Americana, tributárias desse pensamento, abalaram a legitimidade que até então possuíam as monarquias absolutistas. Foi o século XIX que viu se consolidar os regimes constitucionais liberais, como nos Estados Unidos e em alguns Estados europeus.

Na Idade Média, tinha-se a concepção de que toda a autoridade vinha de Deus, que seria, então, o sujeito do Poder Constituinte. Nas monarquias absolutistas era o próprio rei o titular do Poder Constituinte. Mas foi também a partir da Revolução Francesa e da Declaração Americana de Independência que secularizou-se a idéia de Poder Constituinte. Enquanto na monarquia absolutista as leis eram “propriedade” do rei, já que sua palavra as ditava, nas monarquias constitucionais a Constituição pertence ao Estado e não a um indivíduo específico, o que impede que qualquer um possa modificá-la sem o consentimento popular. As leis adquirem, portanto, um caráter de impessoalidade. Enquanto nas monarquias absolutistas era o Estado que definia o

direito, o Constitucionalismo inaugura, em contrapartida, uma forma de Estado que precisa submeter-se ao direito, assim como toda a população. Posteriormente, com o advento da democracia o titular do Poder Constituinte é o povo, que se expressa através do sufrágio universal.

O Constitucionalismo democrático está fundamentado no princípio da soberania popular, ou seja, o povo que se submete às leis também é responsável por defini-las. É justamente por isso que o Poder Constituinte é essencial em um país, para que este seja democrático. Uma Constituição, para ser considerada legítima, pressupõe que tenha sido formulada por uma Assembléia Constituinte.

A lei máxima de um país é a Constituição, estabelecida através do Poder Constituinte. A expressão “Poder Constituinte” foi criada no fim do século XVIII pelo abade francês Sieyès. A Constituição é, assim, o resultado jurídico das decisões tomadas por uma Assembléia Constituinte. O Poder Constituinte é superior a qualquer outra regra e é incondicionado, ou seja, não reconhece nenhuma forma de direito estipulada antes dele, o que implica, portanto, que ele é o iniciador de uma nova ordem jurídica.

O Poder Constituinte não é estabelecido constantemente em um regime político, pois ele tem um caráter temporário, sendo que só é estabelecido quando uma nova ordem jurídica é gestada. Bastos (1995) explica que as ciências jurídicas consideram o Poder Constituinte juridicamente revolucionário, pois ele altera a fonte de legitimidade de uma ordem jurídica ou, então, quebra a seqüência da ordem jurídica anterior.

3.2. O Constitucionalismo Democrático

A democracia representativa supõe que as leis que submetem privativamente os indivíduos devem ser escritas pelos representantes eleitos desses mesmos indivíduos. O Poder Constituinte é, assim, expressão desse postulado tão caro à democracia.

A forma mais democrática de se estabelecer o Poder Constituinte é através de eleições livres, asseguradas pelas garantias individuais. No entanto, um grupo minoritário pode ser o protagonista na produção de uma Constituição, o que freqüentemente ocorre em regimes autoritários. Em tais situações, embora as leis tenham sido escritas para atender a interesses minoritários, elas são colocadas pelos chefes do regime como possuidoras de um caráter universal e popular.

Em regimes democráticos, o exercício do Poder Constituinte é, em geral, realizado de forma representativa, segundo o qual o povo elege uma assembléia para

exercer esse poder. Há também a possibilidade da Constituição elaborada ser aprovada ou não por um referendo estendido a todo o povo, mas essa não é a tradição brasileira.

As constituições já foram definidas de várias maneiras. Basicamente ela é um instrumento de governo, responsável por limitar procedimentalmente o poder e, ao mesmo tempo, institucionalizá-lo. A Constituição é considerada superior ao governo justamente porque é responsável por limitar seu poder. A idéia de liberdade é, portanto, o princípio-chave para o entendimento do constitucionalismo.

De acordo com Ferreira (2003):

Nenhuma Constituição se forma de improviso, como trabalho intelectual de político ou de jurista. Resulta da cristalização de princípios e regras de conduta que cada povo espontaneamente adota e pela prática aprimora, para seu bem e segurança da coletividade; é em consonância com eles que os governo se formam e organizam (FERREIRA, 2003, p.100).

Entende-se que a Constituição tem um valor jurídico maior que as demais leis que regem determinado país. Cavalcanti (1960) define a Constituição em um regime democrático como um documento político, escrito por uma Assembléia Constituinte eleita pelo povo. Ela não é, portanto, estabelecida por órgãos legislativos normais. Neste sentido, a Assembléia Constituinte tem valor superior ao Poder Legislativo.

Através desse documento estabelecem-se as bases do regime político, a divisão entre os poderes, as garantias fundamentais do cidadão, da ordem econômica e social. O autor esclarece que esse conceito de Constituição abrange a ordem estatal e é, portanto, mais moderno em comparação ao conceito em voga até o início do século XX, que só abrangia a ordem política. Segundo Cavalcanti (1960), as Constituições modernas são mais amplas, abrangendo questões sociais, políticas, econômicas e culturais e não somente questões de natureza política.

A Constituição brasileira de 1946 está dividida da mesma maneira pela qual foi dividida a Constituição alemã de 1919, a Constituição de Weimar. Ambas têm uma estrutura dualista, ou seja, estão divididas em duas partes, uma que discute os princípios de organização do Estado e outra que inclui os novos direitos de conteúdos sociais. Dantas (1996) afirma que, sob o ângulo ideológico a Constituição de 1946 se caracteriza por apresentar um conteúdo econômico e social. (1)

De uma maneira geral, as Constituições concebidas após a Segunda Guerra Mundial não se limitam a legislar sobre a organização do poder, mas também como legitimá-lo, justamente como foi escrita a Constituição de 1946.

Parini (1991) destaca que um texto constitucional não é neutro, pelo contrário, ele expressa uma visão política específica, refletindo o modo como as elites políticas pensam as questões referentes ao poder.

De acordo com Bastos (2000):

As realidades sociológicas penetram na Constituição formal da mesma forma que esta, pela força do normativo, acaba por exercer uma influência sobre o real, influência esta que atua no sentido de precipitar tendências que já se faziam presentes no meio social, como também de retardá-las (BASTOS, 2000, p.50).

A Constituição deve ser entendida em dois níveis, o jurídico e o histórico-político, pois ela é o resultado da ação de ambos. Bercovici (2004) destaca que a Constituição não é apenas normativa, mas que é também política.

A Constituição sempre foi identificada com a separação dos poderes e com o sistema de freios e contrapesos. Ela é responsável, portanto, por estabelecer as atribuições específicas a cada um dos três poderes, obrigando-os a buscar consensos e mantendo, desta forma, a liberdade.

4. A Separação dos Poderes

4.1. História

A teoria da separação dos poderes é bastante antiga, sendo que o próprio filósofo Aristóteles já falava sobre isso. Ruby (1998) mostra que o filósofo grego já afirmava que as constituições deveriam indicar o melhor modo de organizar os poderes pelo bem da Cidade. Essa teoria, contudo, só começa a ganhar espaço na modernidade, retomada por Locke, Montesquieu e os Federalistas, justamente como uma reação ao absolutismo europeu do século XVIII, que se baseava na unidade da prática do poder monárquico. Teoricamente o constitucionalismo, ao contrário, coloca freios no governo, impedindo-o de agir de forma arbitrária. É, portanto, essencial à teoria do constitucionalismo a diversificação da autoridade. A primeira monarquia constitucional surge com a Revolução inglesa entre 1688 e 1689. Dessa forma, distinguem-se três funções estatais,

ou seja, há uma tripartição das funções do Estado, que se classificam em legislação, administração e jurisdição.

Aristóteles falava somente nas três funções em que se divide o poder político, mas os teóricos modernos inovaram o problema aristotélico ao agregar a cada uma das funções órgãos de funcionamento independentes aos quais caberia executá-las.

Montesquieu (2000, p.167) é um exemplo de teórico que agregou mais conteúdo às idéias aristotélicas: “Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”.

A Constituição é o documento jurídico responsável por definir as funções de cada um dos três poderes, mas é, de fato, o regime político que determina como eles vão se relacionar. Em teoria, é característica fundamental do presidencialismo que os poderes sejam independentes e mantenham-se equilibrados, de forma que cada um deles seja soberano dentro de sua função específica. O relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, no entanto, depende de uma colaboração entre eles para a condução, por exemplo, de uma política pública. É necessário que ambos os poderes saibam negociar e fazer concessões, para que o processo decisório não fique paralisado.

4.2. A separação de poderes e o Estado Novo

Vimos, no primeiro capítulo, que durante o Estado Novo isso não ocorreu. Tivemos uma Carta autoritária que repudiou o princípio da separação dos poderes e permitiu o uso do decreto-lei. Desse modo, o poder Executivo esteve na direção do processo decisório, o que implica que a produção das leis passou a ser tarefa exclusivamente desse poder e não do Congresso Nacional.

O interessante é que, em nenhum momento desses 15 anos de governo Vargas, a idéia de Constituição foi abertamente negada. Tivemos uma Assembléia Constituinte entre 1933 e 1934, que promulgou uma Constituição. Surpreendentemente essa Constituição vedava a possibilidade de delegação legislativa. Mesmo durante o período de maior centralismo, entre 1937 e 1945, pelo menos formalmente tivemos uma Constituição.

Pessanha (2003) explica que houve uma convivência de um formalismo legal, em que a prática da separação dos poderes não era completamente negada, com uma

prática política cotidiana, institucionalizada de maneira informal, que rompia com a norma constitucional da separação de poderes. Segundo o autor:

Desde o início da nossa vida constitucional é possível identificar duas modalidades de regras: uma constitucional, outra consuetudinária. A interferência do Poder Executivo no processo de elaboração legal pautou-se, principalmente, pela segunda, de forma mais arbitrária em alguns momentos e menos em outros (PESSANHA, 2003, p.178).

Bobbio et al (2004) mostram que o princípio da Constituição como meio de garantir a liberdade surge dentro do contexto do Estado liberal. No Brasil, contudo, temos um governo de caráter autoritário corporativo que manteve uma Constituição como forma de garantir certa legitimidade ao regime, mas que não foi aplicada. De fato, é característica de uma Constituição ser uma expressão de determinada ideologia dominante.

Pessanha (2003) indica que, desde a Primeira Guerra Mundial, a interferência do poder Executivo sobre o poder Legislativo acabou ocorrendo em vários outros países, implicando na ampliação da intervenção do poder Executivo sobre a iniciativa das leis. De acordo com o autor, a transferência de todas as funções legislativas para o Executivo não é compatível com as atribuições do Estado democrático. A forma pela qual se relacionam os poderes Executivo e Legislativo depende de quanto poder legislativo tem o Executivo. Uma vez que a separação dos poderes é fundamental para evitar abusos de poderes, um Estado de Direito não pode suportar uma situação em que o Executivo detenha completamente a função de produzir as leis, já que ele representa a defesa da pluralidade.

4.3. A separação dos poderes e a democracia

A teoria da separação dos poderes, embora compreendida como característica intrínseca aos governos democráticos, gera bastante polêmica. A discussão por trás dessa polêmica é que a teoria da separação dos poderes é uma construção ideal, o que significa que não se aplica na prática como queriam os teóricos.

Limongi e Figueiredo (2004) mostram que as tipologias não conseguem abarcar toda a realidade a que dizem respeito e por isso são facilmente criticadas. Dessa forma,

a teoria da separação dos poderes não seria capaz de dar conta de toda a diversidade de regimes políticos adeptos desse sistema.

Pessanha (1997) também aponta a dificuldade de aplicação da teoria da separação de poderes:

A separação rígida de poderes que, segundo os revolucionários franceses, era condição necessária para a democracia constitucional inexistiu. Mesmo nas democracias mais consolidadas (...), prevaleceu um tipo de cooperação e superposição de atividades entre os poderes executivo e legislativo. Principalmente no presidencialismo (...) funcionaram mais próximos de um modelo de freios e contrapesos que de uma plena separação de poderes (PESSANHA, 2003, p.59).

Dentro das ciências jurídicas, no entanto, essa teoria foi tão exaltada que acabou transformando-se em um dogma quase inquestionável. Mas o fato é que um Estado em que os três poderes apresentem-se com completa autonomia na execução de suas funções é impraticável. O próprio Montesquieu (2000) já previa a impossibilidade da separação absoluta das funções. Na verdade, os poderes não são capazes de monopolizar suas funções e acabam se interpenetrando, pois, em si mesmo, nenhum poder é soberano.

Madison (1993) também é um importante nome que discutiu a questão da separação dos poderes na Assembléia Constituinte americana. Mas o próprio Madison já reconhecia a dificuldade de colocar em prática esse princípio. Segundo o autor:

a menos que esses poderes sejam vinculados e misturados o suficiente para que cada um tenha um controle constitucional sobre os outros, o grau de independência exigido pela máxima como essencial a um governo livre jamais poderá ser devidamente mantido na prática (MADISON, 1993, p.338).

Bobbio et al (2004) destacam que as maneiras pelas quais o poder pode ser dividido variam historicamente e podem seguir lógicas diversas. Isso implica que não há uma fórmula única de separação dos poderes. Os autores criticam a teoria da separação dos poderes ao afirmarem que não é possível explicar devidamente e de forma realista a dinâmica da separação dos poderes em sociedades democráticas, visto que essa teoria foi composta no século XVIII para regimes monárquicos, em um momento em que o poder estava nas mãos da aristocracia. Durante o Estado Novo, por exemplo, tivemos duas Constituições que reconheciam o princípio da separação dos poderes, mas a prática

política do momento era de tal forma autoritária que foi capaz de repudiar as normas constitucionais e burlar a separação dos poderes. Pode-se concluir, portanto, que a separação dos poderes é um conceito que deve ser compreendido e posto na prática com certa flexibilidade, uma vez que os padrões de separação variam de um Estado para outro.

Mettenheim (2003) também se opõem à visão tradicional sobre a separação dos poderes que define que o Legislativo legisla, o Executivo executa e o Judiciário julga. O autor propõe uma alternativa muito mais complexa, afirmando que:

(...) trabalhos empíricos sugerem que a formulação, a apresentação, o debate, a aprovação, a implementação, a contestação e a revisão constitucional de leis circunscrevem-se em uma longa série de momentos de resolução de conflitos e tentativas de conciliação, envolvendo quase permanentemente a presidência, o congresso e os tribunais, além de cargos executivos, burocracias, grupos de interesses e organizações não-governamentais (METTENHEIM, 2003, p.239).

Sobre o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo Bobbio et al (2004) dificuldades em estabelecer limites entre eles. Afirmam que embora por definição seja tarefa do legislativo fazer as leis, nas democracias modernas elas deixam de ser iniciativas anônimas dos parlamentos, pois eles acabam limitando-se a votar os projetos de lei que são propostos pelo Executivo. Assim, a distinção que caracteriza o Executivo e o Legislativo, ou seja, governar e legislar deixa de fazer sentido. O Legislativo se torna, assim, não um órgão de controle do executivo, mas sim um instrumento dele para a aprovação de suas propostas. Para os autores, uma vez que os cargos dos poderes Executivo e Legislativo forem ocupados por indivíduos que pertencem ao mesmo partido, a separação dos poderes torna-se insuficiente para evitar abusos de poder.

Podemos aproximar a questão acima com o que aconteceu nas eleições de 1945. O presidente da República eleito nesse pleito, o General Dutra, pertencia ao PSD, o mesmo partido que possuía maioria no Congresso, com 173 representantes. Só como base de comparação, o segundo partido mais votado tinha 85 representantes, ou seja, menos da metade que o partido do governo.

Entre as elites responsáveis pela elaboração da Constituição de 1946 havia um consenso no discurso, que dizia respeito ao repúdio do autoritarismo e à necessidade de constitucionalização do país. Neste sentido, a Constituição de 1937 era vista como um

antimodelo, ao mesmo tempo em que a Constituição de 1934 recebia elogios. É preciso lembrar que a Constituição de 1934 prevê a separação entre os três poderes e a independência dos mesmos. A Constituição de 1946 consagra o princípio da separação dos poderes.

4. As relações entre os poderes Executivo e Legislativo

4.1 O Poder Legislativo

Há duas condições básicas que caracterizam as democracias representativas: a ampliação do direito ao voto, que deixa de ser limitado a uma certa classe de cidadãos para ser direito de todos e a criação de órgãos representativos, como os partidos políticos, sindicatos e, obviamente, o Poder Legislativo.

Nas monarquias absolutistas, entendia-se que somente o rei era portador do princípio da soberania, mas com o advento da democracia a legitimidade da soberania monárquica foi substituída pela legitimidade da soberania popular, inaugurando um sistema no qual a representação popular através do parlamento tornou-se um princípio fundamental.

Essencialmente, o princípio da soberania popular postula que todo o poder estatal vem do povo. No entanto, a complexidade das sociedades modernas impede que o povo de determinado país se reúna e tome as decisões face a face. Na impossibilidade de se constituir uma democracia participativa, cria-se uma alternativa: o povo transfere seu poder para seus candidatos eleitos, estabelecendo, assim, o Poder Legislativo, também chamado de Parlamento. Instituiu-se, assim, a democracia representativa.

O Poder Legislativo precisa se submeter periodicamente a novas eleições, em um processo contínuo de legitimação de seu poder ao permitir que o povo substitua seus representantes. A periodicidade das eleições é uma forma de garantir que os governantes criem estratégias para manter a confiança do povo e criar políticas públicas que venham de encontro às necessidades e interesses de seus eleitores. Dessa forma, pode-se estabelecer que, enquanto na monarquia o direito ao poder era estabelecido através de laços sangüíneos e hereditários, na democracia o direito ao poder depende do voto.

O Poder Legislativo postula que também o Estado deve submeter-se às leis. Nas monarquias absolutistas o Estado não se submetia às leis que produzia, o que dava

espaço a toda espécie de arbitrariedade. Foi com o advento das Revoluções Francesa e Americana que a submissão do Estado às leis se tornou fundamental e o órgão que passou a viabilizar essa questão foi Poder Legislativo. Segundo Bobbio (2004, p.145): “O poder que faz de um soberano um soberano, que faz o Estado – visto como unidade de domínio e, portanto, como totalidade – surgir da sociedade composta de partes em mutáveis e efêmeras relações entre si, é o Poder Legislativo”.

Limongi e Figueiredo (2004) identificam duas funções históricas que são atribuídas ao Poder Legislativo: a representação e a produção de leis que vão definir as políticas públicas.

A função da representação é própria ao Poder Legislativo, pois ele é responsável por representar os cidadãos, agindo como intermediário entre o poder e os eleitores. Além disso, ele tem a importante função de legitimar as estruturas de governo, apontando possíveis descontentamentos ou consensos em relação a essas estruturas. Para exercer essa função é responsabilidade do Legislativo exercer um controle sobre o Executivo, deixando claro que o exercício do poder está dividido entre vários níveis de autoridade.

As normas que regem os processos legislativos – os processos, portanto, de elaboração de leis – são definidas constitucionalmente. Essas regras são elaboradas de forma a privilegiar as maiorias em detrimento das minorias.

Em relação à sua estrutura interna, o Poder Legislativo pode se apresentar de forma monocameral, bicameral ou pluricameral. Essencialmente, a opção monocameral significa a centralização do processo de elaboração de políticas públicas, enquanto nas demais opções a elaboração das leis é um trabalho compartilhado entre duas ou mais Câmaras. De uma maneira geral, em Estados descentralizados, o bicameralismo costuma ser a opção mais praticável, para que os estados sejam autonomamente representados no Parlamento. Dessa forma, a Câmara dos Deputados representaria o povo que a elegeu de forma indistinta, enquanto o Senado Federal exerceria uma representação mais direta sobre unidades territoriais estaduais. Em países federalistas o Senado pode ser chamado de Câmara dos Estados, pois por meio dele todos os estados têm a mesma representação. As duas Câmaras seriam, então, complementares umas às outras, mas, ao mesmo tempo, têm uma expressão própria, tendo a Câmara dos Deputados um caráter indistinto e o Senado optaria pela heterogeneidade das unidades federadas.

Na tradição brasileira federal da Constituição de 1891 o Poder Legislativo apresentou-se de forma bicameral, ou seja, composto de duas Câmaras, o Senado e a Câmara dos Deputados. Por sua vez, em um contexto de centralização, a Constituição de 1934 apresentou o Senado não como uma Câmara distinta, mas como órgão de colaboração da Câmara dos Deputados.

4.2. O Poder Executivo

O Poder Executivo em regimes presidencialistas é exercido pelo Presidente da República, que é o Chefe do Estado e o Chefe de Governo e recebe a colaboração dos Ministros de Estado, que são escolhidos livremente pelo Presidente. Bobbio et al (2004) apontam que em monarquias parlamentares e repúblicas parlamentares os cargos de Chefe de Estado e Chefe de Governo são exercidos por indivíduos distintos e que somente no presidencialismo ocorre a fusão dos dois cargos no mesmo indivíduo, que é eleito diretamente pelo eleitorado.

De acordo com Parini (1991) o Poder Executivo detém os instrumentos que permitem a expressão da soberania do Estado e é ele quem encarna o poder. Parini (1991) mostra que o Executivo tem, em primeiro lugar, a função de execução da lei, mas também está subordinado ao parlamento. Sua missão é, fundamentalmente, a organização da sociedade. Para isso, o Executivo toma as decisões em matérias de soberania externa e interna. A soberania externa diz respeito às decisões sobre as relações internacionais e sobre a organização da defesa nacional. A soberania interna compreende a manutenção da ordem pública, a execução das leis, o desenvolvimento econômico do país e o desenvolvimento social e cultural da população.

Bastos (1995, p.76) caracteriza o Poder Executivo: “A função executiva consiste em traduzir num ato de vontade individualizado a exteriorização abstrata da lei”. De uma maneira sucinta, podemos afirmar que cabe ao Poder Executivo decidir a orientação política de um Estado.

Na prática política o Poder Executivo é considerado Governo, excluindo, portanto, os poderes Legislativo e Judiciário como parte direta do Governo, embora ambos também detenham parcela do poder. Dessa forma, ambos os poderes Legislativo e Judiciário exercem certa concorrência com o Governo, ao mesmo tempo em que têm a função de fiscalizá-lo.

4.3 As relações entre eles

De acordo com Parini (1991), as relações entre os poderes dizem respeito à maneira pela qual a separação entre os poderes é estabelecida. A separação dos poderes é, por sua vez, um importante critério para determinar o grau de democracia de um regime político.

A teoria da separação dos poderes procurou, desde o início, encontrar soluções contra a arbitrariedade de um dos poderes. Montesquieu (2000, p.168) já mostrava essa preocupação: “Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não existe liberdade porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente”.

Por sua vez, Locke (2001) afirmava:

Porém, como as leis elaboradas de imediato e em pouco tempo têm força constante e duradoura, e requerem uma perpétua *execução* ou assistência, é necessário haver um *poder permanente*, que cuide da *execução* das leis que são elaboradas e permanecem vigentes. E assim acontece, muitas vezes, que sejam separados os poderes *legislativo* e *executivo* (LOCKE, 2001, p.515).

A participação do Legislativo na elaboração das leis costuma ser um importante critério para caracterizar seu grau de independência em relação ao Executivo. De fato, a história do Poder Legislativo no Brasil é revelador de um esforço realizado contra possíveis arbitrariedades por parte do Poder Executivo. Locke (2001, p.514), afirmou: “... o legislador não deve nem pode transferir o poder de elaborar leis a quem quer que seja ou depositá-lo em quaisquer outras mãos, senão naquelas em que o povo o depositou”.

Embora a atividade legislativa seja função principal do Parlamento, historicamente o Poder Executivo também teve certa prerrogativa no processo de se escrever as leis, intervindo de modo a pôr em prática seu programa político. A função legislativa do Executivo manifesta basicamente de duas maneiras. O Executivo pode, constitucionalmente, ter a iniciativa legal, que implica que ele pode dar início ao processo legislativo para inovar ou modificar determinada legislação. Mas o Executivo também pode legislar através dos decretos-lei, que é, teoricamente, uma medida de caráter extraordinário, emitidos em casos excepcionais. O que é frequentemente

discutido, contudo, é o abuso do poder de decreto do Executivo, que deixa de ser uma medida emergencial para se tornar rotineira. Costuma-se também atribuir ao Executivo a iniciativa exclusiva em determinadas leis, especialmente aquelas que dizem respeito ao orçamento.

Conclui-se, assim, que quanto mais poder de intervir sobre o processo legislativo o Executivo conseguir, quanto mais autoridade ele tiver sobre o Parlamento, menor será a iniciativa legal por parte do Poder Legislativo. Segundo Carey e Shugart (1998):

as Constituições que dão aos executivos grandes poderes constitucionais sobre legislação resultam em altos níveis de conflito legislativo-executivo e tendem a ser menos estáveis do que as Constituições de regimes com legislativos relativamente mais proeminentes (CAREY e SHUGART, 1998, p.62).

Ocorre, no entanto, que um Executivo demasiadamente fraco, sem nenhum poder de elaborar legislação também ocasiona problemas. Um Legislativo extremamente forte também não é a melhor solução. É adequado que o Poder Executivo seja investido de certo poder legislativo, desde que seu poder não subordine o Parlamento.

TERCEIRO CAPÍTULO

OS DEBATES CONSTITUINTES

1. Considerações Preliminares

No dia 2 de dezembro de 1945, o novo Presidente eleito da República recebeu, simultaneamente com os Deputados e Senadores eleitos, os poderes que caberiam a seus respectivos cargos.

Dois meses depois, no dia primeiro de fevereiro de 1946, sob a presidência do Ministro Valdemar Falcão, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, reuniam-se os parlamentares eleitos para a primeira sessão preparatória da Constituinte.

O discurso de abertura do Ministro Valdemar Falcão é revelador das intenções da Assembléia:

Ontem empossou-se o presidente eleito da República. Hoje começam a reunir-se os representantes da nação nesta magna Assembléia, para cumprir a tarefa grandiosa de recompor em moldes democráticos o país e dar-lhe a Carta Constitucional condigna com os destinos do povo brasileiro. (...) Está, assim, o Brasil na plenitude do regime democrático (BRASIL, 1946, Livro 1, p.1)

Falcão mostrou, assim, que a principal missão da Assembléia Constituinte era suplantar o Estado autoritário que vigia desde 1937, substituindo uma constituição autoritária por uma constituição democrática.

As palavras do senador Luiz Carlos Prestes (PC-DF) também apontam esse anseio:

Vimos à tribuna em momento que consideramos dos mais sérios na vida nacional, principalmente quanto à consolidação da democracia e a completa extirpação dos restos da ditadura e do fascismo que, infelizmente, ainda estão bastante infiltrados no aparelho estadual (BRASIL, 1946, Livro 21, p. 428).

A ênfase na democracia fazia parte do discurso da elite política naquele momento. No entanto, a história republicana brasileira destaca-se por uma ausência de tradição democrática, o que implica que os canais de acesso ao poder eram inacessíveis ao povo. A representação popular através do parlamento era constantemente obstaculizada por governos que não se pautavam pelos princípios democráticos.

Durante o primeiro período republicano, a competição política foi bastante limitada e excludente, dominada pela oligarquia do setor exportador de produtos primários, que fazia o sistema político gravitar em torno do atendimento às suas necessidades. No momento posterior, o poder político foi exercido de forma autoritária pelo presidente Getúlio Vargas e estava baseado em uma coalizão de interesses dos setores urbano-industriais e em um modelo corporativo de representação. Embora seja possível afirmar que nessa fase o sistema tenha procurado responder a certas demandas populares, o fez de maneira populista, subordinando ao Estado os interesses populares. Até então não existira uma representação legítima do povo.

Duas importantes instituições da democracia, o voto e os partidos políticos, tiveram uma existência precária durante os primeiros momentos republicanos. Os partidos políticos voltavam-se quase que necessariamente para os interesses da elite que detinha o poder econômico e a instituição do voto, neste contexto, acaba sendo destituída de sentido. Além disso, o voto não era estendido a toda a população. As eleições presidenciais foram abolidas durante o Estado Novo, pois, em 1934, Getúlio Vargas foi eleito pela Assembléia Constituinte e continuou no poder até 1945, por meio de um golpe. O Congresso Nacional, outra importante instituição democrática, também teve curta duração durante o governo Vargas.

No plano das ideologias, podemos comparar os dois primeiros momentos republicanos pela orientação liberal da Primeira República e corporativista no governo Vargas, embora em nenhum dos dois períodos seja possível falar de democracia.

Nessa conjuntura, portanto, o princípio da soberania popular estava excluído do jogo político.

Há uma vasta bibliografia que discute o *déficit* democrático no Brasil, destacando a nossa dificuldade de lidar com o liberalismo político. Usualmente, o liberalismo é um critério de distinção importante, pois separa a democracia-liberal de todos os outros tipos de regime, como o populismo, inaugurado por Vargas.

A Constituição de 1946 consiste, assim, no marco final de um regime político que sucumbe com a eclosão de crises internas e externas que abalaram sua estrutura e legitimidade e é, portanto, um importante documento que revela as soluções apresentadas pela elite política para estas questões, incluindo aí suas distintas visões sobre as ideologias que ruíram e as que ganharam forças com o fim da Segunda Guerra Mundial, como totalitarismo e fascismo, democracia e liberalismo.

O deputado Raul Pila (PL-RS), durante os debates constituintes, apontou qual era a questão central da Assembléia:

(...) verdadeira ou falsa democracia representativa? Influxo permanente da opinião pública ou contínuas ditaduras e freqüentes revoluções? (...) Está é, por certo, a questão magna, a questão máxima. (...) Precisamos é encarar de frente a questão e resolvê-la. Para outra coisa não nos elegeu o povo brasileiro (BRASIL, 1946, Livro, 22, p.137).

2. A Lei Constitucional número 15 de 26 de novembro 1945

Ainda sob o governo provisório de José Linhares, um conjunto de Leis Constitucionais foram elaboradas e expedidas pelo Poder Executivo. Esse conjunto de leis firmava normas de procedimento para a tomada de posse dos novos governantes eleitos e para a elaboração da nova Constituição.

A Lei Constitucional nº 13, de 12 de Novembro de 1945, por exemplo, dispunha sobre os poderes constituintes do Parlamento que seria eleito a 2 de Dezembro de 1945 e renomeava o Conselho Federal, que foi novamente chamado de Senado Federal. A Lei Constitucional nº 19, de 31 de Dezembro de 1945, dispunha sobre a proclamação e a posse do candidato eleito para a Presidência da República. Esta lei fixava o dia 31 de Janeiro de 1946 para a respectiva tomada de posse. A Lei Constitucional nº 21, de 23 de Janeiro de 1946, dispunha sobre a proclamação do Presidente da República eleito a 2 de Dezembro de 1945 e permitia a proclamação do Presidente pelo Tribunal Superior eleitoral, independentemente da resolução final de dúvidas, impugnações ou recursos, desde que a votação impugnada não pudesse influir no resultado final da eleição.

Em 26 de novembro de 1945 o Poder Executivo expediu um primeiro regulamento que dispunha sobre os poderes da Assembléia Constituinte. Tratava-se da Lei Constitucional número 15. Cerca de dois meses depois, em 17 de janeiro de 1946, era expedido o decreto-lei número 8.708.

Essas leis, no entanto, criavam obstáculos para o processo de elaboração da nova constituição. Bobbio et al (2004, p.161) apontam que o poder constituinte não pode ser obstaculizado por normas anteriores à sua fundação: “De fato, a característica do poder constituinte é a de não estar vinculado em suas determinações a um sistema jurídico previamente vigente: ele é completamente livre na escolha de seus objetivos”.

Os deputados e senadores que faziam parte da Assembléia Constituinte haviam sido eleitos em termos democráticos, ou seja, pelo povo que deveriam representar. Esse fato foi aplaudido como um importante passo para a abertura democrática. A Lei Constitucional número 15 de 26 de novembro de 1945, no entanto, em seu artigo 4, determinava que após a promulgação da nova Constituição, esses mesmos constituintes seriam separados em suas respectivas Câmaras e seriam os responsáveis pela elaboração das leis ordinárias, ou seja, comporiam o Congresso Nacional. O deputado Wellington Brandão (PSD-MG) explicou esse procedimento:

No Brasil se reestrutura a democracia, fórmula eminentemente partidária. Foram eleitos, pelo voto direito, um Presidente da República e uma Assembléia Constituinte, que serão, dentro em pouco, um Poder Legislativo, tudo isso depois de havermos participado em corpo e espírito duma guerra cuja única, alta e indiscutível bandeira foi a da democracia ((BRASIL, 1946, Livro, 22, p.392).

No entanto, de acordo com a teoria clássica do constitucionalismo, essa não era a fórmula ideal: não era considerada uma medida democrática que os mesmos indivíduos que escreveriam as leis constitucionais escrevessem as leis ordinárias. Argumentava-se que, dessa forma, o processo de elaboração das leis seria realizado de forma mais desinteressada e menos particularista, uma vez que aqueles que as elaborassem não continuariam no poder. A Assembléia Constituinte consiste em um órgão extraordinário e temporário, o que significa que ela deveria ser dissolvida após a promulgação da nova Constituição e diferentes indivíduos deveriam ocupar o Congresso Nacional. Não foi o que aconteceu em 1946: embora a Assembléia tenha sido realmente dissolvida, os parlamentares constituintes ocuparam, respectivamente, suas cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado, formando, assim o Poder Legislativo.

De fato, a combinação de idéias democráticas e medidas autoritárias é um fato recorrente durante os debates. A bibliografia especializada no processo constituinte de 1946 mostra como essas idéias contraditórias – como a citada acima - foram estabelecidas durante os debates. Indica, por um lado, seu compromisso com a democracia e, ao mesmo tempo, aponta a falta de superação com a cultura política vigente no regime anterior. A literatura especializada tem indicado a reiteração dessa dimensão ao longo da história política brasileira: novamente temos uma situação em que as velhas e as novas fórmulas se equacionam, configurando mudanças que foram

acompanhadas por expressiva continuidade em relação a certos aspectos essenciais da ordem que se pretendia superar.

2.1. A presidência da Assembléia e o decreto-lei número 8.708 de 17 de janeiro de 1946

Outra questão que aponta uma situação de continuidade com a ordem que se pretendia superar foi o problema da presidência da Assembléia Constituinte. A Lei Constitucional número 15 determinava que a presidência da Assembléia Constituinte deveria ser assumida pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral¹. O cargo, naquele momento, era ocupado por Valdemar Falcão.

A presidência de Falcão, assim, gerou discussões. A bancada comunista, por exemplo, colocou-se contra essa medida, advertindo que a presidência da Assembléia deveria ser ocupada por um membro do Poder Legislativo, eleito pelo povo, e não por um elemento que não fizesse parte do plenário. Se assim fosse, a Assembléia perderia sua soberania, ficando sob tutela da Justiça Eleitoral.

O apelo do parlamentar Caíres de Brito (PC-SP) mostrou essa preocupação:

Apelo para o Sr. Ministro Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, e apelo veementemente para os companheiros constituintes fazendo-lhes a seguinte pergunta: preferimos iniciar os trabalhos, soberanamente, como constituintes, verdadeiros e legítimos representantes do povo, ou preferimos iniciar os trabalhos de instalação da Assembléia Constituinte sob a tutela da Justiça Eleitoral? Insisto em que o Presidente desta Assembléia, membro da Justiça Eleitoral, tome em consideração a proposta aqui apresentada pela minha bancada, a bancada comunista, e passem os trabalhos a serem presididos pelo deputado ou senador mais velho, submetendo-se ao plenário o projeto de regimento que oferecemos (BRASIL, 1946, Livro 1 e 2, p.7).

O deputado constituinte Carlos Marighela (PCB-BA), por sua vez, afirmou claramente que não reconhecia em Valdemar Falcão poderes para dirigir os trabalhos constituintes. O deputado disse que não poderia aceitar uma presidência que fora determinada através de um decreto-lei que se apoiava na Carta de 1937. A bancada do

¹ Lei Constitucional número 15, artigo 4: - Ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral incumbe instalar a Assembléia Constituinte e presidir a sessão seguinte, para a eleição do Presidente da Assembléia que lhe dirigirá os trabalhos.

PCB propôs, então, que o membro mais idoso do plenário assumisse a presidência, mas a medida não foi acatada pela Assembléia.

O próprio presidente da Assembléia, Valdemar Falcão, justificou a não aceitação da medida, dizendo que ela atrasaria a apresentação dos diplomas dos Deputados e Senadores, procedimento que normalizaria o processo de reconhecimento de seus respectivos mandatos. Além disso, ele não considerava apropriado procurar descobrir o membro mais velho do plenário. Discutindo com a bancada comunista, Falcão afirmou:

Há necessidade evidente de apressar o processo de recebimento de diplomas, para que, o mais breve possível, a assembléia funcione sob a presidência de um dos seus ilustres membros. A insistência do nobre deputado que acaba de falar, em continuação das idéias dos oradores precedentes, não poderia ser acolhida, malgrado meu, por dois motivos principais: primeiro, porque demoraria a apresentação e o relacionamento dos mandatos dos Senhores Deputados e Senadores; segundo, que seria, talvez sem superar essas dificuldades, estabelecer medida que me permitiria classificar de algo indiscreta (BRASIL, 1946, Livro 1, p. 8).

O decreto-lei número 8.708 de 17 de Janeiro de 1946, por sua vez, também estabelecia regras necessárias à instalação da Assembléia Constituinte, endossando a Lei Constitucional número 15. Esse decreto-lei determinava que o presidente do Supremo Tribunal Eleitoral deveria presidir as duas sessões preparatórias da Assembléia Constituinte

O deputado Maurício Graboís (PC-DF) fez a crítica:

Vou levantar uma questão de ordem que julgo de grande importância para a Assembléia Constituinte que hoje se instalada. Devamos e precisamos lutar pela soberania desta Assembléia, como poder legítimo verdadeiramente eleito pelo povo. Ao iniciarem-se, portanto, os trabalhos de hoje, precisamos fazer valer essa soberania, que o povo conquistou para a sua Assembléia Constituinte. Em tal sentido, as normas regimentais, que foram, por assim dizer, outorgadas a esta Assembléia, não poder prevalecer porque não partiram do povo nem da própria Assembléia Constituinte. Refiro-me ao decreto-lei número 8.708 que, além do mais, se baseia na Carta caduca, parafacista, de 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 1946, Livro 1, p.2).

Valdemar Falcão, apesar das críticas, continuou na presidência.

Cinquenta anos depois, em entrevista, João Amazonas, deputado constituinte em 1946 pelo Partido Comunista, mostrou sua opinião sobre essa questão:

E a nossa batalha então era a seguinte: nós havíamos defendido, durante a campanha eleitoral, uma Assembléia soberana. E ela deixaria de ser soberana se tivesse na presidência das sessões de instalação de seus trabalhos um elemento estranho ao Legislativo, às forças que foram eleitas pelo povo. Por isso, nós nos posicionamos veementemente contrários à que Valdemar Falcão assumisse a presidência (...) Naturalmente, a grande maioria da Assembléia Constituinte repudiou as nossas propostas e permitiu que Valdemar Falcão dirigisse os trabalhos iniciais (JOÃO AMAZONAS, 1996, p.93).

3. O Regimento Interno e a Comissão de Constituição

Uma tarefa tão complexa como era a elaboração de leis constitucionais, feita por indivíduos com interesses tão distintos, demandava uma prévia elaboração de normas que regulassem esse processo. Os processos constituintes sempre contaram, portanto, com um regimento interno que tornasse os debates mais eficazes.

A Lei Constitucional número 15, no entanto, não regulava o processo de debates. Era necessário, portanto, a elaboração de um regulamento que estabelecesse regras que organizassem os debates constituintes. Esse foi, portanto, um passo fundamental para possibilitar o andamento dos debates constituintes. Ele foi elaborado pelos próprios constituintes ainda no início dos debates e foi aprovado no dia 12 de março de 1946. Esse importante passo para o estabelecimento da nova Constituição não foi, contudo, isento de polêmicas. Vamos analisar alguns dos debates que a exigência de definição de um método de elaboração constitucional gerou.

O regimento interno, também identificado como Resolução número 1-B de 1946, estabelecia os pontos fundamentais para a organização das leis constitucionais. Definia a sede da Constituinte, determinava as regras de organização e atuação da assembléia, assim como estabelecia a direção dos trabalhos, delimitando as funções do presidente, do vice-presidente e dos secretários. Além disso, definia questões de ordem para os debates, possibilitando a exposição de posições de todos os constituintes segundo regras previamente determinadas. Com esse objetivo, o regimento determinava um tempo máximo de trinta minutos para cada parlamentar se pronunciar no plenário, podendo ser estendido para duas horas caso houvesse cessão por parte dos colegas.

O regimento interno da Assembléia Constituinte, embora logo aprovado, foi recusado por toda a bancada comunista, que o considerava prejudicial à boa ordem dos trabalhos, contrário à democracia e à soberania do corpo de representantes.

Para a elaboração da nova constituição, tornava-se necessário um texto primitivo, um projeto de Constituição. O Regimento Interno deveria indicar o caminho para o processo de elaboração desse texto. Ele determinava a nomeação de uma Comissão de Constituição que elaboraria o projeto constitucional a ser posteriormente remetido para o conjunto dos parlamentares.

Assim, a elaboração do texto primitivo do projeto de Constituição foi realizada pela Comissão de Constituição, que foi denominada de “Comissão dos 37”. Por sua vez, essa Comissão foi dividida em 10 Subcomissões técnicas, responsáveis por estruturar o primeiro projeto da obra constitucional, também chamado de antiprojeto. As dez subcomissões estavam divididas da seguinte forma:

SUBCOMISSÃO 1	ORGANIZAÇÃO FEDERAL
SUBCOMISSÃO 2	DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS
SUBCOMISSÃO 3	PODER LEGISLATIVO
SUBCOMISSÃO 4	PODER EXECUTIVO
SUBCOMISSÃO 5	PODER JUDICIÁRIO
SUBCOMISSÃO 6	DECLARAÇÃO DE DIREITOS
SUBCOMISSÃO 7	ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL
SUBCOMISSÃO 8	FAMÍLIA EDUCAÇÃO E CULTURA
SUBCOMISSÃO 9	SEGURANÇA NACIONAL
SUBCOMISSÃO 10	DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Durante o processo de elaboração do projeto os deputados e senadores que não faziam parte da Comissão também se reuniam em sessões apartes. Eles eram chamados de mesa da Assembléia Constituinte ou Comissão de Polícia, e tinha Melo Viana (PSD-MG) como presidente. Posteriormente, eles receberiam o projeto pronto e proporião emendas que seriam votadas por todo o plenário. A partir, portanto, desse projeto e de suas respectivas emendas é que a Constituição de 1946 foi elaborada.

Esse processo foi aclamado como altamente democrático, conforme mostrou o parlamentar Alves Palma (PSD-SP):

(...) a Comissão de Constituição desempenhou, com dedicação e eficiência, a honrosa missão de elaborar o projeto da nova Constituição Brasileira. Auxiliaram-na, nesse trabalho preliminar, a competência e o esforço de várias subcomissões técnicas, recrutadas em todos os partidos políticos com representação nessa Assembléia Constituinte.

Isso significa que o projeto, que foi elaborado, tem a cooperação de todos os brasileiros, por intermédio dos seus legítimos representantes (BRASIL, 1946, Livro 20, p.261).

O cálculo dos números de deputados e senadores por partidos para a formação da Comissão foi também determinado no Regimento Interno da Constituinte. O cálculo do número de membros por partido que comporiam a Comissão foi feito através da seguinte equação: número total de representantes (328) dividido por 33; pelo quociente da equação, 9, se dividiria o número dos componentes das bancadas partidárias; o resultado dessa equação fixaria o número de membros da Comissão atribuído aos respectivos partidos. O deputado Nereu Ramos (PSD-SC) foi nomeado o presidente da Comissão e o resultado final foi o seguinte:

Partido	Número de Membros
Partido Social Democrático	19
União Democrática Nacional	10
Partido Trabalhista Brasileiro	2
Partido Comunista Brasileiro	1
Partido Republicano	1
Partido Democrata Cristão	1
Partido Popular Sindicalista	1
Partido Republicano Progressista	1
Partido Libertador	1

Fonte: Anais da Constituinte de 1946. Livro 3, página 358.

De acordo com o Regimento Interno, os líderes de cada bancada teriam 24 horas para designar os nomes a serem nomeados para compor a Comissão. As deliberações da Comissão seriam tomadas por maioria de voto.

A composição final das Subcomissões ficou da seguinte forma:

COMISSÃO DE POLÍCIA (OU MESA DA ASSEMBLÉIA CONSTITUINTE)

Presidente: Melo Viana (PSD/MG)
Primeiro-Vice-Presidente: Otávio Mangabeira (UDN/BA)
Segundo-Vice-Presidente :Berto Conde (PTB/SP)
Primeiro-Secretário: Georgino Avelino (PSD/RN)
Segundo-Secretário: Lauro Lopes (PSD/PR)
Terceiro-Secretário: Lauro Montenegro (PSD/AL)
Quarto-Secretário: Rui Almeida (PTB/DF)
Primeiro-Suplente de Secretário: Hugo Carneiro (PSD/AC)
Segundo-Suplente de Secretário: Carlos Marighela (PCB/BA)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

COMISSÃO DA CONSTITUIÇÃO

Presidente: Nereu Ramos (PSD/SC)
Vice-Presidente: Prado Kelly (UDN/RJ)
Relatores: Cirilo Júnior (PSD/SP)
Costa Neto (PSD/SP)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão I: Organização Federal

Presidente: Clodomir Cardoso (PSD/MA)
Relator: Ataliba Nogueira (PSD/SP)
Demais membros: Argemiro de Figueiredo (UDN/PB)
João Agripino (UDN/PB)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão II: Discriminação de Rendas

Presidente: Souza Costa (PSD/RS)
Relator: Aliomar Baleeiro (UDN/BA)
Demais membros: Benedito Valladares (PSD/MG)
Deodoro de Mendonça (PSP/PA)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão III: Poder Legislativo

Presidente: Gustavo Capanema (PSD/MG)
Relator: Soares Filho (UDN/RJ)
Demais membros: Costa Neto (PSD/SP)
Honório Monteiro (PSD/SP)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão IV: Poder Executivo

Presidente: Graccho Cardoso (PSD/SE)
Relator: Flores da Cunha (UDN/RS)
Demais membros: Acúrcio Torres (PSD/RJ)
Raul Pilla (PL/RS)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão V: Poder Judiciário

Presidente: Valdemar Pedrosa (PSD/AM)
Relator: Milton Campos (UDN/MG)
Demais membros: Atilio Vivacqua (PSD/ES)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão VI: Declaração de Direitos

Presidente: Artur Bernardes (PR/MG)
Relator: Mário Masagão (UDN/SP)
Demais membros: Ivo d'Aquino (PSD/SC)
Eduardo Duvivier (PSD/RJ)
Caires de Brito (PCB/SP)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão VII: Ordem Econômica e Social

Presidente: Adroaldo Costa (PSD/RS)
Relator: Agamenon Magalhães (PSD/PE)
Demais membros: Hermes Lima (ED/DF)
Baeta Neves (PTB/DF)
Café Filho (PSP/RN)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão VIII: Família, Educação e Cultura

Presidente: Flávio Guimarães (PSD/PR)
Relator: Ataliba Nogueira (PSD/SP)
Demais membros: Arruda Câmara (PDC/PE)
Ferreira de Souza (UDN/RN)
Guaraci Silveira (PTB/SP)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão IX: Segurança Nacional

Presidente: Silvestre Péricles (PSD/AL)
Relator: Magalhães Barata (PSD/PA) ⁵⁶
Demais membros: Álvaro Adolfo (PSD/PA)
Edgar de Arruda (UDN/CE)
Subcomissão X: Disposições Gerais e Transitórias
Membros Nereu Ramos (PSD/SC)
Prado Kelly (UDN/RJ)
Costa Neto (PSD/SP)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Subcomissão X: Disposições Gerais e Transitórias

Membros: Nereu Ramos (PSD/SC)
Prado Kelly (UDN/RJ)
Costa Neto (PSD/SP)

Fonte: Braga, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946. Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.

Ainda, conforme o Regimento Interno, foram determinados trinta dias como o período de trabalho da Comissão, prorrogável por mais quinze dias se necessário. Era, evidentemente um tempo curto, dada a importância da tarefa. Depois de setenta e duas horas da publicação do projeto de Constituição ele seria submetido à aprovação de toda a Assembléia. Até quinze dias depois os constituintes poderiam apresentar emendas ao projeto aprovado. Depois disso o projeto e suas emendas deveriam ser votadas pela

Assembléia. Com o fim da votação, o prazo era de dez dias para que a Comissão elaborasse a redação final.

De fato, a Comissão da Constituição submeteu um requerimento à Assembléia para prorrogação do prazo. Como o Regimento previa isso, foi permitido. O problema foi que, findo esse prazo, o projeto ainda não estava pronto, o que gerou mais discussões sobre uma nova prorrogação do prazo. Uma dilatação do prazo requeria uma reforma regimental. Para evitar a reforma, que demoraria mais quinze dias no mínimo, estipulou-se que os fins-de-semana, dias em que não ocorreriam reuniões parlamentares, não seriam considerados, sobrando, assim, mais dias, sem a necessidade de mudança do regimento.

4. O Projeto de Constituição

O projeto de Constituição elaborado pela Comissão foi aprovado, mas não antes de ter gerado muita polêmica.

A Comissão recebeu severas críticas do deputado Barreto Pinto (PTB-DF), acusando-a de dedicar muito tempo a temas supérfluos. O deputado mencionou, por exemplo, que três dias foram gastos para votar a colocação, ou não, da expressão “Confiantes em Deus” no preâmbulo.

Barreto Pinto também acusou a Comissão de escrever uma mera cópia do projeto das constituições de 1891 e 1934. Ele afirmou, por exemplo, que o preâmbulo é uma cópia da Constituição de 1891.

O deputado também enfatizou o capítulo sobre a separação dos poderes que, com exceção de uma palavra, seria uma cópia da Constituição de 1934. A única diferença é que a palavra “coordenados”, na Constituição de 1934, foi substituída por “harmônicos” na Constituição de 1946. Podemos observar essas críticas nas próprias palavras do parlamentar:

Agora temos o capítulo II – Da organização dos poderes, que está assim redigido: “Todos os poderes emanam do povo e, em seu nome, são exercidos.” Bonito! Mas é cópia do artigo 2 da Constituição de 1934. Quanto ao artigo 21 – relativamente aos poderes de União – Legislativo, Executivo e Judiciário, harmônicos e independentes entre si, - houve grande discussão e foram perdidos dois dias, porque a palavras “harmônicos” não combinava com “coordenados” mas agora prefeririam, depois de

grande discussão “harmônicos” (...) (BRASIL, 1946, Livro 7, p. 59).

A demora para terminar a projeto também foi criticada. Carlos Marighela (PCB-BA) justificou a crítica com o argumento de que a Assembléia não teria poderes ordinários até que a nova Constituição não estivesse pronta, ou seja, não poderia promulgar outras leis que não as constitucionais, o que significava que o Executivo governava por decretos-lei. O deputado Barreto Pinto (PTB-DF) usava dos mesmos argumentos, enfatizando que assuntos relevantes estavam sendo resolvidos pelo Executivo, através de decretos-lei, já que o Congresso Nacional estava reunido em Assembléia Constituinte, o que o impedia de votar as leis ordinárias.

O Partido Comunista, de fato, não aprovou o texto primitivo. O senador Carlos Prestes (PC-DF) apresentou sua crítica:

(...) votamos nós, da bancada do PCB, contra o Projeto de Constituição ora em debate.

(...)

Não se diz nada de prático sobre a reforma agrária, sobre a maneira de acabar com os restos feudais na agricultura, sobre a necessidade do ensino gratuito, sobre a gratuidade indispensável da Justiça, sobre medidas práticas que assegurem o progresso do Brasil (BRASIL, 1946, Livro 13, p.363).

O deputado Caíres de Brito (PC-SP) apontou que, embora fosse melhor que o da Constituição de 1937, o projeto não expressava a realidade brasileira, se prendendo a fórmulas políticas antiquadas, que não diziam respeito aos legítimos interesses populares. Um exemplo disso é a restrição a respeito do direito de greve e a falta de perspectiva do projeto em relação à propriedade da terra. O deputado também criticou a separação dos poderes, afirmando:

O projeto, admitindo três poderes da União, autônomos e independentes, o que assegura, realmente, é a hipertrofia do poder Executivo. Vencidos, nessa matéria de fundamental importância, não nos é possível aceitar outros poderes, que dispute e até infrinja o do Congresso Nacional, como se verifica do projeto. Nas mãos do Executivo repousam uma soma enorme de forças, inclusive as forças armadas. De outro lado, o projeto prende a nação a uma realidade aparente, transportada mecanicamente de outras épocas. O resultado é o perigo que paira sempre sobre o poder Legislativo, à sua soberania, sob o perigo de sobre ação poderosa do Executivo como em 1937 (BRASIL, 1946, Livro 4, p.16).

O deputado Caíres Brito (PC-SP) condenou o projeto por atribuir poderes ao Executivo que poderiam se tornar ditatoriais. Também criticou o Senado, que fora eleito de forma antidemocrática, por ter sido eleito pelo princípio majoritário, ao contrário da Câmara dos Deputados, que havia sido eleita pelo princípio proporcional.

Mas a crítica à separação dos poderes não foi feita apenas pelo Partido Comunista. O deputado Raul Pila (PL-RS) também se manifestou contra as soluções encontradas pela Comissão sobre o tema. Café Filho (PSP-RN) também tinha sérias críticas ao projeto e cogitou, inclusive, na necessidade de elaboração de um outro projeto e até na nomeação de outra Comissão.

O Presidente da Assembléia, Fernando de Melo Viana (PSD-MG) afirmou, contudo, que o projeto só poderia ser rejeitado se infringisse dispositivos regimentais, o que de fato não ocorreu. Segundo Viana: “Além do mais, devo considerar que o trabalho foi elaborado por Comissão selecionada, o que é garantia de não terem sido infringidas as disposições regimentais”. (Anais, livro 10, p.78)

Há também uma crítica sobre a extensão do projeto. O problema apontado é que a excessiva extensão do texto devia-se ao fato do projeto tratar de questões não constitucionais, entrando em temas que pertenciam à legislação ordinária. É o que mostra Gilberto Freyre (UDN-PE):

Sou dos que pensam que o projeto de constituição ora em discussão nesta Casa, deixando, muitas vezes, de ser uma Constituição para tornar-se quase um regulamento, consegue, entretanto, de modo geral, com todos seus defeitos de arquitetura, consagrar e confirmar princípios democráticos já estabelecidos na comunidade brasileira e, ao mesmo tempo, acrescentar a essa confirmação, normas de extensão ou de desenvolvimento dos mesmos princípios (BRASIL, 1946, Livro 10, p. 87)

Outro problema que afetou a elaboração do Projeto foi apontado pelo constituinte Paulo Sarasate (UDN-SP), que criticava a falta de um anteprojeto que guiasse a Comissão dos 37 na elaboração no Projeto. Não havia, portanto, uma diretriz preliminar que fundamentasse o novo texto.

5. Definição do Campo das Matérias Constitucionais

Vimos no segundo capítulo que o Direito Constitucional tradicional privilegia como matéria constitucional alguns temas específicos, que dizem respeito,

principalmente, à organização política do Estado. Os temas que dizem respeito a questões econômicas e sociais, de acordo com essa concepção, deveriam ser parte da legislação ordinária.

Mais recentemente, principalmente a partir da Primeira Guerra Mundial, essa concepção de constituição começou a ser questionada. Muitos passaram a defender constituições que englobam questões não propriamente constitucionais, mas que, pela sua importância, mereceriam garantias constitucionais.

Por outro lado, ainda há aqueles que criticam essas constituições mais amplas, que fogem às definições clássicas de constituição. Esse debate sugere que o modelo clássico de Constituição está sendo repensado à luz de novas concepções. O período entre guerras é o momento em que este modelo começa a ser alvo de várias divergências. As conquistas sociais do século XX ganham tal importância que começam a ser matéria de direito constitucional. A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 são dois exemplos disso.

Bercovici (2004) destaca que o impacto da Primeira Guerra Mundial sobre a questão dos direitos sociais, tema alçado para ordem do dia em grande parte do mundo, acabou por desencadear uma valorização de constituições que incluíssem artigos relativos à cidadania social. Neste sentido, muitas constituições elaboradas nesse momento apresentavam, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dispositivos que asseguravam os direitos sociais. O autor explica que os direitos sociais são aqueles relacionados ao princípio de igualdade material que dependem do Estado para serem efetivamente usufruídos pelos cidadãos. Esses direitos receberam especial atenção nas constituições que procuravam estabelecer uma democracia social.

Como já mencionado no segundo capítulo, foi a Constituição alemã de Weimar de 1919 que apresentou um modelo mais amplo de constituição, englobando as questões sociais. A estrutura dualista dessa Constituição alemã tratou, na primeira parte, da organização do Estado e, na segunda parte, dos direitos sociais. Sobre a questão dos direitos sociais, Bercovici (2004) afirma que a legislação sobre eles visava submeter o individualismo a serviço da coletividade e proteger os direitos individuais na medida em que cumpriam seu dever social. Dois anos antes, no México, os direitos trabalhistas e previdenciários eram elevados à categoria de direitos fundamentais ao aparecerem na Constituição de 1917. No Brasil, as questões sociais são elevadas à matéria constitucional pela Constituição de 1934 (1).

Bercovici (2004) apresenta o debate na área de Direito Constitucional sobre o conteúdo das constituições. Há aqueles que consideram que a Constituição deve ser um simples instrumento de governo, abordando questões sobre o procedimento para se tomar decisões políticas, mas não sobre o conteúdo dessas decisões. Há aqueles que defendem que a Constituição deve englobar um plano maior de tarefas, incluindo conteúdos sociais e econômicos, dando, assim, uma clara direção para a atuação do Estado. Uma Constituição concebida dessa forma seria, ao mesmo tempo, estatal e social. A crítica a essa concepção afirma que a juridicidade do texto é perdida quando questões não propriamente sobre a ordenação do Estado são enquadradas ao texto. Além do mais, afirma-se que a Constituição não pode ter a pretensão de dar conta de toda a realidade social.

A primeira concepção de constituição é tipicamente liberal, pois pressupõe a completa separação entre Estado e sociedade. Já a segunda propõe a interdependência entre Estado e sociedade, pressupondo que os dispositivos constitucionais tenham a capacidade de transformar a realidade social, tornando-se um programa para o futuro, dando substrato jurídico para as mudanças sociais.

O modelo de Constituição ampla também era encarado como uma forma de conter abusos de poder, uma vez que as leis constitucionais são dificilmente reformáveis. Tratava-se, portanto, de uma garantia contra a vulnerabilidade das leis ordinárias. Determinadas matérias após a Segunda Guerra passaram a ser consideradas de tal importância que somente as leis constitucionais poderiam protegê-las. O deputado Paulo Sarasate (UDN-CE) mostra essa preocupação:

(...) pois a minúcia em muitos casos vem do temor não ao poder, propriamente, mas aos abusos do poder. (...) Os exemplos são tantos, e todos nós os conhecemos, que não devemos perder a oportunidade de obviar os excessos do poder quando dispomos de força bastante para opor a esses excessos os contrapesos constitucionais (...) (BRASIL, 1946, Livro 13, p.42).

Na história republicana brasileira tivemos duas situações. A primeira Constituição republicana de 1891 era uma Constituição sintética. A Constituição de 1934 inaugura o modelo de constituições amplas no país. Adeptos das duas vertentes da engenharia constitucional também estão presentes nos debates da Assembléia Constituinte de 1946.

O deputado Osmar de Aquino (UDN-PB) trouxe esse debate à tona, defendendo a inclusão de questões econômicas e sociais na nova Constituição. Aquino mostrava que a Constituição não podia se limitar a definir os poderes do Estado e as declarações de direito, pois, segundo o parlamentar, as questões políticas estariam entrelaçadas com os fenômenos políticos e ao pensamento sociológico. O deputado argumentava que as matérias constitucionais deveriam envolver todas as dimensões da vida coletiva que necessitavam, pela sua importância diante da realidade social, de garantias constitucionais, mesmo que não fossem consideradas propriamente como matérias do direito constitucional. Nas palavras de Osmar Aquino:

(...) já passou o tempo das Constituições sintéticas “curtas e obscuras” que todas as novas constituições abrangem direitos e interesses que não se representavam nas antigas, que o campo da matéria constitucional se dilatou com as transformações econômicas do mundo.

(...) é dever que o nosso futuro estatuto político terá, necessariamente, para consular a realidade brasileira, de regular certas questões que não são questões de direito constitucional propriamente dito, mas que exigem pela sua importância, garantias constitucionais. (Brasil, 1946, livro 2, p.377-8)

No entanto, muitos constituintes defendiam constituições sintéticas. Toda a bancada comunista, por exemplo, manifestava-se dessa forma. O seguinte discurso do senador Carlos Prestes (PC-DF) sobre o Projeto de Constituinte é um exemplo: “Pensamos, também, que a Constituição deve limitar-se aos princípios fundamentais do regime que se adota e não entrar em detalhes mais próprios das leis ordinárias ou mesmo de regulamentos” (BRASIL, 1946, Livro 13, p. 363)..

O deputado Plínio Barreto (UDN-SP) também defendeu as constituições sintéticas, tomando como exemplo a Constituição de 1891, que ele considerava a mais perfeita Constituição do país. A argumentação do deputado Barreto sobre o tema é bastante reveladora:

Esse transbordamento, por assim dizer, de disposições, veio depois da guerra. Acharam os constitucionalistas que era necessário introduzir nas constituições uma quantidade enorme de dispositivos que não tinham caráter constitucional, para dar ao público a impressão de que a Carta Constitucional não se descurava de todos os problemas, quase todos de feição social, que a guerra trouxe à tona (BRASIL, 1946, Livro 6, p.70).

O constituinte Gilberto Freyre (UDN-PE) também foi um defensor de constituições sintéticas, afirmando que as constituições devem se limitar ao essencial, deixando aquilo que não faz parte do Direito Constitucional para as leis ordinárias. Sua

crítica também diz respeito ao próprio Projeto de Constituição, que abrangia questões que deveriam ser alvo da legislação ordinária e não da legislação constitucional. Freire também apontou que as constituições sintéticas tendem a se manter durante mais tempo.

Sou dos que pensam que as Constituições para se conservarem por muito tempo vivas e atuais, e viverem a vida longa, útil, são que todos desejam documentos dessa natureza, devem limitar-se ao simbólico e ao essencial, deixando o mais para a lei ordinária. (BRASIL, 1946, Livro 13, p. 194).

Raul Pila (PL-RS) também defendia os modelos sintéticos de Constituição, apontando que os dois temas fundamentais que deveriam englobar uma Constituição são: a declaração dos direitos e a organização dos poderes, sendo tudo o mais dispensável, podendo destinar-se à legislação ordinária.

Ataliba Nogueira (PSD-SP), no mesmo sentido, mostrou que não devem ser parte da Constituição assuntos de esfera de outros campos do direito, como o administrativo, o privado e o penal. Sua definição do que deveria ser o conteúdo constitucional é a que se segue:

A Constituição é mais alguma coisa do que a simples estrutura jurídica do Estado; hão de ter, portanto, tudo quanto de fundamental exista, para a estrutura do Estado e não apenas a parte jurídica. Como consequência, os vários grupos sociais hão de estar na Constituição não só definidos como também definidos, todos os direitos e deveres que acompanham o homem, por toda a existência hão de estar previstos e definidos na Constituição (BRASIL, 1946, Livro 13, p. 205).

O deputado Jurandir Pires (UDN-MG) contraria Plínio Barreto e Gilberto Freyre, manifestando-se a favor de constituições mais amplas, que deveriam atender aos anseios populares. Em seu ponto de vista, as constituições não poderiam ser apenas políticas.

O anteprojeto trazia uma proposta de Constituição ampla, incluindo os direitos sociais. O resultado final, portanto, foi uma Constituição bastante ampla, abrangendo várias temáticas anteriormente não consideradas constitucionais e rompendo, portanto, com o modelo clássico de Constituição. Se observarmos as subcomissões formadas para a elaboração do anteprojeto – por exemplo, Subcomissão de Ordem Econômica e Social – vamos perceber que elas já antecipavam que a nova Constituição seria ampla.

O parlamentar Rafael Cincurá (UDN-BA) criticava o projeto constitucional justamente por impor um excesso de normas, que o tornaria demasiadamente analítico. Cincurá defendia um modelo de Constituição com fortes alicerces, evitando-se, dessa forma, a necessidade de reformas constitucionais. Portanto, segundo Cincurá:

A cultura, principalmente no campo do direito, sofre profundas transformações, decorrentes dos mais variados fatores – econômicos, financeiros, sociais, políticos, históricos e geográficos – que não devem abalar, no seu conjunto, os alicerces jurídicos da lei básica. (Brasil, 1946, Livro 13, p.301)

A Assembléia optou, finalmente, por um modelo amplo de Constituição. A importância das conquistas sociais pós-Segunda Guerra tornava mais do que relevante a introdução de dispositivos que legislassem sobre essas questões na nova Constituição. Os próprios avanços no país sobre questões de cidadania social durante o governo Vargas tornavam elementar a elaboração de uma Constituição mais ampla. Assim, em um capítulo denominado “Da Ordem Econômica e Social”, os constituintes introduziram questões referentes à justiça do trabalho, ao direito de greve e de sindicalização do trabalhador, conquistas recentes na sociedade brasileira, que precisavam de garantias constitucionais. Também encontramos capítulos sobre a família, a educação e a cultura, que garantiam desde o direito à maternidade até a gratuidade do ensino².

² A Constituição de 34 traz os seguintes capítulos: Disposições Preliminares, Do Poder Legislativo, Do Poder Executivo, Do Poder Judiciário, Da Coordenação dos Poderes, Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais, Dos Direitos Políticos, Dos Direitos e Garantias Individuais, Da Ordem Econômica e Social, Da Família e Da Educação e da Cultura.

Em comparação, a Constituição de 1891 traz os seguintes capítulos: Da Câmara dos Deputados, Do Senado, Das Atribuições do Congresso, Das Leis e Resoluções, Do Presidente e do Vice-Presidente, Da Eleição de Presidente e Vice-Presidente, Das Atribuições do Poder Executivo, Dos Ministros de Estado, Da Responsabilidade do Presidente.

A observação dos títulos presentes na Constituição de 1946 já é revelador do afirmado a cima: Da Organização Federal; Da Justiça dos Estados; Do Ministério Público; Da Declaração dos Direitos; Da Ordem Econômica e Social; Da Família, Da Educação e Da Cultura; Das Forças Armadas; Dos Funcionários Públicos; Disposições Gerais

6. Os Dilemas da Transição

6.1. A Constituição de 1937 e os decretos-lei

O processo de transição democrática contou com dois elementos fundamentais da democracia representativa: os partidos políticos e as eleições. No entanto, havia alguns elementos que pareciam obstaculizar o processo de abertura democrática.

Um desses elementos, constantemente discutido pelos constituintes durante os debates, foi a contradição, caracterizada pelo fato da nova ordem democrática estar sendo gestada com a expedição de decretos-leis por parte do Executivo e ainda sob a vigência Constituição autoritária de 1937³. Era um paradoxo que, apesar da queda do Estado Novo, o novo Presidente da República, democraticamente eleito, ainda governasse por decretos-lei. Esse fato deixava mais ainda em evidência a falta de ruptura com a ordem anterior.

Já na primeira sessão preparatória da Constituinte, Carlos Marighela (PC-BA) levantou a questão, novamente mencionando o problema da presidência da Assembléia:

Nossa atitude aqui, pois, só poderia ser, como é, de protesto. É o que deixa consignado a bancada comunista, que não poderia, neste momento, de forma alguma, submeter-se a uma verdadeira imposição. Aceitar o Presidente do Supremo Tribunal Eleitoral como Presidente desta sessão, significaria aceitar um regimento interno baixado pelo Sr. José Linhares, elaborado pela ditadura, por um Governo que não foi levado ao poder pela vontade soberana do povo (...)

Assim, estaríamos aqui, constituintes eleitos pelo povo para organizar um regime democrático progressivo, para assegurar a liberdade, a justiça, a igualdade, a emancipação político-econômica da Pátria, estaríamos aqui ainda submetidos á carta fascista de 37 (BRASIL, 1946, Livro 1, p.8 e 9).

O deputado Amando Fontes (PRP-Sergipe) deu voz na Assembléia ao mesmo problema:

Donde esta anomalia, esta subversão jurídica: a de uma Presidente eleito pelo voto popular expedindo decretos-lei e com base em uma Constituição de uma assembléia por ele mesmo deposta. (BRASIL, 1946, Livro 2, p. 82).

³ Artigo 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

Da mesma maneira, disse o de deputado Gabriel Passos (UDN-MG):

(...) não é próprio do regime democrático presidencialista, com separação dos poderes, que o Sr. Presidente baixe decretos-leis” (BRASIL, 1946, Livro 2, p. 124).

O constituinte Jorge Amado, em entrevista dada em 1996, mostrou a intervenção do Executivo no processo de elaboração da Constituição: “No tocante à postura do governo Dutra em relação à Constituição, creio que houve um relacionamento cordial, embora o governo Dutra, extremamente conservador, procurasse influir nos trabalhos da Assembléia.” (Amado, 1996, p.80).

Além disso, é necessário lembrar que os deputados e senadores reunidos em Assembléia Constituinte não tinham o direito de legislar sobre matérias ordinárias, apenas matérias constitucionais. É novamente a Lei Constitucional número 15 de 26 de novembro de 1945 que faz essa determinação:

Enquanto não for promulgada a nova Constituição do País, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários.

Com essa situação, toda a legislação ordinária do país era elaborada pelo Poder Executivo, o que gerava grande insatisfação na Assembléia. O deputado Barreto Pinto (PTB-DF) afirmou:

Os assuntos mais graves são resolvidos pelo Executivo, permanecendo de braços cruzados a Câmara e Senado, reunidos em Assembléia Constituinte, sem possibilidade de entrarem tão cedo no exercício de sua função constitucional (BRASIL, 1946, Livro 7, p.59-60).

Da mesma maneira falou Carlos Marighela (PC-BA):

(..) o que falta à nossa Assembléia são esses poderes legislativos. Nisso é que se encontra o ponto fraco da própria Grande Comissão, como também do nosso próprio plenário. O que devíamos ter feito, desde o princípio – e a bancada comunista se levantou para deixar bem claro seu ponto de vista – era atribuir à Assembléia poderes legislativos, poderes para discutir as leis e

promulgá-las. Fazer indicações e sugestões ao Governo, examinar os próprios atos do Governo, porque enquanto se estivesse discutindo a Constituição, estaríamos aqui dentro fazendo coisa prática e de relevância, de interesse imediato para o nosso povo. (BRASIL, 1946, Livro 7, p. 66).

Assim, os debates mostram o desejo de alguns constituintes de revogar a Constituição 1937, mas, ao mesmo tempo, mostra que muitos outros constituintes não consideravam a possibilidade de revogá-la, enfatizando que não haveria como substituí-la por qualquer outra legislação antes da aprovação da nova Constituição.

De qualquer forma, é interessante observar nos discursos a favor o argumento de que o papel da Assembléia não era apenas elaborar o novo texto constitucional, mas também de revogar qualquer outro. O deputado Aliomar Baleeiro (UDN-BA) é quem fez esse apontamento: “(..) elaborando uma Constituição, a Assembléia Constituinte também tem o direito de revogar explícita ou implicitamente, qualquer Constituição anterior ou lei constitucional (BRASIL, 1946, Livro 2 p.114).

Estudiosos do processo constitucional no Brasil, Bonavides e Andrade (1991) mostram que esse debate diz respeito a uma questão fundamental, ou seja, qual é a extensão e os limites do poder constituinte. Os autores mostram que a maioria afirmava que a Constituinte tinha poderes limitados e que, portanto, não poderia promulgar atos institucionais de caráter provisório. Aqueles que se opunham a esse pensamento, por outro lado, afirmavam que a constituinte tinha poderes soberanos e que podia promulgar tais atos.

Os discursos dos constituintes que desejavam a revogação da Carta de 1937 apresentavam severas críticas ao texto. A bancada comunista era a favor da revogação e o discurso do deputado Carlos Marighela (PCB-BA) revelava-se exemplar. Uma de suas críticas dizia respeito ao fato de que a instalação do Parlamento só ocorreria por iniciativa do Presidente da República⁴, o que implicava na submissão do Parlamento à vontade exclusiva do chefe do Executivo. Da mesma forma, o Presidente da República poderia dissolver a Câmara dos Deputados⁵.

4 Artigo 39 da Constituição de 1937 - O Parlamento reunir-se-á na Capital Federal, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada ano, se a lei não designar outro dia, e funcionará, quatro meses, do dia da instalação, somente por iniciativa do Presidente da República, podendo ser prorrogado, adiado ou convocado extraordinariamente.

5 Artigo 75 da Constituição de 1937 - São prerrogativas do Presidente da República: b) dissolver a Câmara dos Deputados no caso do parágrafo único do art. 167.

Marighela também enfatizava o problema do corporativismo na Carta, que apontava como uma das funções do Conselho de Economia Nacional a de promover a organização corporativa da economia nacional. Destacava, ainda, o problema da declaração de estado de guerra contra o comunismo. Depois de elencar essas críticas o deputado Carlos Marighela pediu a revogação da Constituição de 1937.

O deputado Plínio Barreto (UDN-SP) interpelou o deputado comunista com o argumento de que, caso o Partido Comunista não apresentasse um substituto à Carta de 1937 e ela fosse revogada, o país ficaria sem Constituição nenhuma, até que a nova Constituição fosse promulgada. O que o partido deveria fazer, segundo Plínio Barreto, era oferecer uma resolução constitucional que regulasse as relações entre o Executivo e o Legislativo até que a Constituição de 1946 fosse promulgada.

Em resposta a Plínio Barreto, Carlos Marighela afirmou que a Carta de 1937 de fato nunca fora utilizada e que vivemos oito anos de acordo com as imposições do governo. A solução por ele apresentada foi a de revogar a Carta de 1937 e o Governo consultaria a Assembléia Constituinte sobre as novas leis a serem aprovadas.

O tema da revogação volta a ser objeto de debate pelo deputado Octávio Mangabeira (UDN-BA), que sugeriu a nomeação de uma Comissão da qual participassem todos os partidos com representação na Assembléia para elaborar um projeto de normas gerais provisórias destinadas a reger a vida político-administrativa do país, até que fosse promulgada a nova Constituição. O objetivo da proposta do deputado era que o Poder Executivo recebesse autorizações de uma fonte legítima de direito, que era a Assembléia Constituinte e não mais de uma Constituição autoritária.

O deputado Amando Fontes (PR-SE) apoiou o discurso de Octávio Mangabeira, destacando mais uma vez que um país não pode ser de fato democrático se as leis que discriminam as funções do Poder Executivo e os direitos e garantias dos cidadãos são discricionárias e antiliberais. Essa seria, nas palavras do deputado Amando Fontes, uma situação de ajuricidade que necessariamente precisaria acabar.

O deputado Costa Porto (PSD-PE), por sua vez, discutiu que mesmo um projeto constitucional provisório levaria muito tempo para ser feito.

Em resposta, o deputado Amando Fontes (PR-SE) mostrou a incompatibilidade da convivência de uma Assembléia livre e soberana e a Constituição de 37. Também destacou que até a promulgação da nova Constituição viveriam sob um caos legislativo, dado que, ainda segundo a Constituição de 1937, a Constituição poderia ser emendada,

modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República⁶, fato que representava uma ameaça à democracia.

O impasse continuava e diversas vezes os discursos no plenário remetiam para a situação paradoxal que a constituinte vivia.

O apontamento do deputado Soares Filho (UDN-RJ) é revelador de outra séria preocupação dos constituintes em relação à Constituição de 1946. De acordo com a Lei Constitucional número 15, a Assembléia Nacional Constituinte teria plenos poderes para elaborar e promulgar a nova Constituição. O parlamentar apontava que a Carta de 1937 colocaria em risco contra a Lei Constitucional número 15⁷, ao impedir que os constituintes usufríssem os poderes ilimitados de soberania que tinha direito por meio dessa lei. O deputado Aliomar Baleeiro completava o argumento dizendo que a soberania da Assembléia estaria ameaçada já que o Presidente da República teria poderes discricionários até a promulgação da nova Constituição.

O fato era, no entanto, que a própria Lei Constitucional número 15 atribuía esses poderes ao Presidente da República, permitindo que este expedisse atos legislativos enquanto a nova Constituição não fosse promulgada. De acordo com esse regulamento era o Presidente e não a Assembléia quem tinha poderes de legislatura ordinária.

O senador Nereu Ramos (PSD-SC) posicionava-se criticamente à realização de uma legislação provisória que substituísse a da Carta de 1937. Justificava sua argumentação dizendo que a elaboração dessa legislação teria um caráter ordinário e que a assembléia constituinte não era uma assembléia ordinária, já que as duas Câmaras não estavam divididas. A Assembléia só adquiriria caráter ordinário depois da elaboração da nova Constituição.

O deputado Plínio Barreto (UDN-SP) contraria a opinião de Nereu Ramos, afirmando que a legislação provisória não teria um caráter ordinário, mas sim constitucional.

O impasse aqui é evidente. Por um lado, não era democrático que Presidente eleito governasse por meio de decretos-lei, sem a existência de um parlamento. Mas, ao mesmo tempo, não é considerado democrático que a mesma Assembléia que estivesse

6 Artigo 174 da Constituição de 1937 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

7 Lei Constitucional número 15 Art 1º - Em sua função constituinte terá o Congresso Nacional, eleito a 2 de dezembro próximo, poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do País, ressalvada a legitimidade da eleição, do Presidente da República.

elaborando uma nova Constituição fosse também responsável por escrever as leis ordinárias.

O problema nunca foi resolvido. O presidente continuou governando por decretos-lei até setembro, quando a Constituição foi promulgada e quando a Assembléia se separou em duas Câmaras para elaborar as leis ordinárias.

6.2. Cassação do Registro do Partido Comunista

A questão da cassação do registro do Partido Comunista, após um breve período de legalidade entre 1945-46, foi um tema bastante visitado pela bibliografia especializada como um apontador das ambigüidades do processo de abertura democrática.

Jorge Amado (PC-SP), em entrevista dada em 1996, afirmou:

Uma das conquistas democráticas do após guerra foi a legalidade do PCB. Durou pouco. A maioria conservadora e reacionária do Parlamento, eleito em dezembro de 1945, aproveitando-se de posições sectárias de Prestes e da bancada, obteve a liquidação da legalidade do PCB e a expulsão do Parlamento dos Senadores e dos Deputados comunistas. O governo Dutra era extremamente reacionário. (AMADO, 1996, p.82)

Instalou-se, portanto, um paradoxo: a cassação do registro de um partido em um regime político que se intitulava democrático e pluripartidário. A legalidade do partido havia sido um importante passo na consolidação da abertura democrática e a cassação do seu registro era um sério obstáculo ao processo. Giovannetti Netto (1996) afirmou:

Ainda assim, a experiência do PCB, num difícil período de transição política, inscreve-se como uma das mais bem sucedidas tentativas de organizar um partido de massas, imprescindível para a consolidação da ordem democrática e que se dispunha a participar de um governo popular e progressista (GIOVANNETTI NETTO, 1996, p.54).

É fato, no entanto, que a Intentona Comunista de 1935 havia agigantado o fantasma do comunismo internacional e fortalecido as apreensões sobre as relações do Partido Comunista Brasileiro com Moscou. Temia-se a tentativa de um novo golpe

agora que o Partido se encontrava na legalidade. O constituinte Guaraci Silveira (PTB-SP) manifestou essas apreensões:

Uma das grandes preocupações da Assembléia Constituinte de Terceira República é a preservação da democracia e combate ao comunismo. Cogita-se, entretanto, da preservação de uma democracia, que nunca foi convenientemente praticada no Brasil, e do combate ao comunismo – filho legítimo das democracias nominais – ou dos governos de força – sem remover a causa que tem determinado, em todos os países, o comunismo, cujos tentáculos pretendem envolver os povos desavisados (BRASIL, 1946, Livro 13, p.169).

No dia 23 de maio de 1946 o PCB comemorava um ano de legalidade. Por ocasião da data, o senador Luiz Carlos Prestes (PC-DF) pronunciou um discurso na Assembléia. Um dos propósitos do discurso era destacar os propósitos democráticos do Partido, tendo em vista as constantes apreensões quanto às intenções do Partido. Prestes anunciou: “Nas condições brasileiras, por exemplo, seria tolice pretender, hoje, uma revolução socialista.” (Anais, livro 10, p.94).

No plenário, contudo, as manifestações anticomunistas continuavam. Daniel Faraco (PSD-RS) afirmou que as intenções do Partido Comunista eram antidemocráticas e, dialogando com Prestes, asseverou:

Permita Vossa Excelência que lhe diga o que parece ser, com poucas exceções, a convicção de todos nós. O Partido Comunista, dentro da democracia e dela se valendo, pretende instaurar um sistema fundamentalmente antidemocrático. Essa é a verdade, Senhor Senador (BRASIL, 1946, Livro 10, p.94).

Prestes continuou, então, defendendo seu Partido:

(...) durante um ano de vida legal, o Partido Comunista foi dos que mais lutaram pela democracia em nossa pátria. Durante anos e anos temos lutado pela democracia, porque o que desejamos é a democracia, com todas as correntes políticas (BRASIL, 1946, Livro 10, p.94).

O clímax das apreensões contra o comunismo ocorreu justamente nesse dia 23 de maio de 1946, quando os comunistas fizeram uma manifestação no Largo Carioca. O Presidente Dutra havia proibido atos públicos no Rio de Janeiro e enviou policiais e

tanques ao Largo Carioca. A manifestação foi, assim, duramente reprimida, deixando centenas de pessoas feridas e 50 presas.

O fato resultou no fechamento da sede do partido e na prisão de alguns de seus líderes.

No dia seguinte, Barreto Pinto (PTB-DF) afirmou ter recebido um boletim do Partido Comunista que propunha a liquidação da democracia como um primeiro passo para a revolução comunista. Assim, o deputado pronunciou o seguinte discurso no plenário constituinte:

Os lamentáveis acontecimentos ontem ocorridos no Largo da Carioca vieram demonstrar aquilo que tenho várias vezes declarado nessa tribuna: a necessidade de uma providência energética e decisiva contra o partido que está fora da lei. O Partido a que me refiro, contra o qual, com prioridade, tomei a iniciativa de solicitar fosse cassada a respectiva existência legal, tem um chefe, como se pode mesmo verificar da opinião a seu respeito emitida por altas autoridades militares, cujo nome não desejo pronunciar. (Brasil, 1946, livro 10, p.208)

Otávio Mangabeira (UDN-BA), na mesma ocasião, também mostrou seu temor diante do Partido, afirmando: “Eis porque digo, hoje, angustiado, ao Partido Comunista: Lembrai-vos de 35: porque sinto que estais indo pelo mesmo caminho.” (Anais, livro 10, p.192).

Souza (1976) aponta que a concessão do registro do PC em setembro de 1945 já fora realizada com várias hesitações. O Código Eleitoral de 1945 só concedia concessão aos partidos cujo programa não contrariasse os princípios democráticos⁸.

Historicamente, o PC não tinha uma tradição democrática, mas na década de 40 seus quadros afirmavam que haviam deixado de lado os princípios marxista-leninistas em favor da democracia, pelo menos momentaneamente. Apesar do fechamento do partido só ter ocorrido em 1947, a autora enfatiza que seus antecedentes já podem ser buscados na Legislação Eleitoral de 1945.

Almino (1980) também discute o tema, mostrando que a campanha contra o PC monopolizava várias horas de debate na Constituinte. O autor mostra, contudo, que nem

8 De acordo com a Legislação Eleitoral de 28 de maio de 1945, art. 114: O Tribunal negará registro ao partido cujo programa contrarie os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem; definidos na Constituição.

§ 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

todos os deputados e senadores apoiavam essa medida. A UDN, por exemplo, apontava que o fechamento do Partido Comunista seria uma medida antidemocrática. Hamilton Nogueira (UDN-RJ) afirmou:

E acredito que a nobre bancada comunista, para defesa do regime democrático no Brasil, deve recuar ante tantas provocações que partem das forças antidemocráticas: nada mais querem senão o fechamento do Partido Comunista; a cassação dos direitos dos representantes comunistas. Se assistíssemos, no atual momento histórico, a esse espetáculo, estaríamos diante da morte da Democracia porque a liberdade dos outros partidos estaria ameaçada (BRASIL, 1946, Livro 12, p.316).

Giovannetti Netto (1996) aponta a falácia de uma democracia que cassa o registro de um partido. Segundo o autor:

É oportuno lembrar as arbitrariedades que assinalaram o governo de Eurico Dutra, entre elas, o processo que resultou na cassação do registro do Partido Comunista, fato que por si só dava a justa medida e os contornos precisos da democracia que se tentar construir (GIOVANNETTI NETTO, 1996, p.37).

O discurso do deputado Café Filho é ilustrador do pensamento daqueles contrários à legalidade do Partido Comunista: “Tudo o que há por aí, a fome, a greve, a perturbação, tem se levado à conta de agitação comunista” (BRASIL, 1946, Livro 10, p.206).

Guaraci Silveira (PTB-SP), em uma clara manifestação contra o comunismo afirmou que é objetivo da Assembléia Constituinte de 1946 combater o comunismo.

A emenda número 3.159 ao anteprojeto é aquela que argumenta a favor do fechamento do Partido Comunista⁹. Ela veda a organização de qualquer partido cujo programa ou ação vise a modificar o regime político e a ordem econômica e social estabelecido pela Constituição. A justificativa apresentada é a que se segue: “Deve o regime democrático e, mesmo pelo fato de o ser, assegurar, todas as liberdades, menos uma: a de ser destruído” (BRASIL, 1946, Livro 16, p.58).

⁹ Emenda número 3.159: “É vedada a organização, bem como o registro ou funcionamento de qualquer partido ou associação cujo programa ou ação, ostensiva ou dissimuladamente, vise a modificar o regime político e a ordem econômica e social estabelecido nesta Constituição” (BRASIL, 1946, Livro 16, p.58).

O resultado foi de fato a cassação do registro do partido em 7 de maio de 1947.

6.3. A questão da democracia no pós-guerra

Em linhas gerais podemos afirmar que até 1945 a República brasileira tinha passado por dois momentos distintos. No primeiro, que foi de 1889 a 1930, predominou o liberalismo como ideologia política, pautado por uma Constituição que também era liberal. Contudo, paulatinamente esse sistema foi sendo questionado, dando lugar ao surgimento de um pensamento autoritário entre a intelectualidade da época, que foi forte o suficiente para influenciar parte da elite política do país. Essas elites fizeram a Revolução de 30, que inaugurou o processo de centralização do sistema político brasileiro, encerrando o período liberal.

No entanto, esse pensamento e agir autoritário predominante durante as décadas de 20 e 30, começaram a dar lugar a um pensamento democrático que conseguiu influenciar o comportamento das elites políticas. As elites políticas do país passaram a exigir o retorno das instituições democráticas. Assim, a luta pelo fim da ditadura foi responsável pela união de diversas facções das elites que tinham interesses bastante heterogêneos e até conflituosos. De fato, as tendências eram tão contraditórias que apenas o contexto do fim da ditadura poderia tê-las reunidas.

O fim da Segunda Guerra Mundial também gerou discussões importantes entre as elites responsáveis em elaborar a nova Constituição. A guerra trazia à tona novas questões à pauta constitucional. Na primeira sessão preparatória da Constituinte, o Presidente, o Ministro Valdemar Falcão, apontou:

A democracia, em todo mundo, atravessa fase decisiva. Foi experimentada pelas lutas mais atrozes e recebeu o batismo de sangue através da luta grandiosa que terminou há poucos meses. Dir-se-á que o mistério cristão da Redenção, através dessa redenção pelo sangue, consagrou a legitimidade do regime democrático (BRASIL, 1946, Livro 1, p.1).

Berto Conde (PTB-SP) também mostrou como esse momento foi capaz de influenciar os constituintes:

As Constituições anteriores ao cataclismo de 1914-18 desde a Revolução de 1789, tinham a finalística certa de estruturar o Estado Político Jurídico, através de cuja ação se pensava possível solução de todos os problemas inerentes à convivência do homem em sociedade. As Constituições de entre guerras, e as que se articulam presentemente, sob a pressão da pavorosa autodestruição humana jamais registrada na história, não podem deixar de prover às necessidades de uma nova civilização, que se esboça com imperatividade inarrestável (...)(BRASIL, 1946, Livro 10, p.111).

A questão da democracia foi para o centro das discussões no pós-guerra. A própria luta contra o fascismo provocou essa recomposição das forças políticas no país. Braga (1996) aponta o resultado ideológico do fim da Segunda Guerra no país:

a conjuntura de crise do Estado Novo e término da II Guerra Mundial caracteriza-se no Brasil por um período de intensa mobilização e polarização ideológicas no seio dos agrupamentos dominantes (burocracia estatal e proprietários dos meios de produção), que gerou uma conjuntura de intenso debate político sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro (...) as discussões ocorridas na Constituinte de 1946 foram um 'momento' destes amplos debates (...) (BRAGA, 1996, p.9).

A Segunda Guerra Mundial na Europa também foi responsável por gerar, entre as elites brasileiras, um repúdio a todo tipo de totalitarismo. Neste momento, as demandas por democracia ganharam reforços devido aos horrores que os regimes nazistas e fascistas simbolizavam e pela vitória dos Aliados – representantes da democracia – na guerra.

A principal crítica das elites políticas ao autoritarismo brasileiro dizia respeito à dilatação dos poderes executivos, que levou à dissolução dos Conselhos Municipais, da Câmara e do Senado, tirando seu espaço no processo de tomada de decisão política. O discurso do deputado Plínio Barreto (UDN-SP) na Assembléia Constituinte de 1946 é um indicador dessa crítica:

(...) nenhum Governo, até hoje, com tantos poderes e usando deles por tempo tão dilatado, prestou ao país tão poucos serviços. O acervo da ditadura é deplorável; sem exagero, pode-se dizer que deixou o Brasil em petição de miséria. Não há um só serviço regularmente organizado. Tudo nos falta: falta-nos o alimento, falta-nos o transporte, falta-nos instrução, falta-nos saúde (BRASIL, 1946, Livro 13) p.181)

Há, portanto, um consenso no interior da Assembléia sobre o retorno à democracia. Duvivier (PSD-RJ) entende que o regime democrático quer dizer regime de liberdade. Enfatiza também que a democracia é a luta dos homens pelos seus direitos e, portanto, a tradição dessa luta não pode ser esquecida.

Há, no entanto, várias críticas sobre a concepção de democracia nos discursos constituintes. Giovannetti Netto (1996) aponta que os deputados e senadores constituintes procuravam sempre pensar a democracia em contraposição ao regime autoritário anterior. A Constituição autoritária de 1937 sempre foi vista como um antítipo na elaboração da nova Constituição e a Constituição de 1934 era o modelo a ser seguido. O autor argumenta que a consequência dessa visão de democracia é um formalismo que obstaculizava a emergência de uma participação popular que fosse além da participação pelas urnas eleitorais. Somado a isso, temos uma estrutura burocrática que é inacessível aos interesses populares, impossibilitando que pela atuação das massas ocorram as transformações que o pós-guerra presumia.

6.4. A força do corporativismo

Saes (1946) denomina o sistema político inaugurado pela Constituição de 1946 como uma “democracia limitada”, significando que o processo de democratização tenha encontrado obstáculos que impediram a plena configuração de um regime democrático no país. O argumento central do autor é de que as estruturas montadas no Estado Novo não teriam sido completamente superadas pela Constituição. O autor aponta que a burocracia montada durante o Estado Novo teria subjugado o Congresso Nacional, impedindo que as decisões políticas fossem tomadas pelo órgão que legitimamente é considerado representante do povo. Ele afirma que, se levarmos em conta o fato de que se tratava de uma democracia representativa, em que é através do voto que se dá a participação política, fica evidente que os interesses a serem privilegiados eram os da burocracia estatal.

O autor argumenta que os próprios partidos políticos não tinham autonomia diante dessa burocracia e que se submetiam aos seus interesses. Saes (1946) aponta que os dois principais partidos fundados no fim do Estado Novo surgiram no interior dessa própria burocracia. Como já foi apontado anteriormente, o PSD foi formado a partir das interventorias estadonovistas e o PTB surgiu do Ministério do Trabalho também do

Estado Novo. Essa estrutura não teria sido desmontada após a queda do regime, gerando impedimentos ao restabelecimento da vida democrática.

Giovannetti Netto (1946) aponta que não havia possibilidades de mudanças profundas no país no período da Assembléia Constituinte. O autor aponta de faltava soberania à Assembléia, uma vez que esta estava submetida ao Presidente da República. Assim, os constituintes não foram capazes de superar as instituições estadonovistas e mantiveram o povo afastado do processo decisório. Constitui-se, portanto, uma democracia restrita.

Uma das principais características do Estado Novo foi o estabelecimento de um novo modelo de representação, o corporativista. O corporativismo nasceu com o processo de Revolução Industrial, como uma maneira de protesto contra o sistema capitalista. Ele ganhou maior força nesse momento com o nazi-fascismo na Europa e também foi adotado por Getúlio Vargas, ganhando, contudo, um caráter brasileiro. O corporativismo é antiliberal e se apresenta como alternativa para o modelo de representação democrático.

Esse modelo não conseguiu ser superado com o processo de democratização, impondo limites à abertura pretendida. A ambigüidade aí é evidente. Um governo que se pretendia democrático e liberal convivendo com uma ordem corporativista. Um liberalismo que se dizia respeitar a liberdade individual, que submetia essa liberdade aos interesses nacionais. São contradições que se manifestam nos debates constituintes, na exaltação do coletivo em detrimento do individual.

Quirino e Montes (1987) apontam o caráter duplo da Constituição de 1946, que aponta as suas duas diferentes influências: o liberalismo norte-americano e a social-democracia da Constituição alemã de Weimar. As autoras apontam, assim, que a ampliação dos direitos sociais constituía o campo de atuação populista e corporativista, que subordinavam ao Estado as reivindicações dos grupos sociais, impossibilitando que a sociedade civil criasse autonomia frente ao governo federal. Quirino e Montes (1987) mostram, contudo, que nem por isso a Constituição de 1946 deixou de ser um instrumento de garantia dos direitos de cidadania.

Telles Junior (1996:115), que fora eleito pelo PSD de São Paulo em 1946, expõe o pensamento corporativista, que se pautava por uma visão anti-individualista e anti-totalitária de Estado:

Ao Estado Totalitário e ao Estado Burguês da liberal democracia, nós opúnhamos o Estado Integral, o Estado da Democracia Orgânica.

(...) o Estado era uma estrutura social gerada para assegurar o bem-comum.

Nessa Democracia, o mito demagógico da representação política da massa (mentira escandalosa da Democracia liberal) era substituído pela representação do povo, ou seja, pela representação dos grupos sociais de que a sociedade humana é realmente constituída.

Durante os debates, o corporativismo foi, muitas vezes, severamente defendido nos debates em um claro posicionamento contra o liberalismo. É a proclamação do direito de associação de caráter profissional contra o individualismo liberal. As palavras do deputado Eusébio Rocha (PTB-SP) são indicadoras desse pensamento.

O individualismo proclamou, em fórmulas metafísicas, que só havia o interesse individual e o geral, negando o direito de associação de caráter profissional. (...) Defendo, pois, a ação social do estado que há de se exercer harmoniosamente e não, aniquilando uns, em favor dos outros, mas assegurando o justo equilíbrio e fazendo entrar no jogo das competições, pela sua força coercitiva o princípio de solidariedade humana. Defendo o princípio de iguais oportunidades sociais e econômicas, pois, a democracia se firma na medida que o indivíduo se sente devidamente amparado (BRASIL, 1946, Livro 9, p. 451).

A legislação sindical foi um dos melhores indicadores da manutenção do modelo corporativista na Constituinte de 1946. A Constituição permitia a organização sindical, mas criava obstáculos à mesma ao subordiná-la ao Poder Público¹⁰.

A Constituição, contudo, defende alguns elementos típicos do modelo liberal, assegurando direitos individuais¹¹.

10 Art.159 - É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.

11 Art.141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade (...).

7. A organização do novo regime

7.1. Federalismo *versus* Centralismo

O tema do Federalismo *versus* Centralismo foi frequentemente discutido na Assembléia Constituinte. Identificava-se o Federalismo como uma maneira de realizar a desconcentração do poder, através da distribuição regional de poder. Essa temática tornava-se, portanto, central para o processo de abertura democrática.

O período republicano brasileiro passara, até 1946, por duas situações diferenciadas. Durante o primeiro período republicano tivemos um Estado federal, conforme definido pela Constituição de 1891¹², que foi seguido por um período de Estado centralizado durante o governo Vargas. O constituinte Jurandir Pires (UDN-DF) atribuía a queda de Vargas em 1945 ao excesso de centralismo do seu governo, mostrando a importância dessa questão para a Assembléia.

O constituinte Ataliba Nogueira (PSD-SP) definia a federação como “a autonomia recíproca entre os órgãos centrais e locais, pelos quais se tinham distribuído as funções de soberania, sob a supremacia da Constituição (BRASIL, 1946, Livro 12. p.48)”. Além disso, explicitava a problemática da questão do federalismo, mostrando a necessidade de definir se o Brasil deveria caminhar para uma hierarquização das funções estaduais unitárias ou então se haveria autonomia recíproca entre os órgãos centrais e locais. O constituinte atribuía a migração do campo para a cidade e do interior para as capitais como um resultado da falta de federalismo do país.

O Projeto da Comissão de Constituição foi bastante criticado pela defesa do centralismo que fazia. O constituinte Manuel Duarte (PSD-RS) acusava o Projeto de apresentar uma tendência centralista, que atrofiava a autonomia dos estados. A mesma crítica fez Rafael Cincurá (UDN-BA) sobre o Projeto, afirmando:

Sistema federativo, traçado pelos constituintes de 1891, defendido, com galhardia, pelos parlamentares de 1934, mantido no Projeto, ora em debate, ainda que enfraquecido, com o excesso de poderes concedidos à União, como a base

¹² A Constituição de 1891 declarava em seu artigo primeiro: Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

fundamental da unidade e da grandeza da República (BRASIL, 1946, Livro 18, p.84).

Os municípios também foram alvos de discussões durante os debates. Uma das medidas do Estado criado em 1930 foi abolir o federalismo, essencialmente através das interventorias. Essas, por sua vez, acabaram com a autonomia municipal, já que os interventores estaduais nomeavam os prefeitos. O retorno da autonomia estadual e municipal foi considerado fundamental para o restabelecimento da democracia. Segundo o deputado Tavares do D'Amaral (UDN-SC), autonomia municipal significa que o Município tem liberdade administrativa, assim como liberdade política, podendo eleger seu executivo e seu legislativo.

O parlamentar Vergniaud Vanderlei (UDN-PB) mostrou que a realidade nacional estava dividida em Federação, Estados e Municípios e que estes últimos eram ignorados pelos governantes. De acordo com Vanderlei os municípios: “Constituem efetivamente os municípios no Brasil a face mais viva e impressionante da nossa realidade nacional. Centenas deles se perdem pela imensa vastidão do nosso território, sem escolas, sem leis, sem assistência social de espécie alguma” (BRASIL, 1946, Livro 18, p.55).

Dessa forma, a questão municipal era discutida à medida que era considerada condição necessária para construção de um regime democrático a autonomia municipal. O constituinte Tavares d'Amaral (UDN-SC) definiu o município como a célula política da nação, daí sua extrema importância. Ele afirmou, assim, que: “a existência da democracia depende da extensão das liberdades municipais” (BRASIL, 1946, Livro 14, p.25). O deputado estabeleceu que em países onde há autonomia municipal, maior é a resistência contra a tirania. Para provar seu argumento, ele mostrou como o Estado Novo acabou com a autonomia municipal para se fortalecer. Tavares d'Amaral explicou o que considera autonomia municipal. Ele definiu que a autonomia diz respeito a dois elementos: o administrativo e o político. O município autônomo é, portanto, aquele que tem liberdade de ação na decretação de seus impostos e taxas, na arrecadação e aplicação de suas rendas, na organização dos serviços de sua competência e dos serviços públicos locais. O município autônomo, assim, não depende da aprovação de órgãos do Estado para esses atos. Ao mesmo tempo, o município tem liberdade para a escolha dos seus dirigentes, tanto dos poderes executivo quanto legislativo.

Por outro lado, a autonomia municipal também era criticada. O argumento era que ela dava maior força à tendência localista da política brasileira¹³.

A Constituição de 1946 opta pela tradição federalista da Constituição de 1891.

7.2. Presidencialismo e Parlamentarismo

O tema presidencialismo *versus* parlamentarismo foi largamente discutido na Assembléia Constituinte. O presidencialismo foi apoiado na grande Comissão, e consequentemente, no anteprojeto. Dessa maneira, ele foi escolhido como o regime político ideal para solucionar a crise política do país, apesar de todos os argumentos manifestos contra esse regime durante os debates constituintes.

Embora fosse o modelo norte-americano utilizado como exemplo de um presidencialismo bem sucedido, muitos constituintes apontavam os vícios do presidencialismo brasileiro como um importante argumento para apoiar o parlamentarismo, indicando a necessidade de mudança de regime. Afirmavam que o único exemplo de presidencialismo bem sucedido - justamente o norte-americano - não era suficiente para apoiar esse regime político no Brasil. O parlamentarismo inglês, esse sim foi por muitos considerado um regime exemplar.

Os parlamentaristas acreditavam que a instabilidade de todos os problemas enfrentados pela República ocorriam devido ao regime presidencialista e daí vinha a necessidade de mudar o regime político do Brasil.

O deputado Osmar D'Áquino (PSD-SC) mostrou, por exemplo, como o regime presidencialista no Brasil deslizou para um governo autocrático, degenerando para uma ditadura. Matias Olímpio (UND-PY) também criticou o presidencialismo como uma maneira de dissimulação da ditadura, tornando, assim, um regime baseado na separação

¹³ Sobre a autonomia municipal a Constituição de 1946 afirma que as estados não podem interferir nos municípios, senão em alguns aspectos financeiros. Art.23: Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes regularizar as finanças, quando:

I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;
II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

Art.28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

harmônica entre os três poderes uma realidade inatingível no país. Eram, portanto, argumentos que utilizavam a história do presidencialismo como exemplos do mau uso deste, mostrando, dessa forma, que o parlamentarismo era a solução.

Além disso, argumentava-se que o presidencialismo só era plausível em uma nação onde o povo possuísse educação política, o que não era o caso do Brasil.

As palavras do deputado Raul Pila (PL-RS) demonstram o valor que muitos constituintes atribuíam ao parlamentarismo: “O parlamentarismo é sempre o fruto de uma evolução perfeita e acabada da autocracia para a democracia representativa.” (Anais, livro 7, p.183)

O deputado Raul Pila fez sua defesa do parlamentarismo mostrando que somente esse regime é de fato democrático, pois só ele era o regime que valorizava realmente a opinião pública. Segundo o parlamentar, até então tínhamos tido um democracia sem povo, mas o regime parlamentar seria capaz de implantar definitivamente um regime democrático no país. Pila definiu quatro condições da democracia representativa: eleição popular, temporalidade do mandato, sensibilidade a influência da opinião pública e efetiva responsabilidade do poder público. O deputado afirmou que o presidencialismo apenas preenche a primeira e a segunda condição, enquanto o parlamentarismo satisfaz a todas. Raul Pila mostrou que o presidencialismo concretiza a ditadura legal do presidente e, se até então não havia dado certo, era preciso mudá-lo.

Os defensores do parlamentarismo atribuíam à ditadura estadonovista como consequência do governo presidencialista. De fato, até então tivéramos tentativas fracassadas de presidencialismo e, evidentemente, o governo Vargas fora personalista. Mas os argumentos não foram suficientes para derrubar a tradição presidencialista da política brasileira.

Aliomar Baleeiro (UDN-BA), em discussão com Raul Pila, afirmou que o regime parlamentarista não poderia surgir no país simplesmente inscrevendo-o na nova Constituição. Ele só poderia surgir espontaneamente, a partir de circunstâncias favoráveis. Foi dessa forma que ele teria surgido em outras nações, através de um lento processo de consolidação de fórmulas e costumes parlamentaristas. Assim, nas palavras do parlamentar:

(...) o regime parlamentar surgiu de uma estratificação lenta de fórmulas, de costumes, enfim, da “constituição viva” (...) Creio impossível realizar parlamentarismo pelo simples fato de inscrevê-lo na Constituição. Ele só poderá nascer

espontaneamente pelo concurso de circunstâncias favoráveis. Enfim, num clima próprio (BRASIL, 1946, Livro 7, p. 195).

O deputado Munhoz Rocha (PR-PR) voltou a esse debate afirmando que o regime presidencialista daria continuidade ao mandonismo presente na política brasileira. O regime parlamentarista seria, portanto, uma maneira, segundo Rocha, de acabar com a tendência à hipertrofia do governo brasileiro, assim como com o personalismo, estabelecendo normas de convivência política determinadas por menores exclusivismos partidários e por relações políticas impessoais. O parlamento seria, de acordo com o deputado, o intermediário entre o governo e o povo e, portanto, fundamental na estruturação democrática. Para que essa estruturação fosse perfeita o Parlamento deveria ser capaz de decidir, de modificar e de estabelecer diretrizes.

O deputado Munhoz Rocha (PR-PR) criticou o presidencialismo por colocar o Presidente da República em uma posição em que deve seu cargo ao seu partido, fazendo com que estabeleça uma lealdade com os homens que possibilitaram essa posição e não aos princípios. De fato, a questão dos partidos políticos era sempre uma variável importante na discussão sobre regime político. Olímpio (UDN-PI) afirmou que no parlamentarismo é possível que partidos divergentes cheguem à um acordo visando o bem da Nação, o que já não é provável que aconteça no presidencialismo.

O deputado Gomi Junior (PSD-PR) também apresentou sua defesa do parlamentarismo, afirmando que o título de “o chefe do governo” e o “chefe da nação” não podiam pertencer ao mesmo indivíduo, pois este fenômeno atrofiou o poder dos demais órgãos de soberania nacional e hipertrofiou o poder do Executivo, desfigurando a essência política da democracia brasileira. Gomi Junior argumentou que desde o início do regime republicano no país, o presidencialismo foi destruindo a harmonia entre os três poderes, hipertrofiando o poder do Executivo. Ele mostra como esse mesmo presidencialismo permitiu e facilitou a formação das oligarquias. O deputado também criticou a constituição da “política dos governadores” pelo Presidente Campos Salles, que permitiu a dilatação da autoridade do Presidente da República, tornando o Parlamento meramente ornamentativo.

Agamemnon Magalhães (PSD-PE) apontou que a complexidade da sociedade brasileira tornava o presidencialismo um regime político impróprio para governá-la. Magalhães afirma que os problemas que o Estado apresentava não eram superáveis dentro de um regime de separação dos três poderes, como era o regime presidencialista. Tais eram as modificações pelas quais passavam o país que não era mais possível um

sistema de governo que não permitisse a delegação de funções. Ele defendeu que os poderes Legislativo e Judiciário deveriam ser delegados a órgãos especializados. Assim, de acordo com o deputado:

O presidencialismo não pode mais ser um instrumento do governo, porque não é possível governo sem delegações de funções. Dada a modificação das condições econômicas e sociais, o regime que não permita delegação de funções não pode ser instrumento de governo, nem, também, exigir unidade de jurisdição. Porque, tendo em vista a complexidade da vida social e econômica, o Poder Legislativo, como as funções judiciárias, têm de ser delegadas a órgãos especializados. Basta este argumento para se verificar que o presidencialismo está em desuso (BRASIL, 1946, Livro 7, p 205).

Por sua vez, o parlamentar José Augusto (UDN-RN) mostrou que o regime presidencial permitiu o fortalecimento do Poder Executivo, o que o torna um regime político incompatível com o sistema democrático.

Havia, evidentemente, os defensores do presidencialismo, que procuravam desconstruir os argumentos dos parlamentaristas. Eles eram a maioria na Assembléia Constituinte. O deputado Souza Leão (PR-PE), por exemplo, apontou que não seria adequado implantar um regime político que, exceto na Inglaterra, fracassou em todo o mundo.

Outro presidencialista foi o parlamentar Lino Machado (PR-MA). Ele apontou, contudo, como o regime presidencialista acabou levando o país à uma ditadura:

Quanto ao presidencialismo, temos, desde logo, que verificar os males que provocou em nosso meio, ligados sempre à hipertrofia do Poder Executivo, em quase todas as oportunidades em que se achava no Governo um Presidente com mentalidade um tanto ditatorial (BRASIL, 1946, Livro 17, página 171).

O discurso do parlamentar Rafael Cincurá (UDN-BA) sobre o projeto de Constituição trouxe uma análise peculiar do tema. Cincurá mostrou que, apesar de nominalmente presidencialista, o projeto permite uma aproximação com o parlamentarismo, fazendo uma notável junção de ambos. Assim, de acordo com Cincurá (Anais, livro 18, p.83): “(...) Assim, bem andou o projeto, quando se afastou do sistema rígido da Constituição de 1891, adotando da Lei Básica de 1934, o clima temperado. Nem puro presidencialismo nem puro parlamentarismo.” O parlamentar também lista

quais os elementos parlamentaristas do regime de governo proposto pelo projeto de Constituição:

Andou bem o projeto, repito. Presidencialismo eclético, com concessões justas e oportunas ao parlamentarismo: comparecimento à Câmara dos ministros de Estado, responsabilidade dos mesmos, pelos atos que subscreveram com o Presidente da República; possibilidade de deputados e senadores exercerem a função ministerial sem a perda do mandato. São regras, caracterizadamente parlamentaristas, que, cumpridas com dignidade e obedecidas com decência, elevarão o prestígio do Poder Legislativo e prepararão o advento do parlamentarismo (BRASIL, 1946, Livro 18, p. 83).

A Constituição de 1946 optou pelo sistema presidencialista.

8. A Construção dos Poderes Executivo e Legislativo

As regras constitucionais são fundamentais para estabelecer limites para os procedimentos políticos. É justamente por isso que são as constituições que definem as relações entre os três poderes, especificando suas funções, seus limites e criando mecanismos de fiscalização. A Constituição procura determinar a maneira concreta como o poder é exercido, embora muitas vezes os dispositivos constitucionais sejam interpretados de acordo com as necessidades e se associem às práticas informais.

Para que ele não seja exercido de maneira despótica, é preciso reparti-lo. Assim, a separação dos poderes foi a resposta encontrada como uma maneira de impedir a concentração do poder. Limongi e Figueiredo (2004) afirmam que a democracia presidencialista requer que o Poder Legislativo seja institucionalizado.

O debate sobre a construção dos poderes Executivo e Legislativo na Constituinte visava, portanto, encontrar soluções democráticas que mediassem a relação entre os poderes. Questionava-se qual a medida ideal de poderes que cabia a cada um deles para o estabelecimento de um regime democrático. Era uma questão de engenharia institucional que definiria com qual modelo de democracia operar, se aquele que concentra poderes nas mãos do Executivo ou um que abre mais espaço para a atuação do Congresso Nacional. Essa, evidentemente, não era uma fórmula fácil de ser encontrada, já que é variável, pois depende do país em que é aplicada. As circunstâncias do final de uma ditadura, contudo, tornava essa escolha mais enviesada, pois criava

urgência em se estabelecer um Legislativo forte, com funções fiscalizadoras sobre o Executivo. Ao mesmo tempo, era fundamental criar mecanismos para diminuir os poderes de atuação do Executivo. As discussões na Comissão de Constituição mostram a necessidade de fortalecimento do Legislativo.

8.1 A separação de Poderes no Projeto de Constituição

O Projeto de Constituição se prendia estritamente à teoria clássica da separação de poder em países democráticos. Ele determinava uma relação harmônica entre os três poderes, proibindo que qualquer um deles delegasse suas atribuições. Proibia também que cargos distintos fossem ocupados pelo mesmo indivíduo, a não ser quando permitido pela Constituição¹⁴.

8.2. A iniciativa legal

Uma questão fundamental era decidir se o Executivo teria ou não participação na elaboração das leis, a chamada iniciativa legal. Segundo Hippolito (2000), o Poder Executivo ganha o poder de iniciativa legal no Brasil desde a primeira Constituição brasileira, a de 25 de março de 1923, outorgada pelo imperador D. Pedro I. A iniciativa legal do Executivo foi mantida na primeira Constituição republicana, a de 1891, que determinava que o Presidente da República compartilharia com o Legislativo o poder de fazer leis. A Constituição de 1934, da mesma maneira, perpetua a iniciativa legal do Presidente da República.

A iniciativa legal por parte do Executivo é de fundamental importância em uma democracia. Ela facilita a tomada de decisão política, uma vez que o Congresso Nacional pode contar com mais uma instituição para a produção de leis. Também cria mecanismos de comunicação entre os poderes, importante para o funcionamento adequado da democracia. Todavia, o problema surge quando a produção de leis torna-

¹⁴ De acordo com o Projeto de Constituição (Anais, livro 14, p 328):

Art. 3 – A soberania nacional será exercida por três poderes, mas harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo Único – São órgãos máximos dos três poderes, respectivamente: o Congresso Nacional, o Presidente da República e o Supremo Tribunal Federal.

Art. 4 – Não podem os Poderes delegar suas atribuições; e ao cidadão investido na função de um dos Poderes é vedado o exercício de outro, salvo quando expressamente o permitir esta Constituição.

se cada vez menos resultado da iniciativa independente do Legislativo e esse se torna apenas um órgão de aprovação de lei propostas pelo Executivo.

A bibliografia especializada também verifica se haveria ou não a permissão da iniciativa legal para o Executivo na Constituição de 1946. Pessanha (1997) afirma que a Constituição de 1946 não teria conferido ao Presidente a delegação legal, nem o direito de legislar em caráter emergencial e extraordinário, mas viabiliza a iniciativa legal. Hippolito (2000), da mesma forma, aponta que a Constituição de 1946 amplia a atuação legislativa do Executivo, conferindo a iniciativa legal a ele, o que teria implicado em perdas significativas de prerrogativas do Legislativo.

Oliveira (2006, p.15) afirma: “A participação do Executivo na elaboração das leis tem sido apontada como um dos indicadores da força do presidente da República no mundo atual”. A autora especifica quais poderes legislativos uma Constituição costuma atribuir à presidência. Em primeiro lugar, ela pode conceder ao Executivo o direito exclusivo de legislar sobre determinadas matérias, além de permitir que o Presidente edite decretos de urgência que tenham força de lei. Dessa forma, os projetos de lei expedidos pela presidência tramitam normalmente no Congresso Nacional.

De fato, a Constituição de 1946 atribui ao Presidente da República competência exclusiva para iniciar algumas leis específicas. São elas: leis que criem empregos em serviços existentes, leis que aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a fixação das forças armadas. As leis de iniciativa do Presidente eram discutidas primeiramente na Câmara dos Deputados.

Contudo, a Constituição de 1946 não permitiu a delegação legal ao Poder Executivo, o que implicava que o Legislativo não poderia conceder ao Executivo o poder de baixar leis que não fossem as especificadas na Constituição. Havia, contudo, aqueles que defendiam a colocação na Constituição de um dispositivo que permitisse a delegação legal. Hermes Lima (ED-DF), por exemplo, defendia a delegação legal, afirmando: “Ninguém pode governar, sem funções delegadas” (BRASIL, 1946, Livro 21, p.295).

Todavia, a memória da recente ditadura fazia muitos parlamentares temerem a delegação legal. É o caso, por exemplo, de Gurgel do Amaral (PTB-DF), que mostrava: “Presidencialismo mais delegação de poderes resulta em hipertrofia do executivo.” (Anais, livro 21, p.295). Paulo Sarasate (UDN-CE) também concordava com Gurgel do Amaral e afirmou:

O grave perigo de não incluir esse dispositivo é o de o Legislativo, em certas hipóteses ou circunstâncias, delegar suas atribuições próprias ao Executivo. Isso só se admitiria quando expresso na Constituição, para casos de guerra ou calamidade. Deve ficar, ao meu ver, expressamente proibida a delegação de poderes (BRASIL, 1946, Livro 21, p.295).

Barreto Pinto (PTB-DF), por sua vez, mostrou que se a Assembléia permitisse a delegação legal, estaria levando o Poder Legislativo à falência.

8.3. O poder de veto

O poder de veto também é uma modalidade de intervenção do Presidente da República sobre o processo Legislativo. Por definição, o Poder Executivo está encarregado de vetar ou não as leis aprovadas pelo Parlamento. O veto, contudo, apesar de impedir mudanças legislativas, não permite a adoção dessas mudanças, função que cabe ao Poder Legislativo. Geralmente é estabelecido um prazo para que o presidente se manifeste acerca da lei que deve aprovar e, em seguida, vetar ou não o projeto.

De acordo com o artigo 68 da Constituição de 1946, o projeto de lei adotado em uma das Câmaras seria revisto pela outra, que, se aprovado, seria enviado à sanção ou promulgação do Presidente da República. Se caso o projeto de uma Câmara fosse emendado pela outra, ele deveria voltar à primeira para que esta se pronunciasse acerca da modificação, podendo aprová-la ou não. O projeto seria, em seguida, enviado ao presidente, que poderia vetá-lo ou não. Se vetado, o Presidente do Senado deveria ser avisado e, em uma sessão conjunta, discutido com ambas as Câmaras. Se o projeto tivesse dois terços dos votos dos deputados e senadores presentes ele seria novamente enviado para promulgação do Presidente. Os projetos de lei que fossem rejeitados pelo Presidente só poderiam ser renovados mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras¹⁵.

¹⁵ Sobre o veto a Constituição de 1946 afirma: Art.70 - Nos casos do art. 65, a Câmara onde se concluir a votação de um projeto enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, a sancionará. § 1º - Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou, em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção for negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.

Constituição de 1924 Artigo 53. O Poder Executivo exerce por qualquer dos Ministros de Estado a proposição, que lhe compete na formação das Leis; e só depois de examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados, aonde deve ter principio, poderá ser convertida em Projeto de Lei.

Apesar de um Legislativo forte e independente ser considerado fundamental pela teoria da separação dos poderes, ele não pode chegar a ser obstáculo a ação do Executivo. Através do veto criou-se um mecanismo de negociação entre ambos os poderes, de forma que nenhum deles atinja a supremacia sobre o outro. É evidente, contudo, que a prática seja mais complexa, mas o poder de veto foi, de qualquer forma, incorporado à Constituição.

8.4. A expedição de decretos-lei

Como vimos anteriormente, há uma acirrada crítica por parte dos constituintes à expedição de decretos-lei pelo Executivo, já que eles continuavam a serem expedidos durante a elaboração da nova Constituição, uma vez que os constituintes não podiam elaborar a legislação ordinária. Bernardo Filho (PR-MG) deu voz a essa crítica ao propor um requerimento contra os mesmos. De acordo com o parlamentar:

Realmente, a faculdade concedida ao Poder Executivo de emitir decretos-lei, além de outros inconvenientes oferece, incontestavelmente o de sonegar à opinião pública o conhecimento prévio de atos ou medidas que pretenda o Poder Executivo baixar e que pela sua relevância, possam, de fato, interessar à coletividade.

(...) Requeremos à Assembléia Nacional Constituinte que faça sentir ao Poder Executivo a conveniência de fazer publicar, em avulsos ou na imprensa, para conhecimento prévio do povo e para receber sugestões as leis que pretenda decretar e que possam interessar tão fundamentalmente à Nação, como as que se anunciam, sobre alistamento eleitoral, limitação de lucros... (BRASIL, 1946, Livro 6, p.83).

O deputado argumentou que um dos inconvenientes dos decretos-lei é o que permite ao Executivo baixar leis sem que a opinião pública tenha um conhecimento prévio sobre elas, ou seja, tratava-se, em sua opinião, de uma medida bastante arbitrária. Bernardo Filho defendeu a iniciativa legal por parte do Parlamento, pois, por meio dele, as leis são debatidas e discutidas publicamente antes de decretadas. Seria importante, de acordo com o deputado, que o governo possibilitasse a publicação prévia de seus

Constituição de 1891 Artigo 48 - Compete privativamente ao Presidente da República: 1º) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução.

projetos. O requerimento de Bernardo Filho, contudo, não foi votado devido à existência de outros requerimentos com pedido de urgência.

Os decretos expedidos durante a elaboração da Constituição de 1946 remetiam ao período ditatorial, que o tornou a única forma de legislação, já que o Congresso estava fechado. Mas a instituição do decreto-lei tornou-se constitucional uma vez que foi elaborado um dispositivo tornando-o legal na nova Constituição.

Bobbio et al (2004, p.250) afirmam que as relações entre os poderes Executivo e Legislativo podem ser entendidas em termos de lei de e decreto. De acordo com os autores, a lei exprimiria a vontade unitária do povo e o decreto, por sua vez, “é um ato particular para casos particulares”.

No entanto, o poder de legislar por decreto-lei nem sempre é entendido pela literatura como um procedimento absolutamente ruim e antidemocrático. Carey e Shugart (1998) afirmam que embora o uso do decreto-lei possa acarretar a usurpação dos poderes legislativos, essa não é uma verdade universal. A instituição do decreto-lei não significa, necessariamente, que as assembleias estejam sendo marginalizadas. Muitas vezes os parlamentos toleram os decretos-lei e até preferem que as políticas públicas sejam elaboradas pelo Executivo, pois esta é uma forma de tornar mais ágil a ação sobre políticas públicas, sem que o Legislativo perca o controle sobre elas.

Limongi e Figueiredo (2004), da mesma maneira, mostram que o decreto-lei pode ser entendido como um mecanismo essencial para solucionar problemas de barganhas entre o Executivo e o Legislativo. Os autores apontam, portanto, que os decretos-lei não podem ser entendidos unicamente como um mecanismo institucional para subjugar a vontade da maioria no Parlamento. Eles afirmam que o Legislativo pode colocar obstáculos que barrem as propostas presidenciais, gerando crises de governabilidade. Assim, o decreto-lei pode ser entendido como uma maneira útil do Executivo agir sobre o processo legislativo.

Para os autores é plausível afirmar a presença de uma ambigüidade ao se trabalhar com o modelo clássico de Poder Legislativo forte, capaz de se opor ao Executivo. De acordo com Limongi e Figueiredo (2004):

O Legislativo é forte, institucionalizado, independente quando se constitui em uma força autônoma capaz de se opor ao Executivo. Ao mesmo tempo, considera-se que o Legislativo é um obstáculo às mudanças, barrando as propostas presidenciais. Assim é que, quando o Legislativo afirma seu poder e sua independência, rejeitando propostas do Executivo, teríamos o que normalmente

se nomeia como crise de governabilidade. Se o Legislativo aprova as propostas do Executivo, teríamos um Legislativo subserviente e atrofiado (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p.49).

A solução encontrada pelos constituintes foi se guiarem pela tradição republicana brasileira das Constituições de 1891 e 1934, que continham dispositivos a edição de decretos-lei pelo Presidente da República.

7.5. A duração do mandato presidencial

O deputado Jurandir Pires (UDN-DF) fez um discurso mostrando a importância do parlamento para a democracia, enfatizando que a Câmara dos Deputados é o único poder real de uma nação democrática. Sua apologia do Parlamento propõe a hegemonia do Legislativo, contrariando a teoria da separação dos poderes.

O discurso do deputado pretende justificar a necessidade de coincidência dos mandatos parlamentares com o presidencial, ou, ainda, o prolongamento dos mandatos parlamentares. Segundo o deputado, somente o parlamento é capaz de conciliar os interesses tão antagônicos que se chocam na vida política. O Presidente da República, ainda de acordo com Pires, é apenas o representante da facção vencedora nas eleições e o Parlamento, por sua vez, exprime todas as correntes de opinião ponderáveis de uma nação. Assim, o deputado apresentou sua veemente defesa do Parlamento, apontando que o Executivo deveria se submeter ao Legislativo. Nas suas próprias palavras: “Cabe ao Executivo cumprir as ordens do Parlamento. Aquela velha fórmula do equilíbrio e da independência já caiu diante do conceito da realidade científica da ligação das forças para a realização de uma construção efetiva.” (BRASIL, 1946, Livro 7, p.49). Toda a argumentação do deputado é, portanto, para provar que é o Legislativo quem deve ordenar e o Executivo cumprir.

Há, neste sentido, uma preocupação com o tempo de duração do mandato presidencial. Duarte (1947) mostra que, nos debates na Comissão de Constituição, Acúrcio Torres (PSD-RJ), sugeriu a fixação do prazo de seis anos para duração do período presidencial. O parlamentar considerava curto o período de quatro anos para a execução de um programa de governo: no primeiro ano o Presidente ainda estaria adaptando-se à administração e no último ano estaria envolvido na luta da própria

sucessão, restando, portanto, apenas dois anos para se dedicar aos programas de governo.

Flores da Cunha (UDN-RS), relator da Subcomissão IV, mostrou que seis anos de mandato presidencial é excessivo para um país de pouca educação política. Ele defendeu uma maior rotatividade do poder. Da mesma maneira Raul Pila (PL-RS) reputou a proposta de seis anos de mandato presidencial, pois este seria prejudicial à recente democracia brasileira.

Já depois da apresentação do anteprojeto, Octávio Mangabeira (UDN-BA), por exemplo, manifestou seu pesar pelo projeto de Constituição que determinava um mandato de seis anos para o Presidente da República. Ele argumentou que, ainda que a dilatação do mandato fosse plausível, ela não deveria ser aplicada ao governante na vigência do qual ela fosse aprovada, ou seja, o Presidente Dutra não poderia gozar de um benefício aprovado durante seu governo (13).

Jurandir Pires (UDN-DF) apontou que a sobrevivência do Poder Executivo sobre a Câmara dos Deputados ocasiona a hipertrofia do primeiro. Segundo o parlamentar, o Legislativo deve ter mandato maior do que o Executivo. Ele justificou essa afirmação da seguinte forma:

(...) é a Câmara dos Deputados, por ser o órgão que trata, exatamente, da vida política da Nação, que tem de imprimir continuidade à vida política do país, por isso que são as leis e os ritmos de trabalho que determinam essa continuidade. Do Poder Executivo – se ele é, apenas, executivo -, não importa a duração, porque a continuidade lhe é assegurada pelas leis que têm de cumprir (BRASIL, 1946, Livro 17, p. 220).

Rafael Cincurá (UDN-BA) desenvolveu os mesmos argumentos e defendeu um mandato breve para evitar a hipertrofia do Poder Executivo. Ele afirmou:

O período prolongado é a hipertrofia do Poder Executivo. É um convite a forma oligárquica ou a perpetuação com o império dos grupos e dos negócios inconfessáveis, com as violências policiais e o esmagamento da Liberdade, com a supressão do direito de associação e com a censura ao pensamento, com o desaparecimento de todas as garantias públicas e privadas, com a instalação, em todos os setores, do regime de anarquia e da irresponsabilidade. (...) a independência dos poderes, base fundamental dos regimes republicanos, fica sacrificada porque o período de 6 anos traz completo desequilíbrio na balança dos poderes, inclinando-a para o Poder Executivo, em virtude do

largo tempo em que exerce mandato, prejudicando o controle do Parlamento e do Judiciário (BRASIL, 1946, Livro 18, p.84-5).

Prado Kelly (UDN-RJ) também lamentou que se abandone a experiência republicana brasileira do período quadrienal. Ele argumentou que a existência de longos mandatos não é concebível com o presidencialismo. O constituinte também defendeu a coincidência dos mandatos dos parlamentares e do presidente, como forma de assegurar a independência e a harmonia entre os poderes. Da mesma maneira Agamemnon Magalhães (PSD-PE) defendeu a coincidência dos mandatos legislativo e presidencial. Ele afirmou que a soma de atribuições que a Constituição outorga ao Poder Executivo só poderia encontrar freios na coincidência.

Por outro lado, Valdemar Pedrosa (PSD-AM) defendeu o período presidencial de seis anos, mostrando como Acúrcio Torres, na Comissão de Constituição, que quatro anos é um período muito curto para colocar em prática um programa de administração. João Botelho (PSD-PA), dialogando com Valdemar Pedrosa, afirmou: “Justamente o ponto que você excelência está abordando foi que redundou no maior malefício da nossa nacionalidade: a ausência de continuidade nos planos nacionais, principalmente no que diz respeito aos interesses coletivos” (BRASIL, 1946, Livro 15, p.44).

O parlamentar Fernandes Távora (UDN-CE), por sua vez, defendeu o período presidencial de 4 anos, afirmando que eles seriam suficientes para a realização de um programa de governo, mas o problema era que até então o Brasil não tivera um programa definido.

Aliomar Baleeiro (UDN-BA) concordava com Fernandes Távora, apontando argumentos a favor do quadriênio. Ele também procurou desconstruir o discurso de Fernandes Távora:

O nobre orador há de admitir que o programa não pertence ao Presidente, não é objeto de sua apreciação pessoal; ele é o executor do plano do partido. Esgotado o quadriênio, se esse partido merecer a confiança pública, outro homem do partido, se este não for pobre em homens, irá continuar sua obra (BRASIL, 1946, Livro 15, p. 47).

A Constituição de 1946 determina coincidência nas eleições de deputados e senadores. Determina também que o Presidente da República e o vice-Presidente exerceriam seus mandatos por cinco anos.

8.6. Unicameralismo e Bicameralismo

A construção dos poderes Executivo e Legislativo também passava pela definição das Câmaras que fariam parte do Congresso Nacional. As duas opções discutidas eram a unicameralista, na qual apenas a Câmara dos Deputados comporia o Poder Legislativo e a opção bicameralista, na qual ambos, Câmara e Senado, fariam parte do Poder Legislativo. Essa discussão também diz respeito à opção, ou não, pela Federação. Em teoria, em um país federativo, o Senado ganha lugar privilegiado, uma vez que ele é o representante legítimo dos interesses dos estados.

A primeira Constituição republicana de 1891 era bicameralista, optando pela coexistência das duas Câmaras no Congresso Nacional. É necessário também lembrar que essa Constituição era federalista e, portanto, reconhecia a importância do Senado dentro desse sistema. A Constituição de 1934, por sua vez, apresentava o Senado como mero órgão de colaboração da Câmara dos Deputados, o que também fazia muito sentido, basta recordar o esforço de centralização exercido pelo governo Vargas. Dessa forma, o não reconhecimento do Senado como órgão legislativo tornava-se uma estratégia para efetuar o processo de centralização dos estados brasileiros.

O bicameralismo é, certamente, uma maneira de desconcentração de poder, uma vez que dá competência decisória às duas instâncias ao invés de uma, impedindo a ditadura da maioria parlamentar de uma única Assembléia. Da mesma maneira, o bicameralismo possibilita que uma Câmara fiscalize a outra. No unicameralismo, a soberania e a legitimidade democrática cabem, exclusivamente, a uma única Câmara, que detém, portanto, todo o poder político concernente ao Poder Legislativo.

O anteprojeto elaborado pela Terceira Subcomissão era bicameral, mas Soares Filho (UDN-RJ) apresentou um substitutivo à Comissão propondo o que o Poder Legislativo fosse exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, gerando diversas discussões. Segundo o deputado, a existência de duas Câmaras tornaria mais lento os trabalhos parlamentares, dificultando a elaboração das leis. Ele apresentou, então, um substitutivo a favor do unicameralismo¹⁶.

Raul Pila (PL-RS), por sua vez, defendia o bicameralismo, mas entendia que o Senado não poderia se equiparar à Câmara dos Deputados, estabelecendo, assim, uma

16 Artigo 1 do substitutivo de Soares Filho: “O Poder Legislativo é exercido pelo Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado federal”.

hierarquia entre as Câmaras legislativas. O deputado compreendia que o Senado tinha menos capacidade de representação da opinião pública. Ele afirmava:

Em primeiro lugar, pela origem e representação do Senado, muito menos representativo que a Câmara. Efetivamente o número dos seus membros é menos, o que reflete, por consequência, representação menos exata da opinião nacional. As eleições, de acordo com o sistema proposto, não se fazem de uma só vez, mas parcialmente, por terços sucessivos. O fato acarreta, evidentemente, menor capacidade de representação da opinião pública, num determinado momento. (Comissão de Constituição, p. 27).

Cogitou-se, também, em retirar do Senado a possibilidade de legislar sobre o orçamento. A proposta foi, mais uma vez, feita por Soares Filho (UDN-RJ). Ferreira de Souza (UDN-RN), contudo, mostrou que substitutivo de Soares Filho tiraria dos estados a igualdade federativa e, ao mesmo tempo, criaria a proeminência da Câmara dos Deputados no interior do Congresso.

O bicameralismo foi também defendido na Grande Comissão por Eduardo Duvivier (PSD-RJ), que afirmava que a evolução do Senado era no sentido de se tornar parte integrante do Poder Legislativo, como na Inglaterra e nos Estados Unidos. De acordo com Duvivier, desde que a Constituição atribuísse ao Senado iniciativa na redação de projetos, ele se tornaria um órgão legislativo.

Assim, o substitutivo de Soares Filho foi rejeitado e a Comissão de Constituição votou a favor do bicameralismo. No entanto, apesar do projeto ser bicameralista, ocorreram várias discussões na Assembléia a favor do unicameralismo.

O constituinte Juscelino Kubitschek (PSD-MG), por exemplo, defendeu o unicameralismo, mostrando que a existência de Câmara e Senado atrapalha o andamento dos projetos e pediu pela revisão dos artigos do Projeto que propõem a criação de duas Câmaras.

O senador Luiz Carlos Prestes (PC-DF) também defendeu o unicameralismo, mostrando que a existência de duas Câmaras era um mecanismo anacrônico, que não estava mais à altura das necessidades políticas do país. Ele afirmou:

Duas câmaras, com iguais poderes, só servem para demorar, para tornar mais difícil e trabalhoso, o processo de elaboração das leis. (...) As contradições entre esses dois organismos são, frequentemente, inevitáveis, servindo apenas para prejudicar, demorar, dificultar o processo da elaboração das leis (BRASIL, 1946, Livro 21, p.429-30).

O argumento de Prestes vai mais além. O Senado, sendo um representante dos estados federais, não fazia sentido em um país em que o Federalismo não tinha raízes. Segundo o senador:

Numa Federação, sim, mas a verdade é que, em nossa terra, a Federação tem muito ainda de artificial. Não possui origens mesmo históricas. Não tem razão de ser a Federação trazida até o Senado. Não existem interesses especiais dos estados, que levem a esta luta entre eles (BRASIL, 1946, Livro 21, p.430).

Raul Pila (PL-RS) também defendia a unicameralidade e completa a argumentação afirmando que as funções do Senado não poderiam se equiparar às da Câmara dos Deputados, assim não poderia existir duas câmaras.

É fato que as medidas que visam à eficácia do processo decisório acabam levando à concentração do poder. A opção pelo bicameralismo seria, portanto, uma opção que prejudicaria a eficácia, mas valorizaria a desconcentração do poder. Era também uma opção a favor da Federação e do equilíbrio entre os estados que se integravam a ela.

Assim, Eduardo Duvivier (PSD-RJ) defendeu que o Senado devia se tornar um órgão legislativo, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, países que o deputado considerava exemplos de países democráticos. Da mesma maneira, Honório Monteiro (PSD-RS) defendeu o bicameralismo, enfatizando a necessidade de fiscalização entre Câmara dos Deputados e Senado:

(...) a história nos mostra que a falta do Senado, qual órgão moderador ou de equilíbrio das paixões políticas muito próprias das assembleias populares, leva sempre à tirania. (...) As paixões próprias dos homens mais dificilmente se externarão nas duas Câmeras, isto é, mais penosamente a envolverão. Uma Câmara será fiscal da outra. Como já disse o mestre Montesquieu, uma terá cuidado ao votar os projetos, porque sabe que a outra há de verificar, examinar, criticar o que nesses projetos aprovados se contenha (BRASIL, 1946, Livro 22, p.33-4).

Aliomar Baleeiro (UDN-BA) também defendeu a permissão de maiores pontos de contato entre os poderes Legislativo e Executivo. E foi de fato o que ocorreu.

A Assembleia optou pela tradição republicana de 1891 de existência de duas Câmaras Legislativas, com eleições simultâneas em todo o país. A Câmara dos

Deputados seria eleita segundo o princípio proporcional e o Senado seria eleito pelo princípio majoritário. Ressalta-se, também, que as duas Câmaras ficaram responsáveis por votar o orçamento.

Conclusão

Este trabalho pretendeu mostrar as contradições presentes na construção da democracia no Brasil em 1946. Mais precisamente, mostramos como a nova ordem foi sendo elaborada sem uma completa ruptura com o período anterior. Optamos por localizar a Assembléia Constituinte de 1946 como o lugar onde essas ambigüidades se fizeram representar de forma mais elucidativa.

Mostramos como a Constituição de 1946 é considerada pela bibliografia jurídica como uma Constituição democrática e a mais liberal que se produzira até então no país. Bonavides e Andrade (1991, p.409) tecem elogios à Constituição, no que diz respeito ao liberalismo presente nela: “... o liberalismo do texto de 46 deve ser motivo de orgulho para todos os brasileiros”. Os autores apontam os elementos presentes na Constituição, que restauravam a tradição liberal, como o federalismo, a organização partidária livre – apesar da ressalva que proibia a legalidade de partidos que contrariassem o regime democrático -, e a tripartição e equipotência entre os três poderes. Também é necessário acrescentar que a Constituição é liberal no que diz respeito à economia, uma vez que ela só prevê a intervenção do Estado na economia mediante lei especial.¹⁷

Apontamos, contudo, que embora a Constituição de 1946 tenha retomado a tradição liberal americana, também incorporou a experiência social-democrática da Constituição alemã de Weimar. Isso significou que a nova Constituição incorporou questões referentes aos direitos sociais. Bonavides e Andrade (1991) afirmam que os constituintes empreenderam o mal-sucedido esforço de tentar conciliar o Estado Social com o Estado Liberal

A incorporação de questões referentes aos direitos de cidadania não eram, *a priori*, um problema. O fato é que, no Brasil, isso significava a subordinação das reivindicações dos grupos sociais ao Estado, o que implica que o Estado corporativo não fora completamente superado.

¹⁷ Art 146 - A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Vianna (1978) analisou a manutenção da lógica corporativa na nova ordem estabelecida em 1946. Ele considera que o processo de abertura política que culminou no regime de 1946 foi realizado “pelo alto”, já que foi desencadeada pelo dirigente do aparelho estatal. A consequência disso foi a manutenção da cultura política do Estado Novo, especificamente do corporativismo.

O autor argumenta que em questões políticas o liberalismo foi a solução encontrada pelos constituintes, mas o mesmo não ocorre no que diz respeito às classes trabalhadoras e ao mercado de trabalho, que continuavam subordinados às fórmulas corporativistas. Segundo Vianna (1978, p.254): “O indivíduo possessivo será liberto dos freios e ressalvas da ‘vontade nacional’, mas as classes subalternas deviam continuar subordinadas ao ideário de colaboração e de harmonia entre classes sociais”.

Este trabalho também pretendeu mostrar como o conjunto de regras de procedimento que foram elaborados antes da instalação da constituinte criou empecilhos ao processo constituinte. Mais do que isso, mostramos como regras elaboradas previamente à Constituinte a privavam de sua soberania.

Enfatizamos que a Lei Constitucional número 15, de 1945, estabelecia normas autoritárias para a realização dos debates constituintes. A mais importante delas foi a determinação da expedição de decretos-lei pelo Executivo enquanto o plenário estivesse reunido em Assembléia Constituinte e o impedimento de que o parlamento criasse legislação ordinária. A lei, portanto, determinava como tarefa dos senadores e deputados eleitos exclusivamente, a elaboração da nova Constituição. Bonavides e Andrade (1991) afirmam que essa questão diz respeito aos limites de competência do poder de representação da Assembléia Constituinte.

A lei criou, assim, uma situação paradoxal, na qual uma constituição democrática estava sendo escrita ao mesmo tempo em que o Presidente da República governava por meio de decretos-lei. De acordo com Vianna (1978), essa situação impunha limites ao liberalismo pretendido para o novo regime:

Como entre a posse do presidente eleito e a promulgação da Constituição medearia forçosamente um largo espaço de tempo, outorga-se ao chefe do Estado a faculdade de expedir decretos-lei. Até a promulgação da nova Carta, segue em vigência a de 1937, com as emendas introduzidas por Vargas na lei constitucional número 9, e outras, sobre itens específicos, por José Linhares. Dessa forma, o liberalismo que inspirara o golpe de Estado mostrava seus limites, utilizando-se do mesmo marco institucional-legal do regime antiliberal que acabava de depor (VIANNA, 1978, p.254).

Outra temática que aponta as ambigüidades da Constituinte é a partidária. A fórmula democrática pluripartidarista foi destruída com a presença de um dispositivo constitucional que bloqueava a existência de partido com plataformas não-democráticas. Esse dispositivo era extremamente contraditório, pois ao mesmo tempo em que afirmava que o regime político do país estava fundamentado na pluralidade partidária, ele colocava restrições à liberdade partidária¹⁸.

É fundamental o reconhecimento de que um a legislação sozinha, no entanto, esta não é capaz de estabelecer a completa democratização de um regime político. Bonavides e Andrade (1991) enfatizam esse argumento, afirmando:

O fato então é que a *consciência* autoritária não se viu atacada em sua raiz, e o populismo se fez uma alternativa trilhada de maneira irresponsável. Ninguém percebeu que a Constituição por si só não poderia garantir os princípios expressos em seu texto. Não se percebeu sobretudo que essa ambigüidade se tornaria insustentável por muito tempo (BONAVIDES e ANDRADE, 1991, p.410).

Monclaire (2001), da mesma forma, aponta que a elaboração de normas democráticas não é definidora do grau de democracia de um regime político. É preciso levar em conta o grau de institucionalização dessas regras e se essa nova configuração política conseguir atingir certo grau de rotinização.

Considerando os apontamentos de Monclaire, faz-se necessário compreender o processo de abertura democrática em duas etapas. Em primeiro lugar aquela que pretendemos mostrar com essa pesquisa, que é a construção jurídica do regime e, posteriormente, a prática política cotidiana e como ela incorpora a legislação e a aplica cotidianamente.

Giovannetti Netto (1996), por sua vez, aponta que o processo de abertura democrática reuniu forças políticas distintas e com idéias heterogêneas com o objetivo de restaurar a democracia. O problema enfatizado pelo autor é que não é de supor que consigam manter-se unidas uma vez que seu objetivo é alcançado, ou seja, na vida democrática ordinária. Giovannetti Netto (1996) argumenta que as mudanças de regime se concretizam não apenas na legislação, mas em experiências cotidianas concretas. De acordo com Giovannetti Netto (1996):

¹⁸ § 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

É compreensível que em semelhante quadro haja uma valorização da idéia de democracia, que a todos alberga, sem entretanto escapar dos riscos do ilusionismo, pois nem sempre se considera e dimensiona o que realmente importa, ou seja, em que medida a mudança de regime ou de governo se faz refletir nas experiências concretas da vida cotidiana do conjunto da população e em que medida significa realmente a possibilidade de influir na definição daquelas políticas que incidem fortemente no mundo do trabalho e na maior ou menor dificuldade de instalação da vida (GIOVANNETTI NETTO, 1996, p.48).

A tripartição entre os poderes, embora obedecendo aos princípios democráticos, não era garantia de um regime democrático. Bonavides e Andrade (1991) afirmam:

O artigo 36, que estabelece o princípio da separação de poderes, traz, por exemplo, uma velha e desprestigiada técnica no Estado liberal, um formalismo retórico das Constituições individualistas do século XIX, uma arma ultrapassada de contenção do poder do Estado, uma postulação doutrinária de Montesquieu, a qual serviu de eficaz instrumento de luta nos primeiros combates do Estado burguês com a realza absolutista, mas que perdeu já todo significado histórico (BONAVIDES e ANDRADE, 1991:415).

Bobbio et al (2004, p.256) já mostraram que a teoria da separação de poderes de Montesquieu propõe um equilíbrio e balanceamento entre eles, sendo que se trata mais de um equilíbrio social do que constitucional, ou seja, não basta legislar sobre ele, para que exista na prática. Neste sentido os autores afirmam: “... o princípio da separação dos poderes se reduz hoje a simples normas de procedimento como meio legítimo de expressão do poder da maioria”.

Concluimos, assim, que a construção de um regime democrático é o resultado de fatores complexos que, englobam, de forma geral, a elaboração de instituições democráticas, que devem, por sua vez, estar em consonância com uma prática política também democrática para se efetivar de fato. Notamos também que um processo de abertura democrática não está isento de contradições. A ordem interior pode estabelecer mecanismos de manutenção próprios que podem obstacularizar uma ruptura completa, criando ambigüidades que os atores políticos nem sempre podem ou desejam superar.

A análise que empreendemos das instituições políticas construídas pela Assembléia Constituinte de 1946 aponta a direção dada pela legislação no sentido da abertura democrática, mas a legislação sozinha não garante a superação integral da ordem anterior. Compreendemos, assim, através dessa pesquisa, que a abertura política é, sobretudo, processual.

Bibliografia

- AGUIAR, Roberto A. R. de. **Os Militares e a Constituinte – poder civil e poder militar na Constituição**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- ALMEIDA JÚNIOR, Antonio Mendes. “Do declínio do Estado Novo ao Suicídio de Getúlio Vargas” In FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano**. São Paulo: Difel, 1981.
- ALMINO, João. **Era uma vez uma Constituinte – Lições de 1946 e Questões de Hoje**. São Paulo. Brasiliense, 1985.
- ALMINO, João. **Os Democratas Autoritários**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ANDRADE, Manoel Correa. **A Revolução de 30 – da República Velha ao Estado Novo**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.
- ARON, Raymond. **Democracia e Totalitarismo**. Lisboa: Editorial Presença, 1966.
- ATAUALPA, Leão. **Poder Executivo: o grande legislador**. Pará, 1974. Dissertação para habilitação à Docência-Livre de Direito Administrativo na Universidade Federal do Pará.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A UDN e o Udenismo – ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Política: uma relação difícil*. **Lua Nova**, 2004, número 61, páginas 5-24.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- BOBBIO, Norberto. Matteucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. São Paulo: UNB, 2004.
- BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

- Braga, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946.** Câmara dos Deputados. Brasília: 1998.
- BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado.** Brasília, 1946. Disponível em: [www.senado.gov.br]. Acesso em: março de 2007-fevereiro de 2008.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** <www.senado.gov.br> Acesso em: outubro 2007. .
- BRASIL. Constituição (1937) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** <www.planalto.gov.br> Acesso em: abril 2007.
- BRASIL. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** <www.planalto.gov.br> Acesso em: fevereiro 2007.
- BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** <www.planalto.gov.br> Acesso em: janeiro 2007.
- BRITO, Edvaldo. “A Constituição de 1946”. In. D’ÁVILA, Luiz Felipe Chaves (org.) **As Constituições Brasileiras – análise histórica e propostas de mudança.** São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “Da Caracterização os Regimes Autoritários na América Latina”. In. COLLIER, David. **O Novo Autoritarismo na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CAREY, John e SHUGART, Matthew. “Poder de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?” **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Junho 1998. Volume 13, número 37, p. 149-184.
- CARONE, Edgard. **A República Nova (1930-1937).** São Paulo: Difel, 1982.
- CARONE, Edgard. **A República Liberal II – Evolução Política (1945-1964).** São Paulo: DIFEL, 1985.
- CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937-1945).** Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1976.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. “A Crise e a Refundação Republicana, em 1930” In. Carvalho, Maria Alice Rezende de (org.) **República no Catete.** Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.
- CASTRO, Maria Helena de Magalhães. “O Rio Grande do Sul no Pós-30: de protagonista a coadjuvante”. In. GOMES, Ângela Maria de Castro (org.). **Regionalismo e Centralização Política – partidos e constituinte no anos 30.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

- CAVALCANTI, Orlando. **Os Insurretos de 43**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Manual da Constituição**. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.
- CHACON, Vamireh. **Estado e Povo no Brasil – as experiências do Estado Novo e a democracia populista: 1937/1964**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1977.
- COSTA, Sérgio. **Contextos da Construção do Espaço Público No Brasil**. Novos Estudos CEBRAP, número 47, março 1997, pp. 179-192.
- DANTAS, Ivo. **O Valor da Constituição – do controle da constitucionalidade como garantia da supralegalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Liberalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, Eli. “O Estado Novo: Estrutura de Poder e Relações de Classes” In FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano**. São Paulo: Difel, 1981.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUARTE, José. **A Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: 1947.
- ENCINAR, Jose Juan Gonzalez; MIRANDA, Jorge; LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN, Dieter. “El Proceso Constituyente – Deducciones de cuatro casos recientes: Espana, Portugal, Brasil y Chile.” **Revista de Estudios Políticos** (Nueva Epoca) Número 76. Abril-Junho 1992.
- FARIA, Augusto Antonio e BARROS, Edgard Luiz de. **Getúlio e sua Época**. São Paulo: Global, 1983.
- FARIAS, James Magno Araújo. “Estado e Totalitarismo: uma leitura geral” In CRUZ, Rômulo Lago (org.). **A Realização do Espaço Constitucional**. São Luís: Faculdade São Luís, 2004.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1986.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibud e LIMONGI, Fernando. “Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada”. **Plenarium**, ano 1, número 1, novembro, 2004, p. 41-56.
- GAMBINI, Roberto. **O Duplo Jogo de Getúlio Vargas – influência americana e alemã no Estado Novo**. São Paulo: Símbolo (1997).
- GIOVANNETTI NETO, Evaristo. A esquerda e os impasses da transição para a democracia no pós-guerra. **Revista de Sociologia e Política**. Paraná, número 6 e 7, páginas 37-58, 1996.
- AUTOR do artigo. Título do artigo. **Título do periódico**, (abreviado ou não), cidade de publicação, v. seguido do número do volume, n. seguido do número do fascículo, p. seguido dos números da página inicial e final, separados entre si por hífen, mês abreviado(se houver). Ano.
- GROHMANN, Luís Gustavo Mello. *A Separação dos Poderes em Países Presidencialistas: A América latina em Perspectiva Comparada*. **Revista de Sociologia e Política**. Número 17: 75-106. Novembro 2001.
- HAMILTON, Alexander. JAY, John. MADISON, James. **Os Artigos Federalistas (1787-1788)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia – entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil – um estudo do Brasil Constitucional (1989-1934)**. Brasília: UNB, 1981.
- HIPOLITO, Lucia. “Divagações sobre as Relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. **Insight Inteligência**. Maio, Junho, Julho, 2000.
- IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e Constituições Brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória Política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia da Letras, 1993. Parte IV.
- LAMOUNIER, Bolívar. “Formação de um Pensamento Político Autoritário”. In FAUSTO, Boris. **História Geral da Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro-São Paulo: Difel, 1977. Tomo III, Volume 2.
- LAMOUNIER, Bolívar. “O Modelo Institucional dos Anos 30 e a Presente Crise Brasileira”. **Estudos Avançados**. Número 14, 1992.

- LAMOUNIER, Bolívar. MENEGUELLO, Raquel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática – o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LIMA Jr., Olavo. **Os partidos políticos brasileiros**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MANGABEIRA, João. **Idéias Políticas de João Mangabeira**. Brasília: Senado Federal, 1980.
- MELLO FRANCO, Afonso Arinos. **Evolução da Crise Brasileira**. São Paulo: Nacional, 1965.
- METTENHEIM, Kurt von. “A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002)”. **Tempo Social**. Volume 15, número 2. São Paulo, novembro de 2003.
- MICELI, Sérgio. “Carne e Osso da Elite Política Brasileira Pós-30”. In FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano**. São Paulo: Difel, 1981.
- MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. <www.planejamento.gov.br>, Acesso em em 17/04/2007.
- MONCLAIRE, Stéphane. **Democracia, Transição e Consolidação: precisões sobre conceitos bestializados**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 17, p. 61-74, nov. 2001.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MUNCK, Ronaldo. **Latin America – the transition to democracy**. Londres: Zed Books Ltd., 1989.
- NAVASCUES, Sandra Maria. **Intervencionismo e Tecnocracia no Estado Novo**. Dissertação de Mestrado. São Carlos, 1994.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política – idéias para a reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- NOGUEIRA, Octaviano. **A Constituinte de 1946 – Getúlio, o Sujeito Oculto**. São Paulo: Martins Fontes: 2005.
- OCTÁVIO, José. **A Revolução Estatizada – um estudo sobre a formação do centralismo em 30**. Mossoró: Fundação Guimarães Duque, 1984.

- OLIVEIRA, Luzia Helena Hermann de. “Presidencialismo em Perspectiva Comparada: Argentina, Brasil e Uruguai.” **Revista Dados de Ciências Sociais**. Volume 49, número 2. Rio de Janeiro; 2006.
- PARINI, Philippe. **Régimes Politiques Contemporains**. Paris: Masson, 1991.
- PEREIRA, Osny Duarte. **O que é a Constituição? – uma crítica à Carta de 1946 com vistas a Reforma de Bases**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
- PESSANHA, Charles. “O Poder Executivo e Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras” In. VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- PESSANHA, Charles Freitas. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. São Paulo, 1997. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- QUIRINO, Galvão Célia e MONTES, Maria Lúcia. **Constituições Brasileiras e Cidadania**. São Paulo: Ática, 1987.
- RAMOS, Plínio de Abreu. **Os Partidos Paulistas e o Estado Novo**. Petrópolis: Vozes, 1980.
- REALE, Miguel. **Obras Políticas (Primeira Fase - 1931/1937)**. Brasília: UNB, 1983.
- RUBY, Christian. **Introdução à Filosofia Política**. São Paulo: Unesp, 1998.
- SAES, Décio. **Classe Média e Sistema Político no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1985. SÁ, Nicanor Palhares. **Política Educacional e Populismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.
- SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O Estado de Emergência**. São Paulo, 1980. Dissertação em Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. **Ordem Burguesa e Liberalismo Político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- SCHWARTZMAN, Simon (org.) **Estado Novo, um Auto-retrato (Arquivo Gustavo Capanema)**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Autoritarismo e Impunidade – um perfil do democratismo brasileiro**. São Paulo: Alfa-Omega, 1988.

- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
 - SOLA, Lourdes. “O Golpe de 37 e o Estado Novo”. In. Mota, Carlos Guilherme (org.) **Brasil em Perspectiva**. São Paulo, Difel, 1984.
 - SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
 - VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.
 - VIANNA, Luiz Werneck e CARVALHO, Maria Alice Rezende de. “Experiência Brasileira e Democracia” In. CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
 - VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
 - VIANNA, Luiz Werneck. “O Estado Novo e a ‘ampliação’ autoritária da República”. In. CARVALHO, Maria Alice Rezende (org.). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.
 - VITULLO, Gabriel E. “Transitologia, Consolidologia e Democracia na América Latina – uma revisão crítica.” In. **Revista de Sociologia e Política**. Número 17: 53-60, novembro de 2001.
- BUONICORE, Augusto César. **Partido Comunista do Brasil**.
 <www.vermelho.org.br> Acesso em: 05 junho 2007
- WEFFORT, Francisco Corrêa. **Classes Populares e Política – Contribuição ao Estudo do “Populismo”**. São Paulo, 1968. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo.
 - WEFFORT, Francisco Corrêa. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

ANEXO 1**Regimento Interno**

- PRIMEIRA PARTE**

TÍTULO 1	
CAPÍTULO ÚNICO	DA SEDE

TÍTULO 2	
CAPÍTULO I	DOS SENADORES E DEPUTADOS
CAPÍTULO II	DAS VAGAS

TÍTULO 3	
CAPÍTULO I	DA MESA
CAPÍTULO II	DO PRESIDENTE
CAPÍTULO III	DO VICE-PRESIDENTE
CAPÍTULO IV	DOS SECRETÁRIOS
CAPÍTULO V	DA COMISSÃO DE POLÍCIA

TÍTULO 4	
CAPÍTULO I	DA COMISSÃO DA CONSTITUIÇÃO
CAPÍTULO II	DO PROJETO DA CONSTITUIÇÃO

TÍTULO 5	
CAPÍTULO I	DAS SESSÕES
CAPÍTULO II	DAS SESSÕES PÚBLICAS
CAPÍTULO III	DAS SESSÕES SECRETAS
CAPÍTULO IV	DAS ATAS

- SEGUNDA PARTE**

CAPÍTULO I	DOS DEBATES
------------	-------------

CAPÍTULO II	DS APARTES
CAPÍTULO III	DOS REQUERIMENTOS

• **TERCEIRA PARTE**

CAPÍTULO I	DOS PROCESSOS DE VOTAÇÃO
CAPÍTULO II	DA VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO
CAPÍTULO III	DO ADIAMENTO DAS VOTAÇÕES
CAPÍTULO IV	DA RETIRADA DE PROPOSIÇÃO

• **QUARTA PARTE**

CAPÍTULO I	DAS QUESTÕES DE ORDEM
	DISPOSIÇÕES FINAIS

ANEXO 2**LEI CONSTITUCIONAL Nº 15, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1945**

Dispõe sobre os poderes da Assembléia Constituinte e do Presidente da República.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, e

CONSIDERANDO que não só os Deputados e os Senadores, mas o Presidente da República vão receber simultaneamente, a 2 de dezembro próximo, a investidura e Poderes constituintes e de Governo na mesma eleição;

CONSIDERANDO que a Assembléia Constituinte foi convocada com poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do País;

CONSIDERANDO que só depois de promulgada a Constituição passarão a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a funcionar em separado para o exercício de Legislatura ordinária;

CONSIDERANDO que as novas atribuições do Presidente da República serão fixadas na Constituição que a Assembléia promulgar;

CONSIDERANDO que, enquanto a Assembléia funcionar como Constituinte, a Administração do País não prescindirá de providências de natureza legislativa;

CONSIDERANDO, finalmente, a necessidade de providências preparatórias para regular o funcionamento da Assembléia Constituinte,

decreta:

Art 1º - Em sua função constituinte terá o Congresso Nacional, eleito a 2 de dezembro próximo, poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do País, ressalvada a legitimidade da eleição, do Presidente da República.

Art 2º - Enquanto não for promulgada a nova Constituição do País, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários.

Art 3º - O período presidencial do Presidente, eleito a 2 de dezembro de 1945, e a duração da Legislatura eleita na mesma data serão os que forem estabelecidos pela Assembléia Constituinte na Constituição para os Presidentes e Legislaturas futuras.

Art 4 ° - Ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral incumbe instalar a Assembléia Constituinte e presidir a sessão seguinte, para a eleição do Presidente da Assembléia que lhe dirigirá os trabalhos.

Art 5 ° - Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 26 de novembro de 1945; 124º da Independência e 57º da República.

JOSÉ LINHARES

A. de Sampaio Dória

Jorge Dodsworth Martins

Canrobert Pereira da Costa

P. Leão Veloso

J. Pires do Rio

Maurício Joppert da Silva

Theodoreto de Camargo

Raul Leitão da Cunha

R. Carneiro de Mendonça

Armando F. Trompowsky.

ANEXO 3**LEI CONSTITUCIONAL Nº 9, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1945**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, e

CONSIDERANDO que se criaram as condições necessárias para que entre em funcionamento o sistema dos órgãos representativos previstos na Constituição;

CONSIDERANDO que o processo indireto para a eleição do Presidente da República e do Parlamento não somente retardaria a desejada complementação das instituições, mas também privaria aqueles órgãos, de seu principal elemento de força e decisão, que é o mandato notório e inequívoco da vontade popular, obtido por uma forma acessível à compreensão geral e de acordo com a tradição política brasileira;

CONSIDERANDO que um mandato outorgado nestas condições é indispensável para que os representantes do povo, tanto na esfera federal como na estadual, exerçam, em toda sua amplitude, a delegação que este lhes conferir, máxime em vista dos graves sucessos mundiais da hora presente e da participação que neles vem tendo o Brasil;

CONSIDERANDO que a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma Legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição, supre com vantagem o plebiscito de que trata o art. 187 desta última, e que, por outro lado, o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional;

CONSIDERANDO as tendências manifestas da opinião pública brasileira, atentamente consultadas pelo Governo,

decreta:

Art 1º - Os arts. 7º, 9º e parágrafo, 14, 30, 32 e parágrafo, 33, 39 e parágrafos, 46, 48, 50 e parágrafo, 51, 53, 55, 59 e parágrafos, 61, 62, 64 e parágrafos, 65 e parágrafo, 73, 74, 76, 77, 78 e parágrafos, 79, 80, 81, 82 e parágrafo, 83, 114 e parágrafo, 117 e parágrafo, 121, 140, 174 e parágrafos, 175, 176 e parágrafo, 179 da Constituição, ficam redigidos pela forma seguinte, respectivamente:

"Art. 7º - A Administração do atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será organizada pela União.

Art. 9º - O Governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

- a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território, nacional ou de um Estado em outro, bem como para repelir uma ou outra invasão;
- b) para restabelecer a ordem gravemente alterada nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo;
- c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar;
- d) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais:
 - 1º) forma republicana e representativa de governo;
 - 2º) governo presidencial; e
 - 3º) direitos e garantias assegurados na Constituição;
- e) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Parágrafo único - A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos das letras *a*, *b*, *e c* ; da Câmara dos Deputados, no caso da letra *d* ; do Presidente da República mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, no caso da letra *e* .

Art. 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização da Administração federal e o comando supremo e a organização das forças armadas.

Art. 30 - O Distrito Federal será administrado por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, demissível *ad nutum* , e pelo órgão deliberativo criado pela respectiva lei orgânica.

As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas dos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.

Art. 32 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios;
- b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
- c) tributar bens, renda e serviços uns dos outros.

Parágrafo único - Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada, no interesse comum, por lei especial.

Art. 33 - Nenhuma autoridade da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios recusará fé aos documentos emanados de qualquer delas.

Art. 39 - O Parlamento reunir-se-á na Capital federal, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada ano, se a lei não designar outro dia, e funcionará durante quatro meses a partir da data da instalação, podendo somente ser prorrogado, adiado ou convocado extraordinariamente, por iniciativa do Presidente da República.

§ 1º - Nas prorrogações, assim como nas sessões extraordinárias, o Parlamento só pode deliberar sobre as matérias indicadas pelo Presidente da República no ato de prorrogação ou de convocação.

§ 2º - Cada Legislatura, durará quatro anos.

§ 3º - As vagas que ocorrerem serão preenchidas por eleição suplementar.

Art. 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes de povo, eleitos mediante sufrágio direto.

Art. 48 - O número de Deputados será proporcional à população e fixado em lei, não podendo ser superior a trinta e cinco nem inferior a cinco por Estado, ou pelo Distrito Federal. O Território do Acre elegerá dois Deputados.

Art. 50 - O Conselho Federal compõe-se de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto. A duração do mandato é de seis anos.

Art. 51 - Só podem ser eleitos para o Conselho Federal os brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos.

Art. 53 - Ao Conselho Federal cabe legislar para os Territórios no que se referir aos seus interesses peculiares.

Art. 55 - Compete ainda ao Conselho Federal:

- a) aprovar as nomeações de Ministros do Supremo Tribunal Federal;
- b) aprovar os acordos concluídos entre os Estados.

Art. 59 - Cabe ao Presidente da República designar, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, até três membros para cada uma das Seções do Conselho da Economia Nacional.

§ 1º - Das reuniões das várias Seções, órgãos, Comissões ou Assembléia Geral do Conselho poderão participar, sem direito a voto, mediante autorização do Presidente da República, os Ministros, Diretores de Ministério e representantes de Governos estaduais; igualmente, sem direito a voto, poderão participar das mesmas reuniões

representantes de sindicatos ou associações de categoria compreendida em algum dos ramos da produção nacional, quando se trate de seu especial interesse.

§ 2º - A Presidência do Conselho caberá a um Conselheiro eleito por seus pares.

Art. 61 - São atribuições do Conselho da Economia Nacional:

a) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos;

b) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias;

c) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional;

d) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquéritos sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional;

e) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto:

I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria;

II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da renda, e os relativos à organização do trabalho;

f) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e ao reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais.

Art. 62 - As normas a que se referem as letras *a* e *b* de artigo antecedente só se tornarão obrigatórias mediante aprovação do Presidente da República.

Art. 64 - A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa.

§ 1º - A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei.

A iniciativa só poderá ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

§ 2º - Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o Governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se, dentro de trinta dias, não chegar à Câmara a que for feita

essa comunicação, o projeto, do Governo voltará a constituir objeto de deliberação o iniciado no Parlamento.

Art. 65 - Todos os projetos de lei que interessem à economia nacional em qualquer dos seus ramos, antes de sujeitos à deliberação do Parlamento, serão remetidos à consulta do Conselho da Economia Nacional.

Parágrafo único - Os projetos de iniciativa do Governo, obtido parecer favorável do Conselho da Economia Nacional, serão submetidos a uma só discussão em cada uma das Câmaras. Antes da deliberação da Câmara legislativa, o Governo poderá retirar os projetos ou emendá-los, ouvindo novamente o Conselho da Economia Nacional, se as modificações importarem alteração substancial dos mesmos.

Art. 73 - O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País.

Art. 74 - Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua execução;
- b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12, 13 e 14;
- e) dissolver a Câmara dos Deputados no caso do parágrafo único do art.167;
- d) adiar, prorrogar e convocar o Parlamento;
- e) manter relações com os Estados estrangeiros;
- f) celebrar convenções e tratados internacionais, *ad referendum* do Poder Legislativo;
- g) exercer a chefia suprema das forças armadas, administrando-as por intermédio dos órgãos do alto comando;
- h) decretar a mobilização;
- i) declarar a guerra depois de autorizado pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira;
- j) fazer a paz *ad referendum* do Poder Legislativo;
- k) permitir, após autorização do Poder Legislativo, a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional;
- l) intervir nos Estados e neles executar a intervenção, nos termos constitucionais;
- m) decretar o estado de emergência e o estado de guerra;
- n) exercer o direito de graça;
- o) nomear os Ministros de Estado;

p) prover os cargos federais, salvo as exceções previstas na Constituição e nas leis;

q) autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de Governo estrangeiro;

r) determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isso o aconselharem os interesses do País.

Art. 76 - Os atos oficiais do Presidente da República serão referendados pelos Ministros de Estado.

Art. 77 - O Presidente da República será eleito por sufrágio direto em todo o território nacional.

Art. 78 - São condições de elegibilidade à Presidência da República ser brasileiro nato e maior de trinta e cinco anos.

Art. 79 - O período presidencial será de seis anos.

Art. 80 - A eleição do Presidente da República realizar-se-á noventa dias antes de terminado o período presidencial.

Art. 81 - Nos casos de impedimento temporário ou visitas oficiais a países estrangeiros, o Presidente da República designará, dentre os membros do Conselho Federal, o seu substituto.

Art. 82 - Vagando por qualquer motivo a Presidência da República, o Conselho Federal elegerá dentre os seus membros, no mesmo dia ou no imediato, um Presidente provisório.

§ 1º - Caso a eleição não se efetue no prazo acima, o Presidente do Conselho será o Presidente provisório até que o eleito pelo Conselho assuma o poder.

§ 2º - Noventa dias após a vacância do cargo, realizar-se-á a eleição de novo Presidente da República, salvo no caso de já haver Presidente eleito nos termos do art. 80 ou se a vaga ocorrer durante os noventa dias imediatamente anteriores ao termo do período presidencial.

§ 3º - O Presidente eleito começará novo período presidencial.

Art. 83 - O Conselho Federal decretará vaga a Presidência da República, se o Presidente eleito não assumir o poder até sessenta dias depois de proclamado o resultado da eleição ou de iniciado o novo período presidencial.

Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por

dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

Art. 117 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei e estiverem no gozo dos direitos políticos.

Os militares em serviço ativo, salvo os oficiais, não podem ser eleitores.

Art. 121 - São inelegíveis os que não podem ser eleitores.

Art. 140 - A economia da produção será organizada em entidades representativas das forças do trabalho e que, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de Poder Público.

Art. 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

§ 1º - O projeto de iniciativa do Presidente da República será votado em bloco, por maioria ordinária de votos da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, sem modificações ou com as propostas pelo Presidente da República, ou que tiverem a sua aquiescência, se sugeridas por qualquer das Câmaras.

§ 2º - O projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição, de iniciativa da Câmara dos Deputados, exige, para ser aprovado, o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara.

§ 3º - O projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição, quando de iniciativa da Câmara dos Deputados, uma vez aprovado mediante o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara, será enviado ao Presidente da República. Este, dentro do prazo de trinta dias, poderá devolver à Câmara dos Deputados o projeto, pedindo que o mesmo seja submetido a nova tramitação por ambas as Câmaras. A nova tramitação só poderá efetuar-se no curso da Legislatura seguinte, salvo quanto ao projeto elaborado na primeira Legislatura, o qual tramitará durante esta e prevalecerá se obtiver o voto de dois terços dos membros de uma e outra Câmara.

§ 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro de trinta dias, resolver que o projeto seja submetido ao plebiscito nacional.

O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.

Art. 175 - O atual Presidente da República exercerá o mandato até a data da posse do seu sucessor para o segundo período.

Art. 176 - O mandato dos Governadores eleitos dos Estados, que tenha sido confirmado pelo Presidente da República, será exercido até o início do primeiro período de governo, a ser fixado nas Constituições estaduais.

Art. 179 - O Conselho da Economia Nacional deverá ser constituído até a instalação do Parlamento nacional."

Art 2º - Ficam suprimidos os arts. 47 e parágrafo, 52, 56, 63 e parágrafo, 75, 84 e parágrafo, a segunda parte do art. 178 e a segunda parte e a alínea do art. 187 da Constituição.

Art 3º - Nos Estados onde, por não ter sido confirmado o mandato dos Governadores, foi decretada a intervenção, esta durará até a posse dos nove Governadores. Revoga-se o parágrafo único do art. 176 da Constituição.

Art 4º - Dentro de noventa dias contados desta data serão fixadas em lei, na forma do art. 180 da Constituição, as datas das eleições para o segundo período presidencial e Governadores dos Estados, assim como das primeiras eleições para o Parlamento e as Assembléias Legislativas. Considerar-se-ão eleitos e habilitados a exercer o mandato, independentemente de outro reconhecimento, os cidadãos diplomados pelos órgãos incumbidos de apurar a eleição. O Presidente eleito tomará posse, trinta dias depois de lhe ser comunicado o resultado da eleição, perante o órgão incumbido de proclamá-lo. O Parlamento instalar-se-á sessenta dias após a sua eleição.

Art 5º - A Lei Constitucional nº 2 ficará revogada a partir do dia em que se realizar a eleição presidencial.

Art 6º - A Constituição será republicada, no texto resultante das modificações feitas por esta e pelas leis constitucionais anteriores.

Rio de Janeiro, em 28 de fevereiro de 1945; 124º da Independência e 57º da República.

GETÚLIO VARGAS

Alexandre Marcondes Filho

A. de Sousa Costa

Eurico G. Dutra
Henrique A. Guilhem
João de Mendonça Lima
José Roberto de Macedo Soares
Apolônio Sales
Gustavo Capanema
J. P. Salgado Filho.