

Paulo Bonavides  
Paes de Andrade

# **História Constitucional do Brasil**

BRASÍLIA — 1990

## CAPÍTULO X

### A CONSTITUIÇÃO DE 1934

- 1 — *A Constituição de 1934: a instabilidade da ambigüidade*
- 2 — *A Constituição republicana de 1934 inaugura, com a nova Declaração de Direitos, o Estado social brasileiro*
- 3 — *O advento do Estado social brasileiro e a Constituição de 1934*

## *1 — A Constituição de 1934: a instabilidade da ambigüidade*

Em rigor, 1934 é fruto do movimento de 1930, das mudanças operadas pelo Governo Provisório e da Revolução Constitucionalista de 1932. A situação é então inteiramente diversa daquela que deu origem à Constituição de 1891. As preocupações sociais ganham preeminência; já não têm o caráter de “questão de polícia” que marcou esse tema na República Velha.

A Assembléia Constituinte reunida em 1933 contrasta com a de 1891, inicialmente pelo entusiasmo com que a população a acolheu, ao contrário da indiferença que envolveu a primeira Constituinte republicana. Os constituintes eram em número de 214, entre os quais uma inovação e peculiaridade: 40 deputados “classistas”; 18 representantes dos empregados, 17 dos empregadores, três dos profissionais liberais e dois dos funcionários públicos. As correntes de pensamento mais diversas estavam aí representadas, pois além dos “classistas”, viam-se, ainda, deputados como Zoroastro Gouvea e Lacerda Werneck, eleitos pelo Partido Socialista. As preocupações parecem adquirir âmbito nacional. Um fato muito importante não pode ser esquecido: as mulheres votaram pela primeira vez, o que fez do Brasil um dos pioneiros do voto feminino em todo o mundo.

Todos esses fatores apontam para o sentido eminentemente social da Constituição de 1934. Seguindo uma certa tendência européia do pós-guerra, mas que na verdade só iria se firmar definitivamente ao término da Segunda Grande Guerra, alguns dos preceitos do chamado “Welfare State” foram consagrados no texto. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações sobre a ordem econômica e social estiveram presentes. Uma legislação trabalhista garantia a autonomia sindical, a jornada de oito horas, a previdência social e os dissídios coletivos. A família mereceria proteção especial, particularmente aquela de prole numerosa. O deputado Prado Kelly foi em larga medida o responsável pela inclusão de um outro item social, até então inédito: um capítulo especial sobre a educação.

A divisão de poderes permaneceria tripartite, mas o Executivo foi fortalecido com maiores faculdades para decretar o estado de sítio. Foi mantido o mandato de quatro anos para o presidente, impedida a sua reeleição e abolida a figura do vice-presidente.

Uma conquista fundamental no campo jurídico foi dada pela instituição do “mandado de segurança”, concedido “para a defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade”. Todos os avanços no campo dos direitos e garantias individuais da Constituição de 1891 foram mantidos, ignorando-se a reforma de 1926 que, entre outras coisas, havia restringido a aplicação do *habeas corpus*.

É certo, no entanto, que muitos desses princípios não saíram do papel, o que aliás os próprios constituintes já previam ao término dos trabalhos. Já se sabia que muitos preceitos da legislação trabalhista não seriam (não poderiam ser, segundo os empregadores) cumpridos. Não acreditamos, apesar disso, que devemos encontrar aí as causas da vida curta dessa Carta. Mais uma vez, não é a *inexequibilidade* e a *inadaptabilidade* às realidades sociais, políticas e econômicas do País que determinaram a ineficácia do texto constitucional.

Vemos antes uma certa contradição no cerne do próprio texto. De um lado, um liberalismo insuspeito, herdeiro das formulações de 1891 e continuador dessa tradição, interpretando à sua maneira a “representação e justiça” do ideário de 1930. Ele se manifesta no capítulo das liberdades e garantias individuais, nas eleições livres, no voto universal, na livre organização dos partidos, na autonomia dos poderes, dos estados e municípios.

Mas há, também, por outro lado, uma forte tendência centralizadora — marcada pela ampliação das atribuições do Poder Executivo —, que vem aliada a um desejo de regular todas as instâncias do corpo social, a uma maciça intervenção do Estado na economia. Some-se a isso o populismo em germe espalhado nas preocupações sociais, e teremos um quadro não muito distante do que viria a ser o chamado *Estado Novo*.

Não, portanto, por ser “irrealista” ou “inexequível”, mas por ser dúbia, é que a Constituição de 1934 selou seu destino. Se hoje podemos dizer que uma certa síntese foi conseguida entre elementos do pensamento liberal e tendências intervencionistas do Estado, em 1934 ela era apenas uma idéia. A Carta é uma colcha de retalhos, em que pese seu brilhantismo jurídico e sua lição histórica. Princípios antagônicos (formulados antagonicamente, inclusive) são postos lado a lado. Eles marcam duas tendências claramente definidas, dois projetos políticos diversos. Um deles havia de prevalecer. O que efetivamente aconteceu: sobreveio a ditadura getulista a partir de 1937.

O texto de 1934 está marcado de indecisões e ambigüidades. Não é possível delinear a partir dele um projeto político hegemônico para o País. Essa hegemonia parecia então questão de vida ou morte. Se ela não pode ser resolvida no plenário, teve de sê-lo com a ajuda das articulações de bastidores e das falsificações históricas (como o Plano Cohen, por exemplo), para não dizer

com a força das armas. A Constituição de 1937 é o registro definitivo da derrota da tendência liberal. Para o pesar de todos os brasileiros.

## 2 — A Constituição republicana de 1934 inaugura, com a nova Declaração de Direitos, o Estado social brasileiro

Vejamos como referida transformação se operou juridicamente, como ela se reflete no constitucionalismo pátrio.

Veio tarde a reforma de 1926. As emendas foram túbias e apenas pressentiram vagamente a questão social. A Constituição já estava morta, fossilizada no seu individualismo inveterado, quando o movimento político e militar de 1930 escreveu o epitáfio da velha ordem liberal, lançando, quatro anos depois, na Constituição de 1934, as primeiras bases a um constitucionalismo social, que consagrou definitivamente teses e princípios sempre abjurados pelo liberalismo da República.

A ditadura do Governo Provisório e suas iniciativas no campo social apresentavam um novo figurino tocante ao exercício do poder, volvido agora para aspirações menos oligárquicas e mais identificadas com a classe média e as classes obreiras, cuja consciência a liderança revolucionária de 1930 despertou, até convertê-la num fator novo de suma importância para a nossa história constitucional subsequente.

O teor social domina pois a Constituição de 1934, ocorrendo em relação à de 1891 uma justaposição hegemônica de valores, cuja incorporação ao texto recente não importou todavia em supressão dos direitos e garantias já contidas na primeira declaração republicana, de marcado cunho individualista.

Aliás o constitucionalismo social das quatro Constituições brasileiras deste século jamais operou por via eliminatória, cancelando direitos e garantias expressos nas antecedentes declarações, mas antes obrou com vistas a conservá-los, modificando-lhes tão-somente a índole e o espírito, de tal maneira que os acréscimos de inspiração social se impusessem dominantes. Daqui resulta pois a aparente consensualidade das nossas declarações constitucionais de direitos, cuja leitura inadvertida poderia levar-nos a supor um certo imobilismo constitucional em face das sensíveis variações doutrinárias, que alteraram de forma profunda as bases do Estado brasileiro, desde a proclamação da República aos nossos dias.

Consideradas assim e vistas meramente em termos de redação, ter-se-ia a impressão — falsa impressão, é certo — de que nossas declarações de direitos foram objeto de raríssimas inovações, com os nossos redatores de

Constituição, no exercício do poder constituinte, se cingindo mais a retoques de linguagem e ampliações extremamente sóbrias, do que a reformas de envergadura.

Todavia, são largas as mudanças e podem ser aferidas em toda a sua extensão, uma vez postas em conexão com os capítulos da lei social, pertinentes à ordem econômica, à família, à educação e à cultura, introduzidos no quadro da Constituição.

Podem ademais ser investigadas nos princípios que animam toda a Constituição, dando-lhe um sopro de vida, cuja intensidade o jurista atento, de boa formação filosófica e algum lastro de conhecimentos sociológicos acerca do Estado, perceberá sem embaraço.

Respeitante à Declaração de Direitos da Constituição de 1934, urge, em primeiro lugar, louvar-lhe a boa técnica, abandonada em 1946 e em parte retomada pela Constituição de 1967, de repetir os direitos políticos e garantias individuais em capítulos distintos.

No entanto, é fora da Declaração de Direitos que a preocupação social e o revestimento novo desses direitos proclamados pela Constituição se exterioriza com toda a força e explicitude, apontando para os rumos inéditos que o constitucionalismo pátrio tomou.

A introdução de dois títulos, desconhecidos à Constituição republicana de 1891, e relativos, um à ordem econômica e social, outro à família, educação e cultura, vem patentear a guinada constitucional no sentido de estabelecer juridicamente uma democracia social.

Mas a Declaração mesma, a despeito de assemelhar-se bastante à de 1891, logo no art. 113, reportando-se à inviolabilidade dos direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade, faz ampliação que não deve passar despercebida: a que se refere "à subsistência", ignorada no texto de 1891. E mais, quando disciplina o direito de propriedade, furta-se a garanti-lo "em toda a plenitude", como fora da Constituição de 1891. Inova também de maneira substancial ao dispor que esse direito "não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo".

Idêntica confissão relativa ao caráter social dos novos direitos do homem reaparece no mesmo art. 117, onde se lê: "A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O poder público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência".

Se o constitucionalismo de 1934, o primeiro que consagrou em toda a extensão o teor social dos novos direitos, deu tanta ênfase a esse aspecto, mostrando-se sensível por conseguinte às comoções ideológicas que abalavam então os povos do Ocidente, verdade é que no domínio das garantias individuais produziu uma extraordinária inovação, com o acolhimento dado a um instituto desconhecido de defesa dos direitos da pessoa humana: o mandado de segurança, a ser ministrado toda vez que houvesse direito "certo e incontestável,

ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade".

A introdução por via constitucional desse novo remédio judicial vem sobejamente corroborar o que temos dito relativamente à aparição dos direitos sociais: eles não vieram para eliminar os direitos individuais, mas para dar-lhes dimensão nova, mais rica de promessas e adequação às variações impostas pela acomodação da liberdade no âmbito das exigências sociais, antes que estas venham a redundar em surpresas totalitárias.

O artigo 115 da Constituição de 1934 levanta o brado a favor das novas idéias que não de impor a remodelação do Estado e ditar a reforma social, reiterando princípios nacionalistas já em voga e que têm eco no texto constitucional ou programando para a nova ordem econômica uma organização, "conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência condigna".

A seguir, nos artigos 116 e 117, o idealismo nacionalista da Constituição de 1934 se projeta em disposições que refletem por igual o teor intervencionista do Estado na mesma ordem econômica, ao asseverar que "a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica" ou que "a lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito".

Desencadeara-se no Brasil uma revolução industrial que cobrou alento com as mudanças políticas estabelecidas desde 1930, as quais, graças à Constituição de 1934, tiveram o primeiro ensejo de institucionalização. Espelham essas mudanças o descrédito do liberalismo parlamentar europeu, aqui imperante desde a Proclamação da República e sempre neutralizado em presença das questões sociais. Sucumbia esse liberalismo na Europa em consequência da batalha das ideologias, que foram ao desenlace militar em 1939 e exerceram incontrastável influência sobre o destino ulterior das instituições democráticas ocidentais.

Mas em 1934, quem se pusesse a analisar o trabalho da Constituinte inspirado pelo movimento revolucionário de 1930, veria facilmente como a Constituição fora já uma caixa de ressonância para as posições ideológicas em antagonismo.

O ranço fascista da deputação de classe, que entra qual apêndice na representação política da Nação parecia antecipar 1937. Pressagiava assim o que nos aguardou três anos depois da instituição no Congresso, por via constitucional, da "bancada classista", aquela reminiscência viva das idéias mais diletas do corporativismo de direita, em curso na Itália de Mussolini e na Península Ibérica, debaixo dos regimes de Franco e Salazar.

A par desse reflexo político na medição de forças, de que foi palco a Constituinte, temos, por consequência também da influência ideológica manifestada em termos de antiliberalismo, os preceitos constitucionais de fundo social, indicativos da nova fase na qual ingressa o nosso direito público

positivo. A Constituição entrou de cheio em áreas nunca dantes devassadas. E o artigo 121, fazendo a escalada social do constitucionalismo pátrio diz textualmente que “a lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País”.

Naquele celebrado artigo, preceitos da legislação do trabalho são postos em pauta constitucional, como os referentes ao salário mínimo, à jornada máxima de 8 horas de trabalho, ao repouso hebdomadário, às férias anuais remuneradas, à indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa, à assistência médica ao trabalhador e à gestante e ao reconhecimento das convenções coletivas de trabalho.

Pertinente ainda à ordem econômica e social, temos as disposições do artigo 138, amparando a maternidade e a infância, socorrendo as famílias de prole numerosa, incumbindo ao poder público federal, estadual e municipal a adoção de “medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis” e a proteger a juventude “contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual”.

Converteu-se a Constituição nesse capítulo sobre a ordem econômica e social numa apaixonada plataforma das idéias que marcam a índole nova do Estado brasileiro, enriquecidas e completadas no título seguinte, respeitante à família, educação e cultura.

Aí as conotações sociais avultam com a mesma expressão e energia. A família é posta “sob a proteção especial do Estado”, a educação é direito de todos, as artes, as letras e a cultura são objeto de favorecimento, amparo e estímulo de poderes que se movem em três órbitas: União, Estado e Município.

Estabelece-se ademais a competência da União em matéria educacional e instituem-se os percentuais mínimos de renda orçamentária destinados à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, iniciativa que só veio abaixo com a Constituição de 1967. É o estado social formalizado no texto da Constituição. É a vitória jurídica da democracia de grupos em nosso País, buscando emprestar à representação política uma filosofia do poder, volvida menos para o indivíduo do que para as categorias intermediárias, aquelas que o liberalismo se habituara a converter em objeto de menosprezo ou indiferença.

Sintomático dessa mudança, que entronca, como vimos, numa declaração de direitos perpassada pela idéia social triunfante, é, por fim, a catalogação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, configurados, entre outros, nos atos que atentassem contra “o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais”.

Como a Constituição de 1891 não se referia a “direitos sociais”, a qualificação explícita desses direitos é algo que ilumina e faz mais compreensivo o texto constitucional de 1934, tocante à Declaração de Direitos e suas respec-

tivas garantias. Esse dispositivo de proteção dos direitos sociais contra atos criminosos do Presidente da República reproduziu-se literalmente em 1946 e 1967, e só a Constituição do Estado Novo, como não poderia deixar de acontecer, o suprimiu.

Trouxe por conseguinte a Constituição de 1934 a admirável marca social dos direitos do homem. Posto que efêmera, foi a confirmação, mais uma vez, de nossa capacidade de transplantar para o direito público brasileiro princípios e instituições já abonados pela experiência política de outros povos.

A dose de socialismo inoculada em nosso Estado liberal para reformá-lo de alto a baixo foi porém forte demais. Pereceu a Constituição submersa nas agitações que abalaram o País, efeito de uma efervescência ideológica de cunho revolucionário, da qual colheu a contra-reforma ensejo para desferir o golpe de Estado de 1937.

Teve assim a Constituição de 1934 a mesma sina de sua matriz européia, a de Weimar, aquela onde foram beber inspiração os constituintes que nos reconduziram à Europa, como ao tempo do Império. E assim o velho continente se fez portador do modelo de que nos valem, bem ao contrário do que sucedeu em 1891, quando a Constituição republicana deitou raízes em Filadélfia.

### *3 — O advento do Estado social brasileiro e a Constituição de 1934*

Em 1934 demos o grande salto constitucional que nos conduziria ao Estado social, já efetivado em parte depois da Revolução de 30 por obra de algumas medidas tomadas pela ditadura do Governo Provisório. Os novos governantes fizeram dos princípios políticos e formais do liberalismo uma bandeira de combate, mas em verdade estavam mais empenhados em legitimar seu movimento com a concretização de medidas sociais, atendendo assim a um anseio reformista patenteado de modo inconsciente desde a década de 20, por influxo talvez das pressões ideológicas sopradas do velho mundo e que traziam para o País o rumor inquietante da questão social.

A Constituição de 16 de julho de 1934 funda juridicamente no País uma forma de Estado social que a Alemanha estabelecera com Bismarck há mais de um século, aperfeiçoara com Preuss (Weimar) e finalmente iria proclamar com solenidade textual em dois artigos da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, cunhando a célebre fórmula do chamado Estado social de direito, matéria de tanta controvérsia nas regiões da doutrina, da jurisprudência e da aplicação hermenêutica.

A Assembléia Nacional Constituinte dava já uma idéia de seu trabalho ao fazer a proclamação preambular onde se lia que o corpo representativo constituinte se reunira para organizar um regime democrático em condições de assegurar à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Estes últimos termos, referentes à justiça e ao bem-estar, compendiam sem dúvida toda a programação do Estado social que se decretava e promulgava com aquela Constituição.

A fonte constituinte, ao elaborá-lo, padecera inquestionavelmente o influxo ideológico das teses sindicalistas ou corporativistas que medravam na Europa, minando as bases representativas do Estado liberal. Tanto que fizemos aqui na própria composição do parlamento o enxerto híbrido da chamada bancada classista, de triste memória, constituída por deputados federais que não emanavam do sufrágio popular e por conseqüência careciam de altivez e legitimidade quando assomavam ao rosto legislativo.

Foram obscuros representantes sem representatividade, exercitando um mandato desprestigiado, como tribunos parlamentares de segunda classe, uma espécie de versão precursora do senador biônico contemporâneo. A tradição liberal mais forte repulsava aquele corpo estranho, familiar ao Estado social totalitário.

O enfraquecimento das prerrogativas do Senado Federal em matéria legislativa evidenciava uma tendência unitarista que, abalando nossa tradição bicameralista, era porém compensada por uma fixação mais literalmente federativa da função exercida por aquela entidade, nascida aliás para ser a casa dos Estados, a moradia do princípio federativo.

Em rigor a organização dos poderes não rompera com os fundamentos liberais da tradição nacional, mantendo como órgãos da soberania, dentro dos limites constitucionais, os três poderes clássicos da teoria de Montesquieu, independentes e coordenados entre si, vedando inclusive a delegação de suas atribuições.

Quanto aos direitos e garantias individuais, mantiveram-se basicamente os de nossa tradição liberal, havendo até aperfeiçoamento com respeito à proteção dos direitos líquidos e certos contra atos manifestamente inconstitucionais ou ilegais de qualquer autoridade, instituindo-se para tanto uma nova figura processual: o mandado de segurança.

Mas não padece dúvida que a tônica da Constituição de 34 recaiu sobre o Estado social. O novo pacto, sobre declarar a inviolabilidade do direito à subsistência, já não mantinha como as Constituições anteriores o direito de propriedade em toda a sua plenitude, senão que ao garanti-lo assinalava que ele não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, sujeitando-o assim às limitações que a lei determinasse. O preceito sobre desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização, não dispunha que ela se faria em dinheiro, como depois veio a constar

da Constituição de 46, art. 141, § 16, que tanto obstaculizou a concretização da reforma agrária no País.

Reiterou o princípio da igualdade e dedicou um título à ordem econômica e social organizada de modo a possibilitar a todos existência digna.

Autorizou a União a monopolizar determinadas indústrias ou atividades econômicas por interesse público, fez as riquezas do subsolo propriedade distinta da do solo, condicionou o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, a autorização ou concessão federal; dispôs sobre a nacionalização desses bens, incumbiu o legislador de fomentar a economia popular, desenvolver o crédito, nacionalizar progressivamente os bancos de depósito, amparar a produção, estabelecer condições de trabalho na cidade e nos campos; proibiu a diferença de salário para um mesmo trabalho por motivos de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil, instituiu a Justiça do Trabalho para dirimir questões entre empregados e empregadores, estabeleceu o salário mínimo, o regime de oito horas diárias de trabalho, o repouso hebdomadário, as férias anuais remuneradas, a indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa, a assistência médica e sanitária ao operário e à gestante, a regulamentação do exercício de todas as profissões e o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho.

Tocante à família a plataforma programática da primeira Constituição do Estado social brasileiro estabelecia generosamente o amparo à maternidade e à infância, bem como o socorro às famílias de prole numerosa.

Quanto à educação e à cultura, não eram menores as garantias protetoras e os estímulos. Assim é que fixou na competência da União o estabelecimento de um plano nacional de educação ao mesmo passo que fez gratuito o ensino primário. Dispôs também sobre a criação por lei de um Conselho Nacional de Educação e instituiu percentuais mínimos da renda tributária a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.