

# **A FORMAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA BRASILEIRA. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PACTO DEMOCRÁTICO**

---

**Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha \*<sup>1</sup>**

## **O PERÍODO COLONIAL**

O aspecto marcante da formação do Estado Português é o caráter patrimonialista, característica singular que distingue sua índole e formação política em relação aos demais povos da Península Ibérica. A Pax Lusitana, nos seus albores, devido à forte coesão nacional em torno da figura do rei em face da constante ameaça de desagregação territorial, impediu o Estado Português de estabelecer um ordenamento endógeno para assegurar a soberania no plano político e criar normas reguladoras que regessem as relações privadas entre os indivíduos.

Isso explica o fato de haver sido adotada a Constituição de Diocleciano como estatuto básico do Estado, e o Código de Justiniano como estatuto regulador das relações de ordem privada.

Logo após a expulsão dos mouros pelo direito de conquista, viria o rei a adquirir uma soma de poderes ilimitados, bem como uma supremacia absoluta sobre todas as classes. Senhor da paz e da guerra, era ele o proprietário de todos os bens e pessoas e o titular dos monopólios de exploração das atividades mercantis. Era o que os publicistas de então conceituaram de domínio eminente.

Outra característica singular do processo civilizatório português consistiu na constante aliança do rei com a plebe, a chamada “arraia miúda”, em oposição à nobreza feudal, que jamais conseguiu afirmar-se politicamente como força social que pusesse em perigo a hegemonia do Príncipe.

Esta aliança duradoura impediu a ascensão do feudalismo e abriu caminho a criação dos municípios (cidades e vilas), que se constituiriam na base do poder dominante, dando ensejo à participação popular nos negócios do reino.

O marco inicial das transformações políticas e das lutas entre classes em Portugal inicia-se a partir da Revolução de Avis (1375), com a queda da dinastia Afonsina e a ascensão da dinastia Bragantina.

A Coroa Portuguesa, titular dos bens requengos e regalengos, constituía-se numa fonte de mercês, distribuidora de prebendas. A fim de incrementar os ingressos para o tesouro real, distribuía concessões e monopólios à burguesia comercial emergente, sob a tutela do rei. Dom Manoel, o mercador da pimenta, armou expedições e financiou empresas marítimas, intensificando o tráfico nas rotas das Índias, Veneza e Holanda, onde predominava o comércio do açúcar, o que possibilitou grandes ingressos na receita.

Pode-se dizer que a revolução industrial passou ao largo de Portugal e o processo de acumulação se fez em benefício da realeza. A consequência inexorável

---

<sup>1</sup> **Ministra do Superior Tribunal Militar do Brasil. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas e Doutora em Direito Constitucional. Professora Universitária.**

desse processo foi o estabelecimento de uma vasta burocracia, civil e militar, sob os auspícios do monarca.

O serviço militar remunerado burocratizaria o soldado, enquanto as serventias, vitalícias ou temporárias, burocratizariam a justiça de El-Rey e a administração pública.

Surge o Estado Cartorário, que deu ensejo ao aparecimento do estamento; uma corporação estratificada e fossilizada, fechada sobre si mesma, que com o tempo irá adquirir autonomia e dinâmica próprias, nem sempre em sintonia com os interesses vitais da sociedade civil.

A ameaça da bancarrota financeira que acometeu Portugal no 2º quartel do século XV em virtude da perda dos mercados do oriente em favor da Holanda, Inglaterra e Repúblicas Italianas, fez com que se abrissem novas frentes de conquista e exploração de outras terras, a fim de estancar a sangria nos recursos parcos do erário. Esta nova frente seria a ocupação da América, válvula de escape, que possibilitou um afrouxamento das tensões existentes entre o rei e a nobreza territorial.

#

Diante das inúmeras convulsões e tensões sociais ocorridas a partir da Revolução de Avis, e com a formação dos estamentos, o direito romano que constituía a base de todo o ordenamento jurídico do antigo mundo português, com a sua marca autoritária, amenizada em parte pelo direito canônico, converteu-se, na prática, num instrumento inadequado, incapaz de estabelecer um pacto social e político que resultasse numa transação de interesses entre as forças sociais postas em presença.

O Direito, contudo, é imanente aos próprios dissídios da sociedade e, por isso, cria no inconsciente coletivo, mecanismos de arbitragem destinados a dirimir os conflitos. Nesse passo, a esterilização do direito romano transplantado viria, paulatinamente, a ceder espaço e culminaria nas obras de compilação das antigas ordenações, dentre as quais a mais conspícua, sem dúvida, as Filipinas, estenderia a sua vigência até a colônia.

Fato é que, com a perda das Índias, Portugal viu-se obrigado a acelerar o processo de colonização. Buscando aliviar as tensões internas, promoveu a migração da mão-de-obra ociosa para o Brasil usando como chamariz a visão edênica da América, de que dá testemunho a carta de Pero Vaz de Caminha.

A exploração da colônia centrou-se, inicialmente, no pau-brasil, limitando-se à faixa litorânea. Esgotado esse veio e, frustrado o colonizador pela tentativa fracassada de escravização indígena, iniciou-se o ciclo do açúcar graças ao aporte da escravaria africana.

O ciclo da mineração financiado pela metrópole com a formação das Bandeiras, iniciou a conquista do interior, estimulando veleidades autonomistas e criando uma consciência nacional propriamente dita.

O grande êxito econômico alcançado nesta fase consolidou o tesouro real e desenvolveu, no século XVII, o fastígio do estamento burocrático lusitano graças ao terror fiscal dos contratadores do reino.

A par disso, florescia na colônia uma consciência nativista. O processo de autonomia política, deflagrado com a criação das vilas e municípios, tornar-se-ia cada vez mais difícil de controlar, precipitado com a vinda da família real para o Brasil, em 1806, e a ascensão da colônia à condição de Reino-Unido de Portugal. A independência

viria como consequência da conjugação de fatores os mais diversos, após a retirada dos exércitos napoleônicos da Península Ibérica.

## O PERÍODO MONÁRQUICO

Nos primórdios da vida independente e logo na convocação da 1ª Assembléia Nacional Constituinte, duas tendências antagônicas se delinearam: de um lado, a autocracia do Príncipe, de outro, o jurisdicismo dos Andradas. As tentativas de inserção, na primeira Carta Política da declaração de direitos decalcada do "Bill of Right" se viram malogradas, gerando um impasse entre o autoritarismo do monarca e o primeiro surto liberalizante emergente no país cujo desfecho foi a dissolução da Constituinte, seguida à outorga, por força do Ato Adicional, da Constituição Brasileira de 1824.

Este momento fatídico marca o início das crises de legitimidade e dos surtos constitucionais que permearam a história institucional brasileira. Premeditada e intencionalmente, a partir de 1823 e, com maior ênfase em 1889, 1930, 1937 e 1964 foi deflagrado no interior do Estado nacional o processo ditatório, de consequências funestas à democracia e ao funcionamento regular dos mecanismos representativos.

Do Brasil monárquico à renovação republicana processada pela Constituinte de 1988, acumularam-se vícios formais que denotam falhas de eficácia e juridicidade dos instrumentos supra legais ao longo da historiografia pátria. A insubmissão do Colégio Formal da Soberania de 1823, palco do embate entre o autoritarismo real e o ideário liberal professado por eminentes figuras do passado, importaria na extinção do poder de primeiro grau em sacrifício da legitimidade do regime.<sup>2</sup>

## O PERÍODO REPUBLICANO

A primeira Constituição republicana, sob a influência de Ruy Barbosa, foi decalcada do modelo norte-americano, ao contrário da Carta outorgada em 1824, que se inspirou nas idéias racionalistas francesas.

A Constituição de 1891 consagrou o federalismo e a autonomia dos estados e municípios. Na parte da declaração dos direitos, instituiu o *habeas corpus*, remédio abrangente que gerou controvérsias no Supremo Tribunal Federal sobre a extensão de sua aplicação; se serviria de amparo a todas as vulnerações aos direitos individuais, ou se limitar-se-ia, apenas, ao constrangimento ilegal na liberdade de locomoção do indivíduo. Consagrou, igualmente, a soberania do júri e a interdependência dos poderes.

---

<sup>2</sup> O Império surge, portanto, no dizer de Paulo Bonavides, como obra de um Príncipe, não de um príncípio; forma de governo que perduraria até 1889 com a Proclamação da República. Nas palavras de José Ribas Vieira: *“Todavia, esses sessenta e cinco anos de vigência não representam, de modo algum, uma estabilidade da ordem político-jurídica do Brasil - monárquico. Pelo contrário, ela será constantemente sacudida por uma série de crises institucionais. Dessas crises, podemos destacar os conturbados anos que se seguiram à abdicação de D. Pedro I, em 7 de abril de 1831. O afastamento do primeiro Imperador brasileiro possibilitou um maior espaço político para o afloramento de uma série de interesses os quais foram sufocados durante a dissolução da Assembléia Constituinte em 1823. Tais interesses foram consubstanciados no Ato Adicional de 1834. Este instrumento jurídico foi, para nós, a última tentativa concreta de efetivar, sem determinados limites constitucionais, uma ordem de caráter mais liberal no período de 1824-1889.”*In: **O Autoritarismo e a Ordem Constitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1988, pp. 53-54.

Paralelamente, a nascente burguesia brasileira tenta emergir como classe, mas não resiste ao confronto com o bloco oligárquico rural cuja hegemonia era incontestável desde o império. Como bem salienta Nelson Werneck Sodré, "*a burguesia brasileira apareceu, tardiamente, no palco da História, quando já se consolidara o capitalismo europeu na fase dos monopólios*".

Assim, logo de início, o processo de industrialização do país encontrou intransponíveis resistências. A tentativa do Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, de extinguir os subsídios à agricultura viria desembocar no encilhamento. O Barão de Mauá é arrastado à falência. Predominava a teoria econômica das chamadas "vantagens comparativas", que preconizava para o Brasil um modelo econômico de estrutura fundiária consistente na exportação de produtos agrícolas e matérias primas em troca de importação de manufaturados. O bloco oligárquico havia assegurado, por completo, o controle político.

Para além, as eleições de "bico de pena" constituíam a própria institucionalização da fraude. Usou-se e abusou-se da "degola" com o chamado reconhecimento dos poderes pelo Congresso, dominado por caudilhos do porte de Pinheiro Machado.

Neste contexto, a República consolidada sob a égide da Carta de 1891 e na qual se consagrou os direitos e garantias individuais, a forma federativa, o presidencialismo e a separação tridimensional dos poderes desvirtuar-se-ia, mergulhando o Estado numa ditadura confessada em seus instrumentos de execução autocráticos.<sup>3</sup> A técnica escorreita da *Lex* constitucional não guardaria, pois, correspondência com a realidade, como bem exemplifica o frágil sistema partidário que, longe de exprimir a vontade nacional, viabilizou a articulação de uma política clientelista e excludente, consagrando "*uma desigual e injusta federação de oligarcas*".<sup>4</sup>

Por seu turno, a reforma da Lei Maior deflagrada em 1926 revelar-se-ia tardia e inócua para salvar a Velha República, solapada em seus fundamentos.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Efetivamente, a aliança da casaca com a farda patrocinada pelas novas forças sociais que emergiam no prosclínio econômico nacional, "*preparou a cena política para o desfecho de 15 de novembro. O Brasil constitucional e político da Primeira República, criado de modo artificial na esteira do golpe republicano*", não contou com a participação do povo, mera expressão semântica inserida no Texto Constitucional. BONAVIDES, Paulo e AMARAL, Roberto. 3ªed. **Textos Políticos da História do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002, vol. I, p.78.

O idealismo democrático da Constituição de 1891 seria reinterpretado a favor do fortalecimento da classe agrária, cujo projeto foi legitimado com a "política dos governadores", responsável pela verticalização das relações sociais e a consolidação de lideranças estaduais e municipais.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, vol. III, p.95.

A formalização desta política deu origem ao fenômeno conhecido no Brasil como "coronelismo". Popularmente utilizada para designar os chefes políticos municipais e regionais, a patente de coronel fora desvinculada da função militar. O coronelismo se caracterizou pelo rígido controle dos chefes políticos sobre os votos do eleitorado, consagrando um sistema eficaz de exclusão de todos os dissidentes que não pudessem movimentar uma clientela para negociar acordos e posições. A fraude eleitoral era prática usual e, na hipótese de uma eventual "surpresa" na apuração das urnas, havia o sistema de verificação dos poderes – a conhecida "degola" – mediante o qual poderia ou não ser legitimada a eleição dos adversários do governo. LEAL, Vitor Nunes, **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil** Rio de Janeiro: Forense, 1984, p.166.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Textos Políticos da História do Brasil**. *Op. cit.*, vol. III, p.98.

A propósito da reforma diria, ainda, o mencionado autor: "*Sobre o espaço acanhado da reforma de 1926 – em rigor uma anti-reforma do ponto de vista liberal -, sobre a qual se depositaram esperanças malogradas de rejuvenescer as instituições, leia-se o que escreveu a esse respeito um dos nossos mais abalizados federalistas: "A reforma constitucional de 1926, única efetivada nos quarenta anos da*

À Revolução de 1930 coube restabelecer a legitimidade do regime e forjar o arcabouço normativo que institucionalizasse a nova ordem nos termos do liberalismo clássico e republicano de 1891.<sup>6</sup> Com o seu advento a oligarquia sofreu um duro revés, mas, não foi uma vitória completa. Este movimento revolucionário trouxe à sua ilharga as mais variadas correntes de opinião que se formaram no Brasil: liberais, anarquistas, socialistas, positivistas e até mesmo conservadores de Minas Gerais.

Precedia a Revolução de 30 os primeiros movimentos populares: a greve dos gráficos em São Paulo, a fundação do Partido Comunista do Brasil em 1922, e o movimento tenentista de ideologia difusa.

Contudo, a reconstitucionalização seria procrastinada em nome da concretização de metas intervencionistas do Estado na ordem econômica, nas relações trabalhistas e em outros domínios da sociedade, dando ensejo a Insurreição de São Paulo de 9 de julho de 1932 que levantou aquele estado-membro em armas contra o poder central para reclamar o retorno da legitimidade: antevisão dos desígnios perpetuistas do titular do poder executivo federal. Sufocada pela esmagadora superioridade militar da união, a Revolução Constitucionalista de 1932, triunfaria em seus propósitos ao forcejar a convocação da Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente dissolução do governo provisório<sup>7</sup>, marcando o início da segunda República.

A *Lex Fundamentalis* de 1934<sup>8</sup>, “*atualização teórica e doutrinária do princípio democrático*”,<sup>9</sup> testemunhou o realinhamento ideológico das potências europeias no

---

*Primeira República, pretendeu realizar ampla e profunda modificação institucional, mas ficou reduzida a cinco pontos principais: a) ampliou os casos de intervenção nos negócios peculiares dos estados; b) cerceou atribuições do Congresso Nacional; c) instituiu o veto parcial; d) restringiu a competência da Justiça Federal; e) limitou a garantia do habeas corpus aos casos de prisão ou ameaça de constrangimento ilegal à liberdade de locomoção.”*Id, p.98.

<sup>6</sup> A insatisfação popular transcendia a sociedade civil e invadia os quartéis em protestos que se materializaram “*com a ação militar dos dois Cinco de Julho, até tomarem feição mais aguda durante a famosa Marcha da Coluna Prestes, uma epopéia silenciosa de peregrinação marcial, de extrema eloqüência*”, a apontar a existência de “*dois Brasis, irremediavelmente separados naquela conjuntura: o Brasil dos carcomidos e oligarcas usufrutuários do poder e o Brasil dos regeneradores, civis e militares, que, embora reprimidos, despertavam para refazer as bases partidas do pacto republicano e federativo, ainda que o caminho fosse o da transgressão da legalidade e do recurso às armas, conforme ficou evidente e veio afinal a acontecer.*” In: BONAVIDES, Paulo, **Textos Políticos**, op. cit. vol. IV, pp.27-28.

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo, *Id*, vol. IV, p.29.

“*O Governo Provisório, instalado em 11 de novembro de 1930, entregou a federação aos “tenentes”, que passaram a ocupar a maioria das interventorias federais nos estados. O influxo militar sobre o Governo permanecia enorme, sem embargo de haver um comando civil da administração pública em sua mais alta esfera, ou seja, a primeira magistratura do país. Exercitava-o Getúlio Vargas, depois de chegar ao poder por força das armas, governando com poderes ditatoriais, uma vez que não havia Congresso em funcionamento.*” *Ibid.*, vol. IV, p. 28.

<sup>8</sup> Indiscutivelmente, a Carta Constitucional da Segunda República representou um avanço político ao introduzir inovações tais como: a criação da justiça eleitoral, a instituição do mandado de segurança para a proteção de direito individual líquido e certo, o voto feminino, a representação classista-parlamentar e a obrigatoriedade do ensino primário, dentre outras conquistas. Ademais, é de assinalar, o influxo na Lei Fundamental de 1934 do constitucionalismo do Estado Social alemão consubstanciado nas Constituições de *Weimar* e *Bonn*, até então ignorado pelo direito positivo pátrio.

<sup>9</sup> A expressão é utilizada por Paulo Bonavides na sua obra **Os Poderes Desarmados. À margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História. Figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002, p.21.

Sobre o funcionamento do Estado Brasileiro na vigência da Carta de 1934, Paulo Bonavides aponta a existência fugaz, cerca de três anos e quatro meses, da Segunda República. “*Período agônico e*

cenário mundial e a ascensão de idéias e valores autoritários ensejadores de novo conflito armado.

As marcantes transformações na conjuntura internacional, cujos reflexos se fizeram sentir ao longo da história brasileira, reforçaram o desgaste das idéias liberais concebidas como um produto estrangeiro, inadaptável à tradição institucional do país e, em tudo, incompatível com o perfil corporativo e intervencionista do Estado Novo,<sup>10</sup> simbolicamente representado pela figura carismática e populista do Presidente Getúlio Vargas.<sup>11</sup> Regime de exceção, inspirado no fascismo e no nacional-socialismo, teve por sustentáculo jurídico a Carta outorgada em 1937, decalcada da Constituição polonesa ditada pelo General Pilsudski.<sup>12</sup>

---

*transitório de reconstitucionalização do País, feita em bases precárias, debaixo de uma tempestade ideológica e logo tolhida pelo golpe de Estado de 10 de novembro de 1937.* In: **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p 332.

<sup>10</sup> “Não deixa de ser indicativo (...) o fato de todas as novas forças políticas (tenentes, getulistas, comunistas, integralistas) tentarem chegar ao poder através de um levante armado ou de um **putsch** militar. De modo mais amplo, vê-se que todas estas correntes têm pouca ou nenhuma preocupação com o aperfeiçoamento dos mecanismos da democracia representativa.” RODRIGUES, Leôncio Martins, **Sindicalismo e Classe Operária – 1930-1964**. In: *História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano*, organização Boris Fausto. São Paulo: Difel, 1981, vol. 3, Tomo III, p.517.

De fato, as novas facções que ascenderam na década de 30, a despeito de divergirem ideologicamente, rejeitavam por igual a liberal-democracia, o pluripartidarismo, o capitalismo competitivo e o cosmopolitismo, valorizando o nacionalismo e o intervencionismo estatal, ou seja, a hegemonia do Estado sobre a sociedade.

<sup>11</sup> O Estado Novo varguista caracterizar-se-ia, acorde análise marxista, como um governo bonapartista no qual se destacavam: o elevado grau de autonomia do Estado ante as classes sociais; o autoritarismo populista; a centralização do poder; o apoio na burocracia e nas Forças Armadas; a presença de um chefe político poderoso e carismático; a demagogia com relação às classes economicamente inferiores as quais pretende representar ou defender; a inexistência de partido político e de uma ideologia mais elaborada e, finalmente, o relacionamento direto e pessoal, altamente emotivo, entre o líder e o “baixo povo”, que atua como massa e não como classe. In: RODRIGUES, Leôncio Martins, *op. cit.*, p.532.

<sup>12</sup> A noite da ditadura estendeu-se sobre o país. Data desta época a Ação Integralista Brasileira, de inspiração fascista, que abriu espaço para setores da classe média brasileira. No polo oposto, a Aliança Libertadora Nacional, que tinha como presidente de honra Luís Carlos Prestes, recém-eleito membro da Internacional Comunista (COMINTERUM).

Em 1935 irrompeu a chamada Intentona Comunista, também conhecida como Revolta Vermelha, quase que simultaneamente em Recife, Natal e Rio de Janeiro (3º RI e Regimento de Aviação), precipitando os acontecimentos e levando o país em marcha batida para o regime autoritário.

Fracassado o movimento e presos os revoltosos, Getúlio Vargas, pressionado pelos militares, decretou "o Estado de Guerra", suspendendo todas as garantias constitucionais. A campanha pela sucessão presidencial que deveria realizar-se em 2 de dezembro de 1937, pôs a mostra uma nova correlação de forças existentes na sociedade brasileira.

O processo é interrompido pelo golpe de 10 de dezembro daquele ano, marcando o advento do chamado "Estado Novo", que suspendeu, "temporariamente", em todo território nacional, as funções do legislativo. Vargas outorgou a nova Constituição, a famigerada "Polaca", decalcada da Carta fascista de Becker, cujo anteprojeto foi apresentado por Francisco Campos, seu Ministro da Justiça. Foi instituída a Justiça de Exceção (Tribunal de Segurança Nacional), para julgamento dos chamados crimes políticos, bem como a censura prévia à imprensa, pelo Departamento de Imprensa e Propaganda. O instituto do *habeas corpus* foi mantido, mas só poderia ser impetrado em casos de crimes comuns. O Executivo passou a legislar por meio de decretos-leis. Foram suprimidas as autonomias dos estados-membros e municípios no plano administrativo e instituídos os Ministérios do Trabalho e da Aeronáutica, o primeiro com o objetivo específico de controle e tutela dos sindicatos.

No setor de Planejamento, foi criado o Conselho Federal de Administração, responsável pelos estudos para a criação da Indústria Siderúrgica Pioneira de Volta Redonda. No plano legislativo surgiu a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, inspirada na *Carta del Lavoro* italiana, bem como o Código

Ironicamente, seu texto não chegou a ganhar vigência por estar condicionada, nos termos do artigo 187, a uma consulta plebiscitária que jamais se realizou.<sup>13</sup> Primou, pois, incontestemente, a vontade do ditador, despojada de qualquer controle jurídico, mesmo o de uma norma espúria, que, alfim, nunca existiu, caracterizando-se o Estado Novo varguista como um governo de fato.<sup>14</sup>

A restauração legitimada pela Lei Fundamental de 1946 principiou o interregno democrático, rompido em 1964. Precedida pela derrota do nazi-fascismo e pela recuperação ideológica do democratismo nos Estados do ocidente, ela pôs fim ao impasse institucional brasileiro, atualizando o direito público aos novos contornos do pós-guerra.

Inegavelmente, a terceira República retomaria a doutrina liberal ao assegurar direitos e garantias individuais exercitáveis por meio de *writs* constitucionais, bem como ao respaldar a liberdade de associação e a livre manifestação do pensamento.

Em que pese o vezo da marginalização política do povo brasileiro - negação do direito de voto aos analfabetos e praças de pré - pela Carta de 1946 restabeleceram-se as garantias individuais consistentes na plenitude do *habeas corpus*, do mandado de segurança, do direito à livre manifestação do pensamento e da liberdade de associação. O direito de greve foi alçado à garantia constitucional.

Restabeleceu, outrossim, o princípio federativo, pelo reconhecimento da autonomia dos estados-membros, dotando-os com recursos próprios com o propósito de criar um sistema de equilíbrio de poderes em relação à união.

No âmbito dos poderes federais impôs eleições diretas, com mandato de cinco anos para presidente e vice-presidente da República; restaurou as prerrogativas do legislativo e sua forma bicameral; alargou a competência do judiciário e ampliou as prerrogativas dos magistrados que passaram a gozar de vitaliciedade no cargo, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade. No capítulo referente à ordem econômica e social, procurou conciliar o princípio da liberdade de iniciativa com o da justiça social. Em suma, uma carta de intenções da ortodoxia liberal que não honraria a efetividade dos seus dispositivos.

De fato, a garantia ao direito de propriedade condicionada ao bem-estar social, tinha como contrapartida óbices intransponíveis à promoção da reforma agrária, pela exigência da desapropriação com prévia indenização em dinheiro.

---

Penal, decalcado do Código Rocco. Por fim, o legislador estadual teve diminuída a sua competência com a federalização do direito processual.

<sup>13</sup> Francisco de Assis Alves observa que uma das razões do proposital esquecimento do plebiscito devia-se ao fato de que, “*após sua realização, haveriam de ser marcadas as eleições ao Parlamento Nacional e o mandato do Presidente da República chegaria ao fim, como previa o artigo 175 da Constituição. Esses dois acontecimentos, por certo, estavam bem distantes das conveniências presidenciais. O primeiro porque, enquanto não se reunissem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal que, juntamente com as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais, haviam sido dissolvidos por força do artigo 178, o Presidente da República teria o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, privilégio bem a gosto dos Chefes de Governo despóticos. Quanto ao término do período presidencial, as razões para o seu protraimento são óbvias num regime desta índole.*” *In: As Constituições do Brasil. Apud: BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 18ªed. São Paulo: Saraiva, 1997, p.121.*

<sup>14</sup> *Id*, p.121.

Ademais, as contradições do velho liberalismo representado pela Constituição de 1946, em face dos reclamos progressistas, logo se fizeram sentir. A política econômica do livre cambismo posta em prática no governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra – 1946 a 1949 - exauriu as grandes reservas cambiais do país produzidas pelo esforço de guerra, provocando a transferência de renda em favor do comércio importador.

Contudo, foi sob a égide da "guerra fria", quando o conflito ideológico de proporções inéditas dividiu o mundo em dois blocos de influência, que a Lei Fundamental de 1946 se expôs à sua própria vulnerabilidade.

Isto se vê claro no governo Dutra, quando o Partido Comunista foi posto na ilegalidade, os sindicatos operários sofreram intervenção do Ministério do Trabalho, os movimentos estudantis foram reprimidos e nenhum aumento salarial foi concedido aos trabalhadores; prenúncio de um regime cujo desfecho atingiria o paroxismo dezoito anos depois.

No quadro convulso da década de 40 e 50, alianças e composições políticas as mais espúrias se apresentavam. De um lado, o populismo, que congregava em seu seio os sindicatos controlados pelo Estado, aliado ao bloco oligárquico rural - a célebre aliança PTB-PSD. De outro, os liberais, representados pela antiga UDN, no início um partido de centro com tendência para esquerda, que forjava aliança com os militares de direita e preconizava soluções extra constitucionais para impor a sua hegemonia. Contava com a simpatia e o apoio dos grupos econômicos internacionais que enxergavam no surto crescente do movimento nacionalista civil-militar, uma ameaça que poderia deslocar o Brasil da política de alinhamento automático.

O segundo governo Vargas – 1950 a 1954 - legítimo e de caráter nacional-reformista, não dissipou as prevenções e idiosincrasias oriundas do Estado Novo. Não obstante, tentou uma mudança de rumos com a adoção de uma política econômica protecionista, instrumentalizada pelo chamado "confisco cambial", que proporcionou *superavits* na balança comercial e de pagamentos. O processo de desenvolvimento foi retomado pela captação dos recursos oriundos da licitação de ágios de exportação, cuja aplicação visava à criação de uma indústria de bens de capital.

Sob aquela presidência foram criados o BNDE, o Banco do Nordeste, a Petrobrás - empresa estatal que detinha o monopólio da pesquisa e exploração do petróleo no território nacional-, a Eletrobrás, a Fábrica Nacional de Motores, a Indústria Química de Base e a Indústria Nacional de Álcalis. Além disso, Getúlio Vargas não dispensou o concurso do capital estrangeiro, como no caso da Manessman. O modelo de desenvolvimento getuliano visava, sobretudo, à formação de um amplo mercado interno destinado a dar suporte ao desenvolvimento auto-sustentável, de forma a libertar o país da dependência externa. Mas, a política de Vargas, carecia de uma clara base social de cobertura, uma vez que, o populismo, amorfo e desorganizado, tinha como atuação principal o clientelismo que dispensava a existência de uma ideologia. Estas contradições latentes entre os grupos de pressão da sociedade projetaram o seu colapso, iniciado com o suicídio do Presidente.

O governo Kubitschek e seu plano de metas – 50 anos em 5 – configuraram uma administração hibridista em que se equilibravam e se apaziguavam os avanços dos movimentos populares e os privilégios das classes dominantes. Invertendo o processo de desenvolvimento getuliano, foram lançadas as bases de um **welfare state** brasileiro voltado para a produção de bens de consumo durável. Juscelino Kubitschek manteve o



confisco cambial, mas redirecionou o processo de desenvolvimento nacional, transformando-o de produtor de bens de capital, em produtor de bens de consumo durável. Foi sob sua presidência que o capital financeiro multinacional e associado ganhou preeminência, passando a exercer grande influência no processo de tomada de decisão nos negócios do Estado.

Apesar da aliança circunstancial desse grupo emergente com os representantes do latifúndio exportador que ainda detinham o controle político, seus interesses divergiam, substantivamente, dos da velha oligarquia, que vinha se mantendo ao longo da história republicana pela força da inércia e do paternalismo. As propostas populares em favor das reformas de base levadas às ruas pelo governo Goulart, conduziram à ruptura da consagrada aliança do bloco populista-oligárquico e industrial, tornando intransitável, em um Parlamento dominado por conservadores, qualquer projeto de transformação pela via constitucional. Findou-se, pois o equilíbrio de forças fazendo emergir uma nova estrutura de poder de viés modernizante-conservador.

A derrocada do governo de João Goulart e o golpe de 1964 assinalaram, precisamente, a articulação dos setores organizados do capital multinacional e associado - surgidos no bojo do processo desenvolvimentista de Kubitschek - com a tecno-burocracia civil e militar, marcando o progressivo alijamento da oligarquia rural do processo decisório estatal. Contou, ainda, esta coligação, com o apoio da classe média e o silêncio das camadas populares.

Sob este panorama, chegava ao fim a terceira República cuja ordem jurídica, profundamente descaracterizada por quatro Atos Institucionais, seria sucedida pela Constituição autoritária de 1967, posteriormente emendada em 1969, principiando-se uma ditadura militar fadada a durar duas décadas.

Nesta altura, cumpre avaliar as razões conjunturais da crise brasileira que resultou na inconciliável contradição entre o artificialismo político e a realidade nacional.

A ausência de tradição constitucionalista - marca definidora da formação jurídica brasileira - oficializou na lei a exclusão popular na formação da vontade do Estado, constante que se verifica, inclusive, em momentos de normalidade, como testemunham a fraude eleitoral e o “reconhecimento de poderes” nos estertores da República Velha, e a negação do direito voto aos analfabetos e aos militares sem patente de oficial – os chamados praças de pré - nas Cartas de 1934 e 1946.<sup>15</sup>

Ao contrário da América Inglesa, não se formou no Brasil um **common sense**, nem se praticou o **self government**. O liberalismo revelar-se-ia inadequado para estabelecer um pacto que resultasse num consenso justaposto dos atores sociais, esterilizado por um processo histórico autoritarista que contrapunha o “país real” ao “país legal”. Oposição pública atuante e partidos políticos ideologicamente consistentes, nunca representaram os fatores reais do poder. Os direitos sociais, convertidos em preceitos programáticos na Lei Fundamental de 1934, soçobraram diante de um Estado elitista e desinteressado em conciliar os interesses desiguais das forças antagônicas que

---

<sup>15</sup> A Constituição de 1934, em seu artigo 108, parágrafo único, excluiria, ainda, da cidadania ativa, os mendigos, e a de 1946, os eleitores brasileiros que não soubessem exprimir-se em língua portuguesa, a despeito de serem alfabetizados em língua estrangeira, consoante dispunha o artigo 132, inciso II.

emergiram no cenário nacional. A democracia tutelada, com ou sem a Coroa, e os golpes usurpatórios, seriam as soluções possíveis para efetivar uma governabilidade oblíqua.

Neste contexto, a tarefa de garante da normalidade constitucional cabe à Lei Fundamental da quarta República, promulgada em 1988. A ela se lhe impõe o desafio de proclamar a força cogente de sua normatividade e de fazer valer os princípios do igualitarismo. Mais, a ela se lhe impõe a manutenção da estabilidade democrática, tão acutilada por vicissitudes políticas e rupturas institucionais ao longo da História.

Efetivamente, a vigente Constituição brasileira, a chamada Carta Cidadã, restaurou o Estado Democrático de Direito.<sup>16</sup> Notável valor foi dado aos direitos e garantias individuais, principal bandeira da Assembléia Constituinte. Além de terem sido transpostos do final da Carta de 1967 (artigos 153 e 154) para o início da Lei Magna de 1988 (artigo 5º), eles deixaram o universo das limitações implícitas para repousar entres as expressas, restando intocáveis pelo poder de reforma.<sup>17</sup>

Participaram da construção deste novo regime as forças sociais emergentes das lutas contra o regime autoritário, uma confluência de tendências ideológicas que reuniu sindicatos, partidos políticos, minorias étnicas, de gênero, intelectualidade e povo.

O processo de redemocratização no Brasil inseriu-se em um movimento que avançou pela Ibero-América e alcançou a Argentina, Bolívia, Peru, Uruguai, Chile, Paraguai, dentre outros países, rompendo o mito de que a América Latina estaria condenada ao autocratismo.

Certo é que o país de hoje é conjunturalmente diverso dopais do passado. Conforme já salientado, a Lei Maior, para além de assegurar amplas garantias aos direitos fundamentais, ampliou a participação do Poder Judiciário e do Ministério Público na sua função de *custus legis*, aprofundou o federalismo e salvaguardou os direitos difusos, patrimônio de toda a humanidade.

Para demarcar a mudança ocorrida no sistema de governo, a Carta Magna qualificou como crimes inafiançáveis a tortura e as ações armadas contra o Estado

---

<sup>16</sup>Na lição de José Afonso da Silva: “As fontes históricas do Direito Constitucional vigente se encontram, especialmente, nas lutas pela restauração da democracia no início dos anos 80. Nesses anos o Brasil viveu um momento histórico que a teoria constitucional denomina situação constituinte, ou seja, situação que se caracteriza pela necessidade de criação de normas fundamentais, traduzidas numa nova constituição que consagrasse nova idéia de direito e nova concepção de Estado, informadas pelo princípio da justiça social. Sentia-se que aquele espírito do povo, que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política, já havia despertado irremissivelmente, como sempre acontece nos instantes históricos de transição (...)” In: **Poder Constituinte e Poder Popular: Estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 108.

<sup>17</sup> “É alentador reconhecer, e é justo proclamar, que a Constituição tem propiciado enorme desenvolvimento da cidadania. Essa consciência cidadã, (...) é a melhor garantia de que os direitos humanos passaram a ter consideração popular, a fazer parte do cotidiano das pessoas, o que é o melhor instrumento de sua eficácia, com repulsa conseqüente do arbítrio e do autoritarismo.(...) ela traz os pressupostos da realização de um constitucionalismo moderno, que ela tem a vocação de realizar os direitos fundamentais do homem, que é o que justifica a existência de qualquer constituição, porque ela foi feita com características de instrumento de transformação da realidade nacional”. SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder popular: Estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000.

Democrático e a ordem constitucional, criando dispositivos para bloquear golpes de qualquer natureza. Sob a sua égide, o cidadão conquistou o direito ao sufrágio em eleições diretas para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado, Prefeito, Deputado (Federal, Estadual e Distrital), Senador e Vereador, para além da estatuição dos significativos mecanismos da democracia direta: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular. Estendeu-se, ademais, o direito de voto ao analfabeto.

A *novel* Carta ampliou, ainda, os poderes do Congresso e instituiu importantes **writs** para a defesa dos direitos individuais e coletivos, a saber: o mandado de segurança coletivo ao lado do individual já previsto pelas Constituições anteriores, o *habeas data*, o mandado de injunção, preservando, outrossim, o tradicionalíssimo *habeas corpus*.

No tocante às limitações materiais explícitas, as chamadas cláusulas pétreas, a inovação trazida pela Constituição de 1988 consistiu na ampliação do núcleo reservado às vedações absolutas, presentes no artigo 60 § 4º. A Constituição de 1967, emendada em 1969, previa, apenas, duas limitações formais; *vg*: a abolição da Federação e da República (art. 47, § 1º)<sup>18</sup>. A vigente Lei Maior vedou, além da forma federativa de Estado, emendas tendentes a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Cumprir destacar que a redemocratização do Estado Brasileiro não ocorreu com rupturas ou quebra de autoridade, mas, sim, dentro do contexto do ordenamento jurídico precedente. A Emenda Constitucional nº. 26 de 1985, que alterou o texto da *Lex Magna* de 1967, acabou com a fidelidade partidária, facilitou a criação de partidos políticos, retirou a vigência das cláusulas pétreas, convocou uma Assembléia Constituinte e estabeleceu as normas que a regulariam. Destarte, não houve uma ruptura com o regime precedente e uma sucessão de constituições, a Carta Magna de 1988 surgiu por intermédio de uma reforma, promulgada por uma Assembléia Constituinte Derivada, como se Originária fosse.<sup>19</sup>

Decorridas duas décadas de sua promulgação e tendo sido modificada por 6 Emendas Revisionais e 56 Emendas Constitucionais, o desafio que persiste é dar efetividade aos direitos sociais.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 165.

<sup>19</sup> “Na nova República pressupõe uma fase de transição, com início a 15 de março de 1985, na qual serão feitas, ‘com prudência e moderação’, as mudanças necessárias: na legislação opressiva, nas formas falsas de representação e na estrutura federal, fase que ‘se definirá pela eliminação dos resíduos autoritários’, e o que é mais importante ‘pelo início, decidido e corajoso, das transformações de cunho social, administrativo e político que requer a sociedade brasileira. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. *Op. cit.* p. 88.

<sup>20</sup> A propósito dos direitos sociais, Paulo Bonavides salienta que: “(...) um dos mais graves problemas do Direito Constitucional decorre de que ele realiza os fins do Estado social de hoje com as técnicas do Estado de Direito de ontem. Mas o verdadeiro problema do Direito Constitucional de nossa época está, ao nosso ver, em como juridicizar o Estado social, como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos. Por esse aspecto muito avançou o Estado social da Carta de 1988, com o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a inconstitucionalidade por omissão. O Estado social brasileiro é, portanto, de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos: um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante.” In: **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 372 - 373.

Em conclusão, dúvidas não restam ser a atual Lei Fundamental brasileira um repositório de valores éticos, fecundadora de uma autêntica e legítima ordem normativa. Fruto da realização de um constitucionalismo moderno, ela representa um instrumento de transformação da realidade nacional. Documento jurídico altamente meritório e sobremodo sensível às desigualdades econômicas, se traduz num importante pacto que, a despeito de haver completado 21 anos de existência, ainda conserva o que dissera o deputado Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembléia Constituinte de 1986: “um cheiro de amanhã”.

## BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18ªed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BONAVIDES, Paulo, **Os Poderes Desarmados. À margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História. Figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo e AMARAL, Roberto. 3ªed. **Textos Políticos da História do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002, vol. I.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEAL, Vitor Nunes, **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

RODRIGUES, Leôncio Martins, **Sindicalismo e Classe Operária – 1930-1964**. In: *História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano*, organização Boris Fausto. São Paulo: Difel, 1981, vol. 3, Tomo III.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_ **Poder Constituinte e Poder popular: Estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000.

VIEIRA, José Ribas **O Autoritarismo e a Ordem Constitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.