

# AMBIVALÊNCIA LIBERAL:

## UMA CHAVE DE INTERPRETAÇÃO PARA A EXPERIÊNCIA DAS COMISSÕES DE ANTEPROJETO E A SUBCOMISSÃO DO ITAMARATY (1932-1933)

**Paula Campos Pimenta**

Universidade Federal Fluminense.

E-mail: paulapimentavelloso@gmail.com

### RESUMO

No presente artigo, procurou-se caracterizar a experiência liberal das primeiras décadas do século XX através da ideia de ambivalência. Fazê-lo permitiu problematizar as interpretações da história política do Brasil que a reduzem a resultado da atividade positiva (estatismo) ou negativa (liberalismo) do Estado. Identificou-se na natureza e na atividade da comissão convocada a produzir um projeto para pautar a atividade da Constituinte de 1933, a Subcomissão do Itamaraty, um ambiente claramente ambivalente. Através da leitura das atas da Subcomissão, procurou-se testar a hipótese da ambivalência liberal e interpretar as operações de uma instituição que, nascida de um gesto autoritário, foi chave na defesa de valores liberais.

**Palavras chave:** liberalismo; ambivalência; Subcomissão do Itamaraty

### ABSTRACT

In the present article, we tried to characterize the liberal experience of the first decades of the twentieth century through the idea of ambivalence. Doing so allowed to problematize the interpretations of the political history of Brazil that reduce it to the result of the positive (statism) or negative (liberalism) activity of the State. It was identified in the nature and activity of the committee called to produce a project to guide the activity of the 1933 Constituent Assembly, the Subcomissão do Itamaraty, an environment in which liberal ambivalence had a clear occurrence. Through reading the minutes of the committee, we tried to test the hypothesis of ambivalence and interpret the operations of an institution that, born of an authoritarian gesture, was key in the defense of liberal values.

**Key words:** Liberalism; ambivalence; Subcomissão do Itamaraty

## **INTRODUÇÃO: Sobre a ambivalência que caracteriza o liberalismo dos primeiros anos da década de 1930**

Os episódios descritos a seguir são exemplares do que aqui se vai chamar de ambivalência liberal: a ideia de que, para preservar a ordem liberal, pode-se mitigar seu principal fundamento, a liberdade. Durante a década de 1930 foram produzidas ambivalências que não deixariam mais a vida pública brasileira. Na vigência de um governo de exceção, foi produzido, em 1932, o mais democrático documento normativo em matéria eleitoral da história do país. No mesmo ano, um levante constitucionalista irrompeu em São Paulo, não pela ausência de um calendário para a Constituinte, mas tão logo foi marcada sua data de abertura. Pouco depois, a Constituição de 1934 fixou o convívio de instituições corporativas com uma ordem jurídico-política liberal.

Durante o período que vai da Revolução de outubro até a promulgação da Constituição, mas sobretudo entre 1932 e 1933, falava-se da necessidade de atualizar concepções tradicionais de liberalismo. As razões para tanto excedem o contexto brasileiro. A crise econômica dos últimos anos da década de 1920 democratizara para cima os efeitos perversos do capitalismo e atingira os ricos. Foram feridos de morte atores que até então haviam se beneficiado da acumulação e da leitura meritocrática da pobreza. Caberia ao Estado intervir

na economia. No campo da política, verifica-se a proximidade da Revolução russa e a progressiva organização do mundo do trabalho. Também se surgem no período formas cada vez mais elaboradas do argumento fascista. Já não era possível que a classe trabalhadora ficasse de fora do processo político, sob pena de significar o colapso da organização política liberal diante de seus potenciais substitutos – o comunismo e o fascismo.

Os temas da representação e da incorporação dos trabalhadores às instituições estatais estavam na ordem do dia. O preceito liberal-democrático da soberania popular foi fundamentalmente caracterizado, no âmbito da teoria liberal, seja ela de matriz inglesa ou francesa, através da solução da representação. A forma liberal de Estado tem a missão de garantir a liberdade de empreender, mas não a de participar. Ao final da década de 1920, em face da crise do modelo, surge a proposta da representação profissional como possibilidade de criar uma forma composta de representação política, supostamente capaz de franquear representatividade às camadas trabalhadoras, mantendo-as sob algum controle do Estado. A ideia era em si mesma ambivalente: preservar a ordem liberal, mitigando seu principal fundamento, a liberdade.

No Brasil, uma das ideias-força da Revolução de outubro fora realizar o liberalismo que fora burlado na Primeira República. Parte expressiva da socieda-

de brasileira excluída do processo político ao longo da Primeira República e sua expectativa era de que a soberania popular – e, portanto, da possibilidade de chegada da sociedade a ocupar as instituições do Estado, atuando ela, e não ele, no processo rumo à modernidade – se realizasse, finalmente, no Brasil.

Não obstante, a soberania popular no Brasil não apenas não se realizou, como tampouco se adotou a saída da representação profissional. A opção pelo corporativismo, fixada na Constituição de 1934, não deu passagem aos movimentos organizados dos trabalhadores. Atualizou-se, em alguma medida, a centralização – a qual seria agravada pelo Golpe do Estado Novo. Tal centralização comprometeu a possibilidade de que a espontaneidade que potencialmente produziria transformação social através da radicalização dos conflitos no mundo produtivo através da estatização dos dissensos. A partir da década de 1930, operada por instituições como o Ministério e a Justiça do Trabalho. Por outro lado, o argumento poderia ser invertido mediante a noção de que a vida social carecia de elementos mínimos para que pudesse se organizar sozinha sob pena de ser seduzida por orientações ideológicas que não representavam seus interesses.

Durante os primeiros anos da década de 1930, a ambivalência das saídas encontradas para os limites da ortodoxia liberal encontra na experiência da

Subcomissão do Itamaraty um exemplo paradigmático. Em que pese a substância dos debates que tiveram acento ao longo de suas sessões, o tema da representação profissional talvez seja o mais expressivo do argumento que ora se pretende construir. Entendida como complemento à representação liberal tradicional, a representação profissional estava na agenda do dia das nações europeias que enfrentavam todas os desafios de se manterem vinculadas a uma concepção mínima de Estado num contexto de crise econômica. Também no Brasil ela foi discutida, durante o Governo Provisório e ao longo do processo constituinte. Não chegou à Constituição, a qual acolheu formas corporativas de representação.

Importa esboçar, desde logo, os contornos de algumas das expressões operativas mobilizadas até aqui. Em razão da polissemia assumida pelos termos liberalismo, representação política e corporativismo, tais expressões figuram, com frequência, sem definição. Sobre o século XX, o corporativismo surge como alternativa à impossibilidade de o liberalismo, tal como pensado do século XIX, resolver questões que se tornaram centrais. Disto é possível deduzir que se trata de uma instituição criada para substituir o liberalismo. Na França, ainda no século XIX, a reação ao liberalismo nasce dentro da ciência social, com Émile Durkheim. Neste autor, embora o corporativismo não seja

organizado pelo Estado (DURKHEIM, 2010), tampouco tem pretensões. Não obstante, no século XX, muito da reflexão de Durkheim informará a reflexão do constitucionalista Léon Duguit, o qual desenvolverá, a partir de uma reformulação do liberalismo e da concepção tradicional de indivíduo, a proposta da representação profissional como alternativa complementar à representação política de matriz liberal.

No Brasil, o corporativismo nasceu mediante sua compatibilização com uma ordem constitucional nova e liberal. Precedeu a esse nascimento um amplo debate sobre a representação profissional. Talvez por isto seja comum encontrar atores se referindo àquele para falar desta, e vice versa. Assim, caracterizar minimamente os conteúdos das expressões corporativismo e representação profissional é chave para precisar o significado do tema da representação no Brasil, bem como sua implicação para o debate acerca da experiência liberal e da persistência da harmonização entre instituições antiliberais e ordens jurídicas liberais que, em solo pátrio, colaboraram no processo de modernização conservadora que caracteriza o percurso brasileiro até a modernidade.

Para fazê-lo, é necessário conhecer os gestos que primeiro operaram a composição entre o corporativismo e uma ordem jurídico-política liberal no Brasil. Nos discursos presentes no debate público da década de 1930 en-

contram-se defesas e ataques às instituições liberais. De um lado, estavam os atores que pretendiam ver realizado o liberalismo que fora adulterado durante a República Velha. De outro, aqueles que supunham que o liberalismo não seria capaz de realizar suas aspirações modernizantes. E, entre uns e outros, havia atores que perceberam na representação profissional uma síntese capaz de responder à expectativa de realizar o liberalismo, sem perder de vista a realidade social e as imposições do contexto das primeiras décadas do século XX.

Assim, a noção de ambivalência liberal é uma chave interpretativa através da qual é possível investigar a natureza do ambiente em que foram proferidos esses discursos. Propõe-se, portanto, uma análise da experiência constituinte inaugurada quando da convocação da comissão para elaborar o anteprojeto constitucional que viria a orientar os trabalhos da Assembleia que promulgaria, em 1934, a terceira Constituição brasileira.

A hipótese fundante do presente trabalho é a de que, no Brasil, já na convocação da Assembleia Constituinte, praticou-se um gesto de ambivalência. Convoca-se, no mesmo ato, uma comissão de notáveis, responsáveis por produzir um documento que vai cometer uma contradição em termos: pautar o poder constituinte. E que, na ambivalência que caracteriza todos os gestos políticos do período, tal comissão, embora padeça de flagrante natureza auto-

ritária, produziu canais necessários à defesa de valores liberal-democráticos que, na ausência de um anteprojeto, corriam o risco de se perder na Constituinte.

A presente reflexão se localiza, portanto, entre os argumentos teóricos do estatismo e do liberalismo. Mobilizando a descrição do ambiente da Subcomissão do Itamaraty como suporte empírico para explorar a hipótese da ambivalência que caracteriza a experiência liberal do período, pretende-se investigar o dado de que se trata de um lugar de improvável defesa de valores liberais. A plasticidade do liberalismo de então se desvela não apenas em suas operações de adequação, quando concede a formas não liberais, mas também ao proveito que o gesto liberal tira de circunstâncias em princípio avessas a ele. O objetivo é testar a proposta argumentativa do presente artigo de que não há contradição na atividade da Subcomissão; há ambivalência liberal.

## **INTERPRETAÇÕES DA REALIDADE PÁTRIA QUE TÊM COMO IDEIAS-FORÇA UM LIBERALISMO INCOMPLETO OU POSTIÇO**

A dicotomia interpretativa apontada acima é objeto de um debate clássico, no qual se opõem concepções acerca do papel do Estado. De um lado, ele é lido como uma barreira salutar à apropriação das instituições públicas para fins privados e, por isso, seria a carranca da modernização brasileira. De outro, é

tido como promotor de múltiplos entraves ao liberalismo desde a fundação do Estado Nacional e, portanto, o maior responsável pelo atraso do país. Entendido o corporativismo como uma forma da representação de interesses controlada pelo Estado, sua permanência se deveria, de um lado, a uma necessidade societal à qual o Estado continua precisando responder e, de outro, seria um resultado negativo dos obstáculos à modernidade que o Estado jamais deixou de impor ao desenvolvimento espontâneo da sociedade brasileira.

Tal polarização se atualiza nas posições acerca da natureza da experiência liberal brasileira. De um lado, o liberalismo é sentido como débil e se presta a ser instrumento para a opacidade de uma cultura particularista de apropriação de instituições públicas para fins privados. De outro, ele é persistente, mas apenas dissimula uma cultura política autoritária.

A rigor, a complexidade que se impõe à investigação do liberalismo não se restringe às peculiaridades de experiências particulares, como a brasileira, mas a uma dimensão do liberalismo mesmo, a qual se escolheu chamar de plasticidade. Segundo Karl Polanyi (1943), a ideia de que sociedade deveria se adequar à lógica de mercado nada tinha de natural. E, por este motivo, o mercado livre pelo qual os liberais pretenderam pautar a sociedade comercial moderna foi construído mediante artifícios

dependentes da ação do Estado para a proteção das elites. Trata-se de uma ambivalência do liberalismo que, não obstante, em razão da pessoalidade que marcava as relações sociais no Brasil, foi lida pelos autores pátrios mediante a dicotomia liberalismo *vs.* estatismo.

A análise manterá interlocução permanente com duas das chaves clássicas da interpretação da história política brasileira: as que supõem o Estado como operador do sucesso (1) ou do fracasso (2) da experiência política. Tal interlocução tem a finalidade de sublinhar, por um lado, a competência teórica da reflexão produzida aqui sobre o país e, por outro, os prejuízos de orientar-se por uma delas na tomada de posição, seja ela política ou intelectual.

Os autores das primeiras linhas interpretativas têm em comum conferir ao Estado o status de operador central para o sucesso ou o fracasso da chegada do Brasil à modernidade política e econômica. É possível reuni-los, para fins analíticos, em razão do fato de que, em ambas as chaves de leitura, as marcas do passado sobre a sociedade e o comportamento do Estado condicionam a experiência política brasileira. Para um intelectual como Francisco José de Oliveira Vianna (1949), o Estado deve avançar aos espaços a que a sociedade, por razões que remontam à ocupação colonial, ainda não consegue chegar. Ao contrário, mas também mobilizando o Estado como operador, bem como

encontrando no passado colonial as suas razões, Raymundo Faoro (1958) vê no avanço do Estado a razão pela qual a sociedade não consegue ocupar, espontaneamente seus espaços.

Segundo uma concepção muito difundida entre as interpretações da história política do Brasil, é possível interpretar a experiência liberal através da seguinte causalidade: países cujo acesso ao modo de produção capitalista se deu tardiamente mantêm com o liberalismo, político ou econômico, uma relação de ambiguidade ou de substituição e, por isso, experimentam formas incompletas ou não democráticas de organização da vida pública. As interpretações que partem da localização do Brasil numa situação atrasada em relação aos países de capitalismo maduro indicam uma história de subordinação, primeiro colonial e, após a Independência, de articulação dependente com o mundo desenvolvido. Teríamos nos originado de uma “espécie peculiar de Ocidente” (WERNECK VIANNA, 1997, p. 151), marcados pelas pragas que nos teriam embargado o caminho progressista e libertário experimentado na região norte e ocidental do globo. Nossa história é vista, desta perspectiva, como um contínuo reiterar, através dos tempos, da cultura da fundação. Não obstante as tentativas de implantar uma forma liberal de organização social, constantemente nos veríamos submetendo-as a transigên-

cias não liberais, em razão da necessidade de adequação das instituições desejadas a um contexto refratário a elas.

A suposição de ambiguidade que marca a relação do Brasil com sua possibilidade liberal teria fundado duas tradições: a iberista e a americanista. Para os autores da primeira, a circunstância é um imperativo, ou a razão pela qual a política deve derivar da sociologia. Embora siga a pista inaugurada no Império pelo Visconde de Uruguai (1807-1866), talvez o autor mais expressivo desta posição seja Francisco José de Oliveira Vianna (1949). É, sem dúvida, o mais relevante para os fins deste trabalho. Sua obra é orientada pela crítica sistemática ao idealismo das posições que supunham a capacidade autopoiética do liberalismo.

O pensamento de Oliveira Vianna é uma das matrizes teóricas mais importantes que informam o debate clássico a respeito da modernização brasileira e da capacidade do povo deste país para a vida pública. Seu livro *Instituições Políticas brasileiras* completou um plano de estudo da sociologia das instituições brasileiras, começado com *Populações Meridionais do Brasil* e continuado em *Pequenos estudos de psicologia social*, *Problemas de política objetiva*, *O idealismo da Constituição* e *O ocaso do Império*.

Três preocupações fundamentais, que podem ser identificadas no pensamento de Oliveira Vianna em geral, têm sua marca em *Instituições Políti-*

*cas Brasileiras* (OLIVEIRA VIANNA, 1987), a saber: o estudo da realidade brasileira, valorizando a produção intelectual nacional; o exame das condições locais para a adaptação das instituições; e a ideia de que as tradições podem se aprimorar, embora esta capacidade de aprimoramento dependa do desempenho de uma função pedagógica do Estado. Este último ponto é claramente desenvolvido em *IPB* a partir do tema da *culturologia*.

Sua oposição à experiência liberal iniciada com a Independência, e consolidada na Constituição de 1824, a que o autor se referiu como resultado do *idealismo utópico* de nossas elites políticas, bem como sua simpatia pelo liberal-conservadorismo do Império, fazem-no um *saquarema* por nascimento e por afinidade. Não obstante a referida simpatia, para Oliveira Vianna, a distância entre o projeto político liberal e a realidade da capacidade do povo brasileiro para a vida pública não seria superada senão por uma forma ingerente e pedagoga de Estado que em nada se confunde com o liberal.

A segunda tradição, a “americanista”, por seu turno, nasceu com Tavares Bastos (1839-1875), autor, entre outros, de *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro* (1861), *Cartas do Solitário* (1862) e *A Província: estudo sobre a descentralização do Brasil* (1870). Afinado com a tradição inaugurada por Tavares Bastos, Raymundo Faoro, autor do

clássico *Os Donos do Poder* (1958), participa do diagnóstico do país elaborado por Tavares Bastos, seja na desqualificação das revoltas regenciais e na crítica aos liberais do Império, seja no juízo depreciativo que dirige à história política pátria (OLIVEIRA VIANNA, 1987). O viés culturalista da interpretação de Faoro, sugere a reprodução de uma mentalidade política oposta à da matriz da anglo-saxã. No lugar do individualismo possessivo do liberalismo anglo-saxão, uma espécie de ideal de justiça e de vontade geral.

Segundo Faoro, a ausência do liberalismo na história do país “estagnou o movimento político, impedindo que, ao se desenvolver, abrigasse a emancipação, como classe, da indústria nacional. Seu impacto revelaria uma classe, “retirando-a da névoa estamental na qual se enredou”. Essa estagnação provocou, segundo ele, a interrupção da luta do produtor na crise do sistema colonial e do produtor quando a Revolução Industrial chegou ao país. Ao contrário, o desenvolvimento autêntico do liberalismo no país poderia ter ampliado o campo democrático.<sup>1</sup> Se isso tivesse acontecido, “o Estado seria outro, não o monstro patrimonial-estamental-autoritário que está vivo na realidade brasileira”.

O resultado da incongruência da dinâmica do pensamento político é que todas as fases suprimidas “se recompõem como substitutos numa realidade absolutista, ainda que reformista,

neopombalina em um momento, industrialista em outro, nunca com os olhos voltados ao povo brasileiro, primeiro no respeito aos seus direitos, depois às suas reivindicações sociais”. Para Faoro, o caminho que leva à modernidade é o mesmo caminho no qual trafega a cidadania, uma via “que só os países modernos e não modernizadores, percorreram”, e que não tem atalhos: “Os atalhos estão cheios de atoleiros de autocracias” (COMPARATO, 2003, pp. 330-337).

A alternativa às tentativas claudicantes de alçar o moderno pela modernização, isto é, levando em conta a realidade sobre a qual se desejam ver assentadas as instituições modernas, seria a da ruptura com o passado que produziu este real indesejável. Importaria quebrar os “imperativos das circunstâncias”, o que “implicaria a adoção de estímulos externos ao real contingente, obrigando-o à mudança pela livre comunicação com os povos desenvolvidos e pelo livre comércio de mercadorias. A reforma do Estado antecederia a da sociedade civil” (WERNECK VIANNA, 1997. p. 169).

Segundo Faoro, após a Revolução de 1930, o tema do liberalismo, em razão da organização democrática do acesso ao poder político que se supunha que ele proporcionava, foi o que garantiu que a ruptura institucional não se ver-tesse em uma espécie de resposta vingativa dos estados que haviam sido excluídos do pacto do café-com-leite. Ao



contrário, os governos de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul esperavam voltar ao funcionamento democrático<sup>3</sup>.

Tampouco a sociedade se encontrava em receptiva à atualização do pactuado na Primeira República. O rumo a ser assumido pela política deveria ser outro, deveria contar com a necessidade de transigir com os demais estados e de manter atenção sobre a movimentação das camadas populares<sup>4</sup>.

Embora “discreto”, o espaço aberto em 1930 não permitia a mera alteração dos atores. Ao contrário, impunha reformas<sup>5</sup>. Disto estava ciente o ator que, “silencioso”, se erguia como um poder cuja potencialidade escapou à maior parte de seus contemporâneos. E que será, segundo Faoro, por omissão das agências capazes de contê-lo, a principal fonte do descaminho do liberalismo na década de 1930<sup>6</sup>.

Faoro concede a Vargas uma espécie de raiz liberal, positivista e não rousseauniana, que lhe imprimiu uma forma tuteladora de ser liberal. Suas atividades se orientariam, assim, pela ideia de que cabe ao governo prestar aquilo que à sociedade caberia fazer. De sorte que a soberania popular seria reconhecida, dada e, depois, garantida por ele – restando também o seu destino, em que pese tanto a sua gestão quanto a sua existência – à discricionariedade do governo<sup>7</sup>.

Por esse motivo, a solução para a questão social seria a incorporação das demandas às instituições do Estado. Ao

fazê-lo, o governo as atendia ao mesmo tempo em que as neutralizava<sup>8</sup>.

Em nome do progresso nacional, aos já não tão novos atores deveriam ser reconhecidas suas necessidades, mas não o acesso ao poder político. Entendia-se, então, que fazê-lo seria o mesmo que franquear passagem à destrutividade desordeira imposta pela falta de consciência de seus próprios interesses que caracterizava as camadas médias e populares<sup>9</sup>.

Mover o país para frente e neutralizar a natureza da sociedade, tais eram as justificativas para um Estado “paternalista” operacionalizado por burocracias sem fidelidade de classe. Estava aberto o caminho para a forma ditatorial de tendência fascizante que governaria o país cinco anos depois<sup>10</sup>.

## **SOBRE A ALTERNATIVA DA AMBIVALÊNCIA PARA INTERPRETAR O BRASIL**

A chegada à chave da ambivalência passa pela pista da ambiguidade, posta, na década de 1980, por Alberto Guerreiro Ramos. As reflexões de Guerreiro Ramos sobre a sociologia no Brasil promovem uma dura crítica à importação de ideias e ao elitismo dos intelectuais. Retomando algumas de suas proposições, é possível rever a trajetória do pensamento social brasileiro, suas contradições e dificuldades em assumir a herança de que dispõe (BARIANI, 2006, pp. 84-92).

Essa visão alienadora, segundo ele, tentava solapar as contradições da sociedade brasileira, desconsiderando a originalidade da estrutura social, tomando-a como simples reflexo, imitação vil das determinações reinantes nos países de capitalismo central, avançado. Tal modalidade de pensamento intentava uniformizar o diferente, apagar os antagonismos, isolar o estranho, abafar o ruído, sincronizar os tempos históricos. A vivência nacional, situada numa outra fase cultural, reclamava fidelidade à sua própria temporalidade, sua condição de “contemporaneidade do não coetâneo” instaurava uma existência cultural própria e requisitava uma dialética específica.

Guerreiro Ramos compartilhava uma concepção faseológica da história, segundo ele, alicerçada nos trabalhos de Carl Müller-Lyer: *Fases da cultura* (1908), *O sentido da vida e a ciência* (1910) e *A família* (1912), dentre outros. Hélio Jaguaribe também utilizou amplamente essa concepção. Por seu turno, combinava-a ao conceito de contemporaneidade do não coetâneo, tomado a W. Pinder, com o qual denotava a coexistência de tempos histórico-culturais distintos.

Era necessário, então, fazer uso da razão sociológica, da capacidade da sociologia de aplicar seu instrumental, de rever-se, refletir a respeito de si e com relação à estrutura social à qual estava vinculada, refazendo(se) métodos e

objetivos. Ao método crítico capaz de proceder a uma reflexão dessa natureza, assimilando criticamente as contribuições teóricas “importadas”, Guerreiro Ramos chamou “redução sociológica”.

Não obstante, descrever como âmbito o ponto de vista dos autores que se viram diante da necessidade de harmonizar ideias ou instituições que, originalmente, rivalizavam, levanta o seguinte problema: a história política brasileira é inteira permeada pela permanência desse gesto. Permanência esta inconcebível, porque insustentável, numa ambiguidade. Assim, a aceção conferida por Guerreiro Ramos à expressão ambiguidade despreza sua característica original de composição impossível entre proposições contraditórias. Por esse motivo, afina-se com as interpretações segundo as quais há um vício que precisa ser saneado nessa história, sob pena de perpetuar os seus troços. E, na medida em que uma ambiguidade não se sustenta, a mobilização do termo não explica a permanência da contradição operada pela harmonização de ideias e instituições concebidas como rivais.

Desde a criação do Estado Nação, o Brasil esteve instalado numa ordem liberal. Com a República, o liberalismo foi confirmado. Em 1934, em razão da ação dos trabalhadores, da Igreja e dos militares, a Constituição fixou o corporativismo. A Carta liberal previu o descaminho da representação profissional e o substituto do liberalismo político. Tra-

ta-se de uma mudança institucional que chega ao Brasil em 1934 e persiste até hoje na vida pública brasileira. A permanência da contradição entre ordem liberal e instituições não liberais se explica pelo modelo sem ruptura de modernização conservadora, o qual resistiu à ordem de 1988 bem como à última década de governos populares experimentados pelo Brasil. Mas não se revela inteira na expressão ambiguidade.

As primeiras chaves de interpretação abordadas supõem, respectivamente, o Estado como operador do sucesso ou do fracasso da experiência política brasileira. Ocorre que, seja do ponto de vista intelectual, seja na experiência com a política, a tentativa de harmonizar ideias ou institucionalidades antagônicas é uma característica da experiência política brasileira. Nesta linha, observou-se a reflexão de Guerreiro Ramos. Agora, percorrer-se-á os argumentos segundo os quais este problema é lido à luz da possibilidade de o percurso político brasileiro ser dotado de uma potencialidade própria, desvelada pela interpretação das peculiaridades e soluções encontradas pelos atores e pela sociedade brasileira à luz do conceito de ambivalência.

A apropriação da ideia de ambivalência como chave de leitura da experiência liberal em geral, mas especificamente a experiência brasileira da década de 1930, remonta à possibilidade de encontrar uma outra “forma

de pensar” a história política e, dentro dela, a experiência liberal brasileira.

Pela ambivalência, torna-se possível interpretar as tentativas empreendidas no Brasil de responder aos dilemas impostos aos desejos pela realidade, sem que as contradições inauguradas no percurso sejam insuperáveis.

## **DA NATUREZA AUTORITÁRIA DE ANTEPROJETOS E A INVERSAÇÃO LIBERAL OPERADA PELA SUBCOMISSÃO DO ITAMARATY**

Em sua trajetória constitucional, o Brasil conheceu muitas vezes a criação, pelo Poder Executivo, de comissões às quais foi entregue a tarefa de elaborar anteprojetos para orientar a atividade constituinte. A primeira dessas vezes foi a dissolução da Assembleia Constituinte, em novembro de 1823, pelo Imperador. De forma autoritária, Pedro I determinou que o Conselho de Estado preparasse a Constituição, a qual seria, em relação ao projeto anterior, “duplicadamente liberal”.

Afirma-se que o trabalho final era mais bem articulado, apresentava mais metodicamente as matérias e “repetiu, muitíssimas vezes, o da Assembleia dissolvida” (SOUZA, 1972, p. 152). Disto dera conta o próprio Antônio Carlos, principal autor do Projeto da Constituinte dissolvida: “Os Senhores Conselheiros de Estado, que entraram a fazer a Constituição, não fizeram senão inserir poder moderador, elemen-

to federativo, colocar alguns artigos diferentemente e nos mais copiaram meu Projeto” (AZEVEDO, 2003, p.19).

A obra de Antônio Carlos “recolhera ou compilara o essencial das Constituições do mesmo gênero, e copiá-la simplificava o esforço dos dez homens empenhados em *acatar depressa*” (SOUSA, 1972 p. 152). E depressa foi concluída a tarefa que, iniciada em 13 de novembro de 1823, terminou apenas 28 dias depois, em 11 de dezembro do mesmo ano. A publicação do texto final, em 20 de dezembro, revelava no título a participação do Monarca no trabalho: “Projeto de Constituição para o Império do Brasil organizado em Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por S. M. I. o Sr. D. Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil” (SOUSA, 1972 p. 157).

A segunda ocasião deu-se com a instalação da República. Chefe do Governo Provisório, o Marechal Deodoro, por decreto de 3 de dezembro de 1889, constituiu uma comissão de cinco membros para elaborar o projeto da nova Constituição. Agenor de Roure, em livro que detalharia o trabalho da Assembleia Constituinte, eleita em 15 de setembro de 1890, diria que, assim, o Governo Provisório dava “prova de lealdade para com a Nação e do seu desinteresse” (ROURE, 1979, p. 1).

Saldanha Marinho, Antônio Luís Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Melo, José Antônio Pedrei-

ra de Magalhães Castro e Rangel Pestana integravam o grupo, sob a presidência do primeiro. O resultado do esforço – um Projeto “baseado nas Constituições americana e argentina, com algumas ideias da Suíça” (ROURE, 1979, p. 56) – foi apresentado em 30 de maio de 1890 e, submetido à revisão de Rui Barbosa, publicado em 22 de junho.

O processo decisório da Assembleia Nacional constituinte de 1946, embora não se tenha pautado exatamente por um anteprojeto, desenvolveu-se bastante concentrado numa “comissão de elaboração do texto constitucional”, com poderes muito acentuados em comparação com as comissões temáticas. Em 1946, a Comissão de Constituição praticamente elaborou a maior parte da Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil.

Após os três atos institucionais e as quinze emendas que desfiguraram a Constituição de 1946, o Presidente Castelo Branco julgou ser o caso de, em 1964, institucionalizar “ideais e princípios” do movimento civil-militar de março. Para fazê-lo, designou uma Comissão encarregada de elaborar o texto que se tornaria a Constituição de 1967. Compuseram a Comissão Levi Carneiro, Oronsimbo Nonato, Miguel Seabra Fagundes e Themístocles Brandão. Seabra se afastaria do grupo, por entender não se tratar de substituir a Constituição de 1946, senão de emendá-la. O trabalho final, elaborado pelos membros rema-

nescentes, e revisto e modificado pelo Conselho de Segurança Nacional, seguiu para o Congresso Nacional, onde foi duramente criticado por Afonso Arinos. Como é sabido, o texto foi promulgado, sem alterações, em janeiro de 1967, passando a ter vigência em março daquele ano (FERREIRA, 2010, p. 23-48).

A chamada sexta República, fixada pela Constituição de 1988, teve seu início com a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 10 de julho de 1985. Ao contrário da de 1967, foi propriamente uma comissão para elaboração de anteprojeto de constituição. Segundo o então Presidente José Sarney, utilizando-se da imagem que o PMDB jamais abandonaria, a Comissão seria “uma ponte entre a gente brasileira e os representantes que ela elegerá”, “uma arena de discussão livre e informal das razões nacionais, submetendo ao debate teses básicas quanto ao Estado, à Sociedade e à Nação”. Presidida por Afonso Arinos, a Comissão foi composta por cinquenta membros e teve seu Anteprojeto publicado no Diário Oficial de 26 de setembro de 1986. Seu texto, no entanto, não seria enviado oficialmente ao Congresso. A justificativa do Planalto era de que o Presidente decidira não encampar o Anteprojeto, “nem mesmo a título de sugestões ao constituinte”. A Assembleia era, portanto, “livre e soberana para elaborar seu próprio projeto” e o Executivo não

poderia “interferir nos trabalhos do legislativo” (PRADO, 1987, p.1).

Destacou-se da apresentação cronológica o trabalho da Subcomissão do Itamaraty, que existiu entre 11 de novembro de 1932 e 5 de maio de 1933, em razão de se tratar do objeto da presente investigação. Em 14 de maio de 1932, Vargas baixou o Decreto nº 21.402, o qual fixou o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições da Assembleia Constituinte e, no mesmo ato, criou uma Comissão para elaboração do Anteprojeto da Constituição. Pouco tempo depois, em 9 de julho de 1932, eclodiria a chamada Revolução Constitucionalista, capitaneada pela oposição paulista ao Governo Provisório, cuja principal bandeira era a da constitucionalização do Brasil.

Assim, decorridos dois anos de Governo Provisório, uma suposta desconfiança quanto à intenção deste de convocar uma constituinte teria sido o motivo da eclosão do movimento contrarrevolucionário de São Paulo. Seu objetivo imediato seria, portanto, a constitucionalização do país. Por muito tempo, esse objetivo foi confirmado por boa parte dos autores que se dedicaram ao período (BRITO, 1934, p. 52-6). Entretanto, há de se considerar que o levante de julho de 1932 é posterior ao decreto do governo, de maio daquele ano, que fixara para maio de 1933 a Constituinte e recrutara o grupo de juristas encarregados de elaborar seu anteprojeto.

Nesse sentido, “não foi nem uma revolução, nem foi constitucionalista” (AMARAL PEIXOTO, 1960. p. 54). O levante paulista, ao contrário do que proclamaram seus líderes, não teria sido um impulso sincero pela instauração do regime constitucional, mas uma espécie de explosão de “ressentimentos políticos [...] que, de certa forma, veio a retardar o processo de integração do país no regime constitucional” (MELO FRANCO, 1968, p. 176).

A luta pela reconstitucionalização assumia, para o movimento paulista, uma plataforma para recuperar a autonomia político administrativa do estado. O projeto modelado pelo Partido Democrático de São Paulo perdia legitimidade, na medida em que identificava as demandas estaduais com uma plataforma nacional que restaurava os restritos interesses de velhos oligarcas, excluídos do poder após a Revolução, e dos federalistas liberais, voltados para o separatismo regionalista ou para a supremacia econômica do estado mais rico da União (WOLKMER, 1984. p. 47).

De fato, a mais bem-sucedida obra da chamada Revolução Constitucionalista foi a de obstar o início dos trabalhos da Comissão encarregada de dar início ao processo de institucionalização constitucional da nova ordem. Um novo decreto, nº 22.040, de 1º de novembro de 1932, passou a regular o trabalho do grupo. A partir de então, o Ministro da Justiça, Francisco Antunes Maciel

Júnior, nomeado presidente da Comissão, poderia nomear, para formar um Projeto de Constituição, que servisse de base às deliberações do plenário, uma Subcomissão composta de um terço dos membros da Comissão, compreendidos, obrigatoriamente, nesse número os Ministros de Estado a ela presentes.

O Presidente da Comissão original, Ministro da Justiça Antunes Maciel não presidiria a Subcomissão, tendo designado para tanto o Ministro das Relações Exteriores Afrânio de Melo Franco. Os demais ministros que a compuseram foram Osvaldo Aranha, da Fazenda e José Américo de Almeida, da Viação. A Subcomissão foi composta, ainda, por Agenor de Roure, Antônio Carlos, Artur Ribeiro, Assis Brasil, Carlos Maximiliano, Castro Nunes, o General Góis Monteiro, João Mangabeira, Oliveira Vianna, Prudente de Moraes Filho e Themístocles Cavalcante. Com o posterior afastamento de Artur Ribeiro, José Américo e Oliveira Vianna, passaram a compor a Subcomissão Castro Nunes e Solano da Cunha. As reuniões, inicialmente na casa de Melo Franco, se fizeram, depois, no Palácio do Itamaraty, daí que o grupo se denominasse “Subcomissão do Itamaraty”. O resultado de seu trabalho, após 51 sessões, foi publicado no Diário Oficial.<sup>11</sup>

Na Subcomissão do Itamaraty, aparecem as primeiras tensões entre democratas liberais e elementos mais críticos, seja aqueles influenciadas pelo

corporativismo e pelos modelos fascizantes, ou os ligadas ao socialismo, como no caso de João Mangabeira. Ao oferecer um panorama das inclinações ideológicas principais, a descrição dos personagens que compuseram a Subcomissão é um ponto de partida para problematizar seu caráter autoritário. A começar pelo fato de que estiveram ali representadas ideias de difícil conciliação. A Subcomissão teria sido

“um verdadeiro microcosmo do panorama ideológico e político do momento, incluindo alguns dos principais líderes políticos da Revolução de 30 – como Osvaldo Aranha, José Américo e o General Gois Monteiro –, juristas da tradição liberal da ‘República Velha’ – como Carlos Maximiliano –, e defensores do autoritarismo e do corporativismo, como Oliveira Vianna” (KUGELMAS, 1987. p. 31).

De fato, de maneira geral, os membros só estiveram de acordo sobre a necessidade de produzir uma obra de conciliação e compromisso a partir de transações mútuas. Isto bem reflete a natureza da Revolução de 1930 como reunião de forças heterogêneas a que se fez menção anteriormente. E, ao mesmo tempo, de que a Revolução, a par de ter sido verdadeira ruptura institucio-

nal, não correspondeu a um movimento de ruptura com a ordem social da República Velha. Alterá-la seria a obra das reformas do Governo Provisório (para os tenentes) e, posteriormente, da Constituição. Na Subcomissão, atuou-se sob a convicção de que “*uma Constituição, salvo a hipótese da vitória de uma revolução social, será sempre uma fórmula de equilíbrio e transação entre ideias, correntes e interesses, que atuam num meio social determinado*” (MANGABEIRA, 1934. pp. 9/10).

A Subcomissão se reuniu por 51 sessões, entre as datas de instalação em novembro de 1932 e de encerramento em maio de 1933. No último mês de trabalho, processaram-se modificações entre os seus membros, determinadas pela saída de Artur Ribeiro, José Américo e Oliveira Vianna, e a substituição por outros, como Castro Nunes e Solano da Cunha.

A primeira reunião da Subcomissão ocorreu em 11 de novembro de 1932, quando se debateu o método de trabalho. Convergingo na proposta de apresentação de projetos parciais pelos membros e a indicação de Carlos Maximiliano para relatoria geral, a sessão se encerrou. Na reunião seguinte, distribuíram-se os capítulos ou matérias constitucionais da seguinte forma: Conselho Nacional: Mello Franco, José Américo e Prudente de Moraes; Família, Educação, Ordem Econômica e Social: José Américo, João Mangabeira e Oli-

veira Vianna; Defesa Nacional, Organização das Forças Armadas e Policiais dos Estados: Góis Monteiro; Poder Judiciário: Arthur Ribeiro e Antônio Carlos; Política Econômica e Financeira: Antônio Carlos, Agenor de Roure e Osvaldo Aranha; Direitos e deveres fundamentais e cidadania: Mello Franco e Themístocles Cavalcanti<sup>12</sup>. A partir daí, seguiram-se as sessões com os debates sobre os temas, conforme as propostas dos relatores parciais.

Metodologicamente, a Subcomissão utilizou-se, inicialmente, do modelo de trabalho da Carta de 1891. Contudo, como esta Constituição não incorporava as questões interpeladas pelo constitucionalismo de então, depois de “terminada a parte contida no antigo Código Republicano” (WOLKMER, 1984, p. 20), os integrantes da Subcomissão relataram capítulos especiais, como as formas de intervenção do Estado na vida econômica e social e, como se verá, na política, através da representação profissional.

As discussões centram-se sobre os dispositivos e institutos mais concretos que produziram a nova Constituição, de modo que as opiniões gerais sobre o modelo de Estado e sobre o novo direito público que se delineava ficam dissolvidos antes de aparecerem como discursos mais gerais, como aconteceu na Assembleia Constituinte. A premissa fundamental era a de que se estavam reunindo para buscar um consenso, um

compromisso, uma solução que representasse um acordo entre as diversas convicções ideológicas dos membros da Subcomissão, especialmente entre “o liberalismo dos velhos juristas republicanos e o autoritarismo modernizador dos novos e impetuosos revolucionários” (WOLKMER, 1984, p. 48).

Quanto ao desenvolvimento dos inúmeros debates e às divergências doutrinárias entre o velho liberalismo e o autoritarismo modernizador elucidou Afonso Arinos:

“Percorrendo-se as opiniões manifestadas nos debates, nota-se a existência de uma espécie de inclinação fascistizante nos espíritos revolucionários mais jovens. Góis Monteiro exprimia um nacionalismo militarista, desconfiado das tradições liberais e da técnica da democracia clássica, que, de resto, conhecia muito pela rama. Oliveira Vianna - grande figura intelectual - tinha as convicções sociologicamente aristocráticas e autoritárias, que compendia em toda a sua obra de discípulo dileto de Alberto Torres. José América e Osvaldo Aranha flutuavam nas indecisas aspirações de uma justiça social e de uma organização estatal influenciadas pelos novos



modelos ditatoriais da Europa. João Mangabeira era o ilustre jurista e o insigne orador de sempre; como sempre brilhante e impetuoso, cedendo, às vezes, às perigosas impressões de momento, que vestia com as roupagens sedutoras da sua dialética e de sua contraditória cultura, ao mesmo tempo liberal, à maneira de Rui, e esquerdista à maneira da filosofia marxista. Surpreendente é o equilíbrio de Antônio Carlos. O que faltava ao Andrada em preparação intelectual, sobrava em finura, sensatez e experiência (...) Themístocles Cavalcanti dava, então, os primeiros passos na carreira de cultor do direito público, em que, depois, se notabilizou. Aquele tempo suas opiniões pareciam fortemente coloridas da influência autoritária a que há pouco me referi. O esforço de Melo Franco, quase sempre bem-sucedido, era o de coordenar os debates, esclarecer as obscuridades, contornar, habilmente, os choques, afastar, quando necessário, os desatinos, aceitar as inovações úteis ou inevitáveis, reunir tudo, enfim, no notável projeto que pôde ser submetido à Constituinte.”

(MELO FRANCO, 1955, p. 178-9)

Dessa forma, os principais debates se deram em torno da organização judiciária, da supressão do Senado e criação do Conselho Supremo, da responsabilização do Presidente da República e dos ministros de Estado, da Segurança Nacional e do estado de sítio, e do federalismo *versus* centralização política e, finalmente, da representação profissional.

As principais conclusões consolidadas no anteprojeto, que contou com 129 artigos, foram

“supressão do Senado e criação do Conselho Supremo; instituição do legislativo formado de uma câmara única, a Assembleia Nacional; eleições diretas para o Legislativo; participação dos ministros no Legislativo; rejeição da representação de classes, consagração da legislação trabalhista e da concernente à nacionalização e proteção da economia; legislação sobre educação, saúde, funcionalismo e família, e legislação sobre segurança nacional” (GOMES 1986. pp. 22/23).

De modo geral, os membros da Subcomissão vinculam-se ao resultado final<sup>13</sup>. Embora derrotado no tema da representação profissional, João Mangabeira foi o principal defensor do anteprojeto, inclusive naquilo que ele teve de eclético. Assim, afirmou:

“Os que acusam o anteprojecto de não haver adotado integralmente uma doutrina, e, procurando conciliar divergências, ter caído no erro do ecletismo, realçam, exatamente nisso a sua virtude, ou o seu acerto, de fugir aos extremismos de qualquer natureza, conservando-se no meio termo da harmonização dos interesses, condição essencial a qualquer lei de grande porte (...). Constituição sem ecletismo, expressão total e absoluta de um sistema, somente será possível, quando, após uma revolução social triunfante, uma grande personalidade impuser ao seu partido vitorioso o predomínio de sua inteligência, seu prestígio e sua vontade. É o caso da Constituição Soviética. Não era, nem poderia ser, o caso da revolução brasileira de 1930, em cujo leito desaguavam correntes partidárias de pontos opostos, em cujo bojo se abrigavam os interesses mais antagônicos, em cujas fileiras se atropelavam as ideias mais adversas, numa escala cromática, que se distendia do vermelho das reivindicações marxistas ao negro da reação clerical” (MANGABEIRA, 1934, pp. 10 e 13)

O trecho acima explicita o desafio constitucional brasileiro, qual seja, o de promover um acordo mínimo entre as diferentes linhas de pensamento da época, de modo que o resultado, ainda que eclético, conseguisse servir como compromisso para o que seria o governo e o país futuros. Era esse o esforço que pretendia o anteprojecto elaborado como ponto de partida para os trabalhos da Assembleia Constituinte, que a partir das posições dos juristas membros da Subcomissão, apresentava-se como a compilação das ideias em voga na época sobre a Constituição em seu formato social. Consequentemente, dificilmente o resultado seria um anteprojecto passível de ser qualificado como “escorreito e íntegro” em espelhar tal ou qual doutrina, como fora classificada a Constituição de 1891. Pelo contrário, acabou sendo uma “composição eclética” (MANGABEIRA, 1934, pp. 10 e 13) antes de tudo, ainda que disputada pelas diferentes tendências, que querem ver nele um texto liberal ou socialista, a depender de quem o avalia.

A natureza autoritária da Subcomissão do Itamaraty se evidencia no procedimento que sucedeu o seu encerramento. Após a 51ª Sessão, em 5 de maio de 1933, o Anteprojecto foi enviado ao Governo Provisório, para eventual revisão e posterior encaminhamento à Assembleia Nacional Constituinte.

Foi tal natureza que recebeu a atenção da bibliografia que até o pre-

sente momento se debruçou sobre a Subcomissão. Escolheu-se especificar aspectos da Subcomissão que a caracterizam como uma “estratégia do intervencionismo bismarquiano, qual seja, a outorga e oficialidade legal mediante os parâmetros de um anteprojecto governamental, da nova política econômico-social” (WOLKMER, 1984, p. 49). Inscrever-se-ia nesta “estratégia” o tema da representação.

A Subcomissão do Itamaraty definiu pela unicameralidade da organização do Legislativo; suprimia-se o Senado e criava-se, em seu lugar, um novo órgão de consulta e deliberação dos três poderes – o Conselho Supremo da República. Para as escolhas pertinentes ao Poder Executivo, o projecto, idealizado por Melo Franco, posteriormente abolido na Constituinte de 1933, inspirou-se na experiência da Carta espanhola de 1931. Decidiu-se pela eleição indireta do presidente da República pelo escrutínio majoritário de uma assembleia nacional, e pela emenda que fixava a necessidade do comparecimento dos ministros de Estado perante o Legislativo. Assim, dos debates em torno da extinção do bicameralismo e da proporcionalidade da representação nacional, o Brasil se avizinhou das propostas centralizadoras que intentaram modificar os tradicionais critérios de favorecimento aos grandes estados, com a eventual exclusão dos blocos periféricos. Foi sob o ângulo desta temática que se desenvol-

veu uma das discussões mais conhecidas e relevantes de todo o anteprojecto: a representação profissional.

É costume tratá-la como “nada mais (era) do que uma pedra insubstituível no jogo das suas recônditas intenções” (WOLKMER, 1984, p. 49). Receando contra si a força das oligarquias de Minas Gerais e São Paulo, Vargas estaria procurando contrabalançar a situação, enfraquecendo as grandes bancadas estaduais eleitas tradicionalmente pela introdução paralela de um novo poder, o da representação profissional: “era a formação de um grupo classista, praticamente nomeado pelo presidente, e mais numeroso do que qualquer bancada estadual” (MELO FRANCO, 1955, p. 1050-1). Com isto, constituía-se, para o chefe do Governo Provisório, um meio eficaz de neutralizar a ação dos blocos políticos dos estados hegemônicos.

Themístocles Cavalcanti, ideologicamente identificado com os tenentes e uma das forças mais ortodoxas da Subcomissão, havia também proposto a substituição da Câmara política por uma classista. Sua posição foi lida como a de um ator que, incluindo-se entre os adeptos do unicameralismo, justificava sua posição deixando antever a “descrença no modelo liberal-democrático de representação”, bem como sua filiação a “um modelo em bases mais corporativas” (BOMENY, 1980. p. 209), embora ele mesmo apontasse que estava confiante na possibilidade de um

regime misto de transição e não mencionasse o corporativismo:

“Se eu tivesse de dar o meu voto, sem atender a outras considerações que não as de carácter puramente ideológico, opinaria por uma pequena assembléa, técnica, profissional, organizada por meio de representação de classes. Mas bem compreendo que estamos em um período de transição entre o sistema individualista-democrático e um regime novo absorvido por preocupações sociais e cuja estrutura política tem um carácter eminentemente prático, que não permite ilusões a respeito da eficácia dos grandes parlamentos constituídos pelo sufrágio universal. (...) temos de aceitar um regime misto, de transição, que acompanhe a revolução sem desprestigiar interesses ainda predominantes. Por isso, transigindo diante de tais imperativos, voto por uma assembléa só, com dupla representação, uma política e outra de classe, com funções conjugadas e número reduzido e limitado de membros.» (BOMENY, 1980. p. 209).

O depoimento de Themístocles Cavalcanti é defendido e aceito tanto

por João Mangabeira quanto por Osvaldo Aranha. Este último, inclusive, em março de 1933 explicitava a representação profissional “como indispensável à organização geral do país, trazendo um novo elemento integrador do conjunto, para dirigir e formar nosso governo e nossa ação geral”. Por fim, após sucessivos debates, não obstante todo o esforço de Vargas e de seu ministro Antunes Maciel, o projeto da representação profissional é rejeitado, voltando apenas na Constituinte, pelas mãos de Vargas, que se fundamentou na previsão das disposições transitórias do Código Eleitoral de 1932.

As análises dos votos, em que pese ao papel histórico, restringem-se a vinculá-los aos personagens. Assim, quem votou pela representação profissional o fez em razão de sua proximidade com Vargas ou com os tenentes. Do outro lado restariam os liberais “verdadeiros”: defensores da tradicional autonomia federalista, tais como Afrânio de Melo Franco, Antônio Carlos, Carlos Maximiliano, Prudente de Moraes, Agenor de Roure e Artur Ribeiro. Não obstante, como se verá, ao votarem contra a representação profissional e por uma Assembleia Legislativa concebida como resultado de eleições realizadas pelo voto secreto, direto e universal, estes atores foram verdadeiros conservadores (WOLKMER, 1984p. 50) do modo elitista do estadualismo oligárquico da Primeira República.

Em regra, os favoráveis à representação classista advogavam um projeto de centralização política e um amplo intervencionismo estatal no âmbito da ordem econômico-social: Themístocles Cavalcanti, João Mangabeira, Osvaldo Aranha, José Américo e Góis Monteiro. Por outro lado, e curiosamente, não obstante muitas de suas posições, Oliveira Vianna votou contra a representação profissional.

O tema da representação profissional é anterior às discussões da Subcomissão do Itamaraty. Surge na vida institucional brasileira com o Código Eleitoral que, desde 24 de fevereiro de 1932, já o impunha no art. 142 de suas Disposições Transitórias: “No decreto em que convocar os eleitores para a eleição dos representantes à Constituinte, o Governo determinará o número de representantes nacionais que a cada estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais.” A institucionalização da representação profissional foi operada, portanto, por um dispositivo normativo que se inscreve entre os atos do Governo Provisório no sentido de realizar a legalização do país após a Revolução.

Entretanto, a redação citada não foi obra do grupo incumbido da elaboração do Código, mas de um ato discricionário do chefe do Governo Provisório. Assis Brasil, Mauricio Cardoso, Mário Pinto Serva e João da Rocha Cabral ha-

viam recusado, em ambos os anteprojetos que produziram, acolher a figura da representação profissional. O texto final, que incluía a previsão da representação, foi editado por determinação de Getúlio Vargas, com o argumento de que, com isto, se contrabalançaria “as duas mais poderosas organizações políticas – os Estados de São Paulo e Minas Gerais” (COUTINHO, 1956. p. 246). Assim, a primeira aparição institucional da representação profissional no Brasil surge como medida do Governo Provisório, claramente inscrita na tradição da modernização conservadora.

Pretendia-se, com o Código Eleitoral, modernizar a representação política segundo a orientação da crença liberal de que a correspondência entre a vontade daquele que delega a soberania e aquele que age em seu nome será tão perfeita quanto melhor for o procedimento que a realiza. A forma da delegação seria o que aproximaria representantes de representados. A proposta da representação profissional, ao contrário, visava a incorporar à arena de decisão representantes substantivamente mais próximos da vontade que representavam. Manter-se-ia o vínculo com a crença no procedimento, inserindo nele um elemento substantivo. Este, por seu turno, contrariaria a forma tradicional segundo a qual se concebia o sucesso da representação política encerrado no aprimoramento do procedimento. A quem defendesse as formas liberais tra-

dicionais da representação era natural recusar a representação profissional.

Ao mesmo tempo, esta tensão teórica se atualizava no plano material dos interesses. À defesa de instituições liberais correspondia a intenção de preservar, na nova ordem que estava em disputa nos anos 1930, a autonomia estadual e, com isto, os interesses oligárquicos. Por outro lado, instituir novas formas de interação entre o Estado e a vida política e econômica se afinava com a visão de que tal era necessário para impedir o regresso aos vícios da República Velha e garantir a modernização do país. Daí os debates do período se caracterizarem pela curiosa tensão entre “liberais conservadores” e “autoritários modernizadores”.

O debate sobre a representação profissional na Subcomissão do Itamaraty poderia ter resultado num meio termo entre as instituições liberais da ordem de 1891 e a ampliação do papel do Estado. Uma possibilidade de tratar da questão social sem romper com o liberalismo. Entretanto, entendeu-se que anuir à proposta de representação profissional significava permitir uma presença na Assembleia Constituinte que desequilibrava a balança das disputas pela nova ordem em favor do Governo Provisório. Para garantir à Assembleia Constituinte a disputa por uma ordem que devolvesse às oligarquias estaduais a possibilidade de ocuparem o Estado, os “liberais” preferiram passar um anteprojeto que manteve a representação política tradicional e tratou da questão

social através dos direitos sociais e das instituições corporativistas antiliberais.

Como se viu, na origem, as propostas de representação das associações profissionais como alternativa aos modelos de parlamentarismo então vigentes nas primeiras décadas do século XX não se confundem com o corporativismo de Estado. Este se assenta sobre a crença de que as democracias representativas davam passagem a movimentos nocivos que podiam comprometer a ordem e era esta, e não o Parlamento, o valor a ser preservado. A instabilidade gerada pelos novos atores que se faziam presentes através de movimentos cuja organização gerava cada vez mais consequências para a produção foi interpretada como crise do modelo que lhe dava passagem, a democracia, justificando a defesa de ideias antiliberais, como corporativismo.

O corporativismo, na sua versão clássica, tinha como ideia básica a premissa de que a harmonia entre as classes era essencial para o funcionamento e a estabilidade da sociedade. Esta harmonia poderia ser alcançada se os vários grupos funcionais, sobretudo capital e trabalho, agissem guiados por uma noção de direito recíproco, semelhante ao que teria mantido os grupos unidos na Idade Média. As diversas correntes corporativas comungavam do mesmo objetivo: superar o individualismo liberal, a atomização da representação política e do mercado capitalista, que seriam os maiores responsáveis pela alienação, e o conflito nas sociedades

modernas. Os movimentos corporativistas dos anos 20 e 30 foram reações à democracia, ao capitalismo e à revolução bolchevique (ARAÚJO, 1991, p. 5).

Quando foi proposta por Léon Duguit, a representação profissional surgiu para fundamentar teoricamente a experiência que, segundo ele, devia ter lugar, não só para adequar as instituições às circunstâncias, mas para salvaguardar as instituições liberais de seus potenciais substitutos, o socialismo e o corporativismo, neste caso entendido como programa. E nisto a interpretação da experiência brasileira prescinde da necessidade de uma categoria que acolha suas especificidades, porque em nada ela se distingue da europeia. Também aqui a representação profissional surge como tentativa de salvaguarda liberal. Entretanto, em razão de ter sido proposta por atores alinhados, ainda que instrumentalmente, com o Governo Provisório, foi derrotada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, procurou-se problematizar as teses que remontam à atividade do Estado a fortuna da experiência política liberal brasileira, seja por ter sido ingente demais, em momentos em que sua ação inibiu a espontaneidade da sociedade, seja por ter sido omisso em momentos que impunham sua atuação. Começou-se por expor o argumento da ambivalência como elemento que caracteriza a experiência liberal das primeiras décadas do século XX. Prosseguiu-se

à exposição das teses produzidas pela tradição brasileira de interpretação da experiência política com vistas a descaracterizar a polarização entre mínimo e máximo de Estado que produzem. Finalmente, mobilizou-se uma descrição da Subcomissão do Itamaraty como espaço que, nascido de um gesto autoritário e mobilizado para fins liberais, configura evidência privilegiada do argumento de ambivalência que se pretendeu construir.

## ENDNOTES

1 “Por meio da representação nacional – que é necessária ao Liberalismo – amplia-se o território democrático, e participativo, conservando, ao superar, o núcleo liberal. Chegar-se-ia a um ponto em que o que fosse democrático pressupusesse o espaço dos direitos e garantias liberais, ampliáveis socialmente. O socialismo, numa fase mais recente, partiria de um patamar democrático, de base liberal, como valor permanente e não meramente instrumental”. In: FAORO, 1987, p. 9-58.

2 Sempre que conveniente, será mais ou menos esta a estrutura da argumentação dos “americanistas” contemporâneos, seja em sua expressão política, científico social ou jornalística.

3 “Rondando as ante-salas do palácio presidencial, o liberalismo dos governos de Minas Gerais e do próprio Rio Grande do Sul, os aliados da aventura, queria, uma vez realizada a reforma política, retornar ao jogo de-

mocrático. Anular os dois principais, para inaugurar um terceiro — o do extremo sul —, seria empresa impossível: as cinzas de Pinheiro Machado não renasceriam da frustração.” In: COMPARATO, 2003, p. 331.

4 “O revide à exclusão do pacto café-com-leite não encontrava nenhuma tolerância, numa sociedade habituada à política dos despojos. O rumo político-social era outro e exigia medidas de índole mais profunda.” In: Idem. p. 332.

5 “A reorganização política esvaziaria o poder, com o propósito de reformá-lo. No discreto vácuo aberto [...]” In: Idem. p. 333.

6 “Esta missão, o presidente provisorio, entre transações e compromissos, hesitações e recuos, a compreende cautelosamente, passo a passo.” In: Idem, p. 334.

7 “A raiz liberal da formação do ditador — talvez mais viva pelo condicionamento político do que pessoal — não admitia o desvario das massas desçaímadas, que engoliriam toda a ordem social, nem o domínio rígido do nacionalismo direitista. Liberal, sim, mas de teor tutelador, de caráter positivista e não rousseauiano, com a soberania popular como pressão a ser atendida pelo governo, guardando este a liberdade de selecionar as reivindicações.” Ibidem.

8 “Os problemas sociais deveriam ser incorporados ao mecanismo estatal, para pacificá-los, domando-os entre extremismos, com a reforma do apare-

lhamento, não só constitucional, mas político-social.” In: Ibidem.

9 “Mudança para realizar o progresso nacional, sem a efetiva transferência do poder às camadas médias e populares, que se deveriam fazer representar sem os riscos de sua índole vulcânica, listas correntes ocupam o cenário, na verdade, antes que assumam consciência de seus interesses, antecedendo às transformações econômicas que justificam seu poder.” In: Idem, p. 335.

10 “Daí, na perspectiva do poder, a necessidade de um Estado orientador, alheado das competições, paternalista na essência, controlado por um líder e sedimentado numa burocracia superior, estamental e sem obediência a imposições de classe. Repellido o comunismo, duramente combatido, afastadas as proposições socializantes, o rumo ditatorial será ajudado pela ideologia fascizante, num aglomerado confuso de tendências e alas.” In: Ibidem.

11 Ainda em 1933, suas atas foram transcritas no livro de José Afonso de Mendonça de Azevedo, relançado apenas em 2004, em edição fac-similar, pelo Senado Federal. O volume original vinha acompanhado dos textos das Constituições alemã, americana, argentina, uruguaia e mexicana, bem como do Código de Direito Internacional Privado e da Constituição de 1891, com a reforma de 1826, todos suprimidos na edição de 2004. Todas as referências às sessões e manifestações da Subcomissão



Itamaraty referem-se à compilação das atas de 2004, referência que fica desde logo mencionada, consta da bibliografia final e não será repetida nas citações seguintes, onde se fará constar apenas a menção ao orador, à sessão e à página correspondente. In: AZEVEDO, 2004.

12 Cf. 2ª Sessão (Subcomissão Itamaraty), p. 15.

13 O General Góis Monteiro assume uma postura dúbia, explicitando novamente sua posição ao afirmar: “*Julga admirável o trabalho dos companheiros de comissão naquilo que pode apreender e julgar, mas, doutrinariamente, como se sabe, é contra o Estado como foi previsto no projeto. Como disse o sr. João Mangabeira, não é pelo regime democrático. Mais tarde, os responsáveis pelos destinos do Brasil hão de se convencer de que ainda é cedo para entrarmos nesse regime, tal como foi instituído em 1889 e que nós, de certa maneira, mantivemos*”, in 51ª Sessão (Subcomissão Itamaraty), p. 1024.

## BIBLIOGRAFIA

AMARAL PEIXOTO, Alzira Vargas de. 1960. *Getulio Vargas, meu pai*. Porto Alegre: Globo.

ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. 1991. Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias. BIB, n. 32, 2º semestre, Rio de Janeiro.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça de. [1933] 2004. *Elaborando a Constituição Nacional*. Belo Horizonte.

AMARAL PEIXOTO, Alzira Var-

gas de. 1960. *Getulio Vargas, meu pai*. Porto Alegre: Globo.

ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. 1991. Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias. BIB, n. 32, 2º semestre, Rio de Janeiro.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça de. [1933] 2004. *Elaborando a Constituição Nacional*. Belo Horizonte.

BARIANI, E. 2006. “Guerreiro Ramos: Uma sociologia em mangas de camisa”. In: CAOS - *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, nº 11, Outubro. pp. 84-92.

BELLO, José Maria. 1972. *História da República*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

BRANDÃO, Gildo Marçal. 2007. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild.

BOMENY, Helena. 1980. A estratégia da conciliação: Minas Gerais e a abertura política dos anos 30. In: GOMES, Ângela de Castro. et alii. *Regionalismo e centralização política; partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

BRITO, Lemos. 1934. *A nova Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Jacinto.

CARONE, Edgar. 1976. *A República Nova (1930-1937)*. Rio de Janeiro, Difel.

COMPARATO, Fábio Konder. 2003. *Raymundo Faoro historiador*. Estud. av, vol.17, n.48, pp. 330-337.

COUTINHO, Lourival. 1956. *O General Góis depõe*. Rio de Janeiro: Edit. Coelho Branco.

DURKHEIM, Émile. 2010 . “Prefácio à Segunda Edição”. In: *Da divisão do trabalho social*. 4. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes LTDA.

FAORO, Raymundo. 1987. *Existe um pensamento político brasileiro?*. Estud. av., São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-58, Dec..

FERREIRA, Marcelo Costa. 2010 . “Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira”. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília , v. 53, n. 2, p. 23-48.

GOMES, Angela M. de Castro et alii. 1981 . “Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935)”. In: FAUSTO, Boris (editor). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, v. 3.

KUGELMAS, Eduardo. “A Ordem Econômica na Constituição Brasileira de 1934”. In: \_\_\_\_\_ 1987. *Processo constituinte; a ordem econômica e social*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP.

MANGABEIRA, João. 1934. *Em torno da Constituição*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. 1968. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense. v. 2.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. 1955. *Um Estadista da República* (Afrânio de Melo Franco e seu tempo). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, v. III (fase internacional).

MORAES FILHO, Evaristo de. 1987

. “A experiência brasileira da representação classista na Constituição de 1934”. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, (258):13-5, 1976. OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Instituições políticas brasileiras*. Apresentação Antonio Paim. 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; Niterói: EDUFF. (Coleção Reconquista do Brasil, 2ª série, v. 105-106).

PRADO, Nei. 1987. Os notáveis erros dos notáveis. Rio de Janeiro: Forense.

ROURE, Agenor de. 1979. *A Constituinte Republicana*. Brasília: Senado Federal.

SOUZA, Nelson Oscar de. 1980 . “Oliveira Vianna e a Constituição de 1934”. *Revista Direito e Justiça*. Porto Alegre: PUC, (3):93.

WERNECK VIANNA, Luiz Jorge. 1997. “Americanistas e Iberistas: a polemica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. In: *A Revolução Passiva*. Rio de Janeiro: Revan.

WOLKMER, Antonio Carlos. 1984 . “A questão dos direitos sociais na Comissão do Itamaraty”. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 27(3):45:58, set/dez.

## Paula Campos Pimenta

Professora Substituta do Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos - InEAC, da Universidade Federal Fluminense - UFF. Coordenadora de disciplina do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública - UFF. Doutora em Ciências Sociais, PUC-Rio (2017).