

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FORMAÇÃO DO QUADRO ADMINISTRATIVO DE DOMÍNIO E A CRISE BRASILEIRA NA MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Anderson Vichinkeski Teixeira¹

Bruno Cozza Saraiva²

*Por que que o sol nasceu de novo e não amanheceu?
Por que que tanta honestidade no espaço se perdeu?
Por que que Cristo não desceu lá do céu e o veneno só
tem gosto de mel? Por que que a água não matou a
sede de quem bebeu? Por que que eu passo a vida
inteira com medo de morrer? Por que que os sonhos
foram feitos pra gente não viver? Por que que a sala fica
sempre arrumada se ela passa o dia inteiro fechada?
Por que que eu tenho caneta e não consigo escrever?
(SEIXAS & COELHO, GOSPEL, 1974)*

Resumo

O presente artigo tem como objetivo geral discorrer acerca da formação do quadro administrativo de domínio brasileiro. Para tanto, pretende-se demonstrar, brevemente, de que forma as concepções de Elite e de Estamento influenciaram – a partir de Portugal – a construção do Estado (patrimonialista) e das instituições coloniais, republicanas e democráticas no Brasil. Por fim, tratar-se-á do legado que tais concepções deixaram ao movimento constitucionalista brasileiro, sobretudo no que concerne aos processos de ruptura e de descontinuidades na afirmação do Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Direito Constitucional, Administração Pública, Estamento, Patrimonialismo, Estado Democrático de Direito.

¹ Estágio pós-doutoral em Direito Constitucional pela Università degli Studi di Firenze (IT). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Editor-chefe da RECHTD - Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito. E-mail: andersonvteixeira@hotmail.com

² Mestrando em Direito Público na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista CAPES. Integrante do Grupo de Pesquisa Estado e Constituição (CNPq) e do Grupo Transdisciplinar de Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade/GTJUS (CNPq). E-mail: brunocozza19@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da formação do quadro administrativo de domínio brasileiro e das influências advindas do além-mar representou a importação de valores sociais, políticos, econômicos e também jurídicos, que inviabilizaram a possibilidade de se estabelecer, por meio, inicialmente, da colonização, horizontes valorativos que respaldassem a construção de uma sociedade alicerçada em raízes internas como contraposição ao Estado estamental e burocrático implantado pela metrópole. Além disso, tal discussão suscita a compreensão das origens institucionais e, fundamentalmente, das problemáticas que assolaram e ainda assolam a *questão social* como núcleo político-jurídico defendido por um movimento constitucional, notadamente brasileiro, a partir de uma ideia colonizadora-exploratória institucionalizada por Portugal.

Necessariamente, a estrutura portuguesa – verticalizada – e com vistas ao aparelhamento estatal (educação, funcionalismo, economia, bacharelismo) atrelou-se em torno da figura do Rei como distribuidor e garantidor de tal sistemática. A confusão entre o público e o privado, como principal característica delimitadora do patrimonialismo estatal, que vigeu e que ainda assombra as instituições públicas no Brasil, tornou-se a pedra filosofal de uma estrutura que idealizava o poder como mecanismo destinado à manutenção dos privilégios estabelecidos.

Assim, a elite colonial, enquanto instrumento primordial de domínio do quadro administrativo – imposto verticalmente – por Portugal, durante o transcorrer da relação metrópole-colônia, modificou-se apenas em relação ao que tange a vinda da Família Real para o Brasil. Desta feita, a colonização, o Império, a República, os períodos autoritários juntamente com o advento da consolidação do Estado Democrático de Direito representaram e, necessariamente, se atrelaram em torno de uma característica principal: o tensionamento referente ao poder.

Fechamento e abertura são categorias conceituais que identificaram toda a história nacional constituinte, estatal e constitucional. Por isso, a importância do entendimento relativo a como tudo “começou”, desde a concepção de Brasil como propriedade lusitana até a realidade hodierna e democrática construída a partir dos resquícios históricos que ainda pairam, intrinsecamente, na vida social, política e jurídica das instituições brasileiras.

Portanto, no presente trabalho tratar-se-á da histórica problemática do poder e da tensão entre um projeto político-jurídico popular (Poder Constituinte) dos direitos fundamentais (individuais e sociais) – até culminar no Estado Democrático – em contraposição à constante relação (entre continuidades e descontinuidades) de uma elite, edificada-herdada, a partir da matriz colonizadora, cujas intenções destinaram-se a monopolizar os processos constituintes e autoritários nacionalmente desencadeados.

Metodologicamente, a pesquisa valer-se-á do método analítico-descritivo para enfrentar os aspectos históricos e reconstruir os conceitos centrais presentes nos dois primeiros itens. Por fim, no terceiro e último item, o método crítico-hermenêutico será o balizador da reconstrução conceitual necessária para que se possa atingir as conclusões da presente pesquisa.

DE COMO TUDO COMEÇOU: AS HERANÇAS LUSITANAS

Analisar Elite e Estamento paralelamente à formação do quadro administrativo de domínio brasileiro antecede à conjuntura do *establishment* anteriormente construído em território nacional. Traçar horizontes que corroboram para a compreensão de tais fenômenos, a partir de referenciais históricos, possibilita visualizar que, no Brasil, a formação política, econômica e social atrelou-se essencialmente ao modelo lusitano. A estrutura portuguesa, caracterizada por meio de um Estado centralizado, estamental e burocrático, ancorou-se em uma lógica comercial com vistas a desenvolver e a expandir o comércio português. A classe comerciante, responsável por tal empreitada, alavancou economicamente Portugal. Paradoxalmente ao sucesso financeiro, a estrutura consolidada, nas vestes de um estamento, encarregou-se do desfrute das benesses econômicas.

Em contrapartida, o entendimento entre aristocratas e comerciantes traçou a formação do ideário que alicerçou as grandes navegações. A gênese da sociedade, à época de tais fatos, embasava-se em uma corte-nobreza centrada em torno do Rei e que, necessariamente, nada contribuía para o apogeu econômico³. O Estado português, de ordem estamental, fechava-se⁴ na figura do Rei e de sua nobreza que detinha o fruto das aventuras além-mar. Impossibilitados de comerciar, os nobres viviam de privilégios que lhes eram atribuídos pelo Monarca. Com isso, a estrutura estatal portuguesa que consolidou-se, fundamentalmente, na sociedade compunha-se a partir de uma pirâmide identificada pelo Rei como referencial de poder, a nobreza como pilar de sustentação da monarquia, bem como pelos comerciantes encarregados de sustentar toda essa composição.

³ “O comércio enriquece; o estamento consome senhorialmente, pouco preocupado com a sorte da galinha dos ovos de ouro. As duas camadas, não obstante suas discordâncias sociais, se entendem num plano subterrâneo, obscuro, incerto: embarcadas na mesma empresa, o fomento das navegações e dos lucros será o fim comum. Separa-os a partilha. A corte, os nobres dissipam, são os parasitas; os comerciantes cuidam, cheios de cobiça e de pecado, do ganho. Somente o rei e a gente do rei, concilia a mercancia com a grandeza moral: o comércio, nas suas mãos, será obra grata a Deus e necessária à pátria.” (FAORO, 2012, p. 91)

⁴ “O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes. Todos, cargos elevados – que davam nobreza ou qualificavam origem aristocrática –, como os cargos modestos, hauriam a vida e o calor do tesouro, diretamente vinculado à vigilância do soberano. O comércio, controlado ou explorado pelo príncipe, é, por sua vez, a fonte que alimenta a caixa da coroa.” (FAORO, 2012, p. 102-103)

O sistema lusitano moldava-se, ao mesmo tempo em que vislumbrava a manutenção da estrutura posta, a partir do aparelhamento em prol do estamento. Educação, funcionalismo, economia e sociedade tinham como finalidade aristocrática obter privilégios e honrarias. Faoro (2012, p. 103) recorda que “O luxo, o gosto suntuário, a casa ostentatória são necessários à aristocracia. O consumo improdutivo lhes transmite prestígio, prestígio como instrumento de poder entre os pares e o príncipe, sobre as massas, sugerindo-lhes grandeza, importância, força”. Portanto, o governo da minoria açambarcou a administração como mecanismo em prol da atuação restrita do poder.

Esse modelo não representativo, elitista e burocrata repercutiu também como colaborador no processo de manutenção do status quo e, por consequência, da classe dirigista – a pirâmide rei, nobre e comerciante. Diante disso, tal sistemática consolidou o afastamento estatal português no que se refere à distribuição da possibilidade de decisão sobre os rumos da política, da economia e, principalmente, da sociedade, caracterizando, assim, “o estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio”. (FAORO, 2012, p. 107) Com isso, a concepção de soberania popular, idealizada como mecanismo de transformação e também de independência política no que tange a distribuição do poder, não se amalgamou com as reivindicações em busca de autonomia em relação ao quadro patrimonialista de Estado⁵.

O molde estatal português de referência estamental se solidificou precipuamente sob a égide aristocrática, cuja harmonização representou a centralização do poder nas bases minoritárias da sociedade, demonstrando, assim, não só a crise democrática portuguesa, bem como a origem da problemática herdada pelo Brasil, ou seja, “uma longa herança – herança social e política – concentrou o poder minoritário numa camada institucionalizada.” (FAORO, 2012, p. 112) Desta feita, a consolidação realizada pelo paradoxo *minoría-dominante* determinou e conduziu a criação e o desenvolvimento da vida social, política e econômica, a partir de fórmulas abstratas, formadoras de um ideal unitário.

Necessariamente e paralelamente a essa estrutura, a Nação não se modernizou, a minoria dominante esbarrou em obstáculos institucionalizados pelas suas relações que proporcionaram o Estado estamental, abstrato, desvinculado da realidade e, na sua essência, atrelado ao atendimento de reivindicações dos detentores do poder. Um Estado composto por valores abstratos, mas, não destinados à maioria. No dizer de Faoro (2012, p. 113): “Esta minoria – outrora criadora, outrora responsável pelo destino de uma nação –, anestesiada pelo seu êxito, incapaz de se renovar, perde o compasso e o ajuste com novas forças sociais”.

Posterior à consolidação da estrutura social portuguesa, a reprodução do modelo de Estado, ou seja, a implantação do estamento como forma de organização e arquétipo político no Brasil colônia possibilitou

⁵ “A classe dirigente, a elite ou a classe política seria, desta sorte, um produto destilado por qualquer sistema, sistema aristocrático ou democrático com os caracteres dependentes do solo que a gerou. Seria, se melhor aprofundada a análise, uma excrescência do mecanismo representativo, distorção necessária do exercício da soberania popular, perecível sempre que reivindicar autonomia social e independência política.” (FAORO, 2012, p. 110)

desenhar o país ibérico em território brasileiro. Paralelamente à contradição cultural-étnica e sobretudo no que concerne à necessidade de pensar um sistema político a ser adotado, a metrópole ignorou as características internas e implantou o quadro burocrático administrativo a sua imagem e semelhança. Como consequência, a o Brasil-colônia identificou-se por meio da ideia de exploração, desvinculando-se de raízes civilizacionais modernas e desenvolvimentistas. Uma característica marcante da “administração colonial portuguesa que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos era o descaso pela educação primária.” (CARVALHO, 2002, p. 22) O lento processo de alfabetização da população facilitou em larga medida a reprodução na colônia do modelo de burocracia estatal existente na metrópole.

Neste sentido, no sistema colonial houve uma reestruturação do poder, anteriormente atrelado ao Rei e distribuído entre a nobreza. Na colônia, com base na concessão de terras, o poder tornou-se descentralizado, ao mesmo tempo em que permaneceu adstrita à figura do Rei a competência para delegar o privilégio exploratório. Nesse sentido, constatava-se que o “meio para credenciar os exploradores seria o mesmo empregado para animar o comerciante tardo, os privilégios, privilégios extraordinários para uma aventura fora dos padrões usuais”. (FAORO, 2012, p. 137) Em contrapartida⁶, os privilégios recebidos em detrimento da exploração da colônia, concomitantemente, ao mercantilismo, levando-se em consideração o endividamento estatal, institucionalizaram-se por meio da Carta de Doação⁷ e também do Foral⁸.

A capitania adstrita a uma concepção de privilégio configurou-se a partir de uma estrutura militar, bem como econômica, buscando sobretudo projetar e solidificar Portugal no comércio ultramarino. A elite colonial, atrelada a cargos historicamente hereditários, fez-se representar pelo capitão e governador, ordenados pelo Rei e incumbidos de realizar as funções públicas provincianas. Assim, “a despeito da hereditariedade do cargo, das atribuições amplas, ele agia em nome do rei, sujeito implicitamente aos seus ditames, como se depreende ao limitar os negócios do rei dos seus, quer na justiça, no comércio e no regime fiscal”. (FAORO, 2012, p. 140-141) Dessa forma, a formação – primitiva – do quadro administrativo colonial atrelou-se, assim como na metrópole, aos desmandos colonizadores do monarca⁹.

⁶ “Se é verdade que, ao tempo da instituição das capitanias, não estava falida a empresa da Índia, nem raspado o Tesouro, não se pode contestar que faltavam capitais para o novo plano, comprometidos todos com o Oriente. O sistema pimenta – a simplificação vai por amor à clareza –, ao investir o Estado de funções mercantis, cobriu-o de dívidas, arrecadando, por esse meio, as expectativas dos resultados econômicos futuros.” (FAORO, 2012, p. 137)

⁷ “Pela carta de doação fazia el-rei mercê da capitania de determinada porção de território, abrangendo nessa mercê hereditária a concessão de importantes atributos da autoridade soberana.” (FAORO, 2012, 139)

⁸ “Posteriormente era dado à capitania um foral, no qual se fixavam, consoante o próprio formulário desses diplomas, os ‘direitos, foros, tributos e coisas’ que na respectiva terra se haviam de pagar ao rei e ao capitão donatário.” (FAORO, 2012, p. 139-140)

⁹ “O pequeno reino, com seu escasso milhão e duzentos mil habitantes, prezava, acima de tudo e como é natural, sua integridade política. Velava, contra as forças dispersivas, contra as distâncias autonomistas, contra as empresas econômicas independentes, o estado-maior de domínio – o estamento – dependente do rei e senhor do reino. A colonização é negócio seu, dentro do quadro marítimo e universal, sob o controle financeiro da Coroa, com os ramos, que lhe sugavam o tutano, espalhados por toda a Europa.” (FAORO, 2012, p. 142)

Necessariamente, a sociedade colonial como prolongamento de uma estrutura alienígena possuía um dono, ou seja, constituía-se a partir de todo um contexto econômico mundial. Portugal vislumbrou a possibilidade de ascender – com base na exploração de suas colônias – ao posto de potência econômica, mantendo a estrutura ostentatória (sustento) de toda a classe dominante que compunha o modelo de Estado-estamento metropolitano. Consequentemente, o atraso colonial, referente ao desenvolvimento social, econômico¹⁰ e principalmente administrativo, legislativo e judiciário¹¹ foi herdado da Terra Lusitana. Em contrapartida, o território brasileiro, ainda colônia, destinou-se apenas a servir como lócus de exploração em prol do suprimento das necessidades portuguesas. Enquanto que, paradoxalmente à Inglaterra que “fundou na América uma pátria, o português um prolongamento do Estado” (FAORO, 2012, p. 145), como mecanismo com vistas a perpetuar tal modelo – de não sociedade – até a chegada da Família Real em 1808, dissidente da Invasão Napoleônica.

A circularidade histórica, conjuntamente com a inexistência de planejamento e interesse no que tange pensar a colônia como estrutura autônoma referendou a transposição e a similitude, além das instituições, também dos títulos – em Portugal a partir do sangue – na colônia, por meio do poder econômico como forma de domínio-centralização. Faoro (2012, p. 155) ressaltava que a transposição de senhor de engenho a fidalgo devia obedecer a um pressuposto: “Não basta o cabedal, é necessário cabedal e governo, para que se confirmem a ele os poderes senhoriais. Além disso, o trânsito de uma a outra ordem não se calca na realidade, senão que aponta para analogia, que é um confronto de fatos próximos e não iguais”. Portanto, o referido poder econômico, baseado na terra, consolidou colonialmente uma espécie de mixagem, ou seja, introduziu um modelo econômico capitalista¹² conjuntamente a um sistema de sociedade feudal (nas devidas proporções¹³) que delineou a formação do quadro administrativo brasileiro.

O patrimônio real convertido em Estado juntamente com toda a camada de sustentação monárquica, ou seja, a nobreza, antes acomodada e improdutiva, passou, a partir disso, a compor os quadros administrativos da nova conjuntura política lusitana. Tal reflexão faz-se remeter também à estrutura colonial, bem como à sua projeção, de maneira que a ideia de proximidade ao monarca explicita que o Rei governa o Estado – ainda

¹⁰ “A economia, a sociedade se amoldarão ao abstrato império das ordens régias – em lugar do ajustamento, em troca de concessões, soberano corrigirá as distorções com a espada, a sentença e a punição. A América seria um reino a moldar, na forma dos padrões ultramarinos, não um mundo a criar.” (FAORO, 2012, p. 143)

¹¹ “A característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre, portanto, da sua própria natureza de instituição anacrônica, imperfeita e artificialmente implantada em terras do novo mundo.” (FAORO, 2012, p. 154)

¹² “Para evitar o risco das inúteis repetições (V. cap. 1, 3), sem pretender solucionar a polêmica, definitivamente instaurada na historiografia brasileira, a tese mais convincente em nossa história repele o chamado feudalismo brasileiro. A empresa de plantação teve nítido cunho capitalista – dentro do capitalismo mercantil e politicamente orientado do século XVI português.” (FAORO, 2012, p. 155)

¹³ “As oligarquias locais, resistentes ao controle central, terão sua base no século XVI, mal toleradas sempre, desde o advento do governo-geral e da progressiva centralização logo instaurada. Tudo está longe do feudalismo, da aristocracia territorial, dos monarcas latifundiários”. (FAORO, 2012, p. 159)

estamental – por meio dos funcionários públicos¹⁴ (antes súditos). Necessariamente, a concepção e a realização da administração pública, mormente a delimitação das competências do Rei, não mais fundidas diretamente ao domínio do Estado, não representaram autonomia estatal e independência administrativa como emancipação e transformação do patrimonialismo institucional, de modo que “o senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei – o funcionário será apenas a sombra real”. (FAORO, 2012, p. 198)

Diante desta situação relacional – Rei e administração – como simulacro de independência, as decisões – todas – ainda se atrelavam aos funcionários burocráticos¹⁵, figurantes de um sistema absolutista que proporcionava, indubitavelmente, a identificação das esferas pública e privada como mecanismo propício à manutenção dos desmandos do monarca. Também, a figura colonial do burocrata, insculpida a partir dos requintes econômicos herdados do estamento metropolitano, congregava, à toda sorte, os interesses da colônia à custa do povo e da carga tributária que, fundamentalmente, tinha como objetivo financiar-sustentar Portugal. Toda essa ideia de função (cargo) pública dominou as estruturas socioeconômicas, o que possibilitou a construção do chamado “patriciado administrativo¹⁶”. Basicamente, o cargo público possuía duas funções: a primeira, representativa, ou seja, era composto por nobres de sangue. A segunda, tinha como condão definir aqueles apadrinhados pelo Rei que, como principal característica, lhes atribuiu poder de autoridade.

ELITE E ESTAMENTO: A FORMAÇÃO DO QUADRO ADMINISTRATIVO DE DOMÍNIO

De acordo com as Ordenações Filipinas, as funções públicas eram desempenhadas, imprescindivelmente, “por homem fidalgo, de limpo sangue, ou de boa linhagem”. (FAORO, 2012, p. 202) Essas exigências se estendiam também à escolha de vereadores, mas, nem sempre cumpridas. A concepção alicerçada pelo referencial de “homem bom¹⁷”, cuja definição nada mais era do que senhores de terras e engenhos, nobres de

¹⁴ “Um cronista do início do século XVII já define, em termos de doutrina, a projeção do soberano no seu agente: “os amigos do rei, seus visos-reis e governadores e mais ministros hão de ser outro ele, hão de administrar, governar e despender como o mesmo rei o fizera, o que isto é ser verdadeira amigo; mas quando cousa vai por outro rumo, que o governador e ministro não pretende mais que governar para si e para os seus, então não sinto eu mor inimigo do rei que este, porque poderá ele dizer polo tal governador.” (FAORO, 2012, p. 197)

¹⁵ “Neste trânsito do agente patrimonial para o funcionário burocrático, apesar dos minudentes regimentos régios, a competência das sombras ou imagens do soberano se alarga nas omissões dos regulamentos e, sobretudo, na intensidade do governo.” (FAORO, 2012, p. 198)

¹⁶ Por meio dele, amolda-se o complexo metropolitano e se homogeneiza o mundo americano. Nas suas duas expressões – o funcionário de origem cortesã e o agente local recrutado pelo rei – fixa-se a transação entre a centralização governamental e as correntes desintegradoras dos núcleos locais e provinciais. Um problema de domínio se resolve num problema de conciliação, formulada do alto: “a conciliação entre a unidade do governo e a tendência regionalista e desintegradora, oriunda da extrema latitude de base geográfica, em que assenta a população”. (FAORO, 2012, p. 201)

¹⁷ “Os ‘homens bons’ compreendiam, num alargamento contínuo, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses comerciantes. Os Livros da Nobreza, guardados pelas Câmaras, sofriam registros novos e inscrições progressistas, sem, contudo, eliminar a categoria aristocrática. Não tardaria muito e a venda dos

linhagem, burocratas civis e militares e, por fim, comerciantes como representantes da burguesia ascendente, demonstrou necessariamente a problemática da não repartição-distribuição do poder, por meio de cargos, as outras classes, principalmente a plebeia. Ao fim e ao cabo, burguesia e nobreza incorporaram-se numa espécie de afidalgamento constante e que, no transcorrer da formação social, econômica e política da colônia, acabaram por consolidar o molde patrimonialista estatal advindo de Portugal.

Diante do quadro primevo administrativo colonial, juntamente com a busca pela simplificação da coisa pública, a burocracia, formada em prol de estabilizar a colônia, ainda curral português, ancorou-se na delimitação hierárquica de poder, ou seja, a simbologia escalonada, de composição vertical, representava-se pelo Rei, centro da autoridade, pelo governador-geral, pelos capitães e também pelas autoridades municipais. A ideia de hierarquia como corolário de um entendimento atrelado à possibilidade de organização (ordenação da sociedade conforme padrões satisfatórios e variados, bem como um programa estruturante) não atingiu êxito no que tange às finalidades para a qual foi institucionalizada. À procura de respostas, batia-se na porta do rei. Com isso, a base hierárquica, intermediária (governador-geral, capitães e autoridades municipais), quebrava-se na medida em que se dispersava a composição do poder. Assim, como resultado da fragilidade de seu próprio sistema, via-se o rei responsabilizado pela incapacidade de construir e gerir, de modo eficiente, um modelo administrativo.

Igualmente, a composição do Judiciário como poder, hoje independente, não subjaz ao Judiciário colonial-português que se fazia representar-consolidar a partir da aprovação, como figura atrelada ao nome do rei, em prol da manutenção do modelo de estamento estatal. Os tribunais como órgãos colegiados, compostos de privilégios assim como todas as relações – de laços – em torno do rei, detiveram função não só de conselho, mas sim e, frequentemente, de execução. Tal configuração, nada democrática, não fundada e anterior à ideia tradicional de repartição de poderes¹⁸, autorizou¹⁹ a intensificação do estamento, cuja amplitude se fez notar por meio da elitização dessa camada – magistratura (elevada à função política, execução).

empregos elevaria aos cimios da nobreza a burguesia enriquecida, para indignação e pasmo das velhas linhagens.” (FAORO, 2012, p. 202)

¹⁸ Embora o período em comento ainda seja o do Brasil-colônia, a reflexão de Pietro Costa (2012, p. 122) sobre a relação entre republicanismo, repartição de poderes e representação, no pensamento de Montesquieu, merece ser aqui referida: “Montesquieu está enunciando princípios que aprofundam as raízes em uma longa tradição e definem um quadro tipológico destinado a uma notável fortuna. Montesquieu não hesita em falar de democracia nem a ataca com um drástico juízo negativo. A democracia é uma variante da república: um regime legítimo, mesmo que exposto – como, além do mais, a monarquia –, a ser desnaturado e pervertido. A cargo do regime republicano restam, porém, algumas dificuldades que os leitores do *Esprit des Lois*, nos Estados Unidos e na França, levarão muito a sério. Em primeiro lugar, a república é um tipo de regime ligado ao ‘pequeno Estado’. Em segundo lugar, se é verdade que o povo reina mas não governa, deve-se entender que tipo de relação existe entre o povo e os magistrados por ele escolhidos. São justamente estes problemas com os quais se confrontam os construtores do novo Estado americano, que tentam demonstrar, como sabemos, que uma grande república é possível graças ao enxerto, no tronco do regime republicano, do novo, providencial esquema da representação.”

¹⁹ “A colegialidade, que se estrutura e expande nos séculos XVI e XVII, revela um passo do ajustamento da doutrina saída da Revolução de Avis com o incremento do império ultramarino, na retomada e fixação dos caracteres estamentais, contemporâneos à nova fisionomia monárquica, no afidalgamento dos servidores públicos e seu engaste na atividade política.” (FAORO, 2012, p. 207)

Junto a essa camada, incorporaram-se todos os privilégios, numa igualização-substituição gradativa da nobreza pelo funcionário público. Por isso, a evolução do sistema patrimonial consolidou-se não na transformação das instituições que culminaram na institucionalização da estrutura pública, mas sim na manutenção dessa sistemática a partir de uma espécie de mudança de peças que representou, derradeiramente, a continuidade burocrática de além-mar. Dessa forma, a percepção de democracia e sobretudo de variação representativa, como forma de espriar o controle ou até mesmo de democratizar as decisões impostas verticalmente, não encontrou respaldo jurídico e relação com a estrutura (política) pela qual se controlava, de cima para baixo, a colônia. Assim, o fechamento inerente a essa estrutura, ou seja, a inexistência de possibilidade de diálogo e de participação nas decisões que, atrelavam-se nas autoridades coloniais – representantes do Rei – suscitou descontentamento: “Daí os conflitos, as disputas de atribuições, as resistências de funcionários que se dirigem diretamente ao Conselho Ultramarino, com proteções poderosas de pessoas da corte, encostadas no setor ministerial”. (FAORO, 2012, p. 212)

Por fim, no tocante ao quadro administrativo colonial, tal sistema se completa e se fecha a partir da incidência metropolitana – autoritária – em relação a institucionalização de quatro cargos públicos, tais como o cobrador de tributos e rendas, o juiz, o padre e o militar. Levando-se em consideração essa estruturação em torno da figura monárquica, a configuração administrativa “em linhas sumárias, mostra um corpo agregado à centralização régia, fixado em todos os níveis de governo, com o escoadouro comum dirigido à metrópole”. (FAORO, 2012, p. 218) Assim, a história colonial como justificativa do presente (União-Estados Federados), demonstra, essencialmente, a involução ou até mesmo a estagnação política relacionada à tributação nacional que, em detrimento da manutenção dos privilégios e do sustento metropolitano, consumia grande parte da arrecadação tributária da colônia.

Essa relação, característica do assim chamado Pacto Colonial²⁰, identificou a umbilical sujeição da colônia como reafirmação-centralização dos modelos político, social, econômico e jurídico aos moldes da metrópole e na figura do Rei. No que tange à economia – dirigida funcionalmente à manutenção da estrutura patrimonialista – regeu-se de três formas, quais sejam: o Monopólio, as Companhias e também as Concessões, pois, tais práticas, destinadas apenas aos portugueses, a partir das “medidas de dom Sebastião e dos Filipes (1571, 1591, 1605)” (FAORO, 2012, p. 259), retroalimentavam o modelo de Estado vigente. Sendo assim, a estrutura de arrecadação, ou seja, o quadro fiscal português, representou a perpetuidade do patrimonialismo lusitano na

²⁰ “A REDE FISCAL da Coroa se confunde com a direta apropriação de rendas, com os monopólios e concessões. A economia, por uma ou outra forma, obedece à regência material do soberano e seu estamento, em intensidade que ultrapassa os modos modernos de intervenção do Estado ou as interferências limitadas da concepção liberal. Tudo parte das origens: o rei é o senhor das terras, das minas e do comércio, no círculo patrimonialista em que se consolidou e se expandiu o reino. O pacto colonial não é mais que a expressão global do tipo de Estado dominante em Portugal.” (FAORO, 2012, p. 259)

colônia, bem como, em decorrência dos interesses estritamente econômicos, se utilizou, como via de riqueza, da exploração de terras e de todas as possibilidades comerciais lucrativas potencialmente extrativas.

Portanto, a herança histórica europeia se confunde com a formação do Brasil no que tange à sua totalidade. Tratar de sociedade, das instituições nacionais e também de tudo aquilo que ainda alicerça a ideia de Estado juntamente com um conjunto de problemáticas que o assola, significa analisar o passado que determinou o presente e, quiçá, determinará custosamente o futuro. A construção-importação de um modelo social e administrativo, mas também político, de matriz ibérica, não condizente com as características coloniais, representou a manutenção ou mesmo a não criação (destruição) de uma identidade nacional. José Murilo de Carvalho (2002, p. 76) bem recorda que: “Ao final da Colônia, antes da chegada da corte portuguesa, não havia pátria brasileira. Havia um arquipélago de capitanias, sem unidade política e econômica.”

Inexistência de coesão social conjuntamente à verticalização cultural no que se refere à hierarquia²¹ (não cultivada e sim imposta) foram fatores que influenciaram na fruição de um vínculo anárquico, não revolucionário, como forma de tradição da desordem. Porém, tal viés produziu certa abertura necessária à consolidação do estamento como forma de governo e, de uma elite, como minoria detentora do poder. O cenário produzido, de dimensão contrária a qualquer ideário popular de soberania, identificou-se a partir da manipulação, decorrente de interesses privados e que, cuja concepção de democracia, representava-se pela livre concorrência/busca por poder no seio elitista.

Qualquer pretensão relacional entre povo e estamento foi subjugada pelo domínio da elite. A não consciência da população na formação embrionária das estruturas sociais respaldou a ligação entre dominador e estamento: “Por via desse circuito, torna-se claro que elite e estamento são realidades diversas, articulada a primeira no serviço da segunda, que a define, caracteriza e lhe infunde a energia.” (FAORO, 2012, p. 111) A classe política, edificadora de um Estado e detentora do privilégio de moldar a formação estatal à sua imagem e semelhança, importou do sistema português, pretensiosamente, o antagonismo referente – à Nação e Estado, Governo e Povo – com vistas a ratificar a concentração do poder em uma minoria distinta.

A possibilidade de hierarquização²² social, ao contrário de representar o amadurecimento como também o desenvolvimento de determinada comunidade é, essencialmente, fator determinante à criação de privilégios.

²¹ “À frouxidão da estrutura social, à falta de hierarquia organizada devem-se alguns dos episódios mais singulares da história das nações hispânicas, incluindo-se nelas Portugal e Brasil. Os elementos anárquicos sempre frutificaram aqui facilmente, com a cumplicidade ou a indolência displicente das instituições e costumes. As iniciativas, mesmo quando se quiseram construtivas, foram continuamente no sentido de separa os homens, não de os unir. Os decretos dos governos nasceram em primeiro lugar da necessidade de se conterem e de se refrearem as paixões particulares momentâneas, só raras vezes da pretensão de se associarem permanentemente as forças ativas.” (HOLANDA, 1995, p. 33)

²² “No fundo, o próprio princípio de hierarquia nunca chegou a importar de modo cabal entre nós. Toda hierarquia funda-se necessariamente em privilégios. E a verdade é que, bem antes de triunfarem no mundo as chamadas ideias revolucionárias, portugueses e espanhóis parecem ter sentido vivamente a irracionalidade específica, a injustiça social de certos privilégios,

Assim, o discurso da época, conclamado sob a égide da necessidade de conter as revoltas e a anarquia dita incontrollável no Brasil, clamou pela ordem estritamente arraigada em hábitos alienígenas. A importação de valores eurocêntricos, de além-mar, e o imperativo de obediência para justificar o quadro institucional brasileiro, desencadearam a inconstância como representação da estrutura social do Novo Mundo. Essa sistemática, que nada mais foi do que a formação do quadro de domínio e de restrição das possibilidades de originalidade esbarrou na acentuada diferença cultural, bem como no confronto racial – miscigenação indígena –, ou seja, uma transposição de uma realidade²³ para outra realidade.

Estado e família deveriam, tecnicamente, pertencer a ordens distintas. O Estado como ente abstrato e vinculado a uma ideia de centralizador da vida em sociedade, cuja finalidade primordial seria proporcionar o prevalecimento do universal em detrimento do individual, obteve, no Brasil, uma lógica contrária. A formação estatal referendada a partir da ampliação-rompimento com a concepção de vínculo familiar vislumbraria uma estatalidade não atrelada a elites conformadoras do estamento. No entanto, a dimensão estatal não se desvinculou de uma espécie (denominação) de gênero familiar que assegurou o domínio do público pelo privado como alicerce fundacional do quadro administrativo do Estado. A discussão acerca da administração pública e de seu modelo voltado e moldado pelo estamento, bem como também e principalmente pelo patrimonialismo, deu-se pela não gestão universal dos interesses. O conjunto funcional administrativo destinava suas preocupações ao atendimento de demandas particulares. O aparelho administrativo-estatal surgiu por meio da ideia de confiança pessoal, ou seja, a capacidade em prol de desempenhar determinada função com excelência e corroborar com o desenvolvimento institucional, mostrou-se submissa à política do apadrinhamento.

O artifício dos interesses, uma espécie de conglomerado sustentado pelo público, mas, destinado à família enquanto núcleo incontestável para uma ordenação técnico-administrativa privada de Estado, burocratizou-se e familiarizou-se como fonte primária e forma única de regimento da atividade pública. Tal organização política e patrimonialista se amoldou a partir do sentimento, da afinidade²⁴ decorrente de laços familiares como formação social: “A elite do patrimonialismo é o estamento, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático”. (FAORO, 2012, p. 830) Em contrapartida, no que tange à

sobretudo dos privilégios hereditários. O prestígio pessoal, independente do nome herdado, manteve-se continuamente nas épocas mais gloriosas da história das nações ibéricas.” (HOLANDA, 1995, p. 35)

²³ “No caso brasileiro, a verdade, por menos sedutora que possa parecer a alguns dos nossos patriotas, é que ainda nos associa à península ibérica, a Portugal especialmente, uma tradição longa e viva, bastante viva para nutrir, até hoje, uma alma comum, a despeito de tudo quanto nos separa. Podemos dizer que de lá nos veio a forma atual de nossa cultura; o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma.” (HOLANDA, 1995, p. 40)

²⁴ “É impossível perscrutar de quem quer que seja psique, pensamentos, intenção, antes de manifestá-los no exercício do governo e das leis. Quanto a mim, quem dirige o estado, se não se apega aos melhores conselhos, mas por receio trava a língua, parece-me ser o pior agora e sempre. E quem, acima da pátria, estima o amigo, declaro-o ninguém, pois eu, saiba-o Zeus que sempre tudo vê, não silenciarei percebendo a ruína ameaçar os cidadãos, nociva ao bem-estar. Um homem mal-intencionado para com a cidade jamais declararei amigo, sabendo isso que ela me proporcionou o bem e navegando nela corretamente faremos amigos; com estes princípios engrandecerei esta cidade.” (SÓFOCLES, 2011, P. 18)

realidade econômica, atrelou-se a uma espécie de Capitalismo de Laços (LAZZARINI, 2011, p. 3-16) como dimensionamento da estrutura econômica²⁵ aos moldes também patrimonialistas.

Ademais, no tocante a formação do quadro administrativo nacional, faz-se de imprescindível importância delinear, em detrimento do exercício representado pela concepção do termo “bacharel”, as bases que consolidaram a materialização e o poder de domínio exercido, historicamente, pela penetração do bacharel na administração do Brasil. (Cf. BARMAN, BARMAN, 1976, p. 426) A partir do momento em que a Família Real Portuguesa, em 1808, migrou para o Brasil e passou fundamentalmente a estabelecer uma tímida ideia de escola em território não mais colonial, notou-se também a tardia criação de cursos superiores no Brasil. No que tange à função da centralização representada pela Metrópole, deu-se pelo fato de que a estrutura colonial brasileira se restringiu à importação do modelo existente além-mar, pois, essencialmente, não havia a necessidade de tal feito na colônia, cuja predominância era a exploração e não o estabelecimento das bases intrínsecas à construção de uma sólida sociedade. (Cf. PANG, 1972, p. 223-227)

Dessa forma, como prática advinda de Portugal – o fenômeno do bacharelismo – atribuído à vinda da Família Real e também à instalação da Corte no Brasil, destinou-se à finalidade de preenchimento dos cargos funcionais de Estado. Contudo, durante o transcorrer de tal fase, o ensino superior se atrelou à formação – restrita – de um quadro técnico composto por militares, médicos, engenheiros, economistas e advogados que, “a exemplo de outros países, também no Brasil os bacharéis de direito tiveram papel fundamental na estruturação do Estado, ocupando os mais importantes cargos públicos e espreado-se por todos os poderes, seja no Império, seja na República”. (KOZIMA, 2010, p. 430)

Diante disso, a composição administrativa inicial e que perdurou durante a formação brasileira referiu-se à ocupação dos cargos públicos como representação de autoridade e de nobreza. A relação umbilical entre o público e o privado (elite e nobreza) que, por meio de um Estado cuja marca predominante era o estamento, proporcionou o domínio pelo qual foi estabelecida certa hierarquização do cargo como título honorífico. De tal forma, o patrimonialismo promoveu a unificação de um centro gravitacional de poder que não ultrapassou (disseminou) os próprios limites. Assim, com o advento do cargo passou-se a construir socialmente uma realidade como imperativo de manutenção dessa estrutura. O cargo como mecanismo de sustentação do patrimonialismo cumpriu a função de acomodação do Estado, via administração, proporcionando a burocratização a partir do Rei que consolidou um quadro fechado e avesso às mudanças.

Da metrópole à colônia, do pré-capitalismo ao capitalismo moderno – paradoxalmente – pouco se modificou. As transformações, a lenta evolução, a confusão do público com o privado e o patrimonialismo sob a

²⁵ “A influência oficial, sedimentada de tradições e vinculada a uma ordem econômica patrimonial, mercantilista nos processos, favorece certas atividades e estrutura no Estado os imperativos de sua sobrevivência. A primeira consequência, a mais visível, da ordem burocrática, aristocratizada no ápice, será a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome.” (FAORO, 2012, p. 448)

égide tradicional, encontraram assento e se perpetuaram na tradição da não-mudança e do Estado para poucos. Assim, a percepção do público²⁶, como estrutura apta aos desmandos particulares, floresceu e impulsionou tal apropriação via administração. Em contrapartida, as bases *mal postas*, cuja possibilidade fizeram engatinhar, a partir da passagem-transição de súdito para indivíduo (*cidadão*) – diferentemente da concepção hodierna, alicerçaram a fruição da liberdade pessoal no que concerne à propriedade, à produção e ao comércio como direitos inerentes ao homem, passando-se a falar de liberdades naturais.

Assim, com o advento da República, torna-se necessário enfrentar um paradoxo nascido no seio do nascente Estado brasileiro: adequar o Estado patrimonialista e estamental, de origem lusitana, aos ideais que moviam o republicano Estado de Direito brasileiro, destinado a assegurar o império da lei mesmo em face dos privilégios estamentais. Dessa forma, torna-se possível visualizar o sincretismo criado a partir de duas concepções estatais distintas: de um lado, os direitos e garantias individuais a tutelar, enquanto que, do outro lado, a eterna confusão entre as esferas pública e privada que tão marcantemente caracteriza o Estado patrimonialista. Verifica-se assim como o modelo político-constitucional português exerceu forte influência nas características formativas do Estado brasileiro, tornando-se flagrante um contrassenso que persistiu e, indubitavelmente, ainda persiste no hodierno Estado Democrático de Direito²⁷.

O MOVIMENTO CONSTITUCIONAL COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE (MATERIALIZAÇÃO) PARA UM CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

A ideia de ter direitos, não só aqueles negativamente considerados a partir da não intervenção estatal, mas sim, aqueles cuja prestação, entendida como positiva – um fazer desempenhado pelo ente público – passou a alicerçar e a suscitar as lutas que culminaram em conquistas após a Revolução Industrial do século XIX. As referências relativas ao constitucionalismo social, inaugurado por meio das Constituições Mexicana (1917), Alemã (1919) e Brasileira (1934), possibilitaram o ressurgir do Estado como evolução e representação de um dirigismo atrelado ao coletivo como substituto do individual. Os direitos sociais, percebidos como fundamentais,

²⁶ “A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente.” (FAORO, 2012, p. 819)

²⁷ “O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência.” (STRECK & BOLZAN DE MORAIS, 2012, p. 97-98)

emanados de um acordo político – Constituição – vinculam o Estado à tarefa de garante, via prestações, da efetivação em prol da concepção de um bem-estar social²⁸.

Dessa forma, o ente público, ou seja, o Estado, sob a égide da lei e também dos atos administrativos, proporcionará serviços públicos como corolário destinado a efetivação dos interesses-direitos constitucionalmente formalizados. Com isso, generalizadamente, direitos à saúde, à educação e ao trabalho, compõem o rol das constituições ditas sociais e que se intitulam a base dos Estados Sociais. Em decorrência da necessidade de materialização de tais direitos fundamentais criou-se determinado mecanismo constitucional – norma programática – cuja conceituação confunde-se essencialmente com a sua função, pois, ao definir metas, direciona também a finalidade como escolha política compatível com um modelo de Estado Social.

Ao se adentrar na análise em torno da construção dos direitos sociais no Brasil torna-se imprescindível compreender a importância da correspondência do momento histórico juntamente com a ideia de uma Constituição comprometida, ainda que em transição, com a instauração de uma nova ordem em seio nacional. A necessidade de um novo estado como situação social, jurídica e política – democrática – entre o cidadão e o Estado precisará também dar origem a uma transformação. Em contrapartida, a Constituição como documento político-jurídico e, enfaticamente social, dependerá de uma autonomia para reestruturar os fatores que determinam o poder. Caso contrário, “se estes fatores do poder continuassem sendo os mesmos, não teria cabimento que essa mesma sociedade desejasse uma constituição para si. Acolheria tranquilamente a antiga, ou, quando muito, juntaria os elementos dispersos num único documento, numa única carta constitucional”. (FAORO, 1986, p. 9)

A concepção de Constituição social que possui em seu núcleo a questão social como fator político e principal, mas, que essencialmente efetivar-se-á a partir da juridicidade apaziguadora do social paralelamente ao econômico, incumbe-se de alicerçar, estruturar e organizar anseios e também contrapontos classistas em um sistema jurídico com força de norma. Além disso, a via jurídica da Constituição estabelece o que se entende, hodiernamente, por constitucionalismo moderno²⁹. Portanto, a sincretização do social e do jurídico conformou a Constituição por meio da reciprocidade como sustentação dialética. Contudo, embora muitas das Constituições

²⁸ “Resumidamente, pode-se dizer que o *Welfare State*, como já demonstrado anteriormente, emerge definitivamente como consequência geral das políticas definidas a partir das grandes guerras, das crises da década de 1930, embora sua formulação constitucional tenha se dado originalmente na segunda metade do século XX (México, 1917, e Weimar, 1919). O *nem deal* americano de Roosevelt, o Keynesianismo e a política social do pós-Segunda Guerra na Inglaterra estão entre os fatores relevantes que demonstram a estrutura que está se montando. Com a I Guerra Mundial, tem-se a inserção definitiva do Estado na produção (indústria bélica) e distribuição (alimentos etc); com a crise de 1929, há um aumento das despesas públicas para a sustentação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores; nos anos 1940, há a confirmação desta atitude interventiva, instaurando-se a base de que todos os cidadãos como tais têm direito a ser protegidos contra dependências de curta ou longa duração.” (STRECK & BOLZAN DE MORAIS, 2012, p. 78-79)

²⁹ “A constituição jurídica apela para o homem, como agente da história, homem apto a construir uma ordem política voluntária e consentida – artifício despido de arbítrio. Neste último aspecto é que se define o constitucionalismo moderno, voltado para o controle do poder, com os freios impostos à discussão dos governantes.” (FAORO, 1986, p. 10)

brasileiras apresentarem-se vazias de sentido, pois, necessariamente, a inexistência de ruptura, a partir do aparelhamento estatal, com o poder herdado-estabelecido, verificou-se um colapso na estruturação constitucional porque “neste caso, a desarmonia entre a situação de fato – a constituição social – e as normas constitucionais, tidas por prematuras, na versão conhecida da menoridade do povo”. (FAORO, 1986, p. 11)

Sendo assim, a manutenção do status quo em detrimento tanto da força social da Constituição como também da força jurídico-constitucional, permitiria fixar, por meio da exceção, a regra de um poder sem limites. Na medida em que o movimento constitucional, em sua evolução do liberal ao social e da autocracia à democracia, impulsionou continuamente o desenvolvimento econômico e a manutenção da propriedade como características do liberalismo político de matriz burguesa, a social democracia – e, por consequência, o processo de democratização – não representou um abandono dos ideais liberais: evidencia-se a passagem a um modelo de liberalismo como opção político-econômica de um regime democrático referendado pela participação social.³⁰

Anteriormente a isso, busca-se as origens do constitucionalismo a partir da luta contra o absolutismo, bem como na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, juntamente com a Declaração dos Direitos do Homem da França, como corolários da igualdade e da limitação do poder. Cronologicamente, tais documentos respaldaram o surgimento de um ideário constitucional universalizante por meio da influência na consolidação de outros textos garantidores das tantas ordens constitucionais ocidentais. Assim, com base nessa proliferação, passou-se a falar em “constitucionalismos” como referência ao espriamento desta concepção regradora da sociedade, da política e da economia por meio do direito.

Maurizio Fioravanti (2007, p. 26-27) pontuou três princípios que sintetizam os nortes daquela que veio a ser chamada de *constituição liberal*, i.e., a constituição de um Estado liberal de Direito: (1) princípio da presunção de liberdade, segundo o qual os indivíduos são livres até que a lei determine o contrário, i.e., aquilo que não é proibido, é permitido; (2) princípio da reserva legal, que se constitui em princípio segundo o qual somente a lei pode limitar ou disciplinar o exercício de direitos individuais; e (3) princípio da constituição como ato que garante os direitos individuais e separa os poderes, estando tal princípio na base estrutural de todas as constituições que se seguiram ao – e se inspiraram no – período de revoluções liberais.

Nesse sentido, Karl Loewenstein (1976, p. 213) recorda que todas as primeiras constituições modernas ocidentais eram de ideologia liberal porque “o *telos* do constitucionalismo da primeira época foi a limitação do poder absoluto e a proteção dos destinatários do poder contra a arbitrariedade e falta de medida dos detentores do poder”. Já Fioravanti (1995, p. 118) destaca que, com o advento do Estado liberal de direito, criou-se o seguinte quadro normativo: “*soberania do Estado* removida das pretensões contratualistas dos indivíduos e das forças sociais, por um lado; e *autonomia da sociedade civil* afastada das pretensões dirigistas dos poderes públicos, por outro lado”.

³⁰ Ver, em especial, Jorge Reis Novais (2006, p. 192-209) quando examina as alterações dos elementos configurados do Estado de Direito Liberal após o advento do Estado de Direito Social.

Consequência lógica seria o seguinte raciocínio: “se todas as liberdades se fundam somente e exclusivamente nas leis do Estado, deve-se admitir que existe então *um único direito fundamental, o de ser tratado conforme as leis do Estado.*” (FIORAVANTI, 1995, p. 125)

O esgotamento do modelo liberal em solo europeu ocasionou uma transição, ocorrida no início do séc. XX, para o Estado social de Direito. Independentemente das dificuldades de implementação deste no Brasil, conforme trataremos logo em seguida, verifica-se que a supremacia da lei na resolução dos conflitos sociais e como meio de tutela dos direitos se mantém presente como uma linha de continuidade entre os modelos liberal e social de Estado de Direito. A lei é dotada de tão grande significância porque “é o caminho indispensável para as liberdades. O indivíduo é livre na medida em que age dentro dos limites da lei, e esta, por sua vez, é o único instrumento capaz de protegê-lo do arbítrio.” (COSTA, 2002, p. 94)

De derradeiramente significativo, do ponto de vista teórico-constitucional, ocorre a ampliação da ideia de liberdade, deixando de ser pensada apenas como um “não fazer” por parte do Estado (sentido negativo) e passando a ser havida como um “fazer”, i.e., um dever prestacional por parte do Estado (sentido positivo). Ernst Fortshoff (1973, p. 31-33) chegou a sustentar que, paralelamente ao Estado de direito, estava surgindo uma outra ordem de valor em termos de regulação político-social: o Estado social.

Todavia, a maior contribuição para a Teoria Constitucional do séc. XX feita pelo próprio Estado social de Direito parece ser a redefinição da função da constituição dentro de um Estado de Direito: de documento mais político do que propriamente jurídico, passa a ser então, em especial com as constituições do pós-Segunda Guerra Mundial, documento jurídico dotado de normatividade como qualquer outra lei, mas com a prerrogativa de ser a lei maior de um sistema jurídico. Com isso, supera-se a supremacia da lei e chegamos à *soberania da constituição*. Nesse sentido, Nicola Matteucci (1998, p. 26) afirma que “O ideal de Estado de direito nasce do direito administrativo, o constitucional do direito público.”

Diante disso, a ideia de constituição universalizou-se, no pós-segunda Guerra Mundial, como instrumento em condições de tutelar nacionalmente os valores inerentes à pessoa humana, já previamente reconhecidos na ordem internacional. Na medida em que a instabilidade pós-guerra representou um estado de transição, cuja complexidade abarcou tanto a possibilidade de progresso como também de regresso no que tange às garantias (possibilidades para um cidadão do mundo), a discussão-criação da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 atribuiu um outro significado valorativo – juridicamente e internacionalmente – à existência humana. À baila dessas circunstâncias o movimento constitucionalista (ocidental e territorialmente estabelecido), ao mesmo tempo em que incorporou valores externos à ordem normativa interna, buscou, por meio dessa nova ressignificação, não mais adstrita somente ao Estado Nação e à vida do cidadão nacional, edificar e consolidar, mundialmente, valores comuns aos homens.

Em contrapartida e de modo paradoxal à história constitucional que se atrela fundamentalmente à limitação do poder como evolução à plena realização da dignidade humana em todas as suas dimensões, a América Latina e, sobretudo o Brasil, como foco do presente trabalho, por inúmeras características já suscitadas como heranças de colonizações (social, econômica, política e jurídica), esbarrou na problemática da não democratização como fundamento político de uma República em que o poder não emanou do povo. Assim, a construção historiográfica brasileira (não só) a partir de 1964, mas, principalmente em decorrência do movimento militar que fundamentou e executou o Golpe à ordem constitucional vigente (Constituição de 1946), desvelou a fragilidade “e a insuficiência do programa social e político previsto na Constituição de 1946” (FAORO, 1986, p. 17) que, sobretudo, sustentava-se (na Carta de 1937) e em face das crises como representação de um esgotamento institucional impulsionado pela nova realidade não abarcada pelo Texto Federal. Dessa forma, a crise gerada por tal situação oportunizou a erupção do movimento de 1964 e, necessariamente, o Golpe Militar alicerçado sob a égide do Ato Institucional de 9 de abril (Ato n.º1).

A incompatibilidade do Golpe com a sistemática constitucional considerada como força normativa politicamente adstrita ao poder popular, em seu Artigo 1º, a Constituição de 1946 explicitava que “Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”. No entanto, a ruptura da ordem jurídica estabelecida desestruturou e substituiu a soberania, ainda popular, por meio de um deslocamento em direção à soberania como poder – constituinte – da Revolução³¹. Por isso, a denominação de tal poder, consubstanciado no Exército, na Marinha e na Aeronáutica, como constituinte, rompeu com a tradição político-constitucional de limitação do poder, para com isso, reformar, autoritariamente, a Constituição da República. Ainda nesse sentido, a suspensão da ordem constitucional permitiu que, transitoriamente, com base na apreciação por parte dos encarregados do exercício soberano, se realizasse a edição e a revogação das normas do Texto constitucional. Portanto, a caracterização de tal período não converge com o contexto (novo), estabelecido pela nova proposta, pós-segunda guerra, de democratização, de limitação do poder e do humano como valor delineador de um governo do povo e para o povo³².

³¹ “A revolução vitoriosa – declarava o preâmbulo do Ato Institucional n.º I – se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória.” (FAORO, 1986, p. 18-19)

³² “A função do “povo”, que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigente, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas (enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição entre direitos de cidadania e direitos humanos não é apenas diferencial; ela é relevante com vistas ao sistema. Não somente as liberdades civis, mas também os direitos *humanos* enquanto *realizados* são imprescindíveis para uma democracia legítima. O respeito dessas posições, que não são próprias da cidadania no sentido mais estrito, também apoia o sistema político, e isso não apenas na sua qualidade de Estado de Direito. Isso se acerva novamente, dessa vez a partir de um outro ângulo, da ideia fundamental não realizada no sistema de dominação: “one man one vote”: do ângulo da odeia do “povo” como totalidade dos efetivamente atingidos pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal – totalidade entendida aqui como

Assim, as denominadas “Revoluções Vitoriosas³³” que, necessariamente, em detrimento da tradição constitucional, deveriam culminar – legitimamente – em Assembleias Constituintes (populares) que, em contrapartida, no caso brasileiro, em 1964, traduziu-se em mecanismos estamentais e elitistas – conservadores – cuja construção se deu hierarquicamente e inversamente à lógica democrática. O Poder Constituinte descaracterizado pela retirada de seu núcleo fundante, ou seja, a substituição do povo pelo movimento militar permeou também a institucionalização de um quadro administrativo condizente e atrelado à antijuridicidade representada pelo Golpe. Dessa forma, com base na suspensão da Constituição de 1946 e, fundamentalmente, dos direitos individuais timidamente nela contidos, se impôs incondicionalmente uma violência (exceção) social, política e jurídica também por via administrativa. Assim, “a revolução é um ato antijurídico contra o direito positivo e instituído do país, ferindo o ordenamento estatal vigente. De outro lado, leva, dentro de si, um direito próprio, em gérmen, originário, em busca de definição e de consolidação”. (FAORO, 1986, p. 21)

O novo (velho, de fato) destino traçado pelo movimento de 1964 e com vistas a conduzir a ordem constitucional brasileira possibilitou o ressurgir de uma roupagem que assombrou o Brasil em sua história constitucional. A inexistência de Assembleia Constituinte popular e a ruptura da normalidade constitucional sob a justificativa de se construir (legitimar) uma nova Constituição sucumbiu por meio da inobservância de uma das principais características do constitucionalismo. A limitação do poder “por meio de mecanismos aceitos, pactuados ou consentidos pela soberania popular, base de toda a democracia” (FAORO, 1986, p. 22), fora inconcebível pelo movimento revolucionário bem como também inexistente ao longo da trajetória de todos os regimes-governos que se intitularam proprietários do Poder Constituinte Revolucionário. Com isso, a partir da supressão do poder político, representado pela incipiente concepção de soberania popular institucionalizada na Constituição de 1946, estabeleceu-se um cenário contributivo à consolidação de um modelo autoritário de governo.

Tendo em vista que a manutenção da ideia de poder atrelada a determinado regime não condiz com os freios-limites estabelecidos democraticamente, faz-se de imprescindível necessidade delinear os horizontes referentes à concepção (função desempenhada) de força e, sobretudo, de obediência que alicerçou a materialização de um ideal de constrangimento outorgado por meio dos movimentos revolucionários de exceção.

a das pessoas que se encontram no território do respectivo Estado. Segundo essa proposta (ao lado da figura do povo enquanto instância de atribuição), o corpo de textos de uma democracia de conformidade com o Estado de Direito se legitima por duas coisas: em primeiro lugar procurando dotar a possível minoria dos cidadãos ativos, não importa quão mediata ou imediatamente, de competências de decisão e de sancionamento claramente definidas; em segundo lugar e ao lado desse fator de ordem procedimental, a legitimidade ocorre pelo *modo, mediante o qual todos*, o “povo inteiro”, a população, a totalidade dos atingidos são tratados por tais decisões e seu modo de implementação.” (MULLER, 2013, p. 70)

³³ “As revoluções vitoriosas, se procuraram a legitimidade democrática, não podem prescindir da assembleia constituinte, que organize o Estado dentro das coordenadas dos representantes do povo. As assembleias constituintes são, de outro lado, meios preventivos para limitar e controlar o poder, preparando a sociedade para a mudança política, por meio de uma moldura jurídica, exatamente para evitar a ruptura revolucionária.” (FAORO, 1986, p. 19-20)

Em contraposição à abertura política, popular e democrática, o fechamento do poder, cuja finalidade vinculou-se ao perecimento da legitimidade, perdurou enquanto mascarou a obediência via “exclusão, no império das decisões, da coletividade social, geradora de consentimento”. (FAORO, 1986, p. 43) A histórica dominação – antidemocrática do poder por uma elite (minoria) – concebida desde o Brasil colonial e que também perpassou o Império, a Primeira República e também determinado período da Era Vargas, retornou ainda que implicitamente presente na estrutura social, política e jurídica brasileira.

Dessa forma, a fragilidade atinente à abertura proporcionada pela(s) crise(s) institucional – referente à autoridade-poder e à legitimidade-legalidade – no período anterior e durante 1964, representou-se por meio da fragilidade da própria democracia (insculpida na Constituição de 1946) como possibilidade e como único meio popular de controle do poder. Portanto, a subjacente ideia de autoridade-obediência limitava-se às características que a consolidavam em uma esfera política democrática, de modo que a racionalização das instituições e a voluntária aceitação/consentimento da autoridade³⁴ tornariam a fundamentar, ainda que por meio de representantes, a soberania popular com fins de impulsionar avanços sociais em contraposição ao aparato autoritário vigente.

Com isso, em contraposição à situação que se estabeleceu, ou seja, a inexistência de legitimidade que é entendida como a autoridade qualificada por excelência, bem como designada constitucionalmente e atrelada sob égide da participação das decisões políticas de forma coletiva, fundamenta-se também a partir da obrigatoriedade de amoldar-se em nome e em benefício popular. A discussão suscitada em torno da possibilidade de “sujeitar-se a uma ordem social e permanecer livre” (FAORO, 1986, p. 49) identifica essencialmente a democracia como condição de possibilidade destinada à consolidação do agir participativo e soberanamente popular³⁵.

Assim, a experiência ditatorial estabelecida em território brasileiro disseminou-se pela via de exceção da força juntamente com à ideia paralela de poder. A quebra de continuidade do frágil regime democrático, instituído em 1946, consolidou-se a partir da contaminação administrativa como fundamento da corrupção de toda uma estrutura pelo ideal revolucionário militar. Assim, o transitório período autoritário brasileiro careceu indubitavelmente de uma ruptura constituinte legítima como corolário de superação da ineficiência constitucional de 1946, bem como do traumatismo ocasionado pela destruição da ordem constitucional democrática por meio dos anseios político-militares, “extremando o poder na força nua e cavando, no outro lado, o leito de um poder paralelo”. (FAORO, 1986, p. 55)

³⁴ “O que distingue a autoridade e a caracteriza com atributos que transcendem o conceito de poder é o seu momento de *crença* na legitimidade (Leitimittatsglaube). Os membros do grupo que realiza a política geral ou que executa os comandos específicos ligam-se aos seus superiores – aqui há uma extensão do mínimo de aceitação, acentuado quanto à comunidade – por motivos que se expressam no costume e na tradição, em vínculos afetivos, por um complexo de interesses ou por uma força ideal (racional com relação a valores).” (FAORO, 1986, p. 46-47)

³⁵ “Só uma resposta é possível, resposta que suscita uma solução democrática, ao estabelecer a medida em que a liberdade individual se harmoniza com a vontade coletiva, concretizada numa ordem social”. (FAORO, 1986, p. 49)

Ademais, como incontestada apropriação do poder constituinte por parte dos militares, o Ato Institucional n.º 4, editado em 7 de dezembro de 1966, reafirmou a intenção do movimento, antes denominado de revolucionário, em permanecer no poder por meio de bases constitucionais, não populares, que culminaram na feitura da Constituição de 1967. “Seu condicionamento era manifesto e expresso, no sentido de deliberar acerca de um documento básico que institucionalizasse os ideais e princípios de 31 de março de 1964”. (FAORO, 1986, p. 71) Tal Constituição, no que tange à garantia de direitos fundamentais, dedicou-se a recepcionar o que de anterior já se havia “conquistado”, ou seja, ao manter o alicerce autoritário solidificou também uma infraestrutura autoritária como núcleo fundante de toda ordem (social, política e jurídica).

Com a edição do Ato Institucional n.º 5, em 13 de dezembro de 1968, suspenderam-se as garantias constitucionais. Ademais, a Lei de Segurança Nacional, Decreto-Lei n. 314, de 1967, sustentou tanto a Constituição como também a supressão das garantias básicas. Dessa forma, a problemática herdada e que fundamentalmente deveria ser digerida é que, assim como Hitler não revogou a Constituição de Weimar e Mussolini ancorou-se na “vontade popular”, no Brasil, a Constituição despedaçou-se por meio de Atos Institucionais, pois, na medida em que a situação exigisse um maior controle sobre qualquer possibilidade de autonomia popular, julgava-se necessária a intervenção da força estabelecida. Portanto, em uma estrutura historicamente e ainda elitista, o poder se disseminou e se organizou em torno – e também a partir – de um quadro administrativo suscetível à tal deformação não democrática.

Invertida a origem do poder, tal elite, advinda do movimento militar de 1964, a partir do não consentimento, não democratizou a participação, o que se remete, fundamentalmente, para a seguinte questão: “por que obedecer? – mas com a solução ao questionamento – por que concordar?” (FAORO, 1986, p. 82) A pergunta realizada encontrará resposta em um (re)acontecer (re)construtivo, cuja inclinação desaguou na abertura³⁶ – como condição de possibilidade democrática – para o surgimento de uma Assembleia Nacional Constituinte com vistas a edificar uma nova ordem fundadora de um Estado Democrático de Direito (também social) a ser legitimado por uma Constituição Democrática³⁷. Assim, a ideia de fomento em prol de uma cultura identificada na coletividade e que necessariamente adviesse dos estratégicos setores sociais, corroboraria imprescindivelmente à (re)democratização como resplandecer de uma igualdade – formal – que possibilitasse o

³⁶ “Nas democracias, quando se quebra a linha democrática, tal como aconteceu no Brasil, em 1889, 1930, 1937 e 1964, a reentrega da Poder Constituinte ao povo, feita pelo que detém o poder de legislar, apenas instrumenta o restabelecimento da democracia constituinte. De modo que é sempre legítimo o ato do governo, mesmo de fato, que restitui ao povo o Poder Constituinte, se esse é o titular do poder estatal. Mas é preciso que se trata apenas de restituição. O seu legítimo restituir não autoriza a ir além das regras de lugar, tempo e formação da Assembleia Constituinte, ainda assim subordinadas à apreciação por essa própria assembleia, inclusive quanto à deliberação – dela – de se dissolver e convocar outra para substituí-la”. (FAORO, 1986, p. 85)

³⁷ “No que diz respeito aos países sujeitos a um processo de transição política e, como regra, os do terceiro mundo, embora a busca de uma democracia formal seja uma necessidade premente e primária, não se pode esquecer de que “a tarefa de instalação-consolidação do “piso mínimo” de certezas (inerente à racionalidade formal da política) tende a converter-se no ‘teto máximo’ do processo de construção histórica e social da democracia.” (BOLZAN DE MORAIS, 1998, p. 90-91)

sufrágio universal como corolário da ruptura com o passado, de construção do presente, culminando na idealização-concretização da democracia. No dizer de Faoro (1986, p. 87), “A luta pela legitimidade é, em consequência, uma luta social, que se coordenada ao Poder Constituinte”.

A composição da história constitucional brasileira se atrelou e também se alternou a partir de modelos sociais, políticos e jurídicos identificados e delimitados em períodos paradigmáticos que significaram e ainda justificam parte dos problemas relativos à tensão – histórico-democrática³⁸ – das instituições no Brasil. Tais períodos, referentes à historiografia nacional e que, necessariamente, traçaram o porvir republicano estabeleceram-se a partir da República Velha (1889 a 1930), da Revolução de 1930, do Estado Novo, da Redemocratização fundamentada em uma Assembleia Nacional Constituinte votada em 1946 e também do Golpe Militar de 1964. Com isso, a abertura³⁹ de um processo que culminaria na transformação política, em 1984, corroborou para as mudanças de rumo necessárias à promulgação da Constituição de 1988.

Dessa forma e também de imprescindível necessidade é explicitar que “Congresso Constituinte não é Assembleia Nacional Constituinte. Ainda que a tivéssemos dotada de plena legitimidade, seu poder não seria ilimitado. Soberano sim; ilimitado, não.” (BIERRENBACH, 1986, p. 90) A discussão em torno da soberania (poder do povo) e da limitação do poder mesmo em se tratando da problemática existente entre Congresso e Assembleia, não impossibilitou a construção de uma Constituição que recepcionasse a realidade nacional, advinda de valores coletivos e democráticos, pelo povo sujeito de direito. O Texto Federal, cuja denominação – Constituição – decorreu do fato de ter, precipuamente, a inequívoca função de constituir, tanto uma dada realidade como também e principalmente o Estado, “ou uma nova ordem jurídica para um Estado que já existe, como será o caso do Brasil em 1987”. (BIERRENBACH, 1986, p. 90)

No que tange ao vício referente ao Congresso, efetivamente por ser um Congresso e não uma Assembleia, para supri-lo seria de imprescindível necessidade ampliar a participação pública, aqui, entendida como popular, com vistas a reduzir, constitucionalmente, os privilégios das minorias e a marginalização do povo a partir da disseminação e da estabilidade de valores econômicos, políticos, culturais e sociais. Na medida em que a

³⁸ “Diante deste processo gestacional, a democracia desfaz os vínculos referentes a um projeto estabelecido e acabado, regado de uma vez por todas dentro de padrões dogmatizados. Desfazem-se, outrossim, as separações estanques entre espaços políticos e não-políticos. Há uma emersão do político no social, ou uma submersão deste, naquele. Experimenta-se o desaparecimento de modelos totalizadores do social, ou seja, não há representação de um centro e dos contornos da sociedade (da periferia): a unidade não poderia, doravante, apagar a divisão social. Sente-se a democracia como um espaço polifônico onde não há lugar para o estabelecimento de um modelo acabado de ser-estar no mundo, ela vai de encontro a uma história fixada definitivamente.” (BOLZAN DE MORAIS, 1998, p. 92)

³⁹ “Como consequência desse processo e da erosão do sistema de poder militar-tecnocrático, desencadeou-se, no ano de 1984, a luta nacional pelas eleições diretas, que propiciou a maior mobilização de massa jamais vista no país. Foi apresentada uma proposta de emenda constitucional restaurando as eleições diretas. Diante da composição do Congresso Nacional, em 25 de abril de 1984 essa proposta foi derrotada por escassa margem de 22 votos. Entretanto, diante da enorme pressão popular, do desgaste do governo e da inviabilidade de seu candidato, inúmeros congressistas abandonaram o partido governamental, constituindo uma nova agremiação partidária que, unida ao PMDB, permitiu a vitória do Sr. TANCREDO NEVES no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985.” (BIERRENBACH, 1986, p. 52)

ideia de urgência se consubstanciou pela necessidade de estar contida, no novo Texto, uma declaração de direitos, tanto individuais como também sociais, autoaplicável e com referência inalienável à dignidade da pessoa humana, fomentou a incumbência de se consagrar o direito de participação a serviço de pressupostos de igualdade⁴⁰, em detrimento do contexto constituinte, e principalmente de liberdade (direitos e deveres).

A nova Constituição e a nova realidade posta em seu texto e que deveria concretizar-se por meio da sistemática normativa constitucional, elencou, com exclusividade, toda uma estrutura econômica e social destinada a suprir e a transformar o histórico déficit socioeconômico brasileiro, a partir de prestações positivas estatais, em qualidade de vida para os cidadãos. Assim, tal pretensão, embora tenha representado um avanço, esbarrou também na conservação das estruturas de outrora. Ainda, no que tange a vocação para a mudança, entendidas as constituições como instrumentos que podem propiciar tal feito, elas também, utilizadas como garantes de ordens autocráticas estáticas, podem ser um mal em si mesmas. Por isso, entidades como a OAB, a CNBB, a ANDES, a CUT, a UNE e também a ABI conclamaram a participação popular como mecanismo indispensável ao controle do poder, ao atendimento dos anseios sociais juntamente com a redemocratização plena do país, uma vez que “O Congresso não podia ignorar a Nação, e proclamando seu lema: Constituinte sem povo não cria nada de novo”. (BIERRENBACH, 1986, p. 94)

Portanto, o projeto da nova Constituição abarcou em seu núcleo valores que essencialmente tinham o condão de revolucionar a estrutura social, política e jurídica brasileira, bem como estabelecer um controle da legitimidade e da legalidade do poder com a finalidade de promover os direitos fundamentais. Possibilitou ainda a intervenção do Estado na economia com vistas a socializar os frutos da atividade econômica. A questão social, latente em tal projeto, possibilitou o surgimento de uma consciência em prol da autonomia sindical e do direito de greve (participação dos empregados na gestão) juntamente com a garantia de emprego (justa causa, seguro desemprego, estabilidade) que delimitou as condições existenciais da previdência social, da saúde como um todo, da educação pública (gratuita), da autonomia dos Estados e dos Municípios e ainda da defesa do meio ambiente. Dessa forma, verifica-se que, por meio da promulgação, no dia 5 de outubro de 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil, se traçou – como representação estável, garantidora e transformadora – a harmonização de um Estado Democrático de Direito fundado em Direitos Sociais e Individuais, na liberdade, na segurança, no bem-estar e no desenvolvimento como instrumento de consolidação da Justiça Social⁴¹.

⁴⁰ “Quanto ao princípio da igualdade, cumpre ao Estado remover todos os obstáculos de ordem econômica, social e cultural que, limitando de fato a liberdade e a igualdade das pessoas, impeçam o pleno desenvolvimento da cidadania.” (BIERRENBACH, 1986, p. 91)

⁴¹ “Neste preciso momento histórico, reassume extraordinária importância a verificação de um fato cósmico. Até o advento do homem no universo, a evolução era simples mudança na organização física dos seres. Com o surgimento do Homem, a evolução passou a ser, também, um movimento da consciência. Seja-nos permitido insistir num truísmo: a evolução do Homem é a evolução de sua consciência, é a evolução da cultura. A nossa tese é a de que o Homem se aperfeiçoa à medida que incorpora valores morais ao seu patrimônio espiritual. Sustentamos que os Estados somente progredem, somente se aprimoram, quando tendem a satisfazer

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante ainda se esteja longe de qualquer conclusão relativa à história das instituições nacionais, no presente trabalho, mesmo que brevemente, tornou-se possível visualizar alguns caminhos percorridos institucionalmente pelo Brasil. Com isso, fez-se apropriado demonstrar que o modelo lusitano estamental se amoldou sob a égide aristocrática-burocrática, ou seja, ao centralizar o poder em bases minoritárias, demonstrou, assim, a problemática no que tange à democracia em Portugal-Brasil. Também, tal consolidação paradoxal – minoria-dominante – fundamentou a existência social, política, jurídica e econômica ainda em formação no território brasileiro.

Diante da situação traçada – Rei e administração – todas as decisões ainda vinculavam-se aos funcionários burocráticos, marionetes de um modelo monárquico que se utilizava das esferas pública e privada como instrumentos conformadores da dada estrutura. Dessa forma, o quadro administrativo na colônia (aos moldes da metrópole) buscou a simplificação do público como mecanismo propício ao controle da burocracia. Entretanto, a herança histórica europeia se confundiu (ou é a própria) com a formação do Brasil, de modo que o Estado, tendo como base a família, não separou o público do privado no exercício administrativo.

Portanto, no presente estudo evidenciou-se que a questão social, cuja tensão se fez e ainda se faz presente historicamente em solo brasileiro, obteve um resplandecer em virtude da Constituição da República Federativa do Brasil a partir do surgimento de uma consciência em torno dos direitos individuais e sobretudo sociais. Dessa forma, no dia 5 de outubro de 1988, com a promulgação da dita Constituição-Cidadã, como garantia da harmonização por meio de um Estado Democrático de Direito, é que se possibilitou repensar a administração pública, a formação do quadro administrativo de domínio e a crise brasileira – de modernidade tardia – na busca da materialização dos direitos fundamentais sociais.

ansiedades do coração humano, assegurando a fruição de valores espirituais, de que a importância da vida individual depende. Sustentamos que um Estado será tanto mais evoluído quanto mais a ordem reinante consagre e garanta o direito dos cidadãos de serem regidos por uma Constituição soberana, elaborada livremente pelos Representantes do Povo, numa Assembleia Nacional Constituinte; o direito de não ver ninguém jamais submetido a disposições de atos legislativos do Poder Executivo, contrários aos preceitos e ao espírito dessa Constituição [...]” (TELLES JUNIOR, 1986, p. 170)

PUBLIC ADMINISTRATION, FORMATION OF THE BRAZILIAN DOMAIN ADMINISTRATIVE FRAMEWORK AND THE BRAZILIAN CRISIS IN ENFORCING SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHTS

Abstract

This article aims to discuss about the formation of the Brazilian domain administrative framework. In this sense, we will seek to demonstrate briefly how the conceptions of Elite and Estate influenced – from Portugal – the construction of the (patrimonial) State and the colonial, republican and democratic institutions in Brazil. At the end, we will treat in this work about the legacy that such conceptions have left to the Brazilian constitutionalist movement, especially with regard to the processes of ruptures and discontinuities in the affirmation of the Democratic State.

Keywords: Constitutional Law, Public Administration, Estate, Patrimonialism, Democratic State.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARMAN, Roderick; BARMAN, Jean. The role of the Law Graduate in the Political elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamericans Studies and World Affairs*, Vol. 18, n. 4, 1976, 423-450.

BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha. *Quem tem medo da Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Pietro. Lo stato di diritto: un'introduzione storica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). *Lo stato di diritto. Teoria, storia, critica*. Milano: Feltrinelli, 2002.

COSTA, Pietro. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

FAORO, Raymundo. *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1986.

_____. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012.

FIORAVANTI, Maurizio. *Appunti di storia delle costituzioni moderne: le libertà fondamentali*. Torino: Giappichelli, 1995.

_____. Stato e costituzione. In: Id. (a cura di). *Lo Stato moderno in Europa: istituzioni e diritto*. 7ª ed. Roma-Bari: Laterza, 2007.

FORSTHOFF, Ernst. *Stato di diritto in trasformazione*. Milano: Giuffrè, 1973.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOZIMA, José Wanderley. Instituições, Retórica e o Bacharelismo no Brasil. In: WOLKMER, Antonio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. Barcelona: Ariel, 1976.

MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno**. Madrid: Trotta, 1998.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **A subjetividade do tempo: uma perspectiva transdisciplinar do Direito e da Democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 1998.

MOREIRA, Nelson Camatta. **Fundamentos de uma Teoria da Constituição Dirigente**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado**. Coimbra: Almedina, 2006.

PANG, Eul-Soo. The Mandarins of Imperial Brazil. **Comparative Studies in society and history**, Vol. 14, N. 2, 1972, p. 215-244.

SÓFOCLES. **Antígona**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

SILVA, Filipe Carreira da. **O Futuro do Estado Social**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

TELLES JUNIOR, Goldofredo. Carta aos brasileiros em homenagem ao sesquicentenário dos cursos jurídicos no Brasil. In: BIERRENBACH, Flavio Flores da Cunha. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Trabalho enviado em 20 de junho de 2015.

Aceito em 19 de agosto de 2015.