

342(81) "1437" (094.12)

Francisco Campos e a Constituição de 1937

Luis Eulalio de Bueno Vidigal

Catedrático jubilado de Direito Processual
Civil da Faculdade de Direito da USP.

1. Um dos principais fatores de sucesso dos ditadores é a capacidade de adaptação às circunstâncias e a habilidade de canalizar, para proveito próprio, tendências e aspirações indefinidas e imprecisas.

Getúlio Vargas, mais do que qualquer outro político brasileiro, demonstrou possuir êsses atributos. Verdadeiras derrotas foram por êle convertidas em vitórias espetaculares.

Foi Presidente do Rio Grande, como resultado da vitória dos adversários de Borges de Medeiros, seu chefe respeitado e acatado; Chefe de Estado e de Governo, em seguida à derrota eleitoral de 1930; Presidente da República, depois do triunfo da idéia constitucionalista que sempre lhe repugnou; ditador em 1937 quando pareciam definitivamente implantados o regime representativo e a verdade do voto; presidente civil e constitucional em 1950, ao término do movimento militarista de 1945.

2. Em 1937, para não fugir à regra, quando parecia indeclinável a opção entre o candidato da burguesia sulista e o da demagogia nordestina, foi buscar no patriotismo e na clarividência de Francisco Campos a inspiração para desviar tôdas as energias salutares das forças democráticas, em antagonismo para os objetivos imediatistas de sua conveniência pessoal.

3. Nenhum político brasileiro, antes de Francisco Campos, concebeu a possibilidade de haver govêrno legítimo não oriundo do sufrágio universal. Foi pelo voto que Pedro II, por cinqüenta anos, ostentou o Brasil ao mundo civilizado com a aparência de monarquia parlamentar representativa. Atenuado embora por algumas concessões ao sistema da eleição indireta, tem sido o voto o elemento legitimador de todo o poder no Brasil. Atribuiu-se mesmo pèrfidamente a famoso constitucionalista brasileiro a frase: “o direito é o voto”. Jamais poderia Francisco Campos pecar por tamanha simplicidade. Filósofo, jurista e sociólogo, sentia, como ninguém, que a vontade da maioria não bastava para implantação de um regime liberal. Mais: que o liberalismo não se coadunava com o postulado da soberania da soma das vontades dos cidadãos. Campos não se deixava intimidar pela algaravia dos energúmenos das falsas e aparentes democracias. A propósito do mito do sufrágio universal, proclamava:

“A maior parte dos eleitores não se preocupa com a coisa pública. As questões econômicas e financeiras, as de organização da economia nacional, as do comércio interno e externo, questões sobretudo técnicas, e, por sua natureza, incapazes de despertar a emoção, passaram ao primeiro plano. À medida que os problemas em debate se tornam complexos e pelo seu character técnico impróprios a provocar nas massas a emoção, a opinião pública passa a desinteressar-se do processo político pròpriamente dito, só exigindo dos govêrnos resultados que se traduzem efetivamente em melhoria do bem estar do povo”.

Reservava, para o sufrágio universal, “apenas as questões eminentemente políticas, colocadas em têrmos simples e gerais, para cuja decisão não se exija da massa eleitoral senão a vista panorâmica da vida política”. Por exemplo, a opção entre duas candidaturas presidenciais, ou a dissolução da Câmara pelo Presidente da República. E concluía:

“O sufrágio universal se mostra meio impróprio à aferição e à crítica das decisões políticas. Estas se passam

em regiões remotas ou inacessíveis à competência ordinária do corpo eleitoral. O problema atual não é, pois, o de estender o sufrágio, seja atribuindo o direito de voto a todo mundo, seja submetendo à competência do eleitorado todos os problemas de govêrno. Trata-se, ao contrário, de organizar o sufrágio, reduzindo-o à sua competência própria, que é a de pronunciar-se apenas sôbre o menor número de questões e particularmente apenas sôbre as questões mais gerais e mais simples”.

Se, de um lado, como jurista-filósofo, não ignorava Campos que o sufrágio universal não é fonte necessária da legitimidade do poder, de outro lado, como político realista e objetivo, sabia que não se suprime uma instituição sem criar-lhe correspondentemente o sucedâneo. Reservou para as associações profissionais a participação nos conselhos de govêrno, “afim de que as decisões que interessam à economia nacional proviessem de um centro de vontade qualificado, e não, como sucedia no regime da Constituição de 1934, de poderes não qualificados, e, por isso mesmo irresponsáveis.”

4. Há, porém, na vida política brasileira, outra realidade palpável: o município. Dêle não se esqueceu Campos. Consagrou o município como órgão constituinte dos poderes, participando da eleição da Câmara dos deputados e da designação da maioria dos membros do colégio eleitoral do Presidente da República. Estaria errado? Talvez. É certo, no entanto, como bem o proclamou Campos, que só a vida política do município absorve efetivamente o interesse do povo. Deveria, pelo menos, ser tentada a experiência. Não seria preferível a eleição indireta, através de eleitorado concientemente escolhido, à direta, oriunda de eleitorado inapto?

5. No Congresso Constituinte de 1891, Aristides Lobo condenou veementemente as delegações legislativas, mas não conseguiu incluir a proibição no texto constitucional.

João Barbalho, no entanto, afirmou dogmáticamente que a Constituição de 1891 não permitia a nenhum dos poderes delegar a outro o exercício de qualquer das suas atribuições. Ruy Barbosa, invocando a doutrina e a jurisprudência americanas (vêzo de tantos jurisconsultos brasileiros), averbava de nulas, por inconstitucionais as delegações da autoridade legislativa ao poder executivo.

Nêsse terreno, também, brilhou Campos, com sua admirável independência intelectual. Contrariou corajosamente êsses ilustres precedentes. “Um còrpo constituído de acòrdo com os critérios que presidem à constituição do Parlamento é inapto às novas funções que pretende exercer. Capacidade política não implica capacidade técnica. Da incapacidade do parlamento para a função legislativa resulta a falta de rendimento do seu trabalho.”

Recordou que quase tòda a legislação inglêsa era feita por “Orders in Council” e “Departmental Regulations”, isto é, legislação pelo Executivo mediante delegação de poderes. Igualmente, nos Estados Unidos de então. E o futuro viria a deparar-lhe outros exemplos conspícuos, como atestam, entre outras, as recentes constituições da França e da Itália, para não mencionarmos senão países de decidida vocação democrática.

Quem, nos dias que correm, ousará negar-lhe razão? A Constituição de 67, que nunca foi malsinada como a de 37, consagrou, de maneira muito mais explícita, e com muito maior amplitude, a possibilidade da delegação legislativa. Pena é que não tenha cerceado mais os poderes legislativos do Congresso Nacional, das assembléias estaduais e das câmaras municipais, para pôr paradeiro ao triste espetáculo dos projetos de leis desviados de seus objetivos originários, convertidos em fontes de sinecuras e vantagens pessoais ao funcionalismo e aos próprios parlamentares, e à frívola atividade das câmaras a distribuir títulos de cidadania a celebridades espúrias.

6. Contestou-se o caráter democrático da Constituição de 1937. Se seus detratores apressados e gratuitos se houvessem dado ao trabalho de ler com atenção e boa fé a réplica lapidar, maravilha de concisão, de Francisco Campos, possivelmente teriam, ao invés de combatê-lo, atribuindo-lhe inconfessáveis objetivos, em que se teria conluiado com Getúlio Vargas, passado a formar a seu lado, na defesa do novo texto constitucional.

“Os novos direitos constituem, por assim dizer, a substância da declaração constitucional de direitos. Não se trata mais de uma declaração negativa da liberdade, a qual não dava outro direito ao individuo senão o de não ser incomodado pelo Estado. O individuo tem direito a serviços e bens e o Estado o dever de assegurar, garantir e promover o govêrno dêsses serviços e dêsses bens: o direito à atividade creadora, o direito ao trabalho, o direito a um padrão razoável de vida, o direito à segurança contra os azares e os infortúnios da vida — o desemprego, o acidente, a doença, a velhice — o direito a condições de vida sãs, creando ao Estado o dever de administrar a higiene pública e, sôbre todos, o direito à educação, sem cujo exercicio não é possível tornar acessível a todos o gozo dos demais bens da civilização e da cultura.”

É certo que se reforçaram os poderes do Presidente da República. Poder-se-á, no entanto, dizer honestamente que o Legislativo e o Judiciário, em tôda a nossa experiência republicana de 80 anos, foram realmente elementos cerceadores dos abusos do Poder Executivo?

A independência do Legislativo no Brasil jamais serviu senão para, através de medidas demagógicas, arruinar todos os planos de saneamento financeiro traçados por presidentes e ministros bem intencionados; para criar e distribuir empregos e sinecuras à custa do erário público; para deturpar e desvirtuar projetos de leis do executivo; para curvar-se sempre aos caprichos da politicagem, nunca para reprimi-los.

E o Judiciário, que fizera, no Brasil até 1937? Que tem feito até hoje? Dar ao funcionalismo, às vèzes em causa própria, vantagens que comprometem as previsões orçamentárias; intrometer-se no campo do poder discricionário do executivo, emperrando e impedindo a realização de honestos planos de administração; ignorar sistematicamente os objetivos mais altos do govèrno, decidir segundo os ditames da prepotência e da demagogia, a pretexto de corrigir injustiças sociais, com fundamentações primárias.

No capítulo da organização judiciária, a Constituição de 1937, com técnica impecável, e seguindo velha e profunda lição de João Mendes Junior, aboliu a justiça federal, que existiu — e agora está sendo restabelecida — sòmente devido a má compreensão do regime federativo e à servil imitação de modèlos americanos. Por outro lado, embora com timidez, obstou a abusos do Poder Judiciário, que, antes de 1937 e depois de 1946, sempre decidiu em causa própria, em matéria de vantagens, vencimentos e isenções fiscais dos magistrados.

7. A propósito da máquina administrativa, a Constituição de 1937 enunciou princípios, em 1946 proscritos, sem os quais é absolutamente impossível equilibrar o orçamento da Nação.

“O recrutamento do pessoal administrativo deve obedecer a normas inflexíveis de capacidade e de interêsse público, não podendo o serviço público ser considerado como reserva destinada a alimentar uma incontentável clientela eleitoral. A estabilidade do pessoal não deve excluir a responsabilidade, nem impedir a realização do bem público. Não pode haver garantias contra o interêsse público. O interêsse público há de ditar o interêsse do funcionário na carreira e o seu afastamento de serviço.”

Logo em seguida à promulgação do texto constitucional de 1937, foram rigorosamente proibidas as acumulações remuneradas, fixados limites para proventos de funcioná-

rios e outras medidas moralizadoras, tôdas de inspiração e responsabilidade de Francisco Campos.

8. A fiscalização da imprensa, corolário da declaração constitucional de seu caráter público, também foi preconizada e inteligentemente defendida por Campos.

“Se a imprensa dispõe da técnica e do poder de formar a opinião pública, não poderá empregar a técnica e exercer o poder senão no interesse público e para fins públicos.”

Deixemos aos ignorantes e aos superficiais as críticas que tão freqüentemente se fazem à fiscalização da imprensa. A liberdade de que goza nossa imprensa não existe nos Estados Unidos e em nenhum país organizado da Europa.

O que aqui vemos, sob o manto protetor das franquias constitucionais, é a liberdade de injuriar, difamar e caluniar; é a mentira organizada por ação ou subtilmente instilada por omissão; é a conquista da opinião através dos títulos garrafais; as campanhas pessoais em que sucumbem tantos inocentes e se atassalham tantas reputações. Vemos a imprensa a orientar eleitorado, parlamento e magistratura, sempre coberta pela mais completa irresponsabilidade e impunidade. Como condenar a Campos por querer regulamentá-la no interesse geral?

9. Essa foi a bandeira que Francisco Campos desfraldou em 1937: democracia representativa sem a mentira do sufrágio universal; participação, na vida pública, das associações profissionais e dos municípios; delegação legislativa; justiça social, sem a burla do liberalismo a todo transe; cerceamento de abusos do legislativo e do judiciário; eficiência, austeridade e moralidade na administração; responsabilidade da imprensa.

10. A Getúlio Vargas, que sempre colocou a serviço de sua ambição pessoal as mais nobres campanhas da política brasileira, não poderia passar despercebida a mag-

nífica oportunidade que lhe deparavam o patriotismo, a clarividência e a sabedoria de Francisco Campos.

O povo brasileiro, desiludido com as marchas e contra-marchas dos partidos, recebeu com desafôgo — essa é a verdade — o golpe de 1937, prenunciador do regime novo que a Constituição permitia esperar. Deixou-o permanecer no poder e acreditou em sua palavra como, no passado, haviam acreditado os libertadores no Rio Grande do Sul, os democráticos de São Paulo, os republicanos de Minas e tantos outros.

Pouco a pouco foi Getúlio Vargas descumprindo, uma a uma, as promessas com que instaurara o novo regime. O plebiscito previsto no artigo 187 jamais foi realizado. O Conselho de Economia Nacional não se constituiu. Não houve eleições para o Parlamento. Prorrogaram-se e eliminaram-se os prazos para medidas de exceção. Instituiu-se a pena de morte. Estabeleceu-se regime especial para a administração dos Estados e Municípios, que ficaram inteiramente subordinados ao poder pessoal do Presidente da República.

Esse regime, que nada mais era do que a ditadura institucionalizada, durou oito anos. Francisco Campos, gravemente enfêrmo, foi-se afastando cada vez mais de Getúlio Vargas, e, mais tarde, já restabelecido, em 1945, concedeu famosa entrevista que concluía com convite ao Presidente, para deixar o poder.

Curiosa a psicologia dos ditadores. Conta-se que Getúlio Vargas demonstrou mágoa e ressentimento ao ver, entre seus antagonistas, aquêle que lhe dera os meios e a fundamentação do golpe de 1937. Não compreendia que um e outro haviam sido movidos por objetivos totalmente diversos. O Presidente, como de hábito, para mentir ao povo brasileiro e perpetuar-se no poder a qualquer preço; Campos, para criar as condições necessárias para a organização nacional.

Em todo o monumental esforço de sistematização, que o texto revelava, não viu o Presidente senão o desejo de servi-lo e agradá-lo, por parte de um ministro como qualquer outro, contra o qual, a partir do golpe, se julgou com créditos imorredouros.

11. Não é de estranhar que Getúlio Vargas esquecesse os princípios e o regime, para deter-se em mofinas considerações de ordem pessoal. Infelizmente é essa a tradição da política brasileira. Todos os grandes movimentos de opinião no Brasil giraram em torno de pessoas. Pessoais foram as duas campanhas presidenciais de Ruy. Provocados por melindres pessoais os movimentos revolucionários de 22, 23 e 24. Inteiramente fundada em ressentimentos pessoais a campanha da Aliança Liberal.

Pessoais, portanto, foram, como não poderiam deixar de ser, os ataques que se desferiram à Constituição de 1937.

Waldemar Ferreira, por exemplo, cidadão modelar, homem de princípios e de caráter, disse que era destituída de sinceridade. A sinceridade é atributo de pessoas, não de documentos escritos. Se Getúlio Vargas, que por ela assumia a responsabilidade, provou depois, por seu comportamento, que não pretendia cumpri-la, não se pode o mesmo dizer de Francisco Campos. A exposição densa, meditada e profunda que, em defesa da Constituição, fêz logo em seguida ao golpe, é a melhor das provas de sua sinceridade. Os que privaram de sua intimidade ouviram-lhe, a cada passo, críticas à infidelidade de Getúlio Vargas aos propósitos do golpe de 1937.

Quem quiser, a respeito da traição de Getúlio Vargas, conhecer-lhe o pensamento, pode ler, por exemplo, o que, a propósito de constituições outorgadas, escreveu vinte e cinco anos depois.

“O único legítimo fundamento da condenação das constituições outorgadas consiste, precisamente, no fato de nelas o govêrno se haver limitado a si próprio, e de assim

legitimar-se a suspeita de que não se tenha limitado na extensão, na medida e com as garantias que seriam desejáveis, do ponto de vista da liberdade e da segurança dos governados, e que, do mesmo modo por que se limitou, poderá desvincular-se, à sua discrição, de limitações que não lhe foram impostas por um poder superior.”

Esse trecho ilustra, à maravilha, as várias limitações que Campos, na Constituição de 1937, impôs ao Presidente, e das quais uma a uma, Getúlio Vargas aos poucos se libertou, convertendo-se em ditador irresponsável e perpétuo.

12. A Constituição de 1937 foi sempre condenada, sem exame, sem defesa, sem possibilidade de perdão. Desde a injúria levíssima, que mais se encontra na intenção do que no próprio apelido, atribuível a ignorantes de Direito Constitucional que, supondo amesquinhá-la, sistematicamente a chamavam de carta constitucional, até a denominação de polaca, francamente pejorativa, em que, de cambulhada, se ofendem o Presidente da República, o autor da Constituição e o povo polonês, inúmeras foram as variantes com que políticos, mais amantes da forma que da substância, procuraram diminuir-lhe o significado e a importância.

Felizmente, o texto de 1937 aí está. Debalde a maldade, a inveja e a ignorância se agitarão na porfia de denegrir e caluniar o seu autor. Sua obra meritória, que já produziu inúmeros frutos na legislação e na prática administrativa subsequente a sua vigência, ainda há de iluminar, por muito tempo, os caminhos, que abriu, do Direito Constitucional Brasileiro.