

Paulo Bonavides
Paes de Andrade

História Constitucional do Brasil

BRASÍLIA — 1990

CAPÍTULO XI

A CARTA DE 1937

- 1 — *Origens da instabilidade autoritária*
- 2 — *Os argumentos do Estado Novo*
- 3 — *A Constituição de 1937: uma Carta outorgada*
- 4 — *As fontes da Carta outorgada*
- 5 — *As técnicas plebiscitárias*
- 6 — *A Justiça Eleitoral e os partidos políticos*
- 7 — *O Estado Novo e a inobservância do texto constitucional*
- 8 — *Crítica às leis constitucionais do período discricionário*
- 9 — *A competência dos três Poderes*
- 10 — *A ideologia da Carta*

1 — Origens da instabilidade autoritária

Uma distinção clássica do direito constitucional classifica as Constituições ditas “nominais” ou “semânticas”, textos meramente formais daquelas ditas “normativas” em que se estabelece uma identidade entre as aspirações dos integrantes da nacionalidade e as leis expressas no texto, momento em que uma lei pode ser considerada legítima. É certo que os critérios e princípios que constituem essa legitimidade variam temporal e espacialmente, mas ainda assim permanece a idéia de que uma Constituição que seja apenas legal e não legítima não preenche os requisitos requeridos pelo próprio conceito de Constituição.

Se não podemos dizer de maneira categórica que o texto de 1937 é uma Constituição “nominal”, nem por isso estamos impedidos de constatar que ela ficou em grande parte inaplicada. O exemplo extremo dessa ausência de aplicação do texto, que nos induz a entrever o caráter “nominal” dele, é dado pelo próprio autor, Francisco Campos, Ministro da Justiça de Getúlio Vargas.

Francisco Campos pertence a uma geração de intelectuais que receberam a qualificação de “autoritários” (não sem razão), sendo a Constituição de 37 conhecida como “a polaca” por assimilar muitos elementos da vaga autoritária que assolava a Europa na época. Ocorre que o próprio Francisco Campos foi um dos culpados pela queda de Getúlio e pelo descrédito generalizado pela Constituição. Em entrevista concedida em março de 1945, Francisco Campos afirma textualmente: “A Constituição de 1937 não tem mais vigência constitucional”.

As razões de uma tal conclusão categórica estão explicadas na própria entrevista: “Ora, o artigo 80 declara: o período presidencial será de seis anos. Resulta, pois, claramente, da combinação dos dois artigos: o primeiro, de que o mandato do Presidente começaria a correr da data da Constituição; o segundo, que esse período não poderia exceder de seis anos. Estabelecendo o artigo 175 que o Presidente só terminaria esse período de seis anos se o plebiscito fosse favorável à Constituição, o plebiscito deveria realizar-se impreterivelmente, dentro dos seis anos a que se refere o artigo 80. Não

se tendo realizado o plebiscito dentro do prazo estipulado pela própria Constituição, a vigência desta, que antes da realização do plebiscito seria de caráter provisório, só se tornaria definitiva mediante aprovação plebiscitária, tornou-se inexistente.”

A geração autoritária se reunia em torno de um princípio básico: a *organização*, naquele momento da história brasileira, e que era considerada mais importante e urgente que a *participação*. Esse princípio, adotado pela Constituição de 37, foi utilizado por Getúlio Vargas em seu próprio benefício, ou seja, a participação foi tão limitada que passou a ser exclusiva do Presidente, eufemismo para o que se deveria chamar propriamente de ditador.

Entre as atribuições do Presidente da República estavam (artigo 74): expedir decretos-leis; declarar a guerra, depois de autorizado pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira; intervir nos Estados e neles executar a intervenção; decretar o estado de emergência e o estado de guerra. Entre as prerrogativas do Presidente poderíamos encontrar (artigo 75): indicar um dos candidatos à Presidência da República; dissolver a Câmara dos Deputados no caso desta não aprovar as medidas tomadas pelo Presidente durante o estado de emergência ou de guerra; escolher 10 dos integrantes do Conselho Federal (que era uma das duas Casas que compunham o Parlamento Nacional); adiar, prorrogar e convocar o Parlamento.

Havia ainda o temido artigo 171, que estava incluído no capítulo “Da defesa do Estado” e devia ser lido como se segue: “Na vigência do estado de guerra deixará de vigorar a Constituição nas partes indicadas pelo Presidente da República”. Ele era o verdadeiro AI-5 da época, perto do qual até mesmo os outros dispositivos autoritários pareciam liberais: “Artigo 168. Durante o estado de emergência as medidas que o Presidente da República é autorizado a tomar serão limitadas às seguintes: a) detenção em edifício ou local não destinado a réus de crime comum; desterro para outros pontos do território nacional ou residência forçada em determinadas localidades do mesmo território, com privação da liberdade de ir e vir; b) censura da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas; c) suspensão da liberdade de reunião; d) busca e apreensão em domicílio.” O Parlamento não precisaria ser consultado para a decretação do estado de emergência ou de guerra, nem poderia suspendê-los. Poderia suspender as imunidades diplomáticas de qualquer de seus membros segundo critério do Presidente; caso a Câmara ou o Conselho Federal não tomassem posição em doze horas ou negassem o pedido, o Presidente poderia deter os seus membros; se a detenção fosse de manifesta urgência, o Presidente poderia ordená-la sem consulta prévia ao Parlamento. O Artigo 170 consolida o arbítrio: “Durante o estado de emergência ou o estado de guerra, dos atos praticados em virtude deles, não poderão conhecer os juízes e tribunais”.

Qual a lição que devemos tirar de tudo isso? De início, parece evidente a semelhança dos dispositivos constitucionais de 37 com aqueles de que lançaram mão os militares no pós-64. Lembramo-nos com clareza dos decretos-leis, dos estados de emergência, da suspensão dos direitos e garantias individuais, do colégio eleitoral para a escolha do Presidente e do Vice-Presidente da República. E a pergunta passa a ser então: o que torna possível a proximidade de momentos tão diversos da história brasileira, como o foram o Estado Novo e o movimento de 64?

E a resposta deve ser encontrada no fato de que a Constituição de 37 foi o germe (o Estado Novo foi sua realização) de Constituições autoritárias e a justificação teórica das ditaduras posteriores. Se é certo que Vargas implementou uma modernização do aparelho de Estado, criando uma burocracia mais eficiente e dando contribuições diversas à consolidação e codificação dos principais ramos do direito, e iniciando o processo de industrialização do País, de que é exemplo Volta Redonda, é também certo que atribuiu a essa burocracia renovada poderes muito mais amplos do que seria normal. Em suma: na completa ausência do Legislativo (ele nunca foi convocado), esse poder transferiu-se para as mãos da tecnoburocracia, que o exercia na realidade. Mais uma vez, uma conjunção que nos é familiar: autoritarismo e tecnocracia.

Vamireh Chacon alertou lucidamente para esse ponto tão crucial: “Quando alguém atribui a períodos mais recentes da História brasileira o nascimento da tecnoburocracia nacional, subestima o que houve antes e ignora a história contemporânea do Brasil. Da mesma forma errou gravemente a Democracia Populista por não tentar dismantelar a estrutura corporativista da época, não só propiciando o fortalecimento dos órgãos existentes — alguns dos quais altamente meritórios, é inegável — como dando margem à multiplicação de outros tantos”.

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjogou nossas melhores esperanças democráticas. E nos colocou ante o desafio de uma espantosa atualidade, agora que mais um período constituinte se encerra e que as conquistas alcançadas pelo novo texto devem ser defendidas com todos os recursos democráticos de que dispusermos. A Constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente). Ela foi o biombo de uma ditadura que sequer tinha preocupações com os disfarces.

Mas, entre o autoritarismo de Vargas e o dos militares do movimento de 64 soprou um vento renovador e liberal em solo brasileiro: o da Constituição de 1946.

2 — Os argumentos do Estado Novo

À guisa de mensagem, a Exposição do Ministro da Justiça Francisco Campos sobre o Estado Novo (Revista Forense, janeiro 1938), procura justificar que o regime fora "imperativo de salvação nacional".

Francisco Campos refere-se ao manifesto de Getúlio Vargas, destacando:

"Como acentuou o Chefe do Governo no manifesto de 10 de Novembro, quando as exigências do momento histórico e as solicitações do interesse coletivo reclamam imperiosamente a adoção de medidas que afetam os pressupostos e convenções do regime, incumbe ao homem de Estado o dever de tomar uma decisão excepcional, de profundos efeitos na vida do País, acima das deliberações ordinárias da atividade governamental, assumindo as responsabilidades inerentes à alta função que lhe foi delegada pela confiança pública.

Identificado com o destino da Pátria, que salvou em horas de extremo perigo e engrandeceu no maior dos seus governos, quando se impôs aquela decisão, não faltou o Sr. Getúlio Vargas ao dever de tomá-la, enfrentando as responsabilidades, mas também se revestindo da glória de realizar a grande reforma que, pela primeira vez, integra o País no senso das suas realidades e no quadro das suas forças criadoras.

A sua figura passa então do plano em que se define o valor dos estadistas pelos atos normais de política e administração, para o relevo histórico de fundador do regime e guia da nacionalidade."

O ministro fazia por ignorar que o revolucionário de 1930, ovacionado pelas multidões, mesmo então garantido pelo aplauso popular, vivia numa outra época.

Dizia Francisco Campos nessa Exposição:

"O povo, que o aclamou e por ele combateu, viu-o crescer dia a dia na sua confiança e na sua admiração, tornando-se o centro de convergência dos anseios gerais e o intérprete das inspirações cívicas que se reuniam para a reconstrução da República.

A marca dos predestinados e a estipe dos condutores providenciais afirmaram-se definitivamente no homem que satisfaz às necessidades fundamentais da vida pública, criando um novo Estado, no propósito de um Brasil novo.

Esclarecida e edificada pelas vicissitudes dos últimos tempos e pela grave lição do mundo contemporâneo, a opinião já se convencera de que nos velhos moldes e através das antiquadas fórmulas

institucionais seria impossível assegurar a existência e o progresso da Nação, em face das terríveis forças contra ela desencadeadas.

As experiências impostas pelo fetichismo das teorizações obsoletas custaram tão caro à nossa terra e à nossa gente que por elas se firmou o consenso de que, sem a reforma corajosa e salvadora, agora, felizmente, executada, mais cedo ou mais tarde teria de sucumbir à maravilhosa resistência do organismo nacional".

E na análise dos liames que ele procura acentuar entre a Revolução de 30 e o golpe de 1937, à margem da crítica ao sistema anterior, pontifica sobre as duas épocas como se não as reparasse a frustração da massa popular.

"Mas, a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937.

É então que todo o seu conteúdo se condensa no sistema do Estado e a sua expressão política se sobrepõe aos entraves criados ainda pela velha ordem de coisas, empenhada em deter a marcha triunfante do destino do País.

Por certo, com toda a força nova e ímpeto original da Revolução, já realizara o Governo Provisório uma grande obra legislativa. Só o monumento das leis sociais, que deram composição orgânica e coesão nacional aos elementos de produção e de trabalho, basta para atestar a densidade do seu ânimo construtivo.

Apenas iniciada, porém, a Revolução foi captada pela política, que a fez abortar mediante seus processos emolientes e dilatatórios. Ao formar os próprios instrumentos de ação, diluiu-se e gastou-se nos episódios da luta contra os velhos instrumentos do sistema a que devia substituir e para eles foi arrastada através das insidiosas manobras dos que tinham interesse em desvirtuá-la e reduzi-la à impotência.

Quando quiseram reagir os chefes da Revolução, já a política se havia instalado no poder, precipitando a reconstitucionalização do País no sentido de consolidar a sua restauração. Foi esse o papel da Constituição de 1934, que frustrou a Revolução da sua oportunidade, canalizando-lhe os impulsos nos mesmos condutos que esta visava a romper e inutilizar.

Permanecia, assim, o problema político na equação estabelecida antes de 30 e que o Movimento de Outubro procurara resolver.

Agravara-se com o tempo e com o retorno ao que, por eufemismo, se chamara normalidade, o contraste entre as realidades e as fórmulas jurídicas do Estado, a inadaptação dos textos básicos à verdade da vida brasileira, a divergência irreduzível entre os preceitos teóricos e a situação objetiva a que tinham de ser aplicados. Os erros e os vícios de origem da velha ordem estabelecida tornaram-se tão evidentes que o seu conhecimento não se limitou às elites, mas

se estendeu às multidões formando-se um só juízo quanto à necessidade de transformar-se o sistema institucional para não sacrificar irremediavelmente o que construímos e levantamos de brasileiro em quatro séculos de Brasil.

E a energia revolucionária, que se deixara adormecer pela Crise política, acordou em 10 de novembro com uma decisão mais lúcida, e, sobretudo, com uma larga experiência da absurda futilidade para uma revolução de transigir no seu começo, e antes de firmada nas suas posições, com a política interessada, principalmente, em iludir, protelar e amortecer os impulsos criadores.”

Na crítica aos partidos, subscreve a mensagem de Getúlio Vargas, observando:

“O manifesto de 10 de novembro exprime o consenso nacional quando acentua:

“Tanto os velhos partidos, como os novos em que os velhos se transformaram sob novos rótulos nada exprimiam ideologicamente, mantendo-se à sombra de ambições pessoais e de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despojos e nas combinações oportunistas em torno de objetivos subalternos.”

Entre esses quadros partidários e o sentimento e a opinião do País não existia a menor correspondência. Eles se haviam transformado, com efeito, ou em meros instrumentos de falsificação das decisões populares, ou em simples cobertura para a ação pessoal de chefes locais ambiciosos de influência no governo da Nação, mormente quando posta em foco a questão da sucessão. Foi o que, com propriedade, o Presidente denunciou no seu manifesto do dia 10:

Chefes de governos locais capitaneando desassossegos e oportunismos, transformaram-se de um dia para outro, à revelia da vontade popular, em centros de decisão política, cada qual decretando uma candidatura, como se a vida do País, na sua significação coletiva, fosse simples convencionalismo, destinado a legitimar as ambições do caudilhismo provinciano.

Assim desaparecido o conteúdo e o espírito dessas clássicas formações políticas, delas sobreviviam apenas as exterioridades e as aparências, vazias de sentido e contudo incessantemente invocadas para legitimar privilégios e interesses de pessoas e de grupos empenhados na conservação ou na conquista do poder.

Mas o sistema não era apenas antiquado e inútil. Ele se tornara um instrumento de divisão do País, que os antagonismos de superfície, assim gerados, traziam em sobressalto constante, perturbando o seu regime de trabalho. Envenenado por uma lei eleitoral propícia à

fragmentação e proliferação de partidos destituídos de substância, o País perdia, sem remédio, a confiança em instituições a tal ponto inadequadas ao seu temperamento e às suas tradições.

É, aliás, o resultado infalível das democracias de partidos, que nada mais são virtualmente do que a guerra organizada e codificada. Não pode existir disciplina e trabalho construtivo num sistema que, na escala dos valores políticos, subordina os superiores aos inferiores e o interesse do Estado às competições de grupos.

Não foi outro o pensamento do Presidente expresso no manifesto com que justificou perante a Nação a nova ordem política estabelecida na Constituição do dia 10.

Esse obsoleto sistema, tão desmoralizado pelo mau uso que lhe foi dado quanto inadequado ao quadro político e econômico do mundo, tinha que ser substituído por uma nova organização racional que permita dar rendimento às possibilidades nacionais e constitua um desenvolvimento harmonioso dos princípios que inspiraram a formação do País.

Disse-o em seu manifesto o Presidente:

“Quando os partidos tinham objetivo de caráter meramente político, como a extensão de franquias constitucionais e reivindicações semelhantes, as suas agitações ainda podiam processar-se à superfície da vida social, sem perturbar as atividades do trabalho e da produção. Hoje, porém, quando a influência e o controle do Estado sobre a economia tendem a crescer, a competição política tem por objetivo o domínio das forças econômicas, e a perspectiva da luta civil, que espia a todo momento os regimes dependentes das flutuações partidárias, e substituída pela perspectiva incomparavelmente mais sombria da luta de classes.

Em tais circunstâncias a capacidade de resistência do regime desaparece e a disputa pacífica das urnas é transportada para o campo da turbulência agressiva e dos choques armados.”

Reproduz a crítica de Getúlio Vargas à Constituição de 1934, segundo ele, “vazada nos moldes clássicos do liberalismo e do sistema representativo anterior à crise econômica, social, política e espiritual do mundo contemporâneo, e portanto inadequada para fazer face a essa nova situação”.

E transcreve as próprias palavras de Getúlio Vargas sobre a Carta de 1934, que ele tinha interesse em desmerecer para a tentativa de valorização da “Polaca de 1937”:

“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 a agravante de enfraquecer e anemizar o poder público.”

Sem qualquer constrangimento, em sua Exposição, o Ministro Francisco Campos claramente afirma que “a Constituição de 10 de novembro fez mais, restringindo o uso do sufrágio universal, do que aceitar uma situação de fato hoje geral no mundo”.

O Poder Legislativo foi banido do sistema político e a crítica do Ministro Francisco Campos era a de que a Constituição de 1934 vedava a delegação de poderes que ele defendia como a mais ampla em favor do Executivo.

E em defesa de sua tese, afirmava que tinham sido os tribunais que na expressão de Goodnow, “tomaram da ciência política — uma nebulosa teoria — e a transformaram em uma regra ineficaz e inaplicável”.

O poder autoritário do Executivo, se dissolveu o Legislativo, espezinhou o Judiciário.

Pretendeu, na sua Exposição demonstrar o indemonstrável, ou seja, o caráter democrático da Carta outorgada.

E sua *conclusão* em nada reforçou os argumentos que pretendiam demonstrar a valorização da liberdade e da missão de imprensa numa sociedade democrática:

“A Constituição é um todo sistemático e orgânico. Não foi feita para tornar impossível qualquer governo, e que era o fim que tinham em vista as Constituições liberais. Estas organizavam o Estado sob a regência do mesmo princípio da livre concorrência. O Estado era um certo número de poderes concorrentes, em conflito permanente uns com os outros; equilibravam-se para se neutralizarem.

O poder, na Constituição de 10 de novembro, tem unidade. Há vários poderes e um só poder; onde há vários poderes e não existe um só poder não há governo, porque governo é um só pensamento e uma só ação.

A Constituição atende às realidades do Brasil. Atende de tal maneira que se diria que no Brasil, toda vez que se tentava fundar um governo de verdade, as tentativas de governar vinham sendo feitas nas linhas da atual Constituição.

A Constituição de 10 de novembro não é agnóstica. Ela reconhece ideais e valores e os retira do fórum da livre discussão. São valores indiscutíveis, porque constituem condição da vida nacional. Se, com isto, um fútil intelectualismo é privado do prazer de dançar em público com certas idéias elegantes e suspeitas, a Nação ganha em substância, em consciência de si mesma, em tranqüilidade, bem-estar e segurança.”

3 — A Constituição de 1937: uma Carta outorgada

O golpe de 10 de novembro de 1937 impôs uma Carta constitucional que encerrou o rápido período de vigência da Constituição de 1934, nascida da Assembléia Nacional Constituinte.

Pode-se afirmar que até então as Constituições haviam sido resultantes de debates e decisões constituintes.

Mesmo a Constituinte de 1824, outorgada por D. Pedro I, deve ser considerada como fruto do trabalho dos constituintes. Quando o texto já estava concluído, o Imperador dissolveu a Assembléia, mas a Carta que outorgou foi na sua quase integralidade, a que os irmãos Andradas e outros ilustres brasileiros haviam preparado.

Por isso, pode-se afirmar que a Constituição de 1937, foi a primeira que dispensou o trabalho de representação popular constituinte.

Por certo, a longa duração da primeira Carta, ou seja, de 1824 a 1891, se explica pela sensibilidade política dos constituintes de 1823.

Pedro Autran da Matta Albuquerque, em seu tratado de “Direito Público Universal” (Editores Guimarães e Oliveira, Recife, 1860), à página 19, lembra com muita acuidade que “a lei para ser *sábia* deve ser obra de muitas inteligências, e para ser *justa* deve conciliar todos os interesses”. Aliás, o próprio Pedro Autran da Matta Albuquerque lembra, ainda, que “a primeira condição de toda lei é a Justiça, sem a qual não seria lei”, sendo “mister que ao poder legislativo se dê uma forma tal, que ele seja naturalmente imparcial”. E conclui perguntando e respondendo: “E qual será esta forma senão a de um corpo que represente, quanto for possível, todos os interesses? Pelo contraste dos interesses o corpo legislativo se tornará imparcial”.

A longevidade, portanto, da Constituição de 1824, está explicada por essa relativa imparcialidade para a época, resultante de uma vontade constituinte que representando os interesses gerais da Nação, e utilizando-se dos seus contrastes, conciliava as diversas tendências e reivindicações.

4 — As fontes da Carta outorgada

Atribuem-se a vários fatores e diversas fontes de inspiração a Carta de 1937.

Seguramente, a influência maior foi a da Constituição da Polónia, o que permitiu aos críticos e analistas da época denominá-la maliciosamente de “A Polaca”.

Mas é indispensável acrescentar a essa fonte inspiradora, a influência do fascismo de Mussolini vitorioso na Itália em 1922, do nazismo implantado por Hitler na Alemanha, com desculpa de prevenção da estabilidade econômico-financeira ainda sob o impacto da crise mundial de 1929.

Nem mesmo escapou dos analistas a provável influência da Constituição estadual do Rio Grande do Sul, de 1890, terra natal de Getúlio Vargas.

No cadinho das agitações sociais, num período de vizinhança do desenvolvimento industrial que se pronunciava, o fantasma do comunismo foi fonte alimentadora do golpe e, portanto, da Carta de 37.

Em nossa história, como a primeira Constituição que não saiu da representação popular, a Carta de 10 de novembro de 1937 não se contentou com os movimentos direitistas da Alemanha e da Itália, vindo buscar no corporativismo português, até a denominação de “Estado Novo”, para tentar definir o regime.

5 — As técnicas plebiscitárias

A primeira fraude constitucional estava precisamente no dispositivo que condiciona a manutenção da lei maior à manifestação plebiscitária da Nação.

Esta, jamais se efetivou.

O compromisso constava do art. 187 das Disposições Transitórias que assim dispunha: “Art. 187. Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”.

Nem o decreto veio à publicidade.

Mas, não era esta a única hipótese de plebiscito não realizado pelo Presidente da República.

Mais do que técnica plebiscitária, o que a Constituição de 1937 visava com as propostas de plebiscito era o despistamento para facilitar o jogo do poder.

Assim, no capítulo relativo às “Emendas à Constituição”, dispunha a Carta outorgada que a mesma poderia ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República (artigo 174) ou da Câmara dos Deputados, aliás, fechada com o golpe de 10 de novembro.

Acrescentava o dispositivo constitucional, através do parágrafo 4º que “no caso de ser rejeitado o projeto de emenda constitucional, de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional”. E o referido parágrafo conclui: “O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada

a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito”.

O plebiscito, assim, encaixado na Carta autoritária que dava ao Presidente da República todos os poderes que iam até a asfixia do Legislativo em sua mais ampla capacidade ditatorial, era mera figura de retórica.

E, de fato, jamais saiu do texto para a realidade política de sua aplicação.

E, por isso mesmo, ainda sob a égide de seu próprio texto ela não chegou a legitimar-se, o que a caracterizou como uma simulação constitucional pela omissão do plebiscito anunciado pelo art. 187.

O próprio redator da Carta constitucional, o Dr. Francisco Campos, citado por Claudio Pacheco, no seu “Tratado das Constituições Brasileiras”, vol. I, página 144, reconheceu essa ilegitimidade, quando, ao final do período ditatorial confessou: “Tendo sido ou podendo ter sido, deixou de o ser ou não chegou a ser jurídico, por não haver adquirido ou haver perdido a sua vigência”.

Curioso observar que o Senador Josaphat Marinho, apartando seu colega Aurélio Viana, em 1967. (Anais da Constituição de 1967, 2º volume, página 144), reconheceu que o texto da Carta de 1937, “é doutrinariamente um documento condenável, é politicamente repudiável, mas do ponto de vista de técnica legislativa, do conhecimento de sistemas, é um documento que não desmerece a cultura política do Brasil”

6 — A Justiça Eleitoral e os partidos políticos

Oliveira Lima, em “O Movimento da Independência — o Império Brasileiro”, afirmara com relação aos partidos políticos do período monárquico o que bem caberia para o período da Carta de 1937, ou seja, que “o soberano fazia as vezes de eixo do Estado”.

Getúlio Vargas, chefe da Revolução vitoriosa de 1930, quando assumiu o poder, anunciara como pontos de seu “programa de reconstrução nacional” a reforma do sistema eleitoral.

Mas a reforma do sistema eleitoral do programa de Getúlio Vargas acabou se convertendo na própria dissolução da Justiça eleitoral.

Tinha lógica a decisão arbitrária, pois proibindo a existência de partidos políticos, que tarefas poderiam restar para essa magistratura especializada?

Getúlio considerava os partidos como fatores de perturbação da ordem, tanto que fez inserir no preâmbulo da Carta constitucional que a mesma visava atender “às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social” e “eliminar os fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários”.

Era a evidente manifestação antipartidária, confirmada pela prática política do seu Governo.

Antecipava-se ao plano futuro mal disfarçado, de propiciar a formação do partido único e a condenação expressa do pluripartidarismo.

Considerados pelo preâmbulo da Carta de 37 como fatores de desagregação, a extinção dos partidos sequer pôde ser compensada pela criação do Conselho Nacional de Economia e do Conselho Federal e com a participação neles da representação classista.

7 — O Estado Novo e a inobservância do texto constitucional

A Carta de 1937, exceção feita aos dispositivos autoritários que serviam aos interesses imediatos do poder, não teve aplicação.

A mais simples de suas disposições e a primeira que deveria ter sido posta em prática — o plebiscito que permitiria o *referendum* popular — não chegou sequer a ser cogitada.

O trabalho laudatório de Paulo de Figueiredo — “Aspectos Ideológicos do Estado Novo”, editado pelo Senado Federal em 1983, não pôde fugir ao reconhecimento dessa inobservância de aplicação do seu próprio texto.

Afirma Paulo de Figueiredo — Pág. 10: “Convenhamos em que a Constituição de 1937 jamais foi inteiramente aplicada. E foi pena. Pois inclusive, ao não aplicá-la integralmente, Getúlio Vargas deixou de coroar juridicamente a sua grande obra política”.

Ao enunciar em seu art. 1º que o poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”, a Constituição de 37 desmentiu-se ao afastar-se do estado democrático com o cancelamento das eleições, e extinção dos partidos, o fechamento do Congresso e outras medidas marcadamente autoritárias

Ainda em seu preâmbulo, a promessa de assegurar o respeito à honra e a independência da Nação e um regime de paz política e social ao povo brasileiro com condições necessárias à sua segurança, bem-estar e prosperidade, eram promessas vãs divorciadas da realidade. Isso porque ainda vivíamos um período que antecedia à Revolução Industrial que só chegaria aqui mais tarde, embora não se pudesse negar a ação positiva no caso da implantação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia do Vale do Rio Doce.

No aspecto político, essa inobservância, todavia é mais flagrante, até porque tornaram-se mais importantes o recesso e a dissolução do Legislativo

(artigo 13), a livre expedição dos decretos-leis (artigo 14), do que a manutenção do Poder Legislativo previsto, aliás inutilmente nos artigos 38 e seguintes.

A Câmara dos Deputados era mantida apenas nominalmente, enquanto a Constituição criava um Conselho Federal com critérios de composição semelhante ao do Senado com nada menos que 10 (dez) de seus integrantes indicados pelo próprio chefe do Governo e, portanto por ele substituídos. E com um presidente, ministro de Estado, também designado pelo Presidente da República.

8 — Crítica às leis constitucionais do período discricionário

O fato de designarmos como “leis constitucionais” do período discricionário àquelas conseqüentes do texto da Carta, ou ela própria, não significa que estejamos compartilhando do reconhecimento de sua legitimidade.

É que, sem qualquer subterfúgio e em razão dos próprios termos em que o golpe fez inserir os poderes ditatoriais, a legislação estava marcada por sua integração no texto principal — a Constituição outorgada de 1937.

O vício de toda a legislação dela decorrente, portanto, era o de origem e não cabia levantar sua ilegitimidade perante nossos tribunais ou junto a um Conselho escolhido a dedo para rejeitar tudo que não estivesse ajustado aos princípios constantes da Carta outorgada.

Dizia-se que toda a legislação do Estado Novo estava comprometida com a tendência de um regime social democrático inspirado na República de Weimar, porém, a par das conquistas sociais patrocinadas pelo fundador do Estado Novo, o corpo de leis, a partir da Lei Maior, inspirava-se realmente nas instituições e na legislação nazi-fascista.

Léon Duguit, em “Os elementos do Estado” (edição brasileira, tradução de Antonio Pinto de Carvalho, Editora Saraiva, São Paulo, 1957), cita *Esmein*, para mostrar as origens da soberania interna e externa do Estado, preocupado, todavia, com a construção das leis através de uma harmônica composição entre o poder do Estado e os direitos do cidadão, equilíbrio do qual depende, irrecorrivelmente, a legitimidade das leis.

“O Estado — afirma *Esmein* — é a personificação jurídica de uma Nação; é o sujeito e suporte da autoridade pública. O que constitui de Direito uma nação é a existência em qualquer sociedade de homens, de uma autoridade superior às vontades individuais. Essa autoridade que naturalmente não reconhece poder superior ou concorrente quanto às relações que rege, chama-se *soberania*. Tem duas

fases: a *soberania interior*, ou o direito de dar ordens a todos os indivíduos que compõem uma nação e aos que residam no território nacional; a *soberania exterior*, ou o direito de representar a nação e de estabelecer relações com outras nações.”

Essa autoridade superior às vontades individuais, no regime autoritário, fica responsável pela lei original que é a Constituição por ela outorgada e, em consequência, pela sua legislação complementar que não perde, por isso mesmo, o vício autoritário de origem.

O texto de 1937 e sua legislação complementar ou conseqüente, colidiu com os princípios montesquianos da distribuição dos poderes e enfraqueceu-se pela ausência de plebiscito que a deveria levar ao julgamento da Nação e pela falta de controle jurisdicional pela marginalização do Poder Judiciário.

Estatuto do poder, como a designou Georges Burdeau, construído para dirimir ou reger as crises sociais, políticas e econômicas, uma Constituição não sobrevive se não se alimenta da alma popular, tendo nela origem, e não se ajusta através dos tempos às transformações que o mundo impõe.

Sem esse fator de perenidade, a legislação dela conseqüente se torna tão inoperante quanto ela, até que a convulsão social ou as pressões externas, como ocorreu com a vitória aliada na segunda guerra, obriguem o ajuste dos textos aos compromissos novos da Nação e da humanidade.

9 — A competência dos três Poderes

Mas a crítica que ultrapassa as chamadas “leis constitucionais” é a que vai mais fundo na realidade jurídica, pelo fato de ter a Carta de 37 consagrado a independência e a harmonia dos Poderes apenas na aparência, sem real embasamento na realidade da estrutura legislativa e judiciária.

Era, na expressão de juristas que a estribaram, absolutamente mutilada em relação à Constituição de 1934 e diminuída, se comparada à de 1946.

Vários dos seus dispositivos que não tiveram condições de obter a coordenação do Judiciário que com ela perdera sua independência e sua autonomia, foram recusados pela comunidade acadêmica, pela elite judiciária, pelas lideranças sindicais, embora estas, no campo dos direitos trabalhistas, houvessem reconhecido os avanços sociais advindos mais da ação pessoal e populista de Getúlio Vargas que do próprio texto constitucional.

O desequilíbrio dos Poderes tinha origem, assim, na própria raiz do texto autoritário.

Montesquieu, que foi Conselheiro Parlamentar, Magistrado, autor da obra fundamental da Ciência Política, analisando as formas de governo dentro

dos princípios tripartites do Poder, em seu trabalho sobre “O Espírito das Leis”, advertia que “quando, em uma república o povo como um todo possui o poder soberano, trata-se de uma democracia”, e, “quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, trata-se de uma aristocracia”. Por isso, conclui: “O povo na democracia é, sob alguns aspectos, o monarca; sob outros, o súdito”.

A competência dos três Poderes na Constituição de 1937, era meramente formal. Os artigos 38 a 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 a 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo Presidente da República e os restantes pelas Assembleias Legislativas dos Estados.

Era o Senado sem voto popular, constituído já à época, dos senadores biônicos que recebiam a designação de “conselheiros”.

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, 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.

Tudo isto, por certo, sobreviveria, se um fato novo e transcendental não tivesse ocorrido para espancar os sistemas autoritários — a vitória dos aliados contra o nazi-fascismo.

10 — A ideologia da Carta

Edgard Carone em sua análise sobre “A Terceira República — 1937 — 1945”, editado pela Difel, São Paulo, 1976, página 142, bem resumiu a salada ideológica da Carta autoritária, afirmando:

“Assim, o trabalho de Francisco Campos é uma amálgama entre fórmulas fascistas, nacionalistas e de caráter liberal, a última como solução de camuflagem. Esse conjunto de fórmulas é subordinado a uma estrutura legal totalitária, onde o Executivo é o poder dominante. Seu limite é extenso e abrange não só o poder político, como também os de decisão social e econômica.”

A própria denominação pejorativa de “polaca” à Constituição de 1937, transmitia o conhecimento de conteúdo e de ideologia do texto, aurido na Carta polonesa, de origem totalitária e fascista, e construída por Pilsudski.

O ideólogo da Carta de 37, o Ministro Francisco Campos, procurava justificar o Estado Novo e sua estrutura constitucional: "A transformação operada no mundo pelas grandes revoluções industriais, técnicas e intelectuais mudou o clima político. O conceito político da democracia não era mais adequado aos novos ideais da vida. A liberdade individual e suas garantias não resolviam o problema do homem. Eram ideais negativos, que não garantiam ao indivíduo nenhum bem concreto, seja no domínio econômico, seja no domínio moral, seja no domínio intelectual e político".

Francisco Campos parecia convencido do que afirmava quando se referia às radicais e profundas transformações, entendendo que "o principal problema passava, necessariamente, a ser o de tornar os benefícios dessas transformações e dessas conquistas acessíveis ao maior número possível".

Era, segundo Francisco Campos, a inversão do conceito de democracia, sendo o problema constitucional "não mais o de definir negativamente a esfera da liberdade individual, mas de organizar o poder ao serviço dos novos ideais da vida".

Palavras soltas que não alcançavam os direitos positivos, embora o ideólogo do Estado Novo afirmasse que não se tratava "de uma declaração negativa da liberdade, a qual não dava outro direito ao indivíduo, senão o de não ser incomodado pelo Estado".

O Estado brasileiro, em sua nova concepção, ou seja, o Estado Novo, estava perfeitamente retratado nas palavras do seu próprio ministro da Justiça quando repetia em outros termos as ameaças que voto e liberdade não enchem barriga de ninguém, ao considerar que "o princípio de liberdade não garantiu a ninguém o direito ao trabalho, à educação, à segurança", e que "só o Estado forte pode exercer a arbitragem justa, assegurando a todos o gozo da herança comum da civilização e da cultura".

Apesar dessas situações de autoria do Ministro Francisco Campos, na *Introdução*, que escreveu para o volume "A Constituição de 1937" (Minter, s/data), Francisco Brochado da Rocha defende a ideologia estadonovista, entendendo que assim reestruturado, o Estado brasileiro em sua nova concepção, adapta-se "aos problemas da hora presente", ou seja, da década de 60.

Com a vitória sobre o nazi-fascismo e a pressão popular no sentido de redemocratizar o País, os ideólogos e fundadores do Estado Novo procuraram retificar a própria ideologia da Carta, afastando-a da influência ditatorial e explicando-a sob outro ângulo.

A realidade, porém, não foi suplantada e a ideologia da Constituição de 1937 permaneceu invariável e vinculada à sua origem autoritária.

Em fevereiro de 1945, Getúlio Vargas convoca as eleições, mas acaba afastado do poder em 29 de outubro desse ano.

CAPÍTULO XII

A CONSTITUINTE DE 1946

- 1 — *A fase pré-constituente, a queda do Estado Novo e a convocação de uma assembléia constituinte*
- 2 — *As sessões preparatórias da Assembléia Constituinte*
- 3 — *A instalação da Constituinte e a palavra dos partidos*
- 4 — *A questão do Regimento e o repúdio à Carta fascista de 1937*
- 5 — *Os poderes da Assembléia Constituinte e a vigência da Carta de 1937 no período de transição para o Estado de direito.*
- 6 — *Uma bancada comunista na Constituinte, pela primeira vez, em nossa história constitucional*
- 7 — *As comissões da Assembléia Constituinte*
- 8 — *Os trabalhos da Constituinte e a elaboração do projeto até a promulgação da Constituição*