

O pensamento autoritário de Francisco Campos

Marcello Ciotola*

1. Introdução

Nosso objetivo, no presente artigo, é abordar o pensamento autoritário de Francisco Campos e mostrar sua influência na história constitucional brasileira.

No primeiro item, inserimos Francisco Campos no rol dos pensadores nacionalistas autoritários, do qual também fazem parte Oliveira Viana e Azevedo Amaral, cabendo lembrar, contudo, que a corrente nacionalista autoritária não esgota o espectro da direita no Brasil das primeiras décadas do século vinte, que abrange ainda a corrente fascista e o denominado tradicionalismo católico. Em nosso exame acerca do pensamento nacionalista autoritário nos baseamos na análise do historiador Boris Fausto, para quem, apesar das inúmeras particularidades, existe um conjunto de idéias comuns unindo Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos, de modo que seus textos revelam o conteúdo essencial do pensamento autoritário no Brasil. No item seguinte, abordamos alguns aspectos que caracterizam a ideologia autoritária de Francisco Campos, como, por exemplo: sua interpretação do golpe de 1937 como resultado de um imperativo de salvação nacional; sua defesa da restrição do direito de voto, com a corre-

* Professor de Ética e Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ; Professor de Filosofia do Direito e de Introdução ao Direito na PUC-Rio; Doutor em Direito pela PUC-Rio. E-mail: marcellociotola@hotmail.com.

lata crítica daquilo que denomina de mito do sufrágio universal; sua visão extremamente negativa a respeito da democracia de partidos, considerada como a expressão da guerra civil organizada e codificada; seu ataque à democracia liberal, com o apontamento do divórcio entre a democracia e o liberalismo; seu anti-comunismo violento; sua defesa da monopolização do trabalho legislativo nas mãos da administração pública, a partir do momento em que destaca o anacronismo dos parlamentos e denuncia sua incapacidade para legislar.

No terceiro item, é nossa intenção mostrar, numa abordagem panorâmica, como o pensamento autoritário de Francisco Campos se materializa na ordem constitucional brasileira, a partir do momento em que o referido jurista elabora a Carta de 10 de novembro de 1937 e, mais de duas décadas depois, redige o preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, diplomas responsáveis, respectivamente, pela institucionalização do regime autoritário do Estado Novo (1937-1945) e pelo início da institucionalização do regime autoritário implantado em 1964.

2. Pensamento nacionalista autoritário: a análise de Boris Fausto

Francisco Luiz da Silva Campos nasceu na cidade mineira de Dores do Indaiá, em 18 de novembro de 1891, e morreu em Belo Horizonte, no dia 1º de novembro de 1968, às vésperas de completar setenta e sete anos. Conforme observação de Norma de Góes Monteiro¹, foi homem de pensamento e de ação. Jurista de escol e grande conhecedor de diversas áreas do saber, Francisco Campos exerceu o magistério, a advocacia e ocupou diversos cargos políticos, tendo sido deputado estadual, deputado federal, secretário do interior do Estado de Minas Gerais, ministro da Educação e Saúde Pública, ministro da Justiça, etc.²

Seu pensamento se enquadra naquilo que Boris Fausto denomina de pensamento nacionalista autoritário³. Cabe lembrar que o professor da

1 Ver MONTEIRO, 1981, p.183.

2 Um exame detalhado das atividades profissionais de Francisco Campos, que fugiria aos nossos propósitos, pode ser encontrado em MONTEIRO, 1981, pp.183 e seguintes, e também em MALIN e PENCHEL, 1984, pp. 571 e seguintes.

3 Nossa análise acerca de tal pensamento está toda ela baseada em Boris Fausto, 2001. O professor da U.S.P entende que, antes de enfrentar o tema propriamente dito do pensamento autoritário brasileiro, é necessário esclarecer duas questões preliminares. Sendo assim, primeiramente deve-se traçar o conceito

universidade de São Paulo inclui no espectro da direita no Brasil, além da ideologia nacionalista autoritária, as vertentes representadas pelo fascismo e pelo tradicionalismo católico, sem deixar de reconhecer a existência de contatos e influências recíprocas entre os ideólogos direitistas⁴.

Apesar das controvérsias a respeito, Boris Fausto vê no integralismo uma versão brasileira do fascismo. Justifica sua posição afirmando, em primeiro lugar, que o integralismo representou um movimento de massas em seus objetivos e em sua atuação. Em segundo lugar, recorda que a Ação Integralista Brasileira, em realidade, foi um autêntico partido, visando a conquista do poder. Por fim, acrescenta que o enquadramento dos grupos integralistas em milícias tinha grande semelhança com o que ocorria no âmbito do regime de Benito Mussolini. Esses pontos, sem dúvida, revelam “o caráter fascista do integralismo, com marcas nacionais específicas, assim como a distinção entre essa corrente e os ideólogos autoritários. Os autoritários voltaram-se expressamente não só contra a partidocracia, mas também contra os regimes de partido único e, preocupando-se com o enquadramento das massas, jamais defenderam a mobilização destas para alcançar seus objetivos”⁵.

O arco da direita, seguindo a análise de Boris Fausto, abrange também a corrente católica, que teve em Jackson de Figueiredo e em Alceu de Amoroso Lima seus nomes mais importantes. Enquanto o primeiro era um tradicionalista, idealizador da sociedade medieval, Alceu de Amoroso Lima, o Tristão de Ataíde, era um modernizador que mais tarde se converteria em um incansável defensor da democracia. A corrente católica diagnosticou os “males do presente”, tendo por base uma interpretação transcendental da história. Na lição de Boris Fausto:

de autoritarismo, para que seja possível diferenciá-lo de outros conceitos, especialmente do conceito de totalitarismo. Em segundo lugar, é preciso analisar os casos distintivos concretos, no Brasil e no mundo em geral, visto que a “insistência na diferenciação entre regimes totalitários e autoritários não ocorreu apenas em consequência de uma espécie de maturação ideológica, ou da influência de pensadores europeus, mas foi também uma imposição dos acontecimentos políticos”. A implantação do Estado Novo em novembro de 1937, prossegue Boris Fausto, impulsionou os “ideólogos do regime a estabelecer distinções, com objetivos práticos. Tratava-se não só de esclarecer os métodos e as finalidades da ditadura estadonovista como também de separar o governo Vargas do movimento fascista, encarnado pela Aliança Integralista Brasileira (AIB)”. Cf. FAUSTO, 2001, pp. 7 a 12.

4 Ver FAUSTO, 2001, pp. 16 e 17.

5 FAUSTO, 2001, p. 18.

Os católicos tiveram considerável êxito nos anos 30 e 40, contando com o apoio de um cético Getúlio que sabia, entretanto, instrumentalizar a religião. Isso ficou demonstrado logo após a revolução de 1930, por meio do espetáculo simbólico da inauguração da estátua do Cristo Redentor no Corcovado e pela introdução do ensino religioso facultativo nas escolas públicas. A Liga Eleitoral Católica (LEC), criada em 1932, teve grande influência na eleição à constituinte de 1933-34 e, mais tarde, em eleições que se seguiram à democratização do país. A LEC tinha por objetivos principais sensibilizar os católicos para os problemas políticos e obter dos partidos e candidatos o compromisso de votar de acordo com os princípios da Igreja, nas questões básicas da religião, da família e da educação. Desse modo, a LEC distinguia entre candidatos que mereciam seu apoio ou pelo menos sua complacência e entre candidatos que eram formalmente vetados⁶.

A corrente dos nacionalistas autoritários, por sua vez, não teve maiores preocupações com alguns temas considerados essenciais pelo pensamento católico; temas como a estabilidade familiar, a condenação ao divórcio e ao aborto, o reconhecimento de efeitos civis para o casamento religioso e a luta pela adoção do ensino religioso no âmbito das escolas públicas, embora, por razões de ordem pragmática, esse último ponto tenha sido levado em conta por Francisco Campos, quando esteve à frente do Ministério da Educação⁷. No pensamento dos autoritários, percebe-se uma eclética influência, com destaque para uma mentalidade cientificista. Cabe ressaltar, contudo, que o cientificismo não levou os autoritários a realizar uma leitura essencialmente determinista do processo histórico, marcada pela inexorabilidade de suas leis. De acordo com Boris Fausto, no leque das influências sofridas pela corrente autoritária se combinavam “o spencerismo, que deu fundamento ao darwinismo social, transplantando para o plano social o princípio de sobrevivência dos mais aptos, aplicado por Darwin ao meio natural; a teoria sociológica de Le Play, destacando a importância social da família e sua dependência material do solo e do clima; o racismo de Lapouge, Gobineau e outros; o positivismo comtiano; as teorias sobre o caráter irracional das massas e o papel das elites, desde Le Bon e Taine a

6 FAUSTO, 2001, p. 66. Ver também p.18.

7 Cf. FAUSTO, 2001, pp.18 e 19.

Mosca e Pareto; a psicologia de Ribot e uma pitada de psicanálise, pelo que se pode inferir das citações de Oliveira Viana”⁸.

Boris Fausto identifica⁹, tendo como marco divisório a grande depressão mundial e a revolução de 1930, duas fases no que diz respeito à constituição e influência do pensamento autoritário no Brasil. A primeira pode ser percebida na década de 1920, quando ocorreu um amadurecimento ideológico por parte dos autores, cuja influência na vida social e política do país ainda era relativa. A segunda fase se caracteriza pelo grande prestígio desfrutado pelos ideólogos autoritários, que passam a exercer importante papel na vida política, genericamente considerada, e na criação de instituições.

É preciso lembrar que não só a crise a nível mundial, mas também a revolução de 1930, levaram a crítica ao liberalismo para o primeiro plano do embate político-ideológico. Os fatos pareciam demonstrar “a falência do capitalismo e do regime liberal a ele associado. Entre os anos 1930-1937, travou-se no país uma batalha entre as principais correntes políticas a que nos referimos [corrente liberal-democrática, corrente de esquerda, corrente de direita]. O pólo da direita que defendia a centralização do poder e a modernização do país, com nuances mais ou menos nacionalistas, acabou prevalecendo, não sem atritos internos cujo maior exemplo foi a iniciativa bem-sucedida das Forças Armadas, com o objetivo de enquadrar os tenentes”¹⁰.

Conforme análise de Boris Fausto¹¹, a disputa política e ideológica travada entre os liberais e os autoritários (defensores da prorrogação do governo provisório de Getúlio Vargas) resulta na revolução constitucionalista de 1932, considerada por seus opositores uma simples revolta oligárquica. Esta tem por finalidades garantir autonomia para os estados e implantar, após a realização de eleições, um regime político liberal. Apesar da derrota paulista, prossegue o historiador, em maio de 1933 são realizadas eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte. Promulgada a nova Constituição em 16 de julho de 1934, Vargas é eleito, pela própria Assembléia Constituinte, para exercer mandato presidencial com término previsto

8 FAUSTO, 2001, p.19.

9 Cf. FAUSTO, 2001, p.20.

10 FAUSTO, 2001, p.21.

11 Ver FAUSTO, 2001, pp.21 e 22.

para 3 de maio de 1938. O período de normalidade constitucional, no entanto, dura pouco, sendo interrompido com o golpe de 10 de novembro de 1937, para o qual Getúlio Vargas conta com o apoio das Forças Armadas e da maioria das elites. Nasce, assim, a ditadura autoritária do Estado Novo (1937-1945), considerada por seus defensores como sendo o regime mais adequado às características do país. Paradoxalmente, o autoritarismo é muitas vezes apresentado, no discurso político e nas formulações intelectuais, como sendo a verdadeira democracia, livre dos partidos e eleições que caracterizam os regimes liberais. Nas palavras de Boris Fausto:

A instituição do Estado Novo representou a vitória dos ideais autoritários e a derrota dos liberais, que concorreram desastrosamente para o golpe. A aventura da insurreição de 1935 marcara o fracasso dos comunistas e o início de uma dura repressão, enquanto o integralismo, como movimento, desapareceria de cena com o arremedo golpista de 1938. Os intelectuais autoritários identificaram-se com o regime por suas características mais evidentes-supressão da democracia representativa, carisma presidencial, supressão do sistema de partidos, ênfase na hierarquia, em detrimento de mobilizações sociais, ainda que controladas. Mais ainda, encontraram na figura de Vargas os traços do presidente ideal, tanto mais que nunca foram defensores de uma solução militar, encarnada em figuras como os generais Dutra e Góes Monteiro¹².

Embora a plena corporificação de uma ideologia nacionalista autoritária só vá ocorrer a partir da década de 1920, por intermédio de autores como Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos, é preciso lembrar que a corrente autoritária teve na figura de Alberto Torres (1865-1917) um inegável precursor. Nesse sentido, Boris Fausto afirma que a inspiração “dos ideólogos autoritários no pensamento de Alberto Torres é nítida. O jovem Oliveira Viana saudou os textos de Torres quando de sua publicação e eles foram uma referência constante no discurso da direita, ao longo do tempo. Mais ainda, figuras ligadas às correntes autoritárias e ao integralismo fundaram em 1932 a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, destinada a difundir suas idéias e a promover debates sociopolíticos. A sociedade atravessou o Estado Novo, desaparecendo quando este caiu, em 1945”¹³.

12 FAUSTO, 2001, p.22.

13 FAUSTO, 2001, p.27. Ver também p.28.

Alberto Torres, que além de político foi magistrado, não esposava inequivocamente uma concepção autoritária. No entanto, pode ser considerado um precursor da corrente autoritária em decorrência de suas críticas ao artificialismo da aplicação das doutrinas liberais no Brasil, e da crença na importância do papel a ser desempenhado pelo Estado no processo de constituição da nação brasileira¹⁴. No que concerne, por sua vez, aos pensadores responsáveis pela corporificação plena, a partir da década de 1920, de uma ideologia nacionalista autoritária no Brasil – ou seja, Oliveira Viana, Azevedo Amaral e Francisco Campos -, Boris Fausto nos ensina que:

“A origem desses autores e suas carreiras são distintas, suas concepções não são idênticas, sendo necessário ainda levar em conta que o pensamento de cada um deles, em maior ou menor grau, variou ao longo do tempo, não tanto quanto ao núcleo de suas idéias, mas quanto à ênfase posta em determinadas questões. Entretanto, há um conjunto de princípios comuns unindo esses autores, de tal forma que a referência a seus textos permite estabelecer o conteúdo essencial do pensamento autoritário no Brasil”¹⁵.

Francisco José de Oliveira Viana (1883-1951) é considerado por Boris Fausto o principal expoente intelectual da corrente autoritária. Foi professor da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro e escreveu uma vasta obra sociológica. Embora não tenha tido uma ostensiva participação política, formulou, após a revolução de 1930 (na qualidade de consultor jurídico do Ministério do Trabalho), o arcabouço da legislação trabalhista e sindical. Sua visão do processo histórico, conforme observa Boris Fausto, era coerente com suas opções políticas e com sua interpretação do passado brasileiro. Censurando o radicalismo na ação política, Oliveira Viana valorizava as mudanças evolutivas e as instituições capazes de promover o equilíbrio na cúpula dos regimes¹⁶.

Antônio José do Azevedo Amaral (1881-1942) formou-se em Medicina, mas atuou fundamentalmente no campo do jornalismo. Ao contrário de Oliveira Viana, defendia o papel progressista das revoluções no processo de evolução dos povos. Boris Fausto nos lembra, no entanto, que a verda-

14 Cf. FAUSTO, 2001, pp. 24 a 27.

15 FAUSTO, 2001, p.28.

16 Cf. FAUSTO, 2001, pp. 28 e 31.

deira revolução, no entendimento de Azevedo Amaral, é aquela deflagrada por uma minoria superior, capaz de despertar a força elementar das massas, ou seja, a ideologia revolucionária esposada por Amaral é incompatível com qualquer forma de insurreição desordenada das massas¹⁷. Malgrado essa e outras divergências, Boris Fausto afirma que Oliveira Viana e Azevedo Amaral “coincideram em uma visão pessimista de nossa formação, na crítica cerrada ao liberalismo, nas propostas de construção nacional. Um e outro conferiram grande importância ao peso do passado, ao que hoje se chamaria a longa duração”¹⁸.

De acordo com a interpretação de Boris Fausto, deve-se reconhecer que Azevedo Amaral, Oliveira Viana e Francisco Campos não só apresentavam uma idêntica avaliação dos tempos em que viviam, como também defendiam propostas idênticas para solucionar os problemas brasileiros. Na obra apenas esboçada da construção nacional, os três identificavam o maior problema do país, visto que tínhamos um povo, mas nos faltava uma identidade nacional. Boris Fausto entende que Azevedo Amaral, Oliveira Viana e Francisco Campos não defendiam em abstrato a superioridade do regime autoritário, ou seja, a “necessidade de tal regime, nos tempos em que viviam, decorria do fato de que o passado histórico brasileiro não gerara uma sociedade solidária e articulada, sendo as fórmulas políticas liberais uma aberração diante desse quadro”¹⁹. O regime autoritário, seguindo tal linha de raciocínio, era visto como o caminho necessário para criar a nação. O nacionalistas autoritários, acrescenta o historiador da Universidade de São Paulo, concebiam “uma modernização do país de cima para baixo, prescindindo das mobilizações populares, especialmente quando não-controladas. A instituição básica destinada a realizar a transformação, nas condições brasileiras, só poderia ser o Estado autoritário, centralizador, dotado de extensos poderes”²⁰.

Tendo abordado a corrente nacionalista autoritária em suas linhas gerais, dedicaremos o próximo item ao exame específico do pensamento de Francisco Campos.

17 Ver FAUSTO, 2001, pp. 28 a 32.

18 FAUSTO, 2001, p.30. Para um mapeamento das divergências entre Oliveira Viana e Azevedo Amaral, ver pp.31 a 38.

19 FAUSTO, 2001, p. 45.

20 FAUSTO, 2001, p. 46.

3. Alguns aspectos da ideologia autoritária de Francisco Campos

Na década de 1930, Francisco Campos se projeta como um dos principais ideólogos da direita no Brasil, ao lado de Oliveira Viana e Azevedo Amaral. Seu pensamento, de acordo com Jarbas Medeiros²¹, pode ser sintetizado em quatro pontos: uma visão apocalíptica da época; uma compreensão da sociedade moderna como sociedade de massa; uma concepção autoritária e antiliberal do Estado; e, por fim, uma apologia das elites, vislumbradas como agentes da história.

Para Francisco Campos²², a revolução de 1930 só se realiza, efetivamente, com o golpe de 10 de novembro de 1937 e a implantação do Estado Novo. Em seu entendimento, consciente de que estava sendo conduzida num caminho errado, toda a nação se incorporou ao movimento revolucionário de 1930. Este, no entanto, foi detido pela reconstitucionalização de 1934, operada segundo os velhos moldes. Com isso voltam os erros, os vícios e os males do falido regime liberal. As contradições do regime, entretanto, apuram a consciência da nação e levam ao desfecho do dez de novembro. O Estado Novo, portanto, resulta de um imperativo de salvação nacional. Em discurso proferido por ocasião do primeiro aniversário da instituição do Estado Novo, Francisco Campos afirma:

O Dez de Novembro não é um marco arbitrariamente fincado no tempo, nem uma criação gratuita da hora que passa. Emerge de um longo passado de erros e falsidades e é uma severa afirmação para o presente e para o futuro, incluindo-se entre as categorias da duração. O Dez de Novembro resulta de cinquenta anos de experiências políticas. Cinquenta anos de constituição acima, constituição abaixo, cinquenta anos de falso sistema representativo, em que os Paracelsos do regime introduziram progressivamente todas as abusões de sua medicina mágica, do mito do sufrágio universal e do espiritismo do voto secreto à nova regra pitagórica da eleição proporcional. Enquanto a mentira, as abusões e o psitacismo parlamentar se assenhoreavam do campo da política, dele se ausentavam, dia a dia, a razão e o sentimento de responsabilidade, a autoridade intelectual e a autoridade moral, a razão, em suma, a cujos mandamentos se organiza em Estado a matéria política que, sem ela, cai

21 *Apud* MALIN e PENCHEL, 1984, p. 577.

22 Ver CAMPOS, 1942, pp.324 e 325.

no domínio das manipulações e das fraudes, passando pelas pseudomorfozes mágicas com que os Paracelsos da política faziam o povo tomar por Juno, ou pelo Estado, a nuvem de palavras, atrás de cujo fantasma se dissimulava a substância dos interesses dos grupos, das igrejas e dos partidos em que se desmembrara a unidade da Nação²³.

Para Campos²⁴, o dez de novembro não configurou um ato de violência, pois o antigo regime era um regime demissionário e caduco, cujos braços senis não conseguiam mais abarcar o tronco do poder. O Estado Novo, conseqüentemente, nasceu como uma imposição do ambiente social e político, caracterizado pelo divórcio entre a Nação e o regime. Em 10 de novembro de 1939, em discurso proferido no Palácio Monroe, em decorrência do segundo aniversário do Estado Novo, Francisco Campos sentencia:

O dez de novembro não foi o ato de um partido, de um grupo ou de uma facção política. Foi apenas o registro, pelos responsáveis dos destinos do país, da votação popular, despida de formalidade, mas espontânea, clara e inconfundível, traduzida no rumor, que se propagou por todo o Brasil, nas vésperas do ato culminante do regime extinto, de que nos aproximávamos de um fim e de um começo.

Talvez nunca na história um acontecimento de tais proporções se haja representado na consciência popular com a antecipação e a lucidez com que o povo brasileiro representou, previu e antecipou o dez de novembro. Não foi um improviso, uma surpresa, um episódio. O dez de novembro, como todos os grandes acontecimentos, teve a sua geração e a sua história. A decomposição do regime extinto não se consumou em um dia. Foi um longo processo, entrecortado de sobre-saltos e de crises, e que encontrou o seu fim na atmosfera de indiferença, de estagnação espiritual e de apatia pública em que se processaram os últimos debates do regime extinto – debates sem auditório e sem paixão, debates sem público, cujos temas e cujas idéias não correspondiam a realidades políticas, econômicas e espirituais; temas e idéias que fatos, acontecimentos e revoluções, de alcance e repercussão universal, haviam privado de sentido, de substância e de valor; temas e idéias em torno dos quais já se havia estendido há muito o deserto do ceticismo e do desinteresse público.

23 CAMPOS, 1941, p.219.

24 Cf. CAMPOS, 1941, pp. 219 e 220.

O regime não poderia, evidentemente, continuar, como sem D. Quixote não poderia ser continuado o romance de D. Quixote²⁵.

O dez de novembro, para Francisco Campos²⁶, configura o elo final de uma extensa cadeia de acontecimentos, afinal, as raízes de um regime devem ser pesquisadas no passado, de forma que a fisionomia do novo regime se configura e se delinea por entre a decomposição do regime anterior. O dez de novembro, portanto, não representa uma fenda ou interrupção na história. Pelo contrário, significa um crescimento, uma continuação, ou seja, o amadurecimento do passado em presente, assim como da experiência em razão e lucidez. O Estado Novo, expressão dos anseios populares e criação da nossa própria história, surge das profundas raízes da vontade nacional de perseverar em ser uma unidade territorial, política e moral, em suma, uma nação. Sendo assim, acrescenta Campos:

O Estado Novo não se filia, com efeito, a nenhuma ideologia exótica. É uma criação nacional, eqüidistante da licença demagógica e da compreensão autocrática, procurando conciliar o clima liberal, específico da América, e as duras contingências da vida contemporânea, cheia de problemas e de riscos e varrida de ondas de inquietação e de desordem, instável no seu equilíbrio, obrigado a criar novas formas para o trabalho, a produção, a distribuição dos bens, o manejo do capital e da moeda, e, sobretudo, as novas configurações políticas, sociais e morais em que o turbilhão de idéias, de sentimentos e tendências encontre o seu estado de satisfação e repouso²⁷.

Francisco Campos vê o Estado Novo como um Estado “nacional e popular, criado pela Nação e para a Nação, pelo povo e para o povo”²⁸. Faz questão de frisar, no entanto, que o novo regime não foi criado do nada, o que significa dizer que se conservou e desenvolveu aquilo que havia de bom no “velho Brasil”, no Brasil imperial e republicano, no que concerne aos seus costumes, ao clima de benignidade contrário a qualquer extremo, à tutela das liberdades individuais e coletivas, ao clima jurídico, etc.²⁹.

25 CAMPOS, 1941, p. 227.

26 Cf. CAMPOS, 1941, pp. 228 e 229.

27 CAMPOS, 1941, p. 229.

28 CAMPOS, 1941, p. 230.

29 Cf. CAMPOS, 1941, p. 230.

Ao abordar a democracia, Francisco Campos trabalha com uma distinção/oposição entre democracia formal e democracia substantiva, a partir da observação de que o termo democracia não tem um conteúdo definido³⁰. Desse modo, os valores implícitos no conceito de democracia são cambiantes em função dos tipos de civilização e de cultura. A democracia reinante ao longo do século XIX, por exemplo, se fundava nos princípios que começaram a se tornar explícitos no fim do século XVIII, se configurando como uma atitude de revolta contra a ordem estabelecida. As cartas políticas, continua Campos, elaboradas sob a influência das idéias predominantes na passagem do setecentos para o oitocentos se restringiam a organizar a luta dos cidadãos contra o poder. O núcleo das constituições era a declaração de direitos e de garantias individuais. O grande inimigo, prossegue Francisco Campos, era o poder ou o governo, daí a necessidade de limitar sua ação. De acordo com tal perspectiva, conclui, as constituições tinham “um caráter eminentemente negativo: declaravam os limites do governo ou o que não era permitido ao governo restringir ou limitar, e esta última era, precisamente, a declaração das liberdades individuais. Esta concepção da democracia correspondia a um momento histórico definido, em que o indivíduo só podia ser afirmado pela negação do Estado”³¹.

O clima político, contudo, se modificou em decorrência das transformações operadas no mundo pelas revoluções industriais, técnicas e intelectuais. O conceito negativo da democracia, observa Francisco Campos, se mostrou, assim, inadequado aos novos ideais da vida. A liberdade individual e as suas garantias são meros ideais negativos, que não asseguram aos indivíduos nenhum bem concreto nas esferas econômica, moral, intelectual e política. Numa época de modificações na técnica da vida e de conquistas nos campos material e moral, o principal problema, assevera Campos, consiste em garantir ao maior número de pessoas acesso aos benefícios das referidas modificações e conquistas. No novo quadro que se apresenta, o problema constitucional exige a inversão do conceito de democracia próprio do século XIX. Na lição de Francisco Campos:

O problema constitucional não era mais o de definir negativamente a esfera da liberdade individual, o de organizar o poder ao serviço dos novos ideais

30 Cf. CAMPOS, 1941, pp. 307 a 310.

31 CAMPOS, 1942, p. 308.

da vida. Não era mais o caso de se definir de modo puramente negativo os direitos do indivíduo, mas de atribuir aos indivíduos os direitos positivos por força dos quais se tornassem acessíveis a eles os bens de uma civilização eminentemente técnica e de uma cultura cada vez mais extensa e voltada para o problema da melhoria material e moral do homem. Daí o novo aspecto de que vieram a revestir-se as novas cartas constitucionais. Elas perderam o caráter negativo e polêmico, assumindo, de modo eminente, caráter positivo e construtivo. Na declaração de direitos, a parte negativa tende cada vez mais a restringir-se, ao mesmo tempo que o conceito do poder ou do Estado assume outra significação. O problema constitucional não é mais o de como prender e obstar o poder, mas o de criar-lhe novos deveres e aos indivíduos novos direitos. O poder deixa de ser o inimigo para ser o servidor; o cidadão deixa de ser o homem livre ou o homem em revolta contra o poder para ser o titular de novos direitos positivos e concretos, que lhe garantam um justa repartição dos bens da civilização e da cultura³².

Seguindo essa linha de raciocínio, Francisco Campos acrescenta que os novos direitos constituem a essência da declaração constitucional de direitos. Anteriormente, a declaração negativa da liberdade só dava ao indivíduo o direito de não ser incomodado pelo Estado. Agora, ao contrário, admite-se que o indivíduo tem direito a serviços e bens, e o Estado, em contrapartida, tem o dever de garantir e promover o governo de tais serviços e bens. Entre os novos direitos, Campos cita o direito à atividade criadora, o direito ao trabalho, o direito a um razoável padrão de vida, o direito à segurança contra os azares e infortúnios da vida (desemprego, acidente, doença, velhice,...) e, principalmente, o direito à educação.

As instituições democráticas, apregoa Francisco Campos, devem ser transformadas no sentido de dar efetividade aos novos direitos. O poder do Estado, conseqüentemente, há de ser muito maior do que o poder atrofiado pelo conceito negativo da democracia vigente no século XIX. Com o intuito de assegurar efetivamente aos indivíduos o gozo dos novos direitos, observa Campos, o Estado

precisa de exercer de modo efetivo o controle sobre todas as atividades sociais, a economia, a política, a educação. Uma experiência centenária demonstrou

32 CAMPOS, 1942, p. 308.

que o direito negativo de liberdade não dava efetivamente o direito a nenhum desses bens sem os quais já não é hoje possível conceber a vida humana. O princípio de liberdade deu em resultado o fortalecimento cada vez maior dos fortes e o enfraquecimento cada vez maior dos fracos. O princípio de liberdade não garantiu a ninguém o direito ao trabalho, à educação, à segurança. Só o Estado forte pode exercer a arbitragem justa, assegurando a todos o gozo da herança comum da civilização e da cultura³³.

Como desdobramento daquilo que denomina de novo conceito da democracia, Francisco Campos defende a restrição do direito de voto, se insurgindo contra o “mito do sufrágio universal”. De acordo com seu entendimento, como os novos ideais democráticos aumentam a área de ação do Estado e dele exigem um controle mais direto da vida nacional – os problemas do governo se tornam cada vez mais complexos. Consequentemente, o sufrágio universal se revela um meio inadequado para a aferição e a crítica das decisões políticas, visto que estas se concretizam em regiões inacessíveis à competência ordinária do eleitorado. Dentro dessa lógica, prossegue Francisco Campos, a questão principal não é alargar o sufrágio (atribuindo a todos o direito de voto ou submetendo à competência do corpo eleitoral a totalidade dos problemas de governo), mas sim organizá-lo, reduzindo-o “à sua competência própria, que é a de pronunciar-se apenas sobre o menor número de questões e particularmente apenas sobre as questões mais gerais e mais simples”³⁴.

Os partidos políticos também são objeto de uma violenta crítica de Francisco Campos, que vê nas democracias de partidos a expressão da guerra civil organizada e codificada. Entre os quadros partidários e o sentimento e a opinião do país, acentua Campos, não existia mais a menor correspondência. Os partidos, desaparecido seu conteúdo e espírito, se transformaram em instrumentos mecânicos de manipulação eleitoral, sendo evocados para legitimar privilégios e interesses de indivíduos e grupos empenhados na conquista ou na conservação do poder. Considerando a democracia de partidos um perigo para a paz e a ordem públicas, Francisco Campos leciona:

33 CAMPOS, 1942, p.310.

34 CAMPOS, 1941, p.311.

Se a democracia de partidos já não comportava a luta política própria da época democrática e liberal, as novas formas de antagonismo político, peculiares ao nosso tempo, agravaram de modo impressionante os perigos que a democracia de partidos representa para a ordem e a paz pública.

Com efeito, contrastando com os antagonismos da época democrática e liberal, os quais podiam desenvolver-se sem graves perigos para a ordem e a paz pública, mediante os processos clássicos da discussão e da propaganda, porque à base e como limite da oposição política existia o reconhecimento, pelos contendores, dos postulados e das convenções fundamentais do regime, o antagonismo entre as novas formações partidárias do nosso tempo reveste um caráter polar ou absoluto, não existindo terreno comum de mediação ou entendimento entre a extrema esquerda e a extrema direita.

O uso da violência, como instrumento de decisão política passou para o primeiro plano, relegando os processos tradicionais de competição, e, onde quer que se abra a perspectiva dessa luta, torna-se imprescindível reforçar a autoridade executiva, única cujos métodos de ação podem evitar o conflito ou impedir que ele assuma a figura e as proporções da guerra civil³⁵.

Como foi dito anteriormente, Francisco Campos opõe democracia formal e democracia substantiva. A primeira configura o conceito negativo da democracia, predominante ao longo do século XIX, época na qual o problema constitucional era restringir o poder, tendo as constituições um caráter eminentemente negativo. A democracia substantiva, por sua vez, representa uma evolução, configurando o que Campos entende ser o novo conceito da democracia. De acordo com este, o problema constitucional está relacionado à criação de novos direitos para o indivíduo e, conseqüentemente, novos deveres para o Estado. As cartas constitucionais, sendo assim, assumem um caráter positivo e construtivo.

A distinção / oposição democracia formal versus democracia substantiva se desdobra na diferenciação entre máquina democrática e ideal democrático. Em função deste último binômio, Francisco Campos se insurge contra todos aqueles para os quais a democracia não se define pelos seus valores ou finalidades, mas sim pelos meios, pelos processos, em suma, pela máquina. O autor da Carta de 1937 acentua que a máquina democrática não tem nenhuma relação com o ideal democrático, podendo gerar,

35 CAMPOS, 1942, p. 295.

inclusive, o inverso da democracia ou do ideal democrático. Sendo assim, “não haverá ninguém de boa fé que dê como democrático um regime pelo simples fato de haver sido montada, segundo todas as regras, a máquina destinada a registrar a vontade popular. Seja, porém, qual for a técnica ou a engenharia de um governo, este será realmente democrático se os valores que lhe inspiram a ação decorrem do ideal democrático”³⁶.

Para Campos, em verdade, a máquina democrática (os expedientes democráticos) nem sempre produz o ideal democrático, que se consubstancia na abolição do privilégio, na igualdade de oportunidades para todos, na ampla difusão dos bens materiais e morais oriundos do progresso da civilização e da cultura, etc. Aliás, muito pelo contrário: o que se verifica, segundo Francisco Campos, é que quanto mais o maquinismo democrático se aperfeiçoa e se complica, mais “se dificulta ao povo não somente a participação nos processos de governo, como a sua inteligibilidade ou a sua compreensão pela maioria do país. Entre o povo e o governo multiplicam-se os intermediários, indivíduos e grupos, profissionalmente especializados na manipulação de imensa e complexa máquina de governo, de cujo funcionamento resulta, precisamente, o contrário da promessa democrática”³⁷.

Na interpretação de Francisco Campos, a máquina democrática, em toda parte objeto da desconfiança do povo, é um instrumento que garante a perpetuação de interesses e privilégios. A máquina democrática, portanto, nada tem a ver com o ideal democrático, que, inclusive, é por ela burlado e indefinidamente adiado. Pode-se mesmo concluir que para se reivindicar o ideal democrático é preciso quebrar a máquina democrática, pois esta impõe resistências ao livre curso do primeiro. A crítica de Campos aos expedientes da democracia formal, isto é, à redução da democracia a um simples formalismo de processo, é aprofundada na seguinte passagem:

A igual oportunidade para todos reduz-se apenas à igualdade do sufrágio. O boletim de voto é o direito do homem. Os demais direitos, os direitos substantivos, o direito ao trabalho, à saúde, à segurança, ao bem estar, tudo isto se pressupõe adquirido se o cidadão adquiriu o direito de voto. A participação de todos nos bens da civilização e da cultura se resume apenas num pedaço

36 CAMPOS, 1942, p. 329.

37 CAMPOS, 1942, p.329.

de papel, em que cada um pode escrever um nome. Depositado o boletim de voto, cessam as relações entre o cidadão e o Estado.

Em cem anos de tentativas e de experiências democráticas, multiplicaram-se os mecanismos destinados a tornar efetiva a democracia: o sufrágio universal, o sistema parlamentar, o voto secreto, o sufrágio feminino, a iniciativa, o referendun, a legislação direta, o recall, o princípio de rotatividade nos cargos eletivos, e muitos outros expedientes, artifícios e combinações. Nenhum desses métodos, porém, deu como resultado a abolição de privilégios, nenhum deles assegurou a igualdade de oportunidade e a utilização das capacidades, ou infundiu nos governos maior sentimento de honra, de dever ou de retidão, elementos essenciais do ideal democrático³⁸.

Ao contrapor democracia formal e democracia substantiva, assim como máquina democrática e ideal democrático, Francisco Campos aponta o divórcio entre a democracia e o liberalismo. O sistema democrático liberal, acusado de ensinar um novo feudalismo econômico e político, é, portanto, o alvo principal de seu ataque.

Francisco Campos entende que o liberalismo político e econômico conduz ao comunismo. Este “se funda, precisamente, sobre a generalização à vida econômica dos princípios, das técnicas e dos processos do liberalismo político”³⁹. A dialética marxista, continua, tem por princípio a idéia de que a anarquia liberal leva necessariamente à implantação do comunismo. Marx, contudo, não poderia prever a revolução que ocorreria no pensamento político do século XX, impedindo a revolução comunista. Para Campos, o “grande pensamento político, afirmativo e orgânico, que se substituiu ao ceticismo liberal, interrompeu o processo de decomposição, que Marx postulava como necessário e fatal. Suprimidas as condições criadas pelo liberalismo à implantação do comunismo, o marxismo perdeu a sua atualidade, passando ao rol das teorias caducas em que foi tão fértil o estúpido século XIX”⁴⁰.

Se o liberalismo gera o comunismo, o corporativismo, ao contrário, mata o comunismo, na medida em que interrompe o processo de decomposição do mundo capitalista, processo visto por Marx como uma con-

38 CAMPOS, 1942, p.330.

39 CAMPOS, 1942, p.315.

40 CAMPOS, 1942, p.315.

seqüência necessária da anarquia liberal. No entendimento de Francisco Campos, o corporativismo – inimigo do comunismo e, conseqüentemente, do liberalismo – é a barreira que o mundo contrapõe à “inundação moscovita”. Campos enfatiza, no entanto, que o corporativismo é inimigo do liberalismo, e não da liberdade. Esta, acredita, encontra proteção na organização corporativa:

A liberdade na organização corporativa é limitada em superfície e garantida em profundidade. Não é a liberdade do individualismo liberal. É a liberdade da iniciativa individual dentro do quadro da corporação. A corporação, que representa determinada categoria de produção, tem, igualmente, a sua liberdade, e a do indivíduo é limitada por ela. A organização corporativa é a descentralização econômica, isto é, o abandono pelo Estado da intervenção arbitrária no domínio econômico, da burocratização da economia (primeiro passo avançado para o comunismo), deixando à própria produção o poder de organizar-se, regular-se, limitar-se e governar-se. Para isto é necessário que o Estado delegue funções de poder público às corporações. A descentralização pelas corporações não implica, pois, a indiferença do Estado pela economia. Cada corporação representa um setor da economia nacional; só, porém, o Estado, que não tem interesse particularista, está em condições de representar o interesse nacional e de exercer, portanto, o poder de arbitragem entre os interesses de categorias ou de setores da economia nacional. O Estado assiste e superintende, só intervindo para assegurar os interesses da Nação, impedindo o predomínio de um determinado setor da produção em detrimento dos demais⁴¹.

Para Campos, as corporações representam os interesses, enquanto o Estado representa a justiça, de forma que somente os interesses justos encontram proteção nos quadros do Estado. No liberalismo econômico, ao contrário, a liberdade se reduz à liberdade individual, convertida em liberdade para os fortes, visto que, onde falta a justa arbitragem, a medida da liberdade passa a ser a força. No âmbito do liberalismo, a vida econômica tem como único fator regulador a vontade dos fortes, daqueles que constituem o seu feudo graças à espoliação ou às conjunturas favoráveis do livre jogo econômico⁴².

41 CAMPOS, 1942, p.316.

42 Cf. CAMPOS, 1942, p.316.

Se no Estado liberal, conclui Francisco Campos, o poder econômico governa a Nação por detrás dos bastidores e sem responsabilidade, porque seu poder não tem expressão legal, na organização corporativa, em contrapartida, o poder econômico adquire expressão legal. Sendo assim, “não precisa negociar e corromper, insinuar-se nos interstícios ou usar de meios oblíquos e clandestinos. Tendo o poder, tem a responsabilidade, e o seu poder e a sua responsabilidade encontram limite e sanção no Estado independente, autoritário e justo”⁴³.

Um outro aspecto relevante para caracterizar o pensamento autoritário de Francisco Campos está relacionado à sua visão extremamente negativa acerca do papel e da importância dos parlamentos. Conforme nos lembra Boris Fausto⁴⁴, Campos destaca o anacronismo dos parlamentos, considerando-os um produto ultrapassado das revoluções populares do século XVIII, e defende a monopolização do trabalho legislativo nas mãos da administração pública.

Para Francisco Campos, portanto, a tese segundo a qual a função legislativa cabe exclusivamente ao parlamento não passa de uma ficção, de um anacronismo ideológico. Nesse sentido, o referido jurista se mostra um entusiasta do instituto da legislação delegada, cujo campo, afirma, se alarga dia a dia. A Constituição de 16 de julho de 1934 é objeto de uma violenta crítica, porque em seu art. 3º proibia expressamente a delegação legislativa. A Constituição de 10 de novembro de 1937, ao contrário, atende à realidade e se adequa a uma prática que se tornou universal, a partir do momento em que permite expressamente a delegação do poder legislativo. De acordo com Francisco Campos:

Não há hoje nenhuma controvérsia relativa à incapacidade do corpo legislativo para a legislação direta. É a sobrevivência de um órgão às condições que o geraram. No século passado, o papel do Estado era, antes de tudo, negativo: intervir o menos possível. O parlamento era um órgão eminentemente político, cuja função não era uma função técnica, mas política: controlar o governo e servir de órgão autorizado de expressão da opinião pública. A legislação se limitava a regular questões gerais e simples. Ora, a atividade parlamentar sofreu duas modificações radicais. A primeira delas no seu caráter represen-

43 CAMPOS, 1942, p.318.

44 Ver FAUSTO, 2001, p.54.

tativo ou como órgão de expressão da opinião pública. Com o vertiginoso progresso das técnicas de expressão e de comunicação do pensamento, o parlamento perdeu a sua importância como fórum da opinião pública. Esta hoje se manifesta por outros meios mais rápidos, mais volumosos e mais eficazes. A opinião desertou os parlamentos, encontrando outros meios de expressão. Ela não só deixou de exprimir-se pelos parlamentos, como colocou a estes sob o controle dos meios de formação e de expressão da opinião pública. As salas das assembléias legislativas não comportam mais a opinião pública de hoje: o volume desta exige outros espaços mais amplos.

Por sua vez, mudaram as funções do governo; de negativas passaram a positivas. A legislação é hoje uma imensa técnica de controle da vida nacional em todas as suas manifestações. A legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político de quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios, para assumir um caráter eminentemente técnico⁴⁵.

Os processos parlamentares continuaram os mesmos, acrescenta Francisco Campos, enquanto a função dos parlamentos se tornou muito mais difícil e complexa. Com isso, os parlamentos se mostram inaptos às novas funções que pretendem exercer. Capacidade política, prossegue Campos, não implica capacidade técnica, e a tarefa legiferante exige no século XX o concurso de vários conhecimentos e de várias técnicas. Diagnosticada a incapacidade do parlamento para legislar, o que se vê no mundo inteiro é um movimento para retirar do seu âmbito a iniciativa da legislação, aumentando, em contrapartida, o campo da delegação de poderes⁴⁶.

Francisco Campos entende que o crescimento do governo, principalmente nas primeiras décadas do século XX, justifica a universalização da legislação delegada. Como o Estado deixou de ser o guarda noturno, assumindo funções de criação e de controle em todos os setores da atividade humana, a legislação não mais se limita a definir direitos individuais. Pelo contrário: ela se transformou em uma imensa técnica que controla a vida nacional em todas as suas manifestações. Sendo assim, continua Campos, a educação, a saúde pública, o comércio, a indústria, as novas técnicas de comunicação, os serviços públicos, etc, formam um campo imenso que requer a intervenção do governo ou mesmo a sua ação direta. Nessas cir-

45 CAMPOS, 1942, p.304.

46 Cf. CAMPOS, 1942, pp. 305 e 306.

cunstâncias, a legislação delegada se torna um imperativo, pois “o parlamento não dispõe de tempo, nem a sua organização, nem os seus processos de trabalho são adequados a uma tarefa para cujo desempenho se exigem condições especiais, que não podem encontrar-se reunidas em um corpo político, cujo recrutamento se faz de pontos de vista inteiramente estranhos à competência que lhe é delegada pelas constituições”⁴⁷.

Dentro dessa lógica, pode-se afirmar que a competência natural do parlamento é a política legislativa, enquanto a técnica legislativa configura a competência natural do executivo, ou seja, a função legislativa específica ao congresso se reduz à discussão dos princípios gerais, ao estabelecimento dos lineamentos gerais. Contrariamente, a legislação direta, os detalhes específicos da legislação, dizem respeito à área de atuação do executivo. Citando literalmente exemplo dado por Harold Lasky – curiosamente um defensor das instituições liberais – Francisco Campos⁴⁸ endossa a opinião segundo a qual quinhentas ou seiscentas pessoas podem perfeitamente discutir a conveniência da nacionalização da propriedade da terra; não poderão, contudo, discutir os pormenores exatos que deverão reger o processo de nacionalização. Para Campos, não há dúvida, as objeções à delegação do poder legislativo são de ordem meramente teórica ou ideológica:

Fundam-se no princípio da divisão dos poderes considerado tão fundamental em ciência política como o postulado de Euclides em geometria. Os ideólogos da divisão dos poderes querem que exista uma mecânica racional do governo, a qual poderia ser deduzida de dois ou três postulados fundamentais. Por este processo se obtém, efetivamente, a racionalização realizada no vazio ou à custa da substância concreta e histórica ou da experiência real do governo. Ora, o governo existe realmente; a sua existência é histórica e concreta e não da categoria da existência puramente lógica dos entes de razão ou das nebulosas verbais que os filósofos costumam propor como substitutivos às verificações mais ou menos amargas da experiência⁴⁹.

Em síntese, Francisco Campos entende que a distribuição de funções entre os poderes obedece a influências de ordem contingente e histórica, e

47 CAMPOS, 1942, p. 343.

48 Cf. CAMPOS, 1942, p.345.

49 CAMPOS, 1942, p.345.

não a uma lei natural e eterna. O parlamento, conseqüentemente, não possui um direito natural à legislação, isto é, legisla apenas na medida das suas forças e das suas competências. A divisão dos poderes, continua o autor da Carta de 1937, é um expediente, logo, pertence ao campo do empírico, e não do racional ou do absoluto. Enfatizando a referida historicidade da divisão de poderes, Francisco Campos conclui:

A mecânica política não é a mecânica de Newton. A massa dos poderes gravita para os órgãos do governo segundo razões de conveniência, de utilidade e de adequação, que não podem cifrar-se em fórmulas algébricas. Cada época tem a sua divisão de poderes, e a lei do poder é, em política, a da capacidade para exercê-lo. Por maior que sejam os poderes atribuídos a um órgão, ele só os exercerá na medida da sua força ou da sua capacidade. E se o resíduo que ele deixa é de poderes úteis ou necessários, os ideólogos podem estar certos de que outro órgão se apresentará para exercê-los. Uma lei inflexível da política é a que não permite a existência de vazios no poder: poder vago, poder ocupado. Se o parlamento, por motivos que não está na sua alçada remover, não pode legislar sobre determinadas matérias com a urgência, a minúcia, a propriedade e a técnica que elas requerem, é necessário que outro poder tome a seu cargo a tarefa, cuja realização o bem público exige⁵⁰.

Tendo examinado alguns aspectos que caracterizam o pensamento autoritário de Francisco Campos, no próximo item vamos ver como esse pensamento se concretiza em dois diplomas legislativos de grande relevância na história constitucional brasileira: a Carta de 10 de novembro de 1937 e o Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

4. A Constituição de 10 de novembro de 1937 e o Ato Institucional de 9 de abril de 1964

O pensamento de Francisco Campos, segundo observação de Jarbas Medeiros⁵¹, o credenciaria para montar o arcabouço jurídico-institucional do Estado Novo. De fato, Campos redigiu a Constituição de 10 de novem-

50 CAMPOS, 1942, p.346.

51 Cf. MALIN e PENCHEL, 1984, p.577.

bro de 1937. De acordo ainda com Jarbas Medeiros⁵², a Carta de 1937 apresenta, entre outras, as seguintes características:

- a prevalência da União Federal sobre os estados e municípios;
- a superioridade do Executivo em relação aos demais poderes do Estado;
- a primazia dos interesses estatais em relação aos interesses dos indivíduos e das associações intermediárias;
- limitação dos direitos e garantias individuais na medida dos interesses da ordem política e social;
- estabelecimento da censura prévia à imprensa;
- compromisso, na ordem econômica, entre a iniciativa privada e a organização corporativa da economia;
- consagração da legislação social e trabalhista no texto constitucional, com a proibição das greves;
- previsão da nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia, assim como das indústrias básicas ou essenciais para a defesa econômica ou militar da nação;
- manutenção do estado de guerra e criação do estado de emergência;
- declaração, nas disposições transitórias e finais, do estado de emergência em todo o país;
- autorização para que o presidente da República expedisse decretos-leis, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional.

Sempre se repetiu que a Constituição brasileira de 10 de novembro de 1937 sofreu a influência da Constituição polonesa promulgada em 23 de abril de 1935, o que fez, inclusive, com que a Carta de 1937 fosse pejorativamente denominada de “polaca”. Walter Costa Porto⁵³ esclarece esse ponto, mapeando algumas diferenças e semelhanças entre as referidas constituições do Brasil e da Polônia.

Uma diferença fundamental reside no fato de que a Constituição polonesa de 1935 estabelecia que o Presidente não seria responsável por seus atos oficiais, enquanto a Constituição de 1937, ao contrário, determinava, em seu art. 85, que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra a existência da União, a Constituição, o livre exercício dos poderes políticos, a probidade adminis-

52 Apud MALIN e PENCHEL, 1984, p.578, e, também, MONTEIRO, 1981, pp. 206 e 207.

53 Vide PORTO, 1999, pp. 24 a 26.

trativa, a guarda e emprego dos dinheiros públicos, e a execução das decisões judiciais. Divergências também são apontadas, acrescenta Walter Costa Porto, no “capítulo da organização do governo, na demissibilidade dos ministros, nos direitos de elegibilidade, nas imunidades parlamentares, na elaboração legislativa, no controle da constitucionalidade das leis”⁵⁴.

No que concerne às proximidades entre a Constituição polonesa de 1935 e a Constituição brasileira de 1937, merece destaque a forma pela qual é ressaltada sem nenhuma dissimulação, usando as palavras de Walter Porto, a proeminência do Poder Executivo em ambos os textos. A Constituição polonesa, em seu art.2º, determinava que a autoridade única e individual do Estado se concentra na pessoa do Presidente da República. A Carta de 1937, por sua vez, estabelecia em seu art. 73: “O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do País”. A convergência entre as leis fundamentais prossegue, acrescenta Walter Porto, no que diz respeito ao poder do Presidente para adiar as sessões do Parlamento e dissolver o Legislativo, no que concerne à iniciativa das leis, no que se refere aos prazos para exame do Orçamento pelo Congresso, no que se relaciona às disposições acerca do Estado de sítio ou de emergência, etc.⁵⁵.

Paulino Jacques entende que a Carta de 1937 manteve as conquistas econômico-sociais da Constituição de 1934, embora tenha restringido suas conquistas políticas. Em seu Curso de Direito Constitucional, o antigo professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro inventaria as principais inovações – quanto à forma e quanto à substância – trazidas pela Constituição do Estado Novo, qualificada como uma Carta tipicamente autoritária que, rompendo com nossa tradição democrática, inaugurou uma verdadeira “ditadura de direito”. Na lição de Paulino Jacques⁵⁶, as inovações principais foram as seguintes:

54 PORTO, 1999, p.25.

55 Cf. PORTO, 1999, pp. 25 e 26. Esse autor aborda ainda um aspecto normalmente esquecido: a aproximação entre os textos da Carta de 1937 e da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891. Para um exame desse ponto, vide PORTO, 1999, pp. 26 a 29.

56 Ver JACQUES, 1987, p.66.

(a) inovações quanto à forma:

- estatuto outorgado ao invés de votado;
- supressão do nome de Deus no preâmbulo;
- substituição do título clássico “Do Poder Executivo” pelo título “Do Presidente da República”;
- criação do capítulo “Da Defesa do Estado”;
- mudança do nome do Senado para Conselho Federal.

(b) inovações quanto à substância:

- moderação da autonomia dos Estados-membros (arts. 6º - 10);
- ampliação da autoridade e do mandato do Presidente da República (arts. 73 – 80);
- alteração da composição do Conselho Federal (arts.50 – 56);
- criação do Conselho de Economia Nacional (arts.57-63);
- restrição da autonomia do Congresso (arts.64-65);
- restrição da autonomia do Poder Judiciário (art. 96, parágrafo único);
- substituição do estado de sítio pelo estado de emergência, com restrição das garantias individuais (arts. 166-170);
- restauração de pena de morte (art.122, item 13);
- previsão da realização de plebiscito para aprovar a Constituição outorgada (art. 187);
- renovação do mandato do presidente da República até a realização do plebiscito (art.175);
- dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas estaduais e das Câmaras Municipais (art. 178);
- decretação do estado de emergência (art.186).

Francisco Campos, embora com certa ambigüidade (lembre-se de sua afirmação⁵⁷, no início de 1938, segundo a qual o Estado brasileiro, sendo democrático, é também autoritário...), defende o caráter democrático da Constituição de 1937, o que se explica em função da dicotomia, com a qual trabalha, que contrapõe democracia formal e democracia substantiva. Apegado a esta diferenciação, e defendendo a idéia de uma democracia substantiva, Campos assevera:

57 Cf. CAMPOS, 1942, p.334.

A Constituição é de inspiração puramente democrática, presente em todos os seus capítulos, particularmente no que se refere à ordem econômica, à educação e cultura, às garantias e direitos individuais. O povo é a entidade constitucional suprema: tudo na Constituição se organiza e dispõe no sentido de lhe assegurar a paz, o bem estar e a participação em todos os bens da civilização e da cultura. Para isto se tornava necessário, certamente, no tocante ao conceito da liberdade individual, reintegrá-lo na sistemática do Estado. Para o liberalismo, com efeito, a doutrina do Estado era uma doutrina do Estado sem Estado. Este tinha por fim exclusivo a proteção das pretensões ou, como se denominavam estas, das liberdades individuais. Os valores da vida nacional, valores materiais e morais, não tinham carta de direitos. No Estado-Nação, a par dos direitos individuais, são reconhecidos os direitos da nação ou do povo, que limitam os direitos ou as liberdades individuais, tomando o bem público como pressuposto obrigatório do governo. Esta a democracia substantiva, oposta à democracia formal; este, o ideal democrático, contraposto à máquina democrática⁵⁸.

A posição de Francisco Campos, evidentemente, é insustentável. Ao valorizar e defender a lei fundamental de 1937, pretente, como observam Paulo Bonavides e Paes de Andrade, demonstrar “o indemonstrável, ou seja, o caráter democrático da Carta outorgada”⁵⁹. A Constituição de 1937 é de cunho eminentemente autoritário, tendo se destinado, como afirma Celso Ribeiro Bastos⁶⁰, a institucionalizar o regime político autoritário implantado em dez de novembro daquele ano.

58 CAMPOS, 1942, p.332.

59 BONAVIDES e ANDRADE, 1989, p. 338.

60 Cf. BASTOS, 1999, pp.118 e 119. Embora não haja espaço, nos reduzidos limites de nosso artigo, para enfrentar essa polêmica, cabe lembrar que Francisco Martins de Souza nega a referida institucionalização operada pela Constituição de 1937. Em seu entendimento: “O Estado Novo teve como doutrina-modelo a Carta de 1937, autoritária e reformadora. Não se ateuve porém, a tal doutrina, mas seguiu rumo próprio, procurando manter-se equidistante do sistema liberal democrata e dos sistemas totalitários vigentes na Europa. O seu autoritarismo podia prescindir das inovações de Francisco Campos, porquanto alicerçado em outra Carta Constitucional, esta a de Júlio de Castilhos, para o Rio Grande do Sul, e na prática daquele regime por mais de três decênios.

Getúlio Vargas não aceitou a institucionalização concebida por Francisco Campos e nunca cuidou de efetivá-la. No Estado Novo não estruturaram nem o Parlamento (Câmara dos Deputados e Conselho Federal, no plano nacional; assembleias legislativas e câmaras municipais, nos Estados) nem o Conselho de Economia Nacional”. *Apud* JAIME, 2000, p.130.

Tendo em mente, por exemplo, os decretos-leis, os estados de emergência, a suspensão dos direitos e garantias individuais, o colégio eleitoral para a escolha do Presidente da República, Paulo Bonavides e Paes de Andrade, em sua História Constitucional do Brasil, evidenciam a semelhança dos dispositivos constitucionais de 1937 com aqueles de que lançaram mão os governos do período pós-64. Sendo assim, indagam o que torna possível a aproximação entre momentos tão diferentes da história brasileira, como foram o Estado Novo e o movimento de 1964, para em seguida afirmar que:

a resposta deve ser encontrada no fato de que a Constituição de 1937 foi o germe (o Estado Novo foi sua realização) de Constituições autoritárias e a justificação teórica das ditaduras posteriores. Se é certo que Vargas implementou uma modernização do aparelho de Estado, criando uma burocracia mais eficiente e dando contribuições diversas à consolidação e codificação dos principais ramos do direito, e iniciando o processo de industrialização do País, de que é exemplo Volta Redonda, é também certo que atribuiu a essa burocracia renovada poderes muito mais amplos do que seria normal. Em suma: na completa ausência do Legislativo (ele nunca foi convocado), esse poder transferiu-se para os mãos da tecnoburocracia, que o exercia na realidade. Mais uma vez, uma conjunção que nos é familiar: autoritarismo e tecnocracia⁶¹.

A Constituição de 1937, concluem Paulo Bonavides e Paes de Andrade, está na origem do aparecimento entre nós de “uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo”⁶².

Se a Carta de 1937, redigida por Francisco Campos, tinha por objetivo institucionalizar o regime autoritário do Estado Novo, pode-se afirmar que o Ato Institucional, baixado em 9 de abril de 1964 pelo auto-denominado Comando Supremo da Revolução (General-de-exército Arthur da Costa e Silva, tenente-brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald), iniciou o processo de ins-

61 BONAVIDES e ANDRADE, 1989, p.333.

62 BONAVIDES e ANDRADE, 1989, p.333.

titucionalização⁶³ do regime burocrático-autoritário implantado no Brasil com o golpe de 31 de março de 1964, que depôs o Presidente João Goulart.

O Ato Institucional de 9 de abril de 1964, editado sem número (passaria a ser designado como Ato Institucional nº 1 por ocasião da decretação do Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965), foi redigido por Carlos Medeiros Silva e Francisco Campos, sendo este último o autor de seu preâmbulo.

Ao longo de seus onze artigos, o AI-1, entre outras medidas, mantinha a Constituição de 1946, com as modificações por ele introduzidas (art. 1º). Estabelecia eleição indireta, realizada pelo Congresso Nacional, para a escolha do presidente que completaria o mandato de Jânio Quadros – João Goulart, com término previsto para 31 de janeiro de 1966 (art. 2º). Previa a possibilidade de aprovação por decurso de prazo dos projetos de lei enviados ao Congresso pelo presidente da República (art. 4º). Suspendia por seis meses as garantias de vitaliciedade e estabilidade, podendo os titulares dessas garantias ser punidos mediante investigação sumária (art. 7º). Concedia, inicialmente ao Comando Supremo da Revolução e depois ao presidente da República (neste caso durante o prazo de sessenta dias, a contar de sua posse), as prerrogativas de suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos (art. 10). O Ato Institucional vigoraria de 9 de abril de 1964 até 31 de janeiro de 1966 (art. 11).

Nas palavras de Thomas Skidmore, o Ato Institucional não representou uma total surpresa, mas apenas a última de uma série de respostas para a crise de autoridade política existente no Brasil desde meados da década de 1950. Para o historiador norte-americano, o “presidente Jânio Quadros, por exemplo, queixara-se de que lhe faltavam bastantes poderes para lidar como Congresso. E citou a irresponsabilidade dos políticos como razão de sua abrupta renúncia após seis meses apenas no governo em 1961. Goulart, que repetira a queixa de insuficientes poderes presidenciais, chegou

63 Em “Os Atos Institucionais e o Regime Autoritário no Brasil”, defendemos a tese de que o regime autoritário imposto com o golpe de 1964 conseguiu se institucionalizar, o que significa dizer que foi construído todo um arcabouço jurídico de modo a possibilitar sua estabilização e continuidade. Essa institucionalização foi feita através de uma série de instrumentos legais, da qual fazem parte os dezessete atos institucionais, editados entre abril de 1964 e outubro de 1969. No conjunto dos atos institucionais, é preciso ressaltar, merecem destaque o AI-1, de 9 de abril de 1964, o AI-2, de 27 de outubro de 1965 e o AI-5, de 13 de dezembro de 1968, visto que foram responsáveis pela inauguração de três diferentes ciclos punitivos dentro do regime pós-64. Para um exame do tema, ver CIOTOLA, 1997.

até a propor um estado de sítio em outubro de 1963, e no começo de 1964 apresentou propostas específicas para fortalecer o Executivo. O Supremo Comando Revolucionário de 1964 adotou, contudo, uma tática diferente. Não tentou observar as regras da política democrática, como fizeram seus antecessores, mas unilateralmente mudou as regras⁶⁴.

Inicialmente se pensou em submeter ao Congresso Nacional o ato que havia sido redigido por Carlos Medeiros Silva. Contudo, como havia dificuldades para a aprovação do texto no Congresso, Francisco Campos, que fora procurado por Carlos Medeiros Silva na 4ª feira, 8 de abril de 1964, expôs aos ministros militares que existia a possibilidade do Ato ser por eles outorgado, o que acabou ocorrendo. Em livro dedicado ao primeiro governo militar, Luís Viana Filho narra os bastidores desses acontecimentos:

Francisco Campos, que, entre os seus títulos, contava o de autor da Constituição do Estado Novo, em 1937, saboreava a oportunidade e, incontinenti, propôs-se a redigir um preâmbulo em substituição aos considerandos que precediam o texto. Costa e Silva gostava de recordar o prazer com que Campos, aceita a idéia, tirara o paletó, colocara-o no encosto da cadeira, e, de um jato, escrevera o preâmbulo, que se transformou em manifesto à Nação. Fizeram-se ainda algumas modificações, inclusive ampliando o prazo das cassações de 60 para 180 dias, e, em seguida, Costa e Silva mandou chamar Castelo, a quem deu conta do ocorrido. E, à noite, recebeu Gama e Silva e o general André Fernandes, emissários de Mazzilli [que formalmente ocupava a presidência da República, visto que o poder de fato estava nas mãos do Comando Revolucionário], aos quais Medeiros expôs a possível outorga do ato, caso os presidentes das duas Casas do Congresso continuassem convictos da impossibilidade de imediata votação. A conversa foi longa e o entendimento impossível. Ao cabo de uma hora Costa e Silva, dando por encerrada a reunião, pediu àqueles enviados para comunicarem a Mazzilli que o assunto estava posto em termos definitivos e tomar-se-iam oportunamente as decisões. Cortava o nó górdio. No Laranjeiras ainda se buscavam fórmulas, quando o general André Fernandes, chefe da Casa Militar, retornou ao (sic) Ministério da Guerra. Voltou com a surpreendente notícia: Costa e Silva já tinha pronto o Ato Institucional – e dispensara toda e qualquer colaboração ou participação dos congressistas. Foi uma ducha fria. Ia estruturar-se a Revolução⁶⁵.

64 SKIDMORE, 1988, p.49.

65 VIANA FILHO, 1976, p. 57. Ver também DULLES, 2000, pp.245 a 249.

Conforme testemunho de Carlos Medeiros Silva⁶⁶, Francisco Campos percebeu que existia um poder de fato, de origem revolucionária, exercido pelos chefes militares. Dessa forma, a própria manutenção do Congresso Nacional, assim como a investidura do presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, na presidência da República, dependiam deste poder de fato, que também justificava a outorga do Ato Institucional.

Miguel Reale⁶⁷, com razão, afirma que o preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 foi escrito no inconfundível estilo de Francisco Campos, com amplos períodos barrocos, marcados por inegável beleza expressional. Observa ainda Reale que o decisionismo de Carl Schmitt⁶⁸ permeia o intróito do referido ato.

O preâmbulo, redigido por Francisco Campos, inicia-se com a afirmação de que o movimento civil e militar de 31 de março de 1964 constitui uma autêntica revolução, visto que traduz o interesse e a vontade da Nação, e não o interesse e a vontade de um grupo. Em seguida destaca-se que o poder constituinte pode se manifestar tanto pela eleição popular, como pela revolução, configurando esta última a forma mais expressiva e radical daquele poder. Nos termos do próprio preâmbulo:

A revolução vitoriosa 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 de 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.

Os Chefes da revolução vitoriosa, assevera o legislador, representam o povo, e em seu nome exercem o Poder Constituinte. O Ato Institucional,

66 *Apud* VIANA FILHO, 1976, pp.56 e 57.

67 Ver REALE, 1987, p.126.

68 Para Carl Schmitt o direito é decisão política, o que significa dizer que “toda lei, como regulamento normativo, e mesmo a lei constitucional, requer, em última instância, para ser válida, uma decisão política prévia, tomada por um poder ou uma autoridade política existente. Toda unidade política existente encontra seu valor e sua justificação de existência não na justiça ou no acordo de normas, mas dentro de sua própria existência. O que existe como entidade política é, do ponto de vista jurídico, digno de existir”. *Apud* FASSÔ, 1976, p.250. A tradução é de nossa responsabilidade.

editado pelo Comando Supremo da Revolução, tem por objetivo assegurar ao novo governo a ser instituído os meios necessários para a reconstrução econômica, financeira, política e moral do país. Assim sendo, a revolução vitoriosa “necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe”.

Os processos constitucionais, afirma-se no preâmbulo, não foram suficientes para destituir o governo que se dispunha a bolchevizar o país. Destituído tal governo pela revolução, a ela compete ditar as normas e os processos de constituição do novo governo, atribuindo-lhe os instrumentos jurídicos capazes de lhe assegurar o exercício do poder no interesse exclusivo do país. A Constituição de 1946, no entanto, é mantida. Nos termos do próprio Ato Institucional, lê-se:

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

A passagem acima deixa transparecer o notório anti-comunismo de Campos, que, evidentemente, ia ao encontro dos sentimentos de muitos partícipes do movimento civil militar. Por fim, no Ato Institucional baixado pelos ministros militares, em 9 de abril de 1964, evidencia-se que “a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”.

Francisco Campos⁶⁹ colaboraria ainda na elaboração do Ato Institucional nº 2, editado pelo presidente Castelo Branco em 27 de outubro de 1965. Em novembro de 1966, enviaria a Castelo Branco sugestões de caráter autoritário para a elaboração da Constituição que seria promulgada em março de 1967.

69 Ver MALIN e PENCHEL, 1984, p. 581.

5. Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Maria Celina D'. O Estado Novo, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, 20ªed., São Paulo, Saraiva, 1999.
- BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil, Brasília, Paz e Terra, 1989.
- CALICCHIO, Vera e FLAKSMAN, Dora. "Atos Institucionais" (verbete) in Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983), Volume 1, Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu (orgs.), Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1984.
- CAMPOS, Francisco. O Estado Nacional 3ªed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1941.
- CAMPOS, Francisco. Direito Constitucional, Rio de Janeiro, Forense, 1942.
- CIOTOLA, Marcello. Os Atos Institucionais e o Regime Autoritário no Brasil, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1997.
- DULLES, John W. Foster. Carlos Lacerda: a Vida de um Lutador (volume 2), Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2000.
- FASSÒ, Guido. Histoire de la Philosophie du Droit, Paris, L.G.D.J., 1976.
- FAUSTO, Boris. O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940), Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.
- JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional, 10ªed., Rio de Janeiro, Forense, 1987.
- JAIME, Jorge. História da Filosofia no Brasil, volume 2, 2ª ed., Petrópolis, Vozes, 2000.
- MALIN, Mauro e PENCHEL, Marcos. "Campos, Francisco" (verbete) in Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1930-1983), Volume 1, Israel Beloch e Alzira Alves de Abreu (orgs.), Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1984.
- MONTEIRO, Norma de Góes. "Francisco Campos: trajetória política", in Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, UFMG, nº 53, julho de 1981.
- MACHADO NETO, Antonio Luis. História das idéias jurídicas no Brasil, São Paulo, Grijalbo, 1969.
- PORTO, Walter Costa. Constituições brasileiras: 1937, Brasília, Senado Federal, 1999.

- REALE, Miguel. Da Revolução à Democracia, São Paulo, Convívio, 1977.
- REALE, Miguel. Memórias (volume 2), São Paulo, Saraiva, 1987.
- RUSSOMANO, Rosah. Curso de Direito Constitucional, 4ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1984.
- SALDANHA, Néelson Nogueira. História das idéias políticas no Brasil, Brasília, Senado Federal, 2001.
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira da, MEDEIROS, Sabrina Evangelista e VIANNA, Alexander Martins (orgs.). Dicionário crítico do pensamento da direita: idéias, instituições e personagens, Rio de Janeiro, Mauad, 2000.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ªed., São Paulo, Malheiros, 1999.
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 8ªed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- TAVARES, Aurélio de Lyra. O Brasil de Minha Geração (2º volume), Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1977.
- VIANA FILHO, Luís. O Governo Castelo Branco, 3ªed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1976.

Autor convidado.