

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

KARINA ABREU FREIRE

**TRANSIÇÃO PÓS-AUTORITARISMO E EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS NO
BRASIL: Uma análise comparativa dos processos constituintes brasileiros de 1945-1946
e 1987-1988**

NITERÓI - RJ

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

KARINA ABREU FREIRE

**TRANSIÇÃO PÓS-AUTORITARISMO E EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS NO
BRASIL: Uma análise comparativa dos processos constituintes brasileiros de 1945-1946
e 1987-1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Luis Casagrande.

NITERÓI - RJ

2019

**Universidade Federal Fluminense
Superintendência de Documentação
Biblioteca da Faculdade de Direito**

F866t Freire, Karina Abreu.

Transição Pós-Autoritarismo e Experiências Democráticas no Brasil: Uma análise comparativa dos processos constituintes brasileiros de 1945-1946 e 1987-1988 / Karina Abreu Freire; Cássio Luis Casagrande, orientador. Niterói, 2019.
145 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGDC.2019.m.13409292799>

1. Democratização Brasileira. 2. Processo Constituinte. 3. Regimes Autoritários. 4. Transição Política. 5. Produção intelectual. I. Casagrande, Cássio Luis, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD -

KARINA ABREU FREIRE

TRANSIÇÃO PÓS-AUTORITARISMO E EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS NO
BRASIL: Uma análise comparativa dos processos constituintes brasileiros de 1945-1946 e
1987-1988

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em 22 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cássio Luís Casagrande - Orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Gustavo Sampaio Telles Ferreira
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

O período do mestrado foi um momento de grande amadurecimento e autoconhecimento na minha vida. Ao longo desses dois anos, tive a possibilidade de entrar em contato com diferentes leituras e experiências que me fizeram descobrir não apenas as minhas aptidões, mas também as minhas limitações e dificuldades nesse processo.

Dessa forma, agradeço a todos que estiveram presentes nessa jornada e que contribuíram para o meu crescimento, tanto pessoal como profissional.

Às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, pelo trabalho constante para formação de novos docentes e pesquisadores, e aos queridos servidores Eric Maciel e Mirian Gusmão, por serem sempre solícitos, nos auxiliando nas mais diferentes questões.

Agradeço especialmente ao professor Cássio Casagrande, pelas excelentes disciplinas ministradas durante o mestrado e pela dedicação, respeito e generosidade na orientação e revisão do presente trabalho, conferindo-me também a liberdade necessária para decidir qual rumo desejava seguir.

À Universidade Federal Fluminense, seu corpo docente, direção e coordenação, por ter me recebido de braços abertos desde o primeiro dia de aula, proporcionado um ambiente acolhedor. Essa instituição, para além do valioso aprendizado, contribuiu para que esses últimos sete anos fossem memoráveis.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos, que me possibilitou a dedicação integral às atividades acadêmicas.

À minha família, pelas reuniões animadas, que me faziam esquecer, ao menos por algumas horas, as obrigações da vida cotidiana. Aos meus pais, Fábio e Rose, por todos os valores ensinados e pelo permanente estímulo ao estudo. Grande parte das minhas conquistas só foi possível graças ao apoio e à compreensão de vocês. À minha irmã, Gisele, pelo amor incondicional, pelos conselhos e por continuar presente, mesmo que agora distante fisicamente.

Ao Rogério Nogueira, por todo o carinho, pelo companheirismo e por me incentivar a ser sempre melhor e a crescer cada dia mais. Obrigada por estar ao meu lado durante todos esses anos e por me mostrar que a vida pode ser mais leve quando compartilhada.

Aos meus amigos, em especial, Ailton Gualande, Larissa Soares, Renata Mota, Gabriel Paiva, Jardel Schettino, Olivia Smiderle, Lilian Nascimento, Samara Costa, Marina Ciribelli,

Cecília Rocha, Rafaella Paixão, Carol Viana, Lorena Palheta e Gidalte Lúcio, por me apoiarem nas minhas escolhas e por serem compreensivos nos meus momentos de ausência.

Agradeço também aos novos amigos e companheiros de mestrado, Anne Nimrichter, Cecília Bojarski, Greyce Barbosa e Lucas Pontes, pelos momentos de descontração e pelas conversas enriquecedoras. Com certeza, esse caminho teria sido mais árduo sem a presença e o carinho de vocês.

Ao Guilherme Candeloro, por me incentivar a iniciar essa nova etapa na minha trajetória acadêmica, auxiliando-me em todos os momentos que tive dúvidas sobre o melhor caminho a seguir, e pelas conversas madrugadas adentro sobre os mais diferentes assuntos.

Por fim, sou grata a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, ao longo desse processo de escrita. Essa pesquisa é fruto da cooperação e apoio de muitas pessoas. Reconhecer a importância daqueles que nos cercam é compreender que nunca estamos sozinhos nessa jornada.

"El miedo de saber nos condena a la ignorancia; el miedo de hacer nos reduce a la impotencia. La dictadura militar, miedo de escuchar, miedo de decir, nos convirtió en sordomudos. Ahora la democracia, que tiene miedo de recordar, nos enferma de amnesia"

(Eduardo Galeano)

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo a análise da temática dos períodos de transição e as experiências democráticas no Brasil pós-governos autoritários. Nesse sentido, busca sua fundamentação por meio de fontes interdisciplinares - Direito, Ciência Política, Ciências Sociais e História – a fim de examinar o processo de elaboração das Constituições Federais de 1946 e 1988, abordando tanto aspectos históricos quanto dogmáticos dos trabalhos desenvolvidos pelos constituintes, especialmente em relação à atuação dos poderes e às questões sociais e sindicais no período republicano brasileiro. Sabe-se que as Assembleias Nacionais Constituintes de 1945-1946 e 1987-1988 representaram importantes passos no restabelecimento da ordem democrática. Nesse contexto, serão estudadas as influências que os regimes autoritários exerceram durante esses processos a fim de se discutir os empecilhos para a construção de um regime efetivamente democrático, bem como as dificuldades para a superação do autoritarismo no modelo constitucional brasileiro.

Palavras-chave: Democratização Brasileira; História Constitucional; Processo Constituinte; Regimes Autoritários; Transição Política.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the transition periods and democratic experiences in Brazil after authoritarian governments. In this sense, the text holds its grounds through interdisciplinary sources - Law, Political Science, Social Sciences and History - in order to examine the process of elaboration of Brazilian Federal Constitutions of 1946 and 1988, addressing both historical and dogmatic aspects of the works developed by the constituents, especially regarding the performance of the three powers and social and trade union issues in the Brazilian Republic. It is known that the National Constituent Assemblies of 1945-1946 and 1987-1988 represented important steps in the restoration of a democratic order. In this context, the influence that authoritarian regimes exercised during these processes will be studied in order to discuss the obstacles to the construction of an effective democratic regime, as well as the difficulties to overcome the authoritarianism within the Brazilian constitutional model.

Keywords: Brazilian Democratization; Constitutional History; Constituent Process; Authoritarian Regimes; Political Transition.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI	Ato Institucional
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANL	Aliança Nacional Libertadora
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DANC	Diário da Assembleia Nacional Constituinte
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DCN	Diário do Congresso Nacional
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DOU	Diário Oficial da União
DSF	Diário do Senado Federal
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IEJE	Instituto de Estudos Jurídicos e Econômicos
LSN	Lei de Segurança Nacional
MS	Mandado de Segurança
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MUT	Movimento Unificador dos Trabalhadores
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal

PL	Partido Libertador
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Sindicalista
PR	Partido Republicano
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RE	Recurso Extraordinário
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UnB	Universidade de Brasília
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O MOMENTO CONSTITUCIONAL DE TRANSIÇÃO E A REDEMOCRATIZAÇÃO	22
1.1 Os Governos autoritários no Brasil republicano	25
1.1.1 Ascensão e queda do Estado Novo e o restabelecimento da ordem democrática	28
1.1.2 A Ditadura Militar e a Emenda Constitucional n. 26 de 1985	38
1.2 Natureza transicional dos processos constituintes brasileiros nos períodos pós-autoritarismo	48
2 A CONSTITUINTE DE 1945-1946: O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL	56
2.1 A Assembleia Nacional Constituinte e a representatividade dos partidos políticos ...	57
2.1.1 Influências e inspirações do texto constitucional	64
2.1.2 O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituinte	68
2.2 Ordem social e os movimentos sindicais	73
2.3 A transição incompleta: o colapso do regime liberal-democrático instaurado pela Constituição de 1946	82
3 A CONSTITUINTE DE 1987-1988: A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	89
3.1 A Assembleia Nacional Constituinte e os novos partidos políticos	91
3.1.1 Influências e Inspirações do texto constitucional	102
3.1.2 O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituinte	106
3.2 Ordem social e o sindicalismo na atualidade	112
3.3 Permanência de traços autoritários no constitucionalismo brasileiro	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134

INTRODUÇÃO

As Constituições, muito além de representarem o conjunto máximo de leis de um Estado independente, consistem em um repertório de preceitos vinculados aos valores de um determinado sistema e um forte mecanismo de modificação da estrutura político-social. A ideia de Constituição, inclusive, aparece historicamente no mesmo momento em que se desenvolvia também os conceitos de Nação e de liberalismo econômico, gerando uma alteração na organização dos indivíduos e na sua relação com o Estado.

Apenas quando se consolidou “a crença de que todos os homens nascem iguais e que não há predeterminação da posição social e política que devem ocupar até a morte, é que o princípio legal ganhou a força e a legitimidade que desfruta até hoje”¹. Assim, quando a Constituição se encontra em dissonância com a realidade social, é possível que haja a reivindicação de um poder originário, o Poder Constituinte, por meio de uma “ruptura institucional”, a fim de se estabelecer uma nova ordem.

Ressalta-se que a adoção de um novo sistema constitucional por um Estado não é um acontecimento ordinário. Na maioria dos casos, esse ato de ruptura se relaciona com situações de profunda crise política. Desse modo, a instauração de uma Assembleia Constituinte, geralmente, teria por objetivo a formação de um novo Estado - a sua restauração - com a transformação das estruturas ou com a mudança de regime político².

Especialmente na história do constitucionalismo moderno, verifica-se uma sucessão de eventos marcados por violentos conflitos sociais e políticos, bem como por processos revolucionários que culminaram na modificação política e institucional de diferentes Estados. Em um primeiro momento, esses processos objetivavam a oposição de limites ao poder absoluto do monarca e, em seguida, visavam “tornar o Estado representativo de parcela e mais adiante da totalidade da cidadania”³.

Nesse contexto, o pensamento de Emmanuel Sieyès teve grande influência na Teoria do Poder Constituinte e desempenhou um papel fundamental para a concepção moderna de Constituição. Em seu principal escrito - *Qu'est-ce que le Tiers-État?* - é possível identificar uma dicotomia entre a Constituição e a concepção de Nação, enquanto povo. De acordo com o pensador francês, a ideia de Constituição encontra-se diluída na vontade da Nação, uma vez

¹ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 483.

² MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo II. 7 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 101.

³ CERQUEIRA, Marcello. A Constituição na História: origem e reforma. Rio de Janeiro: Revan, 1993, p. 13.

que essa teria o poder de alterar o texto constitucional conforme sua vontade presente⁴, sem estar vinculada a nada senão a si mesma.

Ao abordar o significado de uma Constituição política de uma sociedade e estabelecer sua relação com a própria nação, Emmanuel Sieyès sustentou que todo governo deveria possuir uma Constituição a fim de instituir uma organização, formas e leis para fazer cumprir os objetivos aos quais se destina. Esse corpo de representantes, a quem é confiado o poder legislativo ou o exercício da vontade comum, existiria apenas em função da Nação, tendo em vista que essa é a origem de tudo⁵.

Desse modo, a manifestação da soberania nacional⁶ seria exercida através do poder constituinte, tendo em vista que o povo teria a função de se autolegislar a partir da elaboração de uma nova ordem constitucional⁷. Assim, tem-se a conjugação entre a soberania e o poder constituinte, que se encontra na base da ideia de conexão entre a democracia e o constitucionalismo, pois a Constituição estaria condicionada, preliminarmente, à vontade soberana da Nação.

Nada obstante a relevância desses escritos, esse projeto institucional de Sieyès não conseguiu traduzir o tensionamento existente entre a teoria constitucional e a teoria política, ou seja, entre um poder constituinte, ilimitado, e o estabelecimento de poderes constituídos limitados pelas previsões constitucionais. Como resultado, a doutrina francesa não possibilitou a existência de um amplo debate acerca da teoria constitucional, o que “significou a perda de espaço político-institucional para o desenvolvimento de uma teoria constitucional verdadeiramente moderna”⁸.

Por certo, para se alcançar uma adequada compreensão do fenômeno constitucional contemporâneo, é essencial o reconhecimento da existência de um tensionamento entre política e direito, bem como da necessidade de haver uma relação de complementariedade entre a teoria constitucional e a ciência política.

O debate constitucional norte-americano, principalmente a partir do final do século XX, foi o que melhor apresentou esse conjunto de tensionamentos, razão pela qual o

⁴ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Paris: Éditions du Boucher, 2002, p. 52.

⁵ *Ibid.*, p. 53.

⁶ A ideia de soberania, para Emmanuel Sieyès, não se fundamentava na soberania popular, mas sim na soberania nacional, tendo em vista que a ideia de povo estaria integrada na concepção de Nação. Para o autor, a nação estava relacionada à figura do Terceiro Estado frente ao Clero e à Nobreza. SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Paris: Éditions du Boucher, 2002, p. 112.

⁷ GARGARELLA, Roberto. *La Justicia Frente al Gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011, pp. 128-130.

⁸ VIEIRA, José Ribas. *A Centralidade do Constitucionalismo Americano na Teoria Constitucional Contemporânea*. Conferência de Titularidade de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ, 2016, p. 02.

constitucionalismo americano tem permanecido tão presente no debate constitucional contemporâneo⁹. Por vezes, a vagueza de determinados comandos constitucionais possibilita interpretações diversas e conflitantes, o que pode evidenciar certas tensões presentes na vida institucional daquele país.

A obra clássica de teoria política, *O Federalista*, foi a primeira a abordar efetivamente a tensão constitucional entre majoritarismo e contramajoritarismo¹⁰. Tendo sido elaborada para justificar a ratificação da Constituição de Filadélfia, essa obra se sobressaiu em função da sua preocupação com o desenho democrático do Estado.

Neste diapasão, merece destaque o Federalista nº 10, de autoria de James Madison, o qual apresenta a necessidade de mecanismos aptos a quebrar e controlar a violência das facções¹¹. Por facções, de acordo com Madison, entende-se “um determinado número de cidadãos, quer constituam uma maioria quer uma minoria face ao todo, que são unidos e animados por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos dos outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e globais da comunidade”¹².

Assim, verifica-se que a proposta aqui consolidada é a da existência de conflitos políticos, sendo esses dosados por mecanismos democráticos. De fato, a partir daquele momento até o início do século XXI, pode ser identificado um intenso e permanente debate acerca dessa temática no constitucionalismo americano, principalmente em relação aos tensionamentos entre a política e a teoria constitucional.

Nesse contexto, Mark Tushnet assevera que, mesmo na atualidade, muitos juristas e teóricos políticos interessados no constitucionalismo como conceito normativo tendem a dicotomizar esse assunto. Segundo o autor, existe a crença de que há um tipo de constitucionalismo liberal no Ocidente moderno, “com compromissos centrais com direitos humanos e autogovernança implementados por meio de dispositivos institucionais variados”, e, por outro lado, o autoritarismo, o qual rejeita inteiramente os direitos humanos e é governado por detentores de poder irrestritos¹³.

⁹ VIEIRA, José Ribas. A Centralidade do Constitucionalismo Americano na Teoria Constitucional Contemporânea. Conferência de Titularidade de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ, 2016, p. 04.

¹⁰ *Ibid.*, p. 06.

¹¹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001, p. 42.

¹² *Ibid.*, p. 43. Tradução-livre. Original: “By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.”

¹³ TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, v. 100, 2015a, p. 394. Tradução-livre. Original: “There is liberal constitutionalism of the sort familiar in the modern West, with core commitments to human rights and self-governance implemented by means of varying institutional devices, and there is authoritarianism, rejecting human rights entirely and governed by unconstrained power holders”.

Usualmente, para exemplificar essa dicotomia explorada por parcela da doutrina norte-americana, é utilizado o seguinte fragmento de Charles McIlwain:

“O constitucionalismo tem uma qualidade essencial: é uma limitação legal ao governo; é a antítese do governo arbitrário; seu oposto é o governo despótico, da vontade em vez da lei [...] Todo governo constitucional é, por definição, um governo limitado”¹⁴.

Para além dessa visão tradicional de constitucionalismo liberal ocidental, recuperada por Charles McIlwain, Mark Tushnet sustenta a possibilidade de se falar em outras formas de constitucionalismo, como, por exemplo, o constitucionalismo autoritário¹⁵. Constata-se que o referido debate acerca desse tensionamento supera as questões meramente institucionais e interpretativas a fim de voltar-se mais especificamente para o texto constitucional e a sua legitimidade.

Com efeito, essa discussão levantada por Tushnet encontra-se em consonância com a literatura contemporânea de ciência política sobre regimes híbridos¹⁶. No entanto, essa literatura apresenta uma maior preocupação com as condições para o surgimento e a estabilidade de regimes híbridos do que questões normativas¹⁷.

Com base nesses escritos de ciência política, o professor Mark Tushnet delinea algumas das principais características do chamado “constitucionalismo autoritário”, a partir de um viés normativo. Segundo o autor, descrever uma categoria de constitucionalismo autoritário - e, de maneira mais abrangente, pluralizar nossa compreensão do constitucionalismo - pode contribuir para uma clareza analítica na lei¹⁸.

Assim, Tushnet enumera alguns dos pontos que podem ser encontrados na maioria dos regimes constitucionais autoritários. Dentre esses, tem-se o fato de: (1) o regime em questão ser controlado por uma parte dominante, que toma todas as decisões pertinentes de política pública, sem qualquer base legal que desafie essas escolhas; (2) o regime não prender adversários políticos de modo arbitrário, embora possa impor uma variedade de sanções; (3) a parte dominante ser sensível à opinião pública, podendo até mesmo alterar determinadas

¹⁴ MCILWAIN, Charles. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York: Cornell University Press, 1947, p.20. Tradução-livre. Original: “Constitutionalism has one essential quality; it is a legal limitation on government; it is the antithesis of arbitrary rule; its opposite is despotic government, the government of will instead of law [...] All constitutional government is by definition limited government”.

¹⁵ TUSHNET, Mark. *Authoritarian Constitutionalism*. *Cornell Law Review*, v. 100, 2015a, p. 395.

¹⁶ Durante algum período, esses regimes híbridos foram descritos por estudiosos da ciência política como transitórios, com base na suposição de que estes seriam um ponto intermediário em uma trajetória do autoritarismo para a democracia liberal. Mais adiante, esses estudiosos passaram a compreender que a melhor maneira de analisar esses regimes seria através da pluralização da categoria dos tipos de regimes, reconhecendo que poderiam ser tão estáveis quanto muitas democracias. TUSHNET, Mark. *Authoritarian Constitutionalism*. *Cornell Law Review*, v. 100, 2015a.

¹⁷ *Ibid.*, p. 395.

¹⁸ *Ibid.*, p. 396.

políticas em função do desejo de permanecer no poder; (4) poder desenvolver certos mecanismos para assegurar que a quantidade de discordância não exceda o nível considerado desejável; (5) líderes autoritários frequentemente articularem uma ideologia abrangente e a utilizarem para justificar o exercício irrestrito do poder¹⁹.

Tendo em vista essas características supracitadas, questiona-se: se o constitucionalismo impõe limitações ao governo - e os regimes autoritários tradicionalmente são aqueles em que o governo é ilimitado - por qual razão tais regimes decidiriam elaborar e adotar Constituições?

O cientista político Adam Przeworski destaca que as Constituições são responsáveis por organizar a decisão e constituir um governo, regulando, ao menos formalmente, sua relação com o povo. Em outras palavras, as Constituições não são apenas descrições *ex post* de uma ordem política existente, mas sim parte da criação de uma ordem²⁰. Por essa razão, governar sem qualquer disposição normativa ou exercer um poder de fato contra as regras escritas tende a tornar inviável a manutenção de um regime a longo prazo, tendo em vista a necessidade de aparentar certa legalidade nas ações desenvolvidas.

Nesse mesmo sentido, Tom Ginsburg e Alberto Simpser sustentam que as Constituições podem ajudar até mesmo os regimes autoritários a lidar com desafios, tais como a coordenação de múltiplos atores, o controle de subordinados e a extração de cooperação dos sujeitos. De igual modo, as Constituições conferem certa força independente e gozam de um *status* normativo privilegiado. Tal *status* é especialmente relevante em momentos de conflito ou crise no regime e pode influenciar, inclusive, na formação de valores dos cidadãos²¹.

No caso dos regimes militares, de maneira particular, é possível que as Constituições sejam utilizadas, ainda, como uma forma de estabelecer um cronograma para o retorno à regra civil, assim como estipular os termos sob os quais esse retorno deve ocorrer. Tal previsão pode facilitar na percepção do referido regime como um período de regra autoritária “legítima”. Já em outros casos, as Constituições podem servir como um meio de obscurecer as verdadeiras intenções de um governo ou das práticas utilizadas²².

De igual modo, essas Constituições “também facilitam a imposição de restrições ao funcionamento do futuro regime democrático, algo que os governantes militares normalmente pretendem fazer para preservar suas reformas e proteger seus interesses pessoais e corporativos

¹⁹ TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, v. 100, 2015a., pp. 448-451.

²⁰ PRZEWORSKI, Adam. Ruling against Rules. In T. Ginsburg & A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 32.

²¹ GINSBURG, Tom; SIMPSE, Alberto. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press, 2014; University of Chicago, Public Law Working Paper No. 468, p. 03.

²² *Ibid.*, pp. 07 e 19.

depois de deixar o poder”²³. No entanto, essa última capacidade tende a ser mais limitada, uma vez que depende também de apoio de setores populares e partidário.

Observa-se que a América Latina, em especial, é uma região caracterizada por um alto nível de instabilidade constitucional e democrática. Desde a independência, muitos países latino-americanos tiveram suas Constituições redigidas e alteradas sucessivamente após mudanças entre governos com diferentes interesses partidários e objetivos programáticos. Ao longo do século XX, muitos regimes autoritários contribuíram para essa instabilidade ao substituir um significativo número de Constituições promulgadas durante o período anterior²⁴, sem qualquer legitimidade democrática.

De fato, ao analisar o histórico constitucional dos países latino-americanos, é possível verificar que durante todo o século XX prevaleceram na região governos autoritários, tanto civis quanto militares. Esses governos autoritários foram estabelecidos mediante golpes ou eleições fraudulentas e buscaram sua institucionalização por meio de uma nova Constituição. Tanto é assim que a maioria das Constituições existente na América Latina durante o referido século foi criada por governos autoritários ou sob a influência destes²⁵.

No caso brasileiro, esses regimes foram inaugurados por “golpes revolucionários”, que possuíam grandes ambições no sentido de promover transformações nos aspectos políticos, econômicos e sociais. De igual modo, embora o Brasil fosse um país federalista desde o início do período republicano, o papel desempenhado pela União, Estados e Municípios variava de acordo com a autonomia concedida e com a estruturação do país, podendo ter um aspecto mais centralizador ou descentralizador.

Com efeito, constata-se que a história política e constitucional brasileira sempre esteve marcada pela instabilidade e pela alternância entre modelos de Constituição que refletiam ora experiências autoritárias ora democracias formais, a depender das mudanças políticas. A expressão máxima dessa instabilidade institucional encontra-se expressa na sucessão caótica de Constituições vigentes no país²⁶.

As Constituições que perduraram por um maior espaço de tempo foram, respectivamente, a Constituição do Império do Brasil (1824-1891) e a primeira do sistema republicano (1891-1930). Com a Revolução da Aliança Liberal de 1930, os governos

²³ NEGRETTO, Gabriel L. *Authoritarian Constitution Making: The Role of the Military in Latin America*. New York: Bepress, 2014, p. 01. Tradução-livre. Original: “Constitutions also facilitate imposing constraints on the functioning of the future democratic regime, something which military rulers typically intend to do to preserve their reforms and protect their personal and corporate interests after leaving power”.

²⁴ *Ibid.*, p. 01.

²⁵ *Ibid.*, p. 03.

²⁶ CHACON, Vamireh. *Vida e morte das Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 07.

subsequentes não conseguiram manter a estabilidade nacional, fazendo com que o país começasse a alternar entre ciclos autoritários e democráticos.

Assim, os anos de 1930-1945 caracterizaram-se pela política centralizadora de Getúlio Vargas e o autoritarismo do Estado Novo, com a outorga da Carta Federal de 1937. Após aproximadamente quinze anos sob o governo ininterrupto de Vargas, o Brasil vivenciou, em 1945, o primeiro processo de transição política na República, visando o fim desse período autoritário e o retorno de práticas democráticas no país.

As dificuldades em viabilizar esse regime democrático em construção naquele momento foram grandes, levando à instauração de um novo período autoritário menos de vinte anos depois, em 1964. Os primeiros anos da ditadura militar marcaram o recrudescimento desse novo ciclo autoritário, sendo substituído por uma abertura democrática gradual, que culminou no segundo processo de redemocratização em 1985²⁷, quando chegou ao fim a complexa transição da ditadura militar para a democracia.

Em ambos os momentos de transição democrática, foram promulgadas novas Constituições a fim de remarcar as mudanças decorrentes desses processos e inaugurar uma nova ordem jurídico-política através do próprio ato de ruptura com o passado autoritário. Essa, aliás, é uma característica do poder constituinte originário, que tende a sair do seu estado de latência em situações-limite a fim de romper com a ordem anterior, que, por alguma razão, se tornou indesejada²⁸.

Aliás, a caracterização das Constituições Federais de 1946 e 1988 como democráticas decorre, principalmente, do fato de terem sido promulgadas por Assembleias Nacionais Constituintes eleitas pelo povo, simbolizando, ao menos formalmente, uma espécie de “ruptura” com os regimes autoritários que vigoravam mediante Constituições outorgadas, sem qualquer legitimidade democrática.

No entanto, o que se verifica, em tom de hipótese, é que essas Constituições redemocratizantes, e em tese liberais, possuem marcas do autoritarismo que buscavam superar em suas estruturas. Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral a análise desses

²⁷ Existe uma divergência quanto ao momento em que se iniciou a transição democrática. Alguns historiadores, como Daniel Aarão Reis, sustentam que o início da transição se deu com a revogação dos Atos Institucionais, em 1979, e terminou com a aprovação da Constituição de 1988. Durante esse período, o autor relata que “não havia ditadura, mas ainda não existia uma democracia” também, sendo esta uma das mais interessantes peculiaridades dessa transição (Cf. REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 125). A presente pesquisa, apesar de avaliar que a transição teve início com a revogação dos atos institucionais, optou pela utilização do ano de 1985 como marco do processo, tendo em vista que esse foi o momento em que as discussões acerca da elaboração de uma nova Constituinte se fortaleceram.

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 3a. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 144.

períodos de redemocratização a fim de investigar a existência de influências dos regimes anteriores durante esses processos, bem como a continuidade de traços autoritários no atual modelo constitucional adotado no país.

Dentre os objetivos específicos, a pesquisa pretende responder às muitas indagações que decorrem do estudo do objeto: Como se consolidaram os governos autoritários no período republicano brasileiro? Qual é a importância do momento de transição no restabelecimento de um governo democrático? O procedimento para a elaboração dessas novas Constituições Federais pós-governos autoritários foi efetivamente democrático e representou, de fato, uma ruptura com o regime anterior? Qual foi a atuação das instituições e da sociedade nesses processos? Existem marcas dos períodos autoritários no atual modelo constitucional brasileiro?

Sabe-se que o Brasil é um país de longa tradição autoritária e o entendimento adequado das origens depende da análise dos padrões de relacionamentos existentes entre o Estado e a sociedade brasileira. No entanto, muitos constitucionalistas atualmente aparentam negligenciar a influência histórica das experiências e dos trabalhos constitucionais anteriores no atual modelo adotado pelo país, como se a Constituição Federal de 1988 houvesse inaugurado um novo constitucionalismo²⁹ no Brasil, totalmente apartado das suas origens.

Dessa forma, a importância da pesquisa reside na necessidade de se verificar as bases que sustentam o sistema constitucional vigente, avaliando suas origens e as motivações que levaram à inserção de dispositivos que se traduziram em maiores ou menores limitações democráticas. Precisa-se fazer um adequado diagnóstico das raízes do autoritarismo e dos problemas relacionados ao efetivo exercício da democracia no Brasil, uma vez que esses provocam não apenas a desestabilização do sistema político, como também abrem espaço para novos modelos de repressão estatal.

Ressalta-se que a escolha metodológica pela análise das influências internas e externas nos processos constituintes de 1945-1946 e 1987-1988, bem como de questões afeitas à ordem social e sindical e à atuação do Supremo Tribunal Federal nesses dois momentos tem como objetivo a verificação da hipótese de continuidades conservadoras ao longo das experiências democráticas no país. Com base nesses aspectos, é possível analisar também o jogo institucional

²⁹ Nos últimos anos, sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Direito brasileiro contemporâneo sofreu modificações profundas em razão da emergência de um novo paradigma na teoria jurídica, conhecido como "neoconstitucionalismo". De acordo com a leitura do princípio da separação de poderes realizada por essa corrente, existiria um maior espaço para o exercício do ativismo judicial em defesa dos valores constitucionais e da proteção às minorias, com a legitimação de amplas restrições aos poderes do legislador. Assim, no lugar de uma teoria do Direito orientada pela lei formal, "ênfatiza-se a centralidade da Constituição no ordenamento, a ubiqüidade da sua influência na ordem jurídica, e o papel criativo da jurisprudência". Cf. SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 9, 2009, pp. 98-100.

presente nos momentos de transição e o grau de implementação da participação popular nessas conjunturas.

Assim, de modo a auxiliar na persecução dos objetivos e das respostas adequadas, será empregado o método de investigação histórico-jurídico³⁰ a fim de mapear as experiências passadas e alcançar uma melhor compreensão da atual realidade constitucional brasileira. Esse tipo de pesquisa envolve o uso de abordagem mais descritiva e analítica dos dados. Para a interpretação histórica sobre o tema e sua contextualização, buscou-se a revisão de vasto conteúdo bibliográfico e de documentos históricos e jornalísticos, articulando-os por meio de uma teoria constitucional, de vertente jurídico-sociológica³¹.

Pretende-se, a partir da historiografia brasileira, fornecer dados para um maior entendimento acerca da evolução das Constituições brasileiras e suas semelhanças estruturais, em contraposição à ideia racionalista de que o Direito deriva de uma fonte autônoma de criação, apartado da vida real. Assim, através de um método de estudo comparado entre os processos que deram origem às Constituições Federais de 1946 e 1988, busca-se uma interseção entre os saberes jurídico, histórico e político.

Nesse sentido, a presente dissertação encontra-se estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo é destinado ao estudo da relevância do momento constitucional de transição política e aspectos da redemocratização. De igual modo, será analisado nesse primeiro momento o contexto histórico em que ocorreram os regimes autoritários no Brasil e a natureza dessas transições para governos democráticos.

Em seguida, o segundo capítulo objetiva a análise do processo constituinte da Constituição Federal de 1946, abordando a composição da Assembleia Nacional Constituinte de 1945-46 e a representação dos partidos políticos, bem como as influências sobre o texto constitucional e a organização dos movimentos sociais e sindicais após o governo Vargas. Ademais, almeja-se a compreensão dos motivos que levaram à derrocada dessa experiência democrática menos de vinte anos depois, dando espaço para a ditadura em 1964.

Já o terceiro capítulo pretende investigar as mudanças e continuidades no novo período de redemocratização após o regime militar, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse momento, tem-se a análise dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte à época, com a verificação da atuação dos partidos políticos e da participação da sociedade no

³⁰ KERLINGER, Fred N. Metodologia da pesquisa em ciências sociais; um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980, p. 347.

³¹ A vertente jurídico-sociológica busca compreender o Direito no ambiente social de forma mais ampla, compreendendo que este depende da sociedade. GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 2a. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 22 e 26.

processo. De igual modo, o capítulo em questão aborda o papel do STF na Constituinte de 1987-1988 e demais aspectos relacionados às questões sociais e trabalhistas na contemporaneidade. Ao final, busca-se avaliar a manutenção de influências autoritárias no modelo constitucional vigente na atualidade.

1 O MOMENTO CONSTITUCIONAL DE TRANSIÇÃO E A REDEMOCRATIZAÇÃO

No final do século XX, a maioria dos países da América Latina passaram por uma onda de democratização após regimes políticos de exceção. Esse momento é usualmente chamado de “transição para democracia”, que, no contexto dos países latino-americanos, se refere a uma situação em que “as instituições democráticas liberais estão em pleno vigor, mas a ação política e outras medidas estão em andamento para alcançar sua estabilidade através do grau necessário de consenso e adesão social a essas instituições”³².

Existem muitas classificações que buscam definir a natureza do processo de transição para a democracia. Dentre essas, tem-se um critério que leva em consideração os diferentes fatores que desencadearam o processo, podendo ser endógenos - tais como dificuldades econômicas, distúrbios sociais, divisões entre aqueles que defendem o poder - ou exógenos - como, por exemplo, uma intervenção estrangeira, pressões ou guerras externas, especialmente após uma derrota em algum conflito³³.

Outra categoria relevante analisa a modalidade de transmissão de poder do governo ditatorial para as autoridades democráticas. Os dois principais modos de transferência de poder são por meio da força ou por meio de acordo, com o consentimento daqueles que estavam no poder³⁴. Observa-se que uma ponderação quanto a uma maior ou menor presença de intervenção ou voluntarismo dos atores políticos durante a transição dos regimes auxilia também no diagnóstico do nível de democracia implementado no local.

Os professores Donald Share e Scott Mainwaring estabeleceram três tipos principais de transição, a depender do grau de controle das elites autoritárias ao longo do processo. O modelo mais comum de transição democrática é aquele que ocorre após a “derrocada do regime”. Nesse caso, as elites autoritárias não exercem muito controle, sendo a transição decorrente da descrença no regime vigente em razão de uma força externa ou uma profunda crise interna³⁵.

³² NINO, Carlos Santiago. Transition to Democracy, Corporatism, and Presidentialism with Special Reference to Latin America. In: GREENBERG, Douglas; KATZ, Stanley; OLIVIERO Melanie; WHEATLEY, Steven (eds.). Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World. New York: Oxford University Press, 1993, p. 46. Tradução-livre. Original: “it may refer to a situation in which these liberal democratic institutions are in full force, but political action and other measures are in process to achieve their stability through the necessary degree of consensus and social adhesion to those institutions”.

³³ *Ibid.*, p. 47.

³⁴ *Ibid.*, p. 47.

³⁵ SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p. 209.

O segundo tipo de transição democrática ocorre por “afastamento voluntário”. Nessa ocasião, as elites autoritárias estipulam certas limitações à forma e ao momento de mudança política, porém não possuem controle sobre a transição a partir da realização das primeiras eleições. Em outras palavras, existe uma negociação inicial, mas os termos estabelecidos no “acordo” são menos favoráveis ao regime anterior³⁶.

Já a terceira espécie, presente na maioria dos casos de transição para a democracia no Brasil, é a chamada “transição por transação”. Nesses casos, as elites do regime autoritário buscam o controle integral do momento de transição, sendo responsáveis pelo início do processo de liberalização política. Apesar das mobilizações populares, da oposição e das pressões externas exercerem influência no contexto, estes são aspectos secundários no início do processo de democratização³⁷.

Com efeito, o jurista Carlos Santiago Nino argumenta que o principal desafio da transição na consolidação das instituições democráticas está justamente na contenção da rede de relações de poder de fato que as corporações tecem nesse momento de indefinição. Sob o governo autoritário, determinados grupos sociais, após algumas barganhas, conseguem ocupar um lugar em benefício próprio³⁸. Com o estabelecimento de um governo democrático, é comum que esses grupos resistam a abrir mão do poder conquistado em prol dos representantes do povo.

Assim, é importante que o momento de transição democrática estipule como um de seus objetivos principais a busca por medidas aptas a reformar as instituições vigentes, retirando de cena esse arcabouço autoritário, bem como descentralizando o exercício de poder. É por essa razão que a maioria dos regimes democráticos, após longos anos de regime autoritário, tende a elaborar uma nova Constituição. Trata-se, em grande medida, de recriar uma forma de legalidade, ao menos sob o viés formal, por meio de uma Assembleia Constituinte livremente eleita³⁹.

De acordo com Philippe Schmitter e Terry Karl, uma democracia consolidada seria aquela em que se encontram estabelecidas relações sistêmicas entre os governantes e os

³⁶ SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p. 209.

³⁷ *Ibid.*, p. 209.

³⁸ Esses grupos muitas vezes são formados por militares, organizações religiosas, coalizões de empreendedores, sindicatos e até mesmo a imprensa. NINO, Carlos Santiago. Transition to Democracy, Corporatism, and Presidentialism with Special Reference to Latin America. In: GREENBERG, Douglas; KATZ, Stanley; OLIVIERO Melanie; WHEATLEY, Steven (eds.). Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World. New York: Oxford University Press, 1993, p. 48.

³⁹ GEDDES, Barbara. Democratic Institutions as a Bargain Among Self-Interested Politicians. Paper presented at the 1990 meeting of American Political Science Association, San Francisco, CA, 1990.

governados⁴⁰. Como em todos os regimes, a democracia depende da presença de governantes, que ocupam funções especializadas e podem dar comandos válidos para os demais. Nada obstante, o que distingue os governantes democráticos dos não-democráticos são as normas que condicionam como estes chegam ao poder e as práticas que os responsabilizam por suas ações perante a população⁴¹.

Aliás, a possibilidade de as pessoas poderem exercer a cidadania na vida cotidiana - diretamente ou por meio de seus representantes - encontra-se na base do modelo democrático. Segundo os professores Schmitter e Karl, “os cidadãos são o elemento mais distintivo nas democracias. Todos os regimes têm governantes e uma esfera pública, mas somente na medida em que são democráticos têm cidadãos”⁴².

Contudo, conforme preleciona Luís Roberto Barroso, um regime democrático não se resume apenas à observância do princípio majoritário e das regras do jogo democrático, tais como o processo eleitoral. O segundo grande aspecto fundamental de uma democracia reside utilização do texto constitucional para a proteção de valores e direitos fundamentais das minorias, mesmo que contra a vontade circunstancial da maioria⁴³.

Nesse mesmo sentido, Schmitter e Karl dissertam que algumas definições mais populares de democracia tendem a igualá-las ao fato de haver eleições regulares ou a um “governo da maioria”. Todavia, essas concepções não atendem integralmente ao verdadeiro sentido da democracia na medida em que não preveem a proteção às minorias nos casos em que grupos majoritários deliberadamente resolvem limitar seus direitos. Por esse motivo, muitas democracias bem-sucedidas estabelecem dispositivos constitucionais, as chamadas declarações de direitos, a fim de apartar determinados assuntos do alcance das maiorias eventuais⁴⁴.

Logo, como atestam os professores Vera Karam de Chueiri e Miguel Godoy, é possível ocorrer uma relação harmoniosa entre o constitucionalismo e a democracia quando “o constitucionalismo, em vez de frear o poder constituinte, exhibe-o e o reafirma”⁴⁵, garantindo a proteção dos compromissos históricos e sociais conquistados ao longo do tempo. Nesses casos,

⁴⁰ SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is and is not. *Journal of Democracy*, 2, Summer, 1991, p. 4.

⁴¹ *Ibid.*, p. 5.

⁴² *Ibid.*, p. 5. Tradução-livre. Original: “Citizens are the most distinctive element in democracies. All regimes have rulers and a public realm, but only to the extent that they are democratic do they have citizens.”

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista [Syn]Thesis*, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 1, 2012, p. 28.

⁴⁴ SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *Op. Cit.*, p. 7.

⁴⁵ CHUEIRI, Vera Karam de; Godoy, Miguel G. Constitucionalismo e Democracia – Soberania e Poder Constituinte. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, jan-jun 2010, p. 164.

o modelo constitucional adotado não apenas prevê a proteção aos direitos, mas estabelece também mecanismos de salvaguarda das minorias e outros grupos mais necessitados.

Dado esse contexto, é possível inferir que a redemocratização seria também uma forma de retornar ao povo a soberania que lhes foi retirada ao longo do período sob a vigência de um constitucionalismo autoritário. Esse processo de redemocratização, a rigor, não possui uma data preestabelecida para início e término, sendo, por essa razão, definido a partir do momento em que ocorre a recuperação de uma condição democrática anterior e, geralmente, a promulgação de uma nova Constituição com legitimidade democrática.

Observa-se que, desde o final da década de 1980, o Brasil não foi submetido a governos autoritários, tendo buscado a construção de um novo conceito de democracia a partir do processo de redemocratização mais recente, que teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nada obstante os avanços alcançados ao longo desse período, o legado das Constituições vigentes durante os regimes autoritários segue bastante presente, sendo significativo até mesmo para a compreensão da atual situação constitucional do país.

Nesse panorama, será analisado a seguir o contexto histórico dos dois governos autoritários existentes no Brasil após a Proclamação da República, bem como a trajetória e os aspectos principais das Constituições outorgadas nesses momentos.

1.1 Os Governos autoritários no Brasil republicano

Primeiramente, faz-se necessária a delimitação do “autoritarismo” a partir de uma diferenciação do referido termo em relação à figura da autoridade constitucional, que é um pressuposto dos regimes democráticos, sendo essencial para conferir durabilidade e permanência a um governo. Com efeito, a ambiguidade no conceito de autoridade no mundo moderno impõe significativos obstáculos ao questionamento das características de um governo autoritário⁴⁶.

Segundo Hannah Arendt, a autoridade pode ser definida como uma relação de respeito estabelecida entre pessoas ou cargos, através do reconhecimento incondicional por aqueles que devem obedecer, sem a necessidade de coerção ou a persuasão⁴⁷. A necessidade do uso da força, da violência ou do convencimento evidencia, em verdade, a impotência de um governo, assim como a ausência de autoridade.

⁴⁶ ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. 3a. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992, p. 129.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 129.

Nesse sentido, verifica-se que o autoritarismo pressupõe atualmente a utilização “distorcida” da ideia de legitimidade da autoridade do Estado. Os governos autoritários, em geral, resultam de uma estrutura política demasiadamente hierarquizada, a qual concentra de maneira excessiva o poder político, prescindindo, ou muitas vezes se opondo, ao funcionamento de instituições liberal-democráticas⁴⁸.

Sendo assim, o autoritarismo constitui uma forma de governo que privilegia a autoridade do Estado. Diferentemente do que costuma ocorrer nos casos de regimes democráticos, nessa forma de governo, os legisladores não são escolhidos pelo povo. Apenas um indivíduo - ou instituição - exerce uma autoridade que não lhe é ordinária, excedendo suas funções regulares. De igual modo, o autoritarismo tende a forçar o povo a uma obediência passiva e despolitizada.

De mais a mais, Mario Stoppino destaca que o vocábulo “autoritarismo” contem diferentes sentidos, podendo ser empregado para conceituar uma estrutura de sistema político, as ideologias e as disposições psicológicas no que diz respeito ao exercício do poder. Em relação aos regimes autoritários, o cientista político italiano sustenta que há uma prevalência da figura da autoridade governamental, limitando a possibilidade de atuação das instituições representativas da sociedade⁴⁹.

Verifica-se que, durante toda a história do Brasil, o autoritarismo foi utilizado de diversas formas com a justificativa de manutenção da ordem social. Contudo, desde a adoção da forma republicana presidencialista de governo em 1889, é possível afirmar que foram vivenciados dois momentos de autoritarismo, quais sejam, o Estado Novo (1937-1945) e o governo sob a Ditadura Militar (1964-1985). Esses regimes autoritários ocuparam quase um terço da história brasileira no século XX, o que gerou diversas consequências, inclusive no âmbito constitucional.

Com efeito, as Constituições adotadas durante esses períodos autoritários costumam apresentar certas características que denotam uma maior concentração de poder e centralização na figura do chefe do Poder Executivo. Assim, tem-se limitações às garantias constitucionais, métodos mais restritivos ou a ausência de método de eleição, poderes presidenciais mais amplos que os do Congresso ou do Judiciário, bem como um governo nacional muito acima dos poderes locais.

Por certo, não se pretende sustentar que houve uma identidade integral entre esses dois momentos, tendo em vista que são flagrantes as especificidades, inclusive, das conjunturas

⁴⁸ *Ibid.*, p. 133.

⁴⁹ STOPPINO, Mario. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). Dicionário de política. 8. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995, p. 94.

históricas de cada período. Enquanto o primeiro governo autoritário foi marcado pela realidade da Segunda Guerra Mundial, o segundo ocorreu durante a polarização da Guerra Fria, que passou a ter palco também na América Latina após a Revolução Cubana.

Evidenciam-se, ainda, outras peculiaridades que tornaram esses dois períodos de transição diferentes, tais como “a natureza do projeto autoritário vigente antes da redemocratização, a duração do período de transição, a importância da oposição de elite, a atuação dos partidos políticos e o papel dos movimentos populares”⁵⁰.

Todavia, a historiografia brasileira tem compreendido que as bases do autoritarismo brasileiro da década de 1960 possuem raízes profundas nas formulações e experiências de períodos anteriores, dentre os quais destaca-se, especialmente, o Estado Novo⁵¹. Com efeito, observa-se que ambos os processos históricos autoritários coincidiram no fato de terem apostado em um governo centralizador, um Executivo forte e um Estado intervencionista.

É nesse sentido que Simon Schwartzman disserta que:

“na realidade, o termo ‘autoritarismo’ é pouco mais do que uma expressão de conveniência que utilizamos para nos referir a uma história cheia de contradições e contra-exemplos, onde, no entanto, um certo padrão parece predominar: o de um Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada.”⁵²

Aliás, verifica-se que o pensamento de Francisco Campos, um dos principais ideólogos do autoritarismo constitucional no Brasil, possui grande relevância nos dois contextos. O cerne do argumento do referido jurista, a fim de justificar a instauração da ditadura do Estado Novo, é o de que existiria uma incompatibilidade entre a democracia liberal e o regime de massas, pois a democracia seria baseada em argumentações racionais e as massas seriam regidas pelas paixões, pelo irracional⁵³.

Para Campos, o crescimento das populações tornaria cada vez mais impraticável a racionalidade do jogo democrático proposto pelo liberalismo. O regime de massas, segundo o autor, revelaria não apenas a impossibilidade da esfera pública como zona de discussão, como também desencadearia maiores tensões políticas a partir de problemas decorrentes da pluralidade cada vez maior de opiniões⁵⁴.

Como bem resume o professor Rogério Dutra:

⁵⁰ LARA, Claudia Eliana Silveira. Regulamentando a Cidadania: transições e constituições (1946-1988). Revista Varia História, Belo Horizonte, n. 17, mar/97, p. 189.

⁵¹ GOMES, Angela Maria de Castro. Política: história, ciência, cultura etc. Revista Estudos Históricos, vol. 9, n. 17, 1996, p. 65.

⁵² SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. 3a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 26.

⁵³ CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. A Política e o nosso tempo (1935). In: CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 24.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 35.

“o elemento a ser destacado no discurso de Campos é a assunção de que o modelo de poder a ser esposado em um país tomado pelo federalismo é o da unificação do Estado a ser comandada do alto. Isto se faz através de uma elite jurídica imbuída do espírito (público) de interpretar a realidade nacional e vertê-la em instituições. A partir da capacidade centralizadora da tradição jurídica, é possível germinar uma cultura política de âmbito nacional e a conseqüente civilização das massas.”⁵⁵

Desse modo, todo o discurso do jurista é construído com base em um modelo de Estado forte, centralizado na figura de um chefe político, que fosse capaz de gerir as paixões das massas. Posteriormente, Francisco Campos se fez presente também na elaboração do Ato Institucional nº 1, da ditadura militar de 1964, demonstrando, mais uma vez, sua visão autoritária de governo, com a prevalência do Executivo sob os demais poderes da República.

Nesse contexto, Werneck Vianna sustenta que é possível identificar muitos elementos de continuidade entre esses dois ciclos autoritários, quer pela preservação do corporativismo sindical e repressão das liberdades civis e públicas, quer pelo objetivo de “conduzir a expansão da acumulação capitalista a partir do Estado mediante a mobilização da violência política”⁵⁶.

Inclusive, de acordo com José Murilo de Carvalho, a interferência do Estado na relação dinâmica entre os direitos sociais e políticos foi uma estratégia adotada pelos dois regimes analisados. Com o objetivo de controlar as demandas coordenadas pela sociedade, o Estado previa determinados direitos sociais a fim de limitar, simultaneamente, os direitos políticos⁵⁷ e outros direitos fundamentais.

Ademais, observa-se, ainda, outro traço em comum entre esses dois momentos. Tanto o golpe do Estado Novo quanto a ditadura militar de 1964 se utilizaram da ideia de uma iminente ameaça de instauração de um governo comunista no Brasil para a instauração desses novos regimes. Tal argumento serviu como fundamento, nas duas ocasiões, para a utilização de medidas extremas a fim de manter a ordem e a paz social.

Adiante, serão analisadas as principais características e as singularidades dos referidos regimes.

1.1.1 Ascensão e queda do Estado Novo e o restabelecimento da ordem democrática

No final da década de 1920, após a presidência de Washington Luís, intensificou-se a cisão entre as elites dos grandes Estados, em especial São Paulo e Minas Gerais, durante a

⁵⁵ SANTOS, Rogério Dutra. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, 2007, p. 293.

⁵⁶ WERNECK VIANNA, Luiz. A Revolução Passiva. Iberismo e Americanismo no Brasil. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 40.

⁵⁷ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 192.

campanha sucessória. Tal episódio cooperou com a derrocada da República Velha, conhecida como o primeiro período republicano brasileiro, caracterizado por uma forte centralização do poder.

Nas palavras do sociólogo Simon Schwartzman, esse momento já se encontrava marcado por intensa insatisfação:

“Regionalismos desenfreados comprometiam a todo momento a integridade nacional; a máquina político-administrativa estava em mãos de chefetes eleitorais e a serviço de inconfessáveis manobras partidárias de que se excluía o interesse geral; sob os efeitos de um liberalismo de aparência, explorado por numerosa clientela de agitadores oportunistas e de oligarcas experimentados na manipulação das fraudes, a democracia se tornara um mito e a opinião nacional, já cansada dos desmandos do poder e também desiludida dos que antes a conduziam para inoperantes campanhas demagógicas, traduzia o seu desgosto pela forma neutra, porém desesperada, de uma indiferença desdenhosa. Os maiores problemas econômicos e sociais serviam apenas de ornamentos decorativos para a composição das plataformas. As fontes de riqueza viviam abandonadas. O trabalho, sem proteção ou estímulo de qualquer natureza, apelava para o recurso explosivo e desorganizador das greves como único processo de exigir satisfação aos seus anseios reprimidos.”⁵⁸

Mesmo nesse contexto de crise, Washington Luís insistiu na candidatura de outro paulista à sua sucessão, desrespeitando a “política do café com leite”⁵⁹, que controlava o poder nacional, e buscando um acordo com mineiros e gaúchos. Essa situação gerou a articulação de uma candidatura de oposição em Minas Gerais, com o intuito de romper com a acomodação do governo federal e a perda de vantagens que isso acarretava. Desse modo, a fim de obter o apoio do Rio Grande do Sul, a oposição lançou Getúlio Vargas à presidência e João Pessoa à vice-presidência⁶⁰.

Assim, foi formada a Aliança Liberal em meados de 1929, unindo grande parte dos opositores à candidatura do paulista Júlio Prestes à Presidência da República e refletindo as aspirações das classes dominantes regionais não associadas ao núcleo cafeeiro. Os integrantes desse grupo, marcadamente heterogêneo, começaram a lançar críticas acerca das práticas eleitorais corruptas da “política dos governadores”, defendendo o que chamavam de “verdade eleitoral”, com a instauração do voto secreto⁶¹.

⁵⁸ SCHWARTZMAN, Simon (org.). Estado Novo: um auto-retrato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Coleção Temas Brasileiros, nº 24, 1983, p. 21.

⁵⁹ A “política do café com leite” deriva do pacto conhecido como “política dos governadores”, o qual garantia o apoio recíproco entre o governo federal e as oligarquias estaduais com o intuito de obter o auxílio da Presidência da República na implementação dos projetos das elites locais. Havia um acordo tácito entre as elites oligárquicas de São Paulo – cuja economia girava em torno da produção de café – e Minas Gerais – estado com maior curral eleitoral do país e grande produtor de leite. FICO, Carlos. História do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 9.

⁶⁰ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 319.

⁶¹ FICO, Carlos. História do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 10.

Defendiam também o fim das leis repressivas - como a “Lei Celerada”, responsável pela repressão do movimento operário e dos opositores ao regime - e a anistia para todos os envolvidos nas frequentes rebeliões. Foi desse modo que a Aliança Liberal assumiu um discurso modernizador, “embora Vargas e o candidato a vice-presidente da chapa, o paraibano João Pessoa, tivessem suas origens políticas justamente nos esquemas oligárquicos que agora criticavam”⁶².

Após disputa acirrada entre esses grupos envolvidos, Júlio Prestes venceu as eleições no dia 1º de março de 1930, com o apoio de quase todos os estados, demonstrando o poder do governo federal na disputa. Apesar do enfraquecimento do movimento de oposição após a vitória do candidato indicado por Washington Luís, um acontecimento inesperado modificou o rumo da história brasileira: João Pessoa foi assassinado em Recife, no dia 26 de julho daquele ano, por João Dantas, considerado um de seus adversários políticos.

Apesar desta ocorrência não ser, à época, atípica nas sangrentas disputas entre os clãs políticos do Nordeste, a morte de João Pessoa foi explorada nesse momento como uma manobra política, tendo em vista que Washington Luís já havia apoiado o grupo político ao qual estava vinculado o assassino. Assim, teve-se início uma revolta armada, orquestrada principalmente por membros da Aliança Liberal e jovens oficiais revolucionários - os tenentes⁶³.

Formou-se uma junta governamental provisória, que cedeu diante das manifestações populares e das insatisfações dos revolucionários da região Sul. No mês seguinte, o presidente Washington Luís foi deposto e o poder passou para Getúlio Vargas em 3 de novembro de 1930. Sob um primeiro aspecto, é possível notar a ocorrência de uma troca da elite no poder sem rupturas. Saíram os quadros oligárquicos e ascenderam os militares, técnicos diplomados e os jovens políticos⁶⁴.

Com o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu-se o o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, concedendo amplos poderes ao Chefe de Estado, Getúlio Vargas. Dentre as suas principais medidas logo após chegar ao poder, tem-se a suspensão da Constituição de 1891 e a aposentadoria compulsória de ministros do Supremo Tribunal Federal que se identificassem com o regime anterior⁶⁵.

A postura centralizadora de Vargas ficou ainda mais evidente ao assumir não apenas o Poder Executivo, mas também o Legislativo, com a dissolução do Congresso Nacional e dos legislativos estaduais e municipais. De igual modo, os antigos governadores, com exceção do

⁶² FICO, Carlos. *História do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 10.

⁶³ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 7a. ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982, p. 23.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 327.

⁶⁵ FICO, Carlos. *Op. Cit.*, p. 13.

eleito pelo estado de Minas Gerais, foram demitidos, sendo nomeados interventores federais, subordinados ao poder central⁶⁶ e responsáveis pela indicação dos prefeitos⁶⁷.

Desde cedo, foi possível constatar também as políticas que refletiam um perfil mais social e interventor do Estado brasileiro, como a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a aprovação do Código Eleitoral. Foram editadas as primeiras leis de proteção ao trabalhador urbano, bem como normas de inspiração nacionalista, que ampliavam sobremaneira a intervenção do Estado em questões econômicas⁶⁸.

Em relação ao processo político no período entre 1930-1934, destacam-se dois pontos que são considerados cruciais para sua definição: o primeiro é a questão do tenentismo e o segundo, a luta entre o poder central e os grupos regionais. O chamado “tenentismo” foi um movimento de inspiração militar que ocorreu entre as décadas de 1920 e 1930, sendo formado por oficiais de baixa patente - sobretudo tenentes - e setores das classes médias urbanas, que visavam à modernização do Estado de forma autoritária e defendiam as ações militares como a principal estratégia de luta⁶⁹.

Após a Revolução de 1930, que incorporou diversas bandeiras do tenentismo em sua pauta, os “tenentes” passaram a participar mais ativamente do governo, formulando também um programa mais claro em relação às necessidades das diferentes regiões do país. Para tanto, sustentavam que era necessário um governo centralizado e estável a fim de viabilizar as mudanças sociais que queriam ver implementadas⁷⁰.

Essa postura, no entanto, entrava em choque com os interesses dos segmentos mais liberais, como as oligarquias estaduais, gerando uma série de revoltas e lutas armadas, principalmente em São Paulo. A elite paulista clamava pelo fim do período discricionário e defendia a reabertura do Congresso e a constitucionalização do país a partir de princípios da democracia liberal.

Após essa “guerra paulista”, também conhecida como “Revolução Constitucionalista de 1932”, o movimento pela constitucionalização passou a abrigar tanto os que desejavam o retorno às formas oligárquicas de poder como aqueles que anseavam pelo estabelecimento de

⁶⁶ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 333.

⁶⁷ Tanto o governo provisório quanto os interventores não estavam sujeitos à apreciação judicial de seus atos e decretos.

⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição de democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 32.

⁶⁹ FICO, Carlos. História do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 11.

⁷⁰ FAUSTO, Boris. *Op. Cit.*, p. 341.

um governo democrático liberal no país⁷¹. Apesar da derrota dos insurgentes em apenas três meses, o governo central percebeu que não seria possível ignorar os interesses dessa elite derrotada.

Com efeito, verifica-se que o “coronelismo”⁷² sempre foi uma marca muito forte na história brasileira, o que auxilia na compreensão, inclusive, do poder e da influência que as elites locais possuíam nos rumos da vida política e social do país. De acordo com Victor Nunes Leal, o fenômeno do “coronelismo”, dentro do sistema da “política dos governadores” de Campos Sales na República Velha, pode ser entendido como o:

“(...) resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.”⁷³

Por essa razão, esse fenômeno seria, sobretudo, “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”⁷⁴. Tal situação compôs o quadro perfeito para um acordo entre líderes federais e estaduais de um lado, e os “coronéis” ou líderes locais de outro. Embora a Revolução de 1930, o crescimento da economia industrial e o processo de urbanização tenham enfraquecido essa estrutura do “coronelismo”, ainda era necessário fazer certas concessões aos “coronéis” em prol da estabilidade nacional.

Nesse contexto de pressão de diferentes setores da sociedade, o governo provisório decidiu convocar as eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte em maio de 1933. O resultado das urnas demonstrou, mais uma vez, a força expressiva das elites regionais, que se consagraram vencedoras em praticamente todos os estados. Já os “tenentes”, em contrapartida, obtiveram, em sua maioria, um resultado inexpressivo⁷⁵.

Após meses de intenso debate, a Constituinte promulgou, no dia 14 de julho, a Constituição Federal de 1934. Observa-se que a referida Carta Magna em muito se assemelhava à Constituição de 1891, estabelecendo também uma República federativa. No entanto, apresentava diversos aspectos novos, sendo reflexo das mudanças ocorridas no país ao longo

⁷¹ *Ibid.*, p. 351.

⁷² O coronelismo representa uma espécie de entrelaçamento entre os poderes público e privado no domínio político. Trata-se de uma incursão do poder privado em âmbito local a fim de assegurar seus privilégios e pressupõe “uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido”. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 275.

⁷³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 40.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁷⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 118.

desse período. Com inspiração na Constituição alemã de Weimar (1919), o novo texto constitucional representou um significativo avanço em relação aos direitos sociais, assim como previu uma maior nacionalização da economia.

Desse modo, a Constituição de 1934 inaugurou o chamado constitucionalismo social no Brasil, incorporando uma série de questões que não haviam sido abordadas nas Constituições antecessoras, com especial enfoque à disciplina da ordem econômica, das relações de trabalho, da família, da educação e da cultura⁷⁶. Em relação à disciplina constitucional sobre economia, restou consagrada a possibilidade de intervenção estatal no setor econômico, de forma ampla. O nacionalismo, que constituía um traço marcante do regime estabelecido, passou a ser inserido também em dispositivos da Constituição brasileira⁷⁷.

Um dia após a promulgação da referida Constituição, em atenção ao art. 1º das Disposições Transitórias, a Assembleia Nacional Constituinte elegeu, pelo voto indireto, Getúlio Vargas para a presidência da República, com mandato até 3 de maio de 1938. Em seguida, de acordo com o disposto no art. 52 da Constituição de 1934, deveria ser convocada eleição direta para a presidência, sendo vedada a sua reeleição nos próximos quatro anos.

Nada obstante a promulgação da Constituição, não houve estabilização democrática, sobretudo no que diz respeito ao aspecto procedimental do regime democrático, persistindo uma tensão entre grupos situados no interior do governo, em especial no Exército, nos segmentos liberais e entre os integrantes de movimentos da esquerda comunista⁷⁸.

No âmbito internacional, a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, os movimentos e ideias autoritárias começaram a ganhar força na Europa. De igual modo, a crise mundial decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, concorreu para o desprestígio da democracia liberal, que se encontrava associada ao plano econômico capitalista. Os ideólogos autoritários consideravam que a liberal-democracia, com seus partidos e suas lutas políticas, seria incapaz de solucionar a crise existente⁷⁹.

Já no Brasil, durante os anos 30, começou a despontar uma corrente autoritária, que pregava a chamada modernização conservadora. Esse grupo defendia que, em um país desarticulado como o Brasil, cabia ao Estado a organização da nação a fim de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar geral⁸⁰. Juristas renomados, como Oliveira Vianna

⁷⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 119.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 121.

⁷⁸ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 352.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 353.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 357.

(1883-1951) e Francisco Campos (1891-1968), começaram a defender abertamente a necessidade de um endurecimento, a partir da instauração de um regime autoritário, com a conciliação dos diferentes segmentos da sociedade a fim de buscar a unidade nacional.

Observa-se que, desde fins de 1934, havia um clima de efervescência geral no país. Esse período foi marcado por reivindicações operárias, paralisações e animosidade entre diferentes classes sociais, o que levou o governo a propor ao Congresso a Lei de Segurança Nacional a fim de reprimir atividades políticas consideradas subversivas⁸¹. Com o apoio dos políticos liberais, foi aprovado um substitutivo ao referido projeto, convertido na lei nº 38, de 4 de abril de 1935, a qual trouxe um rol de condutas que seriam consideradas crimes contra a ordem política e social, passíveis de punição.

Por sua vez, acirravam-se também as disputas eleitorais e multiplicavam-se as investidas da Aliança Nacional Libertadora (ANL), fundada por tenentes dissidentes da Revolução de 30, em oposição ao governo Vargas. Em poucos meses, a ANL conseguiu bastante projeção com o discurso a favor da reforma agrária e do combate às doutrinas nazifascistas. O governo, que já vinha reprimindo as atividades da ANL, conseguiu fechá-la em julho de 1935. Tal repressão levou a uma insurreição do PCB, bem como a uma tentativa de golpe militar naquele mesmo ano⁸².

Apesar do fracasso do movimento em questão, esse episódio acarretou sérias consequências, uma vez que abriu caminho para que o governo adotasse medidas ainda mais repressivas e autoritárias. Some-se a isso o “fantasma do comunismo”, que ganhava enormes proporções tanto no âmbito externo quanto no interno. Nesse contexto, criaram-se, inclusive, órgãos específicos destinados à repressão, como a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, que ficava encarregada de investigar atos ou crimes contra as instituições políticas e sociais.

Após o início das definições das candidaturas à sucessão presidencial no final de 1936, ficou ainda mais claro que Getúlio Vargas e seus apoiadores não estavam dispostos a abandonar o poder, tanto que nenhum dos candidatos indicados para sucedê-lo eram de sua confiança. Nesse ínterim, a descoberta de um suposto plano de insurreição, conhecido como “Plano Cohen”, possibilitou um clima propício a um golpe de Estado⁸³.

Com efeito, a divulgação do Plano Cohen ocasionou efeitos imediatos. O Congresso, por maioria de votos, aprovou o Estado de Guerra em 30 de setembro de 1937 e a suspensão

⁸¹ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. 7a. ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982, p. 42.

⁸² FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 361.

⁸³ SKIDMORE, Thomas. *Op. Cit.*, p. 48.

das garantias constitucionais por noventa dias. Getúlio passou a anunciar que essa situação não comportava a realização de novas eleições. Percebendo o clima, a oposição começou a se mobilizar para impedir a execução de um golpe. No entanto, esse gesto serviu apenas para adiantá-lo.

Assim, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas e uma cúpula de militares determinaram o fechamento do Congresso e instituíram um novo regime no país. As eleições presidenciais de maio de 1938 foram canceladas e, no mesmo dia, foi outorgada a Carta Federal de 1937, que já havia sido redigida com bastante antecedência por Francisco Campos⁸⁴, com base na sua ideologia de Estado Nacional.

Segundo os professores Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento, a marca distintiva dessa Carta de 1937 foi o autoritarismo, na medida em que, diferente da Constituição anterior, não realizou concessões à democracia liberal⁸⁵. Já no seu preâmbulo, é possível verificar que a justificativa para a sua outorga residia no perigo comunista e na suposta ameaça de uma guerra civil.

De mais a mais, a Carta de 1937 estabeleceu um modelo de Estado autoritário e corporativista, tendo como principal inspiração a Constituição da Polônia de 1935, razão pela qual era comumente designada de “polaca”. Na vigência dessa Constituição, o Poder Legislativo na esfera federal, estadual e municipal foi dissolvido, cabendo ao Presidente a expedição de decretos-leis relativos às matérias de competência da União. Nominalmente, os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – foram mantidos, porém não havia preocupação com equilíbrio ou harmonia entre esses⁸⁶.

A fim de compensar o fato de não haver sido promulgada, foi inserido no art. 187 da Constituição de 1937 o mandamento de uma convocação de plebiscito nacional para aprová-la, o qual seria regulamentado por Decreto do Presidente. No entanto, esse plebiscito jamais ocorreu, levando alguns estudiosos a afirmar que a Carta de 1937 não apresentou valor jurídico⁸⁷.

Dessa maneira, vê-se que o Estado Novo, como ficou conhecido esse período, foi implantado no estilo autoritário, sem possibilidade de reação por parte de movimentos populares ou partidos da oposição. De fato, esse período representou um revés para o regime

⁸⁴ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. 7a. ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982, p. 49.

⁸⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 125.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 125.

⁸⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Curso de Direito Constitucional Brasileiro, Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 209; MARTINS, Waldemar Ferreira. História do Direito Constitucional Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003, pp. 234-235.

constitucional brasileiro. Entretanto, seria engano pensar que o Estado Novo simbolizou uma mudança radical com o passado. Muitas das instituições e das práticas adotadas no período entre 1930-1937 foram mantidas e integradas ao novo regime⁸⁸.

Essa nova forma de governo passou a atuar de maneira mais centralizadora e controladora, uma vez que a justificativa para a existência do Estado Novo consistia na contenção de uma nova ameaça de golpe comunista no país. Assim, Vargas possuía amplos poderes para intervir no Legislativo e no Judiciário. De igual modo, havia uma preocupação com o controle das manifestações contrárias ao governo, com um forte apelo à disseminação de um sentimento nacionalista.

Os meios de comunicação também foram utilizados de modo a auxiliar na construção da imagem de Getúlio Vargas como um protetor dos trabalhadores e “pai dos pobres”. Através da censura ao material prejudicial à sua imagem, bem como da elaboração de sua própria versão dos fatos, Vargas buscou influenciar a formação da opinião pública. Nas manifestações ao grande público, ao transmitir a história do país, o Estado Novo apresentou-se como uma consequência lógica da Revolução de 1930, fazendo um recorte entre o “velho Brasil desunido, dominado pelo latifúndio e pelas oligarquias, e o Brasil que nasceu com a revolução”⁸⁹, o qual buscava ordem e integração nacional.

Contudo, os anos de autoritarismo de Vargas geraram uma espécie de corrosão de sua legitimidade perante a sociedade, levando a uma perda de sustentação que obrigou o governo a editar uma série de atos normativos, sinalizando uma abertura política gradual⁹⁰. Apesar desses esforços na tentativa de uma reconciliação com a vontade nacional, fato é que “o governo Vargas sofria uma marcação cerrada da oposição, que clamava por eleições presidenciais e parlamentares a fim de promulgar uma nova constituição, reconstituindo o país em bases democráticas”⁹¹.

Essa situação se agravou ainda mais com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial com apoio declarado aos Aliados, grupo formado, dentre outros países, por Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética. Tal inserção nas relações internacionais abriu caminho para divergências no interior do próprio governo e impulsionou as oposições a explorarem essa contradição. Paradoxalmente, Vargas declarava apoio aos governos democráticos no âmbito externo enquanto sustentava internamente um regime autoritário.

⁸⁸ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 365.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 376.

⁹⁰ COSTA E SILVA, Simon Riemann. Da redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades, Araucaria, a. 13, n. 26, 2011, p. 192.

⁹¹ *Ibid.*, p. 192.

Os juristas Paulo Bonavides e Paes de Andrade exploram bem a contradição existente à época ao relatarem que:

“o Brasil fora aos campos de batalha da Itália com a Força Expedicionária derramar o sangue de seus soldados pela restauração universal dos princípios de liberdade e democracia da Carta do Atlântico e, no entanto, vivia o País internamente debaixo de um sistema de poder que era a negação mesma daqueles princípios. Sem Constituição – a Carta de 1937 nem ao menos fora aplicada! – sem partidos políticos, sem imprensa livre, o País se achava tão fechado em suas fronteiras quanto aqueles cujas ditaduras ele fora combater além-mar.”⁹²

Nesse sentido, o término da Segunda Guerra Mundial, com a vitória dos Aliados, acabou tendo uma imensa repercussão no Brasil, gerando uma série de manifestações populares pelo fim da ditadura. Nada obstante esses protestos, a queda de Getúlio Vargas pode ser explicada também como o resultado de um jogo político e como consequência de manobras erradas na tentativa de se manter no poder. Dentre essas articulações, estava o afastamento de João Alberto do cargo estratégico de chefe da Polícia do Distrito Federal com a nomeação de seu irmão, Benjamin Vargas para substituto⁹³.

O General Eurico Gaspar Dutra tentou, inultamente, que Vargas revogasse essa nomeação, interpretada como mais um passo na direção do golpe. Tendo em vista a negativa, as Forças Armadas se mobilizam para retirá-lo do poder⁹⁴. Getúlio acaba sendo forçado a renunciar em 29 de outubro de 1945, com uma declaração pública de que estava de acordo com a sua saída. Apesar de deposto, Getúlio Vargas não chegou a ser exilado do país, não teve seus direitos políticos cassados nem teve que responder a qualquer processo judicial em razão dos seus atos no exercício da Presidência.

Nesse contexto, as Forças Armadas convocaram o Ministro José Linhares, Presidente do STF à época, para a missão de chefiar o Executivo até as eleições. O Ministro, enquanto presidente da República, editou uma série de leis constitucionais a fim de remover algumas das disposições mais autoritárias da Carta de 1937 e tomar as medidas necessárias para a convocação da Constituinte⁹⁵.

Dentre os primeiros atos realizados por José Linhares nesse momento figuram-se a extinção do Tribunal de Segurança Nacional e a revogação, em 30 de novembro de 1945, do

⁹² BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 349.

⁹³ *Ibid.*, p. 388.

⁹⁴ Esse movimento das Forças Armadas tinha à frente os Generais Eurico Gaspar Dutra e Pedro Aurélio de Góes Monteiro. Observa-se que o General Góes Monteiro foi um dos idealizadores e apoiadores do golpe de Vargas em 1937. Convencido de que o regime não sobreviveria por muito mais tempo, abandonou o cargo que ocupava como embaixador do Brasil em Montevidéu, regressando para o Ministério de Guerra brasileiro com o intuito de auxiliar na retirada de Getúlio do poder. FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 383.

⁹⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 131.

art. 186 da Carta Federal de 1937, que declarava o estado de emergência em todos o país. Teve início, assim, o processo de desmobilização de parcela do aparato repressivo do Estado novo. Nada obstante, essa “intenção liberalizante” não se estendeu aos operários, que permaneceram sob o regime da CLT, nem ao Partido Comunista, que continuou sendo alvo de perseguições⁹⁶.

Esse interregno comandado por Linhares anunciou alguns dos problemas que precisariam ser enfrentados naquele momento e foi responsável também por impulsionar “a transformação das instituições estatais de controle da economia para favorecer a livre empresa”⁹⁷. Aliás, a destruição seletiva de instituições criadas por Vargas, com a manutenção de outras características marcantes desse período, se tornaria uma constante nos governos seguintes.

No mesmo ano de 1945, no dia 2 de dezembro, o general Eurico Gaspar Dutra, candidato do Partido Social Democrático e antigo apoiador do golpe de Vargas em 1937, foi eleito, diretamente pelos cidadãos, para o cargo de Presidente da República. A vitória de Dutra sobre o candidato da UDN, com 55% dos votos – que na época correspondia a aproximadamente 13% da população – demonstrou a eficiência da máquina estatal criada por Getúlio Vargas⁹⁸.

Dutra tomou posse no dia 31 de janeiro de 1946, ficando encarregado de conduzir o país rumo a uma democracia constitucional. Em 1º de fevereiro do mesmo ano, instalou-se a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1946, encerrando o período de transição⁹⁹. A partir desse momento, até o início de 1964, o Brasil passou por uma fase que ficou conhecida como “processo de redemocratização”, na qual buscava-se assegurar o exercício efetivo da democracia através de eleições diretas para os principais cargos políticos, com o retorno do pluripartidarismo e da liberdade de atuação da imprensa.

1.1.2 A Ditadura Militar e a Emenda Constitucional n. 26 de 1985

Durante a vigência da Constituição de 1946, a ordem democrática sofreu uma série de tentativas de golpes de estado, culminando no Regime militar de 1964. Nos meios militares, crescia uma conspiração contra o então presidente João Goulart, fortalecida por partidários de uma “intervenção defensiva”, a fim de conter as supostas tendências ideológicas esquerdistas

⁹⁶ COSTA, Emilia Viotti da. O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania. São Paulo: Ieje, 2001, p. 108.

⁹⁷ *Ibid.*, 109.

⁹⁸ *Ibid.*, 109.

⁹⁹ COSTA E SILVA, Simon Riemann. Da redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Araucaria, a. 13, n. 26, 2011, p. 192.

do governo. Uma parcela da população, em especial os conservadores moderados, acreditavam que apenas uma revolução seria capaz de purificar a democracia e afastar os perigos do comunismo¹⁰⁰.

Nesse contexto, convém ressaltar que a ditadura militar de 1964 contou também com a participação da sociedade civil brasileira. Com efeito, diversos setores da ordem civil participaram ativamente ao longo de todo o processo político¹⁰¹. Além da instabilidade política durante o governo de João Goulart e do medo, principalmente da classe média, da implementação do socialismo no Brasil, outros aspectos como o alto custo de vida e a promessa das “reformas de base” de Jango levaram uma parcela da população a apoiar o movimento.

Nas palavras do historiador Daniel Aarão Reis sobre a instauração da ditadura de 1964:

“Aconteceu, naquele ano, uma vitória fulminante das forças conservadoras no país. Apoiado em amplos movimentos sociais, quase sem dar um tiro, dobrando resistências que se imaginavam consideráveis, unificando quase todas as Forças Armadas e as principais instituições republicanas, um golpe de Estado depôs o presidente da República legalmente eleito e instaurou uma ditadura que durou 15 anos [...]. Como já ocorreu muitas vezes na história, ao virar as costas para o passado ditatorial e empreender a construção de uma alternativa, grande parte da sociedade brasileira preferiu demonizar a ditadura vigente nos anos anteriores e celebrar novos valores – democráticos. Tais valores, aliás, segundo diferentes, mas convergentes, versões, nunca teriam sido revogados da consciência nacional. O país fora, pura e simplesmente, subjugado e reprimido por um regime ditatorial denunciado agora como uma espécie de força estranha e externa. Como uma chapa de metal pesado, caída sobre vontades e pensamentos que aspiravam à liberdade.”¹⁰²

Desse modo, com um discurso em favor da manutenção da ordem social e libertação do país da corrupção e do comunismo, as Forças Armadas deflagaram o golpe de Estado em 31 de março de 1964, sem confrontos armados efetivos e com o apoio de consideráveis grupos sociais. Assim, deu-se início, novamente, à implantação de um regime político marcado pelo autoritarismo.

No entanto, os militares que passaram a governar o país não formavam um bloco ideologicamente homogêneo. Havia muitas divisões internas, mas é possível agrupá-las em dois grupos principais: os “linha-dura” e os “moderados”. Os militares “linha-dura” desejavam a radicalização do regime e a intensificação da perseguição aos opositores. Já os “moderados” tinham como objetivo o retorno do poder o mais rápido possível aos civis. Nenhum dos dois grupos tinha apreço pela democracia e pelos direitos humanos, mas os integrantes do segundo grupo adotavam uma postura menos radical e se preocupavam mais com as aparências¹⁰³.

¹⁰⁰ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 459.

¹⁰¹ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 128.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁰³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 142.

A formalização do golpe ocorreu por meio do Ato Institucional nº 1, editado em 9 de abril de 1964¹⁰⁴. Observa-se que esse foi um dos primeiros indicativos de instabilidade entre os poderes. O ato de baixar um Ato Institucional rompia com a ideia da tripartição de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário na medida em que representava um descumprimento aos preceitos constitucionais relativos às competências das referidas instituições.

Inicialmente, o primeiro Ato Institucional manteve a Constituição Federal de 1946, com modificações, assim como preservou o funcionamento do Congresso, o que garantia uma suposta legitimidade democrática ao regime¹⁰⁵. Entretanto, outras medidas do AI-1 denunciavam seu caráter autoritário ao reforçar o Poder Executivo e reduzir o campo de atuação do Congresso. De igual modo, o referido ato institucional suspendia as imunidades parlamentares e autorizava a suspensão de direitos políticos pelo prazo de dez anos e a cassação de mandatos legislativos em qualquer nível da federação, sem apreciação judicial, conforme seu art. 10.

O AI-1 estabeleceu ainda a eleição de um novo presidente, por meio de votação indireta do Congresso Nacional. Assim, foi eleito o general Humberto de Alencar Castelo Branco. Em seu plano de governo, Castelo Branco tinha como objetivo uma espécie de “democracia restringida”¹⁰⁶ e a reforma do sistema econômico capitalista vigente, como forma de conter a ameaça comunista.

Mais adiante, o governo de Castelo Branco completou os planos de mudança nas instituições do país ao determinar que uma nova Constituição fosse aprovada pelo Congresso em janeiro de 1967. Em verdade, o Ato Institucional nº 4 reconvocou o Congresso Nacional - que havia sido fechado em outubro de 1966 - para se reunir de maneira extraordinária com o único objetivo de aprovar o novo texto constitucional, previamente elaborada pelo ministro da Justiça Carlos Medeiros Silva e pelo jurista Francisco Campos.

Logo, é possível afirmar que a Constituição de 1967 foi semi-outorgada¹⁰⁷ na medida em que atendeu ao processo apenas formalmente, sem qualquer representatividade ou legitimidade democrática. O Congresso em questão não fora eleito especificamente para a

¹⁰⁴ O redator do texto, mais uma vez, foi jurista Francisco Campos, com o auxílio do advogado de posições extremamente conservadoras, Carlos Medeiros da Silva. SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. 7a. ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982, p. 39.

¹⁰⁵ O primeiro ato institucional dispunha sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e das Constituições Estaduais e suas respectivas emendas, com as modificações introduzidas pelo regime militar. BRASIL. Poder Executivo. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 de abril de 1964, Seção 1, p. 3193.

¹⁰⁶ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 470.

¹⁰⁷ CERQUEIRA, Marcello. A Constituição na História: origem e reforma. Rio de Janeiro: Revan, 1993, pp. 358-360.

elaboração de uma Constituinte e o texto submetido à “votação” já havia sido integralmente redigido em momento anterior. Havia ainda o agravante das dezenas de cassações realizadas aos parlamentares opositores ao regime, que já não participavam mais das sessões legislativas¹⁰⁸.

A urgência na elaboração de uma nova constituição incorporando todos os atos institucionais e complementares decorreu da necessidade de uma formalização legislativa do regime, uma vez que os atos e as normas constitucionais elaboradas já estavam há muito conflitando com as disposições da Constituição anterior. Havia, portanto, a necessidade de traçar medidas estratégicas no sentido de institucionalizar o regime autoritário e condicionar o exercício do próximo ditador.

De um modo geral, a Constituição de 1967 manteve a estrutura da Constituição de 1946. No entanto, o regime autoritário impossibilitou o livre funcionamento das instituições ao aumentar excessivamente as possibilidades de atuação do Executivo, o que restou ainda mais evidente, do ponto de vista da jurisdição constitucional, com as recorrentes intervenções do Poder Executivo nas funções dos demais poderes¹⁰⁹.

Segundo a professora Emilia Viotti, a referida Constituição:

“era essencialmente autoritária e, em alguns aspectos, fazia lembrar a do Estado Novo. [...] Como aquela, foi uma Constituição extremamente centralizadora, trazendo para o âmbito da União uma série de competências que anteriormente pertenciam aos Estados e Municípios. Seguindo os passos da Carta de 1937, reforçou também os poderes do presidente da República, ampliando enormemente a sua esfera de ação, enquanto o Legislativo e o Judiciário tiveram suas atribuições limitadas.”¹¹⁰

Com efeito, a concentração do poder, tanto no sentido vertical – com a centralização no pacto federativo –, como no horizontal – com a hipertrofia do Executivo – foi um dos principais traços da Carta Federal de 1967¹¹¹. Nesse contexto, foi atribuído ao Poder Executivo a competência para a edição de decretos-leis em matéria de segurança nacional ou finanças públicas, conforme o art. 58 da referida Constituição.

Durante esse período, a sucessão presidencial ocorria no interior da corporação militar, sendo a decisão final do Alto Comando das Forças Armadas. Em tese, de acordo com a legislação, seria papel do Congresso definir quem seria o próximo presidente. No entanto, cabia

¹⁰⁸ REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, p. 278.

¹⁰⁹ CASAGRANDE, Cássio. A Americanização do Direito Constitucional Brasileiro em Perspectiva Histórica. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 18, n. 100, nov/dez 2016, p. 113.

¹¹⁰ COSTA, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Ieje, 2001, p. 175.

¹¹¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 144.

ao Congresso, descontados os votos da oposição nesse regime, apenas consagrar a ordem vinda dos militares¹¹².

Nesse momento, o país já se encontrava sob a vigência do sistema bipartidário, o qual fora adotado a partir da edição do Ato Institucional nº 2 com o objetivo de restringir a apenas dois o número de partidos políticos em atuação¹¹³. Essa medida não apenas assegurou maior poder ao Executivo, em face do Legislativo, como também auxiliou no fortalecimento de uma legenda de apoio ao governo vigente.

Assim, em março de 1967, tomaram posse para presidente o general Artur Costa e Silva e para vice-presidente o udenista Pedro Aleixo, ambos integrantes da Arena. O general Costa e Silva, diferentemente de seu antecessor, concentrava as esperanças da “linha-dura” e dos nacionalistas autoritários das Forças Armadas, que estavam insatisfeitos com as políticas implementadas por Castelo Branco que visavam à aproximação com os Estados Unidos e facilidades para o capital estrangeiro. Já na escolha dos responsáveis pelos ministérios, Costa e Silva deixou claro essa mudança de posicionamento ao não nomear nenhum dos integrantes da equipe anterior¹¹⁴.

Dentre os três Ministérios militares, Marinha, Exército e Aeronáutica, dois foram entregues à linha dura, com figuras mais nacionalistas, como o almirante Augusto Hamann Grunewald na Marinha e o marechal-do-ar Márcio de Souza e Melo, na Aeronáutica. As principais posições em outros importantes Ministérios também foram preenchidas por oficiais do Exército. De igual modo, o delicado posto de chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI) ficou a cargo do general Emílio Garrastazu Médici, relativamente desconhecido à época, mas amigo íntimo de Costa e Silva¹¹⁵.

Nesse cenário, já passado o impacto inicial após o golpe militar e com a consolidação do regime ditatorial, a oposição tentava se rearticular novamente, assim como setores representativos da Igreja e dos estudantes, a fim de lutar pelo restabelecimento da democracia no país. O ponto alto dessa convergência de forças foi a chamada passeata dos 100 mil, realizada em 26 de junho de 1968 e considerada a maior manifestação política desde o começo do regime¹¹⁶.

¹¹² FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 475.

¹¹³ A partir do ano de 1966, apenas dois partidos passaram a dividir o cenário político brasileiro: a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O primeiro partido se tornou o representante do governo enquanto o segundo assumiu a posição de oposição.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 476.

¹¹⁵ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988, p. 118.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 128.

As recorrentes manifestações organizadas por setores estudantis e a violência policial prejudicaram as tentativas de Costa e Silva de conciliação com a oposição, que já contava com muitos integrantes da classe média, a base de sustentação do golpe em 1964. O surgimento da oposição de outro setor, menos esperado e potencialmente mais perigoso, agravou ainda mais as tensões. Entre os meses de abril e maio de 1968, tiveram início duas grandes e violentas greves operárias, uma em Contagem (MG) e outra em Osasco (SP), protestando contra a política econômica do governo que acarretava reduções no salário real¹¹⁷.

Observa-se que esses grupos de oposição não eram homogêneos, tampouco coesos:

“Havia ali, sem contar as nuances, três correntes diferenciadas. Associavam-se nas críticas à ditadura, contudo suas afinidades terminavam aí. Numa corrente moderada, e amplamente majoritária, articulavam-se os moderados do MDB, apoiados na clandestinidade pelo PCB, e mais setores que haviam participado da frente golpista e que agora se encontravam, por razões diversas, insatisfeitos com os rumos do regime ditatorial (Frente Ampla, setores eclesiásticos, liberais, lideranças civis golpistas etc.). Queriam a restauração da democracia nos moldes da que existia antes do golpe, e defendiam uma transição pacífica, através do diálogo e da persuasão.

Um outro tipo de oposição exprimia-se no movimento estudantil que estava nas ruas: tinha um marcado caráter sindical, retomando aspectos do programa da reforma universitária formulado no período anterior a 1964. Do ponto de vista político, era um movimento democrático radical e preconizava a derrota da ditadura. Mas era uma incógnita de difícil resolução saber como isso se daria.

Uma terceira vertente imaginava ter respostas claras para o enigma: eram as organizações revolucionárias clandestinas. Controlavam muitas entidades representativas estudantis e apareciam nas passeatas com propósitos que ultrapassavam o escopo das mesmas, ecoando palavras de ordem de enfrentamento armado com a ditadura. A polícia política, e mesmo alguns estudiosos, mais tarde, confundiram o movimento social estudantil com as organizações revolucionárias clandestinas.”¹¹⁸

Tal situação ocasionou um endurecimento do regime, que passou a analisar novos instrumentos para repressão daqueles considerados subversivos à ordem nacional. Foi assim que teve início a vigência do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968. Essa medida excepcional perdurou até o início de 1979 e marcou o período de maior repressão e autoritarismo da ditadura.

Com efeito, a edição do AI-5 acabou com as expectativas de que a Constituição de 1967 pudesse institucionalizar o regime. Nesse momento, restou claro que o governo militar só utilizaria os preceitos da Constituição quando lhe conviesse. A partir do momento em que algum dispositivo desagradasse ao regime, bastava a edição de outro ato institucional¹¹⁹, reinstaurando o estado de exceção.

¹¹⁷ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988, p. 129.

¹¹⁸ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 71.

¹¹⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 147.

Em meados de outubro de 1969, após o general Costa e Silva sofrer um derrame e ficar impossibilitado de retornar às atividades, a junta militar declarou vago o cargo de presidente e vice-presidente da República¹²⁰. Desse modo, em 25 de outubro, o Alto Comando das Forças Armadas escolheu para presidente o general Emílio Garrastazu Médici, antigo chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI) no governo de Costa e Silva.

Destaca-se que, durante o breve período de atuação da Junta Militar, enquanto se debatia qual militar deveria assumir a presidência, foi outorgada a Carta Federal de 1969, sob a forma de Emenda Constitucional nº 1¹²¹. De um modo geral, foram mantidos o sistema e as principais instituições da Carta Magna de 1967. As maiores modificações ocorreram no tocante ao funcionamento dos poderes e no campo dos direitos fundamentais, que sofreu consideráveis retrocessos¹²².

Dessa forma, houve uma espécie de “arremate autoritário” a um ordenamento jurídico marcado pela rejeição à prática democrática. Em conjunto com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, seguiam presentes, ainda, diversos outros atos de exceção, a saber, “os atos institucionais e atos complementares que eram editados mediante simples manifestação de vontade dos chefes militares”¹²³, que não eram objeto de apreciação ou deliberação pelo legislativo federal e que continham, em sua maioria, cláusulas que os tornavam imunes ao controle judicial.

A eficácia da repressão nesse momento foi tamanha que os grupos armados urbanos, que, a princípio, pareciam desestabilizar o governo, declinaram e desapareceram em sua maioria. O governo de Emílio Garrastazu Médici não se limitou à repressão da oposição, passando a distinguir também os integrantes de grupos adversários ao regime da outra parcela da população, que vivia na esperança de alguma prosperidade econômica¹²⁴. Especialmente

¹²⁰ Nesse momento, foi violada a regra constitucional que previa que o vice-presidente deveria ocupar o cargo de Presidente durante o período da vacância. Ocorre que o vice-presidente, Pedro Aleixo, além de ser civil, havia se oposto ao AI-5, razão pela qual não inspirava a confiança dos militares, que o enxergavam como uma possível ameaça ao regime. FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 481.

¹²¹ Existe discussão doutrinária se o texto em questão seria uma nova Constituição ou “apenas” uma emenda constitucional, como seus autores pareciam interpretar. A doutrina constitucional majoritária entende que esse texto se consubstanciou em uma nova Constituição. Segundo José Afonso da Silva, “teórica e tecnicamente, não se trata de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que, verdadeiramente, se promulgou texto integralmente reformado”. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 25a. ed., 2005, p. 86.

¹²² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. Cit.*, p. 149.

¹²³ PAIXÃO, Cristiano. *Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988*. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades, Araucaria, ano 13, n. 26, 2011, p. 157.

¹²⁴ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 484.

nesse período, os movimentos estudantil e sindical foram fortemente contidos e silenciados pela repressão policial.

O chamado “milagre econômico brasileiro” teve início também nesse momento e se estendeu até 1973, combinando um alto crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. Por outro lado, apesar desses resultados considerados satisfatórios no campo econômico, houve um abandono dos programas sociais pelo Estado, o que levou o Brasil a se destacar no âmbito internacional em razão da desproporção entre seu potencial industrial e os baixos indicadores de qualidade de vida da população¹²⁵.

Evidente que, a despeito do aprofundamento das desigualdades regionais e sociais ocasionado pelo “milagre brasileiro”, houve também uma série de benefícios para diferentes setores da população¹²⁶. Destacam-se, dentre esses privilegiados, a classe média urbanizada e os funcionários públicos, principalmente os das estatais, que desempenhavam um papel significativo na modernização do país.

Em meados de 1973, tal como ocorreu no governo de Castelo Branco, Médici não conseguiu que fosse indicado seu sucessor para ocupar o cargo da presidência, tendo sido escolhido pelas Forças Armadas o general Ernesto Geisel. Sua indicação, apesar de não significar a liberalização do regime, representou uma derrota dos partidários da “linha-dura”. Após a modificação na forma de escolha do presidente da República pela emenda nº 1 da Constituição, Ernesto Geisel foi o primeiro presidente escolhido pelo Colégio Eleitoral.

O governo Geisel ficou marcado pelo início da abertura política, a qual o general definiu como “lenta, gradual e segura”. A princípio, essa liberalização do regime sofreu pequenos avanços, principalmente em razão das pressões exercidas pelos militares “linha-dura”, que ainda possuíam muita força e se mantinham como uma contínua ameaça de retrocesso¹²⁷. Em outras palavras, a abertura política gradual configurou uma estratégia do regime autoritário, que manteve mecanismos de controle e regulação ao mesmo tempo em que buscava implementar medidas de descompressão.

Destaca-se um importante conflito entre o governo Geisel e a “linha-dura” no final de 1975. Embora boa parte da oposição tivesse sido silenciada, os militares “linha-dura” continuavam aplicando práticas de tortura e enquadrando diferentes indivíduos na categoria de “subversivos”. Nesse contexto, em outubro de 1975, um incidente envolvendo a morte do jornalista Vladimir Herzog, respeitado diretor do departamento de notícias da TV Cultura,

¹²⁵ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 487.

¹²⁶ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 89.

¹²⁷ FAUSTO, Boris. *Op. Cit.*, p. 490.

provocou grande indignação, sobretudo na classe média e entre os membros da Igreja Católica¹²⁸.

O último governo responsável por prosseguir o lento processo de abertura e neutralizar a “linha-dura” foi o general João Batista Figueiredo¹²⁹, indicado por Geisel e escolhido pelas Forças Armadas. Foi logo no início de 1979 que os Atos Institucionais deixaram de ter vigência, marcando esse período que combinou duas características que, a princípio, pareciam inconciliáveis: a ampliação do processo de abertura e o aprofundamento da crise econômica¹³⁰.

Conforme já elucidado, apesar da euforia inicial com o “milagre econômico” durante as décadas de 1960 e 1970, o planejamento conduzido pelos militares não foi capaz de sustentar um crescimento similar em relação à distribuição de renda e à inclusão na sociedade. Assim, a partir de 1980, a instabilidade econômica, a crise fiscal do Estado e o aumento do desemprego levaram à perda de legitimidade e a protestos da sociedade civil por direitos sociais¹³¹.

Ao lado dessas questões populares, havia também o descontentamento por parte de setores da elite econômica. Carlos Eduardo Pinho ressalta que existia um “movimento pela desestatização e abertura da economia liderados pelo empresariado nacional, que manifestava intensa insatisfação com a intervenção estatal demasiada, o protecionismo e a estratégia de industrialização por substituição de importações”¹³².

Em meados da década de 1980, havia duas grandes demandas por parte da sociedade, de um modo geral, a primeira eram as eleições diretas para a Presidência da República e a segunda era referente à formulação de uma nova Constituição. A primeira campanha foi mais forte, levando as pessoas à rua em um movimento que ficou conhecido como “Diretas Já”. O caráter imediatista dessa demanda, de certa forma, ofuscou e suspendeu a ocorrência da segunda, retardando em aproximadamente cinco anos a convocatória da Assembleia Nacional Constituinte¹³³.

¹²⁸ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988, p. 292.

¹²⁹ No dia 28 de agosto de 1979, durante o governo Figueiredo, o Congresso aprovou a lei de anistia, a qual previa em seu art. 1º a anistia a todos aqueles que “cometeram crimes políticos ou conexo com estes”. Essa lei foi mais uma medida no sentido de neutralizar as forças contrárias à abertura democrática, pois ao mesmo tempo em que significou um importante passo no sentido de ampliar as liberdades públicas e possibilitar o retorno dos exilados políticos, acabou realizando uma significativa concessão à “linha-dura”, na medida em que a anistia se estendeu também aos responsáveis pela prática de tortura. BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Planalto, Brasília, 1964.

¹³⁰ FAUSTO, Boris. *Op. Cit.*, p. 501.

¹³¹ PINHO, Carlos Eduardo S. *Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)*. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2016, p. 73.

¹³² *Ibid.*, p. 74.

¹³³ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*, Editora OAB, 2002, p. 456.

No entanto, apesar da campanha principal naquele momento haver dominado o debate político à época, não ocorreram eleições diretas em 1985. No dia 15 de janeiro de 1985, foram eleitos indiretamente, por meio do Colégio Eleitoral, Tancredo Neves e José Sarney para ocupar, respectivamente, os cargos de presidente e vice-presidente da República, ambos com o apoio de importantes políticos que meses antes sustentavam o governo militar¹³⁴.

Ressalta-se, nesse contexto, que José Sarney havia aderido ao golpe militar em 1964, tendo sido, indubitavelmente, parte do “sistema”, chegando a ocupar cargos de responsabilidade durante o regime de exceção. Foi apenas em 1984, vinte anos depois, que deixou o Partido Democrático Social (PDS) a fim de se unir a Tancredo Neves na chapa da “Aliança Democrática”, que saiu vencedora¹³⁵.

Por motivo de doença, Tancredo Neves não pôde tomar posse no cargo, vindo a falecer logo em seguida. Sob um clima de insegurança institucional durante esse momento de transição, José Sarney buscou cumprir a promessa realizada por Tancredo Neves, enviando ao Congresso Nacional, no dia 28 de junho de 1985, uma proposta de Emenda Constitucional para convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a qual culminou na Emenda Constitucional nº. 26, de 27 de novembro de 1985¹³⁶.

Essa Emenda nº 26/85 estabelecia em seu art. 1º a reunião da Assembleia Nacional Constituinte a partir do dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional, devendo ser promulgada uma nova Constituição “depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte”, com base no art. 3º¹³⁷.

Nesse contexto, a partir de 1985, tem-se início o processo constituinte brasileiro que deu origem à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, considerada um importante marco do processo de transição em direção à redemocratização do Brasil. Seu texto apresentou como marca distintiva o compromisso com os direitos fundamentais, bem como a preocupação com questões atinentes às relações políticas, sociais e econômicas¹³⁸.

Desse modo, a Constituição de 1988 foi uma resposta frente ao legado do constitucionalismo autoritário, promovido durante o governo dos militares, principalmente após

¹³⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 156.

¹³⁵ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 126.

¹³⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. Cit.*, p. 158.

¹³⁷ BRASIL, Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. *Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências*. Brasília: Congresso Nacional, 1985.

¹³⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. Cit.*, p. 170.

a outorga da Constituição de 1969. No entanto, apesar dos avanços, principalmente em relação aos direitos e garantias dos cidadãos, constata-se que a referida Constituição manteve traços do período ditatorial.

A fim de compreender as possíveis razões para a existência dessas constinuidades no sistema constitucional brasileiro, passa-se à análise da natureza dos processos de transição após tais regimes autoritários ora abordados.

1.2 Natureza transicional dos processos constituintes brasileiros nos períodos pós-autoritarismo

Os primeiros grandes marcos do processo de constitucionalização da modernidade, desde o século XVIII, foram as revoluções Americana e Francesa¹³⁹. No caso dos norte-americanos, a revolta foi direcionada à monarquia e ao parlamento britânicos, com o intuito de radicalizar a luta até levar à separação do império¹⁴⁰ e à independência dos Estados americanos. Já no caso francês, o chamado Terceiro Estado visava o fim dos privilégios concedidos ao clero e à nobreza, com eleições livres e a equiparação do número de representantes nas três ordens, com “o voto por cabeça nas decisões da futura assembleia”¹⁴¹.

Em sua obra *Sobre a revolução*, Hannah Arendt discute, essencialmente, a gênese dessas duas Revoluções, demonstrando que uma verdadeira revolução é marcada pela violência e traz como princípio a liberdade¹⁴². No entanto, para além disso, o livro explicita também os mecanismos que levaram às transformações que moldaram o mundo contemporâneo, possibilitando uma melhor compreensão acerca do que seria considerado, de fato, uma revolução.

De acordo com a autora, o processo revolucionário expressa-se no desejo pelo término de um período de opressão, com vistas a um novo começo, em convergência com a ideia de liberdade. As consequências dessas mudanças, após o rompimento com a opressão, só poderão ser determinadas a partir da atuação dos indivíduos. Assim, não há somente a libertação do domínio dos detentores de poder, mas também o restabelecimento de um espaço público de debate¹⁴³.

¹³⁹ A palavra “revolução”, originalmente, era um termo da astronomia, utilizado para indicar um movimento cíclico e recorrente. Essa palavra só começou a ser utilizada para denominar uma transformação, em geral violenta, de um sistema político em outro distinto - com vias à ampliação das liberdades cívicas - a partir do século XVIII. ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 79.

¹⁴⁰ CERQUEIRA, Marcello. *A Constituição na História: origem e reforma*. Rio de Janeiro: Revan, 1993, p. 26.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 62.

¹⁴² ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 44.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 57.

Em contraposição, as guerras e os golpes de estado, que apenas ocasionam a permuta do poder, mantendo silentes a maior parte da população, não merecem ser enquadradas como revolucionárias, uma vez que não deram lugar ao novo. Em suas palavras:

“Só podemos falar de revolução quando esta característica de novidade está presente e quando a novidade se liga à ideia de liberdade. É evidente que isto significa que as revoluções são mais que insurreições bem-sucedidas e que não temos o direito de chamar revolução a qualquer golpe de estado ou até de vermos uma revolução em cada guerra civil.”¹⁴⁴

Nos casos das revoluções dos séculos XVIII e XIX, especialmente as Revoluções Americana e Francesa, é perceptível que houve mudanças radicais no curso dos acontecimentos, tendo sido ambas marcadas pela violência, como instrumento para se libertar da opressão, e pelo *páthos* da novidade, ou seja, pela fundação de um novo começo¹⁴⁵. O papel da revolução nesse novo início, não representa uma abolição do governo e do Estado, mas sim uma busca pelo estabelecimento de uma nova forma de governo.

Em complemento, de acordo com a autora, o fim de qualquer evento revolucionário reside na fundação de uma nova Constituição. De fato, a íntima ligação entre as revoluções e as Constituições pode ser encontrada nessas duas Revoluções supracitadas. Ao mesmo tempo em que os revolucionários batalhavam - no caso da Americana, pela independência e na Francesa, pela queda do absolutismo - foram apresentados também novos projetos de Constituição, a serem discutidos e aprovados pela população¹⁴⁶.

Tal aspecto consiste em uma diferença fundamental entre as Constituições elaboradas com a participação do povo e as Cartas Constitucionais impostas. Uma Constituição efetivamente democrática envolve o debate público, a ruptura com a tradição anterior e resulta em um vínculo entre os cidadãos e o governo. Por outro lado, as Constituições impostas surgem a partir da desconfiança e do receio em se conferir poder ao povo.

Em se tratando do século XX, é possível constatar que houve uma transformação nos moldes de rupturas, relacionada não apenas à virada do constitucionalismo, mas também ao modo de enxergar as relações entre o Estado e os indivíduos. As grandes revoluções do século XVIII impactaram profundamente na compreensão sobre o papel da democracia e das Constituições dentro de uma instituição estatal. No entanto, o modo como os rompimentos com a ordem vigente passaram a ocorrer na contemporaneidade, principalmente nos momentos pós-guerra, em nada se assemelhavam com aquelas experiências revolucionárias.

¹⁴⁴ ARENDT, Hannah. Sobre a Revolução. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 63.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 71-72.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 194.

No caso brasileiro, o que se observa é que esses momentos de transição nos processos constituintes pós-autoritarismo estiveram mais marcados por continuidades que por rupturas. Ao analisar a realidade brasileira, o cientista social Renato Lessa afasta de pronto a ideia de “transição por ruptura” ao afirmar que houve uma “radical superposição entre passado e futuro”¹⁴⁷, marcada pela presença dos atores e das instituições do período autoritário anterior na fundação da nova ordem.

Com efeito, esses períodos de redemocratização brasileiros não tiveram um caráter revolucionário na medida em que se caracterizaram mais por acordos entre os grupos de liderança do que por revoluções que visavam à completa alteração do *status quo*. Assim, essas mudanças acabaram sendo o resultado de uma transferência da função de direção do país entre as classes dominantes a fim de controlar e conter eventuais reações dos demais segmentos da população¹⁴⁸.

Nesse sentido, Werneck Vianna disserta que essa característica de “revolução passiva”¹⁴⁹ está presente no Brasil desde a sua independência. Segundo o autor, o processo de independência brasileiro não se expressou como um movimento revolucionário. Ao contrário, derivou de um ato político do príncipe herdeiro da Casa Real “em um processo clássico de cooptação as antigas lideranças de motivação nacional-libertadora”¹⁵⁰.

Durante esse período, o Estado que nasceu da Independência vivenciou uma radical ambiguidade na medida em que invocava o liberalismo e modelava suas instituições políticas de acordo com esse sistema, mas intensificava os modelos escravagistas. Nas palavras de Werneck Viana:

“Se, na sociedade civil o liberalismo atuava como “fermento revolucionário”, induzindo rupturas moleculares na ordem senhoril-escravota, ele não poderia comportar-se como o princípio de sua organização, sem acarretar, com isso, o desmonte da estrutura econômica, fundada no trabalho escravo e no exclusivo agrário e que assegurava ao Estado uma forma de inscrição no mercado mundial e presença internacional. Ademais, o patriciado rural se comportava como coadjuvante

¹⁴⁷ LESSA, Renato. Fados de um republicidismo. In: CAMARGO, ASPÁSIA E DINIZ, Eli (orgs). Continuidade e mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989, p. 60.

¹⁴⁸ O modelo em questão ficou conhecido na doutrina como “transição com transação”, caracterizado por mudanças negociadas, que não resultam em rupturas violentas. SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p. 209.

¹⁴⁹ A expressão “revolução passiva” adotada por Werneck Vianna para explicar a modernização do Estado brasileiro originou-se de uma adaptação do conceito resgatado por Antonio Gramsci em sua obra “Cadernos do Cárcere”. Gramsci utilizou-se desse conceito - originalmente desenvolvido em 1799 pelo historiador italiano Vincenzo Cuoco - para analisar o advento do Estado moderno na Itália no começo do século XX, identificando a possibilidade da geração de uma nova ordem estatal a partir de uma sociabilidade moderna e de uma “revolução sem revolução”. CARVALHO, Maria Alice de Rezende. Uma reflexão sobre a civilização brasileira. In: WERNECK VIANNA, Luiz. A Revolução Passiva. Iberismo e Americanismo no Brasil. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p.15.

¹⁵⁰ WERNECK VIANNA, Luiz. A Revolução Passiva. Iberismo e Americanismo no Brasil. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 44.

insubstituível, da perspectiva das elites políticas, para o controle de variáveis-chave como território e população.”¹⁵¹

Verifica-se que as elites políticas desse novo Estado-nação criado, diferente da América hispânica, possuíam como objetivos principais a preservação e a expansão do território, bem como o controle sobre a população. Nesse contexto, a economia era concebida como um instrumento para alcançar os objetivos políticos. Como o impulso americano em favor da descentralização política acarretava a perda, em certa medida, da unidade territorial, consagrou-se o patrimonialismo e a estrutura anacrônica do sistema de produção da época colonial¹⁵².

Dessa forma, Werneck Vianna sustenta que ao longo da história brasileira nunca houve, de fato, uma revolução. Essa lógica do “conservar-mudando” seguiu sendo adotada nos momentos de transição posteriores. Todo o movimento posterior de transição para uma ordem social competitiva, com a abolição da escravatura e a constituição de um mercado livre para a força de trabalho, ocorreu sem rupturas no interior das elites, seguindo esse mesmo caminho em direção à República¹⁵³.

Entretanto, durante esse último período, restaurou-se um dos pilares da economia colonial: o exclusivo agrário, que passou a existir com o trabalhador formalmente livre, apesar de dependente dos senhores de terra. Assim, a República, fruto de acordos entre uma parcela das elites civis e militares, que visava à modernização do Estado, manteve intacta a estrutura dos latifúndios, existente desde o Brasil Colônia, o que gerou repercussões também na estrutura social e nas questões trabalhistas do país.

Neste diapasão, com o movimento político-militar de 1930, tal base agrária passou a fornecer recursos políticos e sociais para a conversão das elites tradicionais em elites modernas, que começaram a coordenar o processo de industrialização. Com o início da urbanização e a industrialização, a revolução passiva assume uma nova configuração, baseada na questão social, “na incorporação das massas urbanas ao mundo dos direitos e na modernização econômica como estratégia de criar novas oportunidades de vida para a grande maioria ainda retida, e sob relações de dependência pessoal, nos latifúndios”¹⁵⁴.

A partir desse momento, o Estado encontra uma forma de contenção dos setores populares com o “transformismo”, ou seja, por meio de uma estrutura corporativista destinada à dissolução das lideranças populares e sua cooptação no interior do próprio Estado, incluindo

¹⁵¹ WERNECK VIANNA, Luiz. *A Revolução Passiva. Iberismo e Americanismo no Brasil*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 45.

¹⁵² *Ibid.*, p. 46.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 47.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 48.

também aquelas oriundas dos movimentos operários. Esse relativo sucesso do “transformismo” tem relação, em grande medida, com a forma “populista” de governo e com o consenso conquistado pela política nacional-desenvolvimentista¹⁵⁵.

Nesse sentido, James M. Malloy disserta que:

“É agora evidente que o populismo foi e é baseado em uma imagem corporativista implícita de organização sociopolítica. Com exceção de Vargas, a preferência populista por uma solução corporativista à pressão da modernização raramente era explicitamente declarada.”¹⁵⁶

Ademais, por meio desse projeto de política de impulso industrializador, a vocação territorialista auxiliou o Estado Novo na formação de uma economia ligada à ideologia de grandeza nacional. Nesse contexto, cria-se a expectativa de que o nacional-desenvolvimentismo poderia ser a melhor forma de se democratizar o país, ou seja, de que o atraso e o subdesenvolvimentismo poderiam ser vencidos a partir da expansão do “moderno”¹⁵⁷.

Verifica-se, assim, que o Estado Novo buscou a manutenção da dialética de conservação e modernização, característica marcante das revoluções passivas. Essa “modernização pelo alto”, ou seja, essa indução de modernização econômica por meio da intervenção política, acarretou, por outro lado, uma conservação do sistema político, mesmo com os posteriores rearranjos no interior do governo¹⁵⁸.

Desse modo, a transição do período autoritário varguista para um regime democrático em 1945 não representou uma ruptura com o passado. Conforme os ensinamentos de Boris Fausto:

“A queda de Getúlio Vargas se fez a frio. Forçado a renunciar, ele se retirou do poder fazendo uma declaração pública de que concordara com a sua saída. Não chegou a ser exilado do país, pois pôde se retirar-se para São Borja, sua cidade natal. A transição entre os dois regimes dependeu assim da iniciativa militar. Mais ainda, uma figura importante da Revolução de 1930 que levara Getúlio ao poder - o general Góis Monteiro - tivera papel decisivo na sua deposição, quinze anos depois. Essas e outras circunstâncias fizeram com que a transição para o regime democrático representasse não uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos, mantendo-se muitas continuidades.”¹⁵⁹

¹⁵⁵ COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). Gramsci e a América Latina. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993, p. 120.

¹⁵⁶ MALLOY, James M. Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern". *In*: MALLOY, James M. (ed), Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977, p. 12.

¹⁵⁷ WERNECK VIANNA, Luiz. A Revolução Passiva. Iberismo e Americanismo no Brasil. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 49.

¹⁵⁸ Acentua-se que essa “revolução pelo alto” não se associa à ideia de que a burguesia industrial chegou diretamente ao poder político, mas que os interesses específicos da indústria encontraram apoio e estímulo na nova configuração estatal. WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e Sindicato no Brasil. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, pp. 163-178.

¹⁵⁹ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 389-390.

De fato, essa “transição negociada” com o antigo sistema de poder contou com a ampla adesão de elites dirigentes do regime anterior¹⁶⁰. Nesse contexto, convém destacar que outros grupos também integraram essa coalizão pela derrocada do regime de Vargas. No entanto, muitos se viram frustrados em razão das amplas expectativas em um projeto de mudança, que não se concretizou na prática¹⁶¹.

Aliás, o próprio fato de o período democrático ter chegado ao fim apenas dezenove anos mais tarde já denota que esse novo momento de democracia liberal brasileira ainda apresentava falhas e não se encontrava sob uma estrutura sólida, que pudesse torná-la permanente. Nesse sentido, destaca-se, ainda, que o próprio general Gaspar Dutra, que veio a assumir a presidência em 1946, estava envolvido na preparação do Estado Novo, o que corrobora o fato de que o início dessa nova fase de “liberalização” na política brasileira foi administrado por uma das correntes mais conservadoras naquele momento.

Ademais, dentre os principais partidos que concorreram na eleição presidencial de 1945, dois possuíam ligações com os militares desde a criação. O PSD, de vertente mais moderada, apoiou o general Eurico Gaspar Dutra, enquanto a UDN, de orientação mais conservadora, indicou o brigadeiro Eduardo Gomes. Apesar de ambos possuírem laços com a caserna, a UDN foi o partido que permaneceu mais próximo desse grupo, defendendo, inclusive, a intervenção militar como mecanismo de arbitragem de conflitos políticos¹⁶².

É com base nesse panorama que Werneck Vianna compreende também o golpe militar de 1964 como uma espécie de continuidade do processo iniciado no período colonial e aprofundado desde a República, principalmente, após a década de 1930¹⁶³. O autor vai sustentar, então, que essa revolução passiva que deu origem à modernização capitalista brasileira implementou uma nova configuração, sobreposta à velha, mas sem eliminá-la. Nesse sentido, houve uma modernização com características conservadoras, que visavam a criação de mecanismos de controle e cooptação de grupos subalternos, com o estabelecimento de condições ideais para dominação¹⁶⁴.

Posteriormente, em meados da década de 1970, a crise econômica e o processo de abertura democrática brasileiro demonstraram o sucesso dessas iniciativas. Passou-se a verificar

¹⁶⁰ CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989, p. 10.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁶² BETHELL, Leslie. *Politics in Brazil under the Liberal Republic, 1945–1964*. In: BETHELL, Leslie. *Brazil Since 1930*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 95.

¹⁶³ WERNECK VIANNA, Luiz. *A Revolução Passiva. Iberismo e Americanismo no Brasil*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 52.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 52.

a faceta de uma sociedade com aspectos de autoritarismo entranhados, com um modelo de participação popular excludente, além de politicamente atrasado e desestruturado¹⁶⁵.

A posse do general Ernesto Geisel em 1974 deu início a um processo, lento e gradual, de abertura política, que colocaria fim ao regime militar no Brasil. Destaca-se que esse processo de redemocratização foi planejado pelo então presidente Geisel junto ao general Golbery do Couto e Silva, um dos artífices do golpe no país. Por certo, essa abertura não ocorreu ao acaso, tendo sido fruto da pressão das oposições, que começavam a dar claros sinais de uma existência independente¹⁶⁶.

Com objetivo de proceder à abertura, Geisel assumiu conjuntamente as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Comandante das Forças Armadas, concentrando na sua figura os poderes político, administrativo e militar. Verifica-se que essa política pretendia assegurar um total controle sobre o momento da transição, sem a participação da população ao longo do processo¹⁶⁷.

Assim, é possível afirmar que a transição desse regime autoritário para o democrático também foi “negociada”¹⁶⁸, tendo contado desde o início com a adesão de uma parcela expressiva das elites dirigentes do regime anterior. Conforme ensinamentos de Aspásia Camargo e Eli Diniz:

“obrserva-se que, apesar de terem sido inibidas, as forças de mudança que haviam conduzido à derrocada do regime militar não foram excluídas da coalizão de poder. O alto grau de heterogeneidade desta coalizão, típico das transições negociadas, assume, por conseguinte, no caso brasileiro, uma dramaticidade inesperada, em função da coexistência de forças distintas e mesmo contraditórias, associada à frustração das amplas expectativas referentes ao projeto de mudança.”¹⁶⁹

Aliás, a própria Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi convocada por meio da Emenda Constitucional nº 26 à Carta Federal de 1967, denotando que não houve uma ruptura institucional nem mesmo do ponto de vista formal. De igual modo, muitos que sustentaram o regime militar estiveram presentes no “pacto de transição” e na política brasileira, como será demonstrado nos próximos capítulos.

¹⁶⁵ NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a questão democrática e a esquerda no Brasil. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). Gramsci e a América Latina. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993, p. 138.

¹⁶⁶ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 489.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 489.

¹⁶⁸ Raymundo Faoro sustenta que essa “democratização negociada”, resultante de uma rachadura no pacto existente entre os grupos que possuíam poder econômico e político à época, em nada se aproxima a uma democracia de fato, que entrega novamente o poder aos cidadãos. FAORO, Raymundo. A República em Transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988). Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 11.

¹⁶⁹ CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989, p. 10.

Logo, o que se verifica é que nas duas experiências de transição pós-regimes autoritários que ocorreram no Brasil republicano, a classe dominante tomou a frente no processo de reivindicação pela abertura política e pela liberalização. De igual modo, em ambos os casos, a iniciativa de democratização e de elaboração de uma nova Constituição partiu dos setores autoritários da sociedade como uma forma de controle da transição a fim de que esta ocorresse “pelo alto”¹⁷⁰.

Nesse sentido, Roberto Gargarella sustenta que essas Constituições elaboradas após o fim de governos autoritários, apesar de trazerem como um de seus traços fundamentais uma maior preocupação com a proteção dos direitos individuais e coletivos, apresentam, ainda, uma matriz distintivamente presidencialista e de concentração de poder¹⁷¹.

As Constituições em questão buscaram lidar com um impasse: ao mesmo tempo em que se preocupavam com os próximos passos a fim de que estivessem em conformidade com o pleno respeito às garantias e direitos previstos em seu texto, anseavam pela imposição de ordem. Ao mesmo tempo em que proclamavam a democratização da sociedade por meio da distribuição de novos direitos, essas Constituições colocavam travas ao efetivo exercício da democracia, mantendo uma organização do poder verticalizada e concentrada através das instituições políticas¹⁷².

Diante dessas considerações, os capítulos seguintes visam demonstrar a forma como essas inovações e continuidades autoritárias foram inseridas nas discussões das Assembleias Nacionais Constituintes e, conseqüentemente, nos textos constitucionais das Cartas Federais de 1946 e 1988.

¹⁷⁰ LARA, Claudia Eliana Silveira. Regulamentando a Cidadania: transições e constituições (1946-1988). Revista Varia História, Belo Horizonte, n. 17, mar/97, p. 191.

¹⁷¹ GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014, p. 272.

¹⁷² *Ibid.*, p. 273.

2 A CONSTITUINTE DE 1945-1946: O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe reflexos diretos não apenas na política, mas também no constitucionalismo brasileiro. Após a vitória dos Aliados, intensificou-se a pressão de forças políticas da oposição, gerando um movimento nacional de repúdio à ditadura autoritária, de inspiração fascista, de Getúlio Vargas. Havia uma profunda contradição: um país que auxiliara no combate ao totalitarismo na Europa, mantinha ao mesmo tempo uma ditadura internamente¹⁷³.

Esse quadro, em conjunto com outros fatores já elucidados, levou à deposição do regime do Estado Novo¹⁷⁴, com a convocação de novas eleições e a instauração de uma Assembleia Nacional Constituinte¹⁷⁵. Chacon destaca que tais acontecimentos são uma típica medida utilizada por classes dirigentes tradicionais, em momentos de crises políticas controláveis, com a finalidade de manter a dominação¹⁷⁶. Além dos grupos dominantes, diferentes parcelas da opinião pública passaram a reivindicar também a redemocratização e a reconstitucionalização do país.

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira de 1946 ocorreu durante uma “onda” de constitucionalismo global, que teve início após o término da Segunda Guerra Mundial. Nessa época, foram elaboradas diversas Constituições, dentre as quais destacam-se a da Itália (1947), da Alemanha (1948) e da Índia (1949), que são hoje referências mundiais¹⁷⁷. Com a derrota dos países de orientações nazista e fascista, voltou-se a discutir a necessidade de retorno aos ideais democráticos e do respeito aos direitos humanos.

No âmbito interno, o período da ANC foi marcado pela exacerbação de duas modalidades fundamentais de conflito político: o conflito inter-bloco no poder e o conflito entre

¹⁷³ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. 7a. ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982, p. 72.

¹⁷⁴ Destaca-se também a importância do Manifesto dos Mineiros, surgido em 24 de outubro de 1943, que marcou o início de uma fase de protestos coletivos contra o regime e favoráveis à instauração de um governo liberal-democrático. A partir desse Manifesto, surgiram diferentes tentativas de articulação da oposição ao Estado Novo. SOUZA, Maria do Carmo Campello. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 63.

¹⁷⁵ Em 28 de fevereiro de 1945, o Governo baixou a Lei Constitucional nº 9, trazendo alterações à Constituição de 1937 a fim de preparar o texto constitucional para a abertura liberal do sistema autocrático vigente no Brasil. Com base nessa iniciativa, é possível perceber que existia o propósito de manter o sistema, embora com algumas modificações que propiciassem uma maior participação dos cidadãos nas obras no governo. Não obstante esse empenho continuísta por meio dessa abertura da Carta Magna para reformas, existia uma pressão muito grande por parte dos oposicionistas não apenas para que o Estado Novo fosse derrubado, mas também para que houvesse a eleição imediata de outro Presidente, com a promulgação de uma nova Constituição. BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 350-351.

¹⁷⁶ CHACON, Vamireh. Vida e morte das Constituições brasileiras. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 187.

¹⁷⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 131.

o bloco de poder e as massas populares¹⁷⁸. O primeiro conflito repercutiu intensamente no processo de elaboração do texto constitucional, especialmente em função da presença de diferentes lideranças políticas e da ofensiva de setores das classes dominantes que se opunham ao regime estadonovista. Já o segundo teve origem no recrudescimento do movimento reivindicatório e na organização da massa trabalhadora e adquiriu grande relevância no plano social.

Nesse contexto, a busca pela conciliação de interesses e pelo acordo entre os diferentes setores das classes dominantes e grupos de apoio no interior da Constituinte representou uma estratégia de controle, com a finalidade de reprimir com maior segurança e eficácia os movimentos populares e sindicais que ressurgiam com força na época. Tratou-se, em síntese, do exercício de uma espécie de “poder moderador”¹⁷⁹ dos conflitos inter-bloco no poder, a partir de “concessões mútuas”¹⁸⁰, com o intuito de assegurar que poucas alterações fossem implementadas, conforme será demonstrado a seguir.

2.1 A Assembleia Nacional Constituinte e a representatividade dos partidos políticos

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pela Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945, expedida pelo Presidente da República em exercício, José Linhares, presidente do STF a quem os militares entregaram o poder após a deposição de Vargas. Nos termos do art. 1º da referida Lei, restou estabelecido que os representantes eleitos pelo povo, no dia 02 de dezembro de 1945, ficariam responsáveis, juntamente com o Presidente de República pela votação, com poderes ilimitados¹⁸¹, da Constituição do Brasil¹⁸².

¹⁷⁸ BRAGA, Sérgio Soares. A Constituinte de 1946 e a Nova Ordem Econômica e Social do Pós Segunda Guerra Mundial. Revista de Sociologia e Política, Paraná, nº 6/7 de 1996, pp. 9-10.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁰ A Constituição de 1946 evidenciou o compromisso entre as forças conservadoras e as forças progressivas, por meio da tentativa de conciliação entre princípios do liberalismo político e do Estado Social a partir da declaração de novos direitos. BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 399.

¹⁸¹ Posteriormente, a Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945, também expedida no Governo Linhares, reiterou, em seu artigo 1º, que os Deputados e Senadores teriam poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição, ressalvando apenas a legitimidade da eleição do Presidente. A referida Lei previa também que até a promulgação da nova Constituição, o Presidente – simultaneamente com os deputados e senadores – ficaria responsável pelo exercício das funções legislativas e de administração no âmbito federal.

¹⁸² Art. 1º. “Os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil”. Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de novembro de 1945, p. 17409.

Sessenta dias após as eleições para as duas casas do Congresso Nacional, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Valdemar Falcão, em conformidade com os preceitos das Leis Constitucionais nº 13 e 15 de 1945, instalou a Assembleia Nacional Constituinte, composta por 328 representantes¹⁸³ – 42 senadores e 286 deputados – de diferentes partidos e ideologias¹⁸⁴.

De acordo com o resultado das eleições, o Partido Social Democrático (PSD) correspondeu à maior bancada da Constituinte¹⁸⁵, com 54% dos representantes. Em seguida, estava a União Democrática Nacional (UDN), com 26%, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com 7,5%, e o PCB, com 4,7%. Os demais integrantes da Constituinte equivaliam a 7,3% e representavam partidos menores¹⁸⁶.

Os professores Cláudio Pereira e Daniel Sarmiento relatam que, dentre os partidos que surgiram logo após o fim do Estado Novo, destacaram-se três, que obtiveram a maior porcentagem de integrantes na Assembleia:

“a UDN, que agrupava a oposição liberal ao Estado Novo; o PSD, com fortes bases rurais, formado a partir dos interventores nomeados por Getúlio, que apoiava o Presidente; e o PTB, também varguista, que representava o trabalhismo, formado por elementos ligados aos sindicatos.”¹⁸⁷

Com efeito, foi a partir da deposição de Getúlio Vargas e da convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1945 que os partidos políticos passaram a receber maior atenção no direito constitucional pátrio. Com a edição do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, restou estabelecida a determinação da constituição de partidos políticos nacionais, rompendo com a tradição de partidos regionais na política brasileira.

Nesse contexto, começaram a surgir partidos verdadeiramente supraregionais, como demonstrado pelos professores acima referenciados. A UDN, fundada no dia 07 de abril de 1945, reunia diversas correntes que nos anos anteriores haviam se caracterizado como oposição

¹⁸³ Conforme ressalta Sérgio Braga, inexistiu uma listagem completa oficial com a relação de todos os participantes (titulares e suplentes) da Constituinte de 1946, razão pela qual há divergências na doutrina em relação à quantidade de parlamentares na referida ANC. BRAGA, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 25.

¹⁸⁴ NOGUEIRA, Octaciano (org.). Doutrina Constitucional Brasileira (Constituição de 1946) - Tomo I. Brasília: Senado Federal, 2006, p. 23.

¹⁸⁵ O presidente deposto, Getúlio Vargas, concorreu nessas eleições à deputado federal em 9 Estados e à senador em outros 5, como autorizado na legislação eleitoral à época. Após ser eleito deputado por 5 Estados e senador por outros 2, escolheu a vaga no Senado pelo Rio Grande do Sul, a qual havia se candidatado pelo PSD. FAUSTO, Boris. História do Brasil. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995, p. 360.

¹⁸⁶ COMPARATO, Fábio Konder. A Constituição Brasileira de 1946: um interregno agitado entre dois autoritarismos. In: BONAVIDES, Paulo *et al.* As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica. Brasília: Editora OAB, 2008, p.101.

¹⁸⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 131.

à Vargas. Nos discursos udenistas, ecoavam as frustrações de uma elite derrotada¹⁸⁸, que havia perdido parcela do poder após a Revolução de 1930.

Em contraposição, os outros dois partidos tiveram sua formação patrocinada por Getúlio Vargas. O PSD, cuja base social não divergia muito daquela que sustentava a UDN, representava os interesses das oligarquias vinculadas aos interventores nomeados por Vargas, enquanto o PTB estava profundamente relacionado à estrutura sindical trabalhista, subordinada ao Estado Novo.

Especialmente interessados em um projeto liberal-democrático, o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN), que juntos ocupavam cerca de 80% das cadeiras da Constituinte, tinham como objetivo a produção de um texto mais voltado à delimitação das ações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a fim de evitar uma nova experiência política baseada no poder discricionário do Executivo.

Apesar dos interesses semelhantes, esses partidos divergiam na forma como enxergavam o regime anterior. Os discursos dos udenistas demonstravam ressentimento em relação ao passado, enquanto os parlamentares de bancadas aliadas a Getúlio buscavam consolidar uma imagem positiva do Estado Novo. Dentre os constituintes da UDN, havia um projeto para um futuro democrático do país, que romperia com o Estado Novo e restabeleceria a democracia do período anterior à Revolução de 1930¹⁸⁹.

No entanto, o PSD - simpático ao regime do Estado Novo e até certo ponto comprometido com esse em razão de suas origens – tinha a capacidade de exercer grande influência nas decisões e nas aprovações das matérias nas Comissões por conta da sua supremacia numérica. Dessa situação resultava um “poder político absoluto de impedir e neutralizar qualquer medida oriunda da Minoria, contra a qual se insurgisse o partido majoritário ou do Governo”¹⁹⁰.

A primeira reunião, em sessão preparatória dessa terceira Constituinte republicana, ocorreu no dia 02 de fevereiro de 1946. Nessa ocasião, foi realizada a entrega dos diplomas pelo Secretário-Geral, por ordem de Estados, Distrito Federal e Território do Acre. Em seguida, durante a segunda sessão preparatória, no dia 04 de fevereiro, os congressistas elegeram o Senador Fernando de Melo Viana para a Presidência da Assembleia Constituinte de 1946¹⁹¹.

¹⁸⁸ SOUZA, Mayara Paiva de. A UDN na Constituinte de 1946: um debate sobre o tempo histórico. Revista Senatus, Brasília, v.7, n.1, 2009, p. 48.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹⁰ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 388.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 357.

Após essas duas sessões preparatórias, foi instalada oficialmente a Assembleia Nacional Constituinte, no dia 5 de fevereiro de 1946. O discurso do Presidente Melo Viana, nesse primeiro momento, buscou desvincular as forças políticas dos traços ideológicos explícitos. No entanto, ao mesmo tempo em que elaborava diversas críticas ao recente período autoritário e fazia alusões à construção de uma sociedade mais justa, o Presidente Fernando Melo Viana – membro das correntes políticas que apoiavam o Estado Novo e as ações de Getúlio Vargas durante a ditadura – mal conseguia disfarçar o cunho reacionário de suas ideias¹⁹².

Ao final dessa reunião, o Senador Luís Carlos Prestes (PCB) requereu a palavra para um breve discurso sobre a presença da bancada comunista na Assembleia Nacional Constituinte, após anos de perseguições e de violação aos seus direitos de reunião, de liberdade de imprensa e de associação política¹⁹³. De fato, a presença do Partido Comunista na ANC foi uma singularidade da Constituinte de 1946, tendo ocorrido pela primeira vez em toda a história constitucional brasileira.

Ademais, dentre os principais pontos suscitados durante esse período inicial da Assembleia Nacional Constituinte estava a questão da manutenção do Regimento e dos limites à competência do Poder Constituinte, que representava a vontade nacional. O Regimento havia sido baixado pelo Governo de Transição, com o Decreto-Lei nº 8.708, de 17 de janeiro de 1946, que estabelecia as normas consideradas necessárias à instalação da Assembleia Constituinte¹⁹⁴.

Sintetizando as duas principais posições nessa contenda, os autores Paulo Bonavides e Paes Leme discorrem que:

“Nereu Ramos ficou com a tese de que a Constituinte tinha poderes limitados e exclusivos, ou seja, unicamente os de fazer a nova Constituição. Prado Kelly, representando as correntes minoritárias de oposição no parlamento constituinte, abraçava um ponto de vista diametralmente distinto: a Constituinte, dotada de poderes soberanos, tanto podia fazer a Constituição como promulgar atos constitucionais de caráter provisório, conforme aquele que constava da indicação proposta.”¹⁹⁵

Os parlamentares Nereu Ramos e Prado Kelly representavam, respectivamente, os interesses do Partido Social Democrático (PSD) e da União Democrática Nacional (UDN). Em verdade, essa disputa em relação à manutenção ou não do Regimento serviu como uma preliminar dos principais debates travados entre o Governo e a Oposição na ANC. O tema

¹⁹² *Ibid.*, p. 359.

¹⁹³ BRASIL. Atas das Comissões. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 19.

¹⁹⁴ O artigo 180 desse decreto presidencial mantinha um dos principais poderes ditatoriais do regime deposto, qual seja, o poder do Presidente de expedir decretos-leis sobre matérias de competência da União, enquanto não se reunisse o Congresso Nacional. Além disso, o Regimento em questão encontrava-se sujeito às disposições da Constituição de 1937, o que o tornava ainda mais questionável.

¹⁹⁵ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 370.

central, no campo do Direito Constitucional, dizia respeito à seguinte questão: o período de transição seria governado sob os ditames da Constituição de 1937 ou essa perderia a sua vigência no processo?¹⁹⁶.

Esse questionamento era de extrema importância naquele momento para legitimar as posições políticas que estavam em jogo, principalmente depois que o principal partido de oposição à Vargas – a União Democrática Nacional – havia perdido a eleição do dia 2 de dezembro de 1945¹⁹⁷, convertendo-se em oposição ao Governo do PSD e do Partido Trabalhista. As lideranças desses dois últimos partidos eram compostas de “homens e políticos egressos da ditadura e comprometidos com o regime deposto, do qual eram nova expressão de poder”¹⁹⁸.

Tal impasse, que provocou muitos questionamentos pelo fato de o Regimento estar ligado à Constituição de 1937, foi superado em função de um acordo político selado entre as lideranças dos três maiores partidos representados na Assembleia Nacional – Partido Social Democrático, União Democrática Nacional e Partido Trabalhista. Em contrapartida, o Partido Comunista manteve a posição de antagonista ao Regimento Provisório, outorgado pelo Poder Executivo via decreto-lei¹⁹⁹.

O trabalho mais relevante durante a elaboração do texto incipiente do projeto, antes de se tornar o projeto consolidado da Constituição de 1946, foi a Comissão de Constituição²⁰⁰, composta por 37 membros – deputados e senadores – escolhidos de acordo com o critério dos partidos políticos²⁰¹. Para a presidência da Grande Comissão, foi eleito Nereu Ramos (PSD) e

¹⁹⁶ Todo o período do poder de fato da gestão de Linhares, assim como os primeiros meses do governo de Dutra transcorreram à sombra da Carta autoritária de 1937, a qual, não podemos olvidar, também serviu de base para a convocação do processo de redemocratização.

¹⁹⁷ O candidato presidencial da UDN, Brigadeiro Eduardo Gomes, não conseguiu ser eleito. Entretanto, o referido partido conseguiu eleger a segunda maior bancada na Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Assim, a Constituinte se tornou o local ideal para questionar o regime derrotado e demonstrar as arbitrariedades do governo de Vargas. SOUZA, Mayara Paiva de. A UDN na Constituinte de 1946: um debate sobre o tempo histórico. *Revista Senatus*, Brasília, v.7, n.1, 2009, p. 49.

¹⁹⁸ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*, Editora OAB, 2002, p. 368.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 367.

²⁰⁰ Houve também a formação de outras Comissões durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1945-1946, tais como a Comissão de Investigação Econômica e Social, Comissão de Estudo das Indicações, Comissão Parlamentar da Casa Popular. No entanto, a Comissão de Constituição e suas subcomissões derivadas foram as mais relevantes ao longo desse processo. BRAGA, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembleia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, pp. 92-98.

²⁰¹ A chamada “Grande Comissão”, responsável pela elaboração do projeto, era composta por 37 membros. Em razão da filiação partidária e atendendo ao princípio da proporcionalidade, ficou estabelecido: 19 membros do Partido Social Democrático (PSD), 10 membros da União Democrática Nacional (UDN), 2 membros do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e 1 membro atribuído aos partidos com menor representação – Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Republicano (PR), Partido Libertador (PL), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido

para Vice-Presidente, Prado Kelly (UDN)²⁰², já conhecidos pela capacidade de articulação em prol dos interesses em comum dos grupos a que pertenciam.

No que diz respeito à composição social dessa Comissão, merecem destaque as observações de Aliomar Baleeiro:

“Pela primeira vez, na história política do Brasil, sentavam-se no Parlamento fortes bancadas de Comunistas e de trabalhistas, de sorte que número considerável de proletários teve voto. As reivindicações dos proletários tiveram apoio prestimoso de vários udenistas e até do pessedista Agamenon Magalhães. Alguns deputados eram operários de limitada instrução e alguns, pretos, o que foi raríssimo na República Velha.

Todavia, na Grande Comissão preponderavam homens de profissões liberais das classes médias, podendo-se deduzir disso o espírito conservador da maioria deles. A análise das condições pessoais dos 37 componentes chegou a essa conclusão – 22 membros contavam mais de 50 anos (alguns de mais de 60 e até de mais de 70 anos); 8 se situavam entre os 40 e 50 anos; apenas um não atingia 40 anos e era comunista. Juntaram-se, ali, 31 juristas, vários dos quais eram professores universitários; 2 médicos; 2 sacerdotes (1 dos quais protestante); 1 militar e apenas 2 não tinham curso superior (1 deles, Café Filho, veio a exercer a Presidência da República em 1954). Desses membros da Grande Comissão, 1 havia sido Presidente da República (Arthur Bernardes); 8 governaram Estados e a maioria já havia exercido funções de Ministros de Estado, Secretários de Estado, ou mandatos parlamentares federais ou estaduais. Mais de 4/5 eram modestos proprietários de imóveis. Um era havido como rico. Alguns já haviam sofrido prisão por motivos políticos.

No seio de toda a Constituinte, havia, talvez, duas dúzias de milionários, mas estes poucos pesaram nas deliberações que partiam, em geral, de representantes das classes médias.”²⁰³

Desse modo, constata-se que a maioria dos integrantes da referida Comissão eram homens conservadores, com tendências liberais, que faziam certas concessões ao proletariado com a finalidade de neutralizar possíveis insurgências. Por certo, essa composição social se refletiu também nas disposições da Constituição Federal de 1946²⁰⁴.

Durante o procedimento inicial de elaboração do projeto, o “projeto primitivo”, como ficou conhecido, foi submetido ao plenário e recebeu mais de quatro mil emendas. Essas emendas foram selecionadas pelos relatores na Comissão, sendo enviadas, em seguida, às subcomissões para realizarem alterações no texto e ser redigido o “projeto revisto”. Mais uma vez, esse projeto foi encaminhado para análise pelo plenário²⁰⁵.

Nesse momento, foram votados em plenário diversos títulos que integravam o Projeto Revisto, tendo os parlamentares o direito de requererem destaques a emenda. Após as

Republicano Progressista (PRP) e Partido Popular Sindicalista (PPS). Cf. BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 389.

²⁰² Nereu Ramos e Prado Kelly foram também os líderes, respectivamente, da Maioria e da Minoria na Comissão de Constituição.

²⁰³ BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras*, vol. V (1946). 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, pp. 10-11.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 11.

²⁰⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro v. 2*. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 160.

discussões das “Disposições Constitucionais Transitórias”, apresentou-se a redação final da Constituição. Ao todo, durante os trabalhos constituintes, foram realizadas 180 sessões, sendo a última no dia 18 de setembro de 1946, data em que foi promulgada Constituição Federal de 1946²⁰⁶.

Dentre os constituintes, apenas Getúlio Vargas não estava presente no momento da promulgação²⁰⁷. O ex-Presidente não assinou a Constituição de 1946, demonstrando sua indiferença em relação aos trabalhos dos constituintes e ao Poder Legislativo. Em verdade, o desprezo pelo Legislativo já era notório desde a revogação das Constituições Federais de 1891 e 1934 durante seu governo.

De acordo com Aliomar Baleeiro, a Constituição de 1946 foi tão bem redigida quanto a de 1981, contando com 218 artigos e um "Ato das Disposições Transitórias" com mais 36 artigos²⁰⁸. Com base no novo texto, ficaram fortalecidas as atribuições do Congresso Nacional, especialmente no que dizia respeito ao controle das ações do Executivo, como uma maneira de limitar o centralismo do Poder Executivo da União.

Durante o período de governo de Eurico Gaspar Dutra, essa nova Constituição seria interpretada tanto para assegurar direitos quanto para restringi-los, como ocorreu no caso da cassação do registro do PCB, em maio de 1947. Apesar de ter sido a primeira Constituição a possuir uma bancada comunista no seu processo constituinte, essa foi perseguida novamente cerca de oito meses depois da promulgação da Constituição.

O cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil (PCB) foi efetivado pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução nº. 1.841, de 07 de maio de 1947²⁰⁹, sob a alegação de que a agremiação obedecia a ordens estrangeiras²¹⁰. A maioria do Plenário, por três votos a dois, concluiu pela procedência das acusações, incorrendo o partido em violação ao art. 141, § 13, da Constituição Federal de 1946 c/c o art. 26, alíneas *a* e *b*, o Decreto-Lei 9.258/1946 e o art. 118 do Código de Processo Civil.

Com base nessa decisão, o Ministério da Justiça começou a fechar as instalações do PCB, tendo início também a cassação do mandato dos vereadores, deputados e senadores eleitos sob essa legenda. Tais medidas levaram a impetração de diversos *habeas corpus* e,

²⁰⁶ BRAGA, Sérgio Soares. Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, p. 38.

²⁰⁷ SILVA, Hélio. As Constituições do Brasil. São Paulo: Editora Globo, 1985, p. 137.

²⁰⁸ BALEEIRO, Aliomar. *Op. Cit.*, p. 16.

²⁰⁹ Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-1841-cancelamento-do-registro-do-pcb>. Acesso em 19 fev. 2019.

²¹⁰ Em clima de Guerra Fria, acusava-se o PCB de estar à serviço da União Soviética, com a promoção de greves e o estímulo à luta de classes, provocando a desordem no interior do regime democrático.

posteriormente, à interposição do Recurso Extraordinário nº. 12.369 perante o Supremo Tribunal Federal²¹¹ contra a decisão do TSE. O STF, em consonância com a ideologia do governo, negou os pedidos de *habeas corpus* e não conheceu do RE, por unanimidade, mantendo a decisão proferida a fim de expurgar os parlamentares comunistas do poder legislativo brasileiro.

Conforme será demonstrado mais adiante, esse foi apenas o primeiro de muitos insucessos na recente ordem democrática instaurada.

2.1.1 Influências e inspirações do texto constitucional

A elaboração da Constituição Federal de 1946 ocorreu sob o espírito de repúdio ao ditatorialismo do Estado Novo²¹², tendo sido considerada bastante avançada para a época. A ideia central da Constituição Federal de 1946, com teor mais liberal, era a de restabelecer a tripartição e a paridade dos três Poderes da República como uma maneira de restaurar a dignidade e a efetividade do regime democrático, deixado às sombras pela ditadura pessoal de inspiração facista e totalitária de Vargas²¹³.

Desse modo, o resultado obtido pela Constituinte de 1946 – uma das mais legítimas do ponto de vista dos pressupostos formais para a sua convocação – foi uma Constituição não apenas restauradora e aperfeiçoadora da tradição constitucional brasileira, mas também inovadora na medida em que visava fortalecer aspectos significativos do ponto de vista social²¹⁴.

Nesse contexto, o jurista Pontes de Miranda destaca que a referida Constituição possuía raízes e influências de diferentes sistemas:

“Essa Constituição não saiu só do Brasil, veio de outros sistemas, velhos e novos, e seria falsear-lhe os ditames querê-la separar do mundo e dos seus modelos, que – ao contrário do que sucedera à de 1891, mais americana – é algo de intermediário entre o norte-americano do século XVIII e o europeu de após a primeira guerra. Todavia, é mais de influência norte-americana que a Constituição de 1934 e menos liberal que a Constituição, a linhas retas, de 1891.”²¹⁵

²¹¹ Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-recurso-extraordinario-12369-cancelamento-do-registro-do-pcb>. Acesso em 19 fev. 2019.

²¹² SILVA, Hélio. As Constituições do Brasil. São Paulo: Editora Globo, 1985, p. 137.

²¹³ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 415.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 399.

²¹⁵ PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1946 - Tomo I. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960, p. 4.

Assim como a Constituição Federal de 1934, a Carta de 1946 foi redigida “pós-Weimar”²¹⁶, trazendo também essa inspiração europeia de um modelo de constitucionalismo social. No geral, são Constituições mais descritivas e preocupadas em dispor sobre os direitos fundamentais e os objetivos a serem perquiridos por um Estado democrático. Aliás, com base nesse padrão constitucional, o efetivo respeito aos direitos dos indivíduos consistiria em um dos principais parâmetros para se aferir o grau democrático de determinada sociedade.

Diferentemente do ocorrido nas Constituintes de 1890-1891 e 1933-1934²¹⁷, nenhum anteprojeto serviu de base para os trabalhos nesse período. O ponto de partida dos trabalhos constituintes foi a nomeação da Comissão de Constituição, que se subdividiu em dez subcomissões²¹⁸, ficando o relator de cada uma dessas responsável pela redação do texto da respectiva seção. Depois de discutidos internamente nas subcomissões, os textos eram encaminhados para a Comissão a fim de serem emendados e novamente discutidos antes de todas as seções serem coordenadas em um único projeto²¹⁹.

Nesse sentido, Aliomar Baleeiro disserta que

“Na primeira sessão da Grande Comissão, o Deputado Hermes Lima salientou que a obra seria mais de restauração do regime destruído pelo golpe de 1937. E, realmente, essa tendência restauradora das linhas de 1891 com as inovações aproveitáveis de 1934 (disposições de proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à educação, à família etc.) foi característica do texto que veio a ser promulgado com grande entusiasmo no dia 18 de setembro de 1946.”²²⁰

Sendo assim, verifica-se que essa Carta Magna representou, em grande medida, um retorno aos termos das Constituições Federais de 1891 e 1934. Tendo em vista a decadência dos regimes totalitários na Europa, a Constituição de 1946, de inspiração liberal-democrática, foi elaborada com o objetivo de extinguir os instrumentos repressivos criados durante o Estado Novo e trazer novamente disposições de caráter democrático, com certas modificações.

Uma das principais preocupações durante a Constituinte estava relacionada à restauração do federalismo brasileiro, “nos moldes clássicos da tradição republicana de 1891,

²¹⁶ NOGUEIRA, Octaciano (org.). Doutrina Constitucional Brasileira (Constituição de 1946) - Tomo I. Brasília: Senado Federal, 2006, pp. 38-39.

²¹⁷ Em 1946, foi a primeira vez na história constitucional republicana brasileira que uma Constituição foi elaborada sem o auxílio de um anteprojeto. Na carta Magna de 1934, o anteprojeto foi elaborado pela “Comissão do Itamaraty”, enquanto na Constituição de 1891, foi projetado pela “Comissão dos Cinco”.

²¹⁸ Para elaboração do texto básico, as Subcomissões foram divididas com base nas matérias trazidas pela Constituição Federal de 1934, o que denota o ânimo restaurador e o espírito dos constituintes de 1946. Assim, procedeu-se à divisão da seguinte maneira: (1) Da Organização Federal; (2) Da Discriminação de Rendas; (3) Do Poder Legislativo; (4) Do Poder Executivo; (5) Do Poder Judiciário; (6) Da Declaração de Direitos; (7) Da Ordem Econômica e Social; (8) Da Família, Educação e Cultura; (9) Da Segurança Nacional; (10) Das Disposições Gerais e Transitórias. SILVA, Hélio. As Constituições do Brasil. São Paulo: Editora Globo, 1985, pp. 138-139.

²¹⁹ BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. Constituições Brasileiras, vol. V (1946). 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 10.

²²⁰ *Ibid.*, p. 10.

em linhas mestras de respeito ao equilíbrio e harmonia dos poderes, consoante decorria do texto, posto que a realidade se apresentava de todo distinta”²²¹. O Estado Novo havia aniquilado a federação brasileira, tendo em vista que durante esse período os Estados eram governados por interventores federais e a centralização em torno da União era aspecto dominante no sistema.

Desse modo, sob a vigência do Estado Novo, com a Carta Política de 1937, pode-se dizer que o Brasil, além de não ser democrático, também não era federativo. Oficialmente, o país era considerado uma federação, com base na previsão consitucional. Todavia, na prática, se apresentava como um estado unitário na medida em que o presidente possuía o poder político em suas mãos e negociava constantemente com as elites regionais, diminuindo a autonomia municipal²²².

Com o retorno do regime democrático e a promulgação da Constituição de 1946 acreditava-se que haveria uma maior descentralização. Contudo, conforme narra a professora Celina Maria de Souza, a descentralização, assim como a democracia, foi se transformando, ao longo da história, em uma espécie de “afinidade eletiva”, passando a haver um privilégio no repasse dos recursos para os governos locais em face dos estaduais²²³.

Inclusive, foi a Constituição Federal de 1946 que estabeleceu “o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita”²²⁴. Aliomar Baleeiro destaca que, nesse momento, houve a chamada “Revolução Municipalista”²²⁵, que teve como intuito o aumento da autonomia dos Municípios por meio de uma melhoria das suas finanças. Esse procedimento, no entanto, não possuía um mecanismo de equalização fiscal, o que acabou mantendo muitas discrepâncias entre os municípios brasileiros.

De igual modo, a Carta Magna resgatou as origens republicanas de 1891 ao inserir novamente o Senado Federal como segunda casa do Congresso Nacional²²⁶. No governo recentemente derrubado, o Senado havia sido reduzido à mero auxiliar da Câmara dos Deputados na elaboração de determinadas leis.

²²¹ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 418.

²²² SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. Revista Sequência, Santa Catarina, v. 30, n. 59, 2009, p. 344.

²²³ SOUZA, Celina Maria de. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, 2005, p. 108.

²²⁴ *Ibid.*, p. 108.

²²⁵ BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. Constituições Brasileiras, vol. V (1946). 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 13.

²²⁶ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 420.

Consoante disposições da Carta Federal de 1937, o Poder Legislativo era exercido pelo Parlamento Nacional com o auxílio do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República (art. 38). Nesse período, o Parlamento era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal. A Câmara era formada por deputados eleitos, mediante sufrágio indireto, para mandatos de quatro anos (art. 39, §2º). Já o Conselho Federal compunha-se por um representante de cada Estado e outros dez indicados pelo Presidente da República pelo período de quatro anos²²⁷.

Após a promulgação da Constituição de 1946, o Poder Legislativo foi estruturado de forma bicameral, com o retorno do Senado à posição que ocupava em 1891 no Poder Legislativo²²⁸. A Câmara passou a realizar eleições para deputados com base no sistema proporcional, mantendo os mandatos de quatro anos (arts. 56 e 57). Por sua vez, o Senado Federal passou a ser composto por três senadores, eleitos a partir do sistema majoritário, com mandatos de oito anos e renovação parcial do quadro a cada quatro anos (art. 60 §3º).

Em relação à Constituição de 1934, tamanha foi a influência de seu conteúdo que Barbosa Lima Sobrinho chega a afirmar que havia a impressão de ter sido realizada uma cópia quase integral. Essa semelhança guardava relação com a coincidência dos fatores políticos no período de elaboração de ambas as Cartas Constitucionais:

“A Constituição de 1946 era tão parecida com a de 1934 que se podia ter a impressão de um decalque. Não houve, aliás, essa ideia, entre os constituintes de 1946, nem seria de supor que predominasse, na fatura de uma carta de direitos, o propósito de uma imitação servil. Nem creio que influísse, para esse resultado, a circunstância de terem participado, da Assembleia de 1946, perto de 30 constituintes de 1934. O que mais que tudo contribuiu, para a aproximação dos textos, foi a coincidência dos fatores políticos, que inspiraram a elaboração constitucional, orientada, nos dois momentos, pelo pensamento de uma reação contra os exageros do presidencialismo da República Velha, ou contra as tendências ditatoriais, que modelaram a Carta de 1937. Foi o mesmo surto de espírito democrático, que nos deu as duas Constituições, impondo os preceitos, que a técnica jurídica do momento recomendava, para a correção dos males, que eram levados para a conta de demasias do Poder Executivo.”²²⁹

No entanto, conforme observa Hamilton Leal, o texto constitucional de 1946 não esteve isento de influências da Carta do Estado Novo, que pode ser explicado pela presença majoritária de políticos pertencentes ao PSD, cujas origens se encontravam no período ditatorial em questão e cujos integrantes expressavam certa simpatia pelo governo de Getúlio Vargas. Nas palavras do autor:

“é preciso salientar que a própria Carta constitucional de 1937 serviu de fonte ao novo projeto, mormente na parte referente ao Poder Judiciário e à matéria econômico-

²²⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 126.

²²⁸ BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras*, vol. V (1946). 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 12.

²²⁹ *Ibid.*, p. 25.

social. No mais, restabelecia ele o cunho democrático das instituições, com eleições diretas e independência de poderes; com o Poder Legislativo composto de duas Câmaras – Câmara dos Deputados e Senado Federal; o Judiciário plenamente garantido e o Executivo controlado nos limites do regime presidencialista. Como na Constituição de 1934, instituía uma Justiça Eleitoral, devidamente aparelhada e protegida para o cumprimento da missão de dirigir e julgar a manifestação da vontade popular.”²³⁰

Destarte, é possível verificar que no domínio do Poder Judiciário e nos aspectos sociais e econômicos, a Constituição de 1946 não trouxe inovações significativas, quando comparadas com os textos previstos nas anteriores, apesar de na prática ter trazido maior efetividade a essas normas em relação ao período do Estado Novo.

Por um lado, buscou-se o equilíbrio e a independência dos três poderes da República, assim como o restabelecimento dos direitos individuais e da autonomia dos estados e municípios. Destacam-se também a determinação de eleição direta para a Presidência da República, a pluralidade dos partidos políticos, o direito de livre associação sindical, a desapropriação por interesse social e a incorporação da Justiça do Trabalho e do Tribunal de Recursos ao Poder Judiciário.

Em contrapartida, a Constituição de 1946 foi responsável pela perpetuação de desigualdades e pela preservação da estrutura fundiária brasileira ao proteger os grandes latifúndios. Do mesmo modo, foi mantida também a exclusão de grande parte da população brasileira do processo eleitoral²³¹, assim como a estrutura sindical de natureza autoritária, com grandes sindicatos trabalhistas dependentes do Estado, como será demonstrado mais adiante, na seção destinada à ordem social e os movimentos sindicais.

2.1.2 O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituinte

Durante os anos de 1930-1945, o Supremo Tribunal Federal vivenciou um dos períodos mais difíceis da sua história. Já no decreto que instituía o governo provisório em 1930, foi criado o Tribunal Especial para processar e julgar os crimes políticos e demais crimes que fossem discriminados em sua lei de organização. Dois meses depois, em 3 de fevereiro de 1931, o decreto 19.656 reduziu também a composição numérica de ministros da Corte de quinze para

²³⁰ LEAL, Hamilton. História das Instituições Políticas do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1962, p. 587.

²³¹ Apesar do aumento percentual de votantes nas eleições de 1945, com o alistamento de mulheres, a Constituição de 1946 manteve a exclusão dos analfabetos do processo eleitoral. Cf. NICOLAU, Jairo. História do Voto no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

onze, com a divisão em duas turmas e o estabelecimento de regras para abreviação dos julgamentos²³².

Em seguida, apenas alguns dias depois, Getúlio Vargas aposentou compulsoriamente seis membros do Supremo Tribunal Federal: o procurador-geral da República Antonio Joaquim Pires de Carvalho e Albuquerque e os ministros Edmundo Muniz Barreto, Geminiano da Franca, Godofredo Cunha, Pedro Afonso Mibielle e Pedro Joaquim dos Santos. Foram nomeados, nessa mesma ocasião, dois novos ministros: João Martins de Carvalho Mourão e Plínio de Castro Casado²³³.

A remoção de ministros por ato do poder Executivo foi um fato nunca antes visto ao longo da história republicana brasileira, dando claros sinais dos tempos autoritários que estavam por vir. Até o início do Estado Novo, segundo a historiadora Emilia Viotti da Costa, consta-se que praticamente todos os ministros nomeados durante a Primeira República já se encontravam ausentes no Tribunal²³⁴.

Com a Carta Política de 1937, houve, ainda, a redução da idade para aposentadoria compulsória dos ministros do Supremo Tribunal Federal, de 75 para 68 anos²³⁵. Essa medida atingiu diretamente outros cinco ministros da Corte: o Presidente Edmundo Lins, o Vice-Presidente Hermenegildo de Barros e os Ministros Aaulfo de Paiva, Cândido Motta Filho e Carlos Maximiliano²³⁶.

De igual modo, a Carta de 1937, apesar de manter boa parte das competências atribuídas ao STF, vedou ao Judiciário conhecer e julgar “questões exclusivamente políticas”. Restringiu também o controle de constitucionalidade exercido pela Corte na medida em que previa que o Executivo, quando julgasse necessário “ao bem-estar do povo ou à promoção do interesse nacional”²³⁷, poderia submeter novamente ao exame do Congresso os casos em que o STF declarasse inconstitucional determinada lei.

Após a dissolução do Congresso Federal, nesse mesmo ano, a necessidade de apoio dos parlamentares nas decisões deixou de ter relevância para fins de restrição dos poderes da Corte.

²³² COSTA, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Ieje, 2001, p. 66.

²³³ *Ibid.*, p. 66.

²³⁴ O ministro Antonio Bento de Faria, nomeado por Artur Bernardes em 1925, foi um dos únicos ministros da Primeira República a permanecer no STF até o fim do Estado Novo. *Ibid.*, p. 70.

²³⁵ Tal previsão encontrava-se expressa no art. 91, “a” e art. 156, “d” da Carta Política de 1937. Posteriormente, a Constituição de 1946 elevou para 70 anos, sendo esse nível etário mantido até hoje. Nesse sentido, afastou-se do modelo consagrado pela Constituição Republicana de 1891, que possibilitava a permanência dos ministros na Corte após os 70 anos. MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 4a. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 21.

²³⁶ RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal: 1930-1963*, vol. 4 - tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 40.

²³⁷ COSTA, Emilia Viotti da. *Op. Cit.*, p. 74.

A partir desse momento, Getúlio Vargas poderia apenas confirmar a aplicação de um de seus decretos-leis, anulando qualquer decisão do Supremo Tribunal Federal que coincidissem com os interesses do governo²³⁸.

Por essas razões, ao discorrer sobre sua aposentadoria compulsória, o Ministro Hermenegildo de Barros, em uma carta ao Presidente Edmundo Lins, destacou que a história mostraria que a Constituição de 1937 possibilitou que o Presidente da República tivesse em suas mãos o controle, simultaneamente, dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário²³⁹. De fato, o STF, com base nas medidas adotadas, transformou-se em um importante instrumento do regime.

Nesse período, Vargas extinguiu também o poder de autogoverno e de autoadministração conferida ao STF a partir da prerrogativa institucional de eleger, dentre seus próprios membros, o Presidente e o Vice-Presidente da Corte. Com o Decreto-lei nº 2.770, de 11 de novembro de 1940, essa competência passava a ser exclusiva do Presidente da República, por tempo indeterminado²⁴⁰.

Após o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, após a derrocada do regime varguista com o golpe de Estado de 29 de outubro de 1945, o país ficou sob o comando do Ministro José Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal. Ocorre que o referido Presidente do STF havia sido nomeado para o Supremo Tribunal por Getúlio Vargas, durante a vigência do Estado Novo²⁴¹.

Nesse sentido, os juristas Paulo Bonavides e Paes Leme sustentam que, nesse momento, houve uma transferência do poder de uma maneira que apenas aparentava ser legitimamente democrática:

“Instaurou-se assim a ‘ditadura togada’ e o Estado Novo teve ainda um aparente prosseguimento jurídico, depois da posse mesma do Presidente da República e durante o funcionamento do Parlamento constituinte, ambos eleitos pelo povo, o que, em face da Carta de 1937, então inexistente para uns e para outros irrevogada, conforme a média do entendimento geral dos mais abalizados juristas da época, era uma contradição, um absurdo, uma perplexidade.

Sem embargo de haver sido o fruto de 29 de outubro, o Governo Linhares não deixa de ostentar perante a História um semblante de cumplicidade com o regime da Carta de 1937, Carta que ele formalmente manteve na medida em que nela fundamentou os

²³⁸ RECONDO, Felipe. Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 16.

²³⁹ RODRIGUES, Lêda Boechat. História do Supremo Tribunal Federal: 1930-1963, vol. 4 - tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 40.

²⁴⁰ MELLO FILHO, José Celso de. Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República). 4a. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 14.

²⁴¹ Em 16 de dezembro de 1937, sob a vigência da Carta de 1937, Getúlio Vargas nomeou José Linhares para ministro do Supremo Tribunal Federal. No dia 26 de maio de 1945, foi também nomeado pelo Presidente para ocupar a vaga de Presidente do STF, em substituição a Eduardo Espínola. RODRIGUES, Lêda Boechat. *Op. Cit.*, p. 40.

atos constitucionais das Emendas nº 13 e 15, referentes aos poderes do Colégio constituinte.”²⁴²

Inclusive, na primeira sessão preparatória, no dia 02 de fevereiro de 1946, o Deputado Café Filho levanta uma questão de ordem a fim de questionar a obediência às Leis Constitucionais nº 13 e 15, expedidas pelo “ditador Linhares”, conforme expressão utilizada pelo referido deputado²⁴³. Em seguida, questionou também a presença do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro Valdemar Falcão, ao dissertar sobre a presença de um “corpo estranho” no Congresso Nacional, representante do Poder Judiciário, que não havia recebido, assim como os parlamentares, “o mandato do povo”.

Destaca-se que, nesse momento de instauração da nova ordem democrática, seguiram atuando na Corte Suprema muitos outros ministros nomeados durante a vigência do Estado Novo. Dentre esses, tem-se os ministros Frederico de Barros Barreto (1939-1963); Aníbal Freire da Fonseca (1940-1951); José de Castro Nunes (1940-1949); Orosimbo Nonato da Silva (1941-1960) e Álvaro Goulart de Oliveira (1942-1950)²⁴⁴.

Para além da participação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, enquanto chefe do Executivo, no início da Assembleia Constituinte de 1945-1946, e da manutenção de grande parte dos ministros nomeados no regime anterior no STF, não foram muitas as influências dessa Corte ao longo do processo constituinte. À época, o Judiciário não possuía o poder e as diferentes atribuições que passou a exercer após 1988²⁴⁵.

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1946, não houve um aumento significativo das competências destinadas a essa Corte. Essa Carta buscou restabelecer, formalmente, um sistema liberal-democrático, com o equilíbrio e a independência dos três poderes, sem muitas novidades nessa seara. Por meio desse novo texto constitucional, ficou assegurada novamente a autonomia do Poder Judiciário para eleição de seu Presidente e Vice-Presidente e a tradição do controle de constitucionalidade das leis

Vamireh Chacon relata que, durante esses anos de experiência democrática pós-Estado Novo, o Poder Judiciário enfretava uma série de contratempos. Assoberbado pelas mais diferentes tarefas advindas de um Estado patrimonialista, pela dificuldade de promover o acesso

²⁴² BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 376.

²⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Constituinte. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 2 de fevereiro de 1946, pág. 2. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=R&DataIn=2/2/1946#/.

²⁴⁴ COSTA, Emilia Viotti da. O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania. São Paulo: Ieje, 2001, p. 70.

²⁴⁵ RECONDO, Felipe. Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 17.

à justiça a todos e pelos demais problemas de ordem estrutural, de competência e institucional, o Judiciário ressentia-se pelas suas deficiências²⁴⁶.

O jornalista Felipe Recondo complementa essa fala ao sustentar que o Supremo Tribunal Federal, “até 1988, era um poder que, na realidade política do país, se encontrava abaixo dos demais”²⁴⁷. Por certo, não havia equilíbrio entre os três poderes nos primeiros anos da República. Os poderes Executivo e Legislativo, nessa ordem, preponderavam sobre o Judiciário, fazendo com que a sua atuação durante esse período seja até hoje objeto de poucos estudos.

Nada obstante, convém destacar alguns pontos em que houve significativa atuação da Corte nesse período, como na primeira sessão do STF sob a vigência da Constituição de 1946, no dia 20 de setembro de 1946, que foi marcada pelo julgamento de diversos pedidos e recursos de *habeas corpus*²⁴⁸, decorrentes, em sua maioria, de perseguições políticas e lesões provocadas por abuso de autoridade durante o regime deposto.

Outrossim, ressalta-se também que foi nesse momento pós-1946 que o Supremo Tribunal Federal se debruçou com maior afinco nas questões afeitas ao modelo federalista brasileiro e ao controle de constitucionalidade, conforme previsto no texto constitucional. Em 17 de julho de 1947, durante o julgamento da Representação nº 94, que arguia a inconstitucionalidade dos dispositivos relativos ao regime parlamentarista na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o Ministro Relator Castro Nunes acabou por fixar os princípios do controle abstrato de normas estaduais e federais²⁴⁹.

Tal colocação veio a ser introduzida posteriormente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, alargando a competência originária do STF ao definir uma nova redação à alínea *k*, do art. 101, inciso I da Constituição de 1946. De acordo com o referido dispositivo, o Supremo poderia processar e julgar originariamente “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República”²⁵⁰.

²⁴⁶ CHACON, Vamireh. *Vida e morte das Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 190.

²⁴⁷ RECONDO, Felipe. *Op. Cit.*, p. 21.

²⁴⁸ MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 4a. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 30.

²⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Representação nº 94, de 17 de julho de 1947, Rel. Min. Castro Nunes, Arquivo Judiciário 85/31, p. 34-35.

²⁵⁰ Art. 2º. BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União, 06 de dezembro de 1965.

Essa medida inserida na Constituição de 1946 acarretou um vigoroso passo no sentido de se estabelecer o controle concentrado de constitucionalidade²⁵¹. Muitos constitucionalistas atualmente defendem que a implantação desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro complementou os mecanismos já existentes, possibilitando a defesa direta do sistema jurídico objetivo²⁵² e reduzindo o número de processos submetidos à Corte.

Por outro lado, alguns autores associam a criação da ação de controle abstrato de constitucionalidade, com a EC nº 16/1965, a uma forma de submissão do STF à ditadura militar recém-instaurada naquele momento. De acordo com os professores Rodrigo Brandão e Daniel Capecchi Nunes, havia grande proximidade entre a origem dessa ação e o posterior Ato Institucional nº 2, que limitou profundamente a independência do Poder Judiciário²⁵³.

De fato, verifica-se que a atuação e as decisões dos ministros do STF durante esse período buscaram conciliar a autonomia da Corte com o mínimo de enfrentamento ao governo vigente²⁵⁴. A Corte, em algumas ocasiões, concedia *habeas corpus* a fim de libertar presos políticos, porém nunca contestava as determinações dos militares, demonstrando certa passividade e apreensão com a instauração de conflitos que pudessem levar ao descrédito das suas decisões²⁵⁵.

2.2 Ordem social e os movimentos sindicais

A Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929, a construção do socialismo soviético, assim como o surgimento do totalitarismo e a crise das economias liberais propiciaram a busca por novos caminhos na política. A consequência foi a criação de melhores condições para a “formulação de programas políticos autonomistas em torno da estruturação de um Estado nacional”²⁵⁶ com perfil mais centralizado, intervencionista e quase sempre autoritário.

Esse Estado nacional, base do chamado *nacional-estatismo*, tinha como ambição a construção de uma identidade única para cada povo através do Estado, o qual consideravam o

²⁵¹ VELOSO, Zeno Augusto Bastos. Controle Jurisdicional de Constitucionalidade. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 3ª. ed., 2003.

²⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 7a. ed., 2016, p. 1043-1044.

²⁵³ BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, 2018, p. 167.

²⁵⁴ RECONDO, Felipe. Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 19-21.

²⁵⁵ Destaca-se, ainda, a simpatia declarada à intervenção dos militares e a participação do presidente do STF, Ribeiro da Costa, no golpe militar em abril de 1964. *Ibid.*, p. 25.

²⁵⁶ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 19.

melhor meio para articular a vontade nacional na busca por um processo autônomo de modernização. Em oposição ao liberalismo, esse modelo defendia a lógica dos “interesses nacionais” e da “justiça social”²⁵⁷.

Com efeito, esse pensamento esteve muito presente e orientou o governo do Estado Novo. Os direitos sociais, em especial os direitos trabalhistas, foram incorporados no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma forte atuação estatal. A consagração desses direitos decorreu de um processo de barganhas políticas, que foi controlado por Getúlio Vargas, inicialmente através da repressão e posteriormente com a utilização de políticas sociais clientelistas²⁵⁸.

De acordo com o cientista político Wanderley dos Santos, identifica-se na política econômico-social desse período o conceito de “cidadania regulada”, implícito na prática do governo de Vargas, que pode ser compreendido como um modelo de cidadania:

“cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.”²⁵⁹

Com base nesse conceito, a cidadania estaria relacionada à profissão e os direitos dos cidadãos restringiriam-se aos direitos reconhecidos pela lei, a partir do lugar que ocupassem no processo produtivo²⁶⁰. Dessa maneira, Werneck Vianna sustenta que a legislação trabalhista à época decorreu de uma estratégia política do governo para marginalizar uma grande parcela da população, que não eram considerados cidadãos por não se enquadrarem na regulamentação, bem como para exercer um controle corporativo sobre as entidades de organização operária²⁶¹.

Somada às medidas governamentais para resolução das questões relativas às demandas dos trabalhadores industriais, foi promulgada também, no ano de 1931, uma nova lei de sindicalização, a qual regulamentava a sindicalização operária e patronal e fixava os sindicatos

²⁵⁷ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 20.

²⁵⁸ GOMES, Angela Maria de Castro. A Invenção do Trabalhismo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 3a. ed., 2005.

²⁵⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 103.

²⁶⁰ A pressão de diversos segmentos da sociedade brasileira pela regulamentação de suas ocupações demonstra como esse conceito de “cidadania regulada” se disseminou no país. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Op. Cit.*, p. 103.

²⁶¹ WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e Sindicato no Brasil. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, p. 37.

por profissão. Essa nova lei não apenas definia quem poderia participar dos sindicatos, como também vinculava seu funcionamento ao registro junto ao Ministério do Trabalho²⁶².

Assim, durante o período de 1931-1934, o Estado inicia uma nova prática intervencionista, não apenas atuando sobre o mercado de trabalho, mas também restringindo a autonomia da vida associativa operária, com base no teor da nova legislação sindical. Contudo, nesse momento, os sindicatos, pelo menos nos centros urbanos, continuavam contando com os canais institucionais recém-criados, conservando boa parte da sua autonomia²⁶³.

Ressalta-se que, em 1932, inaugurou-se também um documento jurídico fundamental, a carteira de trabalho, a qual possibilitava o registro do histórico dos empregados, ao fixar a profissão do trabalhador, e garantia uma série de direitos trabalhistas. Ao mesmo tempo, elaborava-se um excessivo conteúdo legislativo a fim de categorizar as profissões, na área urbana e facilitar a implementação das novas leis²⁶⁴.

Posteriormente, na breve fase inaugurada pela Carta de 1934, instituíram-se, ainda, preceitos constitucionais destinados a assegurar a autonomia e a pluralidade sindicais, embora tenham sido atenuados pelo decreto federal nº 24.694, de 12 de julho de 1934, que dispunha em sentido contrário. Em verdade, esse contexto de aparente emancipação do movimento sindical acabou coincidindo com o aumento da política de intervenção estatal sobre o mercado²⁶⁵.

No entanto, entre o binômio mobilização/desmobilização é esse último que acaba se revestindo de caráter essencial no reforço da estrutura corporativa. A fim de conter as correntes autonomistas e assumir o papel de representante das classes subalternas, o Estado busca liquidar as organizações independentes, com a repressão de seus líderes e a cooptação de outros membros. A partir desse momento, ocorre a implementação de uma nova política, combinando a coerção e a manipulação do consenso por meio da via corporativa, sendo apoiada por todas as facções das classes dominantes, inclusive os liberais²⁶⁶.

Assim, nos anos seguintes, a partir de 1935, tem-se início uma radical transformação no movimento sindical, com a Lei de Segurança Nacional e o amadurecimento de elementos autoritários, que passariam a ter sua forma institucionalizada com a Carta de 1937:

“Fechados os sindicatos autônomos, presas suas lideranças, ampliado o consenso antiliberal, de 1935 a 1937 o Estado Novo aguardava apenas o momento da sua consagração constitucional, constituindo-se numa realidade de fato, a partir da

²⁶² SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 104.

²⁶³ WERNECK VIANNA, Luiz. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, p. 38.

²⁶⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Op. Cit.*, p. 105.

²⁶⁵ WERNECK VIANNA, Luiz. *Op. Cit.*, pp. 38 e 197.

²⁶⁶ *Ibid.*, pp. 142 e 197.

desmobilização pela violência das classes subalternas e sua inclusão no interior da ordem corporativa.”²⁶⁷

Nesse sentido, a Carta Política de 1937 partiu do conceito prévio de que os sindicatos eram órgãos delegados do poder público, ou seja, agência de natureza pública. Com base nesse sistema de colaboracionismo, presente no corporativismo, o governo pretendeu trazer a mobilização da classe operária para dentro dos sindicatos, colocados sob maior controle do Estado por meio do Ministério do Trabalho e de uma razoável fiscalização das leis trabalhistas²⁶⁸.

Destarte, com a outorga da Constituição de 1937, e a conseqüente instauração do Estado Novo, ocorre um reforço do corporativismo, a partir da criação de uma maior dependência do Estado para os sindicatos brasileiros, com a negação da existência de conflito entre diferentes classes e a absorção do indivíduo para o interior do Estado²⁶⁹. A partir desse momento, a população economicamente ativa passa a ser dividida entre os regulamentados, por categoria profissional, e os não regulamentados. Apenas o primeiro grupo teria o direito de se associar a sindicatos, os quais deveriam ser reconhecidos pelo Estado²⁷⁰.

É nesse contexto que o cientista político Wanderley dos Santos afirma que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e a publicização dos sindicatos constituíram os três parâmetros a partir dos quais passou-se a definir a cidadania dos indivíduos. Os direitos sociais partiam, em grande medida, dos direitos das profissões, que só existiam através da regulamentação estatal. A carteira de trabalho comprovava a existência de um vínculo entre o Estado e os cidadãos, sendo, “em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”²⁷¹.

Para o historiador José Murilo de Carvalho, essa situação propiciou o fortalecimento da chamada “estadania”, caracterizada pela busca por melhorias através da construção de alianças com o Estado e o contato direto com os poderes públicos²⁷². Essa prática clientelista baseada na distribuição de direitos sociais mediante a cooptação de trabalhadores para o interior do sindicalismo corporativo foi tão bem engendrada que acabou por permear toda a relação posterior entre a o Estado e a sociedade.

²⁶⁷ WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e Sindicato no Brasil. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, p. 203.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 214.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 222.

²⁷⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 105.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 105.

²⁷² CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 61.

Ademais, apesar da Carta de 1937 trazer a ideia de que seria facultativa a sindicalização individual, isso não significava que os contratos coletivos celebrados pelos sindicatos não seriam obrigatórios a todos que representavam. De igual modo, apenas as organizações sindicais reconhecidas por lei poderiam servir como mediadoras entre o trabalhador e uma empresa ou o Estado.

Os casos de dissídio entre a classe patronal e os trabalhadores sindicalizados seriam levados à Justiça do Trabalho, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 1.237, de 1º de maio de 1939. Essa era uma maneira de evitar que as tensões evoluíssem para conflitos abertos no mercado. Basicamente, a institucionalização da Justiça do Trabalho, que pela Carta de 1937 não pertencia ao Poder Judiciário, conferia-lhe “o poder de prolatar sentenças normativas, de cumprimento obrigatório para as partes envolvidas no litígio”²⁷³.

Nada obstante, como logo se percebeu, apenas o controle dos sindicatos não seria capaz de ocasionar o controle da massa de assalariados. A questão da publicização dos sindicatos levou ao esvaziamento da sua capacidade de mobilização, que correspondia a meras funções de intermediação com o Estado. Foi assim que a lei sindical de 1939 inovou ao designar aos sindicatos uma série de papéis específicos, “a fim de torná-los mais atrativos para a massa teoricamente representada por eles, como através da criação de cooperativas de crédito e consumo, de escolas, assistência médica, entre outras”²⁷⁴.

O Decreto-lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940, que criou o chamado imposto sindical, também fez parte de uma campanha do governo Vargas em favor de uma sindicalização em massa, a partir do esforço em conceder aos sindicatos funções de mobilização²⁷⁵. De acordo com o referido decreto, todo empregado, independente de ser sindicalizado, deveria pagar compulsoriamente um imposto anual ao sindicato, no valor de um dia de trabalho²⁷⁶.

Mais adiante, as diversas leis trabalhistas publicadas a partir de 1930 – referentes aos direitos elementares do direito do trabalho, tais como os sindicatos, o sistema de previdência social e a Justiça do Trabalho - deram origem à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Nesse momento, a ideia de colaboração das classes e do trabalho como ato patriótico consolida-se como uma das bases da política de Vargas, sem dispensar a força coercitiva do Estado.

²⁷³ WERNECK VIANNA, Luiz. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, p. 226.

²⁷⁴ *Ibid.*, 227.

²⁷⁵ *Ibid.*, 232.

²⁷⁶ A expressão “imposto sindical” só foi modificada para “contribuição sindical” com o Decreto-Lei nº 27, de 14 de novembro de 1966, durante o regime militar.

No plano dos direitos elementares do trabalho, a CLT incorporou a legislação do salário mínimo e os benefícios da previdência social, limitou a jornada de trabalho, disciplinou o direito a repouso semanal e as férias, dentre outras relevantes inovações²⁷⁷. Outrossim, a questão da intervenção estatal na organização sindical por meio do estabelecimento do princípio da unicidade sindical manteve-se presente. Com base no art. 516 da CLT, não poderia haver mais de um “sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial”²⁷⁸.

Ressalta-se que essa concepção corporativista da ordem sindical, com a determinação de sindicatos únicos regulados pelo poder estatal, já se encontrava presente desde o final do século XIX, “tanto no positivismo sociológico de Augusto Comte, como na ‘doutrina social’ da Igreja Católica, especialmente nas encíclicas *Rerum Novarum* e *Quadragesimo Anno*”²⁷⁹. Assim, vê-se que algumas das principais orientações sobre o sindicalismo nesse momento já haviam sido fixadas antes do Estado Novo, tendo ganhado maior destaque após a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder.

Aliás, importantes juristas como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Francisco Campos, Plínio Salgado atestam que o pensamento autoritário antiliberal foi anterior à década de 1930, tendo se reforçado e se refinado nesse período. Segundo Luiz Werneck Vianna:

“A rigor, o pensamento social no pré-30 se antecipara ao momento da possibilidade de sua implantação. O corporativismo não resultaria de uma construção *ad hoc*, concebida ao sabor das pressões do momento e tendo por fim apenas a arrumação do Estado para compor e recompor frações das classes dominantes em litígio. Consistiu na execução de um projeto elaborado anteriormente, cujos objetivos estavam na modernização do Estado e da sociedade sem deslocar as antigas elites, na diversificação e crescimento da economia e numa nova forma de submeter as classes subalternas ao bloco das classes dominantes.”²⁸⁰

Assim, observa-se que essa estrutura sindical foi colocada verdadeiramente em prática a partir de 1930, sob a égide de Getúlio Vargas, construindo suas bases mediante a criação de legislações que garantiam ao Estado maior controle sobre os sindicatos, tanto em termos financeiros, quanto políticos, ideológicos e organizativos. Ou seja, ao mesmo tempo em que se criavam novas legislações trabalhistas, a aplicação e efetividades desses dispositivos

²⁷⁷ WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e Sindicato no Brasil. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, p. 241.

²⁷⁸ Art. 516. BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – 1943. Diário Oficial da União, 09 de agosto de 1943.

²⁷⁹ CASAGRANDE, Cássio. Associar a CLT ao fascismo é uma mistificação da História. In: CASAGRANDE, Cássio; CARELLI, Rodrigo. Reforma Trabalhista: reflexões críticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 209.

²⁸⁰ WERNECK VIANNA, Luiz. Liberalismo e Sindicato no Brasil. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989, p. 182.

vinculavam-se ao cotidiano do sindicato oficial, sendo um abalo no pequeno, porém ativo, sindicalismo autônomo que vigorava anteriormente²⁸¹.

Sobre essa forma de controle do Estado na atuação dos sindicatos, os professores Ricardo Antunes e Marco Aurelio Santana destacam que se configurava como uma forma clara de desestruturar qualquer experimento de sindicalismo autônomo que tivesse se iniciado no Brasil:

“Travado em suas possibilidades de exercer com liberdade a representação dos interesses do trabalho, o ‘sindicalismo oficial’ criou, desde 1931, a unicidade sindical; consolidou sua estrutura confederativa; ampliou crescentemente sua prática assistencialista, sendo que, no fim da década de 1930, em especial com a criação do imposto sindical e da Lei de Enquadramento Sindical, ampliou ainda mais o controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos, o que se concretizou em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).”²⁸²

Mais adiante, no final de 1942, o Estado Novo começou a dar indícios de sua decadência, a partir de uma crise político-intitucional decorrente do contexto da Segunda Guerra Mundial e do descumprimento recorrente de disposições essenciais da Carta de 1937. Em seguida, as classes dominantes romperam o pacto corporativo que possuíam até então com o governo de Vargas, reivindicando a convocação de uma nova assembleia constituinte.

Ao abordar o cenário político e sindical do período pós-1945, Werneck Vianna relata que o Estado buscou adotar o constitucionalismo liberal no âmbito da organização política, com a Lei Constitucional nº 9 de 1945, e na organização sindical teve como intuito a conservação do sistema da CLT. A “questão nacional” levou Vargas a diminuir seu interesse pelo controle corporativo das classes subalternas, tendo em vista a necessidade de articulá-las no seu plano de defesa política contra determinados setores das classes dominantes²⁸³.

O “queremismo” foi um dos movimentos que se destacou nesse momento, tendo sido fruto de uma aliança entre os assalariados varguistas e os comunistas, aspirando pela redemocratização com a permanência de Vargas, sem importar na aceitação, por parte dessa esquerda operária, da estrutura sindical corporativa. Não obstante, muitos autores, como Francisco Weffort, Carlos Estevam e Maria Herminia, admitem que essa aliança da esquerda operária com os “queremistas” deu base para a persistência da legislação corporativa após a constitucionalização em 1946²⁸⁴.

²⁸¹ ANTUNES, Ricardo; SANTANA, Marco Aurélio. Para onde foi o “novo sindicalismo”? Caminhos e descaminhos de uma prática sindical. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 129.

²⁸² *Ibid.*, p. 130.

²⁸³ WERNECK VIANNA, Luiz. *Op. Cit.*, p. 249.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 250.

Com o fim do Estado Novo e o início do processo de redemocratização, houve um aumento dos conflitos entre os grupos de poder e as massas populares. Esse período compreendido entre o final de 1945 e início de 1946 foi marcado, principalmente, pelo recrudescimento dos movimentos das massas trabalhadoras urbanas e pelo reaparecimento de um partido de base operária, o Partido Comunista do Brasil.

Nesse contexto, o cientista social Luiz Werneck Vianna demonstra ainda que a deposição de Getúlio Vargas, como efetuada no dia 29 de outubro de 1945, deixou claro que as classes econômica e socialmente dominantes não permitiriam a interferência dos “de baixo” durante a transição. Por essa razão, o autor afirma que a instauração da nova ordem em 1945 foi essencialmente antidemocrática, apesar de se revestir de um caráter “liberalizante”:

“As forças triunfantes da redemocratização 'pelo alto' sem Vargas, tendo impedido a consagração constitucional do princípio da autonomia sindical, restringindo o direito de greve e dando seqüência ao papel institucional da Justiça do Trabalho sob o Estado Novo, devolviam ao Estado seu corte hierático e preservavam o corporativismo”.²⁸⁵

A preservação da estrutura corporativista pode ser observada a partir da manutenção da cobrança do imposto sindical - criado pelo Decreto-lei nº 2.377, de 8 de julho de 1940 – e da possibilidade de o Estado intervir nos sindicatos, como de fato o fez em diversas oportunidades. Assim como na ideologia do Estado Novo, o sindicato permaneceu sendo visto como um órgão de colaboração do Estado. Ocorre que, nesse contexto, era clara a contradição na medida em que não compactuava com a ideologia liberal apregoada pelo novo regime.

Ao abordar essa transição política, Wanderley dos Santos sintetiza que o Estado autoritário brasileiro - que em sua visão se estendeu de 1930 a 1945 - buscou sua legitimidade na necessidade de controlar possíveis conflitos sociais nos limites da sobrevivência comunitária, como entendia a elite dirigente. Assim, as instituições sociais, econômicas e sindicais foram moldadas aos propósitos dessa elite no poder²⁸⁶.

Após 1945, passou-se a administrar uma ordem relativamente democrática em um contexto social e político regulado. Apesar da oposição a determinadas práticas e instituições herdadas do Estado Novo, poucas foram as mudanças no regime democrático que perdurou até 1964. Nas palavras do referido cientista político:

“As organizações sociais, entre elas os sindicatos, agora liberadas para uma disputa mais aberta por melhor participação nos benefícios do progresso econômico, cedo encontraram na política repressiva do governo Dutra os limites legais da ação sindical. Intervenções e fechamento de associações operárias se sucederão durante o primeiro governo pós-1945, iniciando-se o ciclo de conquistas sindicais lentas e custosas. A prática de regulamentação das profissões, como batismo cívico, permanece, assim

²⁸⁵ *Ibid.*, pp. 254-266.

²⁸⁶ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 110.

como este permanece como o primeiro degrau de ingresso na arena da cidadania. O segundo patamar estrutura-se em torno da disputa salarial por parte dos atores cívicos já reconhecidos, arbitrada pela Justiça do Trabalho, como antes, apenas agora em ambiente político mais competitivo. A política compensatória, isto é, aquela vinculada ao sistema previdenciário, permanece, como no tempo de Vargas, administrada por representantes do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical.

Esta terá um comportamento dúplice durante o período. Se, no que diz respeito aos ganhos no processo de acumulação, via aumento de salários, coloca-se, naturalmente, ao lado de seus representados, inclusive como recurso de poder *perante o Estado*, comporta-se de maneira reacionária no que concerne às instituições previdenciárias, opondo-se às propostas de parte da elite burocrática governamental para uniformização e unificação dos serviços. Comprometida com a manutenção de um sistema de cidadania estratificada, que lhe dava recursos de poder *perante seus representados*, tentará preservar o sistema de qualquer alteração significativa. O conflito social se estruturará, politicamente, na esfera da acumulação e, burocraticamente, na esfera da distribuição.²⁸⁷

Com efeito, a Constituição de 1946 assegurou o exercício de direitos civis e políticos aos cidadãos brasileiros. Entretanto, quando se tratava de questões relativas aos movimentos populares, de esquerda ou sindicais, o presidente Gaspar Dutra afastava-se sobremaneira da legalidade. Foram adotadas muitas medidas repressivas no sentido de dificultar a reorganização dos sindicatos, inclusive com a proibição de eleições sindicais e restrições ao Movimento Unificador dos Trabalhadores (MUT), que havia se organizado na fase final do Estado Novo com o objetivo de construir um sindicalismo trabalhista autônomo.

Conforme disserta João Almino, durante o governo Dutra, a relativa autonomia do movimento sindical e o crescimento do movimento operário que existira entre meados de 1945 começou a ser objeto de controle severo. Apoiado em dispositivos repressivos da CLT, e posteriormente no Decreto 9.070/46, “o governo retomou a prática das intervenções sobre os sindicatos que se solidarizassem com as greves”²⁸⁸.

Ademais, verifica-se que o Estado Novo conseguiu preservar-se na ordem que o sucedeu não apenas com a participação dos partidos PSD e PTB na Assembleia Nacional Constituinte, mas com a manutenção da política desenvolvimentista e demais medidas econômicas. Outros traços do autoritarismo no âmbito social se fizeram presentes, como a negativa de voto aos analfabetos, o retorno do controle das classes subalternas dos campos ao sistema coronelista e das cidades à estrutura corporativista²⁸⁹.

Nesse momento pós-1945, a saída dos conflitos sociais do interior das instituições herdadas do Estado Novo não trouxe consigo uma resposta institucional de mesma dimensão,

²⁸⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 111.

²⁸⁸ ALMINO, João. *Os Democratas Autoritários. Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 88.

²⁸⁹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, pp. 276-278.

tendo por resultado “a radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, as quais, associadas à capacidade cadente do Estado de produzir e de alocar recursos terminaram por produzir o contexto de paralisia governamental e administrativa de fins de 1963”²⁹⁰.

Ao mesmo tempo em que o Estado crescia em aspectos formais, este se tornava cada vez mais incapaz de tomar iniciativa na vida política, em razão de uma desarticulação interna herdada do período anterior. Assim, os movimentos sindicais buscaram, dentro dessa crescente debilidade das instituições corporativas, maneiras de se intruduzir no aparato estatal. Especialmente entre os anos de 1960-1963, tem-se o fortalecimento do movimento grevista, como uma forma de alcançar suas reivindicações autonomamente, fora dos limites institucionais²⁹¹.

Tal situação, segundo Wanderley dos Santos, auxilia também na compreensão da ascensão do movimento militar em 1964. Após pouco menos de vinte anos de vigência de um relativo regime democrático, este demonstrou-se incompatível com a “ordem de cidadania regulada”. Em razão da resistência conservadora inerente ao modelo de cidadania regulada, o conflito com as classes subalternas contribuiu para o rompimento dessa democracia limitada, novamente por via autoritária²⁹².

2.3 A transição incompleta: o colapso do regime liberal-democrático instaurado pela Constituição de 1946

O período pós-1945 foi marcado pelo início da polarização da chamada Guerra Fria, momento histórico de intensas disputas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética. Durante o final da década de 1940, recomeçava a perseguição oficial aos comunistas. Em meio a esse cenário caótico, os partidos políticos encontravam dificuldade para lidar com o temor e os desafios populistas, ao mesmo tempo em que aumentavam as acusações de corrupção eleitoral em pleitos sucessivos²⁹³.

Nesse contexto, apesar da Constituição Federal de 1946 buscar a redemocratização do país a partir da adoção de uma estrutura de regime democrático em seu texto normativo, foram

²⁹⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 113.

²⁹¹ BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946. *In*: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras*, vol. V (1946). 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 16.

²⁹² SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Op. Cit.*, p. 113.

²⁹³ CHACON, Vamireh. *Vida e morte das Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 189.

mantidas, durante sua vigência, instituições construídas no modelo do Estado Novo. Por essa razão, é possível afirmar que, durante esse período, o Brasil experimentou a democracia de uma maneira parcial, sendo ainda muito limitada pelo clientelismo, pelo corporativismo e por demais práticas que prejudicavam a sua efetividade.

Desde o início de seu mandato, o primeiro presidente da redemocratização, Eurico Gaspar Dutra, utilizou-se de uma política governamental autoritária na medida em que manifestamente desrespeitava os preceitos da Constituição recém promulgada. Alguns aspectos cruciais que demonstram as marcas autoritárias no início dessa experiência democrática consistem, especialmente, na repressão ao partido comunista e aos avanços dos movimentos sociais e sindicais.

Desse modo, relata o jurista Pontes de Miranda que a Constituição de 1946, assim como a de 1934, estava “exposta à reacionária mentalidade dos dirigentes, oligocratas inveterados e dos juízes, educados, esses, no mais intransigente liberalismo manchesteriano ou indisfarçadamente ditatoriais”²⁹⁴. Essas visões extremas acerca das referidas Constituições prejudicaram sobremaneira não apenas o seu prestígio moral, mas também a consolidação das instituições democráticas.

O texto da Carta de 1946 revelava as contradições e os conflitos de interesses entre os diferentes grupos representados, direta ou indiretamente, na Constituinte:

“Os industriais queriam se libertar da legislação fiscalizadora implantada pelo Estado Novo. Ao mesmo tempo, desejavam conservar os subsídios e as vantagens conseguidas naquele período, como também as medidas de controle impostas aos operários. Estes, por sua vez, pressionavam para obter maior liberdade de organização e autonomia em relação ao Estado, pleiteando o reconhecimento do direito de greve, proibido pela Carta de 1937 [...] Intelectuais, artistas, estudantes, jornalistas e profissionais da classe média reclamavam a abolição da censura, o restabelecimento das garantias civis e a suspensão das medidas de exceção. As oligarquias estaduais desejavam restabelecer plenamente o princípio federativo e recuperar o poder perdido em favor da União.”²⁹⁵

Aliás, ao analisar o perfil dos parlamentares presentes na Assembleia Constituinte de 1946, é possível verificar que muitos desses defensores de uma reconstrução democrática e federalista, na prática, eram nomes relacionados ao poder oligárquico local e regional da República Velha. Tratavam-se de grupos que haviam perdido uma parcela do seu poder e influência com a instauração do Estado Novo em 1937 e o conseqüente modelo centralizador de Vargas.

²⁹⁴ PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1946 - Tomo I. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960, p. 9.

²⁹⁵ COSTA, Emilia Viotti da. O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania. São Paulo: Ieje, 2001, p. 115.

É com base nesse cenário que o cientista político Vamireh Chacon sustenta que em nenhum momento, desde a instalação da Constituinte de 1946 até o final de sua vigência com a intervenção militar de 1964, se cogitou verdadeiramente da modificação no paralelo “Quarto Poder corporativo dos conselhos técnicos e empresas estatais, uma constante do Estado patrimonialista-cartorial”²⁹⁶.

De fato, Maria do Carmo Campello preleciona que a restauração democrática de 1945 não produziu uma substituição radical dos grupos de poder, apesar da exigência de uma reformulação político-institucional:

“Se em 1945 foi deposto o Presidente Vargas, na liderança do processo de redemocratização do país manteve-se a mesma elite política que comandava o regime deposto e sob sua direção promoveram-se as primeiras eleições nacionais e a formulação da Carta Constitucional de 1946, que deixou praticamente intacto, em pontos cruciais, o arcabouço institucional do Estado Novo. Uma leitura mesmo superficial da história política de 1943-1946 mostra sem ambiguidades que a maciça maioria dos legisladores e políticos responsáveis pela formulação teórica da vida partidária democrática nacional não só não se renovara, como também, o que é mais contundente, era a mesma que na década anterior havia encontrado nas doutrinas antiliberais a solução para os problemas políticos que o país enfrentava.”²⁹⁷

Nesse mesmo sentido, João Almino disserta que os “democratas autoritários” apenas se preocupavam com a defesa das elites em face da burocracia estatal, não dos empregados. A luta interna contra o fascismo se limitava especificamente à oposição ao ditador. Questões relacionadas à autonomia sindical, ao direito de greve e à liberdade partidária, no geral, recebiam restrições, menores ou maiores, com base no interesse particular de cada partido no referido tema²⁹⁸:

“Foi principalmente contra este Vargas “ameaçador” e não exatamente contra o Estado Novo que foi dirigido o golpe de estado dos liberais, em outubro de 1945. Este golpe de estado representou, neste sentido, a ascensão dos liberais, que, apesar da sua linguagem de cores democráticas, mantiveram a estrutura legal corporativista do Estado Novo durante o governo provisório de 29 de outubro de 1945 e 31 de janeiro de 1946. Esta última data é a da posse do Presidente eleito em 2 de dezembro: o General Eurico Gaspar Dutra, candidato de um dos partidos criados por Vargas (Partido Social Democrático), mas que não contara com o apoio deste, a não ser, já depois do golpe, e no momento decisivo, pouco tempo antes das eleições.”²⁹⁹

Logo, a democracia representativa, estabelecida a partir de 1946, era conservadora, tendo em vista que não buscava se livrar da opressão do poder, mas, ao contrário, tinha como objetivo a eliminação das ameaças ao poder econômico e político estabelecido. Assim, pode-se

²⁹⁶ CHACON, Vamireh. *Op. Cit.*, p. 187.

²⁹⁷ SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 64.

²⁹⁸ ALMINO, João. *Os Democratas Autoritários. Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980, pp. 353-355.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 63.

dizer que era conservadora no sentido de que o liberalismo surgiu apenas como uma ideologia que transferia sua efetivação para o futuro, quando houvesse uma ruptura pelo poder então estabelecido neste momento³⁰⁰. Definia-se como uma democracia autoritária, uma vez que os grupos economicamente dominantes demonstravam uma preferência por uma repressão seletiva a uma repressão indiscriminada.

Os intercâmbios políticos, que se expressavam anteriormente por meio do Congresso, penetraram em todas as camadas da sociedade, levando às decisões políticas a terem um caráter cada vez mais obscuro e incontrolável. De igual modo, o corporativismo se expandiu para todos os níveis da sociedade, fazendo com que o Poder Executivo se agigantasse, mais uma vez, frente aos Poderes Legislativo e Judiciário³⁰¹.

Em outras palavras, apesar do retorno à separação formal dos poderes, do pluralismo partidário e das eleições diretas com a Carta de 1946, houve a sobreposição desses institutos à estrutura anterior, “marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória”³⁰².

Assim, mais do que a vitória de uma ideologia autoritária, observou-se a legitimação e a infiltração desse pensamento entre diferentes camadas da sociedade brasileira. Sustentam Paulo Bonavides e Paes de Andrade que:

“a Constituição de 46 não logrou fazer-se presente no dia-a-dia do povo, nem mesmo demonstrar que era instrumento de participação e mudança. A ditadura do Estado Novo criou o mito de que as conquistas, como a legislação, por exemplo, não significavam conquistas, mas dádivas do poder e do seu chefe. A maioria das lideranças políticas, ao invés de trilharem o duro caminho do esclarecimento e da penetração dos mecanismos de decisão democrática pelo tecido social, preferiram o caminho fácil do populismo, no estilo inaugurado por Vargas. As exceções, as honrosas exceções, sempre existiram e sempre existirão, mas a verdade é que a grande maioria não optou por realizar, tornar efetivo os princípios consagrados pela Constituição, e que deveriam ser as aspirações máximas de nosso povo. 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 ambiguidade se tornaria insustentável por muito tempo.”³⁰³

³⁰⁰ ALMINO, João. Era uma vez uma Constituinte: Lições de 1946 e questões de hoje. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 70.

³⁰¹ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 410.

³⁰² SOUZA, Maria do Carmo Campello. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1990, pp. 105-106.

³⁰³ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 410.

Somem-se a isso as crescentes pressões para a emergência de uma democracia das massas, ainda desorganizadas, porém cada vez mais urbanizadas. Entre os anos de 1959 e 1963, ocorreu uma onda de movimentos grevistas, de uma proporção sem precedentes, revelando o descrédito do governo nas camadas mais populares. Seus salários e rendimentos eram corroídos pela inflação, a qual não possuía nenhum dispositivo de controle³⁰⁴.

Essas pressões ensejaram diferentes reações por parte das forças conservadoras, levando a confrontos entre diferentes forças políticas. Por um lado, as oposições liberais comemoravam a associação com o capital estrangeiro, mas continuavam combatendo a figura do Estado intervencionista e a aliança do governo com os sindicatos urbanos. Por outro lado, as esquerdas e os trabalhadores questionavam o “entreguismo” do governo e passaram a ignorar os índices de crescimento assim que a inflação começou a subir³⁰⁵.

Foram realizadas sucessivas tentativas de golpes de Estado pelas elites autoritárias até lograrem êxito com a intervenção militar de 1964. Nesse contexto, a incongruência entre o permanente *affair* com o autoritarismo e a existência de um modelo constitucional de orientação claramente liberal em sua essência, fortaleceu ainda mais o movimento golpista³⁰⁶.

Conforme disserta o historiador Daniel Aarão Reis, era nítida a marca da tradição autoritária do Estado Novo na experiência republicana iniciada em 1945:

“o autoritarismo era evidente na exclusão do jogo político de amplas camadas populares, por analfabetos; no estrito controle estatal das estruturas corporativas sindicais, herança intocada da ditadura varguista; no domínio incontrastado dos monopólios latifundiários – e do poder dos senhores de terra sobre a maioria da população, ainda vivendo no campo, onde a lei mal chegava ou não chegava; na repressão intermitente dos movimentos populares, na tutela militar, onipresente, característica da República brasileira desde sua fundação.”³⁰⁷

Verifica-se, ainda, que os militares, que auxiliaram na derrubada de Getúlio Vargas, não estavam satisfeitos com os rumos que tomavam a democracia naquele momento, mas não se empenharam na tentativa de auxiliar a implantação de uma democracia efetiva. Ao contrário, os responsáveis pela promoção do golpe militar de 1964, alegando estarem preocupados com a modernização do país, assim como Vargas no período pós-revolucionário de 1930, se comprometeram a fortalecer o Poder Executivo³⁰⁸.

³⁰⁴ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 26.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 27.

³⁰⁶ JAGUARIBE, Hélio. Considerações Finais. In: JAGUARIBE, Helio; IGLÉSIAS, Francisco; SANTOS, Wanderley; CHACON, Vamireh; COMPARATO, Fábio. Brasil, Sociedade Democrática. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1985, pp. 436-437.

³⁰⁷ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 17.

³⁰⁸ À época, era comum os Presidentes se apoiarem nas Forças Armadas, que lhes ofereciam força absoluta ou sumariamente os depunham, a depender dos interesses envolvidos. Dessa forma, assim como nas Repúblicas

Além disso, apesar da representação proporcional dos partidos ter conferido maior sensibilidade à representação popular, permitindo que diferentes grupos tenham voz, esse sistema favoreceu também a multiplicação dos partidos, enfraquecendo tanto o Governo quanto as oposições. Entre 1945-1964, à exceção de Dutra, nenhum presidente foi eleito por maioria absoluta. Assim, a maioria dos pequenos partidos “tendiam à barganha com o partido mais numeroso, do Governo”³⁰⁹ a fim de se manter na política.

Inclusive, tal fato foi muito marcante, mesmo com a institucionalização dos partidos políticos nacionais na Constituição de 1946. Ocorre que esse modelo foi introduzido de modo muito incipiente, tendo em vista que não trouxe uma maior preocupação com o controle das eleições nessa ocasião. Assim, as coligações acabavam sendo administradas por lideranças políticas estaduais, não ocorrendo a formação de partidos políticos de caráter efetivamente nacional.

Some-se a isso a intensificação do presidencialismo durante vigência da Constituição de 1946, com a hipertrofia dos poderes do chefe do Executivo federal, devido a essa precária organização dos partidos³¹⁰. Aliás, o próprio modelo de presidencialismo da referida Constituição acarretou levantes militares e tentativas de golpes de Estado de intensidades diversas até seu êxito em 1964.

Aliomar Baleeiro destaca, dentre outros, a agitação durante a eleição presidencial de Vargas em 1951 e seu suicídio em agosto de 1954; o golpe de Estado do General Lott, depondo o presidente interino Antônio Carlos Luz; os levantes de Aragarças e Jacareacanga contra o presidente Juscelino Kubitschek entre 1956-1957 e as inúmeras tentativas de golpe para evitar a posse do vice-presidente João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros, bem como o golpe final, que levou ao regime militar de 1964³¹¹.

Em suma, muitos fatores auxiliam na compreensão do término dessa breve experiência democrática entre dois períodos autoritários, dentre esses destaca-se principalmente: (1) o baixo nível de institucionalização dos partidos democráticos no Brasil e (2) a capacidade dos militares

hispano-americanas, o militarismo passou a condicionar o presidencialismo no Brasil. BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 411.

³⁰⁹ BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. Constituições Brasileiras, vol. V (1946). Brasília: Senado Federal, 3a. ed., 2012, p. 16.

³¹⁰ A atrofia do sistema partidário, enquanto entidade política, auxilia na compreensão da atrofia do poder legislativo, uma vez que a institucionalização do poder legislativo está intimamente relacionada ao bom desenvolvimento do sistema partidário. Cf. SOUZA, Maria do Carmo Campello. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 107.

³¹¹ Em complemento, destacam-se, ainda, outros momentos conturbados nesse período, tais como a aprovação da Emenda nº 4 de 1961, que instituiu o parlamentarismo no Brasil, assim como a emenda nº 6, de 1963, que retornou com o modelo presidencial menos de dois anos depois. BALEEIRO, Aliomar. *Op. Cit.*, pp. 18-20.

de cooptar alguns desses partidos para apoiar seu regime e as modificações que visavam instaurar³¹².

Ao longo dos quase vinte anos de vigência da Constituição Federal de 1946, as práticas corporativistas coexistiram com outras ações liberais e “o regime anunciado pomposamente como uma volta ao Estado liberal e democrático revelou-se, com o tempo, elitista, excludente, marcado por práticas oligárquicas, clientelistas, autoritárias e corporativistas”³¹³, levando à tensões crescentes e, posteriormente, ao golpe militar de 1964. Nesse período, a referida Carta foi sendo, gradualmente, desmantelada e substituída por emendas e atos institucionais, até a outorga da Constituição de 1967, proposta oficialmente pelo AI-4.

³¹² BETHELL, Leslie. *Politics in Brazil under the Liberal Republic, 1945–1964*. In: BETHELL, Leslie. *Brazil Since 1930*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 95.

³¹³ COSTA, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Ieje, 2001, p. 108.

3 A CONSTITUINTE DE 1987-1988: A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Durante o período militar, as novas leis e atos institucionais do governo reduziram drasticamente a participação da população, estabelecendo também um mecanismo de bipartidarismo consentido a fim de evitar a ascensão, no interior das instituições, de políticos opositores ao modelo adotado. Com isso, após o golpe em 1964 até meados da década seguinte, o país experimentou o agravamento progressivo das medidas violentas adotadas pelo Estado, inclusive com a criação de aparatos institucionalizados de repressão³¹⁴.

Caminhando para o final da década de 1970, o aprofundamento da crise econômica, o aumento dos índices de desemprego, bem como as constantes repressões à participação política acarretaram a perda de sustentação do regime vigente, com a incitação de movimentos que visavam à redemocratização. O governo militar, atento aos sinais de que já não conseguiria sobreviver por muito mais tempo, em razão da perda de sua capacidade de concentrar totalmente o poder político, começou a revogar a maior parte da legislação repressiva.

Nesse contexto, teve início o processo de transição lenta e gradual desse regime, que culminou na edição de uma emenda à Constituição de 1967/69 com o objetivo de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. Observa-se que essa foi a primeira – e única - Constituinte brasileira a começar no seio do regime anterior³¹⁵, não significando uma ruptura com o passado, do ponto de vista formal e constitucional. Outro ponto que traduz essas características peculiares da ANC de 1987-1988 é o fato de ter sido formada com a presença de senadores que já exerciam seus mandatos no Congresso Nacional³¹⁶.

Com efeito, é possível verificar que esse processo de liberalização política no Brasil foi muito controlado pelos dirigentes autoritários, tendo os “membros de sua elite civil garantido não só sua sobrevivência política como ampla participação no poder após a democratização”³¹⁷. As Forças Armadas alcançaram prerrogativas políticas que as mantiveram como figuras políticas centrais, sobretudo em momentos de crise, e os antigos dirigentes autoritários também garantiram que não seriam julgados pelos crimes cometidos durante o período de repressão política.

³¹⁴ FICO, Carlos. História do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 62.

³¹⁵ BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de dezembro de 1965, Seção 1, p. 12374.

³¹⁶ PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e as regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 12.

³¹⁷ ARTURI, Carlos S. O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o caso brasileiro. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 17, nov. 2001, p. 12.

Nada obstante os pontos destacados acima, essa Carta não deixou de sinalizar também o quadro constituinte instalado em 1987, tendo em vista que constituiu uma resposta frente aos mais de vinte anos de práticas autoritárias e de repressão às liberdades públicas³¹⁸. A oposição, com o apoio da igreja católica, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e setores civis da classe média, se mobilizou e foi conquistando cada vez mais espaço na vida política.

Por essa razão, não se pode dizer que esse processo foi integralmente controlado pelo governo na medida em que ainda havia, por parte dos grupos radicais do movimento de 1964, uma “vocação perpetu ista”, que foi abalada pela erosão completa da legitimidade do regime e pela descrença da Naç o³¹⁹. De fato, foram inúmeras as organizações que se posicionaram e atuaram nesse clima de distensão, a tal ponto que a abertura democrática se tornou uma situação, a princípio, incontrolável.

Em um primeiro momento, a discussão acerca da Constituinte acabou sendo ofuscada pela campanha em prol da sucessão presidencial por voto direto, que culminou no histórico movimento das Diretas-j ³²⁰. Essa demanda pelas eleições diretas, apesar de ter tomado grandes proporções, acabou sendo rejeitada³²¹. Naquele momento, o governo ainda possuía a maioria no Congresso, “de modo que era impossível conseguir a aprovação da Emenda Dante de Oliveira sem o apoio de parlamentares governistas”³²².

Assim, a Nova República nasceu por meio da escolha indireta de Tancredo Neves para a presidência da República. Por motivo de doença, Tancredo não conseguiu tomar posse no dia 15 de março de 1985 e acabou falecendo algumas semanas depois. O vice-presidente pela Aliança Democrática, José Sarney, ficou responsável então pelo avançar do processo de restauração democrática. Dentre suas principais medidas nesse momento estava o envio ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, de uma proposta de convocação de Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição Federal de 1988, resultado dessa ANC, ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” e foi a oitava na história do Brasil³²³ desde a proclamação da independência, tendo sido elaborada dentro de um período de 20 meses por 558 constituintes.

³¹⁸ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*, Editora OAB, 2002, p. 451.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 452.

³²⁰ *Ibid.*, p. 453.

³²¹ A PEC n  5, de 2 de março de 1983, popularmente chamada de “Emenda Constitucional Dante de Oliveira”, que dispunha sobre o restabelecimento das eleições diretas para o cargo de presidente da República após o fim do regime militar, foi derrubada pela Câmara dos Deputados no dia 25 de abril de 1984.

³²² FICO, Carlos. *História do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Contexto, 2016, p. 101.

³²³ No caso de não se considerar a Emenda Constitucional n  1/1969 uma nova Constituição, a Carta de 1988 seria a sétima Constituição brasileira.

Em meio a uma transição composta por uma Assembleia heterogênea, houve espaço para muitos conflitos. Pode-se dizer, inclusive, que os contornos da ordem social vigente no país, assim como as delimitações dos poderes atualmente, são consequências diretas desses embates entre diferentes perspectivas.

Desse modo, a referida Constituição, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, buscou não apenas resgatar o rol de direitos sociais, econômicos e políticos, que haviam sido suprimidos em larga escala no período ditatorial, como também ampliar a diretriz das Constituições anteriores no que dizia respeito aos Direitos Fundamentais³²⁴. Ao mesmo tempo, o processo de elaboração dessa Carta acabou sendo responsável também pela manutenção de aspectos indesejáveis na nova ordem democrática brasileira, como será estudado a seguir.

3.1 A Assembleia Nacional Constituinte e os novos partidos políticos

No dia 28 de junho de 1985, o Presidente da República, José Sarney, encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição de 1967 - PEC nº 43/1985 - a fim de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. Após as votações e a realização de modificações pontuais no projeto através de pareceres, a proposta se converteu na Emenda Constitucional nº 26 de 1985.

Destaca-se a peculiaridade dessa emenda ao alterar a norma que disciplina o processo de modificação da Constituição, tendo atuado o Congresso Nacional em um primeiro momento como poder constituído e, posteriormente, como poder constituinte:

“Ao promulgar emenda alterando o relato da norma que autoriza os procedimentos para emendar, o receptor (poder constituído) se põe como emissor (poder constituinte). Isto é, já não é a norma que autoriza os procedimentos de emenda que está sendo acionada, mas uma outra, com o mesmo relato, mas com outro emissor e outro receptor. É uma norma nova, uma norma-origem. Uma norma que prevê procedimentos modificadores de um sistema normativo, enquanto conjunto de normas-atores-comportamentos, tem um caráter constitutivo. Isto é, trata-se de norma que constitui ela própria o comportamento que prevê.”³²⁵

Nesse caso, a troca no padrão de funcionamento do sistema ocorreu de maneira sutil, tendo em vista que a legalidade não foi rompida “pela invocação do art. 48 da Constituição então vigente, que disciplinava o modo de sua alteração por meio de emendas”³²⁶. Após a emenda nº 26/85 ser promulgada pelo Congresso, em consonância com o previsto nos artigos

³²⁴ TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras*, vol. VII (1988). Brasília: Senado Federal, 3a. ed., 2012, p. 21.

³²⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 10a ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 204.

³²⁶ *Ibid.*, p. 203.

47 e 48 da Constituição de 67/69, esta deixou de ser parte do poder constituído e assumiu o papel de constituinte.

Logo, é possível verificar que a nova ordem constitucional, inaugurada pela Emenda Constitucional nº 26, de 1985, ocorreu no interior do sistema que buscava superar, de forma negociada e dentro da legalidade de uma Constituição autoritária. Em outras palavras, não houve naquele momento uma efetiva ruptura, do ponto de vista histórico ou político, com o modelo vigente, sendo, na prática, mais uma mostra dos mecanismos com que se efetuava a “transição por transação”.

Paralelamente à convocação da Assembleia Nacional Constituinte, com o estabelecimento das condições para sua realização, a referida Emenda trouxe também a anistia como um elemento essencial à construção da nova ordem constitucional que seria instaurada. O art. 4º dispunha que seria “concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares”³²⁷. Essa medida, severamente criticada por diferentes segmentos da sociedade, tinha como objetivo neutralizar as forças contrárias à abertura democrática, propiciando uma maior estabilidade no interior do governo³²⁸.

Ademais, outra questão controversa relacionada ao texto da Emenda nº 26 dizia respeito à participação de senadores que não haviam sido escolhidos para aquela função. Em seu artigo 1º, a referida Emenda previa que “os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”³²⁹.

Esse dispositivo tinha como consequência a consagração dos senadores eleitos em 1982 como constituintes de pleno direito. Foram muitos os questionamentos, até mesmo depois de instaurada a ANC, em relação à manutenção do direito de voto a esses 23 senadores eleitos anteriormente. Alguns setores da sociedade desejavam que essa fosse uma Constituinte livre, soberana e exclusiva, formada apenas por representantes eleitos com o objetivo de elaborar a nova Carta Constitucional.

Naquela época, os impasses acerca da influência desses parlamentares nos rumos da ANC decorriam da existência dos chamados “senadores biônicos”³³⁰, eleitos via Colégio

³²⁷ Art. 4º. BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de dezembro de 1965, Seção 1, p. 12374.

³²⁸ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 453.

³²⁹ BRASIL. *Op. Cit.*, p. 12374.

³³⁰ O termo “biônico” fazia referência ao seriado da televisão norte-americana “*the six million dollar man*”, no qual o protagonista, após quase morrer em um acidente de avião, tem seu corpo reconstituído por implantes em

Eleitoral estadual e não pelo voto direto³³¹. Durante as eleições de 1978, que renovaria dois terços do Senado pelos próximos oito anos, cada estado ficou responsável pela eleição de dois senadores, sendo um escolhido pelo voto direto e outro pelo do respectivo estado.

Essa medida fazia parte das mudanças na lei eleitoral constantes no “Pacote de Abril” (Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977) a fim de garantir maior participação da ARENA entre os Governadores e Senadores e deter o crescimento da oposição no poder³³². Assim, a polêmica instaurada acerca da presença dos “senadores biônicos” revelou-se não apenas uma questão política, mas também uma busca pela delimitação da intervenção do passado sobre o presente.

Nada obstante as críticas à participação dos parlamentares eleitos em 1982 no processo, prevaleceu a tese dos setores conservadores de que a ANC se caracterizaria como um Congresso Constituinte, isto é, a Câmara e o Senado acumulariam as funções de congressistas e constituintes. Após a conclusão da nova Constituição, os parlamentares cumpririam o restante dos seus respectivos mandatos, no exercício da atividade parlamentar ordinária³³³:

“Houve protestos. O que se propunha, alegava-se, não tinha foros de uma assembleia autêntica, democrática, unicameral. Em vão. O governo, apoiado pelos setores conservadores, citava os precedentes de 1891 e 1945, quando Congressos eleitos haviam incorporado simultaneamente o trabalho de elaborar uma nova Constituição e as tarefas legislativas rotineiras. De mais a mais, esta metodologia estaria mais de acordo com a abertura “lenta, gradual e segura”, e negociada, que se desenrolava desde o início do governo Geisel.”³³⁴

Ainda neste mesmo ano, e antes do início das eleições para a Constituinte, o então presidente José Sarney baixou o Decreto nº 91.450/85, instituindo, assim como pretendia Tancredo Neves, uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Essa Comissão, que contava com 50 personalidades ilustres, ficaria responsável pela elaboração de um anteprojeto a ser utilizado como base para a nova Carta Magna³³⁵.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ficou conhecida como Comissão Afonso Arinos em razão do seu presidente, o jurista, ex-deputado federal e ex-senador, Afonso

uma cirurgia experimental milionária, ganhando também poderes biônicos. Como retribuição por terem salvado a sua vida, o personagem começa a trabalhar para o governo norte-americano como um agente especial. Na política brasileira, os governadores e senadores “biônicos” - não escolhidos pela população - eram considerados um mecanismo do Estado para influenciar nos rumos da nação. SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988.

³³¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 156.

³³² SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988, p. 323.

³³³ CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: Segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 19.

³³⁴ REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. Locus: Revista de História, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, p. 280.

³³⁵ CARVALHO, Luiz Maklouf. *Op. Cit.*, p. 20.

Arinos de Melo Franco. Embora fosse um constitucionalista liberal, vinculado em sua trajetória política a partidos reconhecidamente de direita – UDN, PFL e PSDB -, o jurista escolhido para presidir a Comissão possuía uma visão mais harmônica entre a ordem econômica e os direitos sociais.

Tal característica foi marcante no extenso projeto elaborado pela Comissão, com 436 artigos no corpo permanente e mais 32 nos atos de disposição transitórias. O teor progressista e democrático do projeto, assim como a opção pelo regime parlamentarista, desagradou o presidente José Sarney, fazendo com que desistisse de remetê-lo à futura Constituinte e o encaminhasse diretamente ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado³³⁶. Não se pode negar, contudo, que o texto elaborado pela Comissão e a própria figura de Afonso Arinos exerceu grande influência intelectual na elaboração da Constituição de 1988³³⁷.

Aliás, o referido projeto dessa Comissão revelou, desde cedo, as dificuldades estruturais no processo de transição, como a ausência de articulação social e de política suprapartidária, essencial para se definir as propostas de mudança para país e para superação do autoritarismo. A Comissão foi duramente criticada também por diversos setores da esquerda, com a justificativa de que estaria intervindo de modo indevido na soberania da ANC. Em razão dessa impasses, ficou notória a necessidade de um projeto constitucional detalhista, já que não seria possível alcançar um consenso³³⁸.

Nas palavras de Aspásia Camargo e Eli Diniz, o que se observou durante esses anos de transição foi um deslocamento para a Constituinte da “responsabilidade de articular um pacto que nem os partidos, nem o governo, nem as associações civis nem os empresários e os trabalhadores, foram capazes de operacionalizar”³³⁹. Havia uma esperança de que a Constituição pudesse compatibilizar os interesses dos diferentes segmentos da sociedade.

Desse modo, foi assim, sem planos e sem um anteprojeto oficial, que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 teve início, em um domingo, no dia 1º de fevereiro de 1987, após as eleições para os membros da Constituinte no dia 15 de novembro de 1986. Contando,

³³⁶ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 454.

³³⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 158.

³³⁸ CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989, p. 13.

³³⁹ *Ibid.*, p. 13.

a princípio, com 559³⁴⁰ integrantes, a sessão solene foi presidida pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro José Carlos Moreira Alves³⁴¹.

Em seu discurso de abertura, o Ministro do STF, Moreira Alves considerou a instalação da Assembleia Nacional Constituinte “o termo final do período de transição, com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra um ciclo revolucionário”³⁴². Inicialmente, o Ministro fez uma longa exposição sobre as raízes do constitucionalismo desde a Idade Média, passando, em seguida, para uma análise da evolução das Constituições republicanas a partir de 1891.

Observa-se que a mesma emenda nº 26/1985 à Constituição de 1967/69, que havia convocado a Assembleia Nacional Constituinte, estabeleceu que esse ato solene de abertura dos trabalhos seria realizado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, como uma forma de “homenagem ao Poder Judiciário”³⁴³. Pode-se dizer que tal medida representava, em caráter simbólico, a possibilidade da inserção do STF nos debates da Assembleia Constituinte, com a participação desse Poder nos momentos em que se julgasse necessário, como será demonstrado mais adiante.

Em relação à composição da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, Luiz Maklouf Carvalho explicita que:

“Dos 559, eram 487 deputados e 72 senadores. Desses, 23 haviam sido eleitos em 1982 – ainda tinham, portanto, quatro anos de mandato. O PMDB – lotado de ex-arenistas e/ou pedessistas – fez a maior bancada, de 298 deputados (53,3%), numa eleição em que o partido ganhou de lavada, no último suspiro do Plano Cruzado, elegendo 26 de 27 governadores. A segunda bancada, com 133 parlamentares, era do PFL – o aliado da Aliança Democrática que levara à eleição indireta de Tancredo e Sarney, em 15 de janeiro de 1985. O PDS vinha em terceiro, com 38, seguido de: PDT, 26; PT, 16; PL, 7; PDC, 6; PSB, 2; PCB, 7 e PCdoB, 7. Do total, 274 eram calouros, apenas 26 eram mulheres, e 217 tinham passagem pela ARENA e/ou PDS, partidos de apoio à ditadura (1964-1985). A idade média era 48 anos, e 486 (86,9%) tinham curso superior, a maioria bacharéis em Direito (243) e médicos (49).”³⁴⁴

A revogação do Ato Institucional nº 2 e a conseqüente extinção do bipartidarismo possibilitou que todas as novas legendas disputassem as eleições para a Assembleia Nacional

³⁴⁰ No site da Câmara dos Deputados, os números incluem os 35 suplentes, totalizando 594 parlamentares. Nada obstante, a maior parte da doutrina utiliza o número de 559 integrantes. A lista completa, em ordem alfabética, dos parlamentares que integraram a Constituinte está disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes. Acesso em 08 nov. 2018.

³⁴¹ CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: Segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 18.

³⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. 2 de fevereiro de 1987, p. 3. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/001anc02Fev1987.pdf#page=3>. Acesso em 08 nov. 2018.

³⁴³ *Ibid*, p. 3.

³⁴⁴ CARVALHO, Luiz Maklouf. *Op. Cit.*, p. 19.

Constituinte³⁴⁵. Nada obstante, é possível constatar, com base nas decisões tomadas durante o processo constituinte, que, ainda assim, a maioria dos membros da constituinte adotava um posicionamento conservador.

Nesse sentido, apesar da reforma partidária ter representado um avanço no processo de abertura democrática, foi também uma estratégia do governo com o intuito de dividir a oposição e manter a transição sob controle³⁴⁶. Não era apenas uma forma de garantir que o primeiro presidente após a ditadura fosse eleito via Colégio Eleitoral, mas também uma tentativa de reduzir as chances de a oposição alcançar a maioria dos votos.

Aliás, os três partidos que obtiveram a maior parcela das cadeiras do Congresso Nacional possuíam origens em comum, apesar de suas divergências internas. Os dois partidos em atuação no período do bipartidarismo, MDB e Arena, se converteram, respectivamente, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e no Partido Democrático Social (PDS). Já o Partido Frente Liberal (PFL) originou-se da dissidência de membros do PDS, que discordavam em relação aos nomes indicados para a sucessão presidencial em 1985³⁴⁷.

O PMDB, partido que obteve a maior bancada, com ampla maioria dos parlamentares eleitos, havia se beneficiado do chamado “Plano Cruzado”, lançado pelo Governo no dia 28 de fevereiro de 1986. Os resultados imediatos desse Plano possibilitaram a redução da inflação e promoveram uma significativa redistribuição de renda, conquistando a simpatia de muitos eleitores. Assim, o PMDB conseguiu eleger não apenas a maior bancada do Congresso como também “todos os governadores de estado, à exceção do Sergipe, que ficou a cargo do PFL”³⁴⁸.

Aparentemente, com as eleições para deputados e senadores confirmando a força do PMDB e a proeminência da Aliança Democrática entre esse partido e o PFL parecia simples a aprovação de uma Constituição vinculada estritamente aos interesses das forças conservadoras. No entanto, “aquela maioria estava permeada de contradições internas, e a história da Constituinte evidenciaria maior complexidade do que estes números brutos pareciam indicar”³⁴⁹.

³⁴⁵ Além dos partidos políticos já existentes, formaram-se mais vinte e três partidos, dentre os quais destacam-se o PSB e o PL. Com a legalização dos partidos comunistas, participaram também o PCB e o PC do B, originado de uma cisão no interior do. REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 148.

³⁴⁶ KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 3-12, out. dez., 2001, p. 08.

³⁴⁷ RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, pp. 42-43.

³⁴⁸ REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. Locus: Revista de História, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, p. 281.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 282.

A Constituinte de 1987 iniciou seus trabalhos em uma situação ainda mais desconfortável que suas predecessoras, principalmente por conta das diversas discussões internas com relação aos caminhos que se deveria seguir, sem um texto oficial que lhe servisse de base. Conseqüentemente, em função dos primeiros conflitos relacionados aos poderes da Constituinte em face da ordem vigente, o Regimento Interno só foi aprovado em 24 de março de 1987³⁵⁰, quase dois meses após o início das sessões.

Superadas as discussões acerca da aprovação do Regimento Interno, iniciou-se o período de instalação e deliberação das Comissões Temáticas, subcomissões e da Comissão de Sistematização. Em verdade, foi a partir do início desses dos trabalhos que ocorreram os momentos mais críticos da transição constitucional³⁵¹. Certas temáticas mais sensíveis, tais como as limitações às forças armadas, as disposições transitórias, o tempo de duração do mandato do Presidente e as questões eleitorais foram objeto de ampla discussão.

De acordo com o referido Regimento, a Constituição seria elaborada em duas etapas. A primeira etapa contaria com oito Comissões Temáticas³⁵², cada qual com três subcomissões, nas quais os constituintes seriam divididos por meio de indicação dos líderes partidários³⁵³. Já na segunda etapa, as propostas encaminhadas pelas 24 subcomissões seriam avaliadas por uma Comissão central, chamada de Comissão de Sistematização, composta por 93 parlamentares. Após aprovado, o projeto seguiria para o Plenário, para ser votado em dois turnos.

Essas Comissões e subcomissões seriam responsáveis pela criação de um texto base, para a formulação de um anteprojeto, com a participação da sociedade, que poderia propor emendas populares³⁵⁴. No entanto, sua atuação inicial, altamente descentralizada, provocou uma onda de críticas severas.

³⁵⁰ Esse Regimento Interno teve como relator o Senador Fernando Henrique Cardoso e foi promulgado como Resolução nº 2 de 1987 da ANC. Em seu livro sobre o processo constituinte, Adriano Pillatti sintetiza com maestria o debate ocorrido durante a elaboração do referido Regimento. Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e as regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 29-52.

³⁵¹ PILATTI, Adriano. *Op. Cit.*, p. 47.

³⁵² As comissões temáticas ficaram divididas em: (1) Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; (2) Comissão da Organização do Estado; (3) Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; (4) Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; (5) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; (6) Comissão da Ordem Econômica; (7) Comissão da Ordem Social; (8) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, pp. 35-40.

³⁵³ CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: *Segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 21.

³⁵⁴ O Regimento Interno previa, de maneira inovadora, o recebimento de emendas populares, desde que subscritas por no mínimo 30 mil eleitores, em listas organizadas por pelo menos três entidades. De fato, em sua primeira etapa, a Constituição foi uma “festa cívica”. As comissões temáticas ouviam, em audiências públicas, diversos depoentes, de índios e sindicalistas a intelectuais das mais diferentes regiões do Brasil. Cada segmento,

Segundo os professores Paulo Bonavides e Paes Andrade:

“Da parte das correntes reacionárias de oposição, não houve indulgência nem compreensão para as dificuldades então atravessadas pelo colégio da soberania. Ninguém atentava para os fatores adversos e os pressupostos negativos debaixo dos quais o corpo complexo e heterogêneo da Constituinte trabalhava, manipulando um pluralismo extremamente fragmentário no que tange a valores, interesses, princípios e tendências, cuja homogeneização exigia hercúleo esforço dos relatores, com prazos atropelados pelo vulto e quantidade das emendas produzidas. Muitas não raro conflitantes e redundantes, algumas obscuras, outras mais apropriadas à legislação ordinária, sem nenhum vínculo com a matéria constitucional [...] A enorme prolixidade da primeira forma do anteprojeto, bem como o desalinho de sua linguagem, a pobreza, a fragilidade da redação constitucional, a presença de algumas regras absurdas ou confusas, o conflito e redundância de várias normas produziam o desalento ou prefiguravam o caos, ao mesmo passo que excitavam em quase todos os domínios de opinião a malevolência e o perverso intento de desmoralizar a Assembleia Nacional Constituinte.”³⁵⁵

Com o tempo, a Comissão de Sistematização se tornou a mais poderosa de todas, com uma grande influência na condução do projeto, sendo evidente o poder centralizador do relator, o deputado Bernardo Cabral. De acordo com o deputado, seu trabalho enquanto relator da constituinte era, ao mesmo tempo, técnico e político. No âmbito político, significava ouvir a todos, contatar autoridades dos Poderes de Estado, de todos os níveis da federação, e buscar atender aos interesses de diferentes segmentos sociais³⁵⁶.

Nesse sentido, a etapa de sistematização levou a alterações consideráveis no trabalho produzido pelas Comissões Temáticas e subcomissões, gerando o “Projeto A”. A alternativa encontrada, então, pelos insatisfeitos com o trabalho realizado pela Sistematização foi a alteração do Regimento a fim de facilitar as mudanças no plenário após as emendas da referida Comissão³⁵⁷.

De fato, nos meses finais do ano de 1987, a Constituinte se agitou em torno dessa questão da reforma regimental, com parlamentares questionando os poderes da Comissão e gerando uma das mais graves polêmicas durante o processo de elaboração da lei maior. Nesse contexto, os insatisfeitos com os rumos da Constituinte - principalmente com o anteprojeto consideravelmente mais à esquerda que a média, com a aprovação do parlamentarismo e com

socialmente organizado, queria garantir a inclusão de suas reivindicações na nova Constituição. CARVALHO, Luiz Maklouf. *Op. Cit.*, p. 22.

³⁵⁵ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*, Editora OAB, 2002, pp. 457-458.

³⁵⁶ CABRAL, Bernardo. O Processo Constituinte no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, n. 31, 2009, p. 49.

³⁵⁷ As regras estabelecidas no Regimento dificultavam sobremaneira as mudanças, em plenário, no projeto aprovado pela Comissão de Sistematização ao estipular maioria absoluta (280 votos) para rejeição do que havia sido aprovado pela Comissão, que poderia ter, no máximo, 93 votos. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, pp. 222-223.

os quatro anos de mandato para os presidentes da República - formaram um movimento suprapartidário, de caráter visivelmente conservador³⁵⁸.

Essa articulação conservadora autodenominada “Centrão” fez prevalecer a mudança do Regimento, na sessão dia 3 de dezembro de 1987³⁵⁹, com 290 votos a favor e 16 contra. Inicialmente, havia muito temor de que o Centrão imprimisse um caráter expressamente conservador na redação da Carta Constitucional. No entanto, em pouco tempo, foi possível verificar que a aparente unidade não era tão sólida quanto se supunha a princípio. Existia nesse grupo uma heterogeneidade dos componentes que dificilmente seria superada³⁶⁰.

Aliás, a doutrina constitucional brasileira relata que, nesse momento, havia uma distinção suprapartidária muito marcante dos parlamentares, que podiam ser divididos em dois grandes grupos, o bloco conservador e o bloco progressista. O primeiro grupo era o “Centrão”, de orientação conservadora, composto “pela fração majoritária da bancada do PMDB, usualmente rebelde em face das orientações progressistas do líder, pelas bancadas do PDS, PFL, PL e, salvo algumas questões pontuais, PDC e PTB”³⁶¹. Tratava-se de um grupo marcadamente heterogêneo e de difícil organização, que procurava agir em prol da manutenção do *status quo*.

Já o segundo grupo, também conhecido como “bancada de esquerda”, foi formado por uma associação das bancadas de pequenos partidos, como o do PCB, PCdoB, PDT, PSB e PT, com uma fração minoritária do PMDB, e posteriormente do PSDB também³⁶². O grupo em questão, embora fosse numericamente inferior, se apresentava de maneira mais organizada e ansiava por mudanças, principalmente nas matérias atinentes aos direitos dos trabalhadores e à reforma agrária.

O começo do ano de 1988 marcou uma nova etapa na condução dos trabalhos dos constituintes. Compreendia-se que era necessário transpor os obstáculos à redação final da Carta para que tivesse fim o período de transição e fosse inaugurado um período de maior estabilidade no país. No dia 27 de janeiro de 1988, às vésperas de completar um ano de

³⁵⁸ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 460.

³⁵⁹ Essa foi uma das sessões mais conturbadas da história do Congresso Nacional, com membros de diversos partidos se retirando do Plenário após uma tentativa frustrada de acordo. Encabeçados pelo líder Mario Covas, a maioria dos peemedebistas se retiraram do local, assim como “numerosos parlamentares de esquerda filiados aos pequenos partidos”. BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 461.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 462.

³⁶¹ PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e as regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 13.

³⁶² Logo após o fim do primeiro turno das votações, em julho de 1988, o PSDB foi criado, a partir de uma dissidência do PMDB, comandado por figuras relevantes na Constituinte, como Fernando Henrique Cardoso e Mario Covas. PILATTI, Adriano. *Op. Cit.*, p. 13.

funcionamento, a ANC votou, em primeiro turno, o preâmbulo e os primeiros cinco artigos do projeto, que compunham o Título I:

“O primeiro substitutivo apresentado pelo grupo [Centrão], atinente ao Preâmbulo da Constituição, foi derrotado em 27 de janeiro, evidenciado a necessidade de negociação com as forças mais à esquerda. Foi preciso estabelecer-se um acordo político sobre o Preâmbulo, que envolveu a inclusão de alusão à participação direta no povo no exercício da soberania popular – menção que os conservadores preferiram evitar. A partir daí, surgiu a praxe de entabulação de negociações prévias, conduzidas pelos líderes partidários sob o comando de Ulysses Guimarães, buscando acordos sobre os textos-base antes das votações, deixando para a disputa apenas os pontos em que não houvesse conciliação possível. Tal procedimento viabilizou a aprovação da maior parte da Constituição por folgada maioria, com votações mais apertadas e polarizadas apenas para dispositivos e questões específicas.”³⁶³

Essa busca pelo consenso levou o Plenário a recuperar uma parte significativa do conteúdo do anteprojeto inicial, anterior aos substitutivos estabelecidos pelo Centrão. No entanto, três pontos controvertidos, chamados de “buracos negros”, permaneceram sem a maioria para aprovar o projeto inicial, tampouco os substitutivos do Centrão. Tratavam-se dos temas relacionados à “definição do direito de propriedade, disciplina da reforma agrária e greve dos servidores públicos”³⁶⁴.

Ainda no primeiro turno das votações, o dia 22 de março de 1988 ficou marcado por ser o dia em que foi alcançado, pela primeira vez, o *quórum* máximo, como todos os 559 parlamentares presentes no local³⁶⁵. Essa foi a data escolhida para se decidir duas das questões mais sensíveis naquele momento, qual seja, a forma de governo que seria adotada no país e o tempo de mandato. Em razão de uma aliança entre o Centrão e as bancadas do PT e do PDT, foi aprovado o sistema presidencialista de governo com mandato de 5 anos.

Nesse sentido, os professores Paulo Bonavides e Paes de Andrade relatam que:

“Respeitante ao sistema de governo, a preferência da Assembleia recaiu sobre o presidencialismo, cuja continuidade no país ficou aprovada por 343 votos contra 213, tendo havido três abstenções.

Com relação ao mandato presidencial, a Constituinte deu ao presidente os cinco anos de exercício na Presidência da República que ele mesmo fixara em discurso à nação, proferido no dia 19 de maio de 1987, quando disse estar renunciando a um ano de seu mandato constitucional estabelecido em seis anos pela Carta então vigente. A aprovação dessa redução se deu por 304 votos contra 223”.³⁶⁶

Essa questão relacionada ao mandato presidencial voltou a ser discutida no dia 02 de junho, perto do fim do primeiro turno de votações, quando foi votado o Ato das Disposições Transitórias. Nessa ocasião, a maioria dos presentes aprovou - por 328 votos contra 222 – que

³⁶³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2a. ed., 2014, p. 168.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 168.

³⁶⁵ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 464.

³⁶⁶ *Ibid.* p. 464.

o mandato do presidente José Sarney terminaria no dia 15 de março de 1990 e as eleições seriam convocadas no ano anterior, para o dia 15 de novembro de 1989³⁶⁷.

Após o encerramento do primeiro turno, a Assembleia Nacional Constituinte vivenciou uma de suas maiores crises em razão dos desentendimentos entre o Congresso Nacional e Palácio do Planalto. No dia 26 de julho de 1988, José Sarney apareceu, em rede nacional, pela televisão e rádio, para criticar os trabalhos na elaboração da nova Constituição, principalmente por não aceitar a redução do seu mandato.

O Presidente da Assembleia Nacional, Ulysses Guimarães, não tardou em responder a ofensiva, convocando a cadeia nacional de rádio e televisão, no dia seguinte, para proferir um discurso sobre a “Constituição Cidadã”³⁶⁸. Em seu discurso, ressaltou o trabalho competente dos constituintes e as dificuldades da ANC ao versar sobre matérias complexas e muitas vezes controvertidas.

O segundo turno das votações teve início nesse mesmo dia, 27 de julho, e ocorreu de maneira muito mais célere que o anterior. Acredita-se que essa constante tensão entre as relações do Legislativo constituinte e o Executivo fez com que a Assembleia definisse o fim das votações do segundo turno em menor tempo a fim de que fosse promulgada logo a nova Constituição.

Assim, o “Projeto B”, conforme denominação após as últimas alterações no primeiro turno, foi objeto de discussão até o dia 1º de setembro. Em seguida, o texto aprovado em segundo turno, foi encaminhado para uma Comissão de Redação, que apesar de ser responsável apenas pelas questões linguísticas e de técnica legislativa do projeto, acabou aprovando muitas alterações no texto constitucional, dando origem ao Projeto C.

Por fim, entre os dias 14 e 22 de setembro de 1988, o projeto foi discutido e votado. Nessa votação final na Assembleia Nacional Constituinte, aprovou-se o Projeto definitivo por 474 votos favoráveis e 15 contrários, com 6 abstenções. Praticamente todos os líderes partidários foram a favor da aprovação da nova Constituição, “com exceção do líder do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, que marcou a posição do seu partido contrária à Carta – então considerada excessivamente conservadora pela agremiação”³⁶⁹.

Desse modo, no dia 5 de outubro de 1988, após 20 meses de trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, sendo considerado o

³⁶⁷ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 464.

³⁶⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 169.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 169.

processo decisório mais longo da história constitucional do país. Observa-se que, em torno da ANC – que durante todo o período de atividade se tornou o centro das atenções do país – foram travados os grandes confrontos políticos da época, em especial aqueles afeitos ao estatismo, ao regime presidencialista e aos direitos sociais.

3.1.1 Influências e Inspirações do texto constitucional

Como já vinha se delineando desde a apresentação do primeiro Projeto, de relatoria do deputado Bernardo Cabral, em junho de 1987, “a Constituição de 1988 foi um texto profundamente marcado pelas tradições nacional-estatistas, centralistas e verticais”³⁷⁰. No tocante à ordem econômica e financeira, ficou evidente também seu aspecto conservador. Ao mesmo tempo, esse texto constitucional apresentou relevante compromisso com as liberdades democráticas e os direitos sociais, manifestando também um viés popular³⁷¹ e preocupado, ao menos formalmente, com a mudança das relações políticas e sociais.

Conforme salientam os professores Cláudio Pereira e Daniel Sarmento, as principais inspirações externas na Carta Magna de 1988 foram as Constituições de Portugal, de 1976, e da Espanha, de 1978:

“Tanto Portugal como a Espanha haviam atravessado, cerca de uma década antes, processos de redemocratização, com a superação do autoritarismo – pela via revolucionária, no caso de Portugal, e por meio de um processo de transição pactuada, no caso da Espanha. Ambos os países tinham optado pela reorganização estatal em bases democráticas, com a manifestação do poder constituinte originário, da qual resultaram constituições que priorizaram os direitos fundamentais, revestidas de forte teor social.”³⁷²

Logo, de modo semelhante aos casos espanhol e português, a elaboração dessa Constituição brasileira ocorreu como um fenômeno singular no processo de transição de um regime autoritário para o democrático. Como característica comum a esses países, tem-se o estabelecimento de uma democracia em seus aspectos doutrinários - com a prescrição de direitos, garantias e liberdades públicas - em oposição ao passado autoritário e repressivo³⁷³.

Por trazer uma concepção social do constitucionalismo, ter passado por diversas Comissões e subcomissões, assim como ter sofrido a pressão de diferentes segmentos sociais e

³⁷⁰ REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, p. 290.

³⁷¹ *Ibid*, p. 290.

³⁷² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 171.

³⁷³ MIRANDA, JORGE *et al.* El Proceso Constituyente. Deduciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 76. Abr-Jun, 1992, p. 8.

lobbies – que visavam a inclusão de demandas específicas – houve também uma expansão da matéria constitucional tratada³⁷⁴. Aliás, a Constituição de 1988 é considerada a mais longa e analítica da história constitucional brasileira não apenas pela incorporação de um vasto conjunto de matérias, mas também por trazer um alto grau de detalhamento.

Os parlamentares e grupos que se articulavam em prol de determinados interesses na Constituinte não se contentavam com o mero reconhecimento de suas pautas na Constituição. Havia uma pressão pela “consagração de regras específicas e detalhadas, que os colocassem a salvo de incertezas quanto às concretizações legislativas ou interpretações judiciais futuras dos dispositivos que lhes favorecessem”³⁷⁵. Esses aspectos do processo constituinte contribuíram em muito para que a Constituição trouxesse normas que usualmente não receberiam estatura constitucional.

Ademais, além da regulamentação de diversos assuntos de duvidoso caráter constitucional, a Constituição de 1988 acolheu em seu texto também diversos princípios indeterminados, porém dotados de forte carga axiológica e de poder de irradiação. Tais características auxiliaram no processo de constitucionalização do Direito brasileiro, “que envolve não só a inclusão no texto constitucional de temas outrora ignorados, ou regulados em sede ordinária, como também a releitura de toda a ordem jurídica a partir de uma ótica pautada pelos valores constitucionais”³⁷⁶.

Outro aspecto relevante da Carta de 1988 diz respeito à organização de seu texto constitucional, inspirado na Lei Fundamental alemã de 1949 e nas constituições europeias do pós-guerra³⁷⁷. Trata-se de uma modificação na ordem dos títulos constantes na Constituição: as constituições brasileiras anteriores começavam pela estrutura do Estado e posteriormente abordavam os direitos fundamentais. Em contraposição, a Carta de 1988 inicia seu texto versando sobre os direitos e garantias fundamentais para depois discorrer sobre a organização estatal.

Tal inversão sinaliza as prioridades da Constituição na medida em que demonstra, primeiro, a preocupação fundamental com os direitos e garantias da população em detrimento da configuração do Estado. Assim, a mensagem que a constituinte desejava passar era a de que

³⁷⁴ Essa tentativa de conciliação entre diferentes segmentos sociais pode ser um dos fatores que explicam a presença de muitos detalhes no texto constitucional, assim como numerosos dispositivos que demandam uma regulamentação específica.

³⁷⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 171.

³⁷⁶ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 9, 2009, pp. 100-101.

³⁷⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Op. Cit.*, p. 172.

o Estado não é mais um garantidor de direitos, são os direitos que devem limitar a atuação estatal, de modo que essa esteja em consonância com o movimento de democratização do país.

Nesse contexto, à exceção de alguns direitos trabalhistas, não houve grande resistência por parte dos constituintes conservadores, reunidos no Centrão, em se aprovar os mecanismos de participação popular e o sistema de direitos fundamentais. Não significa, contudo, que houvesse consenso político e ideológico em relação às referidas temáticas, tendo em vista que foram objeto de longas discussões na Constituinte.

A partir de uma análise mais minuciosa dos fatos históricos, pode-se afirmar que existia uma forte descrença desses parlamentares acerca da possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais e dos instrumentos de participação popular. Esses eram vistos mais como ornamentos que enfeitavam a Constituição do que realmente como dispositivos que poderiam ser aplicados no cotidiano³⁷⁸. A maioria dessas inovações ali prescritas ainda dependiam da aprovação de leis complementares para sua efetivação.

Dentre as influências internas no texto constitucional, destaca-se que o liberalismo presente na Constituição de 1946 foi um importante parâmetro para elaboração da atual Constituição brasileira³⁷⁹. Nada obstante, diferente do ocorrido em 1946, a Carta Magna de 1988 não se espelhou diretamente em constituições brasileiras anteriores durante sua elaboração, sendo uma peculiaridade em relação às demais³⁸⁰.

Não se pode olvidar, contudo, a relevância dos escritos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais nesse contexto. Apesar de não ter sido formalmente adotado durante o processo de elaboração da nova Constituição, esse projeto exerceu grande influência intelectual sobre o trabalho realizado pelos parlamentares naquele momento. O professor José Afonso da Silva, que participou da Comissão, destaca até mesmo a semelhança ideológica entre os membros da Comissão e da posterior Assembleia Nacional Constituinte³⁸¹.

Em relação ao modelo federalista brasileiro, manteve-se a tradição centrípeta, com a manifesta concentração das competências no âmbito federal, mas não nos exatos moldes do regime anterior. Durante boa parte da ditadura militar, o Brasil vivenciou um momento de excessiva centralização política e fiscal. Apenas nos últimos anos da década de 1970, quando

³⁷⁸ LESSA, Renato. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia política: um ensaio. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.). A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: ANPOCS, 2008, pp. 369-370.

³⁷⁹ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 409.

³⁸⁰ SOUZA, Celina Maria de. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005, p. 110.

³⁸¹ SILVA, José Afonso da. Um pouco de Direito Constitucional comparado. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 230.

se teve início o processo de transição, que os Estados começaram a recuperar uma parcela de seus poderes. Com o fim desse período autoritário, tornou-se mais explícita a pressão dos Estados e Municípios por um movimento de descentralização, que se refletiu também nas pautas da Assembleia Nacional Constituinte³⁸².

Assim, a Constituição de 1988 foi a primeira a reconhecer expressamente a natureza de entidade federativa aos municípios³⁸³, aumentando a sua autonomia, especialmente em relação aos estados. Verifica-se que essa presença dos municípios, de modo oficial, na federação brasileira, rompeu com o dualismo do modelo federalista tradicional ao esse novo ente federativo para a organização político-administrativa do país.

De igual modo, promoveu-se uma maior descentralização financeira e administrativa. Houve uma distribuição das competências tributárias de maneira mais favorável aos Estados e Municípios da federação, possibilitando melhores condições para o exercício das suas atribuições, bem como reduzindo a dependência econômica desses entes em relação à União, característica muito presente no regime anterior³⁸⁴.

A professora Celina Maria de Souza melhor sintetiza a questão das semelhanças e diferenças entre a Constituição de 1988 e suas antecessoras ao discorrer que:

“Em algumas questões, a Constituição de 1988 contrastou com as anteriores, principalmente nos seguintes aspectos: (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários.

No entanto, a Constituição de 1988 conservou certas características das constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal.”³⁸⁵

Quando promulgada, a Constituição Federal de 1988 contava com 245 artigos, acrescidos de outros 70 artigos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Seu

³⁸² SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. Revista Sequência, Santa Catarina, v. 30, n. 59, 2009, p. 346.

³⁸³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 173.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 174.

³⁸⁵ SOUZA, Celina Maria de Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, 2005, p. 110.

texto, considerado um dos mais extensos da história constitucional brasileira, apresentava marcas das disputas de poder que ocorreram no interior da Assembleia Constituinte, suscitando debates acalorados até o momento presente. As ambiguidades contidas nessa Carta acabaram se tornando sua marca registrada e a expressão autêntica das dificuldades existentes em um processo de transição da ditadura à democracia³⁸⁶.

3.1.2 O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituinte

Pouco depois da instauração da ditadura militar, em 27 de outubro de 1965, o general Castelo Branco baixou o Ato Institucional nº 2 com a justificativa de que certos artigos da Constituição de 1946 não eram compatíveis com a nova ordem. Dentre as alterações trazidas por esse AI estavam o aumento do número de ministros do Supremo Tribunal Federal de onze para dezesseis e a criação de uma terceira turma de julgamentos.

As justificativas utilizadas pelo regime para o aumento do número de ministros eram a de que havia uma grande carga de processos tramitando na Corte e uma necessidade de decisões mais céleres. No entanto, o texto do AI-2 deixava claro que esses não eram objetivos reais, uma vez que o art. 14 e seu parágrafo único traziam também a suspensão das “garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade”, assim como a possibilidade do Conselho de Segurança Nacional (CSN) demitir os magistrados³⁸⁷.

Publicado o ato, passou-se à fase de efetivação das medidas. O general Castelo Branco escolheu e nomeou os cinco novos ministros do Supremo Tribunal Federal, que mantinham posicionamento ideológico e político ligados ao governo militar: Prado Kelly, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Adalício Nogueira e Carlos Medeiros, aprovados pelo Senado Federal³⁸⁸.

No entanto, os anos seguintes demonstraram aos militares que, se o objetivo do AI-2 “era empacotar a Corte, infiltrando julgadores de ideologia simpática ao governo, o resultado ficou aquém do desejado pela linha dura”³⁸⁹. Os cinco nomeados com o intuito de neutralizar a influência daqueles considerados adversários do golpe começaram a votar no sentido de reforçar a independência do Supremo Tribunal Federal.

³⁸⁶ REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, p. 293.

³⁸⁷ BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 de outubro de 1965, Seção 1, p. 11017.

³⁸⁸ RECONDO, Felipe. *Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 116-117.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 121.

Seguiu-se, assim, uma pressão da linha-dura no sentido de restringir os poderes e a autonomia da Corte Constitucional brasileira. Foi nesse contexto que, no dia 13 de dezembro de 1968, a ditadura militar baixou o Ato Institucional nº 5, retirando o poder do tribunal de conceder *habeas corpus* nos casos de “crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular”³⁹⁰.

Em razão da edição desse Ato, no dia 16 de janeiro de 1969, foi decretada a aposentadoria compulsória dos ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva³⁹¹. Esses três ministros afastados do STF possuíam em comum o fato de terem exercido cargos de destaque durante governos anteriores, assim como de terem sido considerados pela Conselho de Segurança Nacional (CSN) como integrantes da esquerda e opositores ao regime, atuando no STF “em favor de elementos subversivos e contra os ideais da revolução de 1964”³⁹².

Ao ouvirem as notícias sobre as aposentadorias compulsórias na Corte, o então presidente da Corte, o ministro Gonçalves de Oliveira, e seu sucessor na Presidência, o ministro Antônio Carlos Lafayette de Andrada renunciaram, em sinal de protesto. Dentre os motivos para o afastamento, relataram a solidariedade aos ministros cassados e a discordância com as medidas mais repressivas adotadas a partir da edição do AI-5³⁹³.

Em seguida, no dia 1º de fevereiro de 1969, foi editado o Ato Institucional nº 6, reduzindo novamente o número de ministros para onze, acarretando o não preenchimento das cinco cadeiras desocupadas. Desse modo, verifica-se que, além da aposentadoria dos ministros considerados contrários ao regime, foram mantidos intactos os ministros indicados pelos militares durante esse período:

“A composição da Corte era quase integralmente formada por ministros nomeados pelos militares. Dos onze integrantes, seis tinham sido indicados por João Baptista Figueiredo e apenas dois por Sarney, o primeiro Presidente civil após duas décadas de governo militar. Esse fator era visto com reservas pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, em especial por Plínio de Arruda Sampaio, ao considerar que a tarefa de adaptação do ordenamento vigente à nova Carta não poderia ser confiada aos mesmos juízes do regime autoritário”.³⁹⁴

É com base nesse contexto que se deve compreender a atuação do Supremo Tribunal Federal e sua relação com os demais agentes políticos durante o processo constituinte de 1987-

³⁹⁰ Art. 10. BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de dezembro de 1968, Seção 1, p. 10801.

³⁹¹ RECONDO, Felipe. Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 161.

³⁹² *Ibid.*, pp. 161-168.

³⁹³ *Ibid.*, pp. 172 e 177.

³⁹⁴ ZAIDAN DE CARVALHO, Alexandre Douglas. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 114, jan/ jun 2017, pp. 45-46.

1988. Nessa ocasião, o STF não foi apenas objeto da deliberação constituinte. Ao contrário, a Corte, por meio da jurisdição constitucional, pode participar ativamente enquanto ator do processo constituinte.

Essa ambivalência de ser, ao mesmo tempo, parte interessada – nas questões atinentes ao desenho da instituição – e possível árbitro da constituinte – a quem caberia decidir sobre os limites da Assembleia Constituinte – possibilitou que a Corte tivesse uma posição distinta na negociação do seu estatuto funcional e das suas competências no texto da Constituição. No entanto, tal condição, evidentemente mais confortável do que o papel assumido nas constituintes anteriores, prejudicou a atuação imparcial dos ministros na avaliação das demandas políticas que surgiram no período³⁹⁵.

Nos anos que antecederam a instalação da Constituinte, principalmente a partir de 1984, já havia consenso em relação à necessidade do fortalecimento das instituições judiciais. Por outro lado, havia dissenso entre os principais agentes políticos no que dizia respeito aos limites do Poder Constituinte. No âmbito do Judiciário, essa polarização estava relacionada à base do constitucionalismo, nos questionamentos acerca das atribuições do controle de constitucionalidade e da participação popular nessa esfera³⁹⁶.

Nesse momento inicial, os ministros do STF encaravam com reservas a Constituinte. Havia um interesse em preservar suas prerrogativas em face de possíveis mudanças mais profundas no âmbito social e nas estruturas das instituições. O presidente do Supremo, Moreira Alves, indicado durante a ditadura militar, considerava esse momento muito delicado, pois havia muita expectativa nessa “nova fase política”³⁹⁷.

De igual modo, o ministro Oscar Corrêa considerava infundada uma Constituinte, “pois não havia ruptura da ordem jurídica”³⁹⁸. Sendo assim, apenas uma reforma da Constituição em vigor já seria suficiente, tendo em vista que o problema central, segundo o ministro, encontrava-se na sua execução, não na formulação do texto constitucional durante o regime ditatorial.

Apesar de não conseguirem evitar a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, os ministros do STF foram importantes atores durante os vinte meses da Constituinte, construindo alianças com os parlamentares do centro e da centro-direita, exercendo um papel essencial na vitória de interesses conservadores. Por vezes, os ministros se manifestavam como

³⁹⁵ ZAIDAN DE CARVALHO, Alexandre Douglas. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 114, jan/jun 2017, p. 41.

³⁹⁶ KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 88, 2013, p. 144.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 146.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 146.

consultantes ou como representantes institucionais do Judiciário a fim de evitar decisões desfavoráveis.

Desse modo, o professor Adriano Pilatti destaca que, durante o processo constituinte, os conservadores conseguiram assegurar suas posições contrárias à grandes inovações, principalmente quando havia forte pressão externa³⁹⁹. Dentre esses casos, destacam-se a questão da regra interna da Assembleia Nacional Constituinte, da duração do mandato do presidente Sarney, da relação entre a Constituinte e os poderes constituídos e do papel das Forças Armadas.

Com efeito, a conduta do Supremo Tribunal Federal, nesse contexto, foi de grande auxílio aos interesses conservadores, enquanto recurso estratégico, na medida em que essa Corte optou por se mobilizar em situações específicas, em benefício de interesses que compartilhavam⁴⁰⁰. Foi o caso, por exemplo, da controvérsia em relação ao Regimento Interno da Constituinte de 1987-1988, que se tornou objeto de consulta no Tribunal.

Aliás, todas as vezes que se mostravam insatisfeitos com as medidas tomadas, os porta-vozes do Centrão ameaçavam recorrer ao Supremo Tribunal Federal. Os parlamentares pertencentes a esse bloco defendiam que caberia à Corte decidir as controvérsias atinentes aos trabalhos internos da Constituinte, sendo um relevante indicador de continuidade em relação ao regime antecessor, com a diferença de haver um maior protagonismo do Supremo Tribunal no momento em questão.

Esse foi o caso também das disputas em relação ao mandato do presidente em exercício. De acordo com os cientistas políticos Andrei Koerner e Lígia Barros de Freitas:

“A disputa a respeito da duração do mandato do presidente Sarney atravessa o processo constituinte e determina a aprovação do presidencialismo com mandato de cinco anos. Atores externos e internos à ANC, regras presentes e futuras são inseparáveis no processo de decisão política. O STF está pareado às Forças Armadas, ministros e militares se completam como os braços legal e armado da manutenção da ordem e sustentação ao presidente, para bloquear avanços na elaboração da nova Constituição e projetar para o futuro a situação existente. Apresenta-se a seguir apenas o principal momento crítico.”⁴⁰¹

Essa postura era apoiada também pelo Presidente, que chegou a afirmar em programa semanal, transmitido em cadeia nacional, que havia a possibilidade de invocar o STF para defender seu mandato de seis anos. De acordo com analistas políticos da época, essas sucessivas ameaças e críticas direcionadas à Constituinte eram uma forma de preparação para um “golpe jurídico”. Após as votações, o Presidente poderia recorrer ao STF “com o argumento de que o

³⁹⁹ PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e as regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 315.

⁴⁰⁰ KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. *Op. Cit.*, p. 149.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 151.

Congresso Constituinte não tinha poderes para cortar seu mandato e os militares atuavam para proteger a decisão da mais alta instância judicial do país”⁴⁰².

Os demais constituintes reagiram às ameaças, as quais consideravam como uma “escalada golpista” do alto escalão do Poder Executivo Federal. O Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, destacou que não deveria haver a interferência do Judiciário nos trabalhos desenvolvidos pelos parlamentares, pois as decisões eram tomadas por maioria absoluta⁴⁰³ daqueles que haviam sido eleitos para desempenhar essa função.

Certamente, uma decisão do Supremo Tribunal Federal não seria uma *conditio sine qua non* para a ocorrência de um novo golpe militar, mas possuía o agravante de conferir legitimidade constitucional à intervenção. Com a adoção desse posicionamento, o Executivo Federal demonstrava sua intenção de extrapolar eventuais conflitos de negociação entre as lideranças políticas.

Nada obstante as ameaças recorrentes, as ações ingressadas no tribunal e as decisões proferidas não foram numerosas⁴⁰⁴. De todo modo, esses casos serviram como uma relevante indicação da orientação dos ministros, bem como dos seus vínculos com as lideranças políticas da época e os membros da ANC.

Nesse sentido, apesar do STF não acolher as proposições que visavam à limitação da soberania da Constituinte e os questionamentos das decisões tomadas pela Mesa, eram claros os sinais de que a Corte era favorável às teses conservadoras. Tal fato pode ser corroborado também pelas decisões nos casos de abertura de processo por crimes contra a honra de constituintes, nos quais o tribunal afirmou seu poder de examinar as decisões tomadas durante a Assembleia Nacional Constituinte⁴⁰⁵.

Ademais, às vésperas da promulgação da Constituição, o STF voltou a ter relevância enquanto intérprete do texto constitucional, examinando as dificuldades para a sua implementação. De acordo com Moreira Alves, a aplicação da Constituição traria muitos

⁴⁰² Esse bloco defendia que, quando houvesse uma decisão do Supremo, as Forças Armadas deveriam mantê-la e empenhar esforços para que fosse cumprida, uma vez que possuem responsabilidade pela ordem interna do país. KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 88, 2013, p. 152.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 154.

⁴⁰⁴ A pesquisa realizada pelos cientistas políticos Andrei Koerner e Lígia de Barros Freitas junto ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal encontrou 12 decisões relevantes nesse período. Essas ações diziam respeito, por um lado, às decisões da mesa da Assembleia – quatro Mandados de Segurança (MS) e uma Petição (PET) – e, por outro, às ações penais movidas contra ANCs por crimes contra a honra – cinco inquéritos (INQ) e uma ação penal (AP). Cf. KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 88, 2013, pp. 152-161.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 157.

empecilhos, uma vez que dependeria de grande esforço do Judiciário no sentido de tornar o texto constitucional viável⁴⁰⁶.

Mais marcante ainda do que na Constituição de 1946, restou claro que os juristas conservadores aceitaram a inserção de idealizações conceituais por descreditarem, naquele momento, da sua capacidade de se tornarem efetivas. Assim, tinham consciência que as eventuais dificuldades na interpretação do texto, sob a vigência da nova ordem constitucional, ficariam à cargo do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, é possível verificar que a aliança entre integrantes do Poder Judiciário e o bloco conservador durante o processo constituinte foi bem-sucedida no sentido de “preservar o STF com muitos poderes concentrados e papéis institucionais acumulados, e em fortalecer o Poder Judiciário, acentuando seu insulamento institucional, sem controles ou participação externos”⁴⁰⁷.

Ressalta-se que, mesmo naquela época, foram muitas as críticas à conveniência do Poder Judiciário, e especialmente do STF, com as recorrentes interferências no processo constituinte. As principais reflexões fundamentavam-se na maneira como a Corte se ajustava a essa situação a fim de defender interesses corporativos de seus membros. Segundo o sociólogo Florestan Fernandes, esse fator exerceu grande influência na projeção da imagem do Judiciário como um poder que estava à serviço dos “donos do poder”⁴⁰⁸.

Com a promulgação da Constituição, os juízes poderiam então inserir em seus julgamentos as inovações trazidas pela Constituição de 1988. De igual modo, ficariam livres para julgar de acordo com as suas convicções, retribuindo também os apoios recebidos, quando se iniciassem conflitos em prol da expansão e da efetividade dos direitos sociais e políticos previstos na nova Carta⁴⁰⁹.

De fato, pode-se dizer que a Constituição de 1988 foi uma das maiores responsáveis pela expansão da atuação e do protagonismo do Supremo Tribunal Federal⁴¹⁰. Ao aumentar os mecanismos de proteção judicial e fortalecer o controle de constitucionalidade da lei, a nova Carta reservou um papel de destaque ao tribunal, possibilitando que sua atuação superasse em muito as questões afeitas à sua atividade ordinária.

⁴⁰⁶ KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 88, 2013, p. 175.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 178.

⁴⁰⁸ FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989, p. 244.

⁴⁰⁹ KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. *Op. Cit.*, p. 178.

⁴¹⁰ RECONDO, Felipe. *Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 278.

Nesse sentido, a análise da atuação do STF nas deliberações da Assembleia Constituinte possibilitou a compreensão do aumento da importância que o referido tribunal experimentou pós-1988. Atuando “ora em defesa de suas próprias prerrogativas, ora sendo mobilizada por agentes do governo contra as decisões que ameaçassem alterar a estrutura sobre a qual o poder era exercido”⁴¹¹, a Corte deixou claro que não seria possível nutrir muitas expectativas na atuação imparcial de seus membros quando a demanda visasse à diminuição de suas vantagens ou benefícios corporativos.

3.2 Ordem social e o sindicalismo na atualidade

O regime ditatorial teve grande responsabilidade no aprofundamento das desigualdades sociais, das disparidades regionais e da concentração de renda no país. Durante esse período, houve também uma forte repressão aos movimentos populares, constatada não apenas em uma política econômica de compressão dos salários, baseada no “arrocho salarial”⁴¹², mas também na prisão de lideranças populares e no desmonte de diversos sindicatos, que não possuíam liberdade na atuação⁴¹³.

Em outras palavras, havia um rigoroso controle governamental dos sindicatos, que impedia a livre organização dos trabalhadores e, conseqüentemente, a conquista de direitos e compensações salariais. Em razão dessa estrutura centralizadora do Estado, passou a ser de responsabilidade do Executivo federal a criação de políticas públicas ligadas a questões sociais. Um dos principais reflexos dessas estratégias de restrição da liberdade política era a prevalência de um caráter burocrático sobre a participação dos trabalhadores, com a repressão aos movimentos sindicais.

Nada obstante a vigilância e a repressão, os sindicatos não deixaram de se expandir e se consolidar. Estima-se que, entre as décadas de 1960 e 1980, foram criados aproximadamente 50% dos sindicatos oficiais urbanos existentes no país e cresceu-se mais de 90% dos sindicatos rurais, desde o início da República⁴¹⁴. Surgiram também nesse período as associações

⁴¹¹ ZAIDAN DE CARVALHO, Alexandre Douglas. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 114, jan/ jun 2017, p. 72.

⁴¹² O chamado “arrocho salarial” ocasionou a redução dos salários reais na medida em que esses passaram a ser estabelecidos com base não apenas na inflação passada, mas também na inflação prevista para os próximos doze meses, a qual era sistematicamente subestimada.

⁴¹³ Essa é, inclusive, uma distinção marcante com o nacional-estatismo de Vargas, que se preocupava em criar alianças com os trabalhadores da cidade e do campo. REIS, Daniel Aarão. *A ditadura faz cinquenta anos: história e cultura política nacional-estatista*. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 24.

⁴¹⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 116.

profissionais, as associações de interesses empresariais e intensificou-se a participação político-eleitoral.

Tais dados demonstram a complexa relação entre os trabalhadores e o regime ditatorial, que atuava de modo dual. Ao mesmo tempo em que ocorria a repressão aos setores sindicais mais combativos, havia o incentivo aos que se integravam à nova ordem e ao seu sistema de controle estatal, como uma forma de legitimação⁴¹⁵. Contudo, a organização política, social e econômica estabelecida à época impunha mais limitações que concessões aos trabalhadores. Considerando a tradição corporativista do Estado brasileiro, “é possível presumir que boa parte dessas organizações tivesse reduzidíssimo papel social”⁴¹⁶.

Essa repressão ao movimento sindical acarretou a desorganização da classe operária e, paralelamente, proporcionou a reorganização do modelo econômico no pós-1964. Com a aniquilação das “reformas de base” de João Goulart, era necessária uma reorientação conservadora dos sindicatos, com a redução dos salários e a imposição de limitações e intervenções nas entidades sindicais.

As tendências econômicas nesse período geraram transformações marcantes no país, principalmente nas classes operárias. Com o aumento da industrialização e sua concentração em determinadas regiões, teve origem o que se convencionou denominar de “nova classe operária”. Ainda que não exclusivamente, esses atores assumiram papel central na crise da ditadura militar e, posteriormente, nas manifestações favoráveis à redemocratização.

Com efeito, foi a partir do início do processo de abertura, no final da década de 1970 e começo da década de 1980, que surgiram diversos movimentos sociais e sindicais com o intuito de questionar as políticas de compressão salarial, a crise pós-milagre econômico, a crescente concentração de riquezas e as medidas repressivas do governo⁴¹⁷. A partir de 1978, uma onda de greves dominou o território nacional, desafiando a legislação antigreves e dando início ao chamado “novo sindicalismo”, um dos principais movimentos de oposição à ditadura⁴¹⁸:

Foi nesse quadro de significativo ascenso do sindicalismo que se organizaram as centrais sindicais. A CUT, a mais importante de todas, foi criada em 1983, depois de um longo período sem centrais sindicais, intervalo iniciado com a decretação da

⁴¹⁵ RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 41.

⁴¹⁶ REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 86.

⁴¹⁷ Em outubro de 1975, houve a primeira manifestação pública de descontentamento em razão do assassinato de Vladimir Herzog. No ano seguinte, iniciaram-se diversas greves estudantis, que se expandiram nos anos subsequentes. A partir de 1978, junto aos movimentos estudantis, os movimentos sindicais se disseminaram ao redor do país, levando diferentes segmentos a questionarem as práticas governamentais e a lutarem por seus interesses. REIS FILHO, Daniel Aarão. *Op. Cit.*, p. 121.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 41.

ilegalidade do CGT em 1964. Inspirada no sindicalismo emergente desde meados de 1970, herdeira maior e direta das lutas sindicais que renasciam com vitalidade, a CUT resultara de um movimento multiforme que aglutinou: o “novo sindicalismo” nascido no interior da estrutura sindical daquele período, e que tinha no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo seu melhor modelo; o movimento das “oposições sindicais”, cujo maior exemplo foi o Movimento de Oposição Metalúrgica de São Paulo (Momsp), que pautava sua ação, predominantemente, fora da estrutura sindical oficial; e outras tendências, como o sindicalismo de origem rural, que também ampliava seu campo de ação.⁴¹⁹

Partindo de um cenário político mais amplo, “a emergência do movimento dos trabalhadores estremeceu os arranjos políticos da transição para o regime democrático que iam se efetivando sem levá-los em consideração”⁴²⁰. Destaca-se, nesse contexto, a atuação do DIAP, apontado como um dos principais órgãos na coordenação das demandas de sindicatos e centrais sindicais, tais como a CUT e a CGT⁴²¹.

O “novo sindicalismo” propugnava uma ruptura com o modelo vigente, de “colaboração de classe, reformista, conciliador e cupulista”⁴²². Assim, direcionava muitas das suas críticas à estrutura sindical, buscando a articulação do movimento por vias alternativas. Nesse contexto, tornou-se emblemática a figura do líder dos trabalhadores de São Bernardo do Campo (SP), Luiz Inácio da Silva, que ocupava a presidência do Sindicato dos Metalúrgicos quando eclodiram as greves de 1978-1980 no ABC Paulista⁴²³.

Essa dinâmica de greve decorrente da reorganização do movimento sindical se espalhou por todo o território nacional, gerando uma repressão ainda maior por parte do governo, que interveio em sindicatos e decretou diversas prisões, incluindo a de Lula em 1980. Apesar de ter acarretado apenas ganhos moderados para a classe, um aspecto significativo nesse momento foi o amadurecimento da proposta de se construir um novo partido de oposição, “com base nas experiências de luta nos sindicatos e nos movimentos populares que cresciam paralelamente, sobretudo na periferia das grandes cidades”⁴²⁴.

⁴¹⁹ ANTUNES, Ricardo; SANTANA, Marco Aurélio. Para onde foi o “novo sindicalismo”? Caminhos e descaminhos de uma prática sindical. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 132.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 128.

⁴²¹ COSTA, Lucas N. F. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, set./dez. 2016, pp. 778-779.

⁴²² ANTUNES, Ricardo; SANTANA, Marco Aurélio. *Op. Cit.*, p. 129.

⁴²³ A princípio, em meados da década de 1970, o discurso e a prática de Lula e seus companheiros “caminhavam na direção de um sindicalismo sem ambições políticas, voltado para obter melhorias trabalhistas, mais interessado em acordos que em luta de classes. Por isso, Lula chegou a ser elogiado pelos donos do poder econômico e político, que viam nele um líder operário confiável”. Contudo, alguns anos mais tarde, com o fim do bipartidarismo em 1979, Lula participa da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo posteriormente eleito presidente da República em 2002. RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *Op. Cit.*, p. 41.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 42.

Outro movimento social que também se destacou nesse período foi o das “Diretas Já”, uma organização civil de reivindicação por eleições diretas para o cargo de presidência da República⁴²⁵, que reuniu milhares de pessoas em diferentes cidades brasileiras no início da década de 1980. Esse movimento não logrou êxito no sentido de garantir que fossem realizadas as eleições diretamente, mas demonstrou a força das mobilizações populares.

Inclusive, a abertura do processo constituinte foi o resultado desses e de outros relevantes movimentos sociais, que vinham se formando no país a partir do descontentamento com o regime militar. A transição “lenta, gradual e segura”, sustentada pelos militares com o auxílio de segmentos das elites, deu lugar a uma experiência democrática sem precedentes na história política do país. Os corredores do Congresso viviam repletos de cidadãos, que circulavam entre os gabinetes e as Comissões, convocando os constituintes a ouvirem suas ideias e aspirações⁴²⁶.

Interessante observar, nesse contexto, que, apesar da Constituinte de 1945 ter contado com a representação de grupos políticos outrora excluídos, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi a Constituinte de 1987 que melhor obteve a participação popular. O procedimento utilizado na Assembleia Constituinte, como já abordado anteriormente, possibilitou até mesmo a proposição de emendas e o direito de palavra no plenário⁴²⁷.

Nesse sentido, Maria da Glória Gohn disserta que esse foi um dos períodos mais marcantes na história do Brasil no que concerne aos movimentos populares. De acordo com a autora:

“A rearticulação da sociedade civil ocorrida no período foi acompanhada da elaboração de vários projetos de mudança social para o Brasil. A união das forças de oposição possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Havia um clima de esperança, de crença na necessidade de retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. Os moradores das periferias, das favelas, cortiços e outros submundos saem da penumbra e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de ser novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social.”⁴²⁸

Todavia, apesar dessa evidente expansão dos movimentos sociais e do poder de mobilização de diferentes grupos, não é possível afirmar que houve um aumento correlato na

⁴²⁵ Nesse contexto, houve a formulação da Proposta de Emenda Constitucional nº 5, de 2 de março de 1983, mais conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”, que tinha como objetivo o restabelecimento das eleições diretas para o cargo de presidente da República após mais de 20 anos sob regime militar.

⁴²⁶ CABRAL, Bernardo. O Processo Constituinte no Brasil. Revista Brasileira de Direito Comparado, Rio de Janeiro, n. 31, 2009, p. 47.

⁴²⁷ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 475.

⁴²⁸ GOHN, Maria da Glória Marcondes. História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995, pp. 113-114.

capacidade de inserção política desses segmentos sociais, principalmente dos mais populares. Em verdade, as reivindicações populares transbordaram de maneira caótica, ao mesmo tempo em que se buscava uma maior organização.

O ilustre constitucionalista José Afonso da Silva ressalta, ainda, que o poder popular encontrou um grande concorrente, o poder corporativo, que fez prevalecer seus interesses durante o processo através do *lobby* junto aos parlamentos⁴²⁹. Como as forças políticas encontravam-se fragmentadas, os partidos políticos e a população pouco organizados, a Constituinte “se tornou bastante permeável às pressões dos interesses de grupo, sendo que a decisão da maioria era precedida de longas negociações acerca de praticamente cada item específico”⁴³⁰.

Desse modo, constata-se que a mobilização popular se traduziu em uma presença política relativamente fraca, tendo em vista a incapacidade de se fazerem representados na arena partidária, assim como no processo constituinte. Na ausência de uma instância que fosse capaz de integrá-los no sistema político, esses grupos buscaram exercer pressão sob a forma de demandas corporativas⁴³¹.

Evidente que o fato de as demandas populares não terem sido consideradas em maior grau para efeito de inclusão no texto constitucional, não significa que não houve a participação dos cidadãos no processo constituinte. No entanto, tal característica demonstra não apenas as dificuldades de organização social nesse contexto, como também os obstáculos ao diálogo entre a sociedade e o poder político eleito.

Aliás, a própria possibilidade de se suscitar debates naquele contexto representou um grande desafio para a sociedade brasileira, na qual o autoritarismo se desenvolveu de maneira profunda e dificultou a formação autônoma de uma esfera pública de discussão, distanciada do Estado interventor. Muitas das tentativas de estabelecimento de interlocução foram frustradas em prol da manutenção do *status quo* e da redemocratização “pelo alto”.

Durante a transição, havia um profundo confronto entre o antigo e o novo, especialmente entre a resistência autoritária a mudanças significativas e o desejo pela ruptura com a ordem vigente. Tal conflito repercutiu também no processo constituinte, que ao mesmo tempo em que buscou a implementação de mecanismos que garantissem a participação direta da população,

⁴²⁹ SILVA, José Afonso da. O Constitucionalismo brasileiro. Evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 87.

⁴³⁰ KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 3-12, out. dez., 2001, p. 08.

⁴³¹ CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989, p. 15.

se viu diante de manobras políticas do “Centrão” no sentido de limitar – e por vezes anular – conquistas sociais obtidas nas fases anteriores do processo.

Nesse sentido, embora a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na trajetória constitucional brasileira, tenha reservado um capítulo especial aos direitos sociais, muitos permaneceram sem viabilidade prática, sendo rotineiramente desrespeitados. No âmbito social, como destaca José Murilo de Carvalho, “persistiram as grandes desigualdades sociais, que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial”⁴³².

Essa manifesta desigualdade social, que possibilitava a concentração de rendas nas mãos de pequenas elites, teve como consequência a perpetuação de níveis dolorosos de pobreza e miséria em todas as regiões do país. Observa-se que tal situação não tinha relação apenas com uma questão de crescimento econômico, tendo em vista que mesmo na década de 1970, durante o regime ditatorial, em que houve um alto crescimento, persistiu a desigualdade entre a população⁴³³.

No que diz respeito às questões sindicais, após o complexo e negociado processo de transição, a Constituição de 1988 manteve preceitos e ideais do nacional-estatismo⁴³⁴. A referida Carta reproduziu a estrutura da CLT e, assim como suas antecessoras de 1946 e 1967, incorporou, em seu art. 8º, o registro e a unicidade sindical, bem como as contribuições compulsórias para custeio do sistema confederativo da representação sindical⁴³⁵. Nesse momento:

As lideranças sindicais já não falavam que a CLT era o AI-5 dos trabalhadores, muito pelo contrário, demandou-se a permanência do corporativismo sindical e de seu aspecto central, a unicidade – representação única em dada base territorial, mas, agora, com a exclusão do tradicional intervencionismo estatal. Também foi mantido o principal meio de sustentação dos sindicatos – o imposto sindical, descontado compulsoriamente de todos os trabalhadores, mesmo que não sindicalizados. [...] Os trabalhadores de um determinado território, sindicalizados ou não, não tinham alternativas a não ser sustentar o sindicato único existente, mesmo que fossem contrários à sua existência ou às suas orientações. Na área social, foi também relevante a manutenção do FGTS, outra lei da ditadura contra a qual se elevaram protestos na época de sua formulação, mas que permaneceu – e permanece até hoje – com foros constitucionais.⁴³⁶

⁴³² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 206.

⁴³³ *Ibid.*, p. 206.

⁴³⁴ REIS, Daniel Aarão. A ditadura faz cinquenta anos: história e cultura política nacional-estatista. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 26.

⁴³⁵ Art. 8º. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988.

⁴³⁶ REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, pp. 162-163.

Com efeito, é de se estranhar, em um primeiro momento, que a mesma Carta que garantiu a liberdade de associação e a autonomia dos sindicatos tenha cooperado também para a manutenção de aspectos autoritários semelhantes àqueles vigentes no Estado Novo e na ditadura militar. Ocorre que, com o fim do regime anterior e o início do processo de redemocratização, não se buscou a superação integral do sistema autoritário de organização sindical. De fato, houve uma tentativa de incorporar essas medidas de controle político do governo, atenuada por outros aspectos de cunho mais “liberalizante”.

Contudo, a dificuldade em se compatibilizar essas disposições contraditórias do artigo 8º levou a uma série de questionamentos relativos ao controle e à atuação autônoma dos sindicatos, de tal modo que diferentes sindicatos passaram a judicializar a matéria, requerendo uma maior definição quanto as questões representativas dos sindicatos. Após sucessivas decisões com o mesmo teor, o STF consolidou o entendimento, em 2003, por meio da Súmula 677⁴³⁷, respaldando os traços autoritários constantes na CF de 1988.

A partir desse momento, o Ministério do Trabalho começou a ter nítido poder na regulamentação administrativa dos sindicatos e na definição das categorias profissionais, se contrapondo à lógica da liberdade sindical. A questão da “anterioridade” do registro também limitou a liberdade e a autonomia dos sindicatos na medida em que não estabeleceu uma efetiva verificação sobre a representatividade do primeiro sindicato requerente⁴³⁸.

Destaca-se, nesse contexto, que, durante o breve governo de Michel Temer, houve a extinção da contribuição sindical compulsória, por meio da Lei 13.467/2017, dando fim a um dos traços mais marcantes da legislação sindical desde o Estado Novo. Entretanto, essa alteração não veio acompanhada de modificações no sentido de findar a unicidade sindical, gerando novas questões, como a possibilidade de uma representação inefetiva e a diminuição dos recursos obtidos por essas entidades.

Aliás, não é possível afirmar que a Reforma Trabalhista representa uma superação do autoritarismo da legislação trabalhista, muito menos que significa alguma espécie de “revolução democrática”. Em verdade, a reforma trabalhista, nos moldes em que foi proposta,

⁴³⁷ A súmula 677 do STF estabelecia que “até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 677. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700.

⁴³⁸ As autoridades não procedem à verificação da efetiva representação dos sindicatos, sendo definido o sindicato representativo de determinada categoria com base na anterioridade do registro junto ao Ministério do Trabalho. Essa situação pode acarretar, inclusive, o registro de sindicatos “de fachada”, sem qualquer representatividade, simplesmente pelo fato de haver levado os documentos necessários à registro antes do outro que de fato contava com maior apoio dos trabalhadores. CASAGRANDE, Cássio. A Falência do Sistema de Registro Sindical no Ministério do Trabalho. In: CASAGRANDE, Cássio; CARELLI, Rodrigo. Reforma Trabalhista: reflexões críticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 209.

pode causar um retrocesso social, caminhando no sentido de fortalecer aspectos autoritários presentes no texto constitucional e na legislação específica, a partir da fragilização das entidades sindicais na representação e na negociação coletiva.

Por fim, retomando pontos já mencionados, é de se observar que o texto constitucional, embora tenha trazido avanços substanciais, oriundos do desejo de redemocratização do país após o período autoritário, deixou transparecer os interesses das forças políticas conservadoras que integraram a Assembleia Nacional Constituinte. Tal situação, representou, em verdade, uma resistência por parte das classes dominantes, que se utilizaram de todos os meios disponíveis para abrandar possíveis avanços efetivos no regime democrático subsequente. Sobre o comportamento das referidas classes, o professor Eduardo Fagnani afirma que, “desde então, investem – e lograram êxitos – para retroceder a cidadania social recém conquistada”⁴³⁹

Nesse sentido, resta claro que para além da previsão dos direitos sociais e trabalhistas, arduamente conquistados, na Constituição de 1988, é necessário o estímulo ao debate e às reflexões acerca das origens e consequências de certas previsões constitucionais, que mantêm aspectos autoritários ou não estipulam meios viáveis para sua concretização através de políticas públicas. Com efeito, o modo como a tradição do nacional-estatismo foi incorporada após o período ditatorial, bem como a inaplicabilidade de muitas normas constitucionais sobre direitos fundamentais são claros sinais de que o autoritarismo não só fez raiz como colheu frutos no regime democrático atual.

3.3 Permanência de traços autoritários no constitucionalismo brasileiro

A Constituição Federal de 1988, apesar de todas os impasses enfrentados durante sua elaboração, trouxe inequívoco caráter progressista e democratizante, tanto em seu processo quanto em seu texto constitucional. A Constituinte de 1987-1988, que se configurou como um momento marcante na transição para nova ordem democrática, foi inovadora em diferentes aspectos, especialmente em matéria de direitos e garantias fundamentais. Não se pretende, portanto, negar os avanços e os direitos conquistados ao longo desses mais de trinta anos em que se encontra vigente.

No entanto, verifica-se, ao mesmo tempo, que permaneceram presentes no ordenamento jurídico brasileiro, de maneira resistente e entrelaçada, algumas forças constantes. Apesar dos

⁴³⁹ FAGNANI, Eduardo. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, Flavio Tonelli, MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 23.

progressos na distribuição de renda, não foram significativamente alteradas as desigualdades regionais e sociais. De igual modo, o modelo de desenvolvimento econômico, as concepções produtivistas, o patrimonialismo, a filosofia do nacional-estatismo e o corporativismo seguiram presentes.

De acordo com os professores Andrei Koerner e Lígia Freitas, esse período de transição foi marcado pela capacidade dos dirigentes do regime de estabelecerem limites ao andamento e ao alcance da redemocratização, com a “permanência dos quadros do regime em instâncias decisórias cruciais do Estado e a renovação da aliança entre aqueles políticos conservadores e o empresariado ao longo do processo”⁴⁴⁰.

Desde o princípio, a Constituinte teve como intuito a construção de um texto que não causasse uma mudança profunda do *status quo*. Tal fato pode ser comprovado, inclusive, pela composição da Assembleia, com parlamentares em sua maioria conservadores, sendo alguns senadores oriundos das eleições ordinárias para o Congresso Nacional em 1982, anterior ao início da ANC. Apesar das pressões exercidas por diferentes partidos e segmentos sociais, manteve-se esse caráter de um Congresso Constituinte, com a acumulação do mandato da política ordinária e da função de elaborar uma nova Constituição.

Assim, com base nos elementos analisados no presente capítulo, é possível verificar que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, apesar de ter sido crucial para o restabelecimento democrático, contribuiu em grande medida para a manutenção de instrumentos autoritários no direito constitucional brasileiro contemporâneo, influenciando, conseqüentemente, na realidade do Estado. Tais elementos decorrentes desse período autoritário anterior comprometem, em regra, o diálogo entre as instituições, assim como implicam em um certo desequilíbrio entre os poderes e na ordem social.

Preleciona o professor Leonardo Augusto Barbosa que, durante quase toda a vigência do regime militar, as instituições democráticas foram mantidas sob controle, através de uma espécie de “funcionamento vigiado”. No Poder Judiciário, houve também a alteração da composição dos tribunais superiores e a aposentadoria compulsória de alguns membros. No Legislativo, esse controle ocorreu por meio do estabelecimento do bipartidarismo e com diversas cassações de mandato. Nesse contexto, o Executivo assumia um papel extremamente relevante no processo legislativo, principalmente com a figura dos decretos-leis⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 88, 2013, p. 181.

⁴⁴¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, pp. 157-158.

Com efeito, todas essas peculiaridades se refletiram no momento da transição. O historiador Daniel Aarão sustenta que, sob a vigência da nova Constituição, foi forjado um estado democrático de direito tendo, em seu interior, legados fixados ou consolidados durante a ditadura:

“Houve outras heranças no regime ditatorial, como a centralização do poder nas mãos do Executivo (iniciativa das leis, medidas provisórias, distribuição de recursos e impostos etc.). Um processo que já vinha de longe, mas fora aperfeiçoado e consolidado pela ditadura. Alguns argumentavam que se tratava de uma tendência histórica inevitável. Outros associavam à lógica nacional-estatista. O fato é que era mais um elo a prender ao passado uma Constituição que se queria voltada para o futuro. Segundo o que fora aprovado, as prerrogativas do Congresso – sua capacidade de discutir e controlar o Executivo – saíram profundamente diminuídas [...] No que dizia respeito à sensível questão do papel dos militares na vida republicana, foi mantida a Justiça Militar, corporativista, único foro juridicamente capaz de retirar postos e patentes de oficiais. Como se fora um Estado dentro do Estado. O mais inquietante, porém, era a formulação do artigo 142, atribuindo às corporações militares o direito de ‘garantir os poderes constitucionais’ e ‘por iniciativa de qualquer destes, a lei e a ordem’. Assim, a tutela militar sobre a ordem civil, inscrita na gênese da República, era reproduzida e consagrada constitucionalmente.”⁴⁴²

Dentre os dispositivos aprovados na nova Carta, havia muitas ambiguidades, com certas concessões que por vezes se contradiziam. A Constituição consagrava e reforçava o nacional-estatismo “com a centralização dos poderes, a hipertrofia do Executivo, a tutela militar remanescente, as prerrogativas e os privilégios dos representantes eleitos e o corporativismo sindical”⁴⁴³. A manutenção dessas marcas do período ditatorial dificultava em muito o efetivo exercício da cidadania e limitava o poder de participação da sociedade.

No mesmo sentido, José Murilo de Carvalho relata que essa postura estatizante agravava não apenas a centralidade do Executivo, mas também o paternalismo e o patrimonialismo e se manifestava nos campos econômico, financeiro e fiscal. Nesse último caso, permanecia a grande dependência de estados e municípios em relação ao governo federal. Já o Legislativo, que deveria ser a base da representação dos cidadãos, se configurava, nesse contexto, como uma espécie de cliente do Executivo na medida em que acabava negociando apoio político em troca de favores do governo⁴⁴⁴.

Destarte, observa-se que especialmente as questões militares, nacionalistas e institucionais representaram relevantes resquícios das épocas anteriores, sendo o corporativismo um atributo constante dessa nova Carta Magna, que se demonstrou em

⁴⁴² REIS FILHO, Daniel Aarão. Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, pp. 163-164.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 166.

⁴⁴⁴ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 238.

diferentes esferas. A manutenção de ministros nomeados pelos militares no Supremo Tribunal Federal também foi outro elo que prendeu o novo regime ao passado.

Os cientistas políticos Andrei Koerner e Lígia Freitas relatam que a própria mobilização dos ministros para a manutenção do STF da maneira como existia, bem como para o bloqueio de medidas inovadoras na Constituinte de 1987-1988 pode ser compreendida, por um lado, como parte da estratégia conservadora de manter intacta as estruturas institucionais existentes. Desse modo, ficaria assegurado que a Assembleia Nacional Constituinte não ultrapassaria os limites de uma revisão constitucional:

“À medida que não houvesse a reorganização política fundamental dos poderes constituídos, o caráter derivado e limitado da Constituinte seria implicitamente confirmado. A preservação do STF era a da própria ordem constitucional moribunda de que era o intérprete supremo. Assim, a própria insistência dos ministros na manutenção institucional do STF expressava sua aliança com os conservadores. Por outro lado, o apoio dos conservadores à demanda dos ministros pela preservação do STF resultava da intenção destes de frear as mudanças na Constituinte e era a contrapartida ao apoio dos ministros à agenda que defendiam, especialmente no que concernia ao reiterado uso estratégico que faziam do STF para bloquear decisões que consideravam indesejáveis por parte da ANC.”⁴⁴⁵

Com a promulgação da Constituição de 1988, tal fato auxiliou o desenvolvimento de “um profundo hiato entre o campo doutrinário, que cobrava a efetivação da Constituição pela via judicial, e a jurisprudência do STF, tímida e reticente diante dos valores e das inovações da nova Carta”⁴⁴⁶. Não existia uma sintonia político-ideológica entre esses ministros e a nova Constituição, fazendo com que muitas visões e interpretações estabelecidas durante o regime anterior fossem mantidas, apesar de totalmente incompatíveis com o novo sistema constitucional.

De igual modo, o próprio sistema eleitoral vigente atualmente no país advém de uma resposta à ditadura militar. Por conta do fim de um sistema bipartidário artificial e forçado instaurado nesse período, tem-se um vício democrático caracterizado por um pluripartidarismo inconsequente no momento posterior:

“A preservação da arena parlamentar-partidária foi uma estratégia do regime militar para garantir a legitimidade do sistema. Entretanto, a manutenção dos partidos se fez esvaziando-os de qualquer poder de interferir na política governamental. Não obstante, apesar de sua debilidade original, os partidos vieram a transformar-se, no decorrer do tempo, em instrumentos centrais da transição, viabilizando a articulação da coalizão antiautoritária e a negociação que permitiria a substituição do governo militar pelo governo civil. Por outro lado, destituídos de funções governativas, os partidos descaracterizaram-se como centros ativos de formulação de diretrizes e programas de ação, reforçando um estilo tradicional de fazer política, centrado no cálculo eleitoral

⁴⁴⁵ KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 88, 2013, p. 181.

⁴⁴⁶ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 9, 2009, p. 104.

de curto prazo, na obtenção de ganhos imediatos na disputa por espaço na arena política ou nas práticas clientelistas que marcaram fortemente as relações entre governo federal e os governos estaduais.”⁴⁴⁷

Com efeito, verifica-se que a pluralidade partidária amplamente garantida no processo de restauração da ordem democrática - tendo seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988 – facilitou sobremaneira a difusão de correntes partidárias, de tal modo que, na eleição seguinte para o cargo de Presidente da República, realizada em 15 de novembro de 1989, foram admitidos a registro vinte e um partidos políticos⁴⁴⁸. A posse do presidente eleito, Fernando Collor, que concorreu por um partido sem expressão, simbolizou o início de um novo momento na história brasileira.

No entanto, os desdobramentos que se seguiram, nessa ainda jovem democracia, demonstraram que o caminho não seria inabalável. Dentre os acontecimentos que marcaram esse período, a professora Maria D’Alva Kinzo destaca as drásticas e ineficazes medidas econômicas do Plano Collor; o *impeachment* do referido presidente em 1992; o plebiscito em 1993 acerca da permanência do presidencialismo ou adoção do parlamentarismo como sistema de governo; a tentativa de revisão constitucional em 1994; a implementação do Plano Real e a sucessão de crises econômicas ao redor do mundo a partir de 1995⁴⁴⁹.

Ressalta-se, mais recentemente, a crise financeira internacional de 2007-2008; a Operação Lava Jato; o conturbado governo da presidente Dilma Rousseff após a reeleição e o seu processo de *impeachment* em 2016; o breve governo do vice-presidente Michel Temer e as propostas de reforma trabalhista, de orientação manifestamente conservadora; as diversas Emendas à Constituição Federal de 1988 e as eleições para Presidente da República em 2018.

Tais fatos, que muitas vezes se converteram em verdadeiros desafios, foram experimentados por um regime democrático que ainda se encontra em processo de consolidação. De fato, ao longo desses anos, as eleições para os mais diferentes cargos ocorreram com regularidade e de modo democrático. Contudo, os escândalos de corrupção, as denúncias de irregularidades, a perpetuação da ampla desigualdade sociais e regionais, os protestos e mobilizações de diferentes naturezas dão provas de que a democracia brasileira, amparada na atual Constituição de 1988, ainda tem um longo caminho a percorrer.

Por certo, a referida Constituição, durante esses mais de trinta anos, apresentou tantas imprecisões e ambiguidades que se tornou objeto de sucessivas alterações por meio de Emendas

⁴⁴⁷ CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice, 1989, p. 14.

⁴⁴⁸ TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras, vol. VII (1988). Brasília: Senado Federal, 3a. ed., 2012, p. 26.

⁴⁴⁹ KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 3-12, out. dez., 2001, p. 09.

Constitucionais, transformando-se em uma espécie de “colcha de retalhos”. Essas contínuas modificações no texto constitucional têm dificultado também o processo de interpretação e aplicação das leis, levando, ainda, ao engrandecimento do Supremo Tribunal Federal, que exerce o papel de intérprete da norma.

Nesse sentido, a Corte Suprema passou a ter a palavra final nas controvérsias, com base na interpretação da Constituição e na avaliação da constitucionalidade das leis infraconstitucionais. Aliás, essa sistemática de reforço da atuação do STF, promovida pela CF de 1988, favoreceu, em grande medida, o processo de judicialização da política, tendo em vista que possibilitou que mais questões fossem objeto do controle de constitucionalidade nessa Corte. Desse modo, tornava-se muito difícil que qualquer matéria relevante fosse resolvida apenas no âmbito do Congresso Nacional, sem que os vencidos nesse processo recorressem da decisão.

Em suma, muitas questões relacionadas à atuação das instituições, especialmente do Poder Judiciário, à organização da ordem produtiva, ao sistema partidário brasileiro, aos trabalhadores e aos mecanismos de consolidação dos direitos da população têm raízes no período autoritário e na modernização conservadora da sociedade brasileira. Tal fato não pode ser atribuído apenas aos militares, mas também aos seus aliados civis, “que levaram em conta a ação das oposições, cujas demandas procuraram contemplar a seu modo, quer com medidas impostas, quer negociadas”⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. *In*: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 45.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É impossível refletir sobre a história do Brasil, especialmente a história da República brasileira, sem levar em consideração os períodos autoritários recentes, que em muito se assemelharam não apenas nos fundamentos que basearam suas existências, mas também no modo como se desenvolveram suas transições – pacificamente -, sem revoluções e mediante acordos.

Nesse contexto, a presente pesquisa buscou compreender a razão por trás dessa instabilidade nas experiências de restabelecimento da democracia pós-regimes autoritários na história mais recente do país. Não se fala em instabilidade em função da quantidade de Constituições, mas em razão da dificuldade em se conciliar os interesses dos diferentes segmentos da sociedade no Estado a ponto de proporcionar um efetivo exercício da soberania nacional.

Conforme os dados demonstrados, e a partir da análise dos processos constituintes que deram origem às Constituições de 1946 e 1988, é possível verificar que não houve, de fato, uma transferência de poder para a população. Pelo contrário, em todos os momentos de “alternância de poder”, houve um reforço gradual das velhas lideranças em prejuízo dos projetos de mudança, comprovado principalmente pelo alto grau de continuidade das elites governantes nos períodos de modificação da ordem vigente.

Observou-se, continuamente, ao longo desses períodos de transição democrática, uma atuação das elites em favor da manutenção de suas prerrogativas, seguida de uma reação dos opositores em busca de mudanças razoáveis na realidade política, que eram controladas através de soluções palatáveis para uma nova ordem “modernizada autoritariamente”. É com base nesse contexto que Octaciano Nogueira relembra que “a democracia no Brasil sempre termina em tragédia, exatamente porque todas tem sido geradas no ventre das ditaduras que as antecederam”⁴⁵¹.

Com efeito, dado o contexto social e político dessas transições, restou claro que as novas práticas almejadas estavam fadadas a conviver com as velhas. Tanto no caso da deposição do Estado Novo quanto no processo de reabertura democrática após a ditadura militar, muitas das figuras que auxiliaram a instauração desses regimes se fizeram presentes novamente no momento da sua derrocada. De igual modo, grupos de oposição que haviam perdido sua força

⁴⁵¹ NOGUEIRA, Octaciano (org.). Doutrina Constitucional Brasileira (Constituição de 1946) - Tomo I. Brasília: Senado Federal, 2006, p. 14.

política durante esses períodos autoritários anseavam também pela recuperação de seus privilégios.

Destarte, verificou-se que, apesar dos processos de reconstitucionalização de 1946 e 1988 terem trazido pontos positivos no sentido da democratização do país, esses tiveram como alavanca principal não a defesa em si da democracia, enquanto forma de governo, mas a necessidade do resgate de estruturas de poder que haviam sido afetadas durante os regimes autoritários.

Aliás, em tempos de superação de regimes autoritários, é comum que grande parte dos envolvidos no processo constituinte assumam posições democratas, alegando a necessidade de se conferir maior poder ao povo, com a redução dos privilégios dos grupos de poder. Entretanto, logo cedo, é possível vislumbrar que essa mesma maioria é partidária de uma espécie de “democracia autoritária”, atuando no sentido de preservar o maior volume possível das práticas e privilégios do período não democrático anterior.

Como disserta o historiador Rodrigo Patto Sá Motta, ocorreu nesses momentos uma “tendência à acomodação interelites”⁴⁵², com políticas voltadas para a conservação e a modernização, simultaneamente. Oscilando entre o autoritarismo e a reconstrução das instituições liberais, o Estado negociava as transições de uma maneira igualmente ambígua, tendo como corolário a incorporação de antigos apoiadores do regime ao novo quadro político⁴⁵³ e as alianças com antigos grupos e lideranças em prol da governabilidade.

Em todos os momentos, utilizava-se um discurso de que “o poder precisava ser *conservado* para assegurar a *mudança* desejada; de que a mudança só poderia ocorrer utilizando-se como instrumento este poder que é conservado”⁴⁵⁴. Em outras palavras, a defesa da manutenção do estado das coisas, fazia com que esses democratas autoritários jogassem para o futuro a possibilidade de construção de uma democracia, como se ainda não pudesse ser colocada em prática no momento da transição.

É por essa razão que as redemocratizações brasileiras acabaram se configurando, em maior ou menor grau, como processos de recaptura de poder, sem que efetivamente a soberania fosse reconhecida ao seu verdadeiro titular, o povo. Assim, as Constituições consideradas democráticas, apesar de aparentarem se preocupar com as questões sociais, acabavam

⁴⁵² MOTTA, Rodrigo Patto Sá. A modernização autoritário-conservadora nas universidades e a influência da cultura política. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, pp. 64.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 65.

⁴⁵⁴ ALMINO, João. Os Democratas Autoritários. Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 297.

preservando uma parcela do seu arcabouço autoritário, principalmente através da inabilidade em se estipular mecanismos para alcançar os objetivos almejados pelo Estado democrático.

A noção de contradição entre a democratização e a manutenção do autoritarismo nessas transições é notória e essencial para a compreensão desses períodos. Do mesmo modo, a investigação das estruturas mantidas por esse sistema de oposição entre classes sociais, por detrás das aparências democratizantes, foi importante para o entendimento das “limitações” nas práticas dos atores sociais nesses momentos.

De fato, sabe-se que a Constituição é fundamental na busca por modificações na estrutura social e econômica de um país. Mais do que apenas espelhar o estado das relações no momento em que é elaborada, é fundamental que sirva como instrumento para o progresso social⁴⁵⁵. Caso contrário, persistirão como alternativas incapazes de cumprir com os os objetivos sociais e anseios democráticos.

Observa-se que a formação da cultura nacional brasileira se caracterizou – e ainda se caracteriza - muito mais pelo patrimonialismo e pelo personalismo do que pela valorização do cumprimento objetivo e impessoal das leis criadas pelo Estado. Esta singularidade das relações sociais no país não atua de forma neutra com relação a todos os cidadãos, tendo em vista que “implica na adoção de posturas estatais em geral muito benevolentes em relação aos donos do poder e seus apaniguados, e de posições muito mais duras dirigidas aos grupos excluídos e marginalizados”⁴⁵⁶.

Outrossim, a construção da democracia brasileira se afastou dos modelos clássicos americano e francês na medida em que nesses sistemas já existia uma cultura cívica anterior, ou seja, a cidadania já era um processo na base da sociedade. O caso brasileiro apresentou desafios semelhantes às democracias portuguesa e espanhola, que inclusive inspiraram o atual texto constitucional. Esses são regimes políticos que visavam à construção de uma cultura cívica, uma vez que essa só teve início em momento posterior ao processo de democratização do país.

Havia, no Brasil, como bem destacado por José Murilo de Carvalho, a chamada “estadania”, mais orientada pela garantia de direitos pelo Estado do que pela busca por representação política da população. Essa ausência de cultura cívica, agravada pelas dificuldades advindas dos curtos períodos de experiências democráticas e a persistência de

⁴⁵⁵ CABRAL, Bernardo. O Processo Constituinte no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, n. 31, 2009, p. 46.

⁴⁵⁶ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 9, 2009, p. 111.

problemas sociais, fez crescer também “a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão”⁴⁵⁷.

Desse modo, ao realizar um exame mais aprofundado da história constitucional brasileira, especialmente a sucessão das Constituições democráticas no período republicano, constatou-se que a passagem do nível legal para a realidade das relações sociais muitas vezes se mostrava um caminho penoso. Apesar das tentativas por parte de alguns grupos, foram muitos os percalços e as dificuldades na busca pela implementação de uma democracia efetiva, com a participação de diferentes segmentos da sociedade nos resultados.

Como consequência, os modelos constitucionais adotados no país permaneceram como reflexos de um projeto político com nuances de conservadorismo e liberalismo autoritário, ocasionando uma cultura não democrática na sociedade⁴⁵⁸. Existia uma inclusão discursiva de todos como iguais, sem distinção de qualquer natureza, mas não uma integração real. Na prática, esses modelos mantinham a prevalência de interesses de grupos específicos, o acentuado controle estatal e uma exclusão de grupos minoritários ao longo do processo constitucional⁴⁵⁹.

Isto posto, resta nítida a diferença entre os ideais de uma nação e a atuação efetiva das suas instituições, tendo influência, inclusive, no modo como passamos a compreender a política. Dessa situação, tem-se como resultado – o qual podemos chamar de legado desses períodos autoritários – a fragilidade da cidadania, as relações sociais dominadoras, o desrespeito às leis, o maior controle estatal e o aprofundamento das desigualdades sociais, agravado pelo elevado índice de pobreza e de concentração de renda no país.

Subsistem, até os dias atuais, problemas complexos e desafiadores, que impactam negativamente o constitucionalismo brasileiro. O patrimonialismo e a confusão entre o público e privado continuam marcantes, assim como a dificuldade em se garantir o acesso universal aos direitos assegurados pelo texto constitucional, importando em recorrentes violações aos direitos das camadas mais subordinadas. Persiste também um grave déficit de representatividade do Legislativo, que é visto frequentemente com desconfiança pela população.

Aliás, a própria forma de representação dos partidos políticos no Legislativo e a sua debilidade, de raízes históricas, foi outro entrave à instauração de uma ordem efetivamente democrática no Brasil, conforme demonstrado ao longo do trabalho. A partir do final da década de 1930, em diferentes momentos, os partidos políticos foram criados e extintos pelas elites

⁴⁵⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 221.

⁴⁵⁸ GARGARELLA, Roberto. *La Sala de Máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014, pp. 240-241.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, pp 245-447.

governantes⁴⁶⁰, em função de disputas no interior da coalizão dominante ou como consequência de crises sociais e políticas.

A deterioração da imagem dos partidos políticos tradicionais, acrescido do sentimento de ineficácia política como via eficaz para o exercício da democracia, reforçou – e ainda reforça – a tendência à indiferença com relação à política partidária e à luta pela democratização das instituições. Dessa maneira, assim como ocorreu nos dois momentos analisados na presente pesquisa, essa situação abre caminho para novas e diferentes formas de exercitar o controle e o autoritarismo na sociedade.

Some-se a isso a presença de um sistema partidário caracterizado, por um lado, pela sua alta fragmentação e, por outro, pela carência de informações e nitidez quanto às opções oferecidas aos cidadãos durante o processo eleitoral, dificultando a criação de identidades partidárias⁴⁶¹. Tal situação favorece, inclusive, a ascensão de partidos e candidatos que não possuem qualquer representatividade social⁴⁶², mas que se apresentam como uma suposta alternativa à ordem político-social instituída.

Especialmente em relação ao modelo presidencialista brasileiro, verificou-se também a inexistência de filtros que possibilitassem um maior equilíbrio entre os poderes e auxiliassem na participação democrática. O demasiado poder concedido à autoridade presidencial foi uma característica marcante dos períodos autoritários, que se manteve presente, ainda que em menor escala, nas democratizações posteriores.

Historicamente, embora a forma de estado federalista tenha se mantido em todas as Constituições da República brasileira, observou-se uma diminuição da autonomia dos entes estaduais e municipais frente à União durante os períodos de maior centralização do governo e um esforço no sentido da descentralização nos momentos de transição para a democracia. Nesse sentido, houve uma espécie de movimento pendular entre a centralização e a descentralização, com maior ou menor grau de autonomia aos Estados-membros a depender do momento político vivenciado.

De fato, para uma melhor compreensão dos problemas constitucionais contemporâneos do país, é essencial proceder à análise desse impasse entre a centralização política nacional e a democratização da sociedade, principalmente em relação aos períodos dos regimes autoritários

⁴⁶⁰ KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12, out. dez., 2001, pp. 09-10.

⁴⁶¹ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁴⁶² O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.096/95 que instituíam a chamada "cláusula de barreira" (ADIs 1351 e 1354). A referida cláusula havia sido aprovada pelo Congresso Nacional como uma maneira de filtrar a proliferação de partidos políticos pequenos, sem representatividade no âmbito social.

do Estado Novo e do Regime Militar. Nesse contexto, conforme demonstrado na presente pesquisa, as Constituições de 1946 e 1988 tiveram grande importância no restabelecimento formal da autonomia administrativa e política dos Estados-membros, após períodos marcados pela centralização dos poderes em torno na União.

Todavia, é possível verificar, ainda hoje, a figura de “um Estado avantajado, preeminente, regulador, intervencionista, sob mal disfarçada tutela militar”⁴⁶³, com a presença de características delineadas sob o Estado Novo e reforçadas no regime ditatorial. Sobretudo no período democrático atual, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma manutenção dessa tendência à centralização no Poder Executivo, com a diferença de haver, no momento presente, uma maior margem de autonomia para o Legislativo e o Judiciário.

Principalmente após a Emenda Constitucional nº 45/2004, passou a ocorrer uma concentração de poderes também no STF, possibilitando que ministros interferissem nas mais diferentes questões. Neste contexto, o STF teve seu protagonismo no processo político ampliado e sua independência reafirmada. De um poder sem grande expressão em 1946, o Poder Judiciário assumiu uma posição de destaque no desenho institucional do Estado brasileiro contemporâneo. Com uma frequência cada vez maior, passou a decidir questões políticas polêmicas e relevantes para a sociedade⁴⁶⁴.

O professor Daniel Sarmiento destaca que o predomínio das decisões judiciais muitas das vezes pode apresentar até um caráter antidemocrático, tendo em vista que os juízes não são eleitos e não respondem diretamente ao povo, como ocorre no caso dos parlamentares e integrantes do Executivo. Tal crítica decorre do fato de que, em uma sociedade efetivamente democrática, é necessário que as decisões mais relevantes decorram do próprio povo ou de seus representantes legitimamente eleitos, não por “tecnocratas de toga”⁴⁶⁵.

Essa ênfase na atuação do Judiciário, especialmente do STF, e a tendência a correlacionar os princípios constitucionais com o conteúdo das decisões judiciais podem até mesmo comprometer – em vez de impulsionar - a mobilização social e a instauração de uma cultura cívica na medida em que esse poder passa a ser considerado o grande propulsor das mudanças sociais. Na prática, como sustenta o professor Cass Sustein e conforme demonstrado

⁴⁶³ REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, p. 291.

⁴⁶⁴ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 9, 2009, p. 98.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 108.

ao longo da pesquisa, a Corte Suprema é uma instituição muito mais eficiente em frear mudanças políticas do que em promover alterações reais na sociedade⁴⁶⁶.

Durante os dois períodos de transição, tanto após o Estado Novo quanto da ditadura militar, o STF manteve os ministros nomeados pelo regime antecessor e revelou certa dificuldade em aderir à concepção da estrita separação de poderes. Apesar de ter assegurada a sua independência formal e haver mantido um caráter liberal democrático nesses dois momentos, a sua institucionalidade nos demonstrou uma espécie de codependência – por vezes simbólica - com os outros poderes da República.

Consoante o exposto, nas Assembleias Nacionais Constituintes de 1945-46 e 1987-88, os presidentes do STF, José Linhares e Moreira Alves, respectivamente, assumiram posições de destaque ao realizarem a abertura dos trabalhos da Constituinte. Já no momento presente, observa-se o protagonismo do Supremo ao ser constantemente demandado pelos legitimados a fim de decidir sobre as mais diferentes questões, com a presença de Ministros que se tornaram figuras públicas reconhecidas ao concederem entrevistas, declarando publicamente seus posicionamentos em demandas relevantes da sociedade. Tal atuação política equivocada da Corte na atualidade pode até mesmo prejudicar a sua independência judicial.

Com relação à organização sindical, ao mesmo tempo em que se procurava afirmar a ocorrência de uma renovação na vida constitucional brasileira nos períodos de redemocratização, manteve-se o estímulo ao corporativismo, com inclinação para o nacional-estatismo. As estruturas corporativistas criadas no Estado Novo, conseguiram, embora transformadas ao longo do tempo, chegar aos dias atuais, amoldando-se aos jogos institucionais, às disputas político-partidárias e às liberdades democráticas de um modelo liberal⁴⁶⁷.

Assim, de modo paradoxal, ao longo da trajetória constitucional brasileira, os direitos trabalhistas foram utilizados contra as classes que lutaram pela sua criação a partir do momento em que passaram a ser tutelados com maior afinco pelo Estado. Por meio dessa intervenção estatal, passou a haver o controle dos conflitos sociais e a busca pela fixação dos direitos atinentes à população com base no modelo econômico do país.

Aliás, o argumento de que a manutenção do registro e unicidade sindical seriam medidas tomadas para a proteção do trabalhador em nada se sustentam, sendo apenas uma forma de manter o modelo corporativista implementado há muito. Com efeito, a questão da pluralidade e da autonomia dos sindicatos, bem como da liberdade de associação, são consequências lógicas

⁴⁶⁶ SUNSTEIN, Cass Robert. *The Partial Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1993, p. 146.

⁴⁶⁷ REIS, Daniel Aarão. A ditadura faz cinquenta anos: história e cultura política nacional-estatista. In: REIS FILHO, Daniel Aarão. RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 19.

e necessárias para o efetivo cumprimento dos preceitos democráticos de livre associação e autonomia sindical, instaurados pelo regime vigente.

A Reforma Trabalhista, muito proclamada atualmente por determinados setores da sociedade como uma medida capaz de propiciar a modernização do modelo trabalhista e sindical brasileiro, pode, ao contrário, agravar ainda mais esse quadro. Apesar de romper com parte da tradição mantida desde o Estado Novo – com a revogação da contribuição sindical, por exemplo -, não é possível afirmar que a referida reforma configura um avanço no sentido de possibilitar maior segurança e autonomia aos trabalhadores sindicalizados.

Ao atribuir a necessidade de modificação da legislação trabalhista às dificuldades econômicas do país, resta perceptível a busca do governo pela redução dos direitos sociais garantidos constitucionalmente aos trabalhadores brasileiros. De igual modo, as condições estabelecidas para os sindicatos brasileiro nessa reforma também têm como objetivo a fragilização da representação sindical e a diminuição do seu poder de barganha nas negociações coletivas⁴⁶⁸.

Ademais, ressalta-se que de nada adianta considerar os momentos autoritários abordados na presente pesquisa como meros acontecimentos isolados. Parafraseando o ilustre escritor norte-americano William Faulkner⁴⁶⁹, é possível dizer que o passado nunca está morto, está sempre condicionando as ações no presente e influenciando o futuro. O momento constitucional atual não deve ser analisado, portanto, a partir de uma perspectiva idealizada do sistema político, dissociado-o da sua realidade e ignorando a participação de parcela da sociedade na manutenção de traços autoritários ao longo desses processos transicionais.

Importante também não se deixar levar pela ilusão de que as Constituições podem assegurar a democracia e resolver todos os problemas políticos e sociais. Embora tenha uma influência decisiva nos rumos do país, é preciso sempre ter em mente que essa é uma lei formal, cabendo aos cidadãos zelarem pelo seu real cumprimento e lutarem pela sua adaptação às novas realidades. Esse princípio formal deve ser colocado em prática no cotidiano a fim de que se torne um constitutivo das relações sociais e políticas nos diferentes níveis⁴⁷⁰.

A Constituição Federal de 1988 ainda possui um potencial inexplorado, necessitando de outros elementos de interação entre o Estado e a sociedade para a efetivação dos direitos

⁴⁶⁸ CASAGRANDE, Cássio. Reforma Trabalhista Incongruente. In: CASAGRANDE, Cássio; CARELLI, Rodrigo. Reforma Trabalhista: reflexões críticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 35.

⁴⁶⁹ “*The past is never dead. it's not even past*”. FAULKNER, William. *Requiem for a Nun*. New York: Vintage Books, 2011, p. 73.

⁴⁷⁰ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. História Constitucional do Brasil, Editora OAB, 2002, p. 485.

constantes em seu texto. Não se defende, assim, a necessidade de convocação de uma nova constituinte para a modernização do sistema político e constitucional brasileiro, mas sim do ajuste dos mecanismos adotados após o restabelecimento da ordem democrática. Uma nova ANC, no momento atual, poderia acarretar um agravamento da situação, tendo em vista a ausência de consenso no sentido de modificar as regras do jogo e a marcante polarização da sociedade, com posições políticas cada vez mais divergentes e acentuadas.

Mais ainda, caso as esperanças de mudança se concentrem, exclusivamente, na transformação da ordem vigente via Constituinte, corre-se o risco de repetir os erros de 1946 e 1988, “perpetuando o eterno retorno das mesmas elites e operando metamorfoses belas, mas puramente fictícias, porque formais”⁴⁷¹. Essa crença na onipotência da Constituição pode até mesmo ofuscar outras importantes formas de manifestação da ordem política e social, que são essenciais para o estabelecimento de novas regras para o convívio da sociedade.

Com efeito, sabe-se que é muito difícil criar e manter instituições democráticas fortes – com um poder legislativo atuante e um judiciário independente, consolidando os direitos prescritos - e o Brasil, com todas as dificuldades apresentadas, ainda se encontra nesse caminho, na busca pela democratização. Um deslizamento em direção a um novo período autoritário pode apagar décadas de desenvolvimento institucional, porque historicamente a democracia se enfraqueceu ainda mais nesses momentos e as instituições democráticas nunca tiveram tempo suficiente para se estabelecer concretamente.

Por essa razão, é necessário atentar-se aos sinais, pois o autoritarismo está sempre à espreita, disposto a reaparecer em momentos de crise e de desesperança geral no futuro. Quando uma sociedade é tomada pelo conformismo e pela indiferença com a vida política e constitucional do país, a democracia tende a ser levada às últimas consequências, com o aparecimento de “salvadores da pátria” que, em vez de fortalecê-la, acabam por extingui-la⁴⁷².

Nesse sentido, compreender os mecanismos que propiciaram o apoio à regimes autoritários e as estratégias e políticas adotadas pelo Estado a fim de conquistar legitimidade permanecem sendo passos fundamentais para uma possível superação desse fenômeno no seio da sociedade brasileira. De igual modo, a reflexão contínua sobre o modelo democrático vigente ainda se configura como a maneira mais eficaz de se lutar pelo seu aprimoramento e preservação, ao passo que o esquecimento das suas origens será sempre o melhor adubo para a tirania⁴⁷³.

⁴⁷¹ ALMINO, João. Os Democratistas Autoritários. Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 13.

⁴⁷² NOGUEIRA, Octaciano; SEVERO, Alípio. Democracia sem Democratistas. Brasília: Letrativa, 2002, p. 127.

⁴⁷³ BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 483.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) LIVROS E PERIÓDICOS:

ABREU, Alzira Alves de (org.). *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o Povo Soberano: Fundamentos do Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

ALMINO, João. *Os Democratistas Autoritários. Liberdades Individuais, de Associação Política e Sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ALMINO, João. *Era uma vez uma Constituinte: Lições de 1946 e questões de hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ARAÚJO, Cicero. O Processo Constituinte Brasileiro, a transição e o poder constituinte. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 88, 2013, pp. 327-380.

ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARENDT, Hannah. *Entre o Passado e o Futuro*. 3a. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

ARENDT, Hannah. *Da violência*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

ARTURI, Carlos S. O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, nov. 2001, pp. 11-31.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras, vol. V (1946)*. 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, pp. 1-42, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 3a. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista [Syn]Thesis*, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 1, pp. 23-32, 2012.

BENEVIDES, Maria Vitória. *A UDN e o Udenismo. Ambigüidades do liberalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1981.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição de democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas. *In: SOUZA NETO, Cláudio*

Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BETHELL, Leslie. Politics in Brazil under the Liberal Republic, 1945–1964. In: BETHELL, Leslie. *Brazil Since 1930*. New York: Cambridge University Press, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora UNB, 2000.

BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo *et al.* *As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica*. Brasília: Editora OAB, 2008.

BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

BRAGA, Sérgio Soares. A Constituinte de 1946 e a Nova Ordem Econômica e Social do Pós Segunda Guerra Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, Paraná, nº 6/7 de 1996, pp. 7-24.

BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, 2018, pp. 164-196.

BRASIL. *Anais da Assembléia Nacional Constituinte (1946)*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1946-1950.

BRASIL. Congresso Nacional. *Diário da Assembléia Constituinte*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 2 fev.-19 set. de 1946.

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte (1987). O processo histórico da elaboração do texto constitucional*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1993.

BRASIL. *Anuário Parlamentar Brasileiro*. Brasília: SEMPREL, 1987.

CABRAL, Bernardo. O Processo Constituinte no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, n. 31, 2009, pp. 45-57.

CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989.

CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. A Política e o nosso tempo (1935). In: CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001, pp. 11-38.

CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CARVALHO, José Murilo de. A Utopia de Oliveira Viana. *In: Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CASAGRANDE, Cássio. A Americanização do Direito Constitucional Brasileiro em Perspectiva Histórica. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 18, n. 100, nov/dez 2016, pp. 103-116

CASAGRANDE, Cássio; CARELLI, Rodrigo. *Reforma Trabalhista: reflexões críticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; NAVARRO DE BRITO, Luiz; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras, vol. VI (1967)*. 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

CERQUEIRA, Marcello. *A Constituição na História: origem e reforma*. Rio de Janeiro: Revan, 1993.

CHACON, Vamireh. *Vida e morte das Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CHUEIRI, Vera Karam de; Godoy, Miguel G. Constitucionalismo e Democracia – Soberania e Poder Constituinte. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, jan-jun 2010, pp. 159-174.

COLLOR, Lindolfo. *Origens da Legislação trabalhista brasileira*. Org. e Introdução de Mário de Almeida Lima. Porto Alegre: Fund. Paulo do Couto e Silva, 1991.

COSTA E SILVA, Simon Riemann. Da Redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988. *Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*, Araucaria, ano 13, n. 26, 2011, pp. 189–207.

COSTA, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Ieje, 2001.

COSTA, Lucas N. F. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, set./dez. 2016, pp. 767-786.

COUTINHO, Carlos Nelson. As Categorias de Gramsci e a Realidade Brasileira. *In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). Gramsci e a América Latina*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

DINIZ, Eli. *Empresariado, Estado e Capitalismo no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

FAGNANI, Eduardo. Direitos sociais no fio da navalha. *In: VAZ, Flavio Tonelli, MUSSE,*

Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: ANFIP, 2008.

FAORO, Raymundo. *Assembleia Constituinte: A Legitimidade recuperada*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 5a. ed. São Paulo: Biblioteca Azul, 2012.

FAORO, Raymundo. *A República em Transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988)*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4a. ed. São Paulo: EdUSP, 1995.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia Possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FICO, Carlos. *História do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro - volume 2*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la Representación Política*. México: Distribuciones Fontamara, 1997.

GARGARELLA, Roberto. *La Justicia Frente al Gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

GARGARELLA, Roberto. *La Sala de Máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GEDDES, Barbara. *Democratic Institutions as a Bargain Among Self-Interested Politicians*. Paper presented at the 1990 meeting of American Political Science Association, San Francisco, CA, 1990.

GINSBURG, Tom; MOUSTAFA, Tamir (eds.). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press, 2008.

GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press, 2014; University of Chicago, Public Law Working Paper No. 468.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *História dos Movimentos e Lutas Sociais: A construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, Angela Maria de Castro. Política: história, ciência, cultura etc. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 17, 1996, pp. 59-84.

GOMES, Angela Maria de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GREENBERG, Douglas; KATZ, Stanley; OLIVIERO Melanie; WHEATLEY, Steven (eds.). *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*. New York: Oxford University Press, 1993.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 45, n. 178, abr./jun., 2008.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática*. 2a. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

IGLÉSIAS, Francisco. *Constituintes e Constituições Brasileiras*. Sao Paulo. Brasiliense, 1985.

JAGUARIBE, Helio; IGLÉSIAS, Francisco; SANTOS, Wanderley; CHACON, Vamireh; COMPARATO, Fábio. *Brasil, Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1985.

KERLINGER, Fred N. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.

KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12, out. dez., 2001.

KOERNER, Andrei; BARROS DE FREITAS, Lígia. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 88, 2013, pp. 141-184.

LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. U.C. Davis Law Review, v. 47, 2013.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LARA, Claudia Eliana Silveira. Regulamentando a Cidadania: transições e constituições (1946-1988). *Revista Varia História*, Belo Horizonte, n. 17, mar/97, pp.186-194.

LEAL, Hamilton. *História das Instituições Políticas do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1962.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEFORT, Claude. *Pensando o Político. Ensaio sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1991.

LEFORT, Claude. *A Invenção Democrática - os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LESSA, Renato. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia política: um ensaio. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: ANPOCS, 2008.

LIMA, João Alberto de O.; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

MALLOY, James M. (ed), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MCILWAIN, Charles. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York: Cornell University Press, 1947.

MELLO FILHO, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)*. 4a. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

MERRYMAN, John. *A Tradição da Civil Law*. Tradução de Cássio Casagrande. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2010.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. 7a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

MIRANDA, Jorge *et al.* El Proceso Constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 76. Abr-Jun, 1992, pp. 07-27.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Direito do Trabalho na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

NEGRETTO, Gabriel L. *Authoritarian Constitution Making: the role of the military in Latin America*. New York: Bepress, 2014.

NEGRI, Antonio. *O Poder Constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

NOGUEIRA, Octaciano (org.). *Doutrina Constitucional Brasileira (Constituição de 1946) - Tomo I*. Brasília: Senado Federal, 2006.

NOGUEIRA, Octaciano; SEVERO, Alípio. *Democracia sem Democratas*. Brasília: Letrativa, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a questão democrática e a esquerda no Brasil. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). *Gramsci e a América Latina*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Angela Maria de Castro. *Estado Novo: Ideologia e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

OLIVEIRA VIANNA, José Francisco. *O Idealismo da Constituição*. 3a. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

PAIXÃO, Cristiano. A Constituição Subtraída. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 1, p. 4-5, fev. 2006.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Araucaria, ano 13, n. 26, 2011, pp. 146-169.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e as regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINHO, Carlos Eduardo S. *Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)*. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, 2016.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras, vol. III (1934)*. 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946 - Tomo I*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras, vol. IV (1937)*. 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. *Roe Rage: democratic constitutionalism and backlash*. Yale Law School, Public Law Working Paper n. 131, 2007, pp. 01-67.

PRZEWORSKI, Adam. *Ruling against Rules*. In T. Ginsburg & A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

RECONDO, Felipe. *Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS FILHO, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, 2018, pp. 277-297.

REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). *A Ditadura Que Mudou o Brasil: 50 Anos do Golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 88, 2013, pp. 29-87.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal: 1930-1963*, vol. 4 - tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

RODRIGUES, Leoncio Martins. *Quem é quem na Constituinte. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

ROLLEMBERG, Denise; QUADRAT, Samantha (orgs.). *A Construção Social dos Regimes Autoritários: Brasil e América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência*, Santa Catarina, v. 30, n. 59, 2009, pp. 327-360.

SANTOS, Rogerio Dultra. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, 2007, pp. 281-323.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 9, 2009, pp. 95-133.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. *What democracy is and is not*. *Journal of Democracy*, 2, Summer, 1991, pp. 2-16.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo: um auto-retrato*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Coleção Temas Brasileiros, nº 24, 1983.

SERRANO, Pedro. *Autoritarismo e Golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transição por transação: democratização no Brasil e na Espanha. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Democratie et le Système Représentatif*. Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome VIII, Paris, librairie administrative de Paul Dupont, 1875.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Paris: Éditions du Boucher, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25a. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Um pouco de Direito Constitucional comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo brasileiro: Evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Hélio. *Vargas - Pensamento político brasileiro*. Porto Alegre: Editora L&PM. 1980.

SILVA, Hélio. *As Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Globo, 1985.

SILVA, Hélio. *1964: vinte anos de golpe militar*. Porto Alegre: Editora L&PM. 1985.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 7a. ed. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005, pp. 105-122.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SOUZA, Mayara Paiva de. A UDN na Constituinte de 1946: um debate sobre o tempo histórico. *Revista Senatus*, Brasília, v.7, n.1, 2009, pp. 48-55.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

STOPPINO, Mario. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1995, pp. 94-104.

SUNSTEIN, Cass Robert. *The Partial Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Representação nº 94*, de 17 de julho de 1947, Rel. Min. Castro Nunes, Arquivo Judiciário 85/31.

TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras, vol. VII (1988)*. 3a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. 4. ed., Tradução e notas de Neil Ribeiro da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

TUSHNET, Mark. *Authoritarian Constitutionalism*. *Cornell Law Review*, v. 100, 2015a, pp. 391-462.

TUSHNET, Mark; KHOSLA, Madhav. *Unstable constitutionalism: law and politics in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015b.

VELOSO, Zeno Augusto Bastos. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 3a. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

VIEIRA, José Ribas. *A Centralidade do Constitucionalismo Americano na Teoria Constitucional Contemporânea*. Conferência de Titularidade de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ, 2016.

VIEIRA, José Ribas. *O Corporativismo e o Poder Judiciário: uma reflexão*. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS: Águas de São Pedro, 1988.

WEFFORT, Francisco. *Origens do sindicalismo populista no Brasil: a conjuntura do pós-guerra*. São Paulo: Estudos CEBRAP, n. 4, 1973.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, Francisco. *Novas democracias. Que democracias?* *Lua Nova*, São Paulo, n. 27, 1992, pp. 5-30.

WERNECK VIANNA, Luiz. *A Revolução Passiva. Iberismo e americanismo no Brasil*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

WERNECK VIANNA, Luiz. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (eds.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008, pp. 91-108.

WERNECK VIANNA, Luiz. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989.

ZAIDAN DE CARVALHO, Alexandre Douglas. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 114, jan/jun 2017, pp. 31-77.

B) LEGISLAÇÃO:

Constituições:

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de janeiro de 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

Emendas Constitucionais:

BRASIL. Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Altera a Constituição Federal de 1937. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 de março de 1945, Seção 1, p. 3313.

_____. Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de novembro de 1945, p. 17409.

_____. Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945. Dispõe sobre os poderes da Assembléia Constituinte e do Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de novembro de 1945.

_____. Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 de dezembro de 1965, Seção 1, p. 12374.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 de outubro de 1969. Seção 1, p. 8865.

_____. Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 de abril de 1977, Seção 1, p. 4195.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 de novembro de 1985, Seção 1, p. 17422.

Atos Institucionais:

BRASIL. Ato Institucional nº 1 de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 de abril de 1964, Seção 1, p. 3193.

_____. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 de outubro de 1965, Seção 1, p. 11017.

_____. Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de fev de 1966, Seção 1, p. 1435.

_____. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 de dezembro de 1966, Seção 1, p. 14187.

_____. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de dezembro de 1968, Seção 1, p. 10801.

_____. Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 de fevereiro de 1969, Seção 1, p. 1121.