

A representação das associações profissionais na Subcomissão do Itamarati

ALVARO BARRETO*

Resumo: O artigo aborda como a representação das associações profissionais foi tratada na Subcomissão do Itamarati, equipe responsável pela redação do anteprojeto da Constituição brasileira de 1934, tendo como ênfase: a análise das decisões, dos argumentos apresentados ao longo da discussão, bem como do impacto que o episódio teve no processo de implementação daquela representação no país.

Abstract: The article focuses on the discussion about the representation of professional associations within the Itamarati Subcommission. This Subcommission was the group responsible for the writing of the outline of the 1934 Constitution of Brazil. It analyzes the decisions and the arguments presented in the discussion, as well as its impact on the implementation process of the representation in the country.

Palavras-chave: Representação das associações profissionais. Subcomissão do Itamarati. Constituição brasileira de 1934.

Key words: Representation of professional associations. Itamarati Subcommission. Brazilian Constitution of 1934.

Este artigo investiga o modo como a temática da representação das associações profissionais foi tratada na Subcomissão do Itamarati, a equipe nomeada por Getúlio Vargas para produzir o anteprojeto constitucional que o Governo Provisório apresentaria à Assembléia Nacional Constituinte, instalada em novembro de 1933. Ele principia pela apresentação de uma série de informações gerais sobre a Subcomissão, e prossegue com a indicação e a análise das contribuições e das decisões tomadas no que diz respeito à nossa problemática.

* Professor do ISP-UFPel; Doutor em História pela PUCRS. O artigo faz parte do capítulo 1 da tese *Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais, no Brasil, nos anos 1930*, defendida em junho de 2001.

O primeiro passo em direção à instalação deste grupo de trabalho foi o Decreto 21.042, de 14 de maio de 1932, no qual o Governo, além de marcar as eleições para a Constituinte para o dia 3 de maio do ano seguinte, determinava a formação de uma comissão para elaborar o anteprojeto constitucional. No entanto, a insurreição paulista impediu que ela fosse instalada.

Os trabalhos só tiveram início após a promulgação de um novo decreto – o 22.040, de 1º de novembro de 1932 –, que autorizava a formação de uma subcomissão para redigir a proposta de texto constitucional a ser submetida à equipe maior.¹ Essa, que ficou conhecida por Subcomissão do Itamarati, em referência ao local mais comum das reuniões, funcionou entre novembro de 1932 e maio de 1933, mas só se encerrou oficialmente em novembro de 1933, às vésperas do início da Constituinte.

Ela era composta por: cinco ministros do Governo Provisório – Antunes Maciel (Justiça), Osvaldo Aranha (Fazenda), José Américo de Almeida (Viação e Obras Públicas), Afrânio de Melo Franco (Relações Exteriores) e Assis Brasil (Agricultura)² –, mais Antônio Carlos de Andrada (futuro presidente da Constituinte), Carlos Maximiliano (futuro relator da Constituinte), Arthur Ribeiro, Prudente de Moraes Filho, Agenor de Roure, João Mangabeira, Góis Monteiro, Themistocles Brandão Cavalcanti e Oliveira Vianna. O presidente, na prática, foi Melo Franco; Carlos Maximiliano foi o relator-geral e Cavalcanti, o secretário-geral. Arthur Ribeiro, José Américo e Oliveira Vianna deixaram o grupo no decorrer dos trabalhos e foram substituídos por Castro Nunes e Solano da Cunha.

*

Os autores que analisaram a representação das associações profissionais na Subcomissão enfatizam que essa idéia foi recusada e, por conseqüência, não constou do anteprojeto encaminhado à Constituinte: Ana Lúcia Tavares chega a dizer que foi “a primeira rejeição oficial da idéia desse tipo de representação em forma deliberativa”.³ Logo, em seu artigo 22, ele define a composição da As-

¹ Na prática, a Subcomissão foi a única realizadora do anteprojeto.

² Na época, Assis Brasil não exercia o cargo, embora oficialmente tenha deixado o Ministério apenas em 22 de dezembro de 1932, sendo substituído por Juarez Távora, que não foi incluído dentre os membros da Subcomissão.

³ Cf. TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. *A Constituinte de 1934 e a representação profissional*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 71; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, v. 2, 1960, p. 181; MORAES FILHO, Evaristo de. *A experiência brasileira da representação classista na Constituição de 1934. Carta Mensal*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio (258), set. 1976, p. 16-17; GOMES, Angela Maria de Castro. *A representação de classes na Constituinte de 1934. Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio

sembléia Nacional exclusivamente com “deputados do povo brasileiro, eleitos por quatro anos, mediante sistema proporcional e sufrágio direto, igual e secreto, dos maiores de 18 anos, alistados na forma da lei”.

Sem discordar da tese principal por trás das afirmações desses autores, pois efetivamente essa representação foi negada pela Subcomissão para compor o parlamento brasileiro, consideramos que o mesmo não pode ser dito da sua participação na estrutura do Estado, seja como parte do Conselho Supremo, seja das câmaras municipais. De modo mais claro: o ponto principal para os defensores dessa idéia – que propunham desde a formação de um legislativo exclusivamente das associações profissionais, até a câmara única mista, passando pelo bicameralismo, com um órgão político e outro profissional –, efetivamente foi repudiado, mas isso não significa que, em outras instâncias do Estado, essa representação não tenha sido sugerida, discutida e, principalmente, incorporada ao anteprojeto, situação que é desconsiderada ou esquecida quando se focaliza apenas a sua exclusão do legislativo nacional.

Em três momentos do anteprojeto, pode-se identificar a participação das associações profissionais em organismos do Estado. O artigo 88 possibilita que os Conselhos Municipais sejam formados exclusivamente pela “representação de classes”. O parágrafo terceiro do artigo 82, que trata da composição do Distrito Federal, estabelece o exercício da função deliberativa por um Conselho de composição mista: do limite máximo de 30 cadeiras, 12 seriam eleitas pelos sindicatos, associações de classe e pelas corporações representativas dos interesses sociais em todos os seus aspectos de ordem administrativa, moral, cultura e econômica; outras 12, mediante sistema proporcional, por sufrágio igual, direto e secreto; e por fim, seis pelos maiores contribuintes brasileiros dos impostos predial, de indústrias e de profissões.

Na seção V, que versa sobre o Conselho Supremo – a novidade proposta pela Comissão para ser órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas, e, na prática, substituir o Senado –, as entidades de classe também têm espaço: cinco vagas seriam ocupadas por representantes dos interesses sociais de ordem administrativa, moral e econômica, por eleição em segundo grau, conforme listagem de entidades aptas. Esses representantes estariam

Vargas, v. 21, n. 3, jul.-set. 1978, p. 58; WOLKMER, Antônio Carlos. A questão dos direitos sociais na Comissão Itamarati. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 27, n. 3, set.-dez. 1984.

ao lado dos 21 que seriam eleitos pelos estados e o Distrito Federal, além de três escolhidos por delegados das Universidades oficiais ou reconhecidas pela União, e outros seis nomeados pelo Presidente a partir de uma lista de 20 nomes organizada por uma comissão, composta por sete deputados e sete ministros do Supremo Tribunal.

A incorporação em instituições de menor amplitude do que a Assembléia Nacional pode ser entendida, no seu aspecto mais amplo, porque a Subcomissão, acompanhando uma tendência internacional forte também no panorama político e intelectual brasileiro, acatava a idéia de que o Estado precisava modificar sua estrutura de modo a abrir espaço à participação ou à consulta às classes organizadas. Isto é, mostrava-se disposta a “modernizar” o Estado e a superar o modelo liberal até então aplicado. Claro que havia muitas distinções na concepção desse “espaço”, que iam das mais exaltadas até as mais tênues, como bem ilustram os debates ocorridos, de tal modo que as soluções incorporadas ao texto mostram-se inaceitáveis para alguns e pouco satisfatórias para outros. Esse fato demonstra como a representação das associações profissionais envolve distintas percepções do fenômeno da incorporação dos grupos às deliberações coletivas.

Acompanhemos os debates para melhor explicitar o que afirmamos. A temática surgiu na quinta reunião, realizada em 28 de novembro de 1932, quando estava sendo discutida a organização do poder legislativo nacional. A decisão foi tomada na reunião imediatamente posterior, ocorrida em primeiro de dezembro – período de tempo que permitiu a formulação de uma proposta favorável ao assunto, bem como a definição e justificação dos votos.

O assunto principiou quando Themistocles Cavalcanti sugeriu que a representação das associações profissionais fosse incorporada ao anteprojeto, tendo em vista que o texto que servia de base ao trabalho previa tão-somente a existência de uma Câmara única composta pela representação popular. Segundo Moraes Filho, Cavalcanti era o elemento mais próximo ao Clube Três de Outubro⁴ e sua intervenção teve por objetivo incluir o tema na pauta.

Alguns membros manifestaram-se contrários à idéia e outros, ao se mostrarem favoráveis, apresentaram divergências quanto ao modelo a ser adotado. Como o assunto não constava na pauta, nem havia uma proposta específica a ser votada, o grupo decidiu que um de seus membros apresentaria um texto alternativo, no qual as associações profissionais seriam incorporadas ao legislativo nacional, quando então haveria uma decisão.

⁴ Cf. MORAES FILHO, *op. cit.*, p. 14.

O escolhido foi João Mangabeira. Não se tratou de uma indicação neutra: ele havia se posicionado a favor da forma parlamentar em entrevista ao *Correio da Manhã*, publicada em 16 de março de 1932.⁵ Logo, iria redigir uma proposta favorável, o que condicionaria a pauta de discussão e constrangeria os que eram contrários ao tema, ao ônus de afirmar a contrariedade e não, simplesmente, concordar com o texto proposto. Não por acaso, a sugestão de seu nome partiu de Osvaldo Aranha.

Mangabeira trouxe a sugestão na reunião seguinte, o que permitiu o debate oficial do assunto e a conseqüente votação. Totalizados os votos, a proposta foi repudiada por sete a cinco. Além do relator, manifestaram-se favoravelmente: Themistocles Cavalcanti, Góis Monteiro, Osvaldo Aranha e José Américo. Os sufrágios contrários foram proferidos por: Agenor de Roure, Prudente de Moraes Filho, Carlos Maximiliano, Arthur Ribeiro, Oliveira Vianna, Antônio Carlos e Afrânio de Melo Franco.

Assis Brasil não estava presente, como afirmamos anteriormente. Se tivesse participado, muito certamente teria votado com a posição majoritária, pois já havia manifestado publicamente que a representação formal das entidades profissionais não seria necessária, visto que o sistema proporcional poderia garantir espaço no parlamento aos interesses das classes.⁶

O ministro Antunes Maciel evitou tomar posicionamento formal, comportamento também adotado na discussão de outros assuntos. Mas não deixou de lembrar que o Governo, em atenção ao Código Eleitoral, realizava estudos para incorporá-la à Constituinte, ou seja, deu um recado em favor da adoção, embora não houvesse vínculo obrigatório entre a participação na Constituinte e o anteprojeto constitucional. Ele faz referência ao artigo 142, que autorizava o Governo Provisório a determinar, quando da convocação da Constituinte, o modo e as condições da representação das associações profissionais.

É digno de nota que os elementos mais intimamente ligados ao Governo Provisório e aos defensores de um programa mais radical tenham se manifestado favoravelmente, enquanto aqueles mais identificados com as forças políticas estaduais, especialmente paulista, mineira e gaúcha, tenham contrariado a proposta. Afinal, quatro membros ou ex-membros do Clube Três de Outubro, entre

⁵ Ver: MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1934, p. 278-279.

⁶ Cf. ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Democracia representativa*. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: [s.n.], 1931.

os quais dois ministros de Vargas (Aranha e José Américo), incorporaram-se a esta medida. Antunes Maciel, outro ministro, embora não tenha votado, atuou a favor, como se depreende do testemunho de Góis Monteiro.⁷ Do lado vencedor havia apenas um ministro: Melo Franco, identificado com a política mineira (a exemplo de Antônio Carlos); Maximiliano era ligado às forças gaúchas; Roure, Ribeiro e Morais Filho, aos paulistas. Ultrapassam esse modelo, Mangabeira (favorável) e Oliveira Vianna (contrário), os autores dos votos mais complexos.

A proposta que entrou em votação definia uma Assembléia Nacional mista, composta por 3/4 de deputados eleitos pelo povo por sufrágio universal e sistema proporcional, 1/4 de representantes de classe, eleitos de seguinte forma: a) 40% das vagas caberiam aos capitalistas, representados pelos patrões do setor comercial, industrial e agrícola; 40% aos trabalhadores manuais de qualquer natureza, contanto que o salário não ultrapassasse três contos de réis, pois quem recebesse mais do que essa cifra, faria parte da categoria da classe capitalista; 20% às profissões liberais, professores e técnicos, ainda que fizessem parte permanente do funcionalismo público; b) cada classe só poderia eleger um profissional que a ela efetivamente pertencesse, sendo nulos os votos dados a pessoas estranhas; c) ninguém teria direito a mais de um voto profissional, nem poderia ser eleito por mais de uma classe; d) esses deputados seriam eleitos pelos respectivos representantes de todas as assembléias estaduais, mediante voto secreto.

Mangabeira explicou certos aspectos da proposta: não era favorável à formação de um órgão técnico-consultivo, semelhante ao Conselho Econômico francês, tampouco considerava conveniente que naquele momento existisse uma câmara exclusivamente de classes. A afirmação é ambígua, pois não permite saber se ele era contrário à existência da Câmara exclusivamente classista ou da Câmara classista como a única instância de representação e com a conseqüente extinção do representante popular.

A partir do ponto em comum da atribuição da representação parlamentar às associações profissionais, queremos chamar atenção para a diferença existente entre esta proposta e a do Clube Três de Outubro, a única até então detalhadamente formulada. No "Esboço do Programa Revolucionário de Reconstrução Política e Social do Brasil", formulado em fevereiro de 1932 e

⁷ Maciel teria pedido a ele que se abstinhasse de votar a favor do bicameralismo (com uma câmara classista) e apoiasse a idéia do legislativo misto. Cf. COUTINHO, Lourival. *O General Góes depõe...* 3. ed. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1956, p. 246.

aprovado na Convenção Nacional, em julho, a entidade reivindicava a formação de um parlamento bicameral, com uma câmara constituída exclusivamente pela representação política, e outra, exclusivamente pelas entidades profissionais reconhecidas pelo Governo. Já no "Anteprojeto de lei de sindicalização e representação política de classes", datado de 15 de outubro de 1932, o Clube definia o modo como seria organizada esta participação. Pelo menos 51 círculos ou colégios eleitorais seriam formados a partir das afinidades técnicas entre as profissões de oito categorias: cinco subdivididas entre patrões e empregados (indústria; agricultura; comércio; transporte e comunicação; ciências, letras e artes), uma exclusiva do patronato (rendas próprias); outra exclusiva dos empregados (pensões), e uma sem qualquer divisão de classe (a dos funcionários públicos).⁸

O primeiro ponto de divergência é que a sugestão de Mangabeira organiza as entidades para efeito de representação apenas por classe (patrões e empregados) e não por profissões, como ocorre no caso do Clube Três de Outubro. O segundo é que cria o parlamento misto e repudia a idéia de duas câmaras, com cada uma sendo formada a partir de um princípio distinto. Se se pode compreender tal fato a partir da defesa enfática que ele fazia do unicameralismo (o que implicava a eliminação do Senado e, por sinal, prevaleceria na Subcomissão), motivo pelo qual não cairia no equívoco de reconstituir o bicameralismo (mesmo com uma fundamentação distinta daquela existente entre Câmara e Senado), há de se enfatizar que o corpo legislativo único e misto reduz bastante o impacto da representação das associações profissionais no sistema político nacional. Igualmente, a proposta de Mangabeira atribui a ela uma participação diminuta nessa Câmara única (equivalente a 25% do total de deputados), o que restringe ainda mais o potencial desses novos representantes.

Deve-se registrar, todavia, que essa proposta, apesar de recusada na Subcomissão, aproxima-se bastante daquela que seria adotada pelo Governo Provisório na Constituinte. Ela serve, então, como um termômetro de uma tendência que paulatinamente ganhava fôlego no cenário nacional, a qual aceitava o princípio da representação parlamentar dos interesses coletivos, mas buscava uma fórmula alternativa àquela do Clube Três de Outubro, considerada excessivamente "radical".

⁸ Cf. Emenda 1.192. Justificativa. *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*. 1933-4. v. 3, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

Cavalcanti aceitou essa proposição, embora não tenha se furtado de destacar o seu pensamento sobre a questão: esclareceu que seu voto estava baseado numa análise realista do período político, pois acreditava que o sistema preconizado funcionaria como de transição entre o individualismo-democrático anteriormente em vigor e o futuro modelo, “absorvido por preocupações sociais e cuja estrutura política tem um caráter eminentemente prático”, caracterizado pela formação de uma pequena assembléia, formada exclusivamente pela representação técnica e profissional, ao qual os grandes parlamentos calcados no sufrágio universal são totalmente inadequados.⁹

No livro em que explica as idéias que apresentou na Subcomissão, Cavalcanti retomou essas afirmações e as complementa. Ele parte da certeza de que ninguém contesta o fracasso das assembléias, quer como órgãos representativos, quer como órgãos técnicos, por isso é necessário, por um lado, reduzir as suas proporções e, por outro, modificar a sua origem e composição como alternativa para aparelhá-la tecnicamente.

“É preciso, como norma geral, estabelecer uma organização do Estado, mais técnica do que representativa; mais administrativa do que puramente política [...]. Daí, dessa necessidade de reduzir as influências meramente políticas sobre os órgãos do Estado, surgiu a solução antiga, mas sempre renovada, da composição profissional dos parlamentos. [...]. A organização de classes, de agrupamentos de interesses iguais, a reunião de indivíduos ligados por sentimentos afins, é o melhor processo de formação e persistência desse espírito social, condição da existência do Estado”.¹⁰

Considerando essas elocubrações e o fato de ele ser o principal defensor do Clube Três de Outubro na Subcomissão, vê-se que esta entidade continuava a defender o legislativo misto (como figurou no “Esboço”), mas não priorizava mais o bicameralismo, aceitava a câmara única, bem como o fracionamento da bancada. Em *À margem do anteprojeto constitucional*, Cavalcanti afirma textualmente que o modelo bicameral só se justifica em um regime transitório, pois na prática não se admite a coexistência de órgãos tão diversos pela composição e pela finalidade na constituição do poder legislativo.¹¹

⁹ Cf. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Subcomissão Constitucional do Itamarati. Ata da 5ª reunião, 28 nov. 1932 In: AZEVEDO, José Affonso Mendonça de (org.). *Elaborando a Constituição nacional*. Brasília: Senado Federal, 1993 [ed. fac-similar], p. 69.

¹⁰ Idem. *À margem do anteprojeto constitucional*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1933, p. 12-13.

¹¹ *Ibidem*, idem, p. 66.

Reputamos a aceitação do unicameralismo pelo Clube porque a sugestão de Mangabeira preserva o essencial: o advento da representação parlamentar das associações profissionais. No caso do fracionamento da bancada, ponderamos que não houve mudança de opinião, isso porque o "Esboço" não era propriamente contrário a ela, apenas não a definia – pela ausência de uma proposta minuciosa, para deixar margem a futuras negociações, como ocorria agora, ou, finalmente, porque essa não era uma questão de fundo. Indício disso é o fato do Clube ter proposto o fracionamento no "anteprojeto de sindicalização e representação de classes".

*

A maioria dos membros da Subcomissão reconhecia a necessidade de modificar o princípio liberal e de incorporar os interesses profissionais ao aparato estatal, o que significaria mais qualidade e maior capacidade técnica do Estado. A diferença está na aplicação dessa necessidade: para alguns a participação deveria ficar restrita aos conselhos técnicos ou às funções legislativas subordinadas, em especial nos municípios e no Distrito Federal; para outros era imprescindível que as classes estivessem representadas no legislativo.

O voto de Mangabeira é emblemático, sob esse ponto de vista. Seguindo o que afirmava o constitucionalista francês Léon Duguit, ele declarou que as organizações sindicais e os indivíduos têm, perante o Estado, a mesma existência e como tal precisam ser representadas na estrutura política. E ia mais além: há uma distinção qualitativa entre o indivíduo quando vota enquanto tal, normalmente dominado pelo chefe político, e quando vota enquanto membro de uma coletividade; logo, a adoção da representação de classes qualificaria o sistema político como um todo, possibilitaria a formação de uma câmara mais livre, autêntica e tecnicamente mais capacitada.

José Américo considerou a adoção dessa representação um acréscimo e um incentivo à organização dos interesses coletivos do país, independente do fato deles serem mais ou menos incipientes, como argumentavam outros para justificar a recusa da participação parlamentar, em especial Oliveira Vianna. Ele também inverteu a lógica liberal: os representantes eleitos pelo voto individual tal como vinha acontecendo no país representam muito mais interesses parciais, regionais e partidários do que realmente os interesses gerais, os quais só seriam alcançados mediante o voto das classes. Para arrematar, afirmou que ela é qualitativamente superior à tradicional, por isso se tornava imperioso transformar o modelo em vigor.

Aqueles que votaram contra a adoção da representação das associações profissionais no legislativo nacional adotaram uma postura distinta: ao invés de contestá-la nos seus fundamentos, preocuparam-se em mostrar a sua inviabilidade prática. Por conseguinte, a argumentação tomou por base uma possível aplicação dessa para depois mostrar suas falhas, consideradas tão amplas que levavam a recusá-la. A rigor, apenas Roure incluiu em suas críticas aspectos da fundamentação desse modelo de representação ao afirmar que o legislativo deveria refletir a totalidade dos interesses da nação, o que não se pode atingir através da soma dos interesses das classes, parciais por natureza e incapazes de efetuar a síntese impulsionadora da organização pública. Com essa crítica, ele questionava todo o elenco de vantagens que os partidários da mesma apontavam, como a maior qualidade nas deliberações e a capacidade do voto coletivo libertar o sufrágio individual.

Prudente de Moraes Filho e Antônio Carlos também a criticaram, porém se serviram de um arcabouço distinto: reafirmaram a superioridade do sistema democrático, capaz de acolher os interesses de classe, sem que seja necessário abrir formalmente espaço a estas; elas apenas deveriam organizar-se para obter o índice de votos que redundaria na garantia de espaço no legislativo. É importante destacar que, com essa argumentação, eles apontam que isso passaria a ocorrer no Brasil graças à reforma política implantada pelo Governo Provisório, notadamente através do voto amplo e livre, a justa apuração das vontades e a representação proporcional.

No que se refere às críticas de ordem prática, dois são os ramos principais. O primeiro, bastante comum quando se trata de discutir o tema, declara a incapacidade de ser construída uma fórmula capaz de bem classificar e incluir todas as diversas profissões, o que geraria injustiças e confusão. O segundo centra-se no panorama nacional e procura mostrar que o país possuía reduzida organização das classes, de modo que não seria razoável representar aquilo que não existia. Quando havia essa organização, ela estava mal distribuída, excessivamente concentrada nas localidades portuárias e nas grandes cidades.

Maximiliano chegou a considerar que não existia organização de classes simplesmente porque não havia divisão de classe razoável. A melhor síntese dessa idéia, contudo, é a de Oliveira Vianna: ele afirmou que a implantação do voto dos sindicatos, quando estes ainda não existiam no país, provocaria resultados funestos, pois seria criada uma série de entidades de fachada, que serviriam unicamente para perpetuar a corrupção e o voto a cabresto.

Com críticas tão pouco preocupadas em contestar a essência da representação das associações profissionais, e voltadas a mostrar apenas suas dificuldades práticas, compreende-se por que a idéia de que houvesse essa participação em algumas áreas específicas e menos abrangentes do aparato estatal tenha vingado na Subcomissão do Itamarati. Muitos, na própria justificativa de seus votos, acabaram declarando que consideravam mais seguro, produtivo e com razoável valor experimental, que no Distrito Federal e/ou nos municípios as entidades tivessem cadeiras previamente reservadas nos conselhos legislativos (caso de Roure, Maximiliano, Melo Franco, Oliveira Vianna) ou, ainda, que as profissões participassem de organismos técnicos (Oliveira Vianna, Melo Franco e Antônio Carlos).¹² Apenas dois dos componentes repudiaram integralmente a adoção desse princípio no Estado ou, no mínimo, não deixaram margem a essa interpretação (Morais Filho e Arthur Ribeiro).

Por este motivo, quando entrou em pauta a sua adoção no Distrito Federal, a aprovação foi imediata.¹³ O mesmo vale para a participação de representantes dos interesses sociais no Conselho Supremo, cuja principal divergência se referiu à quantificação. O texto redigido por Melo Franco previa um representante por estado (21 cadeiras), mais 14 vagas, assim divididas: seis nomeadas pelo Presidente, três escolhidas pelas Universidades e cinco pelas entidades de classe, em sistema a ser definido. Três membros desejaram ampliar o número de cadeiras das entidades de classe (Castro Nunes queria equiparar ao dos estados; Góis Monteiro desejava 10 vagas e Cavalcanti não especificou uma proposta). Como Aranha e Solano da Cunha votaram com a proposta original, houve empate em três a três. O voto de minerva foi dado pelo presidente Melo Franco, a favor de sua proposta.¹⁴

A participação nos conselhos municipais gerou uma discussão mais complexa: a proposta original determinava que os Conselhos Municipais *seriam* constituídos por essa representação, o que foi contestado por Castro Nunes – um dos componentes que não havia participado da deliberação sobre a incorporação ao legislativo nacional –, cuja sugestão era a de substituir a obrigatoriedade pela possibilidade, isto é, que os Conselhos Municipais *poderiam*

¹² A organização política dos estados ficou subordinada aos princípios previstos para a União. Por analogia, a Subcomissão excluiu a representação das associações profissionais. A decisão foi tão tranqüila que o assunto praticamente não foi discutido.

¹³ Cf. SUBCOMISSÃO CONSTITUCIONAL DO ITAMARATI. Ata da 50ª reunião. 29 abr. 1933, p. 1.000-15.

¹⁴ Cf. Idem, Ata da 43ª reunião. 3 abr. 1933, p. 854-876.

ser constituídos por essa representação (a definição seria dos estados). Sua justificativa é: se ela não fosse adotada pela União, ainda assim seria conveniente estabelecê-la nos municípios, pois quase todos os que a combatem, reconhecem a sua validade para esse âmbito. A condicional, todavia, deve-se ao fato de que, em municípios como os distritos rurais, ela poderia ser inconveniente.¹⁵

Góis Monteiro aceitou em parte o texto original e em parte a emenda. Ele queria que o Estado estabelecesse o modelo dessa representação, porque não poderia admitir que as classes se organizassem arbitrariamente e, desse modo, pudessem fazê-lo contra os interesses nacionais. Logo, sugeriu que a organização dessa representação fosse baseada no Exército, "o espelho de uma grande organização social. Nela todos têm o direito de viver e todos têm o dever de trabalhar".¹⁶ Aranha e Mangabeira mostraram preocupação com a condição dos pequenos municípios para exercerem essa representação, embora não vissem problemas nas grandes cidades. A sugestão de Castro Nunes acabou prevalecendo.

*

Embora não agradasse ao Governo Provisório em vários aspectos – como é o caso da nossa temática –, o anteprojeto constitucional formulado pela Subcomissão do Itamarati foi enviado à Assembléia Nacional Constituinte. E esta, conforme o regimento interno redigido pelo próprio Governo, deveria basear-se nele para realizar os seus trabalhos.

Nesse sentido, o anteprojeto trouxe um desafio aos que eram a favor da representação parlamentar das associações profissionais, pois ampliou o custo que deveriam pagar para verem a sua posição vencer. Em outras palavras, eles precisavam modificar o texto do anteprojeto, e isso implicava apresentar emendas constitucionais e costurar apoio político para que elas fossem aprovadas.

Entretanto, não devemos hipervalorizar esta peculiaridade. A dificuldade gerada não foi de tão difícil superação, pois a correlação de forças na Constituinte era francamente a favor da forma parlamentar dessa representação. Tanto é verdade que na primeira rodada de apresentação de emendas, nada menos do que 13 proposições, assinadas pelos mais variados deputados, queriam modificar o anteprojeto; o Substitutivo oriundo dessa rodada inicial já incorporava a medida, que permaneceu até a promulgação da nova Constituição.

¹⁵ Cf. CASTRO NUNES, *ibidem*. Ata da 41ª reunião. 30 mar. 1933, p. 829-830.

¹⁶ Monteiro, *ibid.*, p. 830-831.

Se a decisão da Subcomissão do Itamarati não produziu efeitos jurídicos, devemos considerar que, em termos políticos, a situação é um pouco diferente. Isto porque, quando ela repudiou a adoção da representação das associações profissionais nos parlamentos nacional e estaduais, em dezembro de 1932, ainda não havia a garantia de que essa representação participaria da Constituinte.

O único texto jurídico que tratava do assunto era o já citado artigo 142 do Código Eleitoral, o qual, como Afrânio de Melo Franco observou, em uma das reuniões da própria Subcomissão, não determinava que as entidades tivessem direito a voto, simplesmente autorizava o Governo a regulamentar como seria essa participação.¹⁷ Além disso, o Decreto 21.042, ao marcar as eleições para maio de 1933, citava a representação política, e não trazia nenhuma referência às organizações profissionais, o que preocupava os adeptos desta idéia.

Sabemos que, no plano jurídico, o trabalho de formulação do texto constitucional nada tem a ver com a regulamentação da assembléia, cuja obrigação é redigir aquele texto, ou seja, que não se confundem os procedimentos que visam a formação da Constituinte e os que se referem ao produto desta. Igualmente, somos sabedores que a atuação dos elementos vinculados ao Governo Provisório nas reuniões da Subcomissão indicam que havia a clara intenção de, ao regulamentar o artigo 142, definir o direito de voz e voto aos representantes das entidades profissionais.

No entanto, devemos ponderar que a intencionalidade não é razão suficiente para garantir a efetivação de um projeto. Do mesmo modo, o fato dessa intenção ter preponderado, não impede que ela tenha corrido riscos enquanto ainda não havia obtido sucesso. Nesse sentido, o resultado da Subcomissão do Itamarati aumentou os custos políticos, tornou mais difícil ao Governo Provisório efetivar os seus planos, e fortaleceu o posicionamento daqueles contrários à implantação dessa representação com funções idênticas a da representação popular. Dependendo das conjunturas políticas futuras, esta contrariedade poderia ter crescido ainda mais, e eventualmente obrigado o Governo a abandonar a sua idéia, revogar o artigo 142 ou definir uma participação meramente consultiva. Sem representação das entidades no plenário, talvez o resultado da Constituinte não fosse definido com a mesma facilidade ou, então, sequer teria tido o desfecho anteriormente referido.

¹⁷ FRANCO, Afrânio de Melo. Ata da 6ª reunião. 1º dez 1932, p. 101. O Clube Três de Outubro estava atento a esta ambigüidade: em sua Convenção Nacional ele reivindicou que essa representação fosse estabelecida na Constituinte ao lado dos deputados tradicionais.

A ausência de uma situação já definida a favor de seu posicionamento, e o risco de acontecerem mudanças indesejadas era tão claro naquele período, que, antes mesmo da instalação da Subcomissão, o Clube Três de Outubro procurou formular um modelo para a representação parlamentar das associações profissionais. E, em fevereiro de 1933, uma comissão do Ministério da Justiça preparou um anteprojeto com a função específica de regulamentar o artigo 142, isto é, determinar como seria a participação das entidades profissionais na Constituinte. O panorama efetivamente era conturbado, pois este anteprojeto foi recusado pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, e a aplicação e regulamentação do artigo 142 só foi definida em abril de 1933, numa reunião ministerial.