

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (IFCH)
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

NESTOR AUGUSTO SCHAEGLER

A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DO ESTADO NOVO (1937-1945)

Orientador: Prof. Dr. René Ernaini Gertz

Porto Alegre

2006

CIP - Catalogação na Publicação

SCHAEDLER, NESTOR AUGUSTO
A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DO ESTADO NOVO
(1937-1945) / NESTOR AUGUSTO SCHAEDLER. -- 2006.
80 f.
Orientador: RENÉ ERNAINI GERTZ.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Bacharelado em
História, Porto Alegre, BR-RS, 2006.

1. CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 2. HISTÓRIA
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA. 3. ESTADO NOVO. 4. DIREITO
CONSTITUCIONAL. 5. HISTÓRIA DO BRASIL. I. GERTZ, RENÉ
ERNAINI, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Monografia apresentada para o Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em outubro de 2006, para obtenção do diploma de Bacharel em História.

Orientador: Professor Dr. René Ernaini Gertz

DEDICATÓRIA

A meu pai, ARTHUR LINUS SCHAEGLER

A minha mãe, MARIA TERESA SCHAEGLER

A minha esposa, ANA LÚCIA

Aos meus filhos, NESTOR AUGUSTO e JORDANA

Ao pai, por inculcar em minha formação os mais importantes valores éticos, o amor às pessoas e à natureza;

À mãe, que me levou à descoberta de um mundo vasto e desafiante, uma preocupação que me ocupará até o fim dos meus dias;

A minha esposa, esteio seguro de minha vida;

Aos meus filhos, motivos de cotidiana alegria.

RESUMO

A Constituição Brasileira de 1937 instaurou o Estado Novo, um período conhecido como a Terceira República, que foi de 1937 a 1945. Foi outorgada por Getúlio Vargas, implantando um regime autoritário, que concentrava os poderes nas mãos do Presidente da República. A justificativa de sua promulgação era fazer frente à ameaça comunista. O acontecimento no Brasil se inseria em um contexto mundial de avanço de regimes de concentração de poderes em um ditador ou numa autoridade forte e centralizadora. Vargas tornou-se a autoridade suprema do Brasil, coordenando os órgãos representativos, dirigindo a política interna e externa, inclusive a legislativa que interessava ao País e controlando toda a administração nacional. Houve a dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais. Criou-se o Parlamento Nacional. O Poder Judiciário teve seu papel reduzido. Foi declarado o estado de emergência em todo o território nacional. É um período de grandes transformações, no Brasil e no mundo, pois está às vésperas da II Guerra Mundial e de todas as repercussões que o conflito trouxe. Infelizmente, por diversos motivos, a Constituição do Estado Novo não mereceu a devida atenção dos historiadores. A monografia pretende contribuir para preencher essa lacuna.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição de 1937. História Constitucional do Brasil. Estado Novo. Direito Constitucional. História do Brasil.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1937 established the Estado Novo, a period known as the Third Republic, which ran from 1937 to 1945. It was granted by Getúlio Vargas, implementing an authoritarian regime, which concentrated powers in the hands of the President of the Republic. The justification for its enactment was to face the communist threat. The event in Brazil was part of a world context of advancing regimes of concentration of powers in a dictator or in a strong and centralizing authority. Vargas became the supreme authority in Brazil, coordinating the representative bodies, directing the internal and external policy, including the legislative one that interested the country and controlling the entire national administration. The Chamber of Deputies, the Federal Senate, the State Legislative Assemblies and the Municipal Chambers were dissolved. The National Parliament was created. The Judiciary has had its role reduced. A state of emergency was declared throughout the national territory. It is a period of great transformations, in Brazil and in the world, as it is on the eve of World War II and all the repercussions that the conflict brought. Unfortunately, for several reasons, the Constitution of the Estado Novo did not deserve the due attention of historians. The monograph intends to contribute to filling this gap.

KEYWORDS: Brazil 1937 Constitution. Constitutional History of Brazil. Brazilian Estado Novo. Constitutional Law. History of Brazil.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A CONSTITUIÇÃO DE 1937, EM TEORIA	
2.1	O Brasil e o mundo à época	12
2.2	A organização do Estado	24
3	A CONSTITUIÇÃO DE 1937, NA PRÁTICA	
3.1	A Constituição e a prática do Estado Novo	39
3.2	Uma Constituição em mutação	51
4	UMA APRECIÇÃO CRÍTICA	62
5	CONCLUSÃO	76
	FONTES DE PESQUISA E BIBLIOGRAFIA	78

1 INTRODUÇÃO

O Estado Novo teve início com a promulgação da quarta Constituição do Brasil, em 10 de novembro de 1937, terminando com a queda do Presidente Getúlio Vargas e o fim do regime ditatorial, em outubro de 1945. Perde-se muito, porém, quando se cinge a análise da Constituição do Brasil de 1937 ao espaço do território nacional brasileiro e aos quase oito anos da vigência dessa Lei Maior no País. Por isso, procura-se captar o ambiente político e econômico de todo o Ocidente, especialmente da Europa e dos Estados Unidos da América. O Estado Novo brasileiro não foi um rebento exótico e extemporâneo; ao contrário, insere-se dentro de uma lógica que domina o pensamento de vários países importantes do mundo de então, principalmente no Ocidente, embora tivesse, aqui e ali, os temperos das circunstâncias políticas, sociais e econômicas particulares do Brasil, confinados especificamente ao seu território e ao período estritamente considerado.

Por que houve a escolha desse tema? Por um motivo academicamente desafiador. *“De todas as fases, o Estado Novo é o período mais complexo e desconhecido”*.¹ É assim que EDGARD CARONE inicia a redação do prefácio de uma das poucas obras nacionais que foi dedicada exclusivamente à fase autoritária varguista. Sua análise sobre essas lacunas na historiografia é contundente. Os opositores ao regime esforçaram-se, segundo seu pensamento, para que esse período da história parecesse insignificante para a história do País, que fosse visto como um interregno de uma ditadura odiosa, felizmente derrubada em 1945, após um movimento intenso dos intelectuais e de elementos das oligarquias que se opunham a Vargas.

Nesse contexto, a Constituição de 1937 é uma fonte de pesquisa magistral para entendimento do Estado Novo, como reflexo das circunstâncias do momento, como elemento de afirmação do poder de um regime fortemente centralizado, baseado no modelo fascista da Itália de Mussolini e da Polônia de Pilsudski, e também, como um instrumento de instalação de uma nova ordem social, econômica e política. Independentemente da eficácia dos diversos dispositivos constitucionais – alguns, nunca implantados em realidade, - a sua mera existência no plano abstrato é de suma importância para a análise do cenário em que tal regime foi instalado. A Constituição de 1937, como a de 1934, foi de curta duração, mas exerceu sobre a história dos tempos que seguem, assim como também os outros regimes autoritários do continente europeu, uma enorme influência, ainda que todos esses governos tenham caído durante ou ao final da Segunda Guerra Mundial.

Por essas razões, entende-se que a exploração mais profunda de certos aspectos da Constituição de 1937, não suficientemente aclarados na bibliografia existente – que não é muita, lamentavelmente – e que, em certa fração, é tendenciosa e sectarista – virá a contribuir para o engrandecimento da produção historiográfica brasileira. Por outro lado, não há como enxergar uma descontinuidade total do regime inaugurado em 1930. Não se pode esquecer que o Estado Novo, especialmente quanto à economia, foi uma continuação de várias daquelas políticas de Estado. A intervenção estatal na economia, já uma marca dos anos anteriores, continuou forte, e agora era aparelhada com órgãos técnicos voltados especificamente para esse fim. Há mais continuidades do que rupturas nessa passagem de regimes de governo, especialmente no campo econômico, onde o Brasil é guindado, por uma política de Estado, para a industrialização e onde um forte sentimento de nacionalismo apoia o intervencionismo estatal.

Prefere-se usar, sempre que possível, as fontes primárias. Além das obras de FRANCISCO CAMPOS, também Francisco BROCHADO DA ROCHA² e ARAÚJO CASTRO contribuirão nessa bibliografia. Estes dois juristas escreveram obras específicas sobre a Nova Carta, e resenharam o passado do Brasil, desde o tempo de colônia portuguesa, no afã de explicar a sua evolução jurídico-constitucional até o advento do Estado Novo. Ambos são, portanto, contemporâneos aos acontecimentos. A obra do primeiro é *A Constituição de 1937 e os Estatutos Fundamentais da Europa*, e a do segundo tem título *A Constituição de 1937*. Ambas são importantes, pois não se limitam a descrever os artigos da nova Carta, e sim, explicar as novas necessidades do Estado Novo dentro de suas disposições. BROCHADO DA ROCHA vai mais longe, mostrando como a nova Constituição segue os princípios fundamentais dos Estatutos de vários países, como a Albânia, em 1938; a

¹ CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976, pp. 1-4.

² Francisco de Paula BROCHADO DA ROCHA nasceu em Porto Alegre, em 08/08/1910. Aos 20 anos, então acadêmico de Direito, integrou o contingente da Brigada Militar que, em 03/10/1930, atacou o quartel-general do Exército na capital gaúcha, iniciando a Revolução de 1930. Completou seu curso na Faculdade de Direito de Porto Alegre (hoje UFRGS), em 1932. Sua vida pública iniciou com a derrubada do Estado Novo, em 29/10/1945. Com a nomeação de Cilon Rosa, em 1946, para o governo do Rio Grande do Sul, tornou-se seu Secretário da Educação e Cultura. Foi Consultor Geral da República no governo de Nereu Ramos. Com a posse de Leonel Brizola no governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1959, assumiu a Chefia da Secretaria da Segurança Pública, além de outras, às vezes em caráter interino, incluindo, nesta condição, até a chefia do Executivo gaúcho. Com a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e o veto à posse de João Goulart pelos Ministros militares, foi instituído o sistema parlamentarista de governo. Depois da renúncia de Tancredo Neves do cargo de Primeiro-Ministro, seguido da renúncia de Auro de Moura Andrade, BROCHADO DA ROCHA foi votado para o cargo, em 10/07/1962. Renunciou em 14/09/1962. Faleceu em Porto Alegre doze dias após a sua renúncia. (Fonte: ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel *et al.* *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Volume V. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001. Ver pp. 5081-5082.)

Alemanha, de 1933-1935; a Bélgica, de 1931; a Bulgária, de 1893- 1911; a Dinamarca, de 1915-1920; a Espanha, de 1931; a Finlândia, a Holanda, a Hungria, etc.

Busca-se também a análise de PONTES DE MIRANDA,³ um prolífico jurista brasileiro, que escreveu uma obra de fôlego, os *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Da mesma forma, busca-se referências na obra de outro constitucionalista de renome, Cândido de OLIVEIRA FILHO,⁴ autor de *Digesto Constitucional (Constituição de 1937)*. Notáveis também são as obras de comentários de CARLOS XAVIER PAIS BARRETO, CÂNDIDO DE OLIVEIRA FILHO, e de A. ESTELITA LINS⁵, além de documentos de próprio punho de FRANCISCO CAMPOS e do Presidente GETÚLIO VARGAS. Vários desses documentos estão disponíveis na Internet, na página da Fundação Getúlio Vargas - CPDOC.⁶

E, quanto à formulação dos problemas de pesquisa? Ora, várias questões afloram quanto à motivação e aos reflexos da Constituição de 1937 no contexto da história social e política do Brasil no Estado Novo. São perguntas que são feitas e que, além disso, comumente, são encontradas na bibliografia ou ficam sem resposta para o leitor de história do período do Estado Novo. A primeira dessas questões, que é formulada como problema, é a questão do obscurantismo que cerca a Constituição de 1937. Um dos grandes juristas brasileiros, AFONSO ARINOS de MELO FRANCO, chama-a, em sua obra editada em 1960, de “*A Constituição inoperante*”.⁷ Acredita-se que essa adjetivação negativa, em parte, talvez não em seu todo, seja reflexo do intenso ódio que o seu autor sentia pela figura do ditador, a ponto de afirmar:

“Se considerarmos a Constituição de 1937 no quadro dos fatos da História Política, não poderemos negar que ela é irrelevante, pois que

³ Francisco Cavalcanti PONTES DE MIRANDA nasceu em Maceió, Estado de Alagoas, em 23 de abril de 1892. Formado Bacharel pela Faculdade de Direito de Recife, em 1911. Teve uma vasta produção bibliográfica, que chegou a 144 volumes, abordando assuntos como sociologia, filosofia, política e poesia, além do direito, que foi tema de 128 volumes, num total de 29 títulos. Foi advogado, ingressando na magistratura em 1924. A mais importante contribuição de PONTES DE MIRANDA situa-se no campo do direito público, em especial no direito constitucional. O jurista morreu no Rio de Janeiro RJ, em 22 de dezembro de 1979. Só estão em circulação os volumes I e III de seus *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*.

⁴ Advogado, Professor de Direito Judiciário Civil da Faculdade Nacional de Direito, agraciado com a Grã Cruz da Ordem de Instrução Pública, de Portugal.

⁵ A Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi criada em 20/12/1944, idealizada por Luís Simões Lopes, presidente do DASP. Em 1946, a FGV começou a atuar na área de economia, com a iniciativa do grupo liderado por Eugênio Gudin. Fonte: página oficial da FGV na Internet sob o título *Fundação Getúlio Vargas(FGV), sem indicação de autoria*. Ver: www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37_45/ev_poladm_fgv.htm.

⁶ Consultar a Internet, na página http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm. Não há indicações de autoria. Trata-se do endereço oficial do CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas.

⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Volume II. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960, p. 208.

o seu texto nunca chegou, propriamente, a ser aplicado, a não ser muito imperfeitamente e na medida em que servia aos objetivos políticos e pessoais de VARGAS e do seu grupo.”

É desse jurista mineiro, um dos primeiros signatários do “Manifesto Mineiro”, que se ouve essa afirmação, com a qual não se pode concordar de pronto. KARL LOEWENSTEIN, professor norte-americano que escreveu uma das obras sobre o período,⁸ tem o mérito de analisar o Estado Novo com espírito crítico e, junto com outros renomados constitucionalistas, ajudará a mostrar o valor que tem a Carta de 1937, não somente como documento histórico, mas como repositório de um inédito ideário social e de um intrincado engenho político. Foi plataforma de um programa de governo e uma referência de legalismo, embora algumas disposições suas jamais tenham sido postas em prática. É valiosa, sobretudo, por espelhar as ideias de uma época, de um mundo e de um Brasil, claro divisor de águas. Pretende-se, por isso, dar subsídios para que se possa responder essas questões: foi, de fato, uma Constituição inoperante? Ou foi uma Constituição flexível, que se adaptava na medida das necessidades? E, até que ponto as práticas que se seguiram configuraram uma violação ao Estado de Direito?

A monografia está dividida em três capítulos, abordando o assunto sob o aspecto teórico, prático e crítico, nessa ordem. Na parte teórica, busca-se captar uma visão panorâmica das ideias sócio-políticas das décadas de 1920-30, no Brasil e no mundo ocidental e, em seguida, a concepção do Estado e da sociedade na ótica da Constituição de 1937. Não se analisará detidamente todos os artigos da Constituição, e sim, dar-se-á mais ênfase naqueles que estruturam o modelo do Estado e do governo, para os fins da hipótese de pesquisa.

Na parte prática, ver-se-á primeiramente como o Estado Novo realmente funcionou e como a Constituição foi se adaptando à evolução dos acontecimentos. Na terceira parte, enfim, buscar-se-á efetuar um balanço dos aspectos positivos e negativos da Constituição do Estado Novo, na voz de eminentes constitucionalistas.

⁸ LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: MacMillan Company, 1944, p. 84.

2 A CONSTITUIÇÃO DE 1937, EM TEORIA

2.1 O Brasil e o mundo à época

A Constituição Federal de 1937 é considerada como o sustentáculo jurídico do Estado Novo no Brasil, que vigorou de 1937 a 1945. Quem a elaborou era e ainda é considerado um dos maiores juristas que o Brasil já teve, até mesmo pelos seus maiores opositores ideológicos. Seu nome: FRANCISCO CAMPOS.⁹ Dono de uma cultura notável e de uma erudição que surpreendeu seus interlocutores desde os tempos de estudante, permaneceu íntimo nos círculos do poder estadual em Minas Gerais, no período que antecedeu a Revolução de 1930, associando-se ao poder federal a partir desta, como pessoa de confiança dos políticos mineiros, que o nomearam interlocutor daquele Estado com os

⁹ FRANCISCO Luís da Silva CAMPOS nasceu em Dores do Indaiá, em Minas Gerais, no dia 18/11/1891. Filho de um magistrado, é descendente de tradicionais e importantes famílias mineiras, rebento de bandeirantes, fundadores de cidades, políticos e administradores públicos desde os tempos do Império. De sua teia familiar vieram, entre outros, Benedito Valadares, Gustavo Capanema, os Melo Franco, Ovídio de Abreu, José de Magalhães Pinto e Olegário Maciel. Desde cedo demonstrou ter uma inteligência privilegiada e grande domínio da oratória. Diplomou-se em Direito na Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte. Estabeleceu-se como advogado na capital mineira. Em 1918 tornou-se professor substituto nessa Faculdade. No governo de Artur Bernardes, foi eleito em 1919 deputado estadual, sendo relator de comissões e figura importante na reforma constitucional promovida por esse governador mineiro. Em 1921, foi eleito deputado federal. Foi reeleito em 1924. Inimigo dos tenentes, defendeu ardorosamente os governos de Epitácio Pessoa (1919-1922) e Artur Bernardes (1922-1926). Apoiou a reforma da Constituição de 1891, promovida por Bernardes, em setembro de 1926, que foi aprovada pelo Congresso. Resultava daquela reforma o fortalecimento do Executivo e do Presidente da República, para fazer frente à efervescência política, social e militar, que marcou aqueles dias. Durante todo esse período continuou lecionando na Faculdade: direito público, filosofia do direito e, 1924, já eleito deputado federal, assumiu a cátedra de filosofia do direito, que exerceu até 1930. No quadriênio 1926-1930, a presidência de Minas coube a Antonio Carlos, que escolheu Francisco Campos para a Secretaria do Interior. Sua atuação no campo educacional foi notável, aplicando os conceitos de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, estimulando o ensino fundamental e normal. Com a criação da Aliança Liberal, em 1929, Campos representou o presidente mineiro na celebração do “Pacto do Hotel Glória” com os gaúchos. Após a Revolução de 1930, já presidente provisório, Getúlio Vargas convocou Francisco Campos para assumir o recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública. Novamente, sua atuação foi destacada neste Ministério. Posteriormente, pediu demissão do cargo. Sempre próximo a Getúlio, desde 1936, este estava preparando um substitutivo para a Constituição de 1934, pois que esta, além de vários outros inconvenientes, proibia a reeleição do Presidente da República no quadriênio imediatamente posterior. Foi um dos mais ativos articuladores do Golpe de Estado de 1937. No dia 05/11/1937 substituiu o demissionário Ministro da Justiça, José Carlos de Macedo Soares. Sua atuação no Ministério foi abrangente. Elaborou Emendas Constitucionais, reformou o Código de Processo Civil (1939), o Código Penal (1940) e o Código de Processo Penal (1941). É dele o anteprojeto de um novo Código Civil. Sua produção legislativa abarcou quase todas as áreas do Direito. FRANCISCO CAMPOS manteve sua ligação com os governos posteriores, participando do Golpe de 1964, advogando sempre em favor de um Estado centralizado, com um Poder Executivo muito forte, a pretexto de manter a ordem e combater o comunismo, seu inimigo visceral em toda a carreira. Faleceu em Belo Horizonte, em 1º de novembro de 1968. (Fonte: ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Volume I. 2ª. edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001. Ver pp. 997-1008.)

golpistas que acabaram tomando o poder, derrubando a República Velha. A partir daí, sua ligação intestina com o Estado Novo é incontestável.

EDGARD CARONE informa que Francisco Campos foi pessoa ligada às oligarquias mineiras, que introduziu o fascismo em seu Estado, com a *Legião 3 de Outubro*. Afirma o autor que, em 1943, CAMPOS é posto fora do governo, tornando-se inimigo do regime.¹⁰ Seu pensamento autoritário torna-se nota permanente em toda a sua presença nos regimes subseqüentes, incluindo a Revolução de 1964, da qual participou no plano político e jurídico.¹¹ De suas obras, entre as várias que elaborou, lança-se mão nesta monografia especialmente de três delas: *O Estado Nacional*, de 1940; *Antecipações da Reforma Política*, também de 1940, e sua obra *Direito Constitucional*, de 1956. A primeira é sem dúvida a que mostra o lastro em que foi elaborada a Constituição de 1937.

A Constituição de 1937 implantou a ditadura do Estado Novo no Brasil. Foi cognominada¹² “A polaca”, pois, diz-se ter sido inspirada na Constituição polonesa de Pilsudski, de 1926, de inspiração fascizante. O modelo fascista estava surgindo em vários pontos da Europa, não somente na Polônia. Em 28 de maio de 1926 triunfara em Portugal, quando foi implantado o Estado Novo. Os modelos políticos do Estado Novo encontram-se já espalhados em vários pontos da Europa, durante os anos 1920. Além de Polônia e Portugal, houve as experiências ditatoriais e fascizantes de Mussolini, na Itália, Dolfuss, na Áustria e de Horthy, na Hungria. Embora diferentes em sua estrutura, eram todos governos ditatoriais, firmemente assentados no ideário da ordem e no culto do chefe.

BÓRIS FAUSTO fornece um panorama muito instrutivo em seu artigo “O Estado Novo no contexto institucional”.¹³ Alude à ruptura que teve lugar durante a 1ª. Guerra Mundial, na Rússia, com a Revolução de Outubro. Após o conflito, surge na Europa uma direita revolucionária, diferente da direita tradicional. Enquanto esta era conservadora, aquela

¹⁰ CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976, p. 156.

¹¹ A propósito da participação de FRANCISCO CAMPOS na redação do Ato Institucional AI-1, que foi assinado pelos três Ministros *militares* em 9 de abril de 1964, isto é, mais uma vez preconizando o endurecimento do regime contra o comunismo e a baderna, resta o toque irônico e humorístico de Rubem Braga, que escreveu à época: “*Toda vez que o sr. Francisco Campos acende sua luz há um curto-circuito nas instalações democráticas brasileiras.*” (Fonte: ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Volume I. 2ª. edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001, p. 1008).

¹² Josef Klemens Pilsudski (1867-1935) foi um notável revolucionário e estadista polonês. É considerado hoje um herói nacional. Foi marechal de campo, fundador do moderno exército nacional, primeiro Chefe de Estado (1918-1922) e ditador (1926-1935) da Polônia que emergiu da 1ª. Guerra Mundial. Foi ele quem organizou sociedades para lutar contra a Rússia e as Potências Centrais, que se converteriam depois no Exército polonês. Em 1926, deu um golpe de Estado, promulgando uma nova Constituição, com um modelo fascizante.

era dada a mobilizações sociais, manobrando e agitando amplamente as massas. Nesse cenário europeu conturbado, somente a Inglaterra resistiu à onda totalitária, embora tivesse um pequeno período fascista, liderado por Mosley. Refere-se o autor aos malabarismos que o mais famoso ideólogo autoritário brasileiro OLIVEIRA VIANA tinha que fazer para explicar o porquê da sobrevivência do constitucionalismo britânico em meio aos exemplos da falência da democracia liberal. Alude ao exemplo da *Carta Del Lavoro*, da Itália de Mussolini, onde o Estado Novo brasileiro inspirou-se para construir a sua moldura sindical, e de certa forma a cópia que fez das técnicas de propaganda utilizadas por Joseph Goebbels na Alemanha nazista. O historiador inova, porém, ao apontar exemplos menos conhecidos, como Manoilescu, um autor romeno, e Kemal Ataturk, estadista da Turquia, que teriam influenciado os intelectuais do Estado Novo, como OLIVEIRA VIANA e AZEVEDO AMARAL.¹⁴

SEITENFUS refere-se à declaração de FRANCISCO CAMPOS, para quem a Constituição é “o remédio nacional contra as moléstias que assolavam o país”. Mas, diz nada ser menos certo que isso. A própria denominação *Estado Novo* é copiada do regime português de Oliveira Salazar. O modelo corporativista da economia e a forma da organização sindical perante o Estado são tomados de empréstimo do regime italiano de Benito Mussolini e sua *Carta Del Lavoro*. A embaixada italiana do Rio de Janeiro afirma que “... *toda a legislação do Estado Novo brasileiro – mesmo que os dirigentes não o confessem – é inspirada pela legislação fascista; as últimas leis sociais... foram redigidas de acordo com material fornecido pela embaixada...*”.¹⁵ Tanto GETÚLIO VARGAS como FRANCISCO CAMPOS negam enfaticamente essa imitação. GETÚLIO VARGAS chega a afirmar que, se essa coincidência realmente existe entre as legislações, é porque as necessidades brasileiras se assemelham às de outros países.

¹³ FAUSTO, Boris. *O Estado Novo no contexto internacional*. In: PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, 348 p.

¹⁴ Manoilescu era romeno. Participou ativamente da vida política da Romênia, e influenciou os industriais brasileiros das décadas de 20 e 30, segundo BORIS FAUSTO. Tinha concepções políticas conservadoras, autoritárias e corporativas. Esposava a doutrina da defesa do protecionismo econômico, como forma de desenvolver as economias periféricas, como a brasileira, o que agradava ao empresariado. Seu livro *O século do corporativismo* foi traduzido no Brasil, em 1934, por AZEVEDO AMARAL. Kemal Ataturk, chefe de governo durante muitos anos, e modernizador da Turquia, também influenciou os intelectuais brasileiros, especialmente no seio das Forças Armadas. O general Góes Monteiro vê nele um exemplo a ser seguido, com o modelo implantado na Turquia, de acordo com a filosofia da “modernização pelo alto”. Esse movimento, conhecido nos anos da década de 1910, era liderado pelos defensores da reforma do Exército, denominados “os jovens turcos”.

¹⁵ SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985, p.150. Essa informação consta do relatório do encarregado de negócios, Humberto Grazi, ao Ministro da Cultura Popular da Itália, Arquivos manuscritos do Ministério italiano das Relações Exteriores (palácio Chigi), dossiê número 24, documento número 0032, de 03 de janeiro de 1940.

BORIS FAUSTO enfatiza a importância que tiveram todas essas correntes, que vieram “de fora para dentro” na História do Brasil, acrescentando a influência do pensamento tenentista e da direita católica. As concepções autoritárias estiveram presentes nas ideias dos tenentes. Defendiam uma maior unidade nacional, através de um Estado com poderes mais centralizados e criticavam abertamente a supremacia, para eles nociva aos interesses do País, da prevalência dos interesses individuais em detrimento da representação de classes. Os direitos coletivos deveriam predominar sobre os individuais, em aberta crítica aos cânones da ideologia liberal.

Não esquece também, por final, o historiador de apontar um dos fatores determinantes da caminhada para um regime autoritário: a quebra da Bolsa de Wall Street, em 1929. A crise, que se torna mundial, expõe a fragilidade e a descrença nos valores da democracia e do capitalismo liberal, dando azo a que se pusessem severas críticas e freios à liberdade de expressão, às forças de dissenso, aos partidos políticos e ao parlamentarismo.

Segundo BORIS FAUSTO, os líderes do Estado Novo faziam esforços no sentido de afastar o seu regime das ideias do integralismo e do nazi-fascismo. “Para serem consequentes, eles não podiam admitir que recebiam forte influência das ideias autoritárias vigentes no mundo, pois criticavam o liberalismo por ser um decalque de ideias importadas, cuja aplicação no Brasil era artificial e contraproducente”.¹⁶ Mas, de certa forma, o Estado Novo brasileiro segue de perto esses modelos fascistas, nos quais se espelha para extrair um conjunto de fórmulas e de modelos político-institucionais. Suas marcas comuns são o fortalecimento e a predominância do Poder Executivo, o culto do chefe, o corporativismo, o antiliberalismo, o antiparlamentarismo, o partido único, a censura, a reorganização das forças armadas e do aparato policial do Estado.

CEZAR SALDANHA Souza Junior, ao referir-se à Constituição de 1937, diz não ser fácil precisar as suas origens. Mas, ao que tudo indica, tem como inspiração a visão conservadora e autoritária de KARL SCHMIDT, cuja ideologia era conhecida e admirada por FRANCISCO CAMPOS. Essas ideias não eram novas no Brasil, especialmente para os gaúchos, onde Júlio de Castilhos escrevera uma Constituição baseada no positivismo comteano (relativo a Augusto Comte), cuja marca mais saliente era a predominância do Poder

¹⁶ FAUSTO, Bóris. Op. Cit., p. 20. O autor cita o exemplo de AZEVEDO AMARAL, ao estabelecer uma distinção entre autoritarismo e totalitarismo em “O Estado autoritário e a realidade nacional”. OLIVEIRA VIANA repudia o pluripartidarismo, mas também o regime de partido único, em uma sentença que é mais uma de suas piruetas intelectuais: “nosso partido é o presidente”.

Executivo sobre os demais poderes, e onde Getúlio Vargas iniciou a sua carreira política, como colaborador direto de Borges de Medeiros. É interessante notar que a Constituição do Estado Novo não se refere à expressão “Poder Executivo”. Ela nem sequer afirmava a separação de poderes. Como salienta CEZAR SALDANHA, era um presidencialismo puro, muito ao estilo do pensamento positivista de Júlio de Castilhos.¹⁷ Se ela silencia a respeito da separação de poderes, “o silêncio é bem expressivo”, afirma MAURÍLIO MALDONADO, repetindo a conhecida frase de SOARES DE PINHO. Pelo simples fato de indicar o Presidente da República como chefe supremo, o equilíbrio e a harmonia dos poderes estão implicitamente negados.¹⁸

Existem hoje na historiografia algumas controvérsias sobre se o Estado Novo foi um Estado fascista ou não. Embora haja uma série de argumentos que o distanciem e diferenciem do modelo de Mussolini, há inegavelmente alguns pontos de convergência em seu modelo teórico. Disso não há dúvida. O próprio CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas, em página dedicada ao Estado Novo e a sua Lei Maior afirma:

“A essência autoritária e centralista da Constituição de 1937 a colocava em sintonia com os modelos fascizantes de organização político-institucional então em voga em diversas partes do mundo, rompendo com a tradição liberal dos textos constitucionais anteriormente vigentes no país.”¹⁹

Em outra página, sob o título “Estado Novo e Fascismo” volta a caracterizar o novo regime com os traços dos governos fascistas que estavam surgindo na Europa. Veja-se:

“O Estado Novo foi instaurado no Brasil ao mesmo tempo em que uma onda de transformações varria a Europa, instalando governos autoritários e reforçando a versão de que a democracia liberal estava definitivamente liquidada. Mussolini chegou ao poder na Itália em 1922 e aí implantou o fascismo; Salazar se tornou Primeiro-Ministro (Presidente do Conselho de Ministros) de Portugal em 1932 e inaugurou uma longa ditadura; Hitler foi feito chanceler da Alemanha em 1933 e tornou-se o chefe supremo do nazismo. A guerra civil espanhola, que se estendeu de 1936 a 1939, banhou de sangue a Espanha antes que Franco começasse a governar o país com mão de ferro.”²⁰

¹⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 52.

¹⁸ Ver a obra de SOARES DE PINHO. *Freios e contrapesos do Governo na Constituição brasileira*. Niterói: [s.c.p.], 1961, p. 37.

¹⁹ Textos extraídos da página oficial do CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas, sem indicação de autoria. Ver na Internet no endereço eletrônico http://cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37_45/ev_poladm_1937.htm

²⁰ Ver no endereço http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_poladm_estadonovo.htm. Cabem aqui as mesmas observações da nota anterior. Também aqui não consta indicação de autoria.

Para Bernardo Leôncio MOURA COELHO,²¹ a Constituição de 1937 foi de índole fascista, pois que claramente inspirada na Carta Maior de Polônia, de 23 de abril de 1935, o que lhe valeu entre nós o apelido pejorativo de “polaca”. Para FERREIRA, o “Estado Novo brasileiro refletiu as tendências de expansão do fascismo internacional como uma ditadura de direita, embora mais suave e moderada pela influência do temperamento brasileiro”.²²

FRANCISCO CAMPOS, por várias vezes, negou que a Constituição de 1937 representasse os valores fascistas, mas, efetivamente, em maior ou menor grau, alguns elementos são incontestáveis, como o acentua FERNANDO WHITAKER DA CUNHA, dizendo que ela recebeu influências da sua congênere polonesa de 1935, pelo claro reforço do Poder Executivo que a caracteriza, como também mostra elementos da “*Constituição caudilhista, de 1891, de acentuado cunho positivista, da Carta Del Lavoro italiana, no que se refere à parte trabalhista, da Constituição Portuguesa, e do programa integralista*”.²³ Um outro aspecto interessante, ressaltado por Bernardo Leôncio MOURA COELHO, é que a Constituição de 1937 contém elementos da chamada “democracia cesarista”, pelo largo espaço que abriu às práticas plebiscitárias.”²⁴

O governo do Estado Novo foi extremamente centralizador, entregando ao Poder Executivo atribuições anteriormente de competência do Legislativo. Recuperou práticas políticas autoritárias, já pertencentes à tradição brasileira, somando outras, que aparentemente copiou dos modelos europeus, como a utilização massiva da propaganda e da educação, como formas de coadunar o homem com a nova realidade social.

O Estado é visto como a única instância capaz de proporcionar a união nacional e de fazer com que se atinja a sua finalidade de promover o bem comum. Surgia também a ideia do homem novo, de virtudes excepcionais, o único que poderia superar as dificuldades e erigir a nova ordem. Essas são algumas máximas da ideologia fascista. E a Constituição de 1937, em maior ou menor grau, explícita ou implicitamente, as institui em seu texto.²⁵

²¹ COELHO, Bernardo Leôncio Moura. *A proteção à criança nas constituições brasileiras: 1824 a 1969*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 35, n. 139 (julho/setembro de 1998), p. 101.

²² FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1991, p. 65.

²³ CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1978, p. 36.

²⁴ Op. Cit., p. 101. O plebiscito era largamente utilizado em Roma por Júlio César e Caio, como uma forma de obter a legitimidade de seus atos, diretamente da voz do povo, passando ao largo dos seus representantes. Também Adolf Hitler utilizou-se desse expediente, em momentos de impasse institucional.

²⁵ Ver-se-á ao longo da monografia que essa é uma questão menor. As obras de HANNAH ARENDT e RENZO DE FELICE, citadas neste texto e na bibliografia, mostram que existem várias gradações entre os diversos fascismos, culminando com os regimes totalitários, que ARENDT cuidadosamente restringe somente ao nazismo e ao stalinismo, e isso, apenas no período de terror de Estado. O Estado Novo é um Estado autoritário, o que ele próprio reconhece, na voz de seus arquitetos; para alguns, trata-se de uma mera ditadura pessoal.

PAULO VIZENTINI defende a ideia de que FRANCISCO CAMPOS, como outros intelectuais autoritários, temia que as massas, que então surgiam no ambiente político pela primeira vez, convulsionassem ainda mais a sociedade do entreguerras.²⁶ A crise que vivia o liberalismo, fruto dos seus fracassos, que levaram a I Guerra Mundial e à caótica situação que se criou com a quebra da Bolsa de Wall Street em 1929 em todo o Ocidente tornava, a seu ver, a sociedade extremamente vulnerável ao comunismo. No pensamento dessa intelectualidade autoritária, somente um Estado forte e centralizado, que eliminasse os conflitos de classe, impediria a expansão do socialismo marxista. Isso explicaria a avalanche de regimes autoritários, alguns fascistas, que se estendeu durante muitos países ocidentais no período de 1918 a 1939.

O papel das massas, que VIZENTINI propõe, aliás, não é uma ideia inaudita na explicação do surgimento dos regimes autoritários. HANNAH ARENDT já o fizera em sua obra “Origens do Totalitarismo”.²⁷ Existe uma linha divisória entre os autoritarismos e os totalitarismos. “*Nos regimes autoritários a penetração-mobilização da sociedade é limitada: entre Estado e sociedade permanece uma linha de fronteira muito precisa*”, distingue NORBERTO BOBBIO.²⁸ Para ARENDT, somente o nazismo alemão e o stalinismo, mas ambos somente no auge do seu terror, seriam regimes genuinamente totalitários. O regime de Vargas do Estado Novo não passaria assim, de uma ditadura pessoal, de caráter autoritário, assim como os de Franco e de Salazar. “*Arendt procura determinar o fim essencial do totalitarismo que identifica na transformação da natureza humana, reduzindo os homens a autômatos absolutamente obedientes e em torno deste fim ordena todos os outros aspectos do fenômeno*”, completa BOBBIO.²⁹

RENZO DE FELICE,³⁰ outro autor de nomeada que procura as origens e explicações dos fenômenos do autoritarismo e do totalitarismo, retoma o problema das massas de HANNAH ARENDT. Estas se caracterizariam pelo seu isolamento, pela falta de relações sociais, por um marcado egocentrismo e individualismo, que, por diversas razões, perderam a sua referência de classe, não podendo inserir-se nem em um partido político, nem em organizações locais ou de associações profissionais. A maior característica do homem das

²⁶ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Francisco Campos: *A ideologia autoritária e a crise internacional do entreguerras*. In: *Revista de História* (Porto Alegre), Vol. 1 (1986/1987), IFCH / UFRGS, RS, 1986.

²⁷ Ver ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo – Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Parte III. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

²⁸ BOBBIO, Norberto et alii (orgs.). *Dicionário de política*. 7ª ed. Brasília: UNB, 1995, vol. 1, p. 100.

²⁹ BOBBIO, Norberto et alii (orgs.). *Idem*, ibidem, p. 1248.

³⁰ FELICE, Renzo de. *Explicar o fascismo*. Lisboa: Edições 70, 1978, seção I-3, p. 106.

massas não seria a sua brutalidade, nem sua rudeza, mas a absoluta deficiência de relações sociais em seu meio, tornando-se vítima fácil do discurso demagógico.

RENÉ E. GERTZ condensa, em artigo intitulado “*Estado Novo: ditadura, autoritarismo ou totalitarismo?*”, a problemática da classificação desse regime político.³¹ Embora o próprio Estado se autodenominasse autoritário, vários historiadores criticam os que se conformam em aceitar a rotulação que o regime faz de si mesmo, sem avançar na análise objetiva e judiciosa de sua natureza. Os defensores da natureza totalitária do varguismo de 1930-1945 (e não somente do período do Estado Novo, isto é, de 1937 a 1945) sustentam a necessidade de se olhar não só o Estado e as instituições políticas formais, mas também as pessoas e as instituições civis da época, inclusive a esquerda brasileira, pois todos estes podem ser agentes totalitários. O autor traz à cena os historiadores que defendem que o período anterior a 10 de novembro de 1937 tenha sido mais brutal na repressão a certos setores sociais do que no do Estado Novo. Há indícios de que havia setores no Estado e na sociedade civil que defendiam pontos de vista e práticas muito mais duras do que as postas em vigor efetivamente pelo governo de Vargas.

Apoiado na obra *O Estado Nacional*, de FRANCISCO CAMPOS, VIZENTINI retrata a crença da época no sentido de que a democracia era incompatível com o liberalismo. Desenvolve a expressão de CAMPOS, quando o cita nesse sugestivo trecho de sua obra: “*O clima das massas ... não obedece às regras do jogo parlamentar e desconhece as premissas racionalistas do liberalismo ... As decisões políticas fundamentais são declaradas tabu e integralmente subtraídas ao princípio da livre discussão*”.³² Era a “anarquia liberal”, preconizada pelos pensadores autoritários em todo o Ocidente. O autor resgata certo saudosismo que teria FRANCISCO CAMPOS quanto às épocas passadas, livres do caos e da crescente complexidade social e política, em sociedades baseadas num mundo eminentemente rural e pacífico.

A solução vista por FRANCISCO CAMPOS é a instituição do Estado Novo, com uma estrutura corporativista, que não deixe aflorar as lutas de classe. Um dado importante acrescido pelo autor é que a percepção de CAMPOS sobre a crise e a inviabilidade do liberalismo é anterior, inclusive, à Revolução Soviética. Já como acadêmico de Direito,

³¹ GERTZ, René Ernaini. *Estado Novo: ditadura, autoritarismo ou totalitarismo?* In: AXT, Gunter *et al.* (org.). *Da vida para a História: reflexões sobre a era Vargas*. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público, 2005. 244p. (Coleção Sujeito e Perspectiva, vol. 2)

CAMPOS pregava a “*superação das instituições liberais-parlamentares*”. É da década de 1930 sua máxima “*É a crise da democracia liberal que gera o fenômeno totalitário, e não o contrário*”.³³ Sentencia, finalmente, apresentando um argumento definitivo para a queda dos regimes liberais: em um mundo disputado pelo comunismo, de um lado, e pelo autoritarismo de direita, de outro, o liberalismo não tem mais hora nem espaço, pois o que o autoritarismo deixar de tomar, cairá inexoravelmente nas presas do comunismo.

VIZENTINI distingue o regime autoritário-corporativo do Estado Novo dos regimes genuinamente fascistas, exatamente no sentido de que o primeiro não mobiliza politicamente as massas, à diferença dos últimos. Um traço distintivo desses regimes é que os primeiros são característicos de países não industrializados, ao passo que o fascismo se estabelece nas sociedades mais avançadas, como a Itália e a Alemanha. Aliás, seja lembrado que “... a *não-mobilização e não-participação político-ideológica das classes populares*”, segundo a percepção histórica de VIZENTINI, fazem parte da tradição política, desde o Brasil colonial.

Outro aspecto que não se pode omitir é a questão do nacionalismo como motivação para o Estado Novo, que aqui, mais tem a ver como uma forma de oposição ao regionalismo e faccionismo que marcou a República Velha, sob o espírito federativo da Constituição de 1891. Para isso, era importante eliminar a competição predadora e desagregadora entre os partidos políticos, suprimir as desavenças regionais, impedindo o afloramento de qualquer luta entre classes, colocando o Estado-Nação acima de tudo, âncora e leme seguro nos tempos incertos de crise.

Após a vitória das democracias na II Guerra Mundial CAMPOS realinha seu pensamento, mas não no sentido de um recuo das posições ideológicas anteriores. Agora, os Estados já haviam criado mecanismos, segundo ele, “*para impedir a participação ‘caótica’ das massas, cujo fenômeno tão corretamente observou. Já é possível novamente conciliar ‘liberdade e ordem’*”.³⁴ A manutenção da ordem, para FRANCISCO CAMPOS, é importante lembrar, era desde os seus tempos de acadêmico, a primeira bandeira de toda sua doutrina política.

³² CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional - Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940, pp. 20-23.

³³ VIZENTINI, Paulo. Op. Cit., idem, p. 80.

³⁴ FRANCISCO CAMPOS, Op. Cit., p. 82.

O Estado Novo não rompe com a tradição republicana, nem com os ideais democráticos, acentua BROCHADO DA ROCHA.³⁵ Vem a ser uma república democrática nacional unificada. Mas, acentua ele, esses conceitos são ajustados, de forma a adaptá-los às reais necessidades brasileiras. A Constituição de 1891 criara uma República federativa, baseada em um “*idealismo utópico*”, que se manteve até a de 1934. Getúlio Vargas, agora, instituíra uma república unificada, onde todos os Estados são iguais, onde nenhum é mais importante que o outro politicamente, nem economicamente, e todos estão submetidos à União Federal.

Volta-se a bater na velha tecla dos ideólogos autoritários: “*a democracia não pode ser confundida com liberalismo*”, adverte ele, assim como o faz FRANCISCO CAMPOS várias vezes. Não é o conceito de democracia do século XVI, onde o valor do indivíduo só podia ser concebido pela negação do Estado. A função do Estado agora mudou. Ele é partícipe da coletividade, não mais sendo afastado dos assuntos que afetam as pessoas. Não quer dele somente a função manietada do liberalismo clássico, em que votava e fazia executar as leis. Não, o Estado agora não é mais um ausente; sua função é a de resolver os interesses conflituosos dos indivíduos e dos grupos. Torna-se um Estado ingerente e intervencionista.

Não é mais o Estado da estrita legalidade, que emergiu da Revolução Francesa. Citando FRANCISCO CAMPOS, que é claramente seu inspirador, escreve: “*Não se trata mais – continua o titular da Pasta da Justiça do Estado Novo – de uma declaração negativa de liberdade, a qual não dava outro direito ao indivíduo, senão o de não ser incomodado pelo Estado*”. O novo papel do Estado deve assegurar às pessoas seus direitos a serviços e bens, ao trabalho, a uma qualidade de vida condigna, segurança contra os infortúnios da vida, o direito à educação, e assim por diante.

Mas, acentua, um pouco adiante, que essa ingerência diuturna do Estado na vida dos cidadãos não quer entender que ele se tornou onipotente, que se tornou um ente superior, divinizado, absoluto. Diz ser o Estado servidor do povo, porque deste emergiu. “*Todo o poder emana do povo*”, repete a já antiga sentença. E conclui seu elogio ao Estado Novo, afirmando: “*Por isso, o Estado Novo é um Estado forte, um Estado autoritário, mas jamais um Estado totalitário, antes democrático e espiritualista*”.³⁶

³⁵ BROCHADO DA ROCHA, Op. Cit., p. 45.

³⁶ BROCHADO DA ROCHA. Op. Cit., idem, p. 47. Notar a distinção que o autor procura claramente estabelecer entre Estado autoritário e Estado totalitário. O primeiro, sim, reconhece; o segundo, este não é o

A Constituição de 1937, para a consecução de uma Nação unificada, deve enxergar com novos olhos a ordenação econômica, afastando-se daquilo que os ideólogos entendiam serem os extremismos do liberalismo clássico. Para que se obtenha a perfeita ordenação econômica, é necessário que, da mesma forma que a representação política é obtida pelo voto individual para a ocupação do Parlamento, haja a representação classista, representando os diversos setores da economia nacional, através do Conselho da Economia Nacional. Sua mais relevante função é promover a organização das diversas corporações da economia.

Já se viu como era cara a FRANCISCO CAMPOS a ideia do corporativismo como barreira última e eficaz para conter o marxismo. O corporativismo estabelece uma barreira formidável contra o comunismo, pois, ao contrário da “anarquia liberal”, aquele pode conciliar os interesses das classes dentro do capitalismo. BROCHADO DA ROCHA está convencido da veracidade desse raciocínio, acrescentando que a negação do liberalismo não significa a negação da liberdade. Esta existe no sistema corporativista, sim. A liberdade individual é, no entanto, limitada pela liberdade corporativa.

Note-se que o intervencionismo do Estado na economia, a burocracia para a planificação metódica do seu desenvolvimento e da destinação dos investimentos em bases plurianuais é uma característica do comunismo. Estaria o Estado Novo adotando a mesma técnica do seu inimigo declarado? Não! Os cuidados dos seus ideólogos explicam até em minúcias essa diferenciação necessária entre os dois regimes. “*A organização corporativa é a descentralização econômica*”, diz BROCHADO DA ROCHA.³⁷ O Estado não intervém arbitrariamente na atividade econômica, como acontece no socialismo marxista, deixando aos próprios setores da economia nacional a tarefa de se organizarem, regularem e se governarem. As corporações econômicas terão, para tanto, delegação de poderes e funções do Estado.

O pensamento autoritário de intelectuais como OLIVEIRA VIANA, FRANCISCO CAMPOS, PLÍNIO SALGADO e AZEVEDO AMARAL convergia para um Estado centralizado, que modernizasse a economia, tirando-a do “marasmo rural da República Velha.”³⁸ O regime do Estado Novo era uma espécie de “terceira via” entre o comunismo marxista - onde o Estado se torna um ente absoluto – e o liberalismo, onde o indivíduo é

Estado Novo. Importante é reler as notas ou a bibliografia indicada acima sobre essa distinção, que fazem HANNAH ARENDT e, com menos clareza, RENZO DE FELICE.

³⁷ Idem, *ibidem*, p. 60.

³⁸ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *As fontes do pensamento de Vargas e seu desdobramento na sociedade brasileira*. In: RIBEIRO, Maria Thereza Rosa Ribeiro (org.). *Intérpretes do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001, p. 113.

desumanizado como uma mera peça na engrenagem econômica. Por isso, o discurso apontava para um grande futuro que estava à frente. O Estado, para desincumbir-se de tão grande tarefa, deveria tornar-se forte, centralizado e interventor na economia, afastando todas as tendências divergentes, entre as quais a atividade legislativa, que se tornara na República Velha um monopólio das elites. O Estado não pode deixar a economia totalmente a seu bel-prazer, o “laissez-faire” liberal. O Estado, diferentemente das diversas corporações, representa o interesse nacional. Cabe-lhe, portanto, o poder de arbitrar os litígios que porventura surgirem, garantindo que sobressaia e triunfe sempre o bem-estar da Nação, considerada em seu todo.

O papel do Estado moderno, no caso particular, o do Estado Novo, não é o de somente reconhecer a independência jurídica do cidadão, e sim, garantir as condições que propiciem a sua independência social. Por isso, a nova Constituição deverá preocupar-se com os direitos individuais, as suas garantias, e, além disso, a declaração e a garantia de um novo leque de direitos sociais. Quanto aos direitos individuais, já tão discutidos nas constituições dos últimos séculos, há quem os considere acima de qualquer Lei maior. Seriam princípios básicos que elevam a pessoa humana ao seu devido grau de dignidade, e não poderiam chocar-se contra qualquer lei escrita, integrando como que uma cartilha básica da civilização. Contudo, há críticas repetidas de que a Carta de 37 reduziu a esfera dos direitos individuais, ao desconstitucionalizar instituições jurídicas como o Mandado de Segurança e a Ação Popular. Além disso, limitou os direitos políticos, pois houve a proibição de voto aos mendigos e analfabetos, mantendo limitado o sufrágio.

No período entre as duas guerras mundiais, em função dos severos questionamentos que se fazia dos ideais do liberalismo clássico e do conceito de democracia, havia uma feroz discussão sobre se o conteúdo dos direitos individuais era de caráter individual ou social. É uma antiga controvérsia entre as ideias de Rousseau e de muitos adversários que a ele se opuseram, como o arrebatador Robespierre, na Revolução Francesa, que entendia não haver direitos individuais que pudessem sobrepor-se aos sociais. Um direito individual, segundo a concepção deste último, e mesmo dos ideólogos do Estado Novo, só subsiste e tem validade se não prejudicar o direito de todos. Não satisfazendo esse elementar quesito, torna-se uma violência do indivíduo contra todos, e não um direito do indivíduo. Por isso, não há direito contra o bem público. A Constituição de 1937 caminha neste sentido: reconhece os direitos individuais, mas estes são limitados e sua validade persiste somente enquanto não limitarem os direitos sociais.

CEZAR SALDANHA, quando se refere ao regime de governo preconizado pela Carta de 1937 afirma que ela não fazia referência ao termo *democracia*. E explica: “Pode-se dizer que ela conscientemente exprimia o pensamento, muito forte nas ideologias da época, de que a democracia, geralmente apelidada de *burguesa*, era um regime superado pela História. Foi, sem sombra de dúvida, o mais autoritário, ou como diria Karl LOEWENSTEIN, “*o mais semântico de nossos códigos constitucionais*”.³⁹

2.2 A organização do Estado

Desde fins de 1936 já está pronto o texto da Constituição do Estado Novo. O golpe foi sendo preparado por vários meses e o seu esboço é do conhecimento dos principais protagonistas que entrarão em cena na hora do golpe, em novembro de 1937: EURICO GASPAR DUTRA, GÓES MONTEIRO, GETÚLIO VARGAS, FRANCISCO CAMPOS, PLÍNIO SALGADO, e vários outros, militares e civis. Alguns efetuam alguns comentários, que serão apresentados ao seu redator, FRANCISCO CAMPOS, que fará os ajustes necessários para que o texto obtenha a aprovação de todos. CAMPOS foi quem elaborou o seu esboço. Ele vem a ocupar o Ministério da Justiça no Estado Novo, até ser afastado do governo, por discordar de sua orientação, em 1943. GETÚLIO VARGAS admite que efetuou comentários quanto à estrutura do regime, especialmente quanto à distribuição dos poderes e de suas atribuições específicas.⁴⁰

O que dizem os protagonistas a respeito da necessidade do golpe de Estado? CÂNDIDO DE OLIVEIRA FILHO, em seu “Digesto Constitucional” apresenta as justificativas do Presidente da República, do Ministro da Guerra e do Ministro da Justiça.⁴¹ São bem conhecidos os discursos do Presidente e do Ministro da Guerra em 10 de novembro de 1937, dia do golpe. FRANCISCO CAMPOS, o Ministro da Justiça, concede entrevista ao Correio da Manhã onde inicia dizendo que “O novo Estado brasileiro resultou de um imperativo de salvação nacional”. Em seguida, tece uma ladainha de louvores a Getúlio Vargas, como salvador da pátria em perigo. Alude à decomposição do antigo regime, à “ausência de substância política e de expressão ideológica nas instituições”, aos partidos sem

³⁹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 54.

⁴⁰ Ver a obra de CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976, pp. 156-165.

⁴¹ OLIVEIRA FILHO, Cândido de. *Digesto Constitucional (Constituição de 1937)*. Volume I. Rio de Janeiro: Cândido de Oliveira Filho, 1939, pp. 23-38.

qualquer conteúdo programático, que se tornavam “em simples massas de manobra e instrumentos mecânicos de manipulação eleitoral”. Assim descaracterizadas de suas funções em um governo democrático representativo, os partidos viviam de exterioridades e falsas aparências, usado não poucas vezes para dar cariz de legitimidade a privilégios e interesses pessoais de grupos que se apegavam ao poder.⁴²

Para CAMPOS, o sistema era antiquado e sem utilidade. O País estava dividido. A lei eleitoral favorecia a fragmentação e o surgimento de partidos vazios, sem conteúdo. Chega a afirmar: “*É, aliás, o resultado infalível das democracias de partidos, que nada mais são virtualmente do que a guerra civil organizada e codificada*”. Falta disciplina e trabalho, pois os valores políticos estão subvertidos, com o que o Estado sucumbe aos interesses setoriais e às competições entre os grupos, que disputam o poder em favor de interesses pessoais, com total descaso pelo bem-estar da Nação brasileira. Somente uma autoridade executiva forte pode evitar a guerra civil, nessas condições. Durante mais de quarenta anos – assevera o Ministro da Justiça – o Brasil tem vivido sob “um regime constitucional teórico e em estado de inconstitucionalidade crônica”, mascarado por instituições moribundas.

CAMPOS faz críticas à Constituição de 1934, considerando-a inspirada no liberalismo clássico e de um sistema representativo que não mais tem sentido nesse mundo atual, marcado pelas crises econômicas, sociais, políticas e espirituais, que caracterizam o mundo contemporâneo. Reforça a famosa frase do discurso de VARGAS no dia do golpe: “A Constituição estava evidentemente antedatada em relação ao espírito do tempo. Destinava-se a uma realidade que deixara de existir. Conformada em princípios cuja validade não resistira ao abalo da crise mundial, expunha as instituições por ela mesma criadas à investida dos seus inimigos, com o agravante de enfraquecer e anemizar o poder público”.

CAMPOS atribui à finada Carta culpa por se ter interessado mais com os interesses regionais do que com os nacionais, e em três anos de atribulada execução de seus termos, nada de produtivo se obteve, restando para o povo o peso imenso de pagar uma máquina natimorta, “*uma carcassa (sic) imensa a que a vida fugira, mas que continuava a pesar sobre os ombros do povo...*”. Aponta suas baterias para o Poder Legislativo, acusando-o de ter evitado as verdadeiras iniciativas de legislação. O Senado, este ainda não encontrara a sua função na estrutura do Estado, e assim “permanecia perdido no limbo das abstrações constitucionais”.

⁴² Idem, *ibidem*, p. 34.

CAMPOS chega a atribuir a crise legislativa dos parlamentos não só ao caso brasileiro, e sim, generaliza essa falha para quase todos os países do mundo, incluindo os de tradição parlamentarista. O vulto e o alto custo do parlamento nacional, para o Ministro, geravam no povo um sentimento de inutilidade e de desvio de sua função constitucional, atendendo, isso sim, a interesses privados de grupos e setores. O seu período de funcionamento dilatava-se cada vez mais, as prorrogações, as convocações extraordinárias, sob os mais variados pretextos, tudo isso mostrava que essa instituição não viera para cumprir a sua função constitucional. A mais elementar função, a da elaboração do orçamento, ele a usava para favorecimentos à clientela, voltado para o prestígio político de grupos e de vantagens eleitorais desses. O Poder Legislativo deixara de cumprir o que dele a Nação esperava, o que obrigava os revolucionários a substituí-lo por outro mecanismo eficaz de suprir esse papel.

Termina a entrevista dizendo que

*“a fase parlamentar da obra legislativa do governo tinha, assim, constituído antes um embaraço do que uma colaboração digna de ser conservada nos termos em que a estabelecera a Constituição de 1934, caduca em relação ao clima espiritual e político do nosso tempo e calculadamente infestada, por mãos sub-reptícias, de óbices insuperáveis à eficácia nacional do governo”.*⁴³

Para bem conhecer a teoria e a motivação da Constituição de 1937, lembra MARCELO CAETANO - ao indicar a bibliografia, ao final do capítulo em que versa sobre o tema - *“o pensamento que informou esse texto tem de ser procurado nas obras dos que o produziram”*.⁴⁴ Lembra o autor luso que a Carta do Estado Novo veio trazer várias das ideias centrais defendidas pela Convenção Nacional do Clube 3 de Outubro, realizada em novembro de 1932. Senão, veja-se: a unificação da Justiça, a representação profissional pelas corporações, a escolha direta dos dirigentes municipais e o sufrágio indireto mediante colégio eleitoral nos Estados-membros e na União Federal, a nomeação dos dirigentes dos Municípios diretamente pelos Governadores dos Estados, etc.

MARCELO CAETANO enfatiza a rejeição, pela nova Carta, do “mito do sufrágio universal”, razão por que só serão submetidas ao voto do povo as questões que *“são de sua*

⁴³ Idem, ibidem, p. 37.

⁴⁴ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977, p. 578. Indica em seguida, duas obras: uma obra em vários volumes, de GETÚLIO VARGAS, intitulada *“A Nova Política do Brasil”*, especialmente o tomo V, e FRANCISCO CAMPOS, com sua obra *“O Estado Nacional – sua estrutura, seu conteúdo ideológico”*. Esta última, em especial, e sobre a qual será baseada a fundamentação teórica daquele regime, é uma exposição clara, objetiva e pragmática da ideologia do Estado Novo.

competência própria, questões políticas, eminentemente políticas, colocadas em termos simples e gerais, susceptíveis de interessar realmente o Povo e para cuja decisão não se exija da massa eleitoral senão a vista panorâmica da vida política".⁴⁵ Ressalta, também, a importância que a nova ordem dá para os Municípios, célula menor, mas básica, onde se dá a política efetiva, como uma relação de troca do governo com o povo. Por essa razão, cabe aos municípios escolher os deputados e a maioria dos que vierem a constituir o colégio eleitoral que indicará o Presidente da República.

Uma terceira grande marca desta Constituição é a extensa prerrogativa legiferante do Poder Executivo. "Com o vertiginoso progresso das técnicas de expressão e de comunicação do pensamento, o parlamento perdeu a sua importância como fórum da opinião pública. A legislação é hoje uma imensa técnica de controle da vida nacional em todas as suas manifestações e perdeu o seu caráter eminentemente político, para assumir um caráter eminentemente técnico. Um corpo constituído de acordo com os critérios que presidem à constituição do parlamento é inapto às novas funções que pretende exercer. Capacidade política não implica capacidade técnica e a legislação é hoje uma técnica que exige o concurso de vários conhecimentos e de várias técnicas", diz MARCELO CAETANO.⁴⁶ Por essas razões, a Constituição tornou regra que ao parlamento coubesse somente a iniciativa dos projetos dos princípios gerais das matérias, que seriam desenvolvidos e regulados posteriormente pelo Poder Executivo.

Também SEITENFUS assinala como característica marcante do novo regime previsto pela Constituição a sujeição (ou submissão) completa do Legislativo ao Executivo. Como a Constituição não chega a ser submetida ao referendo previsto em seu artigo 187, nem em nível de Estados-membros, e nem da União Federal chega a haver qualquer debate parlamentar, cabendo ao Presidente a tomada soberana de todas as decisões. Para Vargas, e ele próprio o escreve em sua obra *Nova Política do Brasil*, a manutenção do Poder Legislativo

⁴⁵ CAETANO, Marcelo. Op. Cit., p. 573. O autor transcreve um trecho do título "*Mytho do suffragio universal*" de "O Estado Nacional", de FRANCISCO CAMPOS, constante das páginas 47 e 48 da obra referida na bibliografia. É importante repeti-la. Ei-la: "*A maior parte dos eleitores não se preocupa com a coisa pública. A sua vida privada já lhes dá bastantes motivos de preocupação e de trabalho. Passam a maior parte do tempo alheios às questões de política, de administração e de governo. Quando mobilizados para as campanhas eleitorais, todos os problemas se apresentam de uma só vez à sua atenção, quase todos complexos e a maior parte deles ininteligíveis a uma massa que não se encontra preparada previamente, para a compreensão sequer dos termos mais simples daqueles problemas. Além disso, a apresentação dos problemas se faz em campanha eleitoral do ponto de vista de propaganda, deformadas as questões pelos interesses partidários em jogo. Como, no meio da confusão e do rumor de uma campanha, querer que a massa possa fazer um juízo mais ou menos seguro sobre questões remotas à sua vida habitual e insusceptíveis de se clarear pela atenção ordinária que o homem da rua dedica aos assuntos do dia?*"

⁴⁶ CAETANO, Marcelo. Op. Cit., p. 573.

seria “obra de espírito acomodativo e displicente, mais interessado pelas acomodações da clientela política do que pelo sentimento das responsabilidades assumidas”.⁴⁷

A democracia assume um conceito com novos contornos. O poder não mais é visto como um elemento negativo, e sim, algo positivo, fonte de novos direitos do cidadão. É o Presidente o chefe responsável pela Nação, com amplos poderes, que está diretamente em contato com o povo. Isso faz com que, freqüentemente, tenha que apelar para a opinião pública, pois está a desdobrar um mandato de caráter democrático, cuja origem é o povo. Isso justifica o cesarismo fortemente presente na Constituição do Estado Novo.⁴⁸ Embora não se possa adjetivar a Constituição de positivista, ela contém indubitavelmente elementos que refletem as ideias de Augusto Comte, o que é facilmente compreensível ao se olhar a trajetória política pregressa de Vargas, que iniciou e cresceu sob o castilhismo gaúcho. Não é de admirar que tenha levado para o governo do País princípios caros ao republicanismo gaúcho, assentes na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por ele elaborada em 1891.

Uma das marcas notórias da Constituição de 1937 é o fortalecimento do poder central. Amplia-se a esfera das atribuições federais, deixando aos Estados-membros a competência residual somente, não regulada pela União, e desde que essas matérias não estejam previstas na competência privativa do governo central. BROCHADO DA ROCHA, em sua obra, faz um resenha do Brasil republicano, apontando os desmazelos das Constituições anteriores, e os remédios que há de dar a nova Constituição de 1937.⁴⁹

⁴⁷ SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia editora Nacional, 1985, p. 148. A citação consta da obra *Nova Política do Brasil (NPB) – 1930-1944*, de autoria do Presidente GETÚLIO VARGAS, publicada pela José Olympio, no volume V, p. 25. SEITENFUS, nas notas de rodapé da página 149, lembra com propriedade que, caso houvesse a aprovação da Constituição pelo referendo previsto no seu artigo 187, ainda assim ao Poder Legislativo ficaria reservada uma posição subalterna. O artigo 73, de fato, prevê que é ao Poder Executivo que cabe a prerrogativa de dirigir “a política legislativa de interesse nacional.” E quem determina qual é a “política legislativa de interesse nacional”? Ora, o próprio Presidente da República.

⁴⁸ A Constituição Brasileira de 1937 abriu largo espaço para as práticas plebiscitárias. Por isso, diz-se dela, às vezes, que é cesarista. Em nove oportunidades o plebiscito foi referido no texto constitucional (art. 5º, parágrafo único; art. 63 e parágrafo único; art. 174, § 4º; art. 175; art. 178 e art. 187). Em nenhuma das três Constituições anteriores havia menção ao plebiscito. A Constituição de 1946 previu a sua realização para restabelecer o sistema presidencialista de governo, revogando a Emenda Constitucional nº 04, de 2 de setembro de 1961. A Constituição de 1967 o prevê também, agora para efetuar uma consulta prévia às populações, a ser disciplinada por Lei Complementar, para a criação de novos Municípios. FRANCISCO CAMPOS utiliza indistintamente o termo *plebiscito* quando se trata de consultas populares. A rigor, existe uma diferença conceitual entre *plebiscito* e *referendo*. O *plebiscito* é convocado antes da criação da norma, cabendo ao povo, na consulta, por meio do voto, aprovar ou não a questão que lhe é submetida. Já o *referendo* é convocado após a edição da norma, devendo o povo ratificá-la ou não. Assim, a consulta a que seria submetida a Constituição de 1937, prevista em seu artigo 187, era, a rigor um *referendo*, e não um *plebiscito*, pois a norma já estava posta.

⁴⁹ ROCHA, Francisco Brochado da. *A Constituição do Estado Novo e os Estatutos Fundamentais da Europa*. Sem local: sem editora, 1940.

No Estado federativo, há duas esferas de poderes, uma no âmbito da União, outra no âmbito dos Estados-membros. São poderes em níveis distintos, criteriosamente assentados na Constituição. A soberania é titularidade da União somente. Somente a União é um Estado propriamente dito, reconhecido internacionalmente. Aos Estados-membros mantém-se essa denominação também, mas, mais por motivos de tradição política, pois Estados de fato eles não são, acentua BROCHADO DA ROCHA.⁵⁰ “*As unidades federadas conservam a denominação de Estados apenas como uma homenagem a sua antiga posição – majestades abdicantes retêm o título de reis*”.⁵¹ Várias desordens institucionais da República Velha se deram, segundo o autor, por causa das tentativas dos Estados-membros de extravasar o seu poder, em detrimento da União.

SEITENFUS alude ao artigo 9º da Constituição, que estipula a prerrogativa presidencial de nomear os governadores dos Estados da federação. Até então, os governadores ostentavam o “título pomposo de *Presidentes*”. São, agora, apenas governadores, devendo submeter-se inteiramente ao poder do Presidente da República. Vislumbra aí o autor o retorno à política dos interventores, que já fora aplicada no Governo Provisório de Getúlio Vargas, no período de 1930 a 1934.⁵²

À União, como era de se esperar em um Estado Nacional, cabem os poderes mais importantes. Aos membros não se permite que extravasem de seus poderes, sob pena de intervenção. É glorificado o princípio da unidade nacional, e são afastados quaisquer sentimentos regionalistas que enfraqueçam, por dispersão, a vontade e os esforços do Estado Novo. A União passa a ter a competência privativa para legislar sobre direito substantivo e direito adjetivo, dando uma noção clara da predominância dos objetivos nacionais sobre os dos Estados-membros.⁵³

Pela Carta de 1891, era facultado aos Estados-membros legislar sobre um amplo espectro jurídico. Poder-se-ia dizer, até certo ponto, que cada Estado tinha ou podia ter um

⁵⁰ Idem, ibidem, p. 49.

⁵¹ Idem, ibidem, p. 50. Note-se o quão radical foi a guinada para a centralização, em relação à Constituição de 1891, onde os Estados-membros, em alguns aspectos, pareciam ser entes com soberania própria, pois podiam efetuar empréstimos externos com aval próprio, independente da União, criar polícias próprias, que em verdade eram exércitos, entre uma série de outras prerrogativas.

⁵² SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985, p. 148.

⁵³ *Direito adjetivo* é o nome dado no jargão jurídico ao direito processual. É o conjunto de procedimentos que deverão ser seguidos para a aplicação da ação judicial. O *direito substantivo* é o conjunto de regras concretas a que estão submetidas as pessoas em uma sociedade. Ex.:o Direito Penal é direito substantivo; o Direito Processual Penal é direito adjetivo.

direito próprio. A Justiça Federal havia sido criada na Constituição de 1891. Com o advento do Estado Novo de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1937 extinguiu a Justiça Federal, suprimindo a 1ª instância. As Justiças Estaduais passaram, assim, a julgar todos os processos de interesse da União, funcionando como órgãos de 1ª instância da Justiça Federal, sendo assegurado o Recurso Ordinário ao Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1937 também extinguiu a instituição do Júri. Mas, com o decreto-lei número 167, de 05 de janeiro de 1938 (Processo Penal do Brasil republicano), este foi reinstituído.⁵⁴ Ao regular o júri, todavia, o decreto-lei número 167 retirou dos veredictos a sua soberania, permitindo que as suas decisões pudessem ser revistas em grau de apelação de mérito, caso divergissem das provas produzidas nos autos ou em plenário.

O Presidente da República torna-se a pessoa que concentra maior poder.⁵⁵ Mas, não é no artigo 73 que iniciam as atribuições do Presidente, já que este é o primeiro artigo do título “Do Presidente da República”. Bem antes, já no artigo 12, prevê-se que o Presidente pode expedir decretos-leis, autorizado pelo Parlamento, dentro dos limites dessa autorização. O artigo 13 amplia mais essa competência, quando o “*exigirem as necessidades do Estado*”, explicitando o caso em que haja recesso parlamentar, ou para as hipóteses em que a Câmara dos Deputados seja dissolvida. No entanto, as alíneas do artigo 13 deixam bem claro que o Presidente da República, mesmo nos casos excepcionais acima, não pode legislar, mediante decretos-leis, sobre matérias que modifiquem a Constituição, entre outras.⁵⁶

Pelo artigo 14, o Presidente “*poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do governo e da administração federal, incluindo o comando supremo e a organização das forças armadas*”. O Presidente tem um mandato de seis anos, sendo designado por eleição indireta de um colégio eleitoral, conforme prevê o artigo 82. No

⁵⁴ NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Curso completo de Processo Penal*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 401.

⁵⁵ O artigo 73 diz: “*O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, e promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País*”.

Ver também: CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977, p. 574. Ainda que não seja extremado denominá-la de positivista, quanto à sua doutrina, a Constituição reflete, incontestavelmente a influência das ideias de Augusto Comte, às quais GETÚLIO VARGAS aderiria. Lembra MARCELO CAETANO, que sua vida pública iniciou sob a égide do castilhismo, cujas ideias defendia e pôs em prática na medida da possibilidade e da conveniência, quando na Presidência da República. “*Em grande parte a Constituição de 1937 representa a transposição para o plano federal do espírito do positivismo republicano gaúcho*”, lembra o jurista. (op. cit., idem, ibidem).

⁵⁶ O parágrafo único do artigo 13 prevê que os decretos-leis, para serem expedidos, dependem de parecer do Conselho de Economia Nacional, “*nas matérias de sua competência consultiva*”. Mas, esse órgão nunca chegou a ser constituído.

entanto, se o seu antecessor indicar o seu candidato, conforme prevê a Constituição, o sufrágio universal escolherá entre este e o indicado pelo colégio eleitoral (artigos 80 a 84).

Pelo artigo 75, alínea “b” e parágrafo único do artigo 167, o Presidente pode dissolver a Câmara dos Deputados e chamar novas eleições para a mesma, se no curso de estados de emergência ou estados de guerra, a Câmara não aprovar as medidas necessárias. A decretação desses estados excepcionais independe da autorização do Parlamento Nacional, nem este poderá suspendê-los.

O Poder Legislativo, de acordo com o artigo 38, “*é exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República*”. O Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal (parágrafo único do artigo 38). Os deputados da Câmara eram eleitos mediante sufrágio indireto. Quem os escolhia, em cada Estado, eram os vereadores e mais dez cidadãos eleitos em sufrágio direto em cada Município, conforme previam os artigos 46 e 47. Pelo artigo 48, nenhum Estado podia contar com menos de três e mais de dez deputados na Câmara. Quanto aos Municípios, os prefeitos eram de livre indicação pelos respectivos Governadores dos Estados, conforme previa o artigo 27. Os vereadores eram escolhidos pelo sufrágio direto dos “*munícipes alistados eleitores na forma da lei*” (art. 26, alínea “a”).

O Conselho Federal era composto de representantes dos Estados, eleitos pelas respectivas Assembléias Legislativas, com o acordo dos governadores, e mais dez membros nomeados diretamente pelo Presidente da República. O seu mandato também seria por seis anos, e seriam presididos por um Ministro de Estado designado pelo Presidente da República. (artigos 50 e 56). PONTES DE MIRANDA pondera, a respeito da indicação dos dez membros pelo chefe do Poder Executivo, que há dois motivos para tanto, que considera como “interesses técnicos”, quais sejam: a) a necessidade de fortalecer o poder do Presidente da República, que é o ponto de convergência política na nova ordem instituída; b) mantendo a igualdade de representação dos diversos Estados-membros (o que já ocorria nas Constituições de 1891 e 1934) no Conselho Federal, introduzir representantes que não estejam vinculados a interesses regionais. Até milita em favor dessa modificação o grande jurista, justificando o exacerbado regionalismo que ainda marcou o Senado Federal da Constituição de 1934, o que chama de “erros estadualizantes” da finada Carta.⁵⁷

Segundo MARCELO CAETANO,

“as leis seriam, em princípio, da iniciativa do governo (art. 64); e quando fossem da iniciativa do Parlamento, limitar-se-iam a regular de modo geral, dispondo apenas sobre a substância e os princípios da matéria que constituísse o seu objeto, ficando ao Poder Executivo o desenvolvimento mediante regulamentos complementares (art. 11)”.⁵⁸

O orçamento era elaborado e fiscalizado por um Departamento Administrativo, que assessorava o Presidente da República (artigo 67).

O Parlamento Nacional é visto pelos ideólogos do Estado Novo como um órgão nacional de legislação e de controle. Sua função é estabelecer as bases formais do regime jurídico (art. 11) e fiscalizar a ação do Executivo. Não cabe ao Parlamento a totalidade da atividade legislativa, e sim, ao Presidente da República. Como fruto da reorganização dos órgãos de poder promovida pelo Estado Novo, o Parlamento não pode ser mais visto, segundo BROCHADO DA ROCHA, como *“o centro de combate entre as democracias e o poder real”*. Ainda que a ele caiba a vigilância dos atos do governo, agora, em grande parte essa função é exercida pelo povo, diretamente. Isso, porque o governo é democrático.”⁵⁹

PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE criticam o desequilíbrio dos três Poderes na Constituição de 1937, dizendo que a sua competência era meramente formal. Continuam:

“Os artigos 38 e 49 que tratavam do Poder Legislativo esboroavam-se com o conjunto do texto e, mesmo com a coexistência de um Conselho Federal criado pelos artigos 50 e 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo Presidente da República e os restantes pelas Assembléias Legislativas dos Estados. Era o Senado sem voto popular, constituído já à época, dos senadores biônicos que recebia a denominação de ‘conselheiros’”.⁶⁰

Cabe, assinalar aqui, a reação dessa nova estrutura de poder quando comparada com a da Constituição de 1934. Muito adiantada para o seu tempo – e isso é opinião de vários juristas, em especial os que defendiam o Estado Novo – aquela Carta Maior exagerou, por

⁵⁷ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo I (artigos 1º. – 37). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938, p. 190.

⁵⁸ Ver a obra de CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977. Ver pp. 569-570.

⁵⁹ ROCHA, Francisco de Paula Brochado da. Op. Cit., p. 52. Acrescenta o autor alguns dados sobre a origem histórica dessa nova função do Parlamento. Diz que, por causa da existência de órgãos de governo totalmente democráticos, os Estados Unidos da América do Norte, preferiram ser uma república presidencial, e não uma monarquia parlamentar, como a que existia em Inglaterra. *“O Executivo americano não depende do voto de confiança do Parlamento. Ele preside, governa e administra”*. (p. 52). Por isso, o Presidente da República dos Estados Unidos da América, como qualquer membro do Parlamento, tem o seu poder legitimado pelo voto popular, acrescenta o autor.

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo & PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 345.

segurança, no excesso de freios e contrapesos, o que paralisava, segundo o próprio Getúlio, a ação do Presidente e, conseqüentemente, do próprio Estado.

O Presidente da República, na nova ordem constitucional, não só exerce a função executiva. Cuida para que a lei seja executada, e possui capacidade legislativa própria, ou por suplementação temporária, ou por delegação imperativa em momentos de crise. O Presidente da República é, sem sombra de dúvidas, a suprema autoridade do País. As suas responsabilidades, segundo os seus ideólogos, são enormes, e, para isso, deve ter enormes poderes, para promover a unificação do País, integrando-o coletivamente, para que se torne uma verdadeira Nação.

No Estado Novo, nos termos do artigo 96 e seu parágrafo único, o Poder Judiciário brasileiro, além de aplicar a lei nos casos concretos, também vela pela constitucionalidade das leis votadas pelo Parlamento.⁶¹ Mas, como evitar que esse Poder Judiciário, tendo a prerrogativa de barrar uma lei que entender inconstitucional, torne-se o poder tirano da República, ou como diz BROCHADO DA ROCHA, “*uma ditadura de juízes estáveis*”?⁶² Como evitar, na letra da nova Constituição, essa hipotética ação danosa do Poder Judiciário?

Em primeiro, há que ser exposta uma declaração de motivos que justifique a inconstitucionalidade da lei nula, não subjetivamente, mas, mostrando claramente a infração a um dispositivo da lei constitucional. Em segundo lugar, o artigo 96 prescreve que, somente pela maioria absoluta dos juízes do Tribunal a inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato do Presidente da República poderá ser declarada.

No entanto, não bastam aí os entraves à declaração de inconstitucionalidade de uma lei. Pelo parágrafo único do artigo 96, mesmo que tenha já sido declarada a inconstitucionalidade, e, estando o Presidente da República convicto da necessidade dessa lei para o bem-estar do povo, ou para o interesse nacional, poderá o Chefe do Executivo rerepresentá-la para novo exame do Parlamento. Confirmando-a este por dois terços de votos em cada uma de suas duas Câmaras, a lei prevalecerá, tornando sem efeito a decisão do

⁶¹ O poder judicial de declarar que uma lei é inconstitucional é algo que causaria estupefação na Inglaterra ou na França, antes do período constituinte após a 1ª. Guerra Mundial. Essa prerrogativa não existe porque o Parlamento é considerado a voz incontestada da Nação. Há um claro sentimento de hierarquia legislativa, só modificada nos Estados Unidos pelo célebre caso de *Marbury v. Madison*, em que o notável juiz Marshall estabeleceu que qualquer ato legislativo que não esteja conforme à Constituição, é nulo. A Constituição brasileira de 1891, claramente inspirada na norte-americana, estabeleceu essa ampliação de julgamento da constitucionalidade das leis ao Poder Judiciário. A Constituição de 1934 a manteve, com alguma restrição, e o Estado Novo a mantém também, conforme o artigo 96 e seu parágrafo único.

⁶² BROCHADO DA ROCHA, Francisco de Paula. *Idem*, *ibidem*, p. 58.

Tribunal. Isso possibilitou que o Presidente da República interferisse nas decisões do Poder Judiciário, a ponto de poder desconstituir declarações de inconstitucionalidade daquele.⁶³

PONTES DE MIRANDA acrescenta algumas informações importantes sobre essa inovação. O deslocamento da competência de dizer sobre a inconstitucionalidade das leis, que antes fora do Poder Judiciário, e que agora passa a ser do Parlamento, é fruto dos conflitos que houve entre as duas instituições às vésperas da queda da Constituição de 1934. A extinta Corte Suprema e o Senado Federal desentenderam-se sobre questões de legislação fiscal. O jurista alagoano considera que houve uma visão muito reacionária da Suprema Corte, em pontos não bem esclarecidos quanto à competência na Carta anterior. Isso teria motivado “o legislador constituinte de 1937, diante da superioridade moral da atitude do Senado Federal” ao deslocamento dessa competência ao Poder Legislativo, o que representa, para a tradição brasileira, uma profunda mudança.⁶⁴

Em 1937, extinguiu-se pela Constituição do Estado Novo, a Justiça Federal. O Poder Judiciário Nacional passou a ser composto pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Juízes e Tribunais dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e pelos Juízes e Tribunais militares. Os juízes federais com mais de trinta anos de serviço foram aposentados, mantendo integralmente os seus vencimentos, e aqueles que não dispunham desse tempo de serviço foram postos em disponibilidade, com vencimentos proporcionais. A Justiça de primeira instância dos Estados-membros passou a ter competência para processar e julgar as causas de interesse da União. O Supremo Tribunal Federal passou a ter a competência de julgar essas mesmas causas em sede de Recurso Ordinário.⁶⁵

⁶³ Há um entendimento majoritário na doutrina no sentido de que a Constituição de 1937 representou um retrocesso no sistema de controle de constitucionalidade. Para CELSO RIBEIRO BASTOS, o disposto no artigo 96 possibilita uma mudança no texto constitucional, no que a lei confirmada contraria a Carta Maior. Entende o jurista que a lei, neste caso, passa a ter a força de uma Emenda Constitucional. “*Quanto à norma constitucional modificada, se não o foi no seu todo, permanece válida no resto, isto é, na parte em que não foi contrariada pela norma modificadora*”. (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1997, p. 398.). RICARDO RIBEIRO CAMPOS, a propósito dessa colocação do jurista, rebate, esclarecendo que não se trataria de uma Emenda Constitucional, e sim, uma decisão do Poder Legislativo que validaria “*retroativamente os efeitos gerados pela norma inconstitucional*”. Parece que esse dispositivo constitucional instituiu uma ordem “*sui generis*” ao permitir que os poderes Executivo e Legislativo, por critérios unicamente políticos, pudessem rescindir decisões do Poder Judiciário. “*Assim, em vez de caber ao Legislativo desde o início o controle de constitucionalidade de leis, exerceria ele tal mister, devidamente provocado pelo chefe do Executivo, após pronunciamento do Supremo Tribunal Federal*”. Ver o artigo de RICARDO RIBEIRO CAMPOS “*Leis inconstitucionais ainda constitucionais?*” [Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários), Brasília, n. 25, pp. 85-96, abril/junho 2004].

⁶⁴ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo I (artigos 1º. – 37). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938, p. 194.

O Poder Judiciário, na nova ordem constitucional, não mais compreenderia a Justiça Eleitoral. Os pleitos seriam julgados por Tribunais Estaduais, com um Tribunal de Apelação em cada Estado. Também, deixaria de existir a primeira instância nos tribunais federais. Seria criado um Tribunal de Segurança Nacional, cuja finalidade seria a de julgar “*os crimes que atentarem contra a existência, a segurança, a integridade do Estado, a guarda e o emprego da economia popular...*” (artigo 122, número 17). O Supremo Tribunal Federal compunha-se de onze Ministros, nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal (artigos 97 e 98).

Novamente aqui, PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE, assinalando o desequilíbrio dos Poderes, tecem acerbas críticas à Constituição de 1937, quando escrevem: “Quanto ao Judiciário, o arbítrio do Poder Executivo ultrapassava até mesmo o texto da Carta Constitucional. Esta, todavia deixava a brecha para esses abusos, quando em seu artigo 91, ressaltava as restrições à vitaliciedade, à inamovibilidade e à irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados. A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República.”⁶⁶

Quanto à organização econômica, prevista nos artigos 135 em diante, a Constituição de 1937 mostrava uma tendência essencialmente corporativa. “*A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, do estímulo ou da gestão direta*”, previa a parte final do artigo 135. O artigo 138 prevê a liberdade sindical, mas somente os sindicatos assim reconhecidos pelo Estado podiam representar a categoria e exercer funções delegadas do poder público. Pelo artigo 139 é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei futura. Pelo artigo 140, a “*economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas do poder público*”.

As corporações representam os diversos interesses econômicos existentes no País; o Estado representa a justiça. O Estado é o árbitro que conciliará esses interesses setoriais da economia com o interesse maior da Nação. Todas as medidas normativas de políticas

⁶⁵ É evidente o enfraquecimento do Poder Judiciário na nova ordem, conferindo ao chefe do Executivo amplos poderes e a faculdade de legislar por meio de decretos-leis, até mesmo sobre assuntos constitucionais. A Carta de 1937 transformou o Legislativo e o Judiciário em poderes claramente subordinados. Não se pode negar que a “Polaca” instituiu o controle político sobre os membros do Judiciário. A importância dessas medidas e a sua defesa intransigente estão fundamentadas na ideologia exposta por FRANCISCO CAMPOS, em sua obra “O Estado Nacional”.

econômicas que forem recomendadas pelo Conselho da Economia Nacional devem ter, para que sejam implantadas e para se tornarem obrigatórias, a aprovação do Presidente da República. Além dessa função constitucional, o Conselho atuará como órgão de colaboração, emitindo pareceres sobre quaisquer projetos de iniciativa do Poder Executivo ou do Legislativo que afetarem a economia e a produção nacional, abertura e condução de inquéritos sobre condições de trabalho, problemas de produção, comercialização, distribuição de bens e produtos, bem como os assuntos referentes aos sindicatos de representação dessas categorias, entre outras funções. Segundo o artigo 57, o Conselho era composto de representantes dos diversos setores produtivos, designados paritariamente, por associações profissionais ou sindicatos reconhecidos por lei (artigos 57 a 63).

O Estado Novo está inserido no mundo capitalista. Seu inimigo intestino é o comunismo. Por isso, sempre os ideólogos fazem lembrar que a economia na nova ordem não elimina a livre iniciativa. O que negam e combatem e querem eliminar é a doutrina do “*laissez faire, laissez passer*” dos fisiocratas, que teria levado vários países para os braços do socialismo marxista. Foi no período entre as duas guerras mundiais, grosso modo de 1919 a 1938, que o liberalismo caiu em profundo descrédito, pela sua impotência em dar soluções aos problemas das nações. Foi em função desse vácuo que o Estado ocupou o espaço que outrora lhe era vedado pelos liberais, intervindo mais e mais na economia dos países. O liberalismo serviu de pretexto para a exploração dos mais fracos pelos mais poderosos, e também para a exploração da coletividade pelos particulares.

Cuida, portanto, o Estado Novo, de não cair no extremo da coletivização generalizada da propriedade, que caracterizou os países comunistas. Isso seria negar um dos princípios do capitalismo, que procura preservar, que é a iniciativa individual. Mas, sua ação é limitada pelo interesse coletivo, pelo bem público. Fora disso, a atividade individual é deletéria, é um insulto ao interesse de todos, é uma força que desagrega a Nação. Insiste-se sempre que a riqueza e a prosperidade do País estão fundadas na ação individual, no poder de criação e de invenção das pessoas. Mas, se essas iniciativas não forem controladas pelo Estado, ao invés de elementos de avanço da sociedade nacional, tornam-se fontes de desagregação e de conflito, que prejudicam muitos e muitos em favor do egoísmo de alguns poucos, como o liberalismo sem freios deixou acontecer, e o que gerou o comunismo.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo & PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 345.

Não sendo mais agora somente o “Estado-gendarme” do liberalismo clássico, cumpre-lhe imiscuir-se na vida dos cidadãos. Não é mais um mero elemento neutro e expectador, que só intervém para assegurar o direito dos indivíduos, quando estes estão em vias de ser violados ou negados. Sua ação agora é positiva, pró-ativa, e não mais reativa somente. Surge agora o Estado social, onipresente, de caráter ativo, que atua no plano intelectual e na esfera da economia, como já preconizava AZEVEDO DO AMARAL. Não se trata de um Estado onipotente, diz BROCHADO DA ROCHA novamente, ainda que ele o reconheça novamente como sendo autoritário.⁶⁷

Quanto à família, a Constituição a vê como célula-mãe da sociedade, conferindo-lhe toda a proteção necessária. Assim também, em particular, à infância e à juventude o Estado garante total apoio. A educação integral é dever primeiro dos próprios pais, que incorrem em falta gravíssima se não se incumbirem dessa obrigação. Aos filhos naturais são reconhecidos os mesmos direitos dos filhos legítimos.

Um dos maiores erros do liberalismo, para os ideólogos do Estado Novo, foi a posição desvalorizada que ocupou a educação em seus programas. Ela teria sido limitada a ensinar técnicas profissionais mínimas, mas sempre teria descuidado das faculdades morais. O ensino fundamental torna-se, por isso gratuito, e a instrução permanece livre à iniciativa particular, associada ou não ao Estado, mas fica submetida às suas regras. FRANCISCO CAMPOS, que teve em sua vida importantes cargos na área da educação, enfatizava constantemente a necessidade de tê-la como um instrumento para a educação cívica e moral dos cidadãos.⁶⁸

Alguns decretos-leis são fundamentais para a complementação das disposições constitucionais ou para reformá-las. Em duas esferas isso é especialmente relevante: a lei sobre a Administração dos Estados e Municípios e a lei sobre os estrangeiros. A primeira surge em 8 de abril de 1939, dizendo-se em caráter provisório até que ocorra a “outorga das respectivas Constituições” aos Estados-membros. O Interventor ou o Governador e o Departamento Administrativo compõem agora a Administração do Estado. O primeiro é nomeado pelo Presidente da República, podendo, por sua vez, nomear prefeitos, bem como, nomear, demitir e aposentar funcionários.

Várias disposições novas sobre estrangeiros também fazem parte do nascente mundo jurídico. Não se pode esquecer que o Estado Novo é nacionalista. Aos estrangeiros são

⁶⁷ Idem, *ibidem*, p. 61.

proibidas várias atividades econômicas e políticas. Essa regulamentação far-se-á através de decretos expedidos após a Constituição de 1937. Para que possam atuar no comércio, um decreto de 1938 os obriga a provar a sua regularidade de acordo com a legislação em vigor. Em abril de 1938, são proibidas todas as atividades políticas, extinguindo várias associações políticas e paramilitares de italianos e alemães em solo nacional. No mesmo ano, outro decreto proíbe a extradição de brasileiros por Estado estrangeiro. Em abril de 1938, ainda, vem a nova lei de naturalização, e, dois dias depois, a de expulsão dos estrangeiros, especialmente das minorias raciais de alemães e italianos, de orientação direitista, que fazem propaganda no país, como informa EDGARD CARONE.⁶⁹

Em 4 de maio de 1938 é expedido o decreto de entrada de estrangeiros no País. Reveste-se de caráter político, não se limitando à questão da imigração. Mais tarde, quando o Brasil entra em guerra contra as potências do Eixo, serão tomadas medidas ainda mais restritivas com relação a imigrantes e estrangeiros dessas nacionalidades.

⁶⁸ BROCHADO DA ROCHA, Francisco de Paula. Op. Cit., p. 64.

⁶⁹ CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976, pp. 160-161.

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1937, NA PRÁTICA

3.1 A Constituição de 1937 e a prática do Estado Novo

Perguntava-se na *Introdução* desta monografia se a Constituição de 1937 fora uma Carta inoperante, como chegou a afirmá-lo AFONSO ARINOS de Melo Franco. A hipótese desta monografia contraria, em parte, a asserção do notável jurista mineiro. Não se tratava de inoperância da Carta Maior, e sim, de uma Constituição flexível que apenas não tivera a aprovação plebiscitária, conforme previra o seu artigo 187. Mas que ela era operante, entende-se que sim, pois que, entre 1937 e 1946, o Presidente da República alterou, mediante decretos, com nome de “leis constitucionais”, vinte e uma vezes a Constituição. Por que o faria, então, se não fosse para validar aos olhos dos seus concidadãos, os atos de seu governo?

Embora se possa recorrer ao argumento de que a Constituição não tivera, na acepção técnica rigorosa, vigência integral na vida constitucional brasileira, não se pode dizer que ela era inoperante. Nas palavras do ex-Ministro de Salazar, MARCELO CAETANO, “*A vigência imediata era, pois provisória, ficando a definitiva pendente da aprovação plebiscitária.*”⁷⁰

Também, quanto à excessiva atividade legiferante, de que muitos acusam o governo do Estado Novo, como o faz KARL LOEWENSTEIN, entende-se que isso mostra a preocupação que tem o Poder Executivo de dar validade aos seus atos mediante a promulgação de leis que lhe dêem validade, pois o texto da Constituição transferira ao Presidente da República a maior parte das atribuições que eram, outrora, do Poder Legislativo.

Desenvolver-se-á argumentos para validar esse ponto de vista, pois, como já foi aventado, muitos detratores do regime querem simplesmente ignorar o lapso de tempo do Estado Novo (*como se isso fosse possível em História, por muito tempo...!*), como se fora uma mera excrescência na história política nacional, por questões de foro pessoal.

A Constituição de 1937, na voz de CELSO RIBEIRO BASTOS, foi uma tomada de posição na disputa ideológica contra o comunismo e contra as vulnerabilidades que o Estado

⁷⁰CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1977. Ver a nota de rodapé número 74, adiante. O Ministro MARCELO CAETANO residiu no Brasil, durante alguns poucos anos, quando caiu o regime de Salazar, em Portugal. No exílio, no Rio de Janeiro, escreveu essa obra, entre outras, todas de elevado primor técnico.

liberal delineado na Constituição de 1934 representava para o capitalismo.⁷¹ Por isso, ainda hoje, a grande questão em que se debatem os historiadores e juristas refere-se à validade desta Constituição, no aspecto jurídico. O seu artigo 187, realmente, previa que ela entraria em vigor na sua data, e seria submetida a um plebiscito nacional, na forma regulada em decreto futuro a ser expedido pelo Presidente da República, o que nunca chegou a ocorrer.

INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO⁷² chega a afirmar que

“o que menos pesa na Carta de 37 é a sua estrutura jurídico-formal, já que, no sentido material, todo Estado tem uma Constituição; por isso, pouco importa que a Carta de 37 tenha ou não tido vigência do ponto de vista formal, que não tenha passado de uma Constituição Fantasma, como ironizam alguns de seus adversários”.

Outros, a exemplo do constitucionalista Fernando WHITACKER CUNHA, consideram que ela nunca existiu juridicamente como uma Constituição, tratando-se formalmente como se fosse uma mera portaria. Reputa, no entanto, que ela não pode ser desconsiderada, dado o seu relevante valor histórico.⁷³

A posição do autor desta monografia coincide em alguns pontos com a de Bernardo Leôncio MOURA COELHO, no sentido de que não se pode dizer que não existiu uma Constituição nesses oito anos de Estado Novo, já que havia uma Lei Maior que previa a organização do Estado e de seus poderes. É certo - e isso não se discute - que lhe faltaram algumas formalidades básicas: para uns, faltou uma Assembléia Constituinte; para outros, que é o caso aqui, faltaram-lhe requisitos extrínsecos de validação, ou seja, no caso, o plebiscito previsto no artigo 187. Mas, a sua importância hoje, é representada por algo mais do que meramente o seu valor histórico, pois em muitos aspectos ela foi realmente um timoneiro da nova ordem.

MARCELO CAETANO, ex-Primeiro-Ministro e jurista português aqui exilado,⁷⁴ que escreveu obra importante sobre a história constitucional em 1977, considera que “A

⁷¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 69.

⁷² COELHO, Inocêncio Mártires. *Aspectos positivos da Constituição de 1937*. In: Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, pp. 103-108.

⁷³ CUNHA, Fernando Whitaker. *Direito político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1978, pp. 35-36. Ver também a obra de PORTO, Walter Costa (org.). *Constituições do Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, p. 86.

⁷⁴ MARCELO CAETANO foi Ministro do governo Salazar, em Portugal. Grande jurista, foi descoberto precocemente pela sua inteligência, galgando quase todos os postos de governo. Jurista de nomeada, escreveu sobre Direito e História de Portugal mais de 50 tomos Tornou-se Reitor Magnífico da Universidade de Lisboa entre 1952 e 1962. Culminou na Presidência do Conselho de Ministros de Salazar, quando este foi abatido por um colapso de saúde. O dramático desfecho da revolução de 1974 fê-lo exilar-se no Brasil onde, a pedido da Editora Forense, escreveu algumas obras de Direito Constitucional.

constituição de 1937 não foi posta em execução na maior parte de suas disposições: no art. 186, aliás, declarava, em todo o País, o estado de emergência que durou até 30 de novembro de 1945". Apressa-se, todavia, a enfatizar que o texto da Constituição que, segundo ele, figurou somente no papel, apresenta interesse pelo fato de "*representar a expressão de certa Filosofia Política exposta mais de uma vez pelo seu autor*". Destaca, entretanto, o jurista português, uma entre várias de suas realizações efetivas, que foi a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), um marco importante no aperfeiçoamento da administração nacional.⁷⁵

MARCELO CAETANO considera que a Constituição de 1934, cujo preâmbulo a dizia inspirada nos princípios clássicos do liberalismo e do sistema representativo, estava muito adiante do seu tempo. Os novos anos que se seguiriam mostrariam um fechamento do regime, em que dominava a intervenção estatal na economia e a política praticamente deixaria de existir. No Manifesto de 10 de novembro de 1937, data da implantação do Estado Novo, GETÚLIO VARGAS deixava isso muito claro. FRANCISCO CAMPOS, mentor do texto constitucional, chegara a dizer que "*a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937*".⁷⁶ O próprio PONTES DE MIRANDA arremata, afirmando que a "*A Carta de 1937 é a primeira carta da Revolução Brasileira.*"⁷⁷

Uma das mais abundantes e valiosas fontes de comentários e análises do período do Estado Novo vem de um *brazilianist*, Karl LOEWENSTEIN, que escreveu uma obra importante, "*Brazil under Vargas*", hoje raramente encontrada nas bibliotecas e arquivos.⁷⁸ É

⁷⁵ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977, p. 571.

⁷⁶ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. São Paulo: Editora Forense, 1977, p. 571. Ver também: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional - Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940, p. 36.

⁷⁷ CAETANO, Marcelo. Idem, *ibidem*. Ver também PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo I (artigos 1º.-37). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

⁷⁸ KARL LOEWENSTEIN, à época da elaboração dessa obra, era professor de Ciência Política e Jurisprudência, no Amherst College, Estado do Massachussets, nos Estados Unidos da América. Nasceu em 9 de novembro de 1891 e faleceu em 1973. Era um renomado filósofo e jurista alemão, considerado como o pai do constitucionalismo moderno. Kursou seus estudos superiores em Munique, onde obteve um grau de doutor em Direito Público e Ciências Políticas. Ao se instaurar o regime nazista na Alemanha, em 1933, exila-se nos Estados Unidos, onde elabora a maior parte de sua obra doutrinária, primeiramente na Universidade de Yale, e, depois, como professor no Amherst College. Terminada a guerra, retorna à Faculdade de Munique. Veio ao Brasil a convite do governo brasileiro, em 1940, segundo informações obtidas na página do CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas: "*Intelectuais e jornalistas estrangeiros, como John Gunther e o perito constitucionalista Karl Loewenstein, visitaram o país a convite do governo brasileiro. O escritor austríaco Paul Frischauer, exilado em decorrência da guerra e do nazismo, veio ao Brasil contratado pelo DIP para escrever uma biografia de Vargas que seria editada não só em português, mas também em francês e inglês*". (Ver o verbete "VARGAS, Getúlio", do Dicionário Histórico-Biográfico. Ver a referência ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001).

um historiador que enxerga o Estado Novo de fora, de sua condição de historiador visitante. Suas observações são, às vezes, contundentes, mas é inegável a capacidade de discernimento em sua análise. Sua abordagem é, ao contrário da maioria dos autores que se analisa aqui, de cunho crítico, e não predominantemente descritivo. A maior parte dos juristas e historiadores que falaram sobre a Constituição de 1937, o fizeram no calor da hora, após poucos meses do seu início, em novembro de 1937. Estavam todos esperando o plebiscito do artigo 187, bem como todos os desdobramentos posteriores que a Constituição previra com relação aos demais Poderes da República.

A obra de LOEWENSTEIN, ao contrário, mostra-se crítica desde o início, não esperando o passar dos anos para mostrar o que estava acontecendo e o que de fato aconteceu. Sua contribuição, nesse aspecto, é uma fonte rara e, que parece sincera, embora nem sempre se esteja a concordar com suas análises.

A tendência corporativista prevista no capítulo consagrado à Ordem Econômica (art. 135 e seguintes) nunca chegou a ser executada, nas palavras de MARCELO CAETANO, não obstante a introdução de inovadores princípios de legislação laboral.⁷⁹ SEITENFUS assinala como característica essencial da nova Constituição a ideia de proteger a organização sindical. É reconhecido o direito de associação, mas o sindicato somente é “representativo” se seus dirigentes, sua ação e sua organização forem reconhecidos pelo Estado.

Pelo artigo 136, o trabalho passa a ser um “dever social”, não se reconhecendo o direito de greve (artigo 139). O autor lembra que é no campo da legislação social e trabalhista que o Estado Novo faz mais incursões ousadas, como, por exemplo, na introdução de um salário mínimo diferenciado por regiões, em função de seu desenvolvimento econômico diverso, e levando em conta as defasagens entre as áreas rurais e urbanas.⁸⁰

Uma das questões mais presentes e mais controversas na história constitucional do Brasil é sobre a validade e a efetividade da Constituição de 1937. Uns a chamam de “Constituição-fantasma”, “Constituição-fantoches”, ou “Constituição inexistente”, e até “Constituição inconstitucional”.⁸¹ Como sugere LOEWENSTEIN, e com razão, para

⁷⁹ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. São Paulo: Editora Forense, 1977, p. 570.

⁸⁰ SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos – 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985, p. 149.

⁸¹ Essa última designação é feita em artigo muito recente, de Garry Jeffrey Jacobsohn, no *International Journal of Constitutional Law*, Oxford Journals, July 2006, Volume 4, Number 3, em artigo intitulado “*An unconstitutional Constitution? A comparative perspective*”, pages 4:460-487. Nesse artigo, embora o objeto seja a Constituição da Irlanda do mesmo ano de 1937, ele alude à Constituição brasileira de 1937 de passagem, quando se refere à falta do plebiscito que previa em seu artigo 187.

responder essa questão e entender sem grandes rodeios e tergiversações os principais artigos que nortearam a realidade do Estado Novo, convém ler a Constituição de 1937 a partir do seu final.⁸² E isso, porque é nas “Disposições transitórias e finais” que se encontra a solução do seu enigma. O seu último artigo, o de número 187, reza: “Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida a plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”. O artigo imediatamente anterior, o de número 186, proclama: “É declarado em todo o País o estado de emergência”, e este estado perdurou até quase o final do regime, em 1945.

Qual o significado do estado de emergência em termos de seus efeitos na vida do Estado? Isso está assentado nos artigos 168 a 170, ou seja, o Presidente da República passa a ter poder para deter pessoas, desterrá-las, privá-las da liberdade de ir e vir, efetuar buscas e apreensões em domicílio, censurar a correspondência e suspender a liberdade de reunião. Poderá pedir à Câmara de Deputados ou ao Conselho Federal a suspensão das imunidades de seus membros e, não tendo a sua anuência ou a demora em fazê-lo, poderá detê-los independentemente daquelas Casas. Pelo artigo 170, nos períodos de vigência do estado de emergência ou do estado de guerra, o Poder Judiciário não poderá conhecer dos atos neles praticados.

O estado de emergência, incluído na Constituição (art. 186), perdurou até o final do Estado Novo. Por isso, entendem alguns constitucionalistas, como Karl LOEWENSTEIN, que o Brasil só tinha uma Constituição para estados de exceção e que não tinha uma Constituição que o regesse em tempos de normalidade institucional. E isso se perpetua, até o momento em que o Presidente da República decida efetuar o plebiscito (sic) previsto no artigo 187, que também nunca ocorreu. Com humor ou ironia, essa charada ou armadilha da Carta de 37 é comparada pelo constitucionalista como a incrível situação, na fábula do Barão de Münchhausen, em que este consegue sair do atoleiro em um pântano, saindo dele, puxando-se ele mesmo pelas suas próprias botas. (N.A.: a alegoria criada por LOEWENSTEIN é excelente).

E note-se o seguinte: como o estado de emergência é um dispositivo específico que consta da própria Constituição, só poderá ser reformado mediante uma Emenda Constitucional. Mas, para emendar a Lei Maior, há necessidade do concurso das duas Casas do Parlamento, conforme prevê o artigo 174. Mas, as eleições para os integrantes destas duas

⁸² LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: The MacMillan Company, 1944, p. 46.

Casas só poderão ocorrer após a aprovação plebiscitária da Constituição, conforme prevê o artigo 178.⁸³ Veja-se o intrincado labirinto assim criado! LOEWENSTEIN fica assombrado com o emaranhado legal dessa situação, raramente visto em uma Constituição, que pode parecer um logro ou uma charada, que sugere um colorido sardônico dos seus elaboradores.⁸⁴ No entanto, parece haver uma saída no artigo 180, quando diz: “Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. Para LOEWENSTEIN, é nessa disposição constitucional que reside o cerne do Estado Novo, frente à qual os outros 186 artigos nada mais são que uma “*legal camouflage*”. E ele afirma que Vargas sabia disso e disso fez uso em seus quase oito anos de governo ditatorial.

Muitos constitucionalistas, como o supracitado, perguntam se essa Constituição realmente existiu. A resposta pode ser afirmativa ou negativa. Afirmativa, se for considerado que ela tornou-se uma realidade a partir do momento em que a vasta legislação que Vargas promulgou lhe deu vida e existência. O seu segredo é o poder ilimitado do Presidente da República, que tudo pode fazer, que não tem quaisquer freios constitucionais. Pode-se dizer que ela não existiu ao considerar que as instituições que ela previra nunca chegaram a operar, a não ser, novamente, a figura onipotente do Presidente da República. Sim ou não, pode-se responder, portanto, a essa questão. Ao se procurar nela a moldura institucional de um Estado, ela nasceu natimorta, mas, como um programa social, ela veio à vida, e vigorosamente, através da legislação infraconstitucional, diz LOEWENSTEIN.⁸⁵

CEZAR SALDANHA também defende a ideia de que a Constituição de 1937 não chegou a entrar integralmente em vigor. Como o plebiscito (sic!) do artigo 187 nunca foi convocado, vigoravam apenas os artigos 178, 180 e 187, e mais aqueles necessários para que o País pudesse ser minimamente administrado. Diz que Vargas dirigiu o País com os poderes que lhe foram conferidos em suas “Disposições transitórias e finais”, que lhe entregavam a “plenitude dos poderes executivos e legislativos, enquanto não se reunisse o Parlamento previsto na Constituição (artigo 180)”.⁸⁶ O constitucionalista gaúcho lembra que, embora

⁸³ Reza o art. 178: “São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República depois de realizado o plebiscito a que se refere o artigo 187”.

⁸⁴ LOEWENSTEIN escreve: “Thus, a constitutional cat is chasing its legal tail, or vice-versa. A subtler *quid pro quo* has rarely been perpetrated in the field of constitutional law which otherwise has shown itself rather impervious to legal pranks and constitutional antics”. (Ver “*Brazil under Vargas*”, p. 47.)

⁸⁵ LOEWENSTEIN, Op. cit., p. 49.

⁸⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 105.

existam os Poderes Legislativo e Judiciário, não se fala e não havia na prática uma divisão de poderes, visto que o Executivo tinha larga predominância sobre os demais, tornando a explicitação desse princípio dispensável, ou seja, mera retórica. O artigo 73 da Constituição erigia a figura do Presidente da República à posição de “autoridade suprema do Estado”.⁸⁷

No quadro comparativo do que previra teoricamente a Constituição e a sua efetiva prática, como funcionou o Estado Novo? Viu-se, na distribuição dos direitos, que aos Estados cabiam todas as competências não enumeradas na Carta de 37. Mas, ao se observar em maior detalhe, à União cabiam tantos poderes e competências que esta concentrava efetivamente o poder de controle na federação. Os Estados perderam a sua autonomia, passando a ser quase que meras subdivisões administrativas da União Federal. O Poder Legislativo ficou nanico. Todas as assembléias deliberativas nas três esferas (União, Estados e Municípios) foram dissolvidas. Durante todo o Estado Novo, nem a Câmara dos Deputados, nem o Conselho Federal, nem o Conselho Econômico vieram à vida. Eles só poderiam vir a ser constituídos após o plebiscito previsto no artigo 187, o que nunca ocorreu, razão por que eles nunca o foram também.

O art. 176 das “Disposições transitórias e finais” previa que, dentro de trinta dias da data da nova Constituição, o Presidente da República confirmaria os Governadores dos Estados para o exercício de um período de governo. Para os Estados, cujos Governadores não fossem confirmados no mandato, seria decretada a intervenção, que duraria até a posse dos Governadores eleitos, conforme fixado nas Constituições estaduais. Os interventores eram pessoas de inteira confiança de Getúlio Vargas. Somente o Governador Benedito Valadares, de Minas Gerais, muito fiel ao Presidente da República, foi mantido em seu cargo; todos os demais foram substituídos por interventores nomeados por Getúlio, que não admitia pressões e interferências nessas escolhas. Assim, é fácil entender como o Presidente assumiu, de fato, o poder de controle sobre todo o País.⁸⁸

O papel de interventor é difícil, pois não convém mostrar nem dependência, nem independência demais das ordens provenientes do Rio de Janeiro. Seu papel foi legalmente estabelecido por um decreto, cujo título “Da administração dos Estados e dos Municípios”, embora não fosse uma Emenda à Constituição, ultrapassou em vários aspectos a Carta Maior

⁸⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 53.

⁸⁸ LOEWENSTEIN compara essa política personalista de nomeação de representantes nos Estados com a adotada pelo Reich alemão a partir de 1933 (ano de ascensão de Hitler ao poder na Alemanha), quando ocorre a conversão do Reich federal alemão na Alemanha nazista unitária, onde os representantes do Presidente ou do Führer são agentes que executam sua vontade nos Estados.

da República do Estado Novo.⁸⁹ A partir de então, além do Interventor, que era um Governador, o Estado era administrado também por um Departamento Administrativo.

Segundo o artigo 3º deste decreto-lei, o governador devia ter no mínimo vinte e cinco anos de idade, e seria indicado pelo Presidente da República. O Departamento Administrativo (artigos 2 e 13 a 22) compõe-se de quatro a dez membros, dependendo do tamanho da população de cada Estado. O seu Presidente também é indicado por Vargas. Esse Departamento atua como se fosse o Poder Legislativo do Estado, tendo também funções de agência supervisora. Reporta-se diretamente ao Ministro da Justiça, sendo independente do Interventor. Quaisquer decretos do Interventor devem ter a aprovação do Departamento Administrativo. Este fiscaliza todos os atos daquele, como o orçamento, as finanças, os créditos e os empréstimos. Por 2/3 dos seus votos, o Departamento Administrativo pode suspender qualquer decreto ou ato do Interventor (art. 22).

Na prática, dependendo de cada Estado, o Presidente do Departamento Administrativo é mais poderoso do que o Interventor. Em São Paulo, por exemplo, o Presidente do Departamento Administrativo, Goffredo T. da Silva Telles, tem mais poder que o Interventor, Dr. Adhemar de Barros. Em Minas Gerais, ao contrário, o governador Valladares detém controle sobre o Departamento Administrativo.

Karl LOEWENSTEIN traça os paralelos entre o Departamento Administrativo e o Interventor: enquanto naquele a eficiência e o trabalho duro eram as palavras de ordem, na Interventoria predominavam as relações de patronagem.⁹⁰ Pode-se dar uma visão geral dizendo que a Interventoria, o Departamento Administrativo e o Ministério da Justiça cooperavam na administração dos Estados-membros, debaixo do controle diuturno do Presidente da República. O Interventor atua como representante político do Presidente da República, enquanto o Departamento Administrativo atua como corpo legislativo.⁹¹

A partir dessa breve descrição da administração do Estado Novo, surge a questão de qual modelo federalista ou unitário era o Brasil sob a Constituição de 1937 e do decreto que regulamentou as interventorias e as municipalidades. Os direitos dos Estados foram

⁸⁹ Trata-se do decreto-lei 1202, de 08 de abril de 1939, publicado no Diário Oficial da União de 10 de abril de 1939, que estabeleceu a forma das relações entre o Governo Nacional e os Estados da União.

⁹⁰ LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit., p. 64.

⁹¹ LOEWENSTEIN considera esse arranjo uma das melhores instituições do Estado Novo. O Poder Legislativo é substituído pelo Departamento Administrativo. Os Estados modernos, segundo ele, mostram a ruína do Estado legislativo. A administração é feita por uma burocracia, e não mais pelo Poder Legislativo, pelos políticos. O autor considera esse um dos aspectos mais louváveis da ditadura de Vargas, que contrabalança os aspectos repreensíveis de seu regime autoritário.

eclipsados pelo poder forte e onipotente do Presidente da República. Não existe nenhuma brecha como, por exemplo, através de um Poder Legislativo, em que algo possa ter vez sem a aprovação de Vargas.

O decreto-lei 1202 enumera, em mais de duas dezenas de cláusulas (art. 32), os direitos dos Estados, no campo da seguridade social, comunicações, exploração de recursos naturais, educação secundária, organização municipal, agricultura, etc., mas, de fato, o que prevalece é o parágrafo único do artigo 32, que declara nulo e sem efeito, qualquer ato ou lei que não tenha sido autorizado pelo Presidente da República. No artigo 33, este decreto-lei enumera catorze cláusulas em que é vedada a interferência dos Estados, pois se trata de matéria de competência privativa da União Federal.

A autonomia dos Estados é muito pequena. Isso fica mais evidente na política tributária, verdadeiro indicador da independência federativa. Restam às unidades federadas quase que somente os impostos sobre a propriedade, um imposto de no máximo 10% sobre a exportação de produtos de sua origem estadual e certas taxas sobre profissões e indústrias. Já não é possível, nesse quadro, diz LOEWENSTEIN, falar de uma República dos Estados Unidos do Brasil. O centro decisório do País passou a ser o Rio de Janeiro. Os Estados perderam a sua soberania. Passaram a ser áreas descentralizadas de um Estado Federal, mas que é, de fato, um Estado unitário.

Segundo o autor, a ditadura de Vargas no Estado Novo era incompatível com o federalismo e a descentralização.⁹² Esse centralismo chega às raias de proibir e banir quaisquer símbolos políticos dos Estados. Pelo artigo 38, é proibido aos Estados usar denominações uniformes reservados ao Exército. Somente os símbolos nacionais são permitidos: a bandeira, o hino, a heráldica. Nos feriados nacionais, todas as escolas devem hastear a bandeira nacional (art. 53). Houve a já tão conhecida cerimônia de queima das bandeiras estaduais, significando que a autonomia dos Estados havia findado, e que, finalmente, a supremacia era da Nação brasileira. Inquestionavelmente, Vargas não perdia qualquer oportunidade para mostrar ostensivamente sua determinação de construir a Nação brasileira.

⁹² LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. p. 71. O autor insiste, não somente aqui, mas em diversas partes de sua obra, sobre as semelhanças do Estado Novo com a política centralista e unitária de Hitler na Alemanha de 1933 em diante. Nessa página, LOEWENSTEIN chega a afirmar, enfaticamente “*Here the experience of Germany repeats itself in Brazil*”.

LOEWENSTEIN externa suas preocupações com a centralização que tem vez na época em que escreve sua obra (1942). A falta de homogeneidade no grau de civilização dos diversos Estados brasileiros, diz ele, pode ficar ainda mais prejudicada pela tendência unitarista do governo de Vargas. Os Estados do Leste e do Sul – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul – e Bahia e Pernambuco no Nordeste - contrastam com o estágio primitivo em que se encontra o resto do País. Os líderes do Estado Novo teriam todos convicções unitaristas, como herança da mal sucedida experiência de 1891.

Para um observador estrangeiro como ele, a experiência do federalismo da República Velha, artificial e contrário às tradições, traria melhores resultados que o centralismo burocrático que estava se delineando na ditadura de Vargas, à época da sua obra. Mostra as enormes discrepâncias entre os Estados-membros, citando o caso do Estado do Amazonas, com um território de cerca de 825.000 quilômetros quadrados, com uma população, à época, de apenas 450.000 pessoas. Recorre também ao exemplo do Estado de São Paulo que, à época, em 1938, recolheu mais impostos federais que todos os outros Estados juntos, com exceção do Distrito Federal.⁹³

Pela Carta de 1937, o todo poderoso Presidente da República, que governaria por seis anos, escolheria um entre os dois candidatos possíveis a sua sucessão. O outro, designado pelo Colégio Eleitoral de cerca de 600 pessoas escolhidas “a dedo” em uma população de quase 50 milhões à época, é claramente desfavorecido na disputa. Na melhor hipótese, pelos prazos previstos na Constituição, ele teria menos de três semanas para fazer a sua campanha eleitoral. Mas essas são meras divagações, pois isso também nunca chegou a ocorrer, pelos vários motivos já descritos. Como não houve o plebiscito (sic) do artigo 187, várias dessas disposições constitucionais não tiveram o seu desdobramento.

Como o Presidente Vargas governa, de fato? Ora, através de decretos-leis, conforme prevê explicitamente o artigo 180 da Constituição. Todo e qualquer decreto-lei refere-se a esse dispositivo constitucional. Tudo ocorre como se o Presidente da República não tivesse quaisquer limites impostos por ela. Os enormes poderes que lhe são conferidos pelos artigos 74 e 75 são exaustivamente utilizados. Todas as cláusulas que falam da cooperação do Presidente da República com os corpos legislativos são como letra morta, pois estes nunca chegaram a existir. Quanto aos Ministros, eles são nominados como seus assistentes. Não são responsáveis perante o Parlamento e só podem ser indiciados por crimes comuns. O gabinete

⁹³ LOEWENSTEIN, Op. Cit., p. 74.

de Getúlio Vargas tem mostrado uma grande estabilidade, ao contrário do de Mussolini, diz LOEWENSTEIN.

As reuniões plenárias do ministério são raras, talvez uma por mês, quando muito. Esses são encontros rápidos. Vargas costuma falar com seus Ministros a sós, sempre que necessário. É sem dúvida um grande administrador, pois conhece os segredos da delegação de poderes. Nenhum Ministro lhe faz sombra. Trabalha duramente em prol de seus objetivos e nada lhe escapa. Conhece e sabe controlar os meandros da burocracia. Conhece os segredos da decisão, e decide quando necessário. Bom ouvinte, ele sabe dar tempo e cobrar a ação de seus Ministros. Todos os documentos atinentes a questões legais, antes da decisão do Presidente, passam previamente pelo seu Ministro da Justiça, FRANCISCO CAMPOS, inclusive os que são oriundos de outros ministérios.

A alma do Estado Novo e de seu governo ditatorial é a fusão dos Poderes Legislativo e Executivo. Essa, aliás, é uma marca dos governos fortes da época. A participação popular no governo não é interessante, de sorte que as instituições que traduzem essa participação são eliminadas. De fato, o artigo 178 considera dissolvidos a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. São eliminadas e não mais serão reabertas durante o regime, que vai até 1945.⁹⁴ As funções legislativas e as da supervisão de sua execução estão concentradas nas mesmas mãos. Mas, assegura o autor, as ideias autoritárias não afetaram a vida social dos brasileiros. Ainda que a burocracia esteja organizada como uma hierarquia, não prevalece o “*The Fuhrer principle*”, que caracterizou o nazismo na Alemanha. Este princípio, segundo o autor, é até ridicularizado entre nós.⁹⁵

É notável a utilização frequente no Estado Novo de comissões, comitês e grupos de trabalho, que auxiliam a administração central. Algumas dessas instituições têm funções normativas e regulatórias, e recebem os poderes para tanto; outras são meramente preparatórias ou consultivas, sem funções normativas. A mais importante dessas organizações é a Comissão da Defesa da Economia Nacional, criada assim que irrompeu a II Guerra Mundial, que tem por função controlar as importações e as exportações, e também fomentar a produção industrial. Em março de 1942 foi criado um Comitê de Defesa Nacional, encabeçado por Vargas para fazer frente às necessidades da guerra.

⁹⁴ LOEWENSTEIN, na página 80, escreve: “*The slogan prevails that ‘all is done for the people, but nothing through the people’*”.

⁹⁵ Idem, ibidem, p. 81.

É sob o título “*Technique of Legislation*” que LOEWENSTEIN profere sua famosa frase, que é usada hoje pelos detratores do regime, muitas vezes com exagero;

*“Imposing, nay, formidable and terrific is the output of legislation since the inception of the Estado Novo, surpassing in scope and volume even the hectic activity of the printing press in dictatorial Italy and Germany”.*⁹⁶

Os decretos vêm das mãos do Presidente da República, assinados por um ou vários de seus Ministros, e cada ministério, por sua vez, os traduz como decretos, instruções e regulamentos. Esse volume é multiplicado pelos decretos que provêm dos Estados, das Interventorias e dos Departamentos Administrativos.⁹⁷ O Presidente criou uma comissão permanente para revisar esses projetos de lei, para analisá-los sob o prisma da constitucionalidade e das boas técnicas legislativas. Seus membros são pessoas de notável

⁹⁶ Idem, ibidem, p. 84.

⁹⁷ IVES GANDRA MARTINS FILHO publicou na *Revista Jurídica*, número 3, vol. 1, de julho de 1999, um interessante artigo, intitulado “O ordenamento jurídico brasileiro”, em que faz uma compilação do repertório jurídico, mostrando, entre outros aspectos, a produção em cada período da História, desde o Brasil colonial. Na Constituição de 1937, o decreto-lei era o ato normativo expedido pelo Presidente da República, após autorização do Congresso Nacional, ou quando este estivesse em recesso ou dissolvido. O decreto-lei podia versar sobre quaisquer das matérias de competência da União, excetuando matéria eleitoral, orçamentária, tributária, monetária e imobiliária. Estava previsto na Constituição que a proposta de um decreto-lei deveria ser previamente analisada pelo Conselho da Economia Nacional. Esse instrumento legislativo não ficava condicionado à aprovação ou rejeição pelo Parlamento nacional, surtindo todos os seus efeitos desde o momento da sua decretação (Veja-se, para tanto, os artigos 12, 13, 74 e 180 da Constituição de 1937). A Medida Provisória, criada pela Constituição de 1988 (em seu artigo 59, V e artigo 62) substituiu o decreto-lei, e sua justificação baseia-se na urgência e relevância da matéria. Vigora por 30 dias, prazo em que deverá ser apreciada pelo Congresso Nacional, sob pena de perda de vigência. A praxe tem sido a reedição da Medida Provisória, pois na maioria dos casos o Parlamento não consegue apreciar o seu mérito no exíguo prazo proposto. Não incluindo a produção legislativa do período colonial e dos dois impérios (que aqui não interessam), a pesquisa de IVES GANDRA Martins Filho, pode ser resumida na seguinte tabela comparativa, que abarca todos os diversos instrumentos legislativos, desde a Proclamação da República, em novembro de 1889 até o ano de 1999:

Período	Anos	Leis ordinárias	Decretos p/ Legislativo	Decretos p/ Executivo	Leis Complementares	Leis Delegadas	Medidas Provisórias
1º.Governo Provisório	1889-1891	-	-	1.574	-	-	-
República Velha	1891-1930	168	5.845	-	-	-	-
Revolução de 1930	1930-1934	-	-	6.061 (*)	-	-	-
Constituição de 1934	1934-1937	564	30	-	-	-	-
Estado Novo	1937-1945	-	-	9.900	-	-	-
Democratização, Governo Militar, até 1999	1946-1999	9.934	-	2.485	99	13	3.902
TOTAIS		10.666	5.875	20. 020	99	13	3.902

(*) Desses 6.061 decretos, 2.519 versam sobre matéria própria de lei e 3.542 sobre matéria típica de regulamentação pelo Poder Executivo.

formação jurídica, trabalhando sob as ordens do Ministro da Justiça, FRANCISCO CAMPOS. LOEWENSTEIN critica a qualidade da produção legislativa, muitas vezes superficial e confusa, ou até contraditória. O Diário Oficial da União chega cada ano a mais de 30 mil páginas “mal impressas”, diz. O autor chega a referir a uma técnica utilizada ainda hoje, que é a dos “balões de ensaio”, que ele denomina “*trial balloon legislation*”. Consiste em publicar um decreto, muitas vezes com intenções de perscrutar a opinião do povo, em assuntos onde o governo não tem ainda uma decisão final. Dependendo da reação popular, ele permanece como foi editado, se lhe é favorável; se a reação do povo for contrária, é retirado. Essas estratégias, na voz do autor, minam a segurança jurídica do Estado.

Uma das obras do governo no Estado Novo, que não pode ser esquecida, é a unificação e reforma do Código Civil e do Código Penal. O esboço do Código Penal, que entrou em vigor no primeiro dia de 1942, é da autoria do professor Alcântara Machado. Da mesma forma, o Código de Processo Penal, redigido por uma comissão de juristas de renome, foi promulgado em 1941. Em 1940, também foi promulgada uma nova legislação para regular as Sociedades por Ações. Também é do governo de Vargas a publicação da Lei de Introdução ao Código Civil. A legislação também abarcou áreas como a administração da Justiça Militar, a pesca, a mineração e a utilização dos recursos hídricos, muitas vezes reunindo em uma lei consolidada os fragmentos de legislações anteriores, não homogêneas e difusas.

3.2 Uma Constituição em mutação

Um dos aspectos mais intrigantes e polêmicos é o das emendas à Constituição de 1937. Pelo texto, elas seriam muito dificultadas: far-se-ia necessário o concurso das duas Casas do Parlamento, em cooperação com o Presidente da República, e, eventualmente, havendo conflito deste com aquelas, o problema seria dirimido mediante um plebiscito à população, conforme previa o artigo 174. E mais, na ausência de um Poder Legislativo, sob qualquer motivo, o Presidente se arrogava a prerrogativa de também efetuar emendas constitucionais por sua própria, ilimitada e irrefreável vontade, mediante a expedição de decretos-leis. Mas, isso nunca foi necessário, também, pois, não havendo Parlamento, por não haver o pré-requisito do plebiscito do artigo 187, o Presidente governou durante todo o Estado Novo por decretos-leis, servindo-se destes, inclusive, para fins de emendar a Constituição.

Pelo artigo 174 da Constituição, esta poderia ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. Como nenhuma das duas Casas do Parlamento Nacional havia sido criada – e não o seria até o final do Estado Novo – o Presidente da República associou a si a prerrogativa de emendar a Constituição por via de decretos-leis. FRANCISCO CAMPOS teria afirmado à época a LOEWENSTEIN que Getúlio Vargas detinha, de fato, o poder constituinte.⁹⁸

Cabe lembrar que, pelo artigo 180 da Constituição, “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. Embora este artigo refira-se somente a decretos-leis que podem ser emitidos pelo Presidente da República, Vargas e seu Ministro da Justiça entenderam que tal faculdade também dizia respeito ao próprio poder constituinte.

Entre 1937 e 1946, o Presidente da República alterou por decreto, com nome de “leis constitucionais” ou “emendas constitucionais”, vinte e uma vezes a Constituição que, por decreto, fora também outorgada. O artigo 13 explicitamente excetuava do rol de poderes do Presidente da República o de poder emendar a Constituição.⁹⁹ Em função dessas emendas, MARCELO CAETANO, afirma que a Constituição de 1937 pode ser considerada uma Constituição flexível.¹⁰⁰

Nem todas as leis constitucionais são de grande importância; por isso, faz-se desigual menção a elas. O primeiro Ato Constitucional foi expedido pouco depois da tentativa de golpe dos integralistas, em 11 de maio de 1938. Ele ampliava o leque de casos que podiam ser punidos com a pena capital, incluindo aí os atos de rebelião interna, atos tendentes a provocar uma guerra civil, atos contra a segurança do Estado, subversão por meios violentos da ordem política e social, incluindo “o homicídio cometido por motivo fútil e com extremos de perversidade”. Felizmente, nesses casos, a lei não teve efeito retroativo, como casos ocorridos nos regimes ditatoriais da Europa da época. O Ato Constitucional número 1 altera, portanto, o número 13 do artigo 122 da Constituição cominando pena de morte para esses crimes.¹⁰¹

⁹⁸ LOEWENSTEIN, Op. Cit., p. 90.

⁹⁹ Reza o artigo 13 da Constituição de 1937: “O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes: a) modificações à Constituição; b) ...”

¹⁰⁰ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977, p. 575.

¹⁰¹ Reza o item 13 do artigo 122: “não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a lei poderá prescrever a pena de morte para os seguintes crimes: a)...; ... f)...”.

O segundo Ato Constitucional, também de maio de 1938, e também inspirado nos mesmos fatos da rebelião integralista, modifica o artigo 177 da Constituição.¹⁰² Aqui, não mais por somente 60 dias, o que previa anteriormente o artigo citado, e sim, por tempo ilimitado, o Presidente da República contava agora com essa prerrogativa constitucional de aposentar ou reformar pessoas que eram tidas como inconvenientes ao interesse público e ao governo. Sem dúvida, Getúlio dispunha agora de prerrogativas constitucionais poderosas contra quaisquer inimigos que pudessem ameaçar o regime.

O artigo 172, parágrafo 2, já previa que qualquer militar ou funcionário público, submetido a um processo na Justiça, perderia a sua patente, posto ou cargo, se condenado. Essa emenda à Constituição tem um alcance formidável, pois o Presidente passa a ter, por tempo indeterminado, o poder de afastar essas pessoas, entre as quais as do próprio Poder Judiciário, se forem inconvenientes à sua administração.

O terceiro e o quarto atos constitucionais alteram a taxação dos recursos minerais. Os Estados perderam, de chofre, suas receitas oriundas de impostos sobre gasolina e lubrificantes. Todos e quaisquer combustíveis passavam a ser controlados pela União Federal. Foi estabelecida uma taxa única para lubrificantes, onde os Estados-membros e as Municipalidades recebiam um quinhão proporcional a seu consumo. O quinto Ato Constitucional, de março de 1942, chegou com a ruptura das relações econômicas e diplomáticas com a Alemanha, Itália e Japão, quando, na Conferência do Rio de Janeiro, o Ministro Oswaldo Aranha anunciou essa medida contra o Eixo.

O governo de Vargas confiscou até 30% do patrimônio de alemães, italianos e japoneses no Brasil, como indenização pelas perdas de vidas e de ordem material que sofreu com o afundamento de vários de seus navios mercantes.¹⁰³ Como a propriedade privada era um direito inviolável, assegurado aos nacionais e estrangeiros pelo artigo 122, número 14, o Governo entendeu ser necessário uma Emenda Constitucional para validar essas

¹⁰² O artigo 177 reza: “Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”. LOEWENSTEIN lembra que esse artigo traz reminiscências da abominável “*Nazi law*” de 1933, logo após a ascensão de Hitler ao poder absoluto na Alemanha.

¹⁰³ O decreto-lei 4.166, de 11 de março de 1942 foi um caso *sui generis* na história de qualquer país, segundo LOEWENSTEIN. O documento legal dizia estar a assegurar meios para a indenização por perdas infligidas pelo Eixo ao Brasil, como, por exemplo, no afundamento do vapor Taubaté, em Alexandria, em março de 1941. O decreto previa a transferência para o Banco do Brasil de uma fração de todos os depósitos e direitos do Eixo no Brasil. Justificava dizendo que essa medida era assecuratória da capacidade de indenizar os danos a cidadãos nacionais, prejudicados por esses atos de agressão.

expropriações, sem indenização aos proprietários.¹⁰⁴ (N.A: observar a preocupação do governo com o legalismo).

Essa mesma Emenda Constitucional garantia ao Presidente da República o direito de suspender as garantias constitucionais quanto à liberdade e propriedade de pessoas físicas e jurídicas. De fato, pelo artigo 166 da Constituição, já lhe cabia a prerrogativa de declarar o estado de emergência, sem a necessidade de autorização do Parlamento nacional (art. 166, parágrafo único). Também, pelo artigo 74, letra “g”, cabia ao Presidente da República “declarar a guerra, depois de autorizado pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira”.

LOEWENSTEIN pondera que Vargas poderia considerar o afundamento de navios brasileiros, sem aviso, como um ato de agressão estrangeira, e, com isso dispensar a autorização do Parlamento, que, aliás, ainda não fora constituído.

LOEWENSTEIN efetua aqui uma observação muito importante quanto à preocupação do Governo em procurar validar, aos olhos da Constituição vigente, os seus atos. Isso é patente, especialmente, no poder de declarar guerra ao Eixo. Embora os órgãos legislativos ainda não existissem, o Presidente procurava seguir a Constituição “*as it is written, as binding on them*”, de sorte que um desvio flagrante do que ela continha não poderia ser justificado, de plano, pelos poderes implícitos no “*pouvoir constituant*”. Essa nota do autor precisa ser ressaltada, para uma fiel recordação de sua impressão de que, o regime de Vargas, apesar de tudo que lhe foi imputado, procurou preservar, pelo menos formalmente, a Constituição vigente, o que, para o jurista, era mais uma mostra do legalismo presente nos brasileiros.¹⁰⁵

A Lei Constitucional número 5, em 10 de março de 1942, deu nova redação ao artigo 166, que versa sobre o estado de emergência e o estado de guerra. O Ato Constitucional número 7 foi promulgado na oportunidade da declaração de guerra aos países do Eixo, em agosto de 1942, alterando a redação do artigo 173, que se referia à repartição de jurisdição

¹⁰⁴ O artigo 122, que inicia o capítulo “Dos direitos e garantias individuais”, reza: “Art.122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 1º.) Todos são iguais perante a lei;14º.) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; 15º.) ...”

¹⁰⁵Reproduz-se na íntegra, e no original, essa importante observação de LOEWENSTEIN. Diz ele: “*The regime tries to preserve the form if not the substance of the constitution, another convincing testimony of the Brazilian sense of legalism which, however, foreign observers might be tempted to label as merely formalistic.*” (“*Brazil under Vargas*”, p. 96).

entre a Justiça Militar e o Tribunal de Segurança Nacional.¹⁰⁶ Com o desenvolvimento do conflito mundial e a aproximação da vitória dos Aliados, ao lado dos quais o Brasil lutava na campanha da Itália, com a participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), em nome de valores como a democracia e a liberdade, cresceram as pressões para que Getúlio retornasse ao regime democrático.

Nasceu aí a Lei Constitucional número 9, de 28 de fevereiro de 1945, que alterou substancialmente a Carta Maior vigente, a ponto de MARCELO CAETANO afirmar: “...alterou tão profundamente a Constituição de 1937 que, na verdade, se pode dizer ter sido então outorgada uma nova lei fundamental”.¹⁰⁷ A Câmara dos Deputados, bem como o Conselho Federal, passariam a ser eleitos por sufrágio direto, assim como o próprio Presidente da República.

A Câmara dos Deputados teria representantes em número proporcional à população dos Estados-membros, não podendo nenhum deles ter representação inferior a cinco e superior a trinta e cinco deputados. O Conselho Federal seria composto de dois representantes de cada Estado da União. Várias disposições constitucionais foram suprimidas.

O artigo 140, cerne do Estado corporativo, foi eliminado do novo texto.¹⁰⁸ Em noventa dias, ou seja, em começos de junho de 1945, seriam marcadas eleições para a Presidência da República, Governadores dos Estados, Câmara dos Deputados, Conselho Federal e Assembléias Legislativas estaduais. O artigo 6º da Lei Constitucional 9 determinava que a Constituição de 1937 fosse “republicada no texto resultante das modificações” que sofre por este Ato Constitucional, bem como pelos anteriores. MARCELO CAETANO afirma que “há assim uma Constituição de 1945 ou, se preferirmos, uma versão de 1945 da Constituição”.¹⁰⁹

¹⁰⁶ O art. 166 diz: “Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existências de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou por em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos, poderá o Presidente da República declarar em todo o território do País, ou na porção do território particularmente ameaçado, o estado de emergência. Desde que se torne necessário o emprego das forças armadas para a defesa do Estado, o Presidente da República declarará em todo o território nacional ou em parte dele, o estado de guerra.” O parágrafo único diz “Para nenhum desses atos será necessária a autorização do Parlamento nacional, nem este poderá suspender o estado de emergência ou o estado de guerra declarado pelo Presidente da República.” O artigo 173 tem a seguinte redação: “O estado de guerra motivado por conflito com país estrangeiro se declarará no decreto de mobilização. Na sua vigência, o Presidente da República tem os poderes do art. 166 e os crimes cometidos contra a estrutura das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos serão julgados por Tribunais militares”.

¹⁰⁷ CAETANO, Marcelo. Op. Cit. p. 576.

¹⁰⁸ O art. 140 dispunha: “A economia da população será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de Poder Público”.

¹⁰⁹ CAETANO, Marcelo. Op. Cit., p. 576.

A promulgação deste novo Ato deveu-se ao fato de que em 22 de fevereiro de 1945, José Américo de Almeida concedeu uma entrevista ao jornalista Carlos Lacerda, que é publicada pelo *Correio da Manhã*, criticando o regime ditatorial e apontando o fracasso da obra administrativa do estado-novismo, fato que é considerado como o fim da censura à imprensa no Estado Novo. Getúlio Vargas e seu grupo tiveram que anunciar eleições gerais, que teriam lugar em noventa dias.

O advento desse Ato Adicional número 9 marca o momento em que o governo não mais consegue reprimir as pressões que estão evoluindo contra si. “A imposição eleitoral, a quebra da censura, a candidatura Eduardo Gomes e a crítica à ditadura são alguns dos temas que surgem paulatinamente desde a metade de 1944 e que se avolumam, obrigando Getúlio Vargas e sua *entourage* a se defender constantemente. A fraqueza dos governantes surge em cada um dos incidentes que se desenrolam neste momento, diz EDGARD CARONE, com propriedade, quando lê esses momentos do crepúsculo do regime claudicante.”¹¹⁰

O Ato Adicional 9 foi classificado pela imprensa como “uma reforma de moldes fascistas”, tendo sido desaprovada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No dia 2 de março, três dias depois da promulgação desta lei, um grupo de professores da Faculdade Nacional de Direito acusou de ilegítima a Constituição de 1937, e, em consequência, também, de ilegítimo o novo Ato Constitucional.¹¹¹

O anúncio de novas eleições movimentou os grandes partidos políticos: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ligado a Getúlio; o Partido Social Democrático (PSD), que também apoiava Getúlio nos diversos Estados, e a União Democrática Nacional (UDN), oposição ao Governo, que lançou o Brigadeiro Eduardo Gomes para a Presidência da República.

Como se sabe, os acontecimentos que se seguiram, especialmente o “queremismo”, que clamava por uma Assembléia Constituinte com a manutenção de Getúlio Vargas na Presidência da República, o medo das oposições de que haveria uma continuidade no poder,

¹¹⁰ CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976, pp. 319-320.

¹¹¹ ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001, p. 1006. Dessa mesma fonte sabe-se que, segundo John Foster Dulles, em novembro de 1944, quando o Estado Novo já se mostrava claudicante, FRANCISCO CAMPOS tentou convencer GETÚLIO VARGAS a se adaptar aos novos tempos, liberando a imprensa, e assumindo “a liderança da oposição contra o governo”. Queria que a Carta de 1937 fosse emendada ou mesmo substituída, ou que fosse convocada uma Assembleia Constituinte, com eleições diretas, e a indicação de VARGAS para um novo período. O presidente recebeu o documento no dia 22 de fevereiro de 1945, mesmo dia em que José Américo de Almeida concederia sua entrevista ao *Correio da Manhã*, precipitando os acontecimentos, o que levou à promessa de eleições em noventa dias e à promulgação do Ato Constitucional número 9.

sem realização das eleições previstas para 2 de dezembro, fizeram com que as Forças Armadas depusessem Getúlio e seu regime em 29 de outubro de 1945. Como não havia Vice-Presidente da República, nem Câmara dos Deputados, nem Conselho Federal, observou-se a ordem da vocação de sucessão, cabendo a Presidência da República ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

José Linhares, que governou por apenas três meses e alguns dias, decretou mais onze leis constitucionais, até que assumisse, em 31 de janeiro de 1946, finalmente o novo Presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra. A nova Constituição somente foi publicada em 18 de setembro de 1946, governando o novo Presidente nesses sete meses e meio através de decretos-leis.

Dessas onze leis constitucionais que ainda modificaram a Constituição de 1937 são dignas de nota a de número 13, de 12 de novembro de 1945, que determinava que a nova Câmara de Deputados e o novo Conselho Federal (retornando ao nome de Senado Federal) a serem eleitos em 2 de dezembro se reunissem sessenta dias após as eleições, em caráter de Assembléia Constituinte, com poderes originários, para escrever a nova Constituição do Brasil. Com o Ato Constitucional número 14, de 17 de novembro de 1945, foi extinto o Tribunal de Segurança Nacional.

A Lei Constitucional número 15, de 26 de novembro de 1945, conferia ao novo Presidente da República, a ser eleito em 2 de dezembro, todos os poderes de administração e do Legislativo no âmbito da União Federal, até que houvesse a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946. Pela Lei Constitucional número 16, de 30 de novembro de 1945, caiu finalmente o estado de emergência do art. 186, que havia sido decretado desde a outorga inicial da Constituição de 1937. A Lei número 19, de 31 de dezembro de 1945, abreviou os procedimentos de apuração da eleição presidencial, de sorte que o candidato vencedor pudesse ser empossado no cargo em 31 de janeiro de 1946, o que, de fato, ocorreu.

Finalmente, a última lei constitucional publicada na vigência da Constituição de 1937, foi a de número 21, de 23 de janeiro de 1946, para “permitir a proclamação pelo Tribunal Superior Eleitoral do Presidente eleito, independentemente da solução final de dúvidas, impugnações ou recursos, desde que a votação impugnada já não possa influir no resultado final da eleição”.¹¹²

¹¹² CAETANO, Marcelo. Op. Cit., pp. 577-578.

Percorreu-se, até aqui, até o seu ocaso, a trajetória da polêmica e incompreendida Constituição de 1937. Ela, nos seus quase oito anos de duração, foi objeto de várias emendas, na forma de Atos Constitucionais, além dos muitos decretos-leis que o Presidente da República expediu para regulamentar, alterar ou mesmo criar disposições em relação ao seu texto. Uma pergunta, a esta altura, inevitavelmente surge: poderia ter sido diferente? Por que a Constituição não teve um desdobramento total, regular, conforme previsto em seu texto na sua criação? Por que ela não foi emendada de acordo com o rito originalmente previsto, isto é, com a participação do Parlamento?

Por que Getúlio efetuou essas alterações, inclusive no texto da Lei Maior, utilizando-se dos poderes conferidos pelo artigo 180, segundo o qual o Presidente da República, enquanto não se reunisse o Parlamento, teria “o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”?

Para buscar uma resposta a essa questão, seguindo o intrincado labirinto legal, chega-se incontinenti ao artigo 187, que prevê o plebiscito (sic), nunca realizado. O referendo previsto neste artigo é o ponto de partida de tudo: das eleições parlamentares, do Parlamento, do Conselho da Economia Nacional, etc. Por que razões, todo um arcabouço jurídico montado para o Estado Novo não chegou a operar plenamente, por tão somente uma causa, um referendo não realizado? Teriam razão vários críticos do regime, a exemplo de AFONSO ARINOS, quando afirma:

“Claro que, com tal outorga [do art. 180], não interessaria ao Presidente (na verdade ditador) realizar um plebiscito que viria determinar a fixação de um termo para o seu mandato e a partilha do seu poder político, duas hipóteses que ele não suportava admitir” ?

113

Essa hipótese não parece de resposta tão simplista. Vargas, em qualquer tempo de seu governo - excluindo talvez o ano de 1945, quando o desgaste era evidente - teria facilmente vencido o referendo, com a aprovação da Constituição e sua manutenção como Presidente da República. É o que pensa KARL LOEWENSTEIN que, em 1942, quando termina de escrever “*Brazil under Vargas*”, chega a afirmar que o povo sabe que Vargas não tem absolutamente qualquer intenção de efetuar o referendo num futuro próximo ou distante, e com certeza não o fará enquanto o Brasil estiver na iminência de declarar guerra ao Eixo ou com uma guerra em curso, já declarada. Sua inclusão no texto constitucional, segundo o

¹¹³ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Volume II. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960, p. 210.

jurista, foi entendida como um artifício utilizado por regimes autoritários para conferir um verniz de legitimidade a seus governos, ou “...*uma espécie de isca balançando ante os olhos dos políticos nominalistas que insistem em levar a democracia ao pé da letra*”.¹¹⁴

Afirma LOEWENSTEIN que o Ministro FRANCISCO CAMPOS ter-lhe-ia confidenciado que considerava o plebiscito (sic) meramente como um ingrediente decorativo, sem qualquer sentido prático. O Ministro não procurou disfarçar que sabia serem os plebiscitos e referendos vencidos pelos que os manipulam. Como psicólogo perspicaz, CAMPOS teria acrescentado que raramente o povo é ludibriado nessas consultas, mas os que manipulam esses instrumentos acreditam na veracidade do procedimento. Alegando reserva de alguns outros comentários que CAMPOS teria feito a respeito da honestidade intelectual de alguns ditadores contemporâneos, LOEWENSTEIN recusa-se a falar mais a respeito.

Para LOEWENSTEIN, o governo venceria facilmente esse referendo se o submetesse à aprovação popular. Se fosse realizadas eleições para uma nova Assembléia Constituinte, ou para o Parlamento, conforme prevê a Constituição, o partido do governo ou os candidatos apoiados pelo governo, venceriam facilmente. O jurista afirma que a própria oposição está certa disso. Mais do que uma mera formalidade, o autor enxerga no procedimento do referendo pendente um signo da democracia e da liberdade política. Os intelectuais e o povo, principalmente de São Paulo, estariam, em 1942, reclamando por isso. A realização dessa consulta, “após a adesão do Brasil às Nações Unidas”, traria a Vargas um importante voto de confiança, sem necessidade de qualquer manipulação.¹¹⁵

LOEWENSTEIN acredita que o fantasma do plebiscito que paira sobre a plácida vida política de então venha à vida um dia após a guerra, se o Brasil se tiver colocado do lado certo, do lado dos vencedores. Isso servirá como um selo de legitimação de algo que existiu somente como uma situação factual no passado. Esse será o grande ato de indenidade para o regime, que o legitimará perante seu povo e perante o mundo exterior. Pode bem ser que o plebiscito venha a ser o requisito para obter o cartão de filiação no clube das nações democráticas, que está em formação.

Se o Brasil de Vargas estiver do lado correto nessa guerra, o povo brasileiro lhe dará entusiasticamente o endosso no plebiscito, acredita o autor. Por outro lado, se o Eixo vier a

¹¹⁴ LOEWENSTEIN, Karl. “*Brazil under Vargas*”, páginas 359-360. Diz o autor: “...*it was a sort of bait dangled before the eyes of political nominalists who insist on taking democracy literally*”.

¹¹⁵ A citação refere-se à “Declaração das Nações Unidas”, que foi assinada por 26 países em 1º de janeiro de 1942, reiterando a Carta do Atlântico. Os que a subscreveram se comprometiam a utilizar todos os recursos militares e econômicos disponíveis contra o Eixo e o Japão e a não assinar paz ou armistício em separado.

invadir o Brasil – com uma oportuna rebelião dos alemães do Sul do Brasil – nem sequer um plebiscito manipulado ajudará Vargas. Em seu lugar será colocado um *Gauleiter*, escolhido entre os seus mais desleais teuto-brasileiros, que chefiará um governo-fantoches no Brasil, manipulado pelos nazistas. Vargas estará seguro se as democracias vencerem a guerra. Os totalitaristas não o deixarão no posto, mesmo que como um país-satélite. E de se achar que Vargas, um homem orgulhoso, se sujeite a ser um lambe-botas, é um insulto. Os dados foram jogados na Conferência do Rio de Janeiro, termina LOEWENSTEIN.¹¹⁶

Esse parágrafo lança muita luz sobre a questão proposta. Em inícios de 1942, LOEWENSTEIN tinha ainda dúvidas atroz sobre quem seria vencedor na guerra. Os Estados Unidos já haviam declarado guerra ao Japão, após o ataque nipônico a *Pearl Harbour*, em dezembro de 1941, e a Alemanha também lhe declarou guerra imediatamente. A Alemanha estava ainda dominando o cenário, e os efeitos visíveis da entrada dos Estados Unidos na guerra demorariam ainda alguns meses. Nesse cenário, Vargas ainda defende a neutralidade brasileira no conflito, mas está cada vez mais pressionado pelos Estados Unidos a se juntar aos Aliados, com mais força a partir da Conferência do Rio de Janeiro, em janeiro de 1942.

Por que Vargas, em um contexto tão conturbado externamente, na iminência de uma declaração de guerra, para a qual os exércitos brasileiros não estavam preparados, preocupar-se-ia com um referendo popular? Não obstante as palavras de FRANCISCO CAMPOS, que classificou o dispositivo constitucional que previa a consulta como uma superficialidade, sem seriedade, não parece plausível que as preocupações de Vargas e seu governo voltar-se-iam para viabilizar esse procedimento. O próprio LOEWENSTEIN percebe essa atmosfera de insegurança quanto ao futuro do País frente a uma possível invasão do Eixo.

Portanto, as afirmações de que o referendo não foi realizado porque já não era intenção inicial do governo, ou porque ele ameaçava a continuidade no poder e o regime ditatorial do Poder Executivo, não são verdades por si mesmas aceitáveis, pois o ambiente de

¹¹⁶ Todo esse parágrafo é uma tradução livre das principais ideias expostas por LOEWENSTEIN no último parágrafo do título “*Plebiscite again*”, nas páginas 361-2 de “*Brazil under Vargas*”. Note-se que desde janeiro de 1942, ocasião da Conferência do Rio de Janeiro, os Estados Unidos estão pressionando os países sul-americanos para se juntar aos Aliados. O Brasil avisa as suas embaixadas nos países do Eixo que as relações diplomáticas estão na iminência de serem cortadas. Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra pressionam junto a Vargas, procurando convencê-lo que as tropas brasileiras não estão preparadas para um ato de rompimento com a Alemanha. Assim, o Brasil só declararia guerra ao Eixo em agosto de 1943, face ao afundamento de vários navios mercantes. A *Introdução* da obra de LOEWENSTEIN é escrita em 10/05/1942, que é, pois, a data-limite em que ele deve ter feito essas considerações.

todo o período do Estado Novo era de, em seu início, ameaças internas à ordem e à segurança, e, de sua metade até o final, ameaças externas à soberania nacional. Essas são considerações necessárias para se escrever uma história justa e isenta sobre a Constituição do período.

4 APRECIÇÃO CRÍTICA

PONTES DE MIRANDA assinala o fato de que a Constituição de 1937 foi outorgada; que não foi o povo que se deu, e sim, foi dada por GETÚLIO VARGAS, com o apoio das Forças Armadas, pelos motivos apresentados no preâmbulo e em seu discurso que instaurou o novo regime. O golpe de 10 de novembro poderia ter decidido não ter uma Constituição, como ocorreu em 15 de novembro de 1889 e também na revolução de 24 de outubro de 1930.¹¹⁷ Ter uma Constituição, embora ainda a ser confirmada pelo plebiscito do artigo 187 (sic!), já é um fato de grande relevância. Por que tê-la, se o Brasil poderia não tê-la? Cabe, portanto, levar esse singelo dado judiciosamente em consideração, o que de início debilita os argumentos dos que dizem que fora uma Constituição para não ser obedecida.

Um dos críticos mais mordazes da Constituição de 1937 é AFONSO ARINOS de Melo Franco. AFONSO ARINOS¹¹⁸ foi um dos maiores constitucionalistas brasileiros. Poucos, como ele, conhecem tão bem a história constitucional pátria. A marca de seus escritos sobre o regime do Estado Novo é a constante censura à ditadura pessoal de Getúlio Vargas. Não estranha, portanto, que ele encabece o rol de pessoas ilustres que assinou o Manifesto Mineiro, em 1943, pedindo a saída do ditador e o restabelecimento da democracia.

À guisa de introdução ao regime de 1937, ARINOS fala da natimorta Constituição de 1934. Um dos fatores, diz ele, pelos quais ela não floresceu foi a eleição pela Assembléia Constituinte do Presidente Vargas, ditador, que não tinha qualquer compromisso com a Lei Maior, “visto que ela se elaborara praticamente à sua revelia, contrariando as ideias que no momento mais o atraíam, e as ambições de perpetuidade em um poder sem freios legais, que sempre lhe foram caras”.¹¹⁹

ARINOS, com mordacidade, fala do golpe de Vargas, perpetrado em público, sem nenhum pudor. Quando afinal o Estado Novo surgiu, diz ele, foi recebido com alívio, até pelos opositores, por se findar uma farsa de uma campanha que ninguém via como séria. “O estabelecimento da ditadura veio tranquilizar um povo cansado, que esperava coisas

¹¹⁷ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo I (artigos 1º – 37). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938, p. 208.

¹¹⁸ Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal. Sua obra “Curso de Direito Constitucional Brasileiro”, volume II, versa sobre a formação constitucional do Brasil. A 1ª edição é de 1960, da Companhia Editora Forense.

¹¹⁹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Volume II. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960, p. 205.

piores”, afirma.¹²⁰ Para o jurista, “jurídica e rigorosamente”, a Constituição de 1937 nada tem a ver com o Estado Novo. Diz haver entre eles um “fosso intransponível”. E completa que, por este fato mesmo, não há necessidade de prestar muita atenção a um texto que não foi aplicado, e que havia sido redigido conscientemente para não se aplicar. Assim, basta uma ideia ligeira do seu conteúdo, que, politicamente, não teve a menor importância.

Discorda-se dessa posição, novamente, pois parece que a visão de AFONSO ARINOS está anuviada pela aversão que tem a Getúlio Vargas. Rigorosamente, parece, a Constituição de 1937 foi redigida para efetivamente moldar o Estado e o governo. Em parte, certamente ela o fez, conforme foi demonstrado, e se não foi adiante, aí sim, pode-se debitá-lo a uma série de nuances, onde em tese, até a ambição de poder pessoal de Vargas deve ser considerada.

Para ARINOS, as diferenças do Estado Novo para os regimes fascistas europeus eram mais de aparência do que de fundo. Enxerga em nosso caso mais um episódio de tomada à força do poder por alguns políticos, coligados a militares, e não uma revolução, como aconteceu com os regimes fascistas da Alemanha e da Itália. O Estado Novo veio sem as características que acompanham as revoluções. De fato, os homens de 1937 já estavam no poder. “Bastava não sair dele”, diz Arinos. Era preciso inventar algum pretexto e criar um instrumento que os apoiasse juridicamente. E FRANCISCO CAMPOS era esse homem, de inegável capacidade, com ideias antidemocráticas, e de viés autoritário e reformista. O arcabouço jurídico, assegura o jurista mineiro (com evidente exagero, parece) não interessava a Getúlio. O que ele queria era somente o poder, o uso caudilhista do poder.¹²¹

A opinião de AFONSO ARINOS sobre a Constituição de 1937, em que pese a sua reconhecida capacidade jurídica, como eminente constitucionalista que foi, é sempre acerba e contundente. Parece que, às vezes, sua visão fica obliterada e anuviada pela imagem do déspota, Getúlio Vargas, um homem que diz ter assaltado o poder, e a ele se apegado, a qualquer custo, utilizando a Carta Maior para seus exclusivos interesses políticos. Ele a

¹²⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito Constitucional – Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 127.

¹²¹ Idem, *ibidem*, p. 208. Escreve AFONSO ARINOS: “CAMPOS foi o teórico do Estado Novo. Acontecia, porém, que a doutrina não tinha para o chefe do movimento e os seus mais íntimos colaboradores a menor importância. Ela era apenas a justificativa (como seria outra qualquer) para a realidade concreta do mando, do uso caudilhista do poder”.

denomina de “Constituição inoperante”, juntando mais um epíteto desabonador aos vários que já foram somados na pesquisa.¹²²

Para ARINOS, o que interessava a Vargas era o poder caudilhista, sem regras e sem freios. E ele vislumbra em dois artigos da Constituição o artifício de que se serviu o Presidente da República para permanecer no poder. O primeiro deles, é o artigo 175 que determinava que o Presidente teria seu mandato renovado até a realização do plebiscito previsto no artigo 187. Como este nunca ocorreu, o mandato ficou indefinidamente prorrogado, só terminando com a deposição forçada pelos militares em 29 de outubro de 1945. O outro artigo, de papel fundamental para justificar o estado de coisas era o de número 180, que previa a utilização de decretos-leis pelo Chefe do Executivo, em todas as matérias concernentes à competência legislativa da União. Para ARINOS, nesse quadro, não teria Vargas interesse algum em determinar o plebiscito, que poderia vir a lhe por uma data de término de seu mandato, ou a partilha do poder político, que agora era todo seu.¹²³

ARINOS enxerga que no Estado Novo há vários governos, todos com Vargas como Presidente, aliás, ditador. A engenhosidade do Presidente na moldagem dos quadros políticos – qualidade que nunca lhe diminui, aliás – é mostrada no fato de que “o Estado Novo que se instala apoiado pelos fascistas em 1937, submerge em 1945, apoiado pelos comunistas.”¹²⁴ As críticas do mineiro tornam-se mais ácidas quando se refere ao Estado Novo como uma “ditadura sem programa”.¹²⁵ Acrescenta ao temperamento pessoal de Getúlio a influência de uma formação gauchesca, caudilhista, castilhista e militar, que fez com que ele fosse o protagonista quase único do poder, explorando-o de todas as formas possíveis. Seu ataque torna-se mais virulento ainda quando escreve: “... na manutenção indeterminada e preguiçosa de uma espécie de paternalismo que se dizia obreiro e socializante, mas que era, na verdade, inorgânico e rural”.¹²⁶

¹²² Diz ele: “*Se considerarmos a Constituição de 1937 no quadro dos fatos da História Política, não poderemos negar que ela é irrelevante, pois que o seu texto nunca chegou, propriamente, a ser aplicado, a não ser muito imperfeitamente e na medida em que servia aos objetivos políticos e pessoais de VARGAS e do seu grupo*” (Idem, ibidem, p. 208).

¹²³ LOEWENSTEIN, em “*Brazil under Vargas*”, assevera, em 1942, que Getúlio seria confirmado em qualquer referendo que se fizesse. Ver nas páginas 359-362, sob o título “*The plebiscite again*”.

¹²⁴ Idem, ibidem, p. 210. ARINOS acrescenta: “Esta simples e objetiva observação mostra até que ponto a inteligência plástica, paciente e hábil do chefe do Governo manobrava por entre os homens, as ideias e as situações, com a preocupação única – quase obsessiva – de sua permanência no poder”.

¹²⁵ Discorda-se dessa afirmação, pois a Constituição de 1937, na voz de vários juristas de renome, a exemplo de INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e KARL LOEWENSTEIN, foi um portentoso programa de governo. Ver no presente capítulo, algumas páginas adiante.

¹²⁶ Idem, ibidem, p. 211.

Quando se refere à prática do regime, ARINOS comete evidentes exageros, quando afirma que a letra da Constituição nunca foi aplicada e que isso não tinha importância alguma. Já se viu que isso não é, absolutamente, verdadeiro. Enxerga o novo regime como uma negação de tudo que o se buscava na Constituinte de 1934: a verdade eleitoral, a independência do Poder Judiciário, o verdadeiro federalismo exercido com equilíbrio entre os Estados-membros, as garantias individuais e os direitos civis, etc. O Estado Novo, na prática, segundo ARINOS, violou mais esses postulados que a já autoritária Constituição escrita por FRANCISCO CAMPOS. Quando se refere à função legislativa, toda concentrada na figura do Presidente da República, ARINOS afirma que a elaboração das leis “ficava a cargo de quem estivesse mais à mão para redigir os textos”.¹²⁷

ARINOS, grande conhecedor de direito constitucional, considera que as “leis constitucionais” expedidas por GETÚLIO VARGAS em 1945 eram “atos de puro arbítrio pessoal, sem qualquer base legítima”. Essa afirmação, ele a faz baseado nos artigos 13 e 74 da Constituição de 1937, que vedavam ao Presidente da República modificar a Constituição. A constitucionalidade de o Presidente expedir decretos-leis em matérias da competência legislativa da União não compreendia a reforma constitucional, afirma o jurista. Nisso, tudo está a mostrar que tinha razão. Mas, a sua análise final é arrasadora, quando afirma:

*“Mas não devemos nos surpreender de que uma Constituição, inexistente na prática, pudesse ser reformada de maneira que contrariava frontalmente o seu texto literal. Tudo o que então se fazia era uma sucessão repugnante e monstruosa das mais despejadas mistificações. Trata-se da página mais vergonhosa e triste de toda a nossa formação constitucional”.*¹²⁸

Também SEITENFUS chama a atenção para a necessidade de separar o modelo do Estado Novo, de cunho corporativista, da figura de Getúlio Vargas. A ideologia do Estado autoritário, interventor na economia, é largamente conhecida e adotada na década de 1930. “Contudo, repitamos, essa análise restringe-se unicamente aos meios de governo, pois a preocupação fundamental de Getúlio Vargas, em novembro de 1937, é manter-se no poder”, afirma o autor. A observação é bem-vinda, pois ao se comparar a legislação do Estado Novo com os modelos fascistas europeus, sempre se deve ter em mente o oportunismo político que

¹²⁷ ARINOS cita um caso em que pode testemunhar pessoalmente em favor de sua afirmação. “Como advogado do Banco do Brasil, deu parecer em um processo, declarando invariável certa instrução do Governo, que contrariava uma lei vigente. Passados tempos, volta-lhe o processo à mão com a recomendação expressa da Diretoria para que o autor elaborasse o texto da lei que viesse permitir a providência, o que foi feito” (Idem, ibidem, nas notas de rodapé da página 212). Nota do autor: Esse episódio, é certo, demonstra a intensa atividade legiferante do Governo nos vários escalões. Por outro lado, mostra uma inarredável preocupação em ter suporção legal para os atos do Poder Executivo.

marcou o golpe de Estado de novembro de 1937, quando Getúlio Vargas - apoiado por seu grupo, que incluía militares de renome - procura manter-se no poder a qualquer custo.¹²⁹

Em oposição às críticas à Constituição por parte de AFONSO ARINOS, há os comentários favoráveis de INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, professor de Direito Constitucional da Universidade de Brasília. O douto mestre deixou-nos, entre outras várias obras de excepcional qualidade, um artigo singelo em que - caso raro de coragem e sinceridade - realça os aspectos construtivos da Constituição de 1937, constituindo-se em uma voz isolada, quase única, em um universo dominado por seus detratores (da Constituição).¹³⁰ Começa por relembrar que a Constituição é um instrumento de governo. Remete a Marshall, o legendário Presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos da América e a Burdeau, que dela dizem ser o estatuto de poder que regula as crises do gênero humano. Na Constituição do Estado Novo, enfatiza, o que menos interessa é a sua estrutura jurídico-formal, pois o que é fato é que todo o Estado tem uma Constituição no sentido material. É irrelevante, portanto, para o notável jurista, que se discuta se ela teve ou não vigência, formalmente.

O que dizer da Inglaterra, então, que não tem uma Constituição formal? - pergunta ele. Ninguém duvida, todavia, que os ingleses têm uma Constituição materialmente! Ela se resume, no entanto, a alguns poucos atos históricos, como a Magna Carta de 1215, celebrada entre João-Sem-Terra e os barões ingleses, a Petição do Direito e o “Bill of Rights”. Da mesma forma, a Constituição de 1937 retrata o espírito da década de 1930. Getúlio Vargas é um ator do cenário da época, mas não se precisa depender dele para que a história adquira vida. Qualquer outra pessoa investida na Presidência da República, provavelmente, teria cumprido um papel similar. Deve-se minimizar a figura carismática de Vargas, e dar realce às condições histórico-sociais que modelaram aquela época. Não se trata de desprezar ou diminuir a figura de Vargas, o Presidente da República - reconhecidamente uma pessoa carismática e de capacidade política ímpar - e sim, dar realce ao cenário que existia no Brasil e em todo o mundo ocidental no período que entremeia as duas guerras mundiais.

O movimento de 1937, que resultou no Estado Novo, foi o resultado de uma série de impasses econômicos, sociais e políticos, que não puderam ser resolvidos com uma

¹²⁸ Idem, *ibidem*, p. 217.

¹²⁹ SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985, p. 150.

Constituição liberal, como foi a de 1934. Tudo o que Getúlio Vargas fez, afirma INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, foi resultado da ambiência, das circunstâncias daqueles anos. A normatividade surge da sociedade, e não é uma iniciativa que nasce da cabeça de uma ou outra pessoa. Em outras palavras, FRANCISCO CAMPOS e GETÚLIO VARGAS, foram as pessoas que estavam presentes naquela oportunidade e, não fossem eles, outros o fariam em seu lugar. FRANCISCO CAMPOS não foi o autor isolado de uma Constituição autoritária. Já foi visto que o mundo inteiro, pelo menos no Ocidente, convergia para as mesmas ideias, que eram as necessárias para superar as dificuldades oriundas da I Guerra Mundial e da crise econômica deflagrada em 1929.

“A Constituição de 1937 tem as virtudes e os defeitos do seu tempo e traz uma série de dispositivos, de soluções, que não constituem privilégio do seu texto, mas que se abeberam em documentos constitucionais da época...”.¹³¹ Cita como exemplo a Constituição de França de 1958, que procura institucionalizar Charles de Gaulle. Igual esvaziamento legislativo que houve conosco no Estado Novo, operou-se entre os franceses com o regime de 1958, onde o Executivo preponderava, cabendo-lhe a supremacia na condução dos assuntos internos e externos do Estado. Getúlio Vargas e a Revolução de 1930 representam a materialização dos anseios dos brasileiros, frustrados em seus desejos de poder votar, de escolher os seus dirigentes, de livrar-se de décadas de corrupção eleitoral, de apadrinhamento político, de conchavos entre os Estados mais fortes, de uma economia que subsidiava os interesses de poucos, e que drenava os recursos da Nação para sustentar os privilégios de uma oligarquia rural decadente e monopolista.

Não se pode esquecer que a Constituição de 1937 reconheceu o poder da imprensa na sociedade. Mussolini, em Roma, e os nazistas na Alemanha, já haviam demonstrado o seu enorme poder. Deixá-la nas mãos de particulares significava permitir a dominação da sociedade por um ou outro setor, pois a propaganda é que move a imprensa. FRANCISCO CAMPOS, nesse particular, soube antecipar-se a esse verdadeiro quarto poder do Estado, colocando-o nas mãos do governo, para melhor servir à coletividade. A imprensa deveria servir aos interesses públicos, especialmente em um País como o nosso, em que sabidamente não existe a liberdade eleitoral. O voto popular livre é uma ilusão ainda, como o foi durante todo o período da República Velha. O caudilhismo e o coronelismo que imperam em nossos

¹³⁰ COELHO, Inocêncio Mártires. *Aspectos positivos da Constituição de 1937*. In: Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, abril/junho de 1978, pp. 103-107.

¹³¹ Idem, *ibidem*, pp. 104-105.

sertões, especialmente no Norte e no Nordeste, são exemplos veementes a apontar para a precariedade de nossa democracia.

INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO apóia as restrições que a Carta de 1937 fazia à iniciativa parlamentar. Toma exemplos da década de 1970 para demonstrar que muita energia é consumida no Parlamento, para gerar resultados pífios, pois a maioria das leis tem origem no Poder Executivo, e não no Poder Legislativo. Nessa ótica, as Casas legislativas trabalham em vazio, sobrecarregando o trabalho das comissões, para terem suas iniciativas, finalmente, arquivadas. “A esse respeito, disse Burdeau, com rara felicidade, que no contexto de uma democracia efetiva a lei é um procedimento que faz dos governantes agentes sem imaginação de uma lei que se elabora sem eles”, arremata finalmente.

Outro aspecto muito criticado na Constituição de 1937 é no tocante ao controle da constitucionalidade das leis. Esse assunto é amplamente analisado na obra “O Estado Nacional”, de FRANCISCO CAMPOS. INOCÊNCIO MÁRTIRES resgata a argumentação do grande jurista mineiro.¹³² O controle de constitucionalidade nas mãos do Poder Judiciário é uma invenção dos Estados Unidos da América. Na Inglaterra, falar-se de uma inconstitucionalidade não faz o menor sentido. Não é o Poder Legislativo a sede da soberania popular? Por que então conferir ao Poder Judiciário a prerrogativa de barrar leis tidas como contrárias à Constituição? O risco de uma tal organização de poderes é que ocorra uma ditadura dos Juízes, e não um governo do Congresso. Quem escolhe os integrantes do Poder Judiciário, entre nós? O povo? Não, os juízes representam a força do conservadorismo, e foi isso que quiseram os próceres norte-americanos quando fundaram o seu regime republicano. Esteve certo, portanto, FRANCISCO CAMPOS, quando libertou o Brasil desse paradigma antidemocrático, confessa o autor.

Finalmente, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO proclama a importância da Constituição de 1937. Ela teve o seu lugar, oportuno e adequado, em nossa História. Não se pode esquecer do que dizia Hegel, de que todo o acontecimento ocorre na hora certa. Nada é fortuito ou acidental. A Carta do Estado Novo nos trouxe grandes lições. Nosso sistema constitucional cresceu com ela, pois aprendeu com ela. Foi dela que surgiram algumas figuras que fazem parte das Constituições que a sucederam, como as leis delegadas e a expedição de decretos-leis para certas matérias. Há assuntos que, devido à sua relevância e urgência, não

¹³² CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional - Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940.

devem ser discutidos nos foros parlamentares, de forma convencional, sendo mais apropriado o uso de decretos-leis.¹³³

A Constituição do Estado Novo foi, afinal, autêntica em seus propósitos e clara em seu espírito. Ela balizava um regime autoritário, e isso nunca ela negou. Assumiu aberta e publicamente uma ideologia e não usou de subterfúgios e meios-terminos para colocá-la em prática. Um contra-exemplo é a Constituição de 1919, que inaugurou o débil e claudicante regime da República de Weimar, na Alemanha. O pecado desta Constituição alemã foi a sua falta de caráter e sua ambigüidade: queria contentar a todos, e a todos acolheu em seu texto, e, por isso, mostrou-se inaplicável na prática. Todos sabem quão breve e frágil foi o regime de Weimar, e o que aconteceu quando ele finalmente caiu.

Na mesma linha de crítica, mas não chegando a apontar aspectos positivos da Constituição do Estado Novo, CEZAR SALDANHA chama a atenção para o fato de que a Constituição de 1934, que foi aceita com relutância por Getúlio Vargas, foi elaborada em um período especialmente antipático para a democracia representativa. Sua Assembléia Constituinte mostrou-se incapaz de elaborar uma Constituição que fizesse frente aos grandes problemas que se avizinhavam no horizonte. Foi o fracasso do regime liberal. Toda a organização política que deveria ter caído com a revolução de 1930, ela a manteve de pé. As “suas inovações, nesse campo, não tocaram o fundo de nossos males políticos”. Ela hauriu da Constituição do México de 1917, da Constituição de Weimar de 1919 e da Constituição da Espanha de 1931 as “belas e genéricas declarações constantes dos capítulos novos, dedicados ao domínio econômico e social”.¹³⁴ Como aconteceu com o regime de Weimar e a frágil democracia espanhola, sua vida foi também curta. Mostrara-se incapaz de enfrentar os novos tempos. AFONSO ARINOS chega a chamá-la de “flor de estufa que não se enraizava na tradição nacional”.¹³⁵

Como já o acentuara KARL LOEWENSTEIN, a Carta de 1937 é um amplo e portentoso programa de legislação social. Ela inaugurou no Brasil os direitos dos trabalhadores e sua proteção jurídica nas relações com os patrões, partes sempre mais fortes e privilegiadas nos contratos, desequilíbrio este ignorado pelas Constituições anteriores, e pelo próprio Código Civil de 1917, liberal e individualista. Muitos dos que a criticam, dizendo-a

¹³³ É o caso dos decretos-leis que foram novamente utilizados no regime militar pós-1964, e das Medidas Provisórias, após a Constituição de 1988.

¹³⁴ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, pp. 102-104.

antidemocrática, o fazem com vistas a interesses próprios, pois não é de hoje que os fortes proclamam a virtude maior da democracia para locupletar-se à custa dos mais fracos. A democracia deve ser forte para proteger os fracos contra os fortes, diz o autor, e que “é muito fácil ser liberal quando não se tem nos ombros o pesado encargo de administrar a liberdade”.¹³⁶

É em LOEWENSTEIN que se encontra uma abordagem bastante equilibrada dos aspectos positivos e negativos do regime. Note-se que ele escreveu seu livro até 1942, quando o definimento do Estado Novo ainda não era visível. Isso lhe concede vantagens ao observar o que estava ocorrendo, sem ter a visão de como a história se desenrolaria depois. É como um comentarista que faz suas observações na hora do jogo, ao vivo; o que é muito diferente dos que comentam o certame quando já conhecem o resultado final. O americano inicia pela consideração de que o regime de 1937 caracterizava-se pela insegurança constitucional, afirmando que a Constituição, na prática, nunca se tornara efetiva. Como com as posições de AFONSO ARINOS, não se concorda com a letra rasa dessa afirmação. Que ela encerra em seu bojo uma verdade somente relativa, isto é, quanto à totalidade do conteúdo da Carta Maior, isso se aceita. É o próprio LOEWENSTEIN que, em outro capítulo de sua obra referida, se contradiz com relação a essa afirmação. Convém, por isso, explorá-la.

Na parte 5 de sua obra, sob o título geral “*The balance sheet of the regime*”, LOEWENSTEIN, em um subtítulo nominado “*The Split Personality of the Regime: Legality v. Arbitrariness*”, faz umas observações extremamente importantes, que contribuem para a tese que é defendida nessa monografia. Referindo-se a vários casos em que, segundo o autor, o regime violou o direito comum ou os princípios básicos do *estado de direito*, este o fez referindo-se à ordem constitucional. Ou seja, os atos, ilegais a um primeiro olhar, foram justificados mediante referência à Constituição vigente. Essa prática é tão conflitante com os outros regimes autoritários, que aparece como um enigma. LOEWENSTEIN explica que as ditaduras européias, quando cometem um ato arbitrário, não se preocupam em proclamá-lo *urbi et orbi*, justificando-o mediante referência a algum dispositivo constitucional. Eles os justificam, se o fazem, com base em poderes discricionários. O povo em geral, exceto os que são afetados pela medida excepcional, nada fica sabendo. No Brasil, no entanto, todos os atos dessa natureza, cometidos pelo governo, são postos no “statute book”, com a assinatura de FRANCISCO CAMPOS.

¹³⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito Constitucional – Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 126.

Indaga-se o autor sobre as reais razões pelas quais o governo tem a necessidade - estranha e quase exibicionista - de confessar publicamente qualquer desvio que o Estado comete em relação aos procedimentos comuns prescritos nos códigos legais. Legalismo, é em certa parte a resposta que o próprio autor dá para a sua própria questão. Talvez o regime não queira ser arbitrário ou atuar ilegalmente, sugere o autor. E, quando, sob premência das circunstâncias, esses episódios isolados de transgressão ao direito acontecem, o governo os cobre sob o manto do texto constitucional (o que não engana os especialistas, segundo LOEWENSTEIN). As ilegalidades não intencionais cometidas pelo regime são ajustadas *ex post facto* por um ato formal.¹³⁷

Pelo fato de estender indefinidamente o regime de emergência, Vargas fazia-se de Poder Legislativo, governando por decretos. O regime não pode ser julgado somente por um detalhe desses; há que ver os atos do regime com relação ao que proporcionaram ao bem-estar da Nação. E, nesse particular, diz o autor, durante os cinco anos de existência (ele escreve isso em 1942), o Estado Novo fez coisas muito boas, ruins, e algumas muito ruins. Por que elas são ruins? Porque violam os princípios básicos do estado de direito, ao qual o regime se obrigou a ficar cingido. A primeira coisa ruim que enumera é a revisão das decisões judiciais que, a juízo do governo, não interessam ao povo e à Nação. O Poder Legislativo – de fato, nas mãos do Presidente da República – pode revogá-las, com efeitos retroativos. Por que o Presidente, mediante simples decreto não muda a lei, já que tem poder para isso, pergunta o autor? Por que submeter o Poder Judiciário a tal humilhação, se não era necessário fazê-lo?

LOEWENSTEIN cita em seu livro alguns episódios desabonadores ao Estado Novo, exemplificando a sua afirmação de que o regime de 1937 nem sempre configurou um *estado de direito (Rule of Law)* e que várias vezes também não observara o *devido processo legal*. Afirma: “*But the Vargas regime cannot be given a clean bill of health. During the almost five years of its existence the government has done a number of bad things; some of them are thoroughly bad.*”¹³⁸ Uma dessas críticas foi a manutenção do Tribunal de Segurança Nacional, mesmo quando a oposição interna já havia sido debelada, e não existia nenhuma ameaça externa. Outra nota desabonatória do autor é dedicada à chamada “coordenação”, anunciada pelo governo na administração do jornal *Estado de São Paulo*. Tratou-se de uma intervenção nesse órgão de imprensa, que havia feito críticas acerbas ao novo regime. O episódio

¹³⁶ COELHO, Inocêncio Mártires. “*Aspectos positivos...*”, p. 108.

¹³⁷ LOEWENSTEIN, Op. Cit., pp. 325-328.

¹³⁸ LOEWENSTEIN, Op. Cit. p. 318. Note-se que essa frase indica que o livro aborda o período de 1942 para trás.

configuraria uma flagrante violação aos proclamados princípios de santidade da propriedade privada, e teria abalado a confiança no estado de direito do regime, diz o autor.

Cita LOEWENSTEIN, entre outros casos, o da desapropriação – na verdade, ele a intitula “arbitrary confiscation” – do espólio de Paul Deleuze, um francês levantino, de origem judia, que se diz ter adquirido uma enorme fortuna, utilizando-se várias vezes de meios inescrupulosos. Ele era proprietário do jornal *A Noite*, do Rio de Janeiro, além de várias empresas e ferrovias de São Paulo e do sul do Brasil. Foi acusado de cometimento de crimes contra a economia popular e detido. Morreu misteriosamente (o governo divulgou que se tratou de suicídio ou de uma *overdose* de drogas). O governo expropriou todo o seu patrimônio, segundo o ator, contrariamente ao que estabeleciam as leis existentes. Deleuze era intestado. Sua herança foi reclamada por um sobrinho residente em França, mas o governo não permitiu que o espólio fosse conferido a um estrangeiro. A indenização ofertada foi irrisória, diz LOEWENSTEIN. (algo em torno de três mil dólares norte-americanos, para o que valia cerca de cinquenta milhões de dólares, na época.)¹³⁹

Que o regime de Vargas sob o Estado Novo cometeu atos reprováveis sob o ponto de vista do constitucionalismo democrático, isso não se nega. Mas, a imparcialidade de LOEWENSTEIN chega a um ponto alto quando afirma que, mesmo os mais ferozes oponentes do regime podem discordar da afirmação de que esses atos de violação ao *estado de direito* foram poucos e atingiram poucas pessoas. Eles são incidentais e ocorrem sob qualquer governo autoritário, mas não são suficientes para caracterizar um regime como arbitrário em seu todo. “They do not touch the common man in his daily doings; his life goes on as before”, suaviza LOEWENSTEIN. E finaliza, como que emitindo um atestado para a posteridade, afirmando:

*“One need to compare this situation with the complete transformation of daily life under European dictatorship in order to obtain a proper perspective of evaluation. Fascist governments are fundamentally arbitrary and illegal. In this sense Brazil under Vargas is not a Fascist state.”*¹⁴⁰

Essa afirmação, proveniente de um crítico minudente e esclarecido, contribui para redimir o Estado Novo de uma pecha de totalitarismo para alguns, puro autoritarismo para outros, ilegalidade e ilegitimidade a toda prova para outros ainda, para fazer-nos voltar a uma reflexão equilibrada do tempo, do cenário em que esses fatos históricos ocorreram e de quais

¹³⁹ LOEWENSTEIN, Op. Cit., pp. 320-325.

¹⁴⁰ LOEWENSTEIN, Op. Cit. p. 327-328.

foram seus atores e dos seus autores. O cenário era claramente favorável à propagação das ideias fascistas, em todo o mundo. O ator principal é, sem dúvida, GETÚLIO VARGAS e o autor da peça é FRANCISCO CAMPOS.

Embora não haja o propósito, neste trabalho, de analisar a cativante e complexa figura de Getúlio Dornelles Vargas, e sim da Constituição que balizou seu regime durante o Estado Novo, vale lembrar uma referência que nos proporciona o jornalista DÉCIO FREITAS. No período de algumas semanas em que conviveu com o ex-Presidente, em seu auto-exílio na fazenda de São Borja, após a sua queda em 29 de outubro de 1945, relata um episódio interrogador, que nos põe a pensar.¹⁴¹ Perguntado sobre as perseguições promovidas pelo seu regime, o ex-Presidente teria afirmado: “*O senhor fala em perseguições. Ora, saiba que o Estado Novo viria de qualquer maneira, comigo ou sem mim. Pode estar certo de que se eu não aceitasse o movimento de 10 de novembro, deixaria o governo e as coisas seriam muito piores. O senhor não pode nem imaginar o que teria acontecido. Na medida das minhas forças, moderei as perseguições*”. Escreve GERTZ que, provavelmente, essa referência era dirigida à possibilidade da ascensão ao poder do integralismo de Plínio Salgado ou de alguns colaboradores diretos do ex-Presidente. Essa advertência é importante na análise.

Quanto ao autor da Constituição, no início de março de 1945, quando o Estado Novo mostrava já evidentes sinais de decomposição, haja vista a entrevista dada por José Américo de Almeida ao *Correio da Manhã* (22/02/1945) e uma manifestação de professores acusando o Ato Constitucional 9 de ilegítimo, aliás - como de ilegítima toda a Constituição de 1937 - FRANCISCO CAMPOS concedeu uma entrevista ao diário carioca *O Jornal*, em que dizia que a Constituição de 1937 nada tinha de fascista. Continua:

“Os males que, porventura, tenham resultado para o país do regime instaurado pelo golpe de Estado de 1937 – prosseguia – não podem ser atribuídos à Constituição. Esta não chegou a vigorar. E, se tivesse vigorado, teria certamente constituído uma importante limitação ao exercício do poder. Poderia haver, ao lado ou à sombra da Constituição de 1937, ideologias ou individualidades fascistas. Eram,

¹⁴¹ DÉCIO FREITAS era repórter do *Diário de Notícias*, de Porto Alegre e foi à fazenda de São Borja para entrevistar o ex-presidente. O episódio foi relatado pelo próprio autor em entrevistas e conferências, bem como, em seu artigo *Getúlio Vargas e o conde de Saint-Simon*. (In: Silva, José Luiz Werneck da (org.). *O feixe e o prisma: uma revisão do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 102. Essa citação foi lembrada por RENÉ E. GERTZ, no artigo “*Estado Novo: ditadura, autoritarismo ou totalitarismo?*” In: AXT, Gunter et al. (orgs.). *Da vida para a História: reflexões sobre a era Vargas*. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público, 2005. 244p. (Coleção *Sujeito e Perspectiva*, vol. 2), p. 198. É GERTZ quem sugere que a alusão aos males piores poderia ser o fruto da chegada ao poder de Plínio Salgado ou outros do círculo do poder de VARGAS.

porém, fascistas frustrados, larvados (no bom sentido latino) ou inacabados, sem o fundo das grandes culturas históricas, cujo espírito os autênticos fascistas europeus haviam traído, assimilando o seu aspecto técnico e dinâmico e esquecendo os seus valores de sentido e direção... O nosso regime, de 1937 até hoje, tem sido uma ditadura puramente pessoal”.¹⁴²

Aqui, o ilustre jurista dá uma violenta guinada em suas posições, fruto da pressão exercida pelas novas circunstâncias, com certeza.

“Na guerra, tomamos um partido, e precisamente o partido cuja ideologia está em manifesto desacordo com a estrutura ideológica da Constituição... Não podemos, militarmente vitoriosos na guerra, deixar que subsistam motivos para sermos colocados, do ponto de vista ideológico, no campo dos vencidos. Atualizemos as nossas instituições políticas, transformando-as no sentido das correntes espirituais e culturais que já anunciam claramente a configuração do mundo de amanhã”.

Reconhecia, na mesma entrevista que a Constituição de 1937 censurava a opinião, o que feria um dos princípios de um regime democrático. Considerava ser inútil tentar reformar a Lei Maior através do Ato Constitucional 9, porque ela, a Constituição de 1937 “*não tem mais vigência constitucional*”, sendo “*um documento de caráter puramente histórico e não-jurídico.*”¹⁴³

Na oportunidade, FRANCISCO CAMPOS atacava o governo, dizendo que o Ato Adicional número 9 pressupunha que o Poder Constituinte residia no chefe de governo e não no povo. Isso era – advogava ele - um princípio dos regimes totalitários. Vargas, deveria, atendendo

“aos conselhos de sua consciência e às inspirações de seu patriotismo: restituir à nação o governo de si mesma, e, para isto, passar o poder a uma autoridade capaz, eminente e responsável, para que esta, imediatamente, convoque o país à primeira e inadiável deliberação, que é eleger uma assembléia com a autoridade necessária para tomar decisões fundamentais de caráter constitucional... O sr. Getúlio Vargas já pensou demais em si mesmo. É tempo que pense um pouco no Brasil e no seu povo.”

É interessante observar que FRANCISCO CAMPOS torna-se sensível aos novos ventos que estão começando a soprar, especialmente nos níveis mais altos da hierarquia militar. A sua intimidade com as fardas mostrar-se-ia dias após, quando ajudou a derrubar o regime de Vargas, tendência que se mostra até a sua morte, em 1968, em um contínuo

¹⁴² ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001, p. 1006, 2ª coluna.

itinerário pontuado por participações nas conspirações contra o mesmo Vargas, em 1954, contra Juscelino Kubitscheck, Jânio Quadro e João Goulart. Profeticamente, na mesma entrevista ele sugere: "talvez que, se o Sr. Getúlio Vargas consultasse os fiadores do golpe de Estado de 1937, isto é, as classes armadas, outro não seria o seu conselho, ou outra não poderia ser a sua decisão".¹⁴⁴

O que faz FRANCISCO CAMPOS, no crepúsculo do regime? Ora, procura salvar a sua obra, debitando ao chefe do governo todos os malefícios que se pudesse imputar ao regime que agonizava. Sua visão, nesses momentos de incerteza e de tensão, estava obnubilada pela angústia de procurar eximir-se das responsabilidades de que era acusado o governo, já que suas palavras não representam equilibradamente a verdade sobre o papel quase obsessivo que tinha a Constituição de 1937 para os governantes do Estado Novo.

¹⁴³ Idem, ibidem, p. 1006, 3ª coluna.

¹⁴⁴ Idem, ibidem, 3ª coluna.

5 CONCLUSÃO

Infelizmente, como sói acontecer em várias transições políticas, uma vez derrubada a ditadura do Estado Novo, os seus oponentes, agora vencedores, fizeram de tudo para desmerecê-la e desfigurá-la. E iniciaram esse libelo simplesmente menosprezando a Constituição, na conta de “letra morta”, fantasma, inexistente, etc. Bem alerta EDGARD CARONE que o Estado Novo “*é um período não estudado, sendo conhecido e mistificado por alguns aspectos negativos: é a II Guerra Mundial, é a censura, é a tortura, é a personalidade de Getúlio Vargas, são as negociatas...*”¹⁴⁵ Enxerga o autor aí a ação da oposição de uma parte da oligarquia contra Vargas, dos que dominam a política após a sua queda. Os intelectuais renomados e os políticos de peso que compõem esses grupos oponentes iniciam uma ação arrasadora de toda a obra desses quase oito anos de Estado Novo. É paradoxal que esse período, que dista de nós cerca de 60 anos apenas, seja tão obscuro e tão reputado como obscurantista. É certo que isso não representa a verdade dos fatos. Foram colhidos os testemunhos de vários autores, quase todos contemporâneos desses acontecimentos. E viu-se que essa imagem negativa é injusta.

Conclui-se que não se trata - como pretendem deixar ver esses detratores do regime - de uma mera ditadura pessoal, de um regime fascista, com ângulos somente negativos. A realidade desses tempos traz grandes complexidades para a nossa análise. O Estado Novo situa-se no centro de uma enorme crise mundial: crise na agricultura, crise financeira por causa das dívidas externas, a recessão decorrente da quebra da Bolsa de *Wall Street*, o esforço hercúleo da indústria nacional nascente, a luta das oligarquias pelo controle do Estado no Brasil e na Europa, e, finalmente, em tom trágico, a crescente descrença na democracia e no liberalismo, que se instala insidiosamente em vários países ocidentais.

Algumas das disposições da Constituição nunca foram postas em prática, isso é verdade. É o caso do referendo que seria convocado por decreto do Presidente da República, onde o povo referendaria (art. 187) a nova Carta, assim como a convocação de uma câmara corporativa com poderes legislativos. Isso, no entanto, não minimiza o seu valor como Constituição, haja vista a série de atos adicionais que lhe foram acrescentados durante o governo de Getúlio Vargas e, depois de sua deposição, pelo governo-tampão de José Linhares.

¹⁴⁵ CARONE, Edgard. *A terceira república. (1937-1945)*. 2ª edição. São Paulo: DIFEL, 1982. Ver a *Introdução* da obra.

Parece-nos que essa preocupação dos governantes com a coerência da Constituição em relação as suas práticas configura-a, de fato, como Lei Maior, ainda que flexível e mutável. Para essa compreensão, é fundamental o testemunho de LOEWENSTEIN, quando alude ao que ele considera como um estranho e permanente senso de legalismo que pauta o governo em suas ações, especialmente nas que pudessem ser consideradas arbitrárias. E os governantes justificam seus atos de forma pública e ostensiva, remetendo a sua fundamentação à Constituição ou à legislação ordinária, e não - como fariam as ditaduras realmente arbitrárias - escondendo esses atos da população, ou ainda, invocando poderes discricionários e de exceção.¹⁴⁶

O Estado Novo, alicerçado em sua Constituição, foi um período seminal de nossa história pátria. Nem os adversários do regime podem negá-lo. O Brasil moderno começou lá. A Carta de 1937, não obstante toda a desconsideração que os adversários procuram imprimirlhe, foi o berço de um grande ideário, uma Constituição social, aberta, sem rigidez, um verdadeiro plano de governo ou um ambicioso programa de intenções. Essas ideias não ficaram somente no papel. O Estado Novo revolucionou as relações trabalhistas no País, reformou a educação, a economia e acentuou o papel de responsabilidade social do governo, liberando-o daquele modelo manietado do liberalismo clássico.

Convém lembrar das notas de Karl LOEWENSTEIN quando diz: *“The Constitution of 1937, much more advanced in social thought than that elaborated by the bourgeois Constituent Assembly three years earlier, contains most of the social blueprints for the welfare of the masses which were in favor during the period between the two World Wars.”*, para mostrar essa sua faceta de pioneirismo e modernidade. O autor chega a compará-la à Constituição de Weimar, quando alude à ordem econômica, abrangida pelos artigos 135 a 135.¹⁴⁷ Nada mais injusto do que querer desmerecer esses momentos fundantes de nossa legislação de cunho social. EDGARD CARONE, na Introdução de “O Estado Novo (1937-1945)” lamenta que esse período de nossa história seja tão negligenciado, para não dizer, vilipendiado.¹⁴⁸

Afortunadamente, o Estado Novo ainda não tem uma história definitiva. Essa monografia pretende ser uma modesta contribuição para fazer justiça a esse período.

¹⁴⁶ LOEWENSTEIN, Op. Cit., pp. 325-328.

¹⁴⁷ LOEWENSTEIN, Op. Cit., p. 341.

¹⁴⁸ CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976. Ler o prefácio, que é um texto admirável.

FONTES DE PESQUISA E BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Alzira Alves de & BELOCH, Israel et al. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2001.
- ARENDRT, Hannah. *As origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Parte III. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- ARRAES, Raymundo de Monte. *O Estado Novo e suas diretrizes*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940, 302 p.
- AXT, Gunter & BARROS FILHO, Omar L. de & SEELIG, Ricardo Vaz & BOJUNGA, Sylvia. *Reflexões sobre a Era Vargas*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça. Memorial do Ministério Público, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.
- BOBBIO, Norberto *et alii* (orgs.). *Dicionário de política*. Volume 1. 7ª edição. Brasília: UNB, 1995.
- BONAVIDES, Paulo & PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977.
- CAMPOS, Francisco. *Antecipação à reforma política*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940, 270 p.
- CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Volumes I e II. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1956.
- CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional. Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940.
- CAMPOS, Ricardo Ribeiro. Leis inconstitucionais ainda constitucionais? *Revista do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF)*. Brasília, n. 25, abril/junho de 2004. Ver <http://www.cjf.gov.br/revista/revista.htm>. Consultada em 14 de agosto de 2006.
- CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1941.
- CARONE, Edgard. *A terceira república (1937-1945)*. 2ª edição. São Paulo: DIFEL, 1982.
- CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1976.
- CAVALCANTI, Orlando. *Os insurretos de 43 (O Manifesto dos Mineiros)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.
- COELHO, Bernardo Leôncio Moura. A proteção à criança nas constituições brasileiras: 1824 a 1969. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 35, n. 139 (julho/setembro de 1998).
- COELHO, Inocêncio Mártires. Aspectos positivos da Constituição de 1937. In: *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, abril/junho de 1978, pp. 103-107.
- CUNHA, Fernando Whitaker. *Direito político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1978, pp. 35-36.

- FELICE, Renzo de. *Explicar o fascismo*. Lisboa: Edições 70, 1978.
- FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV-CPDOC). Sem indicação de autoria. Página na Internet no endereço eletrônico <http://www.cpdoc>. Consultado em 14 de maio de 2006.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Volume II. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito Constitucional – Teoria da Constituição*. As Constituições do Brasil. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.
- GERTZ, René Ernaini. Estado Novo: ditadura, autoritarismo ou totalitarismo? In: AXT, Gunter et al. (org.). *Da vida para a História: reflexões sobre a era Vargas*. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público, 2005, 244p. (Coleção Sujeito e Perspectiva, vol. 2)
- JACOBSON, Gary Jeffrey. An unconstitutional Constitution ? A comparative perspective. *International Journal of Constitutional Law*. Oxford Journals, Oxford University, July 2006, volume 4, number 3, pages 4:460-487.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: The MacMillan Company, 1944, 381 p.
- MALDONADO, Maurílio. *Separação dos Poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro*. Página da Internet consultada de 19 a 23 de agosto de 2006. Endereço: http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf.
- MARINHO, Sérgio. *Aspectos de Direito Público e Constitucional*. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1944.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra. O ordenamento jurídico brasileiro. In: *Revista Jurídica*, número 3, volume 1, julho de 1999, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Brasília.
- NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Curso completo de Processo Penal*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000.
- OLIVEIRA FILHO, Cândido de. *Digesto Constitucional (Constituição de 1937)*. Volume I. Rio de Janeiro: Cândido de Oliveira Filho, 1939, 687 p.
- PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo I (artigos 1º a 37). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Tomo III (artigos 90 a 123). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.
- PORTO, Walter Costa (org.). *Constituições do Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Internet: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Consultado no período de 15 de abril a 30 de maio de 2006.

- RIBEIRO, Maria Thereza Rosa (org.). *Intérpretes do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- ROCHA, Francisco Brochado da. *A Constituição do Estado Novo e os Estatutos Fundamentais da Europa*. Sem local: sem editora, 1940.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A., 1975.
- SOARES DE PINHO. *Freios e contrapesos do Governo na Constituição brasileira*. Niterói: [s.c.p.], 1961.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.
- VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil (NPB) – 1930-1944*. Coleção em 10 volumes e 2.963 páginas. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Francisco Campos: A ideologia autoritária e a crise internacional do entreguerras. In: *Revista de História (Porto Alegre)*, Vol. 1 (1986/1987), IFCH / UFRGS, RS, 1986.