

Thayrine Paôla Canteli

**FUNÇÃO DE GOVERNO E “CONSTITUIÇÃO MATERIAL”:  
Construções mortatianas nas obras de Alberto Torres e  
Francisco Campos (1889-1945)**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado *Stricto Sensu* na área de Teoria e História do Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Arno Dal Ri Junior, Ph.D.

Coorientador: Prof. Dr. Caetano Dias Corrêa.

Florianópolis - SC

2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Canteli, Thayrine Paôla

Função de governo e "Constituição material" :  
construções mortatianas nas obras de Alberto Torres  
e Francisco Campos (1889-1945) / Thayrine Paôla  
Canteli ; orientador, Arno Dal Ri Júnior;  
coorientador, Caetano Dias Corrêa - SC, 2017.  
202 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de  
Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas,  
Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis,  
2017.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Costantino Mortati. 3. Alberto  
Torres. 4. Francisco Campos. 5. História do Direito  
brasileiro. I. Dal Ri Júnior, Arno . II. Corrêa,  
Caetano Dias. III. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. IV.  
Título.

Thayrine Paôla Canteli

**FUNÇÃO DE GOVERNO E “CONSTITUIÇÃO  
MATERIAL”:** Construções mortatianas nas obras de Alberto  
Torres e Francisco Campos (1889-1945)

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do  
Título de Mestra em Direito e aprovada em sua forma final pelo  
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Florianópolis, 14 de março de 2017.

---

Prof. Everton das Neves Gonçalves  
Subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr.  
UFSC – Orientador

---

Prof. Dr. Caetano Dias Corrêa  
UFSC - Coorientador

---

Prof. Dr. Claudio Ladeira de Oliveira  
UFSC – Membro

---

Prof. Dr. Diego Nunes  
UFSC – Membro

---

Prof. Dr. Ricardo Sontag  
UFMG – Membro



Com amor, ao meu irmão, Pedro Augusto, para compensar a ausência dos últimos dois anos.



## AGRADECIMENTOS

Durante o árduo percurso da coleta das fontes, da estruturação e da escrita desse trabalho estiveram ao meu lado pessoas extraordinárias, pelas quais sinto um carinho imenso e com quem tenho um débito infinito.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, pela estrutura e por sempre apostar em mim. Ao meu pai, pelos conselhos e pelo apoio incondicional. À minha mãe, pelo carinho e ao mano, pela parceria. Amo vocês de toda minha alma!

Ao meu amor, Thomaz, pelo companheirismo e por tornar tudo mais leve e colorido.

Aos amigos Jéssica, Lariane, Marcus e Ana Catarina, pelo carinho e pelo apoio emocional.

A Genivaldo da Silva, pelo incentivo e confiança.

A Mauricio Mesurini da Costa, a quem devo o despertar da paixão pela vida acadêmica.

Na trajetória acadêmica muitas pessoas contribuíram para a concretização dessa pesquisa. Agradeço ao meu orientador, professor Arno Dal Ri Júnior, com estima, por ter me acolhido e me incentivado na condução dessa dissertação e ao meu coorientador, professor Caetano Dias Corrêa, por ter aceitado de pronto ajudar na elaboração desse trabalho.

Ao professor Diego Nunes, com grande admiração, pela assistência na estruturação dos capítulos.

Aos companheiros do grupo de pesquisa *Ius Commune*, Marjorie, Bedin, Raquel, Pietra e Thalia, pelas discussões de terça-feira à tarde. À Anna Clara e Felipe Ramos, dedico um espaço especial, pelos conselhos e pela leitura atenta e crítica do trabalho.

Aos amigos Márlio e Lahis, pelas conversas e pelo companheirismo.

Ao professor Paolo Cappellini, por ter me recebido no *Dipartimento di Scienze Giuridiche* da *Università di Firenze* para um período de estudos.

Ao *Centro di studi per la storia del pensiero giuridico*, na pessoa da Sra. Alma, onde tive o privilégio de coletar parte das fontes e conhecer o ilustre professor Paolo Grossi.





Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.

(Fernando Pessoa)

Ninguém decreta a supressão da história e da realidade, com lápis e papel, ao abrigo macio das antecâmaras do poder.

(Paulo Bonavides)



## RESUMO

Entre o fim do século XIX e o início século XX ocorreu o grande declínio do modelo de Estado liberal até então dominante. Cresceram as teorias do Estado autoritário com vistas a reelaborar a noção de separação de poderes existente, defendendo o fortalecimento do poder executivo. Neste cenário, aparece Costantino Mortati (1891-1985), um nome influente no direito constitucional italiano. Sua teorização sobre a “*funzione del governo*” propõe um rearranjo das funções do Estado de forma a convertê-las em um único polo, que reflete os desejos e anseios sociais e unifica sociedade e Estado. Assim, o conjunto dos valores e princípios substanciais da sociedade que dão fundamento ao ordenamento jurídico é representado pela “*costituzione materiale*” entendida como orientação política fundamental. Neste sentido, o primeiro capítulo do presente trabalho se volta a descrever a teoria de Costantino Mortati. Num segundo momento, utilizando-se do método dedutivo de abordagem e da análise da doutrina, serão explorados dois períodos históricos-constitucionais do Direito brasileiro: a Primeira República, baseando-se em Alberto Torres nas obras “O problema nacional brasileiro” e “A organização nacional”, bem como o período do Estado Novo, baseando-se em Francisco Campos na obra “O Estado Nacional”. Em suma, o escopo do presente trabalho consiste em verificar, a partir das duas construções elaboradas por Costantino Mortati nos anos 30 – função de governo e constituição material – como se estruturou a reflexão sobre a organização estatal e constitucional no Brasil da primeira metade do século XX.

**Palavras-chave:** Costantino Mortati. Alberto Torres. Francisco Campos. Constituição material. Função de governo. Teoria Constitucional. História do Direito.



## **ABSTRACT**

*Between the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth century took place the great decline of the liberal state model dominant at the time. The theories of the authoritarian state were expanded in order to rework the notion of separation of powers, defending the strengthening of the executive power. In this scenario, comes up the name of Costantino Mortati (1891-1985), an influential author in Italian constitutional law. His theorizing about the “funzione del governo” proposes a rearrangement of the functions of the State in a way that converts them into a unique pole, which reflects the desires and social yearnings and unifies society and State. Thus, the set of values and substantial principles of society that underlie the legal system is represented by the “costituzione materiale”, understood as a fundamental political orientation. In this sense, the first chapter of the present study aims to describe the theory of Costantino Mortati. In a second moment, using the deductive method of approach and analysis of doctrine, two historical-constitutional periods of Brazilian law will be explored: the First Republic, based on Alberto Torres in the works “The Brazilian national problem” and “A National organization”, as well as the period of the New State, based on Francisco Campos in the work “The National State”. In conclusion, the scope of the present work consists of verifying, from the two constructions elaborated by Costantino Mortati in the 30’s – function of government and the material constitution – how was structured the reflection on the constitutional and governmental organization in Brazil during the first half of the twentieth century.*

**Keywords:** Costantino Mortati. Alberto Torres. Francisco Campos. Material constitution. Government function. Constitutional Theory. History of Law.



## RIASSUNTO

*Tra la fine del secolo XIX e l'inizio del secolo XX si registra il grande declino del modello di Stato liberale fino ad allora dominante. Emergono, quindi, le teorie dello Stato autoritario mirate a rielaborare la nozione di separazione di poteri esistente a difesa del consolidamento del potere esecutivo. In questo scenario appare Costantino Mortati (1891-1985), l'influente nome del diritto costituzionale italiano la cui teorizzazione sulla funzione del governo propone una rielaborazione delle funzioni dello Stato che le avvii su un unico polo, rispecchi i desideri e le aspettative sociali e unifichi la società e lo Stato. In questo modo, l'insieme dei valori e principi sostanziali della società sulla base dell'ordinamento giuridico è rappresentato dalla costituzione materiale, intesa come orientamento politico fondamentale. In questo senso, il primo capitolo del presente lavoro si prefigge di descrivere la teoria di Costantino Mortati. In un secondo momento, utilizzando il metodo deduttivo per l'approccio e l'analisi della dottrina, si esplorano due periodi storici-costituzionali del Diritto brasiliano: la Prima Repubblica, in base alle opere "Il Problema Nazionale Brasiliano" e "L'Organizzazione Nazionale", di Alberto Torres, e il periodo dello Stato Nuovo, in base all'opera "Lo Stato Nazionale", di Francisco Campos. Fatte tali premesse, si presenta lo scopo del presente lavoro, che consiste nel verificare, a partire dalle due costruzioni elaborate da Costantino Mortati negli anni 30 – funzione di governo e costituzione materiale – come si è strutturata la riflessione sull'organizzazione statale e costituzionale nel Brasile della prima metà del secolo XX.*

**Parole-chiave:** *Costantino Mortati. Alberto Torres. Francisco Campos. Costituzione materiale. Funzione di governo. Teoria Costituzionale. Storia del Diritto.*





## LISTA DE ABREVIÇÕES

AIB – Ação Integralista brasileira

ANL – Aliança Nacional libertadora

CF/1891 – Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891

CF/1934 – Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934

CF/1937 – Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda

LSN – Lei de Segurança Nacional

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PNF – *Partito Nazionale Fascista*

PRM – Partido Republicano Mineiro

PRP – Partido Republicano Paulista

STF – Supremo Tribunal Federal

TSN – Tribunal de Segurança Nacional



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>1. CONSTRUÇÃO TEÓRICA ACERCA DA CONSTITUIÇÃO MATERIAL E DA REESTRUTURAÇÃO DA FORMA DE GOVERNO: COSTANTINO MORTATI (1891-1985)</b> .....	<b>27</b>
1.1 CONCEITO POLÍTICO DA CONSTITUIÇÃO DO NOVECENTO GIURIDICO.....	29
1.2 ENTRE TRADIÇÃO E REVOLUÇÃO: O ESPAÇO TEÓRICO-CONCRETO DA IDEIA DE CONSTITUIÇÃO MORTATIANA .....	37
1.3 A COMUNIDADE SOCIAL E O PROCESSO DE DIFERENCIAÇÃO COMO ELEMENTOS FUNDANTES DO ESTADO.....	43
1.4 A IDEIA DE REPRESENTAÇÃO E A CENTRALIDADE DO PARTIDO POLÍTICO: <i>PARTITO NAZIONALE FASCISTA</i> .....	51
<b>1.4.1 Concepção tripartida do ordenamento: sociedade, partido político e Estado</b> .....	<b>52</b>
1.5 <i>FUNZIONE DEL GOVERNO</i> : DIVISÃO DOS PODERES E ORGANIZAÇÃO DO NOVO ORDENAMENTO DO GOVERNO..	58
<b>1.5.1 Órgão da função de governo: o <i>capo del governo</i> como representante máximo</b> .....	<b>66</b>
<b>1.5.2 Órgãos auxiliares: <i>re e gran consiglio del fascismo</i></b> .....	<b>75</b>
1.6 O CONTEÚDO MATERIAL DA CONSTITUIÇÃO COMO ELEMENTO UNIFICANTE DO ESTADO .....	81
<b>1.6.1 Forma e conteúdo da Constituição</b> .....	<b>86</b>
1.7 FUNÇÃO DE GOVERNO E CONSTITUIÇÃO MATERIAL: CONSTRUÇÕES MORTATIANAS .....	94
<b>2. A NOÇÃO DE NACIONALISMO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DA PRIMEIRA REPÚBLICA: ALBERTO TORRES (1865-1917)</b> .....	<b>97</b>
2.1 CONJUNTURA POLÍTICA E CONSTITUCIONAL: REPÚBLICA, FEDERALISMO E PRESIDENCIALISMO.....	103

2.2	<i>O PROBLEMA NACIONAL BRASILEIRO: O ESTUDO DO POVO BRASILEIRO E A CRÍTICA AOS IMPERIALISMOS ETNOLÓGICO E ECONÔMICO</i> .....	113
2.3	<i>A ORGANIZAÇÃO DA NAÇÃO: NECESSIDADE DA FORMAÇÃO DE UMA CONSCIÊNCIA NACIONAL</i> .....	122
2.4	<i>OBJEÇÕES À CONSTITUIÇÃO: O PROJETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL</i> .....	128
<b>2.4.1</b>	<b>Federalismo e descentralização</b> .....	<b>132</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Órgãos da soberania nacional: poder coordenador</b> ....	<b>134</b>
2.5	<i>CONSTRUÇÕES MORTATIANAS: MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO E DISTANCIAMENTO</i> .....	138
<b>3.</b>	<b>ANTILIBERALISMO E REORGANIZAÇÃO DO GOVERNO NO ESTADO NOVO: FRANCISCO CAMPOS (1891-1968)</b> .....	<b>141</b>
3.1	<i>O DEBATE IDEOLÓGICO NA ESFERA DA PRÁTICA POLÍTICA: MARCHAS E CONTRA MARCHAS DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO</i> .....	145
<b>3.1.1</b>	<b>Antecedentes do Estado Novo: os governos provisório e constitucional de Vargas</b> .....	<b>145</b>
<b>3.1.2</b>	<b>O golpe: repressão à ameaça comunista</b> .....	<b>155</b>
3.2	<i>CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO NOVO: ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO REGIME AUTORITÁRIO</i> .....	159
<b>3.2.1</b>	<b>Massa e mito: o problema da sociedade de massas e a necessidade de integração política pelo chefe</b> .....	<b>162</b>
<b>3.2.2</b>	<b>A crítica antiliberal das instituições e os poderes no “novo” modelo de Estado</b> .....	<b>168</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Democracia e ditadura</b> .....	<b>178</b>
3.3	<i>CONSTRUÇÕES MORTATIANAS: MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO E DISTANCIAMENTO</i> .....	182
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>185</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>187</b>

FONTES PRIMÁRIAS: MORTATI, TORRES E CAMPOS .....	187
BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA E OUTRAS FONTES PRIMÁRIAS.....	190
LEGISLAÇÃO.....	201



## INTRODUÇÃO

A transição do século XIX para o século XX trouxe inúmeras transformações nos campos jurídico, social e econômico. Especialmente na seara do Direito constitucional surgem várias questões destinadas a resolver a problemática da organização do Estado e de sua relação com a realidade social.

É nesse contexto que a obra de Costantino Mortati (1891-1985) enseja valiosas contribuições para compreender a crise do Estado liberal e a necessidade de se entender o Direito como fenômeno real. Exponente do pensamento jurídico italiano, Mortati é um teórico constitucionalista muito lido e debatido em seu país de origem, sendo que no Brasil ainda se trata de um nome praticamente desconhecido<sup>1</sup>. Devido a sua experiência científica particular, o estudo de sua teoria é útil para compreender as relações de continuidade e ruptura do Direito público do período fascista.

A fim de analisar como se deu a construção teórica de Costantino Mortati, dentro do recorte temporal proposto, serão consultadas duas obras principais: “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*” (1931) e “*La costituzione in senso materiale*” (1940)<sup>2</sup>, além de outros escritos menores relacionados ao tema.

---

<sup>1</sup> No que diz respeito à historiografia internacional ganham destaque dois nomes que se dedicam ao estudo da obra de Costantino Mortati: Maurizio Fioravanti e Fulco Lanchester. O primeiro enfatiza questões históricas, enquanto a abordagem do segundo é mais voltada à dogmática constitucional e aos problemas da Constituição italiana de 1948. No âmbito nacional, pode-se afirmar com segurança que a bibliografia é inexistente. Tal inferência se alicerça em exaustiva pesquisa realizada através do sistema dedalus da Universidade de São Paulo (USP), do serviço de periódicos eletrônicos oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além dos sites das universidades que possuem linhas de pesquisas direcionadas à história do Direito e ao Direito constitucional.

<sup>2</sup> Mortati inaugura essa obra expondo e criticando as principais correntes que teorizaram acerca da Constituição material, quais sejam, o positivismo empírico, o positivismo crítico, o positivismo sociológico e o institucionalismo. Além destas correntes, são explorados os discursos jurídicos sobre a teoria da Constituição de Santi Romano (1875-1947), Hans Kelsen (1881-1973), Carl Schmitt (1888-1985), Rudolf Smend (1851-1913), Alf Ross (1899-1979) e Maurice Hauriou (1856-1929) abrangendo, desta forma, as correntes de relevo do final do séc. XIX e do séc. XX. A presente pesquisa fará algumas comparações com os nomes principais com os quais Mortati dialoga como Santi Romano, Carl Schmitt e Hans Kelsen. Existem outros autores relevantes aos quais poderiam ser feitas referências, como Jellineck, Heller, Hesse, Lassale, entre outros. Contudo, o primeiro capítulo não

Assim, o primeiro capítulo desse estudo pretende, além de explicar as ideias fundamentais do autor, extrair os conceitos de *funzione del governo* e *costituzione materiale* que servirão de base para o exame do contexto brasileiro.

Neste sentido, pretende-se resgatar historicamente a conturbada relação entre poder político e Constituição, um dos grandes desafios para a historiografia jurídica contemporânea<sup>3</sup>. No Brasil, este desafio é ainda maior devido ao recente reconhecimento da história do Direito como ramo autônomo<sup>4</sup> de investigação, bem como às escassas pesquisas na área.

Tendo em vista a necessidade de se estudar a cultura jurídica brasileira, o presente trabalho se volta, nos segundo e terceiro capítulos, para a observação do meio jurídico nacional.

Dentre os vários pensadores que se ocuparam com o tema da reorganização nacional sob o viés constitucional foram escolhidos para análise Alberto Torres e Francisco Campos, por serem os juristas que melhor representam as ideias autoritárias<sup>5</sup> das duas fases jurídico-constitucionais a serem exploradas: a Primeira República e o Estado Novo, respectivamente.

Torres foi escolhido por ser considerado o precursor dos princípios doutrinários do Estado autoritário no Brasil, embora suas ideias tenham permanecido no campo teórico. Campos, por

---

possui o escopo de relacionar ou confrontar a teoria de Mortati com outros pensadores europeus, mas sistematizar seu pensamento.

<sup>3</sup> Tentar responder as grandes interrogações do momento presente pode ser um incentivo para o historiador. Deve-se ressaltar, porém, que a investigação histórica não visa ser necessariamente um mecanismo de explicação das instituições do presente. Para Costa (2011) esse tipo de análise permite compreender o direito como um processo de relação e interpretação dialética entre presente e passado, e que proporciona uma visão mais ampla da realidade, capaz de superar a mera “utilização” da história como argumento de autoridade para fundamentar o presente. Nas palavras de Costa (2011): “[...] a aposta do historiador é justamente a tentativa de dizer alguma coisa sobre mundos distantes e perdidos; de desenvolver uma narrativa que propõe-se a dilatar os confins do imediatamente presente, ainda que sabendo poder oferecer não uma representação indiscutível e total da realidade passada (os mundos desaparecidos são irrecuperáveis), mas apenas uma reconstrução parcial e hipotética”. O presente trabalho parte das premissas ensinadas por António Manuel Hespanha, Paolo Grossi e Pietro Costa.

<sup>4</sup> A expansão da disciplina de história nas faculdades de Direito nas últimas décadas é trabalhada por FONSECA, Ricardo Marcelo. *O deserto e o vulcão – Reflexos e avaliações sobre a História do Direito no Brasil*. Disponível em: <http://www.forhisiur.de/fr/2012-06-fonseca/?l=pt>.

<sup>5</sup> Sobre o silêncio na academia e a falta de análise crítica de autores brasileiros de inspiração autoritária, consultar Seelaender (2009).



sua vez, foi escolhido por sua firme atuação na ditadura estadonovista.

Embora façam parte de diferentes gerações, ambos os autores estão inseridos no mesmo núcleo de juristas de perfil elitista e intelectual que ocuparam altos cargos no governo e estavam claramente comprometidos com o exercício do poder estatal e com a justificação jurídico-política de um regime autoritário.

Dado que ambos os autores possuem uma vasta produção intelectual, serão objeto de análise apenas os textos que contribuem para a caracterização do Estado autoritário e antiliberal do ponto de vista jurídico.

Em Alberto Torres, duas obras se mostram indispensáveis: “O problema nacional brasileiro” e “A organização nacional”, divulgadas em 1914.

Enquanto em Torres se encontra um pensamento constante e coerente – o que pode ser consequência de sua curta trajetória –, o conjunto do pensamento de Francisco Campos possui nuances consideráveis<sup>6</sup>, fato que exige um recorte delimitado, sob pena de se apresentar um pensamento genérico e incompleto. Para tanto, será utilizada apenas a coletânea “O Estado Nacional” que reúne seus escritos de 1935 até 1939<sup>7</sup>.

Serão verificados nos autores brasileiros os seguintes pontos: a) a partir da categoria mortatiana *funzione del governo*: a.1) a existência de proposta de renovação das instituições ou de reformulação da divisão de poderes e a.2) o poder considerado superior e por quem ele era exercido; b) partindo-se da categoria *costituzione materiale*: b.1) a existência ou não de uma noção material de Constituição e sua importância no ordenamento jurídico, b.2) a relação entre Constituição e poder político e b.3) a correspondência entre a realidade preexistente e as normas constitucionais positivadas.

A fim de atender a essas questões, se partirá de uma perspectiva ampla da história constitucional, que envolve a exposição das conjunturas política e social, a análise das normas constitucionais e a caracterização das instituições.

---

<sup>6</sup> Sobre o pensamento não linear de Campos, ver Seelaender (2010 e 2013b).

<sup>7</sup> A análise será feita de forma mais detidas nas obras citadas, embora eventualmente se recorra aos artigos escritos em jornais e revistas.

O segundo capítulo tem como pano de fundo a Primeira República e a Constituição de 1891, marcada pelo forte caráter liberal. O pensamento de Alberto Torres gira em torno da necessidade da edificação de uma nova ordem mais adequada à realidade nacional. Com o escopo de esmiuçar seu pensamento, serão abordados os seguintes tópicos: a) a análise histórico-sociológica da nação para propor a emancipação das forças estrangeiras; b) a necessidade da construção da consciência nacional e c) a proposta de reformulação constitucional visando a reorganização das instituições nacionais.

O terceiro capítulo se apoia na conjuntura do Estado Novo e na Constituição de 1937, manifestamente autoritária. Campos busca essencialmente reorganizar o Estado tendo em vista a ascensão da sociedade de massas. As particularidades de seu pensamento a serem analisadas são as seguintes: a) a necessidade de integração política e a figura mítica do chefe e b) a reformulação dos poderes do Estado e o fortalecimento do executivo.

Importante ressaltar, por fim, que não se pretende investigar as influências ou a recepção de ideias de Mortati no Brasil, uma vez que os autores brasileiros, se leram, não citaram o jurista italiano. Também não é objetivo fazer comparações ou forçar a transposição das categorias mortatianas para o Brasil, mas, verificar a presença das ideias, analisando suas proximidades e distanciamentos, de forma a problematizar as possíveis relações entre as teorias, sempre dirigindo o olhar às singularidades do contexto nacional.

A grande indagação que se quer responder é a seguinte: é possível, com base nas categorias *funzione del governo* e *costituzione materiale*, traçar aproximações teóricas entre os escritos de Costantino Mortati e as concepções desenvolvidas pela doutrina constitucional brasileira da primeira metade do século XX?

Diante dessa estruturação, espera-se contribuir, ainda que de forma singela, para a introdução do pensamento de Mortati no universo jurídico nacional e para uma visão panorâmica da teoria jurídica autoritária no Brasil.

## 1 CONSTRUÇÃO TEÓRICA ACERCA DA CONSTITUIÇÃO MATERIAL E DA REESTRUTURAÇÃO DA FORMA DE GOVERNO: COSTANTINO MORTATI (1891-1985)

Costantino Mortati<sup>8</sup> nasceu em 1891 em Corigliano Calabro - província de Cosenza/Calábria - no sul da Itália, e faleceu em 1985.

Formou-se em Direito (1914), Letras e Filosofia (1917) e Ciência Política (1930). Essa instrução diversificada justifica “[...] as suas qualidades de jurista atento ao fato e à dinâmica sócio-política, mas também muito coerente no defender a especificidade do papel do constitucionalista” (LANCHESTER, 1990, p. 214)<sup>9</sup>.

Foi professor universitário em Messina, Macerata, Napoli e Roma, onde lecionou as disciplinas de Direito constitucional e Direito constitucional italiano e comparado<sup>10</sup>.

Participou intensamente da Constituinte italiana como integrante da *Comissione dei 75* em 1946 – apesar de suas propostas não terem sido acolhidas (FIORAVANTI, 2013). Em 1960 foi nomeado juiz da Corte constitucional, função que exerceu por mais de uma década.

A produção mortatiana pode ser dividida em três fases distintas: a) período formativo, que representa a fase inicial de seu trabalho, que ocorreu durante os anos 30 e 40; b) período constituinte, marcado pela sua participação na Assembleia constituinte italiana entre 1946 e 1948 e c) período pós-constituinte, que agrega seus escritos sobre a nova Constituição

---

<sup>8</sup> Para maior aprofundamento da biografia de Mortati, ver LANCHESTER, Fulco. Il periodo formativo di Costantino Mortati. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990 e FIORAVANTI, Maurizio. Mortati, Costantino. In: BIROCCHI, Italo et al (Org.). *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*. Bologna: Il Mulino, 2013.

<sup>9</sup> Traduzido do original: “[...] le sue qualità di giurista attento al fatto e alla dinamica socio-politica, ma anche molto coerente nel difendere la specificità del ruolo del costituzionalista”.

<sup>10</sup> Mortati se dedicou principalmente ao estudo da teoria constitucional, mas também fez análises técnicas do Direito constitucional, e escreveu sobre Direito comparado e filosofia do Direito. Grande parte de seus ensaios foram reunidos e organizados em ordem cronológica na obra *“Raccolta di scritti”* (1972). O volume IV, capítulo III, intitulado *“Aspetti dell’organizzazione politica nel periodo fascista”* é o mais relevante para o período explorado na presente pesquisa.

e, mais especificamente, sobre a inatuação da Constituição<sup>11</sup> (LANCHESTER, 1990).

O período que norteia a presente pesquisa é o primeiro, – como demonstrado no recorte temporal – pois foi nesse período que o autor fez suas escolhas teóricas fundamentais e escreveu duas obras elementares para se entender o Direito constitucional da primeira metade do séc. XX: “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*” (1931) e “*La Costituzione in senso materiale*” (1940).

É nesse contexto histórico que os escritos de Mortati apresentam relevância no plano teórico-conceitual do Direito constitucional<sup>12</sup>. Seu título de maior constitucionalista italiano<sup>13</sup>, certamente se deve ao período posterior, quando participou ativamente da constituinte e lutou incansavelmente pela sua efetivação pós-48<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Sobre esse período, consultar o importante trabalho de AMATO, Giuliano. Costantino Mortati e la Costituzione italiana: dalla Costituente all’aspettativa mai appagata dell’attuazione costituzionale. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990.

<sup>12</sup> Contudo, não se pode negar a importância dos seus escritos posteriores. No período constituinte, sua obra de maior relevância foi “*La costituente. La teoria, La storia. Il problema italiano*” (1945), fruto de sua contribuição à redação da Constituição italiana, em que descreve a situação da Itália realçando a importância dos partidos políticos. Sua produção principal no período pós-constituente foi “*Istituzione di diritto pubblico*” (1952 – 1. ed.), em que demonstra sua ânsia para ver a atuação constitucional e, ainda, “*Commento*” do art. 1º da Constituição (1975), “*il suo testamento spirituale*” (FIORAVANTI, 2013, p. 1388) em que aprofunda suas escolhas políticas. Devido ao longo período de tempo em que se desenvolveram as ideias constitucionais de Mortati (de 1931 com “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*” até 1977 com seu último trabalho publicado intitulado “*Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*”), pode-se verificar um pensamento complexo com mudanças substanciais quanto a alguns temas fundamentais como partido político e formas de governo, o que será explicado no decorrer da seção. Nesse sentido, Zagrebelsky (1989, p. 87) assinala: “*Se poi qualcuno volesse denunciare un altro aspetto della esposizione mortatiana, la pesantezza e difficoltà di un pensiero che si trascina dietro una grande quantità di materiali di vario genere e non si dipana da un nucleo unitario secondo una logica cristallina, tutta interna a se stessa, metterebbe in luce certamente un carattere evidentemente esistente (e che sugli studenti particolarmente ha pesato). Ma questo è probabilmente il prezzo necessario che deve essere pagato a fronte di una straordinaria ricchezza e densità di pensiero*”.

<sup>13</sup> Não faltam exemplos de renomados constitucionalistas que atribuem esse título a Mortati. De modo geral é visto como “[...] *la maggior voce del costituzionalismo italiano*” do período (SAJA, 1989, p. 27).

<sup>14</sup> Sobre isso, consultar ADAMS, John Clarke; BARILE, Paolo. The Implementation of the Italian Constitution. *Am Polit Sci Rev*, [s.l.], v. 47, n. 01, p.61-83, mar. 1953.

Mas, deve-se ter em mente que o conjunto da obra de Mortati foi desenvolvido num arco temporal de quase meio século, passou por diversos momentos da história italiana e da vida profissional do autor. Nas palavras de Zagrebelsky (1989, p. 53), sua teoria “[...] certamente se transformou com o passar das épocas e das experiências de vida pessoal, não obstante permaneça, de qualquer modo, um núcleo de pensamento fundamental [...]”<sup>15</sup>.

Cumpra consignar, por fim, que serão feitas referências a autores com os quais Mortati dialogou – Romano, Schmitt e Kelsen – com o intuito de traçar aproximações e/ou distanciamentos teóricos. Isso também permitirá entender, ainda que minimamente, como o tema da Constituição material era tratado no cenário europeu da primeira metade do séc. XX.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, passa-se a demonstrar as rupturas que marcam a transição do séc. XIX para o séc. XX no âmbito do direito constitucional para a correta compreensão do momento histórico a ser trabalhado ao longo do capítulo<sup>16</sup>.

## 1.1 CONCEITO POLÍTICO DA CONSTITUIÇÃO DO NOVECENTO GIURIDICO

O itinerário histórico inicia ainda no séc. XVIII, com um evento importante que abriu a nova fase política e constitucional do Direito europeu e marcou o início da modernidade jurídica: a Revolução francesa<sup>17</sup>.

---

Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1950958>. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1950958>. Acesso em: 02 dez. 2015.

<sup>15</sup> Traduzido do original: “[...] sono certamente cambiate col volgere delle epoche e delle esperienze di vita personale, per quanto permanga in ogni caso un nucleo di pensiero fondamentale [...]”.

<sup>16</sup> Obra fundamental para entender esse período: GROSSI, Paolo. *Introduzione al novecento giuridico*. Bari: Editori Laterza, 2012.

<sup>17</sup> Os parágrafos iniciais desta seção servem à exposição rápida da crítica ao constitucionalismo liberal e da relação entre constitucionalismo liberal e Estado soberano, discussões que se situam no século XIX, em particular, mas que tomaram elementos do Iluminismo e das Revoluções inglesa, americana, e francesa. Não se pretende adentrar nas minúcias do período. Vale ao menos apontar a complexidade das discussões levadas a cabo, como p. ex.: a transição dos direitos naturais individuais para direitos públicos subjetivos, com o intuito de salvaguardar o indivíduo contra o soberano. Os pormenores teóricos do período podem ser vislumbrados em autores como Locke, Rousseau, Constant, etc.

Nesse contexto, o Direito passa a ser, no limite, resultado da produção legislativa e a lei se torna o fundamento último do Direito. Assim, traduzindo-se como lei e ordem – sob o pretexto de estabilidade e segurança jurídica – o Direito se vê diminuído, simplificado e sem ação (GROSSI, 2012)<sup>18</sup>.

Da mesma forma, a Constituição do início do séc. XVIII se via imersa na abstração do Direito; era pensada sempre ligada ao conceito de Estado, ou seja, pressupunha a existência do Estado. Em virtude disso, todos os problemas-chave ligados à Constituição, fossem referentes à legitimação dos poderes ou à garantia de direitos, eram problemas de ordem estatal.

Fioravanti (2015, p. 134) apregoa: “[...] O que realmente produz a afirmação da constituição estatal é, resumidamente, a soberania do Estado, que torna impensável a soberania de qualquer sujeito político fora da constituição [...]”<sup>19</sup>. E, ainda:

[...] a Constituição é essencial para a vida do Estado, pois sem ela não se saberia quais são os «órgãos supremos», como são formados, como se expressa a sua vontade, quais são os seus limites, e, por fim, como se posicionam os indivíduos, com os seus direitos, diante do Estado. Mas o contrário também é verdadeiro. A relação entre Estado e constituição é tão estreita que torna impossível o Estado sem a constituição, assim como a constituição sem o Estado (FIORAVANTI, 2015, p. 139)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Esse ponto de vista crítico sobre a Modernidade Jurídica apresentado por Grossi, também aparece em Hespanha (2005). Para ilustrar o momento vivido pelo Direito, Grossi (2012, p. 25) afirma que: “[...] *il vizio di tutta questa ammirevole costruzione sta nella sua completa artificiosità, perché è artificio lo stato di natura ed è artificio l'individuo che lo popola, perché tutto galleggia ben al di sopra (o al di là) della storia umana anche se ha la pretesa di condizionarla. Il frutto fu, come si sa, un prodotto di laboratorio, una fantasmagoria di paesaggi e di soggetti mai esistiti sulla faccia della Terra, alla quale si era chiamati a credere. Il laboratorio sfornò creature marchate del vizio che già conosciamo: l'astrottezza. E il cittadino beneficato da questo sforzo encomiabile non è un uomo in carne ed ossa, ma una sorta di modello di uomo, quasi che si trattasse di statue uscite tutte da una medesima officina e riproducenti un medesimo stampo*”.

<sup>19</sup> Traduzido do original: “[...] *Ciò che davvero produce l'affermarsi della costituzione statale è, in una parola, la sovranità dello Stato, che rende impensabile la sovranità di un qualsivoglia soggetto politico fuori dalla costituzione [...]*”.

<sup>20</sup> Traduzido do original: “[...] *la Costituzione è essenziale per la vita dello Stato, perché senza di essa non si saprebbe quali sono gli «organi supremi», come sono*

A Constituição estatal era pensada como um todo ordenado e objeto de um poder jurídico cada vez mais técnico. Esse “todo”, no entanto, dizia respeito a um pequeno espaço, com limites bem definidos<sup>21</sup>.

A noção de Constituição estatal também predominou no território europeu no séc. XIX<sup>22</sup>. As Constituições versavam sobre

---

*formati, come si esprime la loro volontà e quali limiti abbia, e infine come si collocano i singoli, con i loro diritti, di fronte allo Stato. Ma è vero anche l'inverso. Il rapporto tra Stato e costituzione è infatti ora così stretto da rendere impossibili lo Stato senza la costituzione, ma anche la costituzione senza lo Stato”.*

<sup>21</sup> Nesse sentido, ressalta Fioravanti (2001, p. 875): “[...] In realtà il mondo della costituzione statale era ben ordinato, in ultima analisi soprattutto perché non era sovraccaricato di troppe domande”.

<sup>22</sup> Contudo, – não esquecendo a relação de continuidades e rupturas da história – ainda no séc. XIX, pode-se visualizar na Escola Histórica Alemã uma corrente que vinha na contramão daquelas teorias normativistas. Essa escola, criada em 1815 como um projeto político através da revista “*Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*” (Revista para uma ciência do direito historicamente orientada) visava a contrapor a onda codificadora que se espalhava pela Europa. Segundo Savigny – representante maior daquela escola – o movimento da codificação pregava um direito construído com fundamento num homem geral e abstrato. Para essa corrente, a história não passava de mera coleção de exemplos morais e políticos: “*Se había perdido el sentimiento y el amor por la grandeza y la peculiaridad de otras épocas, así como por la evolución natural de los pueblos y de las constituciones, en suma, por todo lo que la historia produce de provechoso y fecundo, y, en su lugar, había aparecido una confianza ilimitada en la época atual, a la que se creía destinada nada menos que a la manifestación efectiva de una perfección absoluta*” (SAVIGNY, 1814, p. 51). Em contrapartida, considerando a espontaneidade do Direito e a necessidade de se reconhecer a tradição e o historicismo, Savigny resgata a importância do “espírito do povo” que substitui a norma e se transforma em elemento fundante do Direito. Daí se segue que “[...] cada época não produz por si e por arbitrio o seu mundo, mas faz aquilo em uma incindível comunhão com o inteiro passado” (SAVIGNY, 1815, p. 98). Em outros termos, os institutos jurídicos estão diretamente associados à experiência histórica do povo, às peculiaridades da sua linguagem, seus costumes e sua Constituição, que se refletem por meio da sua cultura. Isso significa dizer que o direito de cada nação é a concretização de uma particularidade própria e necessária a sua existência. Deve-se mencionar a centralidade da figura do jurista na “descoberta” do espírito do povo: é ele o ser iluminado que consegue, com base na história, revelar as bases do direito: “*Al avanzar la cultura, se diferencian cada vez más todas las actitudes del Pueblo, y lo que antes se hacía em común recae ahora em estamentos singulares. Como uno de tales estamentos separados, aparece ahora también el de los juristas. El Derecho se perfecciona em lo sucesivo juntamente con el lenguaje, toma una dirección científica e, así como antes vivía em la consciéncia de todo el Pueblo, recae ahora em la consciéncia de los juristas, los cuales representan a partir de entonces al Pueblo em esta función*” (SAVIGNY, 1814, p. 57). Em suma, Savigny desprezava a ideia de um direito construído com fundamento num homem abstrato e produzido pelo comando arbitrário do legislador; chama de egoísmo histórico esse sentimento de superioridade “como

a organização dos órgãos supremos e a garantia legislativa de fazer normas. Dito de outra forma, esse modelo de Constituição possuía natureza meramente organizativa que excluía do seu âmbito a política. Fioravanti (2001, p. 873) esclarece que

Portanto, a constituição é indiferente à política, porque toda a política da qual necessita está contida no Estado, no Estado que a própria constituição pressupõe. Primeiro vem o Estado, depois, a constituição, que vai se ocupar apenas da política que já encontra contida na síntese estatal, que se expressa pelos órgãos do Estado. Sendo assim, a constituição vai se ocupar apenas das articulações do Estado, da sua organização e dos limites à sua ação<sup>23</sup>.

Em resumo, voltar-se para o cenário apresentado pelo séc. XIX significa perceber que, majoritariamente, o direito bebia das fontes do positivismo jurídico, onde o sistema jurídico era reduzido a um conjunto de comandos claros e previsíveis e o

---

se o mundo tivesse começado com eles e com os seus pensamentos". A verdade é que o patrimônio jurídico existe pelo inteiro passado da nação e sua essência, vive na consciência comum do povo (SAVIGNY, 1815). Por isso, pode-se assegurar que a raiz primeira da doutrina da Constituição em sentido material se encontra em Savigny (FIORAVANTI, 2012). Como já explicitado, o séc. XIX não seguirá esse caminho de forma majoritária. As ideias propugnadas por Savigny retornarão apenas no séc. XX, após o declínio do estado liberal de Direito. Para maior aprofundamento do tema, consultar: FIORAVANTI, Maurizio. *La scuola storica ed il dibattito sul ruolo dei giuristi nella prima metà del secolo*. In: FIORAVANTI, Maurizio. *Giuristi e Costituzione politica nell'ottocento tedesco*. Milano: Giuffrè Editore, 1979. Sobre o debate acerca da codificação ver a obra "*Notwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Recht für Deutschland*" (Da Necessidade de um Direito Civil Geral para a Alemanha), de Anton Friedrich Justus Thibaut e a reposta de Friedrich Carl von Savigny em "*Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*" (Da Vocação da Nossa Época para a Legislação e a Jurisprudência). Para uma contextualização da vida e obra de Savigny, consultar WIEACKER, Franz. *História do direito privado moderno*. Lisboa: Fundação Caloute Gulbenkian, 1980.

<sup>23</sup> Traduzido do original: "*La costituzione è dunque indifferente alla politica, perché tutta la politica di cui essa ha bisogno è comunque contenuta nello Stato, in quello Stato che la stessa costituzione presuppone. Prima viene lo Stato e poi la costituzione, che si occuperà quindi di quella sola politica che essa trova già racchiusa nella sintesi statale, che si esprime tramite gli organi dello Stato. La costituzione si occuperà quindi solo delle articolazioni dello Stato, della loro organizzazione e dei limiti alla loro azione*".



indivíduo era apenas o destinatário passivo das normas. Sobretudo, deve ficar claro para o presente estudo que existia o primado do Estado sobre a Constituição: se pensava a Constituição apenas através do Estado e como realização deste (GROSSI, 2012).

A primeira metade do séc. XX trouxe consigo uma nova forma de pensar a Constituição. Os eventos políticos e sociais concretos foram decisivos para o despertar de mudança, propondo a necessidade de uma doutrina autônoma da Constituição.

A modernidade finalmente começou a sucumbir com a redescoberta do “coletivo”<sup>24</sup>. O Direito passou a ser a sociedade que se auto-ordena, redescobrando os fatos sociais e perdendo a sua abstração.

Nessa seara, a norma constitucional era tradução da leitura feita da sociedade enquanto entidade complexa, articulada em várias formações – não mais vista como abstração, mas na sua história concreta.

Nesse contexto, a Constituição do *novecento* marca a descontinuidade da história constitucional. Rompe a generalidade e abstração descritas acima<sup>25</sup>: não mais uma Constituição feita, no limite, por um legislador ordinário – representante da classe dominante – mas sim por uma assembleia<sup>26</sup> representando a sociedade capaz de interpretar os valores e as necessidades do povo<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> A emancipação do indivíduo, que culminou na era liberal, estava diretamente ligada à ideia de que o Estado não deveria interferir na dinâmica social, a não ser para proteger e assegurar a esfera das decisões individuais. Mais tarde esse cenário cede lugar ao coletivismo que, como esclarece Grossi (2012, p. 29): “[...] *non è una massa anonima dove il singolo non appare molto diverso dalle formiche di un formicaio. Il singolo cittadino è qui un soggetto al quale si riconosce una duplice dimensione, essendo sorpreso e identificato nella sua individualità e nella sua socialità. Quel singolo è, infatti, pensato come creatura relazionale e non insulare, titolare di diritti ma anche di doveri verso l'altro, verso gli altri, immerso da questi doveri in una rete di rapporti che lo legano all'altro, agli altri. Di più, è pensato anche all'interno di formazione sociale chiamate non a soffocarne la carica vitale, ma a fornirgli il tessuto congeniale a integrarne e a svilupparne le potenzialità*”.

<sup>25</sup> Importante registrar que o pensamento constitucional de cunho liberal persiste no século XX com Kelsen, apesar das peculiaridades de seu pensamento formalista e das críticas que ele imprime a seus antecessores liberais.

<sup>26</sup> Fioravanti (1993) dedica o capítulo V – “*Potere costituente e diritto pubblico*” – ao tema.

<sup>27</sup> Conforme descrição de Grossi (2012, p. 27): “[...] *il divario fra il prima e il puoi sta nel fatto storicamente dirompente che la nuova Costituzione – lungi dall'essere un*

Essa mudança estrutural demonstra, sobretudo, uma grande ruptura: a força da norma é substituída por princípios e regras que constituem um todo orgânico, baseado na vida individual e social da comunidade, em outras palavras, fundadas nos fatos da vida concreta.

Em virtude disso, o séc. XX pode ser considerado o século das Constituições políticas. Abandonando o paradigma estatal, a Constituição passa a possuir um conteúdo político<sup>28</sup> através de um arcabouço de princípios escolhidos no momento constituinte.

Disso decorre o conceito de Constituição:

[...] norma fundamental, não mais apenas no sentido de norma geral distributiva de competências e de funções, mas no sentido de norma suprema dotada de certos, e não outros, conteúdos, que, graças à individuação de um poder supremo no Estado, é capaz, a partir daquele centro, de se expressar como orientação política unificante, imprimindo a toda atividade dos poderes públicos uma certa direção em conformidade com os próprios conteúdos constitucionais (FIORAVANTI, 1990, p. 140)<sup>29</sup>.

---

*frutto elitario che cade dall'alto sul terreno basso della società – è lettura della società, è più un atto di conoscenza che di volontà, è soprattutto atto di ragione; ed è nuova perché finalmente la società con i suoi valori e interessi irrompe in un testo autorevole senza filtri, tanto che si ha in esso lo specchio fedele di quella. In fatti, la Costituzione formale, ossia il testo che ne racchiude i principi essenziali, non è altro che la certificazione di quella Costituzione materiale che è presente in seno alla comunità, in quelle radici profonde dove dall'indistinto sociale comincia a prendere consolidação e vigore, mediante un processo spontaneo di differenziazione e specificazione, il carattere storico fondamentale di una realtà politica in gestazione”.*

<sup>28</sup> Fioravanti (2001) explica que o caráter político dessas Constituições não se encontra apenas na origem de uma Constituição, ele é também perceptível durante a atuação constitucional. Em outras palavras, pode-se perceber a presença do elemento político em dois momentos: no poder constituinte (momento “*istaurativo*”) e na atuação constitucional (momento “*attuativo*”). Assim, “*La Costituzione è politica perché ha un'origine politica, e perché produce politica, ovvero una direzione di mutamento della società stessa*” (FIORAVANTI, 2001, p. 878).

<sup>29</sup> Traduzido do original: “[...] norma fondamentale, non più solo nel senso di norma generale distributiva di competenze e di funzioni, ma anche nel senso di norma suprema dotata di certi, e non altri, contenuti, che grazie alla individuação nello Stato di una suprema potestà è capace, a partire da quel centro, di esprimersi in

Nesse âmbito ressurgem com força um elemento de extrema relevância: o partido político<sup>30</sup>.

O caráter político da Constituição é pensado com fundamento nesse sujeito concreto, que carrega o importante mister de dar forma e substância a população abstratamente entendida.

O partido político é fator de integração e aparece, então, como mediador entre Estado e sociedade e como formulador de projetos de transformação da sociedade. Essa ideia é referenciada por Fioravanti (2004, p. 08):

Na primeira metade do século, tanto na Europa quanto na Itália, a doutrina institucional do partido político é a de todos os que contestam a prorrogabilidade do modelo liberal da soberania da nação e dos seus representantes. Nasce da descoberta de um conflito social, de uma complexidade e de uma heterogeneidade dos interesses presentes na sociedade a ponto de não poder ser mais mediada e dominada por meio do modelo oligárquico liberal dos notáveis representantes da unidade dada pela nação, intérpretes necessários da sua história e das suas necessidades<sup>31</sup>.

---

*chiave d'indirizzo politico unificante, imprimendo a tutta l'attività dei pubblici poteri una certa direzione in conformità ai contenuti costituzionali medesimi".*

<sup>30</sup> Fioravanti destaca a existência de duas doutrinas do partido político: a) *concezione societaria* e b) *concezione istituzionale*. A título de esclarecimento, na concepção societária “[...] il partito politico è presente nella Costituzione e nello stesso diritto costituzionale, esclusivamente come specifica forma associativa, come particolare espressione del fondamentale diritto di associazione [...] la funzione del partito politico [...] è quella di aiutare i cittadini elettori ed il popolo sovrano a scegliere e selezionare la propria classe politica, i propri rappresentanti. [...] Qui, a questo livello, i partiti non avranno più nulla da dire, perché la loro prevalente natura è sociale, e non istituzionale: essi provvedono ad organizzare la libertà di associazione dei cittadini, e non a costituire i governi, ad organizzare le forme di governo” (FIORAVANTI, 2004, p. 71). De outro norte, a concepção institucional do partido político aparece como descoberta da sociedade, como lugar de conflito e de particularidades.

<sup>31</sup> Traduzido do original: “La dottrina istituzionale del partito politico è mediamente in Europa, e non solo in Italia, nella prima metà del secolo, la dottrina di tutto coloro che contestano la prorogabilità del modello liberale della sovranità della nazione e dei suoi rappresentanti; nasce dalla scoperta di un conflitto sociale, di una complessità e di un'eterogeneità degli interessi presenti nella società tale da non

Agora, com o advento do séc. XX, a teoria constitucional se vê de frente a um complexo de sujeitos sociais e políticos, articulados em grupos. Nesse cenário, é o partido político que organiza e seleciona a pluralidade de interesses da sociedade. Fioravanti (1993, p. 212) comenta que:

[...] no mesmo tempo, aquele mesmo partido, exatamente por ser 'político', desenvolve também uma função fundamental de seleção daqueles interesses, que não são meramente reproduzidos no mesmo partido, mas organizados em função de projetos a longo prazo, que se originam, em última análise, em escolhas de valor, em diversas versões do bem comum ou do interesse geral<sup>32</sup>.

Enfim, essa abordagem das questões teóricas que envolvem os séc. XIX e XX apontam para a existência de dois tipos históricos de Constituição: Constituição estatal e Constituição política<sup>33</sup>.

Dito isto, pode-se chegar a algumas conclusões: o cenário jurídico-político do séc. XX passa a retratar a realidade social, se alargando e abarcando a complexidade existente; a historicidade do Direito é resgatada, em contraponto com a rigidez e a abstração das normas e reivindica uma maior concretude e dinamicidade do jurídico; o séc. XX é reconhecido como o século do encontro entre política e Constituição.

É nesse quadro histórico que surge a teoria da Constituição material – cujo maior representante é Costantino

---

*poter essere più mediata e dominata attraverso il modello oligarchico liberale dei notabili rappresentanti l'unità data della nazione, interpreti necessari della sua storia e dei suoi bisogni”.*

<sup>32</sup> Traduzido do original: “[...] no mesmo tempo, aquele mesmo partido, exatamente por ser 'político', desenvolve também uma função fundamental de seleção daqueles interesses, que não são meramente reproduzidos no mesmo partido, mas organizados em função de projetos a longo prazo, que se originam, em última análise, em escolhas de valor, em diversas versões do bem comum ou do interesse geral”.

<sup>33</sup> Sobre o desenvolvimento das Constituições europeias, ver o ensaio de GALIZIA, Mario. *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*. Modena: Società Tipografica Modenese, 1963.

Mortati – que se enquadra na tendência de valorizar o dado social como expressão da juridicidade<sup>34</sup>.

## 1.2 ENTRE TRADIÇÃO E REVOLUÇÃO: O ESPAÇO TEÓRICO-CONCRETO DA IDEIA DE CONSTITUIÇÃO MORTATIANA

Oferecidos os contornos históricos gerais, é possível adentrar na particularidade do tema que se quer desenvolver.

As principais obras que serão analisadas no presente capítulo – recorde-se: “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*”<sup>35</sup> (1931) e “*La costituzione in senso materiale*” (1940) – constituem um rico arsenal teórico para a compreensão da prática fascista que existiu na Itália e marcam o início do percurso científico de Costantino Mortati, que se tornou décadas mais tarde uma figura importante para a reestruturação democrática italiana.

Apesar de criadas com o intuito de servir como teoria geral – que valessem para qualquer forma de Estado independentemente de questões concretas – as obras demonstram as peculiaridades do tempo em que foram escritas. Pode-se dizer que o conjunto de sua teoria dos anos 30 visava de alguma forma a legitimar o regime recém-instaurado.

Costantino Mortati inaugura “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*” afirmando que a discussão por ele levantada visa a seguir os ditames do método jurídico<sup>36</sup>, mas

---

<sup>34</sup> Nas palavras de Grossi (2012, p. 28) “[...] *la nuova costituzione pur intrisa di una formidabile valenza politica, si propone come norma giuridica fondamentale esprimente appieno la cifra giuridica di un popolo così come viene sorpresa e letta in un determinato momento della sua storia. Per questo, essa [costituzione] si ispira (e non può non ispirarsi) a un autentico pluralismo giuridico, individuando e valorizzando – accanto alla realtà benefica e insostituibile dello Stato – le forze culturali e social (e i conseguenti assetti) in cui si articola la società*”.

<sup>35</sup> Para Cheli (2000, p. V) *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* foi “[...] *la prima (e forse, nella sua completezza, l’unica)*” obra a tratar do tema naquele período.

<sup>36</sup> Para um confronto crítico da questão do método, fundamental a leitura de Zagrebelsky (1989). Em tal escrito, Zagrebelsky afirma não ser uma tarefa simples definir o método de um jurista e como se pode observar tal método na totalidade da obra. Nas suas palavras: “*Non conosco alcuna proporzione giuridica il cui valore derivi dal buon uso del (o di un) metodo, né conosco alcuna discussione, nel campo degli studi giuridici, sul metodo in sé e per sé, che sia mai stata utile [...] La realtà è che le proposizioni giuridiche sono buone o cattive a seconda della loro capacità o incapacità di rispondere a esigenze effettive in un dato contesto sociale*”.

alerta que “[...] não se omitiu [...] a consideração dos pressupostos de fato e das finalidades políticas dos próprios institutos por ser útil para compreender o seu funcionamento e mostrar a eficiência prática” (MORTATI, 2000 [1931], p. 4) (grifo nosso)<sup>37</sup>.

Também nas primeiras páginas de “*La costituzione in senso materiale*”, demonstra interesse em criar uma teoria de caráter geral: “[...] procurar um conteúdo da constituição que seja independente da particularidade das figuras históricas de Estado, um conteúdo absoluto, típico, determinável por dedução lógica” (MORTATI, 1998 [1940], p. 8)<sup>38</sup>.

No entanto, como já dito, Mortati não limitou sua análise às questões abstratas, ao contrário, aproximou-se da experiência concreta do Direito<sup>39</sup>.

Sua adesão ao *Partito Nazionale Fascista*, em 1927, e os pressupostos autoritários de sua teoria – que serão elencados no

*e in un certo momento storico, non a seconda dell'uso corretto o scorretto di un certo metodo” (ZAGREBELSKY, 1989, p. 51). Ainda, devido à pluralidade de métodos jurídicos, deve-se considerar que não é o método que condiciona o resultado, mas o resultado que condiciona o método, porquanto “[...] nessun metodo ha un significato (oltre che un valore) in sé, ma lo ricava dal risultato o dal contesto generale di riferimento al quale è collegato e nel quale assume un significato”. Especificamente sobre o método de Mortati, jurista atento às transformações históricas das formas de vida constitucional, pode-se dizer que os elementos são analisados de acordo com as condições histórico-concretas onde operam. Portanto, o direito constitucional mortatiano é uma ciência prática dirigida à resolução dos problemas emergentes, não estanque. O realismo de seu pensamento “[...] non ha prodotto idee generali cristallizzate, fuori del tempo valide di per sé, alle quali si possa fare appello per la costruzione di una teoria generale della costituzione o di un diritto costituzionale generale [...] ogni proposizione presuppone una valutazione della realtà storica ai fini della indicazione di una risposta giuridica adeguata” (ZAGREBELSKY, 1989, p. 86).*

<sup>37</sup> Traduzido do original: “[...] non si è ommesso [...] la considerazione dei presupposti di fatto e delle finalità politiche degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrame la pratica efficienza”.

<sup>38</sup> Traduzido do original: “[...] ricercare un contenuto della costituzione che sia indipendente dalla particolarità delle singole figure storiche di Stato, un contenuto assoluto, tipico, determinabile in via di deduzione logica”.

<sup>39</sup> De acordo com Zagrebelsky (1998), a doutrina da Constituição material é pouco estudada e muitas vezes até ignorada pelos estudiosos do Direito constitucional na contemporaneidade em virtude de um suposto compromisso político com o regime fascista. O autor italiano afasta a ideia de que a doutrina mortatiana é uma “teoria constitucional oficial do fascismo” e que o Mortati tivesse compromisso com tal regime, uma vez que, para ele “[...] l’influenza maggiore ch’essa [teoria da Constituição em sentido material] ha esercitato non è stata nel tempo in cui e per cui fu elaborata ma durante l’opera di fondazione dello Stato repubblicano e nei suoi primi decenni di vita” (ZAGREBELSKY, 1998, p. XII).

decorrer da pesquisa – permitem uma análise crítica sobre o pensamento mortatiano.

Mortati criou a teoria da função de governo ao sabor dos interesses ideológicos do regime fascista, não há dúvida disso<sup>40</sup>.

Não há como negar também que o autor italiano, nesse momento da história, foi fascista, ou melhor, utilizou argumentos fascistas na criação de sua teoria constitucional<sup>41</sup>. Pode-se dizer, à vista disso, que Mortati foi um jurista da situação concreta de seu tempo.

Contudo, a importância da elaboração teórica mortatiana vai além da simples justificação de um sistema político<sup>42</sup>, valendo-se na continuidade, resultado de elementos teóricos que transcendem aquela realização histórica particular, como enaltece Parisi (2009, p. 869)

---

<sup>40</sup> Carlo Costamagna (1881-1965) foi um dos mais importantes ideólogos italianos do regime fascista. Suas principais obras foram *Elementi di diritto costituzionale corporativo fascista* (1929) e *Storia e dottrina del fascismo* (1938). Para aprofundamento da matéria, ver COSTA, Pietro. Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giurpubblicistica del fascismo. In: *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 28, 1999. Suas ideias ultrafascistas também são estudadas por Lanchester.

<sup>41</sup> Mortati foi, sem sombra de dúvida, um autor totalitário. Os autores italianos que se dedicam ao estudo de seu pensamento, no entanto, resistem em admitir esse fato. O que parece justificável pelo papel que Mortati desempenhou na fase republicana. Veja-se, como exemplo, a opinião de Lanchester (1990, p. 221-222): *“La costruzione mortatiana, pur essendo inserita nella logica del regime, è dunque tutt'altro che totalitaria: i vari organi dello Stato, benché unificati dal fine politico e dalla stessa dipendenza gerarchica dal Capo del Governo, mantengono una loro autonomia relativa; il partito [...] rappresenta ed articola [...] i vari aspetti dalla società. In questo quadro Mortati evidenzia insospettite possibilità di pluralismo all'interno del regime”*.

<sup>42</sup> Cheli (2000, p. VI) deixa claro que *“L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano”* foi de grande valia para o período republicano, o que reforça a ideia de que a contribuição mortatiana ultrapassou os limites do fascismo: *“[...] opera prima presenta tutti i segni di un'analisi non solo matura, ma anche densa di motivi nuovi e originali, destinati ad anticipare le linee di quella riflessione che Mortati verrà a sviluppare a partire dagli anni quaranta e che troveranno il loro punto di approdo nelle opere fondamentali dei decenni successivi [...]: un percorso destinato a lasciare tracce profonde non solo nel diritto costituzionale della fase post-orlandiana ma, attraverso il lavoro svolto dopo la caduta del fascismo ed alla Costituente, nello stesso impianto della nuova carta repubblicana, dove la presenza di Mortati, specialmente in tema di definizione della nuova forma di governo [...] fu essenziale e determinante”* (CHELI, 2000, p. VI). Pode-se verificar o uso de sua teoria sobre forma de governo – constante no capítulo III *“L'organo supremo nello stato parlamentare”* da obra citada – no debate da Constituinte que ocorreu em setembro de 1946 na *Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75* – uma das comissões encarregadas de redigir a Constituição italiana.

Definitivamente, a reflexão de Mortati se articula em um arco temporal que o permite assistir a mudanças memoráveis do sistema constitucional: ter encontrado as lentes através das quais observá-las – mesmo nas discutíveis colorações ideológicas que tais lentes assumiram nas conjunturas históricas – representa a mais alta cifra discriminatória do seu pensamento [...] <sup>43</sup>.

Debruçou-se, assim, sobre a situação política e jurídica de seu tempo para criar conceitos compostos de alto grau de explicação – como é o caso do conceito de Constituição – que não se identificam com um sistema constitucional específico <sup>44</sup>.

Vale lembrar que os publicistas na Itália dos anos 30 e 40 tinham que enfrentar problemas variados – como a questão metodológica, a natureza da experiência fascista e o papel do partido político – ao mesmo tempo em que estavam inseridos em um regime político estável e supostamente duradouro, fato impossível de ignorar na construção de uma teoria constitucional <sup>45</sup>.

Daí se segue que

[...] os anos trinta representem na Itália para a doutrina constitucional uma fase histórica de grande fervor intelectual, durante a qual a exposição definitiva de um notável

---

<sup>43</sup> Traduzido do original: *“In definitiva, la riflessione mortatiana si snoda lungo un arco temporale che gli consente di assistere a mutamenti epocali del sistema costituzionale: aver trovato le lenti attraverso cui osservarli – pur nelle discutibili coloriture ideologiche che queste lenti hanno assunto nelle congiunture storiche – rappresenta la cifra discriminatoria più alta del suo pensiero [...]”*.

<sup>44</sup> Nesse ponto, Zagrebelsky (1998, p. XIII) esclarece que *“La costituzione in senso materiale non è una concezione fascista dello Stato ma una concezione dello Stato applicabile (e applicata) a quello fascista”*.

<sup>45</sup> Mortati utilizava conceitos reais, por isso, definia-se como realista: *“[...] un realista nel senso di quell’atteggiamento rivolto all’esperienza giuridica storicamente concreta per quello che è, nella quale il piano dell’efficacia e quello della normatività sono concepiti non in parallelo, ma in convergenza: un atteggiamento che necessariamente porta a indagare, degli ordinamenti giuridici, i presupposti e le condizioni materiali di ordine politico, economico-sociale e culturale che costituiscono per l’appunto le cause della loro concreta vigenza”* (ZAGREBELSKY, 1998, p. XVI). Para maior esclarecimento dessa corrente doutrinária na Itália ver: CEDRONI, Lorella; MOSCA, Gaetano; FERRERO, Guglielmo (Org.). *Aspetti del realismo politico italiano*. Roma: Aracne Editrice S.r.l, 2012.



envelhecimento de muitas das construções teóricas precedentes se entrelaça com ansiosas tentativas de renovação, mais ou menos conscientes no plano teórico, mais ou menos formalizadas, mais ou menos ligadas à contingência histórica do regime fascista (FIORAVANTI, 1990, p. 47)<sup>46</sup>.

Mesmo seguindo esses padrões, Mortati foi “[...] audacioso inovador ante a tradição, mas será também rigorosamente e sistematicamente jurista da tradição ante os teóricos do primado da “revolução fascista” e do partido como seu soberano e originário sujeito histórico” (FIORAVANTI, 1990, p. 49)<sup>47</sup>.

Esse é um aspecto importante a ser destacado. Mortati acreditava fortemente na continuidade da história, ou seja, que as coisas eram destinadas a acontecer, motivo pelo qual sua abordagem se dá muito mais através de continuidades do que de rupturas.

Cheli (2000, p. VII) chama essa crença progressista de

[...] acumulação histórica de instituições diversamente estratificadas e não sempre conciliáveis, um terreno que orienta, neste caso, o autor a delinear a relação entre as estruturas do ordenamento estatutário e do ordenamento fascista mais propenso à continuidade que à ruptura, permanecendo a configuração do Estado como monarquia e tendo ainda que se reportar ao Rei, mesmo que destituído da função de orientação política em torno ao qual se realiza a unidade do Estado, o poder de suprema decisão política, o qual se substancia no direito de consentir, entre os vários possíveis, o

---

<sup>46</sup> Traduzido do original: “[...] *gli anni trenta rappresentino in Italia per la dottrina costituzionale una fase storica di grande fervore intellettuale, nel corso della quale la definitiva messa a nudo di un notevole invecchiamento di molte delle precedenti costruzioni teoriche s'intreccia con affannosi tentativi di rinnovamento, più o meno consapevoli sul piano teorico, più o meno formalizzati, più o meno legati alla contingenza storica del regime fascista*”.

<sup>47</sup> Traduzido do original: “[...] *ardito innovatore di fronte alla tradizione, ma sarà anche rigorosamente e sistematicamente giurista della tradizione di fronte ai teorici del primato della “rivoluzione fascista” e del partito come suo sovrano ed originario soggetto storico*”.

endereço geral político, que ele acredite ser mais condizente aos interesses nacionais<sup>48</sup>.

Aí está a marca da grande continuidade na obra de Mortati: a monarquia enquanto instituição, para manter o simbolismo do rei e os princípios hierárquico e autoritário característicos desta configuração de Estado<sup>49</sup>.

Dentre as rupturas presentes na obra estão temas como transferência do poder normativo para o executivo, marginalização do legislativo, redefinição do papel do chefe de governo, reestruturação da tradicional separação de poderes, etc.

Esse foi o diferencial da teoria de Mortati: trabalhar num espaço teórico entre tradição e revolução<sup>50</sup>, diante da complexidade do debate constitucional dos anos 30. Ao longo da presente seção se perceberá essa marca nos conteúdos trazidos pelo autor. Por um lado, Mortati superou a tradição, pois fundou um Estado<sup>51</sup> produto da unidade de um certo programa político,

---

<sup>48</sup> Traduzido do original: “[...] *accumulazione storica di istituzioni diversamente stratificate e non sempre conciliabili, un terreno che orienta, in questo caso, l’Autore a delineare il rapporto tra le strutture dell’ordinamento statutario e quelle dell’ordinamento fascista più sotto il segno della continuità che della rottura, permanendo la configurazione dello Stato come monarchia e dovendosi ancora riferire al Re, sia pure spogliato della funzione d’indirizzo politico intorno a cui si realizza l’unità dello Stato, il potere di suprema decisione politica, il quale si sostanzia nel diritto di consentire, fra i vari possibili, quell’indirizzo generale politico, che egli creda più confacente agli interessi nazionali*”.

<sup>49</sup> Sobre isso comenta Lanchester (1989, p. 95): “*Il programma fascista assicurava però solo formalmente stabilità e il mantenimento delle vecchie categorie e delle istituzioni tradizionali. In questo stava la sua duplicità. La trasformazione dello Stato durante il período fascista fu d’altro canto un processo incrementale, a cui la dottrina giuspubblicistica tentò di resistere attraverso l’utilizzazione delle categorie tradizionali*”.

<sup>50</sup> Conforme ensinamento de Fioravanti, Mortati se empenhou “[...] *secondo la duplice linea di una sterile e stanca ripetizione dei contenuti della ‘tradizione’, e di una triste e confusa apologia dei contenuti della ‘rivoluzione’*” (FIORAVANTI, 1990, p. 49). Seguindo a mesma linha, cabe destacar que Mortati rompeu com o clássico método de Vittorio Emanuele Orlando, pois entendia ser necessário ampliar o campo de investigação até então utilizado na Itália para incluir a relação entre política e Direito, p. ex. Apesar dessas inovações, Mortati é considerado integrante da chamada “escola orlandiana” por Lanchester (1989).

<sup>51</sup> A questão do Estado como figura central no séc. XIX já foi abordada anteriormente. Para reforçar aquela ideia, Zagrebelsky (1998, p. XXVII) afirma: “[...] *lo Stato era la forza costitutiva della costituzione e della politica: l’una e l’altra ne erano una derivazione. La nuova visione rovescia: la politica è la forza determinativa della costituzione e dello Stato*”. Essa mudança ocorrida se traduz na seguinte substituição: “[...] *dallo Stato come obiettività, neutralità, unità, sovranità ecc., alla*

ou seja, trouxe a Constituição material para o centro, colocando o Estado em um posto secundário; por outro lado, defendeu a unidade das doutrinas do regime e do partido considerando o elemento político como função do Estado.

Mortati criou uma teoria que ultrapassou os limites da tradição – leia-se tradição liberal burguesa – focando nas novas problemáticas constitucionais e, por esse motivo, aproximou-se da realidade do regime político e da doutrina fascista, ainda que os conceitos apresentados nesse período tenham servido de apoio para as discussões sobre a nova Constituição italiana, que entrou em vigor em 1948<sup>52</sup>.

Finalmente, feitos esses apontamentos, serão apresentados abaixo os aspectos principais da teoria mortatiana, a fim de extrair as duas categorias – função de governo e Constituição material – que a pesquisa se propõe a analisar.

### 1.3 A COMUNIDADE SOCIAL E O PROCESSO DE DIFERENCIAÇÃO COMO ELEMENTOS FUNDANTES DO ESTADO

Antes de adentrar no conceito específico de Constituição, deve-se entender uma construção teórica preliminar. Isso significa que a teoria da Constituição elaborada por Mortati inclui o esclarecimento de dois elementos organizativos que levam naturalmente à criação da ordem e ao conteúdo da Constituição material: comunidade social e força política.

Não se pode iniciar esse percurso de forma diferente, a não ser pela sua visão de sociedade. Mortati entende a *comunidade social*, do ponto de vista constitucional, como um ente inicialmente plural formado por sociedades particulares menores com valores e interesses contrastantes.

---

*politica, come soggettività, parzialità, conflitto*”. Contudo, como se verá adiante, a figura do Estado permanece forte no pensamento mortatiano, mas deriva sempre de um fator político anterior.

<sup>52</sup> Acerca dos primeiros anos da Constituição italiana, ver a relevante pesquisa: LANCHESTER, Fulco. *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954. Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, n. 28, 1994, p. 749-785. Sobre o ordenamento constitucional italiano atual, consultar: FIORAVANTI, Maurizio; GUERRIERI, Sandro (Org.). *La costituzione italiana*. Roma: Carocci Editore, 1999.

Ocorre que a comunidade social *per si*, da maneira descrita, não é capaz de criar espontaneamente a ordem, como afirma Mortati (1998 [1940], p. 56-57):

[...] não é possível considerar que essa estrutura [social] tenha sido determinada e surgido apenas pelo fato de subsistir em uma comunidade de certos fatores de coesão, de qualquer natureza, de índole natural ou espiritual. Esses fatores podem facilitar o surgir da unidade total, que se chama Estado, mas não são suficientes para criá-la. [...] o Estado não surge do nada, pressupõe um complexo de várias relações, correspondentes às diversas direções em que se desenvolve a atividade humana, que dizem respeito a setores específicos da vida social, formam o conteúdo de consociações restritas pelo número de pertencentes, ou pela natureza dos interesses e dos fins próprios a elas; são consociações jurídicas, mas não podem dar lugar, por si, a uma unidade mais vasta, que as unifique<sup>53</sup>.

Essas relações plurais, apesar de representarem um pressuposto para o surgimento do Estado, devem estar coordenadas de tal maneira a possibilitar uma unificação superior.

Nesse particular, abra-se aqui esse parêntese, Mortati assume a concepção de Santi Romano (1860-1952)<sup>54</sup>,

---

<sup>53</sup> Traduzido do original: “[...] *tale struttura non può considerarsi determinata e sorta pel solo fatto del sussistere in una comunità di dati fattori di coesione, comunque questi vogliano considerarsi, di índole naturale o spirituale: tali fattori possono facilitare il sorgere di quella unità totale, che si chiama Stato, ma non sono sufficienti a crearla. [...] lo Stato non surge dal nulla, presuppone un complesso di rapporti vari, corrispondenti alle diverse direzioni in cui può svolgersi l’attività umana: ma essi riguardano settori particolari della vita sociale, formano il contenuto di consociazioni ristrette per il numero degli appartenenti, o per la natura degli interessi e dei fini ad esse propri, consociazioni certo giuridiche, ma anche non possono dar luogo, di per sé, ad una unità più vasta, che le unifichi*”.

<sup>54</sup> Santi Romano (1860-1952) nasceu em Palermo, na Itália. Foi discípulo de Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), considerado o pai do Direito público italiano. Foi professor universitário e ocupou o cargo de presidente do Conselho de Estado Italiano em 1928, onde permaneceu até 1944. Para uma biografia do autor, ver SANDULLI, Aldo. Romano, Santi. In: BIROCCHI, Italo et al (Org.). *Dizionario*

importante nome da teoria do direito italiano, que identifica direito e sociedade.

A teoria institucionalista romaniana preconiza que o corpo social deve ser entendido não como uma relação simples entre indivíduos, “[...] ao qual é estranho qualquer elemento jurídico, mas uma entidade distinta dos indivíduos que a compõe, que constitua mesmo formal e extrinsecamente uma unidade concreta” (ROMANO, 2008, p. 77).

Romano se manifesta no sentido de que o Estado é um tipo de instituição – não a única – e representa uma projeção parcial do Direito. O Direito, por seu turno, é um modo de ordenação. Assim, ao mesmo tempo em que a sociedade fornece as bases para a criação do Direito, o Direito objetivo fornece uma consciência superior à individual, que une o homem aos demais, gerando a “encarnação do eu social”<sup>55</sup>. Portanto, o conceito de Direito deve levar ao conceito de sociedade, no

---

*biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*. Bologna: Il Mulino, 2013. p. 1728-1731. Insta destacar o importante papel do jurista italiano que, segundo Grossi (2008), foi intérprete da grande crise entre os dois séculos (séc. XIX e XX). Com a obra “*L’ordinamento Giuridico*” (1918), Romano demonstra insatisfação com relação à simplicidade e ao reducionismo burguês e objetiva demonstrar a importância da redescoberta da complexidade do universo jurídico. Dessa forma, o autor faz uma forte crítica à redução da juridicidade aos comandos autoritários do Estado e, conseqüentemente, às teorias que reduzem o fenômeno jurídico à norma. Sua indignação com o antigo modelo formal que via o protagonismo do estado com a prevalência das regras jurídicas é perceptível em muitas passagens e se torna sua marca fundamental. Para uma análise em pormenor dessa questão, indispensável a leitura de RAMOS, Felipe de Farias. *O Institucionalismo de Santi Romano: por um diálogo entre posições críticas à modernidade jurídica*. Florianópolis, 2011. 194 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em <http://www.tede.ufsc.br/teses/PDPC1013-D.pdf>. Para uma análise internacionalista, consultar: NÓBREGA, Beatrice Guimarães. *O dualismo de preeminência internacional: uma abordagem antiformalista acerca da relação entre direito internacional e direito interno a partir do ordenamento jurídico de Santi Romano*. Florianópolis, 2008. 260 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Ainda, sobre a obra de Santi Romano, indica-se a leitura de «*Lo stato moderno e la sua crisi*» (a cento anni dalla proluzione pisana di Santi Romano). In: GROSSI, Paolo. *Introduzione al novecento giuridico*. Bari: Editori Laterza, 2012.

<sup>55</sup> Nas palavras de Romano (2008, p. 72): “Esta consciência que encarna as razões da coexistência e do sistema em que os indivíduos se unem, que tem o papel de mediador nas relações entre elas e com o todo, que é como a encarnação do eu social, do *socius* típico, abstrato, objetivo, é o direito que expressa. Desta advém a “posição formal” do direito, que se define como o reino da objetividade”.

sentido de extrapolar a esfera individual onde se manifeste o fenômeno jurídico e seja constituída uma unidade concreta<sup>56</sup>.

A interpretação de Mortati acerca da teoria institucionalista leva-o a fazer uma crítica: não pode haver uma harmonização espontânea dos interesses, uma simples unificação com base em um sentimento comum que agregue todos os indivíduos dessa sociedade, como já visto.

Então, falta em Romano algo que unifique a sociedade plural<sup>57</sup>, pois não é possível uma unificação voluntária, natural. Nesse sentido,

[...] mesmo aceitando o pressuposto das concessões institucionalistas, a pré-existência ao sistema das normas de um princípio organizacional da sociedade, de um substrato social, também jurídico, que condiciona e promove o primeiro, a tese aqui sustentada se opõe à identificação, que aquelas concessões operam, do próprio substrato com uma genérica vontade comum, não coligada a um sujeito concretamente capaz de expressa-la ou considerar como fonte espontânea fora de qualquer ato de vontade, de uma indistinta convicção jurídica coletiva, de uma indiferenciada consciência social (MORTATI, 1998 [1940], p. 32)<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Percebe-se aqui a razão do anti-individualismo romaniano. O Direito, entendido como instituição é expressão do coletivo, algo que ultrapassa a mera existência individual, como ele afirma: “[...] a instituição é um ente ou um corpo social no sentido de que é manifestação da natureza social e não puramente individual do homem” (ROMANO, 2008, p. 85).

<sup>57</sup> Sobre esse tema, Romano (2008, p. 67) explica: “Se [...] admitimos, como é certo, que um ordenamento jurídico no sentido dito não é a soma de várias partes, sejam estas ou não simples normas, mas uma unidade entre si – e uma unidade, note-se bem, não artificial ou obtida através de um procedimento de abstração, mas concreta e efetiva – deve ainda ser reconhecido que este ordenamento é algo de diferente dos elementos materiais que o compõem”. Note-se que Mortati rejeita a concretude da unificação social afirmada por Romano, pois carece de um ente organizador dos interesses fracionários.

<sup>58</sup> Traduzido do original: “[...] pur accettando il presupposto delle concezioni istituzionalistiche, la preesistenza cioè al sistema delle norme di un principio organizzativo della società, cioè di un substrato sociale, anch'esso giuridico, che condiziona e promuove il primo, la tesi qui sostenuta si oppone all'identificazione, che quelle concezioni operano, del sostrato medesimo con una generica volontà comune, non collegata con un soggetto capace concretamente di esprimerla; o a considerarla come sorgente spontaneamente all'infuori di ogni atto di volontà, da

Esse “sujeito capaz de unificar”, inexistente em Romano<sup>59</sup> – segundo Mortati –, se concretiza no partido político, como será visto de forma reiterada nas próximas páginas.

Considerando, então, que não existe uma harmonização voluntária dos interesses contrastantes, a sociedade se estrutura a partir da diferenciação entre dominantes e dominados – base do pensamento político antipluralista de Mortati – em que apenas uma força se torna vencedora<sup>60</sup>.

Essa força política dominante<sup>61</sup> aparece no discurso mortatiano como condição para o surgimento do Estado. Ela é

Resultante da organização de um grupo social que se diferencia dos demais, desde que consiga, triunfando sobre grupos antagonistas portadores de interesses diversos e orientados para um modo diverso de entender a unidade política, a fazer valer efetivamente a forma específica de ordem, por ela afirmada, oferece o conteúdo da constituição originária, fundamental” (MORTATI, 1998 [1940], p. 63)<sup>62</sup>.

---

*un'indistinta convinzione giuridica collettiva, da un'indifferenziata coscienza sociale”.*

<sup>59</sup> Na verdade, em Romano, o Direito extrapola a esfera subjetiva e se concretiza nas várias instituições – p. ex. familiar, religiosa, empresarial, partidária, etc. Isso representa o pluralismo de Romano que reconhece como Direito todas as instituições que se encontram organizadas – inclusive as ilícitas.

<sup>60</sup> Ao final do processo de diferenciação, segundo Mortati (1998 [1940]), a força dominante possui uma posição ativa do exercício efetivo do poder e a força dominada assume papel passivo ou forma grupos representativos de ideologias contrárias àquela dominante. Mortati (1998 [1940]) apregoa que essa luta contínua pela diferenciação se verifica em toda forma de Estado. Nesse sentido, Zagrebelsky (1998, p. XXXI) demonstra que a diferenciação “[...] *aggrega e disaggrega incessantemente le classi dominante, che integra e poi disintegra l'unità politica, per poi reintegrarla su nuove basi*”.

<sup>61</sup> Mortati esclarece (1998 [1940], p. 62) que “[...] il concetto di forza, da utilizzare allo scopo per cui è qui assunto, dev'essere ulteriormente determinato, attraverso una duplice qualificazione: da una parte, dalla sua forma, dall'essere cioè costante nel suo esercizio, capace di ottenere obbedienza non accidentalmente, ma di solito, e prevalente, nel senso di imporsi alle altre; dall'altra parte, dal suo contenuto, dalla specie di ordine, che essa intende realizzare nella comunità, al fine di raggiungere una complessiva unità dei vari interessi, propri di questa”.

<sup>62</sup> Traduzido do original: “*Risultante dall'organizzazione di un gruppo sociale che si differenzi dagli altri, in quanto riesca, trionfando su gruppi antagonisti portatori di interessi diversi e orientati verso un diverso modo di intendere l'unità politica, a far*

O processo de diferenciação merece destaque no discurso de Mortati, pois é ele que faz sua teoria da Constituição diversa das demais. Ela supera aquela separação liberal Estado-sociedade e coloca a Constituição na zona da construção do Estado baseado na sociedade, através do processo de diferenciação que colhe o espírito comum da sociedade e individualiza uma classe dominante que se coloca como autoridade frente a uma classe dominada. Essa força dominante tem a função de instaurar o Estado e presidir o seu desenvolvimento<sup>63</sup>.

É a partir do processo de diferenciação que se forma a ordem, como apregoa Zagrebelsky (1998, p. XXIX):

Quando essa diferenciação, construída tanto com força material quanto ideológica, torna-se estável e vinculante – o que significa: quando na grande contenda da política se manifesta um vencedor – determina-se então uma ordem constitucional, à qual se dá o nome de constituição em sentido material<sup>64</sup>.

A ruptura com a doutrina constitucional tradicional se dá principalmente porque ele não enxerga uma entidade indiferenciada na base do Estado, mas sim um processo de seleção entre grupos antagonistas com interesses diversos. Na base de seu pensamento existe, portanto, a ideia de tendência humana para o conflito.

---

*valere effettivamente la forma particolare di ordine, da essa affermata, offre il contenuto della costituzione originaria, fondamentale”.*

<sup>63</sup> Para Mortati, a força dominante pode se manifestar em duas formas concretas: na Monarquia e na República. Mortati (1998 [1940], p. 67) sublinha que designam “[...] *tipi ideali assoluti di aggregazione politica, il cui elemento distintivo veramente caratteristico sembra debba riscontrarsi, conformemente a quanto è sostenuto da un’opinione autorevole, nel carattere rappresentativo della persona o delle persone destinate ad esprimere la volontà suprema dello Stato*”. Esse trecho demonstra a relevância do caráter representativo, característica essencial do Estado.

<sup>64</sup> Traduzido do original: “*Quando tale differenziazione, costruita tanto su forza materiale quanto su forza ideologica, si rende stabile e vinculante – il che significa: quando nella grande contesa della politica si manifesta un vincitore – allora si determina un ordine costituzionale, al quale si addice il nome di costituzione in senso materiale*”.



Convém mencionar sobre esse assunto a influência substancial de Carl Schmitt (1888-1985)<sup>65</sup>. Mortati se dedicou desde o início de sua carreira ao estudo do direito comparado<sup>66</sup>, mais especificamente à comparação das experiências italiana e alemã<sup>67</sup>. Seus referenciais científicos foram obtidos principalmente do direito público alemão antiformalista do período de Weimar<sup>68</sup>, mas também demonstrou algum interesse pelo período nazista subsequente<sup>69</sup> (LANCHESTER, 1990). Por

---

<sup>65</sup> Schmitt nasceu em Plettenberg, na Alemanha. O jurista se destacou, sobretudo, como constitucionalista, teórico e filósofo do direito, possuindo extensa bibliografia sobre essas áreas. Iniciou sua carreira como professor universitário no início dos anos 20. Na década de 30 atuou na administração nazista, ocupando o cargo de Conselheiro de Estado da Prússia. A defesa do regime e da pessoa do Führer, aparece de modo bastante claro no texto “O Führer protege o direito”, em que defende o massacre ocorrido em 1934: “O Führer protege o direito do pior abuso, quando ele, no instante do perigo, cria o direito sem mediações, por força da sua liderança [Führertum] e enquanto Juiz Supremo. “Nessa hora fui responsável pelo destino da nação alemã e com isso Juiz Supremo do povo alemão”. O verdadeiro líder [Führer] sempre é também juiz. Da liderança [Führertum] emana a judicatura [Richtertum]. Quem quiser separar ambas ou mesmo opô-las, ou transforma o juiz no contralíder [Gegenführer], ou em instrumento do contralíder e procura paralisar [aus den Angeln heben] o Estado com ajuda do Judiciário. [...] Em verdade, o ato do Führer foi o exercício de uma autêntica judicatura. Ele não está sujeito à justiça, ele mesmo foi justiça suprema” (SCHMITT, 2011, p. 60).

<sup>66</sup> Mortati foi entusiasta e fiel leitor da doutrina alemã de direito público. Sua simpatia pelo estudo do direito comparado foi legado de seu orientador Luigi Rossi (1867-1941), titular da cadeira de direito público comparado (LANCHESTER, 1990 e 1989). Dentre os autores alemães Carl Schmitt foi, sem dúvida, seu grande espelho como se verá no decorrer do trabalho. Rudolf Smend (1851-1913) também foi lido pelo autor italiano, com quem dialoga em “*La costituzione in senso materiale*”, nos seguintes termos: “[...] egli ha ben visto la necessità di intendere la costituzione come principio dinamico del divenire dello Stato, non come mera norma legata alla situazione del momento in cui è emessa”. E critica: “[...] Il rappresentare, com'egli fa, la costituzione quale realtà integrante o processo di integrazione dello Stato non lascia in realtà desumere nulla intorno alla natura e al modo di operare di tale integrazione, né lascia cogliere le ragioni che possono indurre a riguardare questa come l'elemento specifico della costituzione statale” (MORTATI, 1998 [1940], p. 39).

<sup>67</sup> Sobre a história constitucional alemã e sua influência na Itália, consultar: LANCHESTER, Fulco. *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*: introduzione e testi. Milano: Giuffrè Editore, 2002.

<sup>68</sup> Para maiores detalhes sobre esse cenário, remete-se a MORTATI, Costantino (Org.). *La costituzione di Weimar*. Firenze: G. C. Sansoni Editore, [20--].

<sup>69</sup> Para uma visão panorâmica desse agitado momento político, ver STOLLEIS, Michael. *A History of Public Law in Germany: 1914-1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

isso, algumas categorias utilizadas por Mortati derivam da leitura atenta da doutrina schmittiana (LANCHESTER, 1989)<sup>70</sup>.

Enquanto em Schmitt o antagonismo amigo-inimigo identifica o político e impõe o domínio do grupo político mais forte, em Mortati – como já visto – são as forças políticas dominantes e dominadas que disputam o poder de decisão.

A dinâmica conflitual dos partidos políticos e a dominação de um grupo sobre o outro por meio do processo de diferenciação, relacionada à dicotomia amigo-inimigo, demonstram a relação estreita entre poder político e Constituição<sup>71</sup>. Mudam-se as palavras, mas a essência é a mesma.

Em suma, ambos atribuem a um sujeito – soberano ou partido único – a fundação da ordem, o que resulta naturalmente na exclusão de outros sujeitos<sup>72</sup>.

Para além disso é possível perceber outros pontos de convergência entre as teorias de Mortati e Schmitt, como p. ex., a relação entre decisão e norma e a homogeneidade do povo, que serão abordados no momento oportuno.

Feito esse aparte, o foco da análise se voltará a partir de agora aos organismos que exprimem as grandes tendências da

---

<sup>70</sup> Para uma reflexão sobre Schmitt através das lentes mortatianas, ver MORTATI, Costantino. *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt. Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, v. 2, n. 1, p. 511-532, 1973.

<sup>71</sup> Para Schmitt (2008) “O conceito de Estado pressupõe o conceito do político”. Essa posição também aparece em outra obra: “[...] política é inevitável e inextinguível. Pode-se diferenciar, com fáceis e cômodos confrontos, entre política e direito, política e economia, política e cultura, mas, nesse aspecto, parte-se comumente da falsa noção do séc. XIX liberal de que seria possível separar uma área especial de “política” de outras matérias como economia, religião e direito. Contudo, a peculiaridade do político reside justamente no fato de que toda área imaginável de atividade humana, é, na medida do possível política e se torna imediatamente política quando os conflitos e questões decisivos se passam nessa área” (SCHMITT, 2007, p. 161).

<sup>72</sup> A preocupação com temas como decisão e norma, soberano e pluralidade de sujeitos, pluralismo e unidade do ordenamento, sociedade e Estado e etc. está fortemente presente na produção dos dois autores. Isso se deve, sem dúvida, ao fato de estarem ligados pela mesma forma de ver a questão política-concreta e pelo próprio período histórico. Curiosa a forma como Catania (2001) se posiciona ao comparar os dois autores. Ainda que inseridos no mesmo núcleo histórico, “Schmitt fronteggia con una rivalutazione dai toni drammatici ed esistenziali della decisione sovrana fondativa dell’unità del popolo e Mortati con duttilità più realistica e istituzionalista, tenta di riassorbire attraverso la costituzionalizzazione dei partiti” (CATANIA, 2001, p. 112).

sociedade plural desorganizada e que propiciam a agregação de interesses: os partidos políticos.

#### 1.4 A IDEIA DE REPRESENTAÇÃO E A CENTRALIDADE DO PARTIDO POLÍTICO: *PARTITO NAZIONALE FASCISTA*

Os partidos políticos são organismos sociais espontâneos, a semente da unidade política, pois incorporam os interesses de base que compõem a sociedade: “[...] são o instrumento necessário para conduzir uma sociedade civil e econômica a se tornar também uma sociedade política [...]” (FIORAVANTI, 2004, p. 75)<sup>73</sup>.

Nas palavras de Mortati, partidos políticos são associações que “[...] assumindo como própria uma concepção geral, incluindo a vida do Estado em todos os seus aspectos, tendem a traduzi-la na ação estatal concreta, com exclusão das concepções contrárias” (MORTATI, 1998 [1940], p. 71)<sup>74</sup>.

O partido político, como se percebe, é instrumento sistematizador de uma ideia política geral<sup>75</sup>. Ele carrega consigo um conteúdo geral e uma ideologia unificante, é ele que homogeneiza a pluralidade de interesses existente na sociedade. Ocorre que, para Mortati, é impensável uma multiplicidade de partidos totalitários, pois:

[...] uma forma concreta de Estado é a realização de uma ideia política, sendo assim, o seu ordenamento implica uma homogeneidade política, que uma maioria e minoria em uma unidade suprema e forme o pressuposto para a existência de uma vontade coerente e harmônica do próprio Estado. [...] O partido, no sentido específico, é o elemento ativo da instituição originária, necessário para que esta assuma uma forma política, e por isso deve ser único, como é

<sup>73</sup> Traduzido do original: “[...] sono lo strumento necessario per incamminare una società civile ed economica a divenire anche società politica [...]”.

<sup>74</sup> Traduzido do original: “[...] assumendo come propria una concezione generale, comprensiva della vita dello Stato in tutti i suoi aspetti, tendono a tradurla nell’azione concreta statale, con esclusione delle concezioni ad essa contrastanti”.

<sup>75</sup> Para uma reflexão acerca do problema da representação política no séc. XX, ler: COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia*: ensaios da história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

único o princípio de qualquer forma política (MORTATI, 1998 [1940], p. 73)<sup>76</sup>.

Para a concretização da unidade política estatal, portanto, é crucial a existência de uma vontade coerente que não pode ser proporcionada pela multiplicidade de partidos (PARISI, 2009).

#### 1.4.1 Conceção tripartida do ordenamento: sociedade, partido político e Estado

O partido único no Estado italiano era o *Partito Nazionale Fascista* (PNF)<sup>77</sup>, descrito por Mortati como “pedra angular do regime”: “[...] classe política capaz de transcender na sua ação toda forma de particularismo e de refletir em si a vida do Estado na sua unidade” (MORTATI, 2000 [1931], p. 226)<sup>78</sup>.

Partindo de uma concepção tripartida<sup>79</sup> do ordenamento jurídico – Estado-partido-sociedade<sup>80</sup>, assevera que

<sup>76</sup> Traduzido do original: “[...] una forma concreta di Stato non è che la realizzazione di un’idea politica, e quindi il suo ordinamento implica un’omogeneità politica, che unisca in un’unità più alta maggioranza e minoranza e formi il presupposto per l’esistenza di una volontà coerente ed armonica dello Stato stesso. [...] Il partito, nel senso specifico, è insomma l’elemento attivo dell’istituzione originaria, necessario perché questa assuma una forma politica, e perciò non può essere che unico, come unico è il principio de qualsiasi forma politica” (MORTATI, 1998 [1940], p. 73).

<sup>77</sup> Na defesa do PNF, afirma que ele é um verdadeiro partido, pois “[...] è costituito da una formazione sociale spontanea, riunita da una comune ideologia politica; [...] è parte in senso quantitativo, in quanto racchiude nel suo seno solo i cittadini animati da una stessa fede, ed anzi solo quelli ritenuti capaci di subordinare a questa loro fede gli interessi particolari; [...] come portatore di una sua ideologia, è contrapposibile ad altre parti (es. quella liberale, quella bolscevica, ecc.) teoricamente pensabili come esistenti [...]” (MORTATI, 1941a, p. 15). Note-se mais uma vez a tentativa teórica de reconhecer juridicamente o Partido Nacional Fascista.

<sup>78</sup> Traduzido do original: “*pietra angolare del regime*”: “[...] classe politica capace di trascendere nella sua azione ogni forma di particolarismo e di riflettere in sé la vita dello Stato nella sua unità” (MORTATI, 2000 [1931], p. 226).

<sup>79</sup> Mortati segue trabalhando esse tema na fase republicana. No ensaio “*Commento*”, afirma a coexistência de duas espécies de organização soberana (*popolo e Stato-governo*). Em caso de conflito, “[...] prevalente non altri può essere che il popolo poiché, dato che a lui è conferita la titolarità del sommo potere [...] In altri termini la ripartizione delle competenze fra i due settori, della comunità e dello Stato, deve avvenire in modo da assegnare alla prima interventi risolutivi di dissensi non altrimenti sanabili” (MORTATI, 1975, p. 34). Essa obra, de 1975, foi escrita nos “*anni della grande disillusione*” com a Constituição (FIORAVANTI, 2014). Ele comenta o art. 1º (*L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della*

O partido é precisamente o organismo social que nasce espontaneamente no seio do amorfo e indiferenciado corpo eleitoral para dar-lhe uma consciência política e a capacidade de formar e expressar uma vontade unitária, que este, por si, não possui. O partido surge como consequência útil e necessária da participação das classes populares à vida do Estado, pois é o meio de exercício da tarefa a elas atribuída de imprimir à ação do partido um determinado conteúdo político (MORTATI, 1941a, p. 12)<sup>81</sup>.

Já está claro que a direção do Estado não vem da sociedade, mas dos órgãos supremos de representação<sup>82</sup> concreta do próprio Estado. Partido é, portanto, o meio que possibilita a existência do Estado. As atividades exercidas pelo PNF são “[...] obra de elevação espiritual, de educação política, de persuasão, de propaganda e de vigilância voltada à atuação

---

*Costituzione*) e aborda as características essenciais da forma de Estado adotadas pela *Costituzione della Repubblica Italiana* de 1948 em duas partes correlatas: na primeira trata do princípio republicano e da função do trabalho como centro propulsor da mobilidade social e em seguida se dedica à titularidade e ao exercício do poder supremo do povo.

<sup>80</sup> Mortati (1941a, p. 4) expõe a posição dominante da doutrina alemã, da qual discorda: “*Lo Stato, inteso come pura organizzazione tecnica, e quindi in sé apolitica, di comando, di amministrazione e di giustizia, mero strumento per la realizzazione di fini che lo trascendono; la collettività sociale, puro organismo, fine in sé, fondamento su cui posano le altre parti costitutive dell’ordinamento, ed al cui bene l’azione di queste è rivolta; infine il partito, che unifica Stato e popolo, conferendo all’uno e all’altro la comune impronta della sua ideologia politica*”. Para ele, essa posição reduz a população a organismo apolítico e o Estado a mero aparato técnico sujeito às vontades do partido.

<sup>81</sup> Traduzido do original: “*Il partito è precisamente l’organismo sociale che spontaneamente nasce nel seno dell’amorfo ed indifferenziato corpo elettorale allo scopo di dare ad esso una coscienza politica, nonché la capacità di formare ed esprimere una volontà unitaria, che esso, di per sé, non ha. Il partito appare perciò un portato non solo utile, ma necessario della partecipazione dei ceti popolari alla vita dello Stato, in quanto mezzo di esplicazione del compito ad essi attribuito di imprimere alla azione di questo un determinato contenuto politico*”.

<sup>82</sup> Para uma reconstrução de todo o pensamento mortatiano sobre representação política, ver RIDOLA, Paolo. *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990. O autor demonstra a translação do conceito de força política dominante – do início da carreira de Mortati – à nova dimensão pluralista – de seus últimos escritos.

de uma constante correspondência e compenetração entre as ações do Estado e da sociedade” (MORTATI, 2000, [1931], p. 188) (grifo nosso)<sup>83</sup>.

Assim, é a unidade política<sup>84</sup> que transforma a sociedade – formada inicialmente por interesses fragmentários – em instituição autoritária e organizada: “[...] o Partido completa a conexão entre Estado e sociedade, que é a razão específica do seu ser [...]” (MORTATI, 2000 [1931], p. 191)<sup>85</sup>.

O Estado, produto dessa unidade, é uma autoridade estável em posição de supremacia<sup>86</sup>. É a vitória de uma força política que cria as condições mínimas de estabilidade e dá os valores fundamentais que permitem a sua existência. Desta forma:

O Estado não é a soma das relações que se realizam espontaneamente entre os pertencentes a um grupo social, mas a vontade consciente de uma ordem, que jamais se adequa completamente à realidade, e que, mesmo se às vezes pressupõe e às vezes remete ao existencial, não se exaure nele; muito pelo contrário, apresenta-se como criador de uma medida, como este deve ser absorvido no ordenamento. [...] O Estado é o centro que

---

<sup>83</sup> Traduzido do original: “[...] *opera di elevamento spirituale, di educazione politica, di persuasione, di propaganda, di vigilanza, diretta ad attuare una costante rispondenza e compenetrazione fra l'azione dello Stato e quella della società*”.

<sup>84</sup> A centralidade do partido político como força constitucional material vai sofrer nuances no pensamento mortatiano. Na obra *La costituente* (1945) fala em “partidos”, no plural, no lugar de “partido único”. Na obra *Costituzione: Dottrine generali* (1962) o conceito de “forças políticas dominantes” se transforma em “classe governante”. Já na última edição de *Istituzioni di diritto pubblico* (1975) o “partido único” se transforma em um conjunto de forças, de relações e de situações, o que demonstra inclinação ao pluralismo. Devido a estas variações, pode-se afirmar que o partido político não é um ingrediente essencial da doutrina da Constituição material; é o processo de diferenciação que se mostra basilar (ZAGREBELSKY, 1998).

<sup>85</sup> Traduzido do original: “[...] *il Partito completa il collegamento fra Stato e società, che è la ragione specifica del suo essere [...]*”.

<sup>86</sup> Isso aparece de modo bastante claro na seguinte definição de Mortati (1998 [1940], p. 92-93): “[...] *lo Stato è ente politico non solo nel senso della indeterminatezza e mutabilità dei fini particolari da esso proponibili, ma anche nel senso della coesistenzialità ad esso di un orientamento relativo al modo di considerare, nel suo complesso, l'insieme dei rapporti sociali e capace di ridurre ad unità il vario comportamento degli organi statali*”.

promove e unifica em sistema as avaliações dos comportamentos individuais para se certificar da sua relevância e dos efeitos que lhes devem ser atribuídos (MORTATI, 1998 [1940], p. 85)<sup>87</sup>.

Mortati, ao apontar as características substanciais do Estado, afirma que ele é estável, autoritário, necessário, total e duradouro. Além disso, o Estado possui supremacia absoluta sobre os outros sujeitos – físicos ou jurídicos<sup>88</sup> – do seu território. Somados esses fatores, pode-se entender sua finalidade:

[...] não entendida como finalidade genérica, própria de qualquer Estado, ou seja, a criação da ordem jurídica, a manutenção da paz pública, a promoção do bem-estar ou da potência, etc., e tampouco como finalidade ideal, no sentido ético, diferentemente formulável segundo as variedades das ideologias, consideradas na base, mas como o fim próprio de cada forma histórica de Estado, ou seja, a ideia fundamental, a tendência animadora do ordenamento, que precede as atividades concretas para realizá-las e condiciona o desenvolvimento unitário (MORTATI, 1998 [1940], p. 92) (grifo nosso)<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Traduzido do original: *“Lo Stato non è la somma delle relazioni spontaneamente determinantesi fra gli appartenenti a un gruppo sociale, ma la consapevole volontà di un ordine, che non si adegua mai compiutamente alla realtà, e che, se anche a volte presuppone, a volte rinvia all'esistenziale, non si esaurisce in questo, ed anzi si presenta come creativo di una misura, alla stregua della quale esso dev'essere assunto nell'ordinamento. [...] Lo Stato è il centro che promuove e unifica in sistema le valutazioni dei singoli comportamento, dirette ad accertare la rilevanza di questi e gli effetti da attribuire ad essi”*.

<sup>88</sup> Importante registrar que, para Mortati, o partido era órgão do Estado em sentido jurídico, quer dizer que ele se opunha à tese do partido como ente pré-jurídico.

<sup>89</sup> Traduzido do original: *“[...] non inteso come il fine generico, proprio di qualsiasi Stato, e cioè la creazione dell'ordine giuridico, il mantenimento della pace pubblica, o il promovimento del benessere o della potenza, ecc., e neppure, come il fine ideale, in senso etico, diversamente formulabile secondo la varietà delle ideologie, assunte a base, bensì come il fine proprio di ogni forma storica di Stato, cioè l'idea fondamentale, la tendenza animatrice dell'ordinamento, che precede le concrete attività dirette a realizzarle, e ne condiziona lo svolgimento unitario”*.

Nesse norte, há estreita relação entre Estado e Partido Fascista<sup>90</sup>. Este não possui um conteúdo próprio, um programa próprio, pois seus interesses são/se identificam com os interesses do Estado (MORTATI, 1941a)<sup>91</sup>. O partido, como instrumento de formação da classe dirigente, está subordinado ao Estado<sup>92</sup>, pois sua missão é preparar essa classe política (FIORAVANTI, 1990, p. 126).

No excerto *“Sulla posizione del partito nello Stato”* (1941a), Mortati aborda duas correntes que, na Itália, discutem sobre o vínculo entre partido e Estado. A opinião majoritária é a de que o partido é um ente auxiliar autônomo do Estado, enquanto a corrente minoritária – a qual Mortati se filia – acredita que o partido é um órgão do Estado<sup>93</sup>: “[...] o corpo eleitoral assume o caráter de verdadeiro órgão do Estado, enquanto os cidadãos são partes constitutivas deste órgão [...]” (MORTATI, 1941a, p. 13)<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> O Partido Nacional Fascista possui dupla ação: “[...] [internamente] *tende a curare il costante mantenimento negli iscritti dello «spirito fascista» (art. 12), inteso come complesso di doti morali (disciplina, disinteresse, abnegazione) e intellettuali, in modo da consentire il massimo di efficacia all'azione assegnata alla sua attività e insieme da permettere di attingere dagli iscritti i titolari delle cariche pubbliche, pei quali è appunto essenziale il possesso di quelle doti [...]* [externamente] *promuove nei singoli cittadini e nei gruppi sociali il senso della solidarietà nazionale e l'adesione consapevole e convinta alla politica del Governo, e cura, con particolare efficacia, la educazione dei giovani, allo scopo soprattutto di suscitare in essi il sentimento civico di disciplina nazionale e l'aspirazione a promuovere la grandezza della Patria*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 191).

<sup>91</sup> Na fase posterior de seu pensamento, Mortati diferencia a vontade estatal da vontade dos partidos – agora plurais – e se refere à eles como grupos intermediários – partidos e sindicatos. Sobre isso, verificar: MORTATI, Costantino. *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*. Torino: Eri, 1971.

<sup>92</sup> Mais uma vez se recorre às palavras de Mortati (2000 [1931], p. 114): “[...] *il Partito fascista, in seguito alla sua inserzione nello Stato, è venuto a compenetrarsi con questo, in modo che le sue direttive politiche non solo non possono essere diverse da quelle dello Stato, ma devono rimanere costantemente subordinate a queste*”.

<sup>93</sup> No decorrer de sua trajetória esse pensamento – partido como ente público, órgão do Estado – se modificou. Seus escritos da década de 70 – as últimas edições de *Istituzioni di diritto pubblico*, p. ex. – não concebem o partido como órgão do Estado, sob os argumentos de que não exprime vontade imputável ao Estado e exerce apenas atividade preparatória para a formação da vontade estatal. Para um quadro completo sobre partido político em Mortati, indispensável a leitura de MASSARI, Oreste. Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1989.

<sup>94</sup> Traduzido do original: “[...] il corpo elettorale assume il carattere di vero organo dello Stato, mentre i singoli cittadini sono parti costitutive di quest'organo [...]”.



Em suma, a sociedade compõe o partido e o partido é órgão do Estado. O partido

[...] com a sua ideologia forma toda a vida do Estado e, colocando-se como a única parte politicamente ativa do povo, exclui a possibilidade tanto de participação à própria vida de qualquer força que não esteja coligada a ela, quanto de simples expressão a qualquer forma do sentir político diversa daquela da qual ele é expoente. [...] quer refletir em si todos os interesses mais relevantes dos vários grupos sociais, criados para a satisfação de necessidades coletivas, e é, portanto, necessariamente representativo, no sentido de acolher em si, ou nas associações a ele coligadas, pessoas pertencentes àqueles agrupamentos sociais [...] (MORTATI, 1972 [1941], p. 465)<sup>95</sup>.

O partido político, na visão de Mortati, inspira o Estado com sua ideologia e é parte dele. É o que possui os poderes imediatamente eficazes para a organização e a manutenção do Estado, como será visto no próximo tópico.

---

<sup>95</sup> Traduzido do original: “[...] informa della sua ideologia tutta la vita dello Stato e, ponendosi come la sola parte politicamente attiva del popolo, esclude la possibilità sia di partecipazione alla vita stessa di qualsiasi forza che non si trovi con essa collegata, sia anche di semplice espressione ad ogni forma del sentire politico diversa da quella di cui esso è esponente. [...] vuole riflettere in sé tutti i più rilevanti interessi dei vari gruppi sociali, sorti per la soddisfazione di bisogni collettivi, ed è quindi necessariamente rappresentativo, nel senso di accogliere in sé, o nelle associazioni ad esso collegate, persone appartenenti a quei raggruppamenti sociali [...]”.

## 1.5 FUNZIONE DEL GOVERNO: DIVISÃO DOS PODERES E ORGANIZAÇÃO DO NOVO ORDENAMENTO DO GOVERNO

Todos os problemas fundamentais da organização do Estado moderno<sup>96</sup> gravitavam em torno da separação de poderes.

Mortati se dedicou ao assunto na sua primeira obra “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*”, que se dirige à reestruturação científica da forma de governo na Itália<sup>97</sup>. Ele reelaborou a teoria das funções do Estado e colocou, ao lado das três tradicionais<sup>98</sup> – ou melhor, acima – uma quarta função: a *funzione del governo* (função de governo).

---

<sup>96</sup> Cabe explicar que o sentido de Estado moderno, para Mortati, era aquele no qual ele estava inserido. “Moderno” significa atual, relativo à época histórica em que ele viveu: “[...] *lo Stato moderno è chiaramente [...] lo Stato-persona che riconosce la personalità dei cittadini, e si mantiene, con un opportuno sistema di garanzie*” (FIORAVANTI, 1990, p. 117). É esse o Estado que Mortati vislumbra e é contra ele que se rebela. A noção de “Estado moderno” é o fio condutor de todo o pensamento mortatiano. Ele fala de uma crise do Estado e da inevitabilidade da construção de um “Estado de tipo novo” (FIORAVANTI, 2014). A crise, segundo ele, foi motivada pela abstração dos sujeitos de direito e a consequente indiferença quanto ao social, ou seja o exagerado individualismo característico da era liberal inaugurada pela Revolução (FIORAVANTI, 2014). No Estado de tipo novo, o fundamental é a Constituição em sentido material de onde saem os princípios fundamentais – sem excluir a proteção do privado na sua esfera de autonomia. Então, a norma fundamental não conteria apenas garantias individuais, mas a indicação das finalidades a serem alcançadas: a orientação política.

<sup>97</sup> No decorrer de sua investigação histórica Mortati refinou dois conceitos gerais de grande importância para o Direito constitucional: forma de Estado e forma de governo. A forma de Estado se destina a definir os princípios jurídicos fundamentais para regular a relação entre o Estado e a sociedade civil; a forma de governo demarca e regulamenta a distribuição dos poderes dentro do aparelho estatal. Sobre o tema, Mortati escreveu “*Lezioni sulle forme di governo*” (1960). Para uma síntese, verificar ELIA, Leopoldo. *Appunti su Mortati e le forme di governo*. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990.

<sup>98</sup> A teoria da tripartição de poderes foi difundida por Montesquieu, na obra “*De l’Esprit des lois*” (1748), apesar de a primeira teorização moderna sobre o assunto ter sido feita por Locke em 1690. A concepção de Montesquieu, baseada nos ditames do racionalismo iluminista, visava a evitar os abusos do Estado frente as liberdades individuais. Com tal finalidade, a divisão das funções fundamentais do Estado entre os poderes legislativo – composto por um corpo de representantes eleitos diretamente pelo povo -, executivo – conferido ao monarca – e o judiciário – poder temporário exercido por pessoas do povo – garantiam o sistema de freios e contrapesos. É bom lembrar que sua teoria era uma defesa da monarquia francesa – conduzida pelo princípio da “honra” – único regime que pressupunha a hierarquia social e portanto, capaz de divisão de poderes.

Sua teoria geral da função de governo<sup>99</sup> queria demonstrar, antes de tudo, a independência das funções de governo com relação ao poder executivo. Segundo ele, a doutrina tradicional – referindo-se ao regime parlamentar – conectava as atividades de governo e as atividades administrativas exclusivamente como pertencentes ao executivo<sup>100</sup>. Rejeitando essa ideia, ele inova radicalmente ao afirmar que

[...] a atividade de governo, em si examinada, não pertence ao poder executivo mais do que ao legislativo, não sob o ponto de vista do conteúdo material da própria atividade, que não pode, como veremos, estar em todas as suas várias manifestações em uma das três funções tradicionais; não sob o ponto de vista subjetivo do órgão, porque ela não está, necessariamente, ligada mais a um do que outro dos órgãos do Estado (MORTATI, 2000 [1931], p. 8)<sup>101</sup>.

Mais precisamente, Mortati acredita que a função de governo está sim ligada ao poder executivo, não entendido como titular de uma das três funções, mas como órgão supremo. Fica mais clara, assim, a conexão específica entre executivo e função de governo, passo fundamental para se compreender os parágrafos posteriores.

Sua abordagem – frisa-se, orientada por uma visão monista de Estado – leva a três principais consequências: a) abandono da separação dos poderes; b) rompimento da

---

<sup>99</sup> Essa função, segundo ele, é considerada de duas formas, objetivamente: “[...] nei suoi caratteri e nelle sue forme di manifestazione necessarie e costanti (al di sopra della variabilità dei particolari ordinamenti)” e subjetivamente: “[...] in relazione alla posizione giuridica che l’esercizio di essa viene a determinare nell’organo o negli organi, che ne siano investiti” (MORTATI, 2000 [1931], p. 3).

<sup>100</sup> Apesar de assegurar que não há um único poder titular da função de governo, Mortati não consegue fugir dessa teoria e acaba assumindo que o órgão titular da função de governo é o executivo (PARISI, 2009).

<sup>101</sup> Traduzido do original: “[...] l’attività di governo, in sé esaminata, non appartiene al potere esecutivo più che non appartenga a quello legislativo: non dal punto di vista del contenuto materiale dell’attività stessa, che non può, come si vedrà, farsi rientrare in tutte le sue varie manifestazioni in una delle tre funzione tradizionali; non dal punto di vista subiettivo dell’organo, perché essa non è, in modo necessario, legata all’uno piuttosto che all’altro degli organi dello Stato”.

tradicional relação de dependência do executivo com relação ao legislativo<sup>102</sup> e c) superação do dualismo entre Estado e povo.

A primeira consequência – abandono da separação dos poderes – desconstrói aquela ideia de pluralidade de órgãos soberanos dentro do ordenamento<sup>103</sup>. Para se entender o enquadramento teórico da função de governo, deve-se abandonar a ideia fixa da teoria da separação dos poderes<sup>104</sup>, da coexistência de vários órgãos “soberanos”, autônomos e iguais entre si<sup>105</sup>, pois “[...] Governo é princípio de unidade, situado ao lado do princípio de divisão” (MORTATI, 2000 [1931], p. 8)<sup>106</sup>.

Até mesmo porque a função de governo precede a separação de poderes, como se nota na seguinte passagem<sup>107</sup>:

A determinação dos fins precede o fracionar-se da atividade estatal nas funções

<sup>102</sup> Superar a fase do governo parlamentar e criar um governo com foco no executivo estaria na linha de continuidade da história, para Mortati, como já sinalizado em linhas precedentes.

<sup>103</sup> Mortati não acredita no equilíbrio entre esses poderes. Isso seria, para ele, nas palavras de Fioravanti (1990, p. 120), “[...] *una condizione imperfetta, precaria e transitoria, in cui si conservano provvisoriamente «due distinti centri di unità politica»*”.

<sup>104</sup> O texto “*Esecutivo e legislativo nell’attuale fase del diritto costituzionale italiano*” (1941) traz outra percepção sobre a ideia da separação de poderes. O princípio fundamental permanece o mesmo do escrito de 1931: A atividade dos poderes deve ocorrer de forma harmônica e exprimir um pensamento político unitário. Mas, conclui que o regime fascista oferece as melhores condições para a aplicação do princípio citado: ele, assim “[...] *può attuarsi ed assumere concreta efficienza in quanto sussista, e sia riprodotta con la maggiore fedeltà possibile nell’ordine giuridico, una struttura sociale, la quale sia nello stesso tempo, e complessa nella composizione e relativamente omogenea nelle finalità politiche che la ispirano*” (MORTATI, 1972 [1941], p. 470). Portanto, o fascismo se inseria no âmbito do princípio da separação de poderes: “*Mortati affermerà, da un lato la persistenza del principio della separazione de poteri all’interno dell’ordinamento, dall’altro il riconoscimento ad esso strettamente correlato «di una sfera di autonomia dei soggetti»*” (LANCHESTER, 1989, p. 101).

<sup>105</sup> Nos dizeres de Mortati (2000 [1931], p. 11): “*Riesce impossibile pensare mantenuta l’unità della volizione dello Stato senza una tale attività [atividade de governo] che raggruppi intorno ai fini generali le volontà singole: solo a tale condizione ed entro questi limiti è possibile ammettere l’esistenza di una pluralità di organi autonomia*”.

<sup>106</sup> Traduzido do original: “[...] *Governo è principio d’unità, posto accanto al principio di divisione*”.

<sup>107</sup> Como aponta Marco (2001), esse princípio organizativo do Estado está conectado com a Constituição material: “*Nella vigenza della stessa Costituzione infatti, il principio della divisione dei poteri è suscettibile di processi anche profondi di trasformazione, in concomitanza con i mutamenti dei rapporti tra i centri effettivi di potere*” (MARCO, 2001, p. 194).

específicas, voltadas a atuar e concretizar os próprios fins, logo, podemos dizer que todo ato, incluso os legislativos, só adquirem o seu verdadeiro significado quando se enquadram no sistema dos próprios fins e se harmonizam com ele (MORTATI, 2000 [1931], p. 10)<sup>108</sup>.

Todos os poderes do Estado visam à realização da unidade por meio de seus atos, mas, segundo Mortati, essa unidade é indireta. A função de governo por outro lado possui como escopo final a unidade. Em virtude disso ele é o princípio motor de toda a atividade estatal.

Eis a missão da função de governo: promover a unidade estatal e determinar concretamente as diretrizes políticas<sup>109</sup> do Estado italiano<sup>110</sup>. Apenas ela é capaz de coordenar os poderes do Estado; ela condiciona e determina o agir das outras funções, motivo da sua superioridade<sup>111</sup>.

Desde a unificação italiana – ocorrida em 1861 – até o referendo para definir a forma de Estado – em 1946 – estava em vigor o *Statuto Albertino*. Embora as normas estatutárias formais respeitassem a separação de poderes<sup>112</sup>, a realidade do

---

<sup>108</sup> Traduzido do original: “*La determinazione dei fini precede il frazionarsi dell’attività statale nelle particolari funzioni, che sono rivolte ad attuare e rendere concreti i fini stessi, sicché può dirsi che ogni singolo atto, compresi quelli legislativi, acquisti il suo vero significato solo in quanto si inquadri nel sistema dei fini stessi ed armonizzi con esso*”.

<sup>109</sup> O programa político deve ser “[...] ottenuto dalla sintesi delle varie esigenze collettive, considerate da un punto di vista generale, che fonde e armonizza fra loro, superandoli, i particolari punti di vista dai quali le esigenze stesse possono venire valutate: sintesi senza residui e senza contraddizioni, di tutta la vita dello Stato, nei rapporti interni e in quelli esterni” (MORTATI, 2000 [1931], p. 9-10).

<sup>110</sup> A definição de Estado, vista no tópico anterior, é reforçada por Mortati. Ele insiste que se deve entender o Estado como unidade política de um povo. Nas palavras do jurista italiano: “*Tale unità non è di carattere naturale, non è data, ma di essenza spirituale; essa è il prodotto della fusione di una molteplicità di voleri in un volere unico, che, trascendendo le volizioni particolari, si pone come volere di un ente distinto dagli elementi che lo compongono e avente propria personalità*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 9).

<sup>111</sup> Como se verá adiante, o órgão titular da função de governo possui supremacia frente aos demais, o que certifica a desigualdade das vontades dos diversos órgãos constitucionais.

<sup>112</sup> Segundo o Estatuto, a divisão era a seguinte: executivo atribuído ao rei, legislativo exercido conjuntamente pelo rei e pelas duas câmaras e judiciário conferido aos magistrados.

“constitucionalismo fascista” reforçou o poder executivo – em particular o papel do chefe.

A necessidade de reformulação do governo, anunciada por Mortati, advinha do sistema incompleto da legislação constitucional italiana, em que coexistiam elementos da velha e da nova ordem jurídica (MORTATI, 2000 [1931]). Isso leva à segunda consequência – rompimento da tradicional relação de dependência do executivo com relação ao legislativo.

Pretendendo redefinir os papéis dos agentes políticos, o autor compara de forma reiterada o antigo regime parlamentar e o novo regime fascista<sup>113</sup>. Na estrutura das formas de governo, Mortati demonstra uma tendência de mudança: ascensão do poder executivo em detrimento do poder legislativo<sup>114</sup>.

Seu argumento central para comprovar essa afirmação é que não é a atividade legislativa que determina os fins do Estado – a orientação política – mas sim a função de governo<sup>115</sup>. Consequência disso é que a orientação política está acima do

---

<sup>113</sup> Sobre o conceito de regime, importante consular Bonfiglio (1989). Em síntese: “Il regime per Mortati non è un tipo de Stato, ovverosia il regime con la lettera iniziale maiuscola, ma uno schema teorico indicante il nucleo comune ad ogni forma storica di Stato. Esso è costituito dal fine politico dello Stato di cui sono portatori il gruppo sociale dominante e il partito che ne costituisce l'espressione politicamente attiva. [...] Il regime politico è per lui una categoria logica, e non storica. Egli comunque non attribuisce al concetto in esame un valore assoluto, poiché non intende elaborare un concetto «puro» di regime. Il regime è pertanto una categoria logica storicizzata, ed in quanto tale valida e compressa alla luce del carattere rappresentativo dello Stato moderno” (BONFIGLIO, 1989, p. 406-407).

<sup>114</sup> O parlamento perdeu a direção política do Estado, mas “[...] non è stato diminuito nella posizione di autonomia che già possedeva, né ha perduto il carattere di organo politico [...] sicché esso, se non è più la suprema, è ancora una delle istituzioni costituzionali dello Stato” (MORTATI, 2000 [1931], p. 80).

<sup>115</sup> A noção de orientação política mortatiana é herança do mestre Sergio Panunzio (1886-1944), que “[...] può essere infatti considerato uno dei grandi intellettuali del fascismo, rappresentante della corrente radicale della giuspubblicistica italiana, che fu protagonista del dibattito sull'ordinamento corporativo e riusci – attraverso l'opera di alcuni allievi (per esempio, Costantino Mortati e Vezio Crisafulli) – a influire sugli stessi indirizzi dottrinari del periodo repubblicano”. Panunzio concebia a orientação política como quarta função do Estado, onde sindicatos e corporações tinham papel de grande relevo e o regime fascista como Estado em formação, situação intermediária entre o partido revolucionário e o Estado como ordenamento jurídico (BONFIGLIO, 1989). Para uma biografia de Panunzio, averiguar LANCHESTER, Fulco. Panunzio, Sergio. In: *Dizionario Biografico degli Italiani*. 2014. Disponível em: [http://www.treccani.it/enciclopedia/sergio-panunzio\\_\(Dizionario-Biografico\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/sergio-panunzio_(Dizionario-Biografico)). Acesso em: 15 ago 2016.

programa político do parlamento, isto é, da lei positivada<sup>116</sup>, motivo pelo qual a tarefa de manter a finalidade do regime passou para as mãos do governo<sup>117</sup>, ou seja, para o executivo<sup>118</sup> (MORTATI, 1998 [1940]).

A terceira consequência – superação do dualismo entre Estado e povo – também representa uma grande ruptura com a tradição liberal. O lugar do indivíduo no ordenamento fascista, não é mais aquele de centralidade. Embora não negue a esfera de autonomia do sujeito e a preservação das liberdades individuais, ela é limitada pelo interesse coletivo (MORTATI, 1972 [1941]).

O Estado fascista “[...] tende a atuar entre a exigência da manutenção desta esfera de autonomia e na da subordinação da própria ao interesse geral [...] [essa é a] conciliação, que se procura alcançar” (MORTATI, 1972 [1941], p. 445)<sup>119</sup>.

Segundo Mortati, o sistema liberal estava fracassado. A necessidade de potencializar e garantir a unidade só era possível

<sup>116</sup> Apesar de Mortati não ter escrito expressamente sobre o sistema das fontes do direito, pode-se identificar pelo conjunto de sua obra dos anos 30 e 40 uma teoria sobre o tema. Em sua teoria, a orientação política, enquanto fonte, possui valor superior à lei do parlamento: “[...] *l’attività di indirizzo politico non può esaurirsi nella mera attuazione delle norme*” (PARISI, 2009, p. 846). É por isso que ele afirma: “*Il fine politico [...] diviene la fonte prima del diritto dello Stato*” (MORTATI, 1998 [1940], p. 110). Para uma análise da teoria geral do direito – ordenamento jurídico e norma – em Mortati, ver GIANNINI, Massimo Severo. *Scienza giuridica e teoria generale in Costantino Mortati*. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990.

<sup>117</sup> Mortati (2000 [1931], p. 156) não esconde sua pretensão de entender o governo “[...] *come l’organo primario, destinato a dare l’impulso e a creare le condizioni che garantiscono l’armonica collaborazione fra i poteri stessi*”. Ainda, acredita que os atos da atividade de governo devem estar conectados com a função de direção política com vistas à realização da mesma: “*Il loro scopo [dos atos de governo] quello che ne individua veramente l’intima natura, non è pertanto di mettere in moto un meccanismo di armonizzazione formale fra i poteri ma di imprimere all’attività di questi un particolare orientamento politico*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 12).

<sup>118</sup> Nos primeiros escritos mortatianos a orientação política é concebida como atividade do órgão supremo; numa fase mais avançada de sua jornada – p. ex. no manual *Istituzioni di diritto pubblico* (1952) – ela se transforma em resultado da ação de mais órgãos (executivo e legislativo). Já em 1975, no “*Commento*” declara que, segundo a Constituição italiana de 1948, “[...] *dal principio della sovranità del popolo fa discendere l’esigenza dell’attribuzione a questo della scelta dell’indirizzo politico*” (MORTATI, 1975, p. 38).

<sup>119</sup> Traduzido do original: “[...] *tende ad attuare fra l’esigenza del mantenimento di questa sfera di autonomia e quella della subordinazione della medesima all’interesse generale [...] [essa é a] conciliazione, che si cerca di raggiungere*”.

com um Estado forte<sup>120</sup> que operasse em todas as ações individuais e sociais, não se limitando a garantir o núcleo de direitos individuais.

Mortati defende que o Estado fascista não quer colocar uma antítese entre Estado e cidadão, mas “[...] ao contrário, quis dizer que a unidade não teria realmente conseguido se desenvolver sem a participação ativa e a adesão voluntária dos indivíduos” (MORTATI, 2000 [1931], p. 77)<sup>121</sup>.

Como se vê, os indivíduos eram importantes para formar a unidade estatal, mas deveriam ser vistos enquanto coletividade. O pensamento anti-individualista de Mortati fica evidente quando ele afirma com segurança: “A transcendência dos fins do Estado em relação aqueles dos indivíduos resulta da continua atividade da vida do primeiro e da duração precária dos segundos; da generalidade da sua missão ante ao particularismo dos indivíduos” (MORTATI, 2000 [1931], p. 76-77)<sup>122</sup>.

Em razão das consequências apontadas, a função de governo – como quarto poder – assume preeminência sobre as demais funções do Estado.

Na prática ela deve ser exercida exclusivamente por um órgão que não pode ser determinado de modo geral e abstrato. Somente com base na situação histórico-positiva do país se pode conhecê-lo<sup>123</sup>. Portanto, o titular desse órgão deve representar as

---

<sup>120</sup> Sua fala contrária aos postulados liberais não era exclusiva nesse período. Schmitt, p. ex., defendia frequentemente ideias antiliberais, o que pode ser confirmado nos textos “Lei para remediar a aflição do povo e do Reich” e “Estado, movimento, povo”.

<sup>121</sup> Traduzido do original: “[...] al contrario, ha inteso che l'unità non avrebbe potuto riuscire veramente viva e feconda senza il concorso attivo e la volontaria adesione dei singoli”.

<sup>122</sup> Traduzido do original: “La trascendenza dei fini dello Stato rispetto a quelli dei singoli, risulta dalla continua attività della vita del primo oltre la durata precaria dei secondi, dalla generalità della sua missione di fronte al particolarismo dei singoli”.

<sup>123</sup> Ainda que não se possa determinar de forma abstrata sua composição, Mortati acredita ser possível definir as características gerais fundamentais do órgão de governo. São elas: permanência - o que significa dizer que sua atividade deve ser permanente e ininterrupta – e estabilidade da orientação política. É razoável sustentar que, sendo órgão supremo permanente, os poderes de exceção do *capo* descritos no item anterior não o definem como poder neutro, existente tão somente para conter a crise. Ao contrário: “Perché il sistema delle controforze possa trovare nell'organo supremo la sua effettiva armonia, è necessario che questo sia, anch'esso, un potere costantemente attivo” (MORTATI, 2000 [1931], p. 24).



condições sociais de cada nação e o conteúdo do escopo que é atribuído a atividade do Estado.

O que se pode dizer é que

[...] o órgão de governo deve ser capaz de expressar e fazer valer, no mais alto grau, os interesses gerais e permanentes, devendo [...] representar o povo, não no seu ser natural, mas na sua essência política, ou seja, na síntese das exigências particulares: não apenas das contingentes e atuais, mas das resultantes da vocação histórica do povo na continuidade das suas gerações (MORTATI, 2000 [1931], p. 21) (grifo nosso)<sup>124</sup>.

Partindo para o cenário particular, Mortati apresenta – em “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*” – o complexo órgão da função de governo. Ele é composto de vários órgãos simples, derivados da Constituição, quais sejam: *capo del governo*<sup>125</sup>, *re* e *gran consiglio del fascismo*<sup>126</sup>.

Antes de adentrar nas peculiaridades de cada órgão, importante destacar que a distribuição de competência visa a limitar a ação de um sobre o outro ao mesmo tempo que mira uma composição homogênea e harmônica entre eles (MORTATI, 2000 [1931]). Realizada essa explicação, cabe, agora, passar às seções de análise dos órgãos.

---

<sup>124</sup> Traduzido do original: “[...] *l’organo di governo dev’essere capace di esprimere e far valere, nel più alto grado, gli interessi generali e permanenti, dovendo esso [...] rappresentare il popolo, non nel suo essere naturale, ma nella sua essenza politica, ossia nella sintesi delle esigenze particolari: non solo delle contingenti e attuali, ma di quelle risultanti dalla vocazione storica del popolo nella continuità delle sue generazioni*”.

<sup>125</sup> Vale esclarecer que esse cargo é investido em uma só pessoa, porém possui dupla denominação: *capo del governo* e *primo ministro*. Mortati descreve cada um dos significados: “[...] *il nome di Primo Ministro indica la posizione di lui nell’interno del Gabinetto e la sua supremazia di fronte agli altri ministri; il nome invece Capo del Governo designa la più ampia funzione di direzione e di coordinazione che a lui compete nei riguardi di tutte le forme di attività statale*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 82). Com o intuito de padronizar, optou-se por utilizar na presente pesquisa o termo *capo del governo* para designar o cargo supremo da organização do Estado.

<sup>126</sup> No ensaio “*Esecutivo e legislativo nell’attuale fase del diritto costituzionale italiano*” (1941), Mortati volta a falar da função dos órgãos.

### 1.5.1 Órgão da função de governo: o *capo del governo* como representante máximo

O *capo del governo* (chefe do governo) é uma figura nova no ordenamento<sup>127</sup>. Intérprete do interesse geral do povo e símbolo maior da *funzione di governo*<sup>128</sup>, cumpre essa incumbência por intermédio do partido político único e representa o órgão supremo do Estado<sup>129</sup>.

Segundo se depreende da leitura “Não é a atribuição da função de orientação política que qualifica um órgão como supremo. Mas é a natureza suprema do órgão que implica também a detenção da função de orientação política” (PARISI, 2009, p. 844)<sup>130</sup> (grifo nosso)<sup>131</sup>.

<sup>127</sup> Para Mortati (1940, p. 10), do ponto de vista formal, “[...] *la carica di Capo del Governo e quella di Duce [...] sorgano contemporaneamente*”. No mesmo sentido: “[...] *non si tratta di due uffici riuniti in una stessa persona, ma di un ufficio unico: quello di Capo del Governo, che comprende l’attribuzione di capo del partito*”. E frisa “[...] *la necessità che il Capo del Governo rappresenti nel più alto grado la ideologia, gli interessi, i sentimenti del partito*” (MORTATI, 1972 [1941], p. 467). Afirma também que o *Duce* é: “[...] *del movimento [fascista] l’interprete più elevato*” (MORTATI, 1941a, p. 19). O personagem que assumiu esse papel durante todo o regime fascista foi Benito Mussolini. Para uma biografia em pormenor de Mussolini, consultar DE FELICE, Renzo. *Mussolini il duce: lo stato totalitario (1936-1938)*. Torino: Einaudi, 1981 e GENTILE, Emilio. *Fascismo: storia e interpretazione*. Bari: Editori Laterza, 2002.

<sup>128</sup> É uma figura nova, mas como expressa Mortati (2000 [1931], p. 82) “[...] *non sorto dal nulla, bensì preparato dalla stessa evoluzione dello Stato moderno, che tende, nelle sue forme più evolute a risolvere, attraverso la figura del Premier, il problema dell’autorità*”. Novamente se percebe nesse excerto a crença da evolução natural do Estado.

<sup>129</sup> A força desse ofício é demonstrada desde a sua admissão ao cargo, visto que o ato de nomeação real é assinado pelo próprio *capo*. Mortati vê certa irregularidade formal nesse ponto e afirma que “[...] *nel momento in cui procede alla sottoscrizione del proprio decreto di nomina, non ha veste giuridica per sottoscrivere, e l’acquisto solo dopo che l’atto è perfezionato e cioè la sottoscrizione apposta*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 118). Além disso, o *capo* indica, com poder vinculante, os ministros e tem o poder de revogar suas nomeações – nota-se que o poder do *re* é apenas formal. Ademais, o *capo* designa o próprio suplente que o substitui em caso de ausência ou impedimento. Essa escolha, diferente das demais, prescinde de intervenção do *re* (MORTATI, 2000 [1931]).

<sup>130</sup> Traduzido do original: “*Non è l’attribuzione della funzione di indirizzo politico a qualificare un organo come supremo. Ma è, piuttosto, la natura suprema dell’organo a implicare la detenzione anche della funzione di indirizzo politico*”.

<sup>131</sup> Cabe aqui fazer um esclarecimento sobre a tradução do termo “*indirizzo politico*”, muito utilizado por Mortati. Não seria incorreto fazer a tradução literal – “endereço político” – porém, preferiu-se o termo “orientação política” por se afigurar mais adequado a compreensão global da teoria.

A posição de supremacia do *capo*<sup>132</sup>, pode-se claramente perceber, não é meramente formal, dado que o conteúdo da Constituição é imposto por ele. Também não possui valor meramente político, porquanto contingente e oscilante. É mais que isso, possui valor jurídico (MORTATI, 2000 [1931]). Assim, normas e institutos jurídicos concretizam e dão caráter obrigatório aos elementos sociais e políticos.

Na prática, o poder do *capo* é ilimitado e discricionário<sup>133</sup>. Está a seu encargo cuidar dos setores mais importantes da vida do Estado.

Dentre suas funções, citam-se as principais: ele é encarregado da formação dos órgãos de governo – designação dos ministros, nomeação dos secretários e formação do *gran consiglio* – e da constituição dos ministérios e determinação das suas funções; possui o poder normativo de disciplinar a atividade da administração pública; declara o estado de exceção, podendo efetuar a mudança temporária das competências institucionais; é

---

<sup>132</sup> Essa forma de entender o órgão da função de governo como superior está sublinhada em diversos escritos da década de 30. A posição de Mortati é a seguinte: “[...] *data una pluralità di organi costituzionali, uno solo fra essi può possedere la piena rappresentanza politica dello Stato. Gli altri – se non vogliono considerarsi titolari di semplici funzioni, e non di poteri – devono ritenersi investiti di una rappresentanza di grado inferiore, secondario*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 28). Em oposição à natureza suprema do órgão da função de governo, Vezio Crisafulli (1910-1986), pupilo de Mortati e importante constitucionalista italiano, acreditava que esta era exercida pelos diversos órgãos do Estado, motivo pelo qual o órgão responsável pelo seu exercício não poderia ser superior aos demais. Para compreensão do debate entre Crisafulli e Mortati, especialmente sobre orientação política, ver Parisi (2009).

<sup>133</sup> Esse caráter de discricionariedade não se identifica com o direito administrativo. A discricionariedade administrativa apenas faculta ao administrador escolher o momento para agir ou reconhecer as circunstâncias de fato; já a discricionariedade do ato de governo é absoluta (MORTATI, 2000 [1931]). Costantino Mortati também se dedicou ao estudo do direito administrativo, mas essa não foi sua área de maior atuação. Suas principais obras nesse sentido foram *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge* e *Sulla discrezionalità dell'atto amministrativo e della legge*. Ainda, no volume III da obra *Raccolta di scritti* se encontra uma coletânea de pequenos textos intitulada *Problemi di diritto amministrativo* que reúne seus pensamentos sobre o tema. Para maiores dados, ver BERTI, Giorgio. Il pensiero di Mortati e l'amministrazione e CASSESE, Sabino. I controlli sulla pubblica amministrazione in Mortati. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990; e BERSANI, Carlo. Appunti su amministrazione e Costituzione in Costantino Mortati. In: GALIZIA, Mario (Org.). *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 2007.

responsável pela tutela da segurança interna e externa, pela direção da atividade parlamentar, pela disciplina das questões econômicas<sup>134</sup> e pela regulação da competência dos órgãos constitucionais<sup>135</sup> (MORTATI, 2000 [1931]). Assim, os encargos ordinários da função de governo perpassam vários setores da vida estatal. O *capo del governo* possui total autonomia e independência para exercer essas atribuições.

As competências analisadas até aqui comprovam sua função primordial de coordenação entre os vários poderes. Apesar do relevo dessas questões, uma outra chama muita atenção: Mortati atribui ao *capo* a promoção da unidade moral da nação<sup>136</sup>, necessária, segundo a concepção fascista, para ocorrer a verdadeira integração do Estado. Assim,

[...] a fusão das vontades desses órgãos supremos seria ao final infecunda se no agregado social, nos indivíduos ou nos grupos, se manifestasse a prevalência de impulsos egoísticos, a desunião, a incompreensão dos fins do Estado, ou o desligamento espiritual (MORTATI, 2000 [1931], p. 187)<sup>137</sup>.

Outras funções relativas à unidade moral estavam nos campos educativo – para uma formação moral e física dos jovens – e gerencial – vigilância e coordenação das instituições promotoras de atividades científicas e artísticas. Ambas as funções visavam ao desenvolvimento do sentimento nacional.

Como se viu, são incumbências ordinárias da função de governo coordenar os órgão autônomos do Estado, leia-se três

<sup>134</sup> Mortati (2000 [1931]) dedica parte de seu estudo à essa questão (*Capitolo IV, §8*).

<sup>135</sup> Quanto a disciplinar a atividade dos órgãos constitucionais, a tarefa do órgão de governo possui diferentes intensidades. A função jurisdicional, p. ex., tem pequena importância para os fins políticos do Estado, motivo pelo qual não necessita de grande intervenção. Por outro lado, o governo deve agir de forma mais incisiva na administração já que esta é a função específica de atuação direta das finalidades do Estado (MORTATI, 2000 [1931]).

<sup>136</sup> Essa característica aparece também no “*Commento*”, em que Mortati – recorde-se já na fase republicana – explica que a homogeneidade social é formada por “[...] *cittadini politicamente attivi di una concordanza di fondo in ordine ai valori ed agli interessi fondamentale*” (MORTATI, 1975, p. 9).

<sup>137</sup> Traduzido do original: “[...] *la fusione dei voleri di tali organi supremi sarebbe alla fine infeconda se nell’aggregato sociale, negli individui o nei gruppi, si manifestasse un prevalere di impulsi egoistici, la disunzione, l’incomprensione dei fini dello Stato, o comunque il distacco spirituale da essi*”.

poderes<sup>138</sup>, e se encarregar das relações internacionais do Estado. Extraordinariamente, a função de governo se ocupa das medidas de urgência<sup>139</sup>. É sobre esse ponto que se dedicarão as próximas linhas.

A atividade extraordinária de governo se dirige a

[...] satisfazer as exigências excepcionais e imprevistas do Estado, mediante a emissão de atos em derrogação da ordem normal das competências, quando não seja possível o recurso ao procedimento ordinário de formação, prescrito pelos mesmos. [...] a necessidade, que se coloca como fundamento da emissão de tais medidas de exceção, é um elemento não suscetível de uma predeterminação abstrata, mas tem caráter relativo [...] (MORTATI, 2000 [1931], p. 14)<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Reitera-se que os outros órgãos possuem potência jurídica inferior e estão diretamente subordinados ao *capo*. Veja-se em que medida isso acontece: “*Si è già avvertito come la molteplicità degli organi costituzionali non solo non esclude, ma postula la preminenza di uno di essi sugli altri e come tale preminenza, lungi dal potersi rappresentare in modo puramente formale, implica necessariamente l’attribuzione al suo titolare di un potere di ultima e più elevata decisione nel processo di autodeterminazione della volontà statale*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 218-219). Ainda que, como se verá adiante, o órgão de governo representado pelo *capo* possua poderes inenunciáveis – que vão desde a fixação da orientação política até a decisão de declarar o estado de exceção – Mortati tenta suavizar seu autoritarismo afirmando que “[...] *ammettere la necessità di un organo supremo non implica che la supremazia venga ad esso riconosciuta in virtù di un titolo preesistente allo Stato e indipendente dal riconoscimento da parte di questo. Neppure è necessario considerare l’organo supremo come fonte degli altri organi o come sfornito di limiti giuridici nel suo operare, o come solo partecipe della sovranità dello Stato, o come titolare in potenza di tutto il potere e limitato solo nell’esercizio di esso, e quindi competente ad assumere in proprio ogni attribuzione non espressamente conferita ad altri organi*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 22). Mortati admite que um poder sem amarras, com liberdade para tomar as decisões, seria prejudicial aos princípios fundamentais do Estado moderno, ainda que sua teoria demonstre um pensamento totalmente contrário a esse postulado.

<sup>139</sup> Sobre a posição de Mortati no período da Assembleia constituinte no que diz respeito ao estado de exceção, verificar CARLASSARE, Lorenza. *Stati d’eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990.

<sup>140</sup> Traduzido do original: “[...] *diretta a provvedere alle esigenze eccezionali ed improvvise dello Stato, mediante l’emissione di atti in deroga all’ordine normale delle competenze, allorché non sia possibile il ricorso al procedimento ordinario di formazione, prescrito per medesimi. [...] la necessità, la quale si pone a*

As medidas de urgência examinadas são as seguintes: caso de necessidade, estado de sítio, estado de guerra e perigo público. Os princípios sobre os quais se apoia o novo ordenamento deixam claro que o titular do direito de emanar normas no estado de exceção, em qualquer dos casos acima citados, é o órgão supremo<sup>141</sup>, como se vê:

Além do poder normativo do Governo, de caráter ordinário, é preciso considerar a atividade, legislativa na substância, atribuída ao Governo em caráter excepcional, sem limite de matéria e com absoluta eficácia formal, subordinadamente à condição da subsistência de uma necessidade urgente ou da necessidade de remover um perigo iminente (MORTATI, 2000 [1931], p. 133)<sup>142</sup>.

O momento da exceção, portanto, só pode ser determinado com vistas aos fins gerais e só pode ser declarado pelo órgão que designa esses fins:

A avaliação de tais circunstâncias [de exceção, de necessidade, etc.] está necessariamente relacionada com as exigências específicas do Estado, que resultam dos fins que se desejam alcançar em um determinado momento. Consequentemente, apenas o órgão que tem

---

*fondamento dell'emissione di tali provvedimenti di eccezione, è un elemento non suscettibile di una predeterminazione astratta, ma ha carattere relativo [...]”.*

<sup>141</sup> Com essa assertiva, Mortati se volta contra a *legge 31 dicembre 1926, n. 100* que regulamentava o decreto-lei e atribuía expressamente ao poder executivo a formulação de normas nos casos de necessidade. Conforme Mortati, essa só seria atribuição do executivo se ele possuísse a função suprema do Estado, ou seja, existe para ele uma conexão necessária entre o órgão competente para decretar a exceção e o tipo de ordenamento constitucional vigente. Nesse sentido: “[...] *com'è naturale, la manifestazione di volontà decisiva nella valutazione politica della necessità è quella del Capo del Governo, il quale solo possiede gli elementi per procedere all'esame del carattere di necessità di una determinata esigenza, di fronte ai fini della politica generale da lui fissati*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 140).

<sup>142</sup> Traduzido do original: “*Oltre al potere normativo del Governo, di carattere ordinario, v'è da considerare l'attività, anch'essa legislativa nella sostanza, attribuita al Governo in via eccezionale, senza limite di materia e con assoluta efficacia formale, subordinatamente alla condizione della sussistenza di un'urgente necessità o del bisogno di rimuovere un pericolo imminente*”.

como tarefa determinar as funções do Estado e harmoniza-las com toda a atividade estatal (de onde obtém o seu caráter de supremo) possui – como sua própria atribuição – o poder de declarar a subsistência da necessidade e atuar os consequentes atos de derrogação provisória do direito vigente (MORTATI, 2000 [1931], p. 135)<sup>143</sup>.

Um dos efeitos das medidas extraordinárias – que dependem de valoração discricionária do *capo* – é a derrogação das leis de ordem pública, inclusive as que regulam relações entre os indivíduos – o que demonstra a intervenção na vida particular dos indivíduos.

A magnitude dos poderes do *capo* pode ser verificada de forma similar em Schmitt – reconhecido como teórico do estado de exceção<sup>144</sup> – que atribui os poderes excepcionais ao soberano. Aliás, o soberano só possui esse título por ter o poder de instaurar o estado de exceção: “soberano não é aquele que cria a lei, mas aquele que suspende a lei”<sup>145</sup>.

Para Schmitt, norma e decisão são modos de ser e de se manifestar do ordenamento e cumprem a função de estabilizá-lo. Ambas encontram-se no âmbito jurídico; todavia, a norma vale para a situação de normalidade, mas na exceção o que vale é a

---

<sup>143</sup> Traduzido do original: “*La valutazione di siffatte circostanze è necessariamente in relazione con le particolari esigenze dello Stato, quali risultano dai fini che si intendono in un certo momento di conseguire. Ne deriva che solamente l'organo che ha come proprio compito di porre le finalità dello Stato e di coordinare a queste tutta l'attività statale (e trae appunto da esso il suo carattere di supremo) possiede – come attribuzione sua propria – il potere di dichiarare la sussistenza della necessità e attuare i conseguenti atti di deroga provvisoria al diritto vigente*”.

<sup>144</sup> Sobre o Estado de exceção, duas são suas obras principais: SCHMITT, Carl. *La Dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria* e Teologia política.

<sup>145</sup> O estudo conduzido por Giorgio Agamben (2004) pretende demonstrar que o estado de exceção se apresenta na política contemporânea como paradigma de governo. Resgatando com muita propriedade a teoria schmittiana, define o estado de exceção como: “[...] espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei” (AGAMBEN, 2004, p. 61). E ainda como: “[...] lugar em que a oposição entre a norma e a sua realização atinge a máxima intensidade. Tem-se aí um campo de tensões jurídicas em que o mínimo de vigência formal coincide com o máximo de aplicação real e vice-versa. Mas também nessa zona extrema, ou melhor, exatamente em virtude dela, os dois elementos do direito mostram sua íntima coesão” (AGAMBEN, 2004, p. 58).

decisão da autoridade soberana (SÁ, 2012). Em assonância com o pensamento schmittiano:

[...] cada ordem baseia-se numa decisão, e o conceito de ordem jurídica, aplicado como algo natural, também contém em si mesmo a oposição dos dois diferentes elementos do jurídico. Até mesmo a ordem jurídica, como toda ordem, baseia-se numa decisão e não numa norma (SCHMITT, 2006, p. 90).

O papel fulcral da decisão soberana é comprovado quando o autor afirma que ela cessa a exceção e faz ressurgir a ordem normativa<sup>146</sup> – que traz consigo a normalidade e a aplicabilidade das regras de Direito.

Assim que essa condição [Estado de exceção] se instala, torna-se claro que o Estado continua existindo, enquanto o direito recua. Como o Estado de exceção ainda é algo diferente da anarquia e do caos, no sentido jurídico a ordem continua subsistindo, mesmo sem ser uma ordem jurídica. A existência do Estado mantém, nesse caso, uma indubitável superioridade sobre a validade da norma jurídica. A decisão liberta-se de qualquer ligação normativa e torna-se, num certo sentido, absoluta. No caso da exceção, o Estado suspende o direito em função de um, por assim dizer, direito à autopreservação. Os dois elementos do conceito “ordem jurídica” chocam-se entre si e provam sua independência conceitual. Como no caso normal, em que o momento independente da

---

<sup>146</sup> O caráter de temporalidade do estado de exceção também é mencionado por Mortati (2000 [1931], p. 146-147): “[...] *le ordinanze da emettere durante lo stato di eccezione derogativo al diritto comune, trasferiscono al Governo la pianezza del potere legislativo, con la sola limitazione naturalmente che si tratti di materia suscettibile di una regolamentazione provvisoria, poiché è appunto la temporaneità delle norme eccezionali e il ritorno, ipso iure, del precedente ordinamento al cessare dello stato di assedio, che distingue tale stato da quello che può sorgere in seguito ad una rivoluzione o ad un colpo di Stato [...] il decidere sulla convenienza di ritornare al regime del diritto ordinario implica la stessa valutazione di carattere politico, che si è vista necessaria per la dichiarazione*” (grifo nosso).



decisão pode ser reduzido a um mínimo, no caso da exceção a norma é eliminada [...] A exceção é o que não se pode acrescentar, ela subtrai-se à constituição geral, mas ao mesmo tempo revela um elemento formal jurídico específico, em sua pureza absoluta, que é a decisão (SCHMITT, 2006, p. 92).

Nesse passo, pode-se dizer que o poder de decisão do soberano é ilimitado, isto é, capaz de suspender toda a ordem vigente quando identificar uma situação de ameaça e restabelecê-la quando cessar o motivo excepcional (SÁ, 2012). Tão logo declarado o Estado de exceção, a ordem jurídica é suspensão, mas a ordem estatal permanece<sup>147</sup>.

A esse respeito, Mortati apresenta uma crítica a Schmitt: a decisão soberana é irracional<sup>148</sup>, uma vez que se coloca fora do Direito e ao mesmo tempo anterior ao seu surgimento. Isso é impensável para Mortati que considera que a decisão deriva da sincronia entre Direito e política. Ele acredita no “[...] reconhecimento jurídico da organização que, qualificando nesta a normatividade, confere-lhe durabilidade, estabilidade, concretude, efetividade no tempo. A decisão é interna à complexidade da Constituição material” (CATANIA, 2001, p. 120) (grifo nosso)<sup>149</sup>.

Para Mortati a decisão da força política dominante é tomada com base na Constituição material, ou seja, é a Constituição que sustenta a decisão; segundo ele, para Schmitt

<sup>147</sup> A existência do Estado para além do Direito – o que remete ao Estado de exceção – é inconcebível tanto em Romano quanto em Mortati. Como se viu anteriormente, o Estado e a ordem jurídica nascem no mesmo momento, não existe um sem o outro.

<sup>148</sup> A irracionalidade da decisão é refutada pelo próprio Schmitt quando diz que, embora a ordem jurídica possa ser afastada, tal afastamento não importa no caos, na anarquia. Existe a ordem – a decisão se dá nesse contexto – ainda que não seja a ordem jurídica, da normalidade, como se verá mais à frente. Sobre o tema da justificação racional em Schmitt, consultar SÁ, Alexandre Franco de. Sobre a justificação racional do poder absoluto: racionalismo e decisionismo na teologia política de Carl Schmitt. Revista Filosófica de Coimbra, Coimbra, n. 23, p.157-180, 2003. Disponível em: <[http://www.uc.pt/fluc/dfci/publicacoes/sobre\\_a\\_justificacao\\_racional](http://www.uc.pt/fluc/dfci/publicacoes/sobre_a_justificacao_racional)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

<sup>149</sup> Traduzido do original: “[...] *necessario riconoscimento giuridico dell'organizzazione che qualificando in essa la normatività le conferisce durevolezza, stabilità, concretezza, effettività nel tempo. La decisione è interna alla complessità della Costituzione materiale*”.

ela se assenta no comando pessoal da decisão soberana, o que expressa grande carga de subjetividade.

Para Schmitt, então, o Estado<sup>150</sup> se encontra acima da Constituição. Na teoria de Costantino Mortati, o Estado continuará a ser soberano somente se for “[...] capaz de assumir a condição de expressão coerente de uma referência fundamental, deduzida da própria comunidade e traduzida em princípios e em normas constitucionais” (FIORAVANTI, 2012, p. 108).

Seguindo o mesmo viés, Mortati acredita que os poderes de exceção estão subordinados ao Direito, ou seja, inserem-se no ordenamento jurídico positivo “[...] pois a necessidade que o funda age como fonte autônoma de direito” (AGAMBEN, 2004, p. 38), isto é, estão limitados pela própria ordem. Schmitt, por sua vez acredita que a decisão suspende a ordem normativa<sup>151</sup>.

Em síntese, o que Schmitt quer expressar é a autoridade do soberano como criadora da ordem normativa – que ao mesmo

---

<sup>150</sup> Cumpre observar que o Estado, na visão de Schmitt é auto-organização da sociedade, entidade específica e concreta de um povo que “[...] se modificou por completo, na medida em que aquela construção dual entre Estado/sociedade e governo/povo perdeu sua tensão e o Estado legiferante chegou ao fim, uma vez que agora se torna a "auto-organização da sociedade". Cai, com isso, como já mencionado, a diferenciação até agora sempre pressuposta entre Estado e sociedade, governo e povo, pelo que todos os conceitos e instituições construídos sobre esta pressuposição (lei, orçamento, autonomia administrativa) tornam-se novos problemas. A sociedade transformada no Estado toma-se um Estado econômico, Estado cultural, Estado assistencial, Estado preocupado com o bem-estar social, Estado fornecedor da previdência social, o Estado transformado na auto-organização da sociedade e que, dessa forma, no caso, não mais pode ser separado dela, toma todo o social, i.e., o que diz respeito à convivência entre os homens” (SCHMITT, 2007, p. 115). Ainda, “[...] a sociedade que se auto-organiza no Estado está a caminho de passar do Estado neutro, do liberal século XIX, para um Estado potencialmente total. Essa violenta mudança pode ser construída como parte de um desenvolvimento dialético que decorre em três estágios: do Estado absolutista dos séculos XVII e XVIII, passando pelo Estado neutro, do liberal século XIX, para o Estado total da identidade entre Estado e sociedade” (SCHMITT, 2007, p. 116-117).

<sup>151</sup> Aqui se faz referência a reflexão relevante levantada por Agamben (2004, p. 39): “A simples oposição topográfica (dentro/fora) implícita nessas teorias parece insuficiente para dar conta do fenômeno que deveria explicar. Se o que é próprio do estado de exceção é a supressão (total ou parcial) do ordenamento jurídico, como poderá essa suspensão ser ainda compreendida na ordem legal? Como pode uma anomia ser inscrita na ordem jurídica? E se, ao contrário, o estado de exceção é apenas uma situação de fato e, enquanto tal, estranha ou contrária à lei; como é possível o ordenamento jurídico ter uma lacuna justamente quanto a uma situação crucial?”.

tempo pressupõe agir não em cenário de caos ou anarquia, mas sempre dentro de uma ordem, ainda que a ordem normativa esteja suspensa – e como elemento de estabilidade. Infere-se, então, que a *Constituição nasce da própria decisão política fundamental do soberano* – titular do poder constituinte. No mesmo sentido, em Mortati, *a decisão política do partido dominante é agente criador da Constituição*. Posto isso, é possível verificar que, para ambos, a Constituição é fruto de uma decisão política<sup>152</sup>.

Ambas as decisões fazem parte de um cenário ordenado, isto é, possuem uma ordem atrás de si que as sustenta – embora em Schmitt essa ordem não seja jurídica. A diferença é que em Mortati a decisão é condicionada a determinados valores históricos pré-existentes, enquanto em Schmitt não há essa exigência valorativa<sup>153</sup>.

Em suma, o que deve ficar claro é que Schmitt, ao seu modo, também acredita na “materialidade” da Constituição expressada pela decisão soberana – declara-a como a “verdadeira Constituição” – e lhe atribui uma força incalculável, na medida em que pode se voltar contra a Constituição formal degenerada pela dinâmica destrutiva dos interesses fracionários.

Todas as funções do *capo*, para Mortati, penetram na estrutura da sociedade sem anular a espontaneidade, concretizando uma unidade viva e substancial e não meramente formal. O único limite do *capo* são os fins do Estado.

### 1.5.2 Órgãos auxiliares: re e gran consiglio del fascismo

O *re* (rei) é apenas figura simbólica – que representa continuidade e tradição<sup>154</sup> – com encargo de cumprir

---

<sup>152</sup> Convém mencionar rapidamente o conceito de Constituição que Schmitt elabora em sua “Teoria Constitucional” (1928), por se aproximar da Constituição material de Mortati. Segundo ele, dentre os vários conceitos possíveis – absoluto, relativo, positivo e ideal – o conceito genuíno de Constituição é aquele positivo, que significa decisão consciente do soberano derivada da unidade política concreta (SCHMITT, 1996).

<sup>153</sup> Schmitt dedica o ensaio “A tirania dos valores”, escrito na década de 60, para tratar do assunto. Destaca-se, ainda, que ele não pretende compor uma teoria desligada do mundo, “pura”, “estática”: a decisão schmittiana está inscrita na história.

<sup>154</sup> Convém relembrar a concepção de história de Mortati, que se identifica com uma corrente continuísta. Em várias passagens de suas obras se pode notar essa tendência, como p. ex., no fragmento onde afirma que a revolução fascista foi “[...]”

formalidades mediante rubrica. Na prática não possui um posto de relevo no novo ordenamento constitucional, a não ser pelo fato de escolher o *capo*<sup>155</sup>. O *re* tem o poder de escolher para *capo del governo* a pessoa que ele repute idônea a interpretar as exigências coletivas e guiar a atividade do Estado. O *re* também confere ao *capo* uma grande autonomia para agir de acordo com a orientação política.

A permanência da figura real<sup>156</sup> na organização do governo de Mortati, mostra um compromisso diárquico entre a monarquia e o fascismo.

[...] o ato de nomeação aparece como manifestação mais alta em relação aos demais órgãos do Estado. O critério ao qual o Rei deve se ater ao realizar a escolha não pode mais consistir na pura e simples revelação da entidade numérica das forças políticas do país, que resulta do mecanismo eleitoral, mas na avaliação intrínseca da sua capacidade de entender e atuar o interesse geral, e, antes disso, na apreciação das exigências gerais do Estado em um determinado momento e da direção a seguir para satisfazê-las (MORTATI, 2000 [1931], p. 87)<sup>157</sup>.

---

*una prosecuzione dello sviluppo storico, di cui il regime parlamentare ha costituito una fase: un superamento di questo, non una negazione*" (MORTATI, 2000 [1931], p. 80) e na passagem onde trata da posição conferida ao *capo* pela legislação: "[...] si può dire attuata la fase conclusiva dello svolgimento storico, attraverso il quale è passato tale organo" (MORTATI, 2000 [1931], p. 98).

<sup>155</sup> Pelo simples fato de escolher o *capo del governo*, Mortati atribui ao *re* uma posição de supremacia com relação aos outros órgãos. Contudo, essa asserção parece meramente retórica, considerando o poder supremo e limitado do *capo* e a posição secundária e limitada do *re*, como será melhor explicado em linhas posteriores.

<sup>156</sup> Os contornos do cargo real são tratados indiretamente pela *legge 24 dicembre 1925, n. 2263*, citada inúmeras vezes pelo autor. Além de atribuir ao *re* a nomeação do seu governo e conferir o poder de revogação, traz o princípio da distinção orgânica de competência entre o *re* e seu governo. Para além disso tem um conteúdo mais vasto que engloba as relações entre executivo e legislativo, p.ex.

<sup>157</sup> Traduzido do original: "[...] l'atto di nomina appare come manifestazione più alta rispetto agli altri organi dello Stato. Il criterio al quale il Re deve attenersi nel proceder alla scelta non può più consistere nella pura e semplice rivelazione della entità numerica delle forze politiche del paese, quale risulta dal meccanismo elettorale, ma nella valutazione intrínseca della loro capacità ad intendere ed

Mortati esclarece que a livre iniciativa do *re* na escolha do *capo del governo* não pode ser apenas expressão de uma vontade pessoal, pois seria arbitrária, sendo assim deve ser observado um limite material: observância das finalidades gerais do regime (MORTATI, 2000 [1931], p. 88).

O soberano exercia certo tipo controle político sobre o *capo*<sup>158</sup> e – mesmo que a lei não exigisse intervenção formal do *re* – deveria ser informado das medidas tomadas por ele<sup>159</sup>. Essa obrigação derivava da relação de confiança que deveria subsistir entre os dois órgãos (MORTATI, 2000 [1931]).

A função suprema de integração do Estado se divide, assim, entre *re* e *capo*. Ambos representam o Estado, mas com títulos e funções diversas. O *re* garante a continuidade da vida do Estado mesmo diante das mudanças políticas e ao *capo* cabe a unidade do governo em determinada situação política contingente.

O *gran consiglio del fascismo* (grande conselho do fascismo) é o conselho técnico privado do *capo*. A legislação da época sugere a superioridade desse órgão dentro do regime<sup>160</sup>.

Contudo, para Mortati, referido órgão assume posição de supremacia unicamente em sentido político – uma vez que é também órgão supremo do partido único<sup>161</sup> – ou seja, mantém-se em momento preparatório a formação da vontade estatal. Isso porque, para ser considerado juridicamente supremo, o órgão deve gozar de dois poderes: ação de iniciativa e declaração de vontade capaz de vincular os outros órgãos e de alterar o

*attuare l'interesse generale, e prima ancora, nell'apprezzamento delle esigenze complessive dello Stato in un determinato momento e dell'indirizzo da seguire per soddisfarle*".

<sup>158</sup> Caso discorde de alguma medida tomada o *re* pode apelar para a mudança do *capo*.

<sup>159</sup> Esse ponto de vista pode ser confirmado na seguinte passagem: “*Vi è infatti un vero e proprio obbligo giuridico nel Capo del Governo di tenere costantemente edotto il Sovrano, non solo delle linee generali, secondo le quali egli intendere svolgere la sua politica, ma anche dei singoli concreti provvedimenti*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 98).

<sup>160</sup> Como se lê no art. 1º da *legge 9 dicembre 1928*, n. 2693: “O *Gran Consiglio del fascismo* é órgão supremo que coordena e integra todas as atividades do Regime originadas da revolução de outubro de 1922”. Tal lei é citada inúmeras vezes pelo autor. Seu conteúdo é dirigido à formação, função e atividade do *gran consiglio*.

<sup>161</sup> No mesmo sentido verificar Mortati (1972 [1941]).

ordenamento jurídico, atribuições do *capo del governo* (MORTATI, 2000 [1931], p. 111).

Por isso, dentre os órgãos da função de governo o *capo* possui função ativa, ou seja, emite manifestação de vontade vinculante enquanto o *gran consiglio* possui função meramente consultiva.

Nem mesmo a tarefa de sugerir nomes para o cargo de *capo* vincula a escolha do *re*, pois sua decisão é discricionária<sup>162</sup>. A atividade do *gran consiglio* se esgota com a apresentação da lista de nomes, ou seja, possui uma posição de subordinação com relação aos outros órgãos do governo.

O *gran consiglio*<sup>163</sup> seria “[...] uma síntese colegial das várias organizações do Estado a ser colocada ao lado da síntese pessoal do Estado, que se concretiza na pessoa do Rei” (MORTATI, 2000 [1931], p. 111)<sup>164</sup>. A função desse órgão era apresentar pareceres sobre questões políticas e sobre leis constitucionais<sup>165</sup>.

A legislação fascista dispunha que o *gran consiglio* deveria representar as principais instituições do Estado e da

---

<sup>162</sup> Interessante mencionar que o *re* não estava obrigado, pela legislação vigente, a escolher o *capo del governo* dentre os membros do partido fascista: “*Basta pertanto che la persona prescelta si muova nell’ambito delle generali direttive del Regime*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 91).

<sup>163</sup> Conforme disposição legal, o órgão é constituído por uma assembleia de representantes das principais entidades, como se nota: “*Articolo 4 - Sono membri del Gran Consiglio per un tempo illimitato: 1° i quadrumviri della Marcia su Roma; 2° coloro che, per la loro qualità di membri del Governo abbiano fatto parte del Gran Consiglio per almeno tre anni; 3° i Segretari del Partito Nazionale Fascista usciti di ufficio dopo il 1922. Articolo 5 - Sono membri del Gran Consiglio a cagione delle loro funzioni e per tutta la durata di queste: 1° il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati; 2° i Ministri Segretari di Stato; 3° il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio; 4° il Comandante generale della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale; 5° i membri del Direttorio del Partito Nazionale Fascista; 6° il Presidente dell’Accademia d’Italia e il Presidente dell’Istituto fascista di cultura; 7° il Presidente dell’Opera nazionale Balilla; 8° il Presidente del Tribunale speciale per la difesa dello Stato; 9° i Presidenti delle Confederazioni nazionali fasciste di sindacati legalmente riconosciute; 10° il Presidente dell’Ente nazionale per la cooperazione*”.

<sup>164</sup> Traduzido do original: “[...] una sintesi collegiale delle varie organizzazioni dello Stato da porre accanto alla sintesi personale dello Stato, concretantesi nella persona del Re”.

<sup>165</sup> Conforme Articolo 1 da legge 2693: “[...] Esso [gran consiglio] ha funzioni deliberative nei casi stabiliti dalla legge, e dà inoltre, parere su ogni altra questione politica, economica o sociale di interesse nazionale, sulla quale sia interrogato dal Capo del Governo”.

sociedade<sup>166</sup>. Ocorre que, para Mortati, esse critério está a cargo discricionário do *capo del governo* e depende totalmente da sua livre iniciativa quando da nomeação dos membros.

O *capo* preside o *gran consiglio*, além de ter poderes amplos no modo de formação – com a livre nomeação e revogação dos cargos dos ministros<sup>167</sup>- e na direção dos trabalhos deste colegiado, pois, o convoca e fixa a ordem do dia.

Mortati também se dedica ao tema do *gran consiglio* no excerto intitulado “*Sulle attribuzioni del gran consiglio del fascismo*”<sup>168</sup>, escrito no ano de 1941. Nesse texto, pode-se verificar uma mudança significativa de pensamento no que diz respeito à relevância e dimensão do poder do *gran consiglio*. Um aspecto que se pode ressaltar é a participação deste na formação da orientação política, que o transforma em órgão ativo nas decisões políticas – e não meramente consultivo. Também realiza juízo de conveniência na emanção de leis constitucionais, por meio da emissão de pareceres sobre os projetos de lei (MORTATI, 1941b, p. 7). Daí se segue que

[...] a intervenção do *gran consiglio* se expressa em atos de vontade, que se

---

<sup>166</sup> Consoante o disposto no *articolo 6* da *legge 2693*: “*La qualità di membro del Gran Consiglio alle persone indicate nei tre precedenti articoli è riconosciuta con decreto Reale, su proposta del Capo del Governo. Con le stesse forme, il riconoscimento può essere, in ogni tempo, revocato*”. Isso quer dizer que o *capo* propõe o nome do membro e o *re* apenas confirma a sua escolha. Outra passagem que demonstra seu extenso poder é aquela do *articolo 7*: “*Possono, con decreto del Capo del Governo, essere nominati membri del Gran Consiglio, per la durata di un triennio, e con facoltà di conferma, coloro che abbiano bene meritato della Nazione e della causa della Rivoluzione Fascista. Con le stesse forme, la nomina può essere, in ogni tempo, revocata. Il Capo del Governo ha, altresì, facoltà di chiamare a partecipare ai lavori del Gran Consiglio, per determinati argomenti, persone particolarmente competenti nelle questioni sottoposte al suo esame*” (grifo nosso). Em suma, a escolha dos membros do *gran consiglio* está completamente ligada a vontade do *capo*.

<sup>167</sup> Não há limitação ao número de ministros. Isso possibilita ao *capo del governo* modificar a qualquer momento fisionomia política do *gran consiglio*.

<sup>168</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre o *gran consiglio*, consultar MORTATI (1941b). Nesse texto, Mortati se posiciona de forma rigorosa contra a disposição do *articolo 1* da *legge 2693* que dispõe sobre o modo de formação e atuação do *gran consiglio*. Segundo ele, a modéstia das disposições positivas não alcançou a real importância desse órgão, ao passo que, como órgão constitucional, possui índole jurídica e vincula de forma obrigatória os órgãos estatais. O autor escreveu esse texto para demonstrar a participação ativa do *gran consiglio*. Para uma análise da época, com a qual Mortati concorda parcialmente, ver: DI RUFFA, Biscaretti. *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*. Milano: Giuffrè, 1940.

fundem harmoniosamente com os atos emitidos pelo Governo, e este adquire valor de elemento constitutivo, não de simples requisito extrínseco de validade, para a formação dos projetos de variação da constituição [...] a necessidade da concordância entre as vontades dos dois órgãos citados acima faz surgir uma presunção em favor da conformidade do parecer ao projeto (MORTATI, 1941b, p. 8)<sup>169</sup>.

É certo que o *capo*, até então considerado o único órgão verdadeiramente ativo e operante em modo autônomo, não perde centralidade, pois, como se viu, é o presidente do órgão supracitado. Contudo, de acordo com as observações feitas, o posicionamento final de Mortati sobre o tema é que o *gran consiglio* é o órgão supremo do Estado fascista, devido à sua capacidade representativa, como se viu em linhas anteriores.

Após explicar a função de governo e seus órgãos, Mortati encerra sua teoria enquadrando a forma constitucional do regime fascista como monarquia<sup>170</sup>. É aí que ele cria uma nova espécie de monarquia, diferente da monarquia constitucional: o regime do *capo del governo* (MORTATI, 2000 [1931]). Nele, se despersonalizou a ação real e se transferiu ao *capo* os meios de ação do Estado, pois ele “[...] estando em contato com as forças sociais, demonstra-se, ao longo do tempo, mais apto a interpretar as necessidades” (MORTATI, 2000 [1931], p. 222)<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> Traduzido do original: “[...] *l'intervento del G.C si esprime in atti di volontà, i quali si fondono armonicamente con quelli emessi dal Governo, ed esso acquista valore di elemento costitutivo, non di semplice requisito estrinseco di validità, per la formazione dei progetti di variazione della costituzione [...] la necessità della concordanza fra le volontà dei due organi sopra ricordati fa sorgere una presunzione in favore della conformità del parere al progetto*”.

<sup>170</sup> Essa visão se depreende do trecho: “[...] *è al Re (cioè ad una persona fisica non legata da rapporti di rappresentanza con collettività particolare) che compete il potere di suprema decisione politica*” (MORTATI, 2000 [1931], p. 220). Portanto, o regime é, seguramente, monárquico. No entanto, não custa ressaltar que esse poder de suprema decisão é apenas retórico – para manter a “tradição” – pois ele foi transferido ao *capo* pelo novo regime, restando àquele a tarefa de indicar uma pessoa ao cargo.

<sup>171</sup> Interessante observar nessa passagem a imagem atribuída ao *capo* de uma figura acessível, carismática, próxima do povo. Traduzido do original: “[...] *stando in contatto con le forze sociali, si dimostri, di volta in volta, più idoneo ad interpretarne le necessità*”.



Como se constata, o nascimento desse novo modelo – *regime del capo del governo* – representou uma ruptura com o regime parlamentar e com as tradicionais classificações do direito constitucional. Dentro desse regime, qual era a importância da Constituição, segundo Mortati? É o que será explorado no próximo item.

## 1.6 O CONTEÚDO MATERIAL DA CONSTITUIÇÃO COMO ELEMENTO UNIFICANTE DO ESTADO

O conceito de Constituição material foi criado por Mortati, em nome e substância, e foi o motivo de seu título de maior constitucionalista italiano da primeira metade do séc. XX<sup>172</sup>.

A raiz do conceito pode ser percebida já na sua obra “*L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*” de 1931, mas aparece como centro de discussão apenas em 1940, com “*La costituzione in senso materiale*”.

Nessa obra, Mortati faz um trabalho amplo e detalhado, rico em argumentações, com o intuito de explicar a essência do Direito Constitucional.

Em primeiro lugar, destaca a juridicidade da Constituição material:

Essa constituição originária, da qual se fala, deve ser considerada não pressuposto ou substrato da jurídica, mas ela própria como tal, ou melhor, jurídica por excelência, pois é dela que se obtém o critério para poder imprimir o caráter da juridicidade a todo o sistema dos atos sucessivos, através dos quais se desenvolve (MORTATI, 1998 [1940], p. 74)<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Para uma ideia atual de como o tema é visto na Itália, verificar: La dottrina della Costituzione materiale e la attuale scienza del Diritto costituzionale in Italia. In: BOGNETTI, Giovanni. Costantino Mortati e la Scienza del diritto. *Quaderni Costituzionali*, [s.l.], n. 4, p.803-894, 2011. Società Editrice Il Mulino. <http://dx.doi.org/10.1439/36122>.

<sup>173</sup> Traduzido do original: “*Questa costituzione originaria, della quale si parla, è da ritenere pertanto non presupposto o sostrato di quella giuridica, ma essa stessa tale, anzi giuridica per eccellenza, in quanto è quella dalla quale è da trarre il criterio per potere imprimere il carattere della giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi, attraverso i quali si svolge*”.

Com isso, Mortati rejeita a atribuição de caráter político ou sociológico à Constituição material. Apesar de utilizar elementos sociológicos – quando diz que a Constituição pressupõe uma homogeneidade relativa de desejos, interesses e sentimentos da sociedade – e elementos políticos – quando atribui a estes a atividade de escolha dos fins do Estado e mais, quando afirma que é a força política dominante que cria a ordem constitucional – reconhece ser a sua Constituição, sobretudo, jurídica<sup>174</sup>.

De acordo com Mortati dois elementos compõem o conteúdo da Constituição: a) elemento instrumental e b) elemento material.

O elemento instrumental é o partido político. Como já visto, as forças políticas dominantes – que superaram o processo de diferenciação – identificam-se no partido político único<sup>175</sup>. É ele, portanto, o portador da Constituição em sentido material, o sujeito do qual emana a Constituição material. No entendimento de Fioravanti (1993, p. 212), é o partido político:

[...] que permite pensar na constituição em sentido material como um lugar de pluralidade e competição, e, ao mesmo tempo, como um lugar de escolhas de princípio que conferem, respectivamente, forma e unidade às instituições, impedindo ainda que possam cultivar a aspiração de ser

---

<sup>174</sup> Em todo esse contexto, Mortati demonstra sua qualidade de jurista atento aos fatos e à dinâmica sócio-política, mas também coerente na defesa do Direito.

<sup>175</sup> Os elementos da teoria constitucional de Mortati sofreram nuances durante sua trajetória acadêmica. Segundo Fioravanti, a doutrina do partido político teve dois vieses “[...] *c'è un mutamento nella concezione fondamentale del partito politico che viene tematizzato in Italia attraverso la dottrina costituzionale degli anni trenta e quaranta, e che trova poi un importante momento di verifica nei lavori della Costituente, circa la sua applicabilità ad un regime democratico come quello che stava nascendo*” (FIORAVANTI, 2004, p. 70). Nas palavras de Grossi (1990, p. 04) “[...] a centralidade da ideia de constituição material virá novamente a se enaltecer também nos primórdios da experiência política democrática, enquanto a ideia de partido – revista e adaptada ao novo clima pluralista – continuará mantendo sua velha função de protagonista”. Essa mudança de pensamento pós-48, pode ser verificada no texto “*Concetto e funzione dei partiti politici*” (1949) recém republicado. Ao elencar as características específicas dos partidos políticos, Mortati coloca entre elas a pluralidade. O que significa dizer que “[...] *la formazione della volontà comune è intesa come la risultante del dibattito fra concezione contrastante e si attua attraverso l'alternarsi al governo dello Stato di quelle forze politiche che di volta in volta sono investite del potere dal suffragio popolare, secondo il principio maggioritario*” (MORTATI, 2015 [1949], p. 8).

expressão orgânica de uma unidade pressuposta, mas que possam se reduzir à mera reprodução das relações de poder de fato existentes na sociedade civil e política<sup>176</sup>.

O elemento material<sup>177</sup> é constituído pela ideia ou escopo que reúne os interesses demarcados pelo Estado. O que significa dizer que “Os princípios e os valores situados na base da vida concreta do Estado representam a sua Constituição material” (BOGNETI, 2011, p. 811)<sup>178</sup>. Ainda, é a Constituição material que determina

[...] a forma de estado e a inseparável forma de governo, próprias do ordenamento (os fins políticos que dispõem, de um lado, o sistema das relações entre aparato autoritário e sociedade civil e de outro a organização interna do aparato autoritário, na medida em que o tipo de organização pré-escolhido é considerado imprescindível para a atuação dos fins pré-escolhidos). A constituição material é o fundamento real do ordenamento jurídico considerado no seu conjunto: o que lhes confere legitimidade – ou seja, validade à sua pretensão de ser obedecido – na consciência da classe dirigente e do povo em geral (BOGNETI, 2011 p. 811-812)<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> Traduzido do original: “[...] che consente di pensare alla costituzione in senso materiale come ad un luogo della pluralità e della competizione, ma anche, nello stesso tempo, come ad un luogo di scelte di principio che conferiscono alle istituzioni forma ed unità, rispettivamente impedendo che queste ultime possano ancora coltivare l’aspirazione ad essere organica espressione di un’unità presupposta, ma anche che possano ridursi a mera riproduzione dei rapporti di potere di fatto esistenti nella società civile e politica”.

<sup>177</sup> Importa sublinhar que o elemento material é elástico, pois permite adaptações segundo as necessidades da vida social dinâmica.

<sup>178</sup> Traduzido do original: “I principi e i valori posti di fatto alla base della vita concreta dello Stato rappresentano la sua Costituzione materiale”.

<sup>179</sup> Traduzido do original: “[...] la forma di stato e la congiunta forma di governo proprie dell’ordinamento (i fini politici che predispongono da un lato il sistema dei rapporti tra apparato autoritario e società civile e dall’altro lato l’organizzazione interna dell’apparato autoritario, nella misura in cui il tipo di organizzazione prescelto viene considerato imprescindibile per l’attuazione dei fini prescelti). La costituzione materiale è il fondamento reale dell’ordinamento giuridico preso nel suo insieme:

Da análise do positivismo sociológico romaniano – faz-se um aparte –, pode-se inferir que Constituição material é sinônimo de instituição, como se observa no trecho abaixo:

[...] tecnicamente esta palavra é entendida como sinônimo de organismo ou corpo social, ou seja, de instituição, tendo uma estrutura, uma ordem, um status, uma organização mais ou menos estável e permanente, que reduz à unidade os elementos que o compõe conferindo-lhes individualidade e vida própria. A parte fundamental e essencial de tal estrutura, aquela na qual se apoiam todas as demais partes, que, portanto, a pressupõe, assim como aquela que lhe representa o primeiro arcabouço e os principais suportes, denomina-se “Constituição”, em um dos significados, o material ou substancial, no qual esta palavra é empregada (ROMANO, 1977, p. 03) (grifo nosso).

Com essa descrição, nota-se que Romano enaltece uma “Constituição material” muito antes de existir um conjunto de normas<sup>180</sup>. Com isso, demonstra a natureza social da Constituição e se aproxima da concepção mortatiana.

O conceito de instituição – marca elementar da teoria romaniana – é assim explicado: instituição é “[...] todo ente ou corpo social” (ROMANO, 2008, p. 83).

Romano defende, ainda, uma perfeita identidade entre instituição, ordenamento jurídico e Direito<sup>181</sup>. Assegura que o

---

*ciò che gli conferisce legittimità – ossia validità alla sua pretesa di essere obbedito – nella coscienza della classe dirigente e del popolo in generale”.*

<sup>180</sup> Romano deixa claro seu recorte antinormativista na seguinte passagem: “[...] o direito, antes de ser norma, antes de se referir a uma simples relação ou a uma série de relações sociais, é organização, estrutura, atitude da mesma sociedade em que é vigente e que para ele se constitui como unidade, como um ser existente por si mesmo” (ROMANO, 2008, p. 78).

<sup>181</sup> Partindo dessa premissa, frisa a existência da pluralidade de ordenamentos jurídicos, considerando que cada instituição corresponde a um ordenamento e que no interior de um mesmo território, sujeito a um só poder político, pode viver uma pluralidade de ordenamentos. Segundo Romano (2008, p. 78): “Todo

ordenamento é um “todo vivo”, um organismo que tem força própria diferente da força individual das normas.

Eis um ponto de convergência entre Mortati e Romano: ambos acreditam num Direito anterior à positivação estatal, num Direito ligado à ideia de movimento<sup>182</sup>. A peculiaridade de Mortati é que este entende que o constitucionalista não pode tomar como base da sua investigação a população, a nação ou a comunidade entendidas como entidades indistintas e contrapostas ao Estado; deve partir de uma situação histórica concreta onde já ocorreu o processo da diferenciação, isto é, já foi definido o grupo que exerce poder sobre os demais.

Em Romano, também não é o Estado que cria o Direito através de suas normas<sup>183</sup>; Direito e Estado nascem ao mesmo tempo, são equivalentes. Recorde-se que havendo ordem, há instituição, há direito, automaticamente. Assim, a partir do momento em que houve uma determinada forma de organização, surge a instituição chamada Estado – que, como instituição, é também Direito.

O pluralismo romaniano reconhece qualquer instituição como Direito. Dessa forma, o partido político em Romano é visto como mais uma instituição, ao lado de outras. Mortati, por sua vez, ainda que reconheça em certa medida o pluralismo social, considera que para se traduzir em Direito – em Constituição material – deve passar pelo filtro unificador do partido. Essa é, talvez, a maior divergência entre as teorias dos dois autores.

---

ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico. Existe entre os dois conceitos uma equação necessária e absoluta”.

<sup>182</sup> Esse traço teórico demonstra a crítica compartilhada ao contratualismo, que ficará mais evidente em linhas ulteriores.

<sup>183</sup> Romano explica claramente que a fonte primeira do Direito é a “necessidade” que surge das forças sociais e do fato concreto. Considerando as normas jurídicas como expressão da “necessidade” trazida e consagrada em um ato por meio do exercício da função do legislador, ela é considerada válida tão somente se for expressão da realidade social. Essa necessidade também é limitadora da atividade legislativa. Romano considera que a função legislativa é mediadora e não criadora, pois apenas declara o Direito conforme a necessidade social. Nesse sentido, se o legislador cria uma norma não motivado por uma necessidade, ele provoca um rompimento entre a realidade social e a norma jurídica.

### 1.6.1 Forma e conteúdo da Constituição

A Constituição material era entendida por Mortati como um sistema de valores e de exigências históricas que fundamentam a Constituição formal. Ou seja, a origem, a justificação e o parâmetro interpretativo da Constituição formal.

Essa dupla relação conduz a uma importante distinção a ser feita para compreensão da construção mortatiana: aquela entre Constituição formal e Constituição material. Segundo Mortati (1998 [1940], p. 07):

[...] o critério de distinção entre os aspectos formal e material da constituição se apresenta de modo heterogêneo em relação ao que se propõe para a análoga distinção no campo das demais atividades estatais. Enquanto uma se deduz geralmente da particular natureza jurídica dos atos, mediante os quais são exercitadas, a outra se baseia exclusivamente na matéria, no sentido das meras relações estabelecidas como objeto da regulamentação<sup>184</sup>.

À Constituição formal, entendida como um complexo de normas que definem os princípios fundamentos de um ordenamento jurídico, Mortati contrapõe o corpo social. O elemento social é fundamental para o Direito e não a norma.

Nesse ponto é possível novamente trazer a contribuição de romaniana à obra de Mortati. Para Romano (2008, p. 72) “O processo de objetivação que dá lugar ao fenômeno jurídico não se inicia com a emanção de uma regra, mas no momento anterior. As normas são somente a manifestação de tal fenômeno [...]”. O fenômeno à qual ele se refere é o “*eu social*” que se identifica na sua materialidade com o direito, como já visto anteriormente.

---

<sup>184</sup> Traduzido do original: “[...] il criterio di distinzione fra l'aspetto formale e quello materiale nei riguardi della costituzione si presenta in modo eterogeneo rispetto a quello che si propone per l'analoga distinzione nel campo delle altre attività statali, poiché mentre questa si suole desumere dalla particolare natura giuridica degli atti, mediante cui esse sono esercitate, l'altra viene ad essere fondata esclusivamente sulla materia, nel senso dei fatti rapporti assunti come oggetto della regolamentazione”.

Claramente contrários ao formalismo normativista, Mortati e Romano acreditavam que o Direito, antes de ser norma, é uma relação social, e se encontra em uma dimensão além da simples vigência formal da lei do Estado.

Mortati, ao contrário de outras teorias antinormativistas, não nega a força da Constituição escrita, mas sublinha que sua força descende de uma situação constitucional material histórico-concreta que permite que haja uma Constituição escrita.

Assim, a Constituição formal contém enunciados normativos, que devem estar em harmonia com os postulados da Constituição material. Deve, portanto, haver uma correspondência entre a Constituição formal e seu núcleo material<sup>185</sup>.

Em virtude disso, a relação entre forma e matéria deve ser de integração e excepcionalmente de tensão<sup>186</sup>. Apesar dessa integração, o sentido formal e o sentido material não possuem a

---

<sup>185</sup> A IX edição da obra *Istituzioni di diritto pubblico* (1975) representa uma importante fonte de entendimento da continuidade do pensamento mortatiano sobre o vínculo entre Constituição material e Constituição formal. De fato, ele reitera a ideia de que a Constituição formal, mesmo após entrar em vigor, é incapaz de absorver totalmente o complexo de elementos que fazem parte do conceito de Constituição material. Rechaça a opinião que enquadra a Constituição material no âmbito prejudicial e completa: “[...] ammesso che il diritto non è l’insieme delle istituzioni consacrate in un testo di legge ed operanti pel solo fatto di tale consacrazione, ma quel complesso ordinato di situazioni e di rapporti che si raccoglie in un centro di autorità, e costituisce il diritto vivente, valevole come tale anche se contrastante con quello legale, allorché l’osservazione documenti l’avvenuta sua stabilizzazione, non si rende possibile escluderne l’autonomo rilievo” (MORTATI, 1975, p. 34). Também aqui incide sua ideia matriz de que a força da Constituição material perdura para além da positivação das regras constitucionais. Assim, o arranjo ideal é aquele que harmoniza Constituição material e formal, quando a Constituição escrita se insere numa ordem social estabilizada, ou seja, quando reflete a realidade dos princípios incorporados que vivem na sociedade. Ainda, no mesmo manual, Mortati trata dos objetos da teoria do direito como o ordenamento jurídico, o Estado, os sujeitos de direito, as relações jurídicas, os órgãos e as funções, os fatos e atos jurídicos, os procedimentos, as funções e as fontes do direito. A contribuição prestada por Mortati à teoria do direito constitucional na década de 70 pode ser consultada em MORTATI, Costantino. *Istituzioni di diritto pubblico*. 9. ed. Padova: Cedam, 1975.

<sup>186</sup> Mortati não acredita em duas Constituições – uma formal e outra material – em luta constante, mas em apenas uma Constituição com dois sentidos: um formal e outro material. Disso se pode extrair que a tarefa do Direito constitucional é: “[...] lavorare affinché i due sensi siano indirizzati alla stessa meta: gli svolgimenti materiali a rafforzamento di quelli formali e viceversa, in un processo circolare tra due poli” (ZAGREBELSKY, 1998, p. XXXV).

mesma força. A Constituição formal é instrumento da Constituição material e possui caráter secundário<sup>187</sup>.

Nas palavras de Mortati (1998 [1940], p. 117)

[...] é preciso considerar o caráter necessariamente incompleto e elástico da constituição formal, destinada a regular a vida do Estado na sua totalidade por meio da formulação de princípios genéricos e diretrizes, que precisam ser realizadas e adaptadas às específicas e mutantes exigências de vida do Estado, imprevisíveis no momento da emanção da constituição<sup>188</sup>.

Nesse viés, a Constituição material é o fundamento primeiro de um ordenamento jurídico concreto. É ela que fornece os elementos, as regras materiais que darão base para a interpretação e para a sistematização do Direito positivo estatal.

Mortati (1998 [1940], p. 120-121) alerta:

Constituição que poderia se chamar à segunda potência, ao lado da formal, derivada da primeira, jamais inteiramente absorvida nesta, mas da mesma natureza e mais ou menos intimamente conectada e harmonizada com ela [...]. Portanto, a função própria da constituição originária pode se representar sinteticamente como fonte suprema do ordenamento, mas fonte autônoma, que não se exaure nas fontes positivadas e não opera exclusivamente por meio destas, mas de forma imediata e direta<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Acredita-se que a visão crítica ao positivismo e sua inclinação antiformalista tenha sido influência de Bernardino Varisco (1850-1933), seu mestre e orientador no curso de Filosofia em Roma, onde Mortati se formou em 1917 (FIORAVANTI, 2013).

<sup>188</sup> Traduzido do original: “[...] è da considerare il carattere necessariamente incompiuto ed elastico della costituzione formale, destinata a regolare la vita dello Stato nella sua totalità attraverso formulazione di principi generici e di direttive di massima, che abbisognano di essere svolte e adattate alle particolari e mutevoli esigenze di vita dello Stato imprevedibili al momento della emanazione della costituzione”.

<sup>189</sup> Traduzido do original: “Costituzione che si potrebbe chiamare alla seconda potenza, accanto a quella formale, dalla prima derivata, mai interamente assorbita



Com isso, o autor deixa claro que a ordem legal não pode ignorar a ordem real, e que é mais seguro se basear na estabilidade de um sistema constitucional histórico-concreto do que na força abstrata de normas escritas num texto constitucional<sup>190</sup>.

Interessante citar, para fins comparativos, o grande protagonista da reflexão jurídica do séc. XX que percorreu a estrada do positivismo normativista: Hans Kelsen (1881-1973)<sup>191</sup>. Considerado o único verdadeiro opositor da Constituição em sentido material (FIORAVANTI, 2012), arquitetou uma doutrina jurídica pura do Direito, sob a égide da racionalização formal-normativa.

A ordem jurídica, para ele, é um sistema escalonado de normas jurídicas, onde uma norma jurídica superior regula a

*in questa, ma tuttavia della stessa sua natura; con la medesima più o meno intimamente connessa ed armonizzata [...] La funzione propria della costituzione originaria può pertanto sinteticamente rappresentarsi come di fonte suprema dell'ordinamento, ma fonte autonoma, che quindi non si esaurisce nelle fonti positivizzate e non opera esclusivamente pel tramite di esse, ma anche in modo immediato e diretto”.*

<sup>190</sup> Grossi, quando comenta o legado negativo que essa forma de ver o direito trouxe, diz que o direito deve ser visto enquanto ordenamento e não necessariamente norma. Grossi afirma que com a restrição do direito à norma, a paisagem jurídica se torna clara e iluminada pelo monopólio centralista. Isso leva a dois males graves: a abstração e a artificialidade. Para ele, a perda mais substancial com essa operação redutiva foi a da dimensão coletiva da sociedade, que foi sufocada e substituída pela relação indivíduo-Estado. Para mais detalhes, consultar: GROSSI, Paolo. *Mitologie giuridiche della modernità*. 3. ed. Milano: Giuffrè Editore, 2007.

<sup>191</sup> Hans Kelsen participou da reconstrução constitucional da Áustria republicana como teórico e operador jurídico e atuou na discussão sobre a controvérsia política e científica da República de Weimar. Sobre o confronto entre os dois autores, alertam Frosini e Riccobono (2007, p. 595): *“Bisogna [...] tener conto della diversità di formazione culturale imposta dal tempo storico e dalla temperie politica, e della successiva ricongiunzione di interessi morali e giuridici, per intendere il rapporto intercorrente fra i due pensatori, i loro dissensi e consensi nei confronti dei temi comuni dominanti la loro vita mentale”*. De fato, são claros e precisos os pontos de dissenso entre os autores. Ainda que pouco consideráveis as semelhanças teóricas, Kelsen e Mortati atravessaram as mesmas experiências práticas – ambos foram professores universitários, funcionários da administração pública, juízes e ministros da suprema corte constitucional – e estavam inseridos na mesma conjuntura histórica (PECORA, 2001). Parisi se refere a um “Mortati kelseniano”, apenas num aspecto muito limitado, qual seja, o reconhecimento de fontes hierárquicas: *“È la costituzione materiale che come la Grundnorm kelseniana, arresta il regressus ad infinitum che rappresenterebbe l'esito ovvio della Stufenbau”* (PARISI, 2009, p. 857).

criação e aplicação da norma jurídica inferior (KELSEN, 2006). Portanto, não é o *conteúdo* da norma – no sentido valorativo – ou seus efeitos sociais que conferem validade a uma norma jurídica, mas sim a observância às regras e ditames fixados pela norma superior.

Enquanto a primazia do conteúdo sobre a forma é a marca fundamental de Mortati, Kelsen coloca a forma como elemento de validade da ordem jurídica<sup>192</sup>.

Segundo ele, a ordem jurídica é um sistema autocriador que busca seu elemento de validade na própria ordem jurídica. No topo da pirâmide se encontra a *grundnorm*, um elemento abstrato cuja função é dar validade e unidade ao sistema. A *grundnorm*, desse modo, não é posta, é pressuposta. Não é ato de vontade<sup>193</sup>, é ato de pensamento possível de ser conhecida. Nas palavras do autor:

Tratando-se de uma Constituição que é historicamente a primeira, tal só é possível se pressupusermos que os indivíduos se devem conduzir de acordo com o sentido subjetivo deste ato, que devem ser executados atos de coerção sob os pressupostos fixados e pela forma estabelecida nas normas que caracterizamos como Constituição, quer dizer, desde que pressuponhamos uma norma por força da qual o ato a interpretar como ato constituinte seja de considerar como um ato criador de normas

---

<sup>192</sup> Catelani (2012, p. 4) resume a orientação kelseniana e a valorização do fenômeno normativo: “[...] *per comprendere l'essenza del diritto nella sua reale portata, bisogna avere presente che non è la società che condiziona la norma, ma la norma che condiziona la società, e subordina a sé il dato sociale. Le norme giuridiche costituiscono un dover essere, che non si identifica con tutto quello che avviene materialmente all'interno della società, e che rappresenta soltanto una realtà materiale, una sostanza, che non ha nulla di giuridico. Il diritto non si identifica con la stessa società, perché la sostanza dei rapporti intersoggettivi ne costituisce soltanto il materiale contenuto. L'elemento vivificante della realtà giuridica è la norma, mentre la società ne è l'elemento passivo. [...] Il fenomeno giuridico è un prodotto della vita associata, nel senso che la società esprime necessariamente un complesso di norme giuridiche che regolano l'agire dei consociati nei loro reciproci rapporti, e dalla cui esistenza il corpo sociale non può prescindere*”.

<sup>193</sup> A vontade como pertencente ao âmbito pré-jurídico, isto é, estranha ao ordenamento jurídico estatal, é alvo de fortes críticas de Mortati no texto “*La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*” (1935).

objetivamente válidas e os indivíduos que põem este ato como autoridade constitucional. Esta norma é - como mais tarde se verá melhor - a norma fundamental de uma ordem jurídica estadual. Esta não é uma norma posta através de um ato jurídico positivo, mas - como o revela uma análise dos nossos juízos jurídicos - uma norma pressuposta, pressuposta sempre que o ato em questão seja de entender como ato constituinte, como ato criador da Constituição, e os atos postos com fundamento nesta Constituição como atos jurídicos. Constatar esta pressuposição é uma função essencial da ciência jurídica. Em tal pressuposição reside o último fundamento de validade da ordem jurídica, fundamento esse que, no entanto, pela sua mesma essência, é um fundamento tão-somente condicional e, neste sentido, hipotético (KELSEN, 2006, p. 32-33).

Significa dizer que a norma fundamental é puramente formal, não tem conteúdo. Ela se encontra no topo da pirâmide, acima da Constituição e autoriza o poder constituinte originário a criar qualquer Constituição – que vai fixar os limites formais e materiais das leis ordinárias abaixo dela<sup>194</sup>.

Da análise dos escritos, pode-se concluir que de forma alguma Mortati pretende suprimir a norma formal; visa a evidenciar a flexibilidade das leis que podem, e devem, se

---

<sup>194</sup> No período republicano Mortati inclui nos seus estudos as fontes regionais do Direito e sua relação com a fonte estatal. Admite a pluralidade de orientações políticas e reconhece o caráter de fonte primária de ambas, motivo pelo qual não há hierarquia entre lei regional e nacional, desde que compatíveis com a unidade do Estado e observada a supremacia do interesse nacional. Porém, existe uma condicionante, a lei regional não está subordinada à lei estatal, mas é essa que lhe impõe o conteúdo (PARISI, 2009). Para aprofundamento do tema verificar MORTATI, Costantino. *Le autonomie regionale*. In: *Raccolta di scritti*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1972 e MORTATI, Costantino. *I limiti della legge regionale*. In: *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione*, Milano, 1962. Ainda sobre esse assunto, verificar MARTINES, Temistocle. *Le autonomie degli enti pubblici territoriali, la regione, la provincia, il comune*. Mortati e la questione delle regioni nelle storia dell'Italia repubblicana. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990.

adaptar às questões materiais. Sobre isso, Mortati se manifesta na seguinte passagem:

O sistema legal se move menos rapidamente do que as relações sociais; a lei, como já foi dito, está necessariamente atrasada com relação aos fatos, logo, dos critérios inspiradores da lei podem não resultar satisfeitas as novas exigências de que se fala (MORTATI, 1998 [1940], p. 135)<sup>195</sup>.

Isso significa que a Constituição formal carece de um sistema precedente que a coordene e a situe conforme o pensamento social comum (FROSINI; RICCOBONO, 2007).

Mortati dedica grande parte de sua obra para explicar as funções da Constituição material que são: garantir a validade da Constituição formal e unificar o sistema jurídico. Como assegura Mortati (1998 [1940], p. 124), a Constituição material age

[...] antes de mais nada como fonte de validade ou positivação da constituição formal. Já foi dito como a positividade ou vigência é caráter essencial do direito e como os elementos, que servem para fundamentar a previsão do efetivo realizar-se das normas, devem ser considerados não como simples pressupostos, mas partes constitutivas da ordem jurídica. Agora são as forças políticas, que pela organização que imprimem na sociedade em que operam, garantem o cumprimento desta previsão<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Traduzido do original: *“Il sistema legale si muove meno rapidamente dei rapporti sociali; la legge com'è stato detto, è, necessariamente in ritardo sui fatti, sicché dai criteri ispiratori di essa possono non risultare soddisfatte le nuove esigenze di cui si parla”*.

<sup>196</sup> Traduzido do original: *“[...] anzitutto come fonte di validità o di positivazione della costituzione formale. Già si è detto come la positività o vigenza è carattere essenziale del diritto e come gli elementi, che valgono a rendere fondata la previsione dell'effettivo realizzarsi delle norme, devono essere considerati non come semplice presupposti, ma parti costitutive dell'ordine giuridico. Ora sono le forze politiche, che, attraverso l'organizzazione da esse impressa alla società in cui operano, garantiscono l'adempimento di tale previsione”*.

Portanto, apenas a norma fundamental – Constituição material – é capaz de dar uma identidade precisa e um significado coerente ao Estado e à sua produção normativa (PARISI, 2009)<sup>197</sup>. Isso significa que mesmo após a emanação da Constituição formal, a Constituição originária subsiste, vinculando o Estado negativamente<sup>198</sup> – quando coloca limites a sua atuação – e positivamente – quando o obriga a agir.

A segunda função da Constituição é dar unidade ao ordenamento jurídico, ou seja, “[...] reunir as várias fontes de produção do direito para que apareçam como expressão de um mesmo pensamento, partes de um único sistema” (MORTATI, 1998 [1940], p. 130)<sup>199</sup>.

Isso posto, a Constituição formal é considerada expressão de uma situação de equilíbrio; é resultado da estabilização das forças sociais, tem a função de assegurar a estabilidade e a segurança das relações sociais, enquanto a Constituição material fornece os elementos e garante a validade das normas formais.

Finalmente, a problemática substancial trazida por Mortati mostra que não se podem ignorar os pressupostos materiais da Constituição e sua ligação com a política. Nas palavras de Mortati, a política<sup>200</sup>:

[...] não constitui apenas o pressuposto para a formação do direito, nem oferece apenas o

---

<sup>197</sup> Nesse norte, a relação entre Constituição material e o Direito positivo estatal não deve se colocar como uma relação de substância e forma. Deve ser entendida como vinculação entre duas normas, como explica Mortati (1998 [1940], p. 82): “[...] fra una norma di ordine superiore, più generale, e norme di ordine subordinato, cioè fra norme di cui si desume l’obbligo di perseguire date finalità e norme che concretano quest’obbligo”.

<sup>198</sup> Segundo Mortati (1998 [1940], p. 126): “Da ciò si desume come, oltre che nel momento della nomina, la funzione delle forze politiche si svolge successivamente, nel senso di limitare l’azione degli organi supremi e contenerla nell’ambito degli interessi del partito”. Isso significa que a função da Constituição material – das forças políticas – continua existindo após a Constituição formal para limitar os órgãos superiores e os órgãos subordinados à eles.

<sup>199</sup> Traduzido do original: “[...] riunire le varie fonti di produzione del diritto, in modo che esse appaiono espressione di uno stesso pensiero, parti di un unico sistema”.

<sup>200</sup> Mortati demonstra duas formas de se entender a política: “[...] bisogna tener distinta la politica in quanto attività critica, tendente al mutamento dell’ideologia informatrice del regime e all’instaurazione di una nuova, dalla politica che è invece ricerca dei mezzi necessari per realizzare il fine proprio della costituzione vigente [...] Intesa nel secondo dei detti significati, la politica, pur non identificandosi con il diritto, appare, come questo, nella posizione di mezzo ed entrambi sono rivolti alla realizzazione di uno stesso fine” (MORTATI, 1998 [1940], p. 109).

conteúdo para as suas normas, mas opera de forma direta, pois fornece o critério para poder julgar tanto o cumprimento da obrigação a cargo dos órgãos de observar e realizar a finalidade do ordenamento, quanto a validade dos atos, no que diz respeito à correspondência da validade dos atos à finalidade geral do ordenamento para a parte não regulada pela lei (MORTATI, 1998 [1940], p. 109)<sup>201</sup>.

Acredita-se ter demonstrado, ao longo do presente item, os traços gerais da concepção material de Constituição mortatiana. A partir desse delineamento, pode-se passar para a recapitulação das categorias.

## 1.7 FUNÇÃO DE GOVERNO E CONSTITUIÇÃO MATERIAL: CONSTRUÇÕES MORTATIANAS

O presente tópico tem a intenção de apresentar, de forma sintética, as construções que servirão de base para a análise das teorias de Alberto Torres e Francisco Campos nas próximas seções.

*Função de governo* será entendida como quarto poder, primeira e fundamental função do Estado, cujo objetivo é coordenar os demais poderes estatais e promover a unidade do ordenamento.

A partir dessa categoria, serão verificados nos autores brasileiros os seguintes pontos: a) As teorias continham propostas de renovação das instituições ou de reformulação da divisão de poderes? Em caso positivo, como se dava essa construção teórica? e b) As teorias admitiam a existência de um poder superior? Em caso positivo, qual era esse poder e por quem ele era exercido?.

---

<sup>201</sup> Traduzido do original: “[...] non costituisce solo il presupposto per la formazione del diritto; né offre solo il contenuto per le sue norme, ma opera in modo diretto nel senso che fornisce il criterio per potere giudicare, sia dell’adempimento dell’obbligo gravante sugli organi di osservare e realizzare il fine generale dell’ordinamento, sia della validità degli atti, per quanto riguarda la loro corrispondenza a questo per la parte non regolata della legge”.

*Constituição material* será entendida como conjunto de valores e princípios substanciais da sociedade; como orientação política fundamental manifestada pelo poder político dominante.

Pretende-se com essa categoria responder as seguintes questões com base nas teorias brasileiras: a) É possível verificar a existência de uma noção material de Constituição? Em caso positivo, qual sua importância no ordenamento?; b) Qual a relação entre Constituição e poder político? e c) Existia preocupação em verificar a correspondência entre a realidade preexistente e as normas constitucionais positivadas?.

Por fim, reconstruído o pensamento de Mortati durante os anos 30, passa-se ao cenário brasileiro da Primeira República.





## 2 A NOÇÃO DE NACIONALISMO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DA PRIMEIRA REPÚBLICA: ALBERTO TORRES (1865-1917)

“Não nos falta patriotismo, não nos falta moralidade, não nos falta intelligencia, não nos falta energia. Nós possuímos tudo isso, em gráo superior talvez, ao de outros povos. Falta-nos o “meio”, falta-nos a sociedade, falta-nos a Nação.”  
(Alberto Torres)

Alberto de Seixas Martins Torres nasceu em 26 de novembro de 1865 em Porto Caxias, província do Rio de Janeiro. Filho de Manoel Martins Torres e Carlota de Seixas Torres, desde cedo<sup>202</sup> estava imerso na vida política observando seu pai que foi magistrado e político no Império e senador na República.

Aos 16 anos ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo<sup>203</sup>. Ainda acadêmico, lutava em prol da abolição e da República<sup>204</sup>, principais aspirações da juventude da época (LIMA,

---

<sup>202</sup> Sabóia Lima (1935, p. 14) faz a seguinte descrição romântica de seu mestre: “Foi o que se póde chamar um menino velho. Desde pequeno tratava de todos os assumptos com uma seriedade fóra do commum. [...] não tinha ainda vinte annos e já era um guia espiritual, um “leader” para a mocidade de então que se lhe grupava em torno, bebendo inspirações para as campanhas políticas e sociaes agitadas nos últimos annos do império” [sic].

<sup>203</sup> Para uma biografia mais detalhada, ver Lima (1935), mais especificamente o capítulo I e Lima Sobrinho (1968), capítulos I e II.

<sup>204</sup> As faculdades de Direito no final do séc. XIX eram “[...] núcleos efervescentes de abolicionismo e de republicanismo” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 31). Suas contribuições nessa fase de formação foram os escritos em jornais ligados aos movimentos estudantis. Alberto Torres começou a participar da redação do jornal A República em 1883, quando estava ainda no segundo ano do curso de Direito. Publicou também nos jornais A Ideia, O Constitucional e Ça-Ira. Além de expor

1935). Em sua breve carreira política foi deputado federal – na primeira legislatura republicana<sup>205</sup> – e Ministro da Justiça e Negócios Interiores no governo de Prudente de Moraes. Foi também, entre os anos de 1897 e 1900, presidente do Estado do Rio de Janeiro<sup>206</sup>. Nesse percurso “[...] sentiu de perto a subalternidade da vida política brasileira” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 335) e se afastou da prática política.

Sua carreira jurídica foi marcada pelo exercício do cargo de Ministro do STF<sup>207</sup>. Foi nomeado em 1901 pelo presidente Campos Sales, quando tinha apenas 35 anos de idade. Ocupou o cargo por quase uma década quando teve que se aposentar por problemas de saúde (BARRETO, 1970). A partir desse evento se concentrou exclusivamente na leitura, reflexão e escrita de suas obras<sup>208</sup>.

pensamentos políticos, elaborava críticas literárias, monólogos, crônicas e poesias – essas últimas a favor da abolição (LIMA SOBRINHO, 1968). Barreto (1970) também ressalta a face torreana de poeta preocupado com questões sociais. Para acessar seus versos, ver Lima (1935), especialmente o capítulo IV e o trabalho Barreto (1970), parte II.

<sup>205</sup> Sobre a expressividade de Alberto Torres, comenta Sabóia Lima (1935, p. 17): “Nos seus discursos pronunciados na Camara revelou-se um orador notável e primoroso, abandonando a rethorica, as bellas phrases feitas, os tropos sonoros, tão do nosso gosto, para ser um orador conciso e preciso, com imagens simples e claras, de uma eloquencia sóbria e persuasiva, feita de ideias nitidas e positivas, em que se patenteava o sociólogo e o estadista” [sic].

<sup>206</sup> Para maiores detalhes sobre a sua jornada na política, verificar Lima Sobrinho (1968), capítulos XII e XIII.

<sup>207</sup> Como aponta Lima Sobrinho (1968) a atuação de Torres como ministro revelou seu grande conhecimento do direito inglês, americano e francês. Sua passagem pela Corte foi marcada pela defesa da ampliação do *habeas corpus* com base no princípio da liberdade individual (LIMA, 1995). Para Torres, essa garantia constitucional valeria para todos os direitos que não possuíssem outro meio de salvaguarda no ordenamento jurídico. O caso de maior repercussão em que atuou foi o *habeas corpus* n. 1.974, de 14 de janeiro de 1903 requerido em favor da família real portuguesa para a revogação do decreto de banimento – Decreto n. 78-A, de 21 de dezembro de 1889. Seu voto, nesse caso, reconhecia a amplitude do preceito constitucional do *habeas corpus* para conhecer o recurso. Mas, apesar de conhecido, o resultado final do processo negou o pedido de inconstitucionalidade e manteve o banimento da família real. Para mais detalhes sobre o processo, verificar: RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo II: Defesa do Federalismo (1899-1910). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

<sup>208</sup> Na introdução de “O problema nacional brasileiro”, demonstra seu entusiasmo em retomar suas pesquisas: “Não foi sem certo contentamento que aceitei, assim, com a inatividade na última das minhas funções públicas, a liberdade de trabalhar, para repor minha carreira no ponto em que a deixara, quando entrei em atividade política” (TORRES, 2002 [1914], p. 11).

Após o afastamento das atividades, também se dedicou à função jornalística<sup>209</sup>. Publicava ensaios regularmente nos jornais Estado de São Paulo, Jornal do Commercio, O Imparcial, A noite e A tribuna (LIMA, 1935)<sup>210</sup>.

Homem público, republicano e abolicionista<sup>211</sup>, ocupou cargos de relevo e deixou marcas que não pereceram com as transformações constitucionais do país.

Com a publicação de “*Vers la paix*” (1909) mostrou seu lado internacionalista, teorizando sobre a paz universal e sobre a organização mundial. Sobre tema semelhante escreveu “*Le problème mondial*” (1913), também com traços pacifistas, onde descreve e propõe soluções para os problemas das relações internacionais<sup>212</sup>.

Os livros “O problema nacional brasileiro” e “A organização nacional”<sup>213</sup>, divulgados em 1914, possuem, nas palavras do autor, “[...] caráter de uma síntese orgânica e de um programa prático”<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup> Tal ofício é abordado por Torres, nos seguintes termos: “O jornalista é um provocador de impressões; êle não tem que argumentar e convencer; sua missão é sensibilizar, comover e sugerir” (TORRES apud BARRETO, 1970) [sic].

<sup>210</sup> Sua atividade jornalística foi intensa, como destaca Barreto (1970) em obra dedicada à esse tema. Aliás, várias de suas obras são fruto da reunião de artigos de jornais. Vale destacar sua contribuição no jornal A Notícia em 1895, onde escrevia sobre temas políticos e outros temas de interesse atual, e no O País em 1907 com contribuições diárias na seção “tópicos do dia”.

<sup>211</sup> Essa postura se depreende de sua própria fala: “[...] a República e a abolição da escravatura foram Ideais gravados em meu espírito” (TORRES, 1914, p. 8).

<sup>212</sup> Saldanha (2001, p. 275) afirma que os discípulos de Alberto Torres “[...] utopistas a seu modo, embora dizendo-se realistas” julgavam o escrito de tamanha importância que seria “[...] capaz, se lido em todo o mundo, de ter evitado o conflito de 1914-1918”. Sobre seu trajeto como internacionalista, verificar Lima Sobrinho (1968), capítulo XXII. Para mais detalhes sobre as obras de Direito Internacional, consultar Sabóia Lima (1935).

<sup>213</sup> Um dado curioso reportado por Lima Sobrinho (1968) é que vários livros escritos por Torres foram impressos pela Imprensa Nacional com verbas governamentais. Os escritos “Eram, na sua grande maioria, oferecidos pelo próprio autor, com dedicatórias generosas, não raro acompanhadas de cartas, em que explicava o objetivo dos livros e pedia, não louvores, mas a leitura atenta que lhe parecia o maior de todos os prêmios” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 458-459).

<sup>214</sup> Com sua obra “A organização nacional”, Torres contribuiu substancialmente para incitar os movimentos nacionalistas. O despertar do nacionalismo brasileiro ocorrido no fim do séc. XIX também contou com as obras de Sílvio Romero e Euclides da Cunha no campo da crítica social. Mas Alberto Torres foi o único a criar um programa de renovação nacional. Para maiores detalhes sobre os dois primeiros autores, consultar: Lauerhass (1986).

Em 1915 publicou sua última obra, cujo título é “As fontes de vida no Brasil”, em que se ocupa das crises da natureza e do trabalho e faz a conhecida denúncia: “Os brasileiros são, todos, estrangeiros na sua terra” (TORRES, 1915, p. 13).

Devido ao conjunto de sua produção escrita, seus discursos e seus ensinamentos – que contemplavam assuntos de diversas áreas –, lhe foram atribuídos vários misteres: jurista, sociólogo, político, historiador e jornalista. Mas, Alberto Torres não estava preocupado em ser, nas suas palavras

[...] filósofo, sociólogo, economista, ou cultor de qualquer outra ciência [...] abri caminho às minhas pesquisas políticas e sociais, tomando por guias os primeiros ideais da minha vida e a ambição de cooperar praticamente por sua realização, através de ciências e de sistemas, mas, principalmente, através das realidades e dos fatos (TORRES, 2002 [1914], p. 11).

Após sua morte, ocorrida em 1917, foi criada a “Sociedade dos amigos de Alberto Torres”<sup>215</sup>, no Rio de Janeiro.

Saldanha (2001, p. 277) assevera, com razão, que “É impossível, porém, desconhecer a vitalidade e a autenticidade de seus modos de pensar. Foi um grande momento de nossa “razão política”<sup>216</sup>”.

Como tal, deixou fiéis discípulos que perpetuaram suas ideias em obras biográficas – em sua maioria: Alcides Gentil,

<sup>215</sup> A Sociedade foi extinta em setembro de 1958, após um incêndio que pôs abaixo o prédio onde se instalava. Lima Sobrinho (1968), no capítulo XXXIV, elenca os componentes, as iniciativas e os debates realizados no seio da Sociedade.

<sup>216</sup> Alberto Torres era, segundo Saldanha (2001, p. 275) “[...] pessoalmente um solene. Reunia amigos em casa e expunha-lhes ideias, em tom oracular, semanalmente. Situava-se, porém, entre os pensadores mais sérios de nossas letras políticas, pelo cerrado cunho de sistema que dava à reflexão e à explanação”. Oliveira Vianna descreve como funcionavam essas reuniões: “Esse grupo, que cercou Torres, era pouco numeroso. Nos serões semanais da sua casa de Copacabana [...] às segundas-feiras, era Torres, em regra, quem falava [...] Torres tinha uma palavra fácil, colorida, vibrante, fluentíssima, de uma fluência quase incontida e incoercível”. (VIANNA apud LIMA, 1935, p. 41). Por isso a observação de Lemos (1995): “É indiscutível seu destaque prematuro e sua formação intelectual fora do comum”.

com “As ideias de Alberto Torres” (1938)<sup>217</sup>; Barbosa Lima Sobrinho, com “Presença de Alberto Torres” (1968); Cândido Mota Filho, com “Alberto Torres e o tema da nossa geração” (1931); Sabóia Lima com “Alberto Torres e sua obra” (1918) e Francisco José de Oliveira Vianna, em vários escritos, como p. ex., no opúsculo intitulado “Alberto Torres e a metodologia objetiva ou realista – o nacionalismo político” (1949)<sup>218</sup>, todas fontes consultadas na presente pesquisa<sup>219</sup>.

Este último certamente empregou em grande parte o legado de Alberto Torres<sup>220</sup>,

[...] passou adiante e fez dissidência, montando seus próprios esquemas interpretativos, nos quais se revela, sem embargo, continuador e ampliador do mestre, sobre o qual trazia inclusive a vantagem de uma maior formação sociológica (SALDANHA, 2001, p. 280).

Oliveira Vianna (1883-1951), jurista e sociólogo, tinha proximidade pessoal com o mentor e participava do seu círculo de debates. Serviu-se principalmente da noção de nacionalismo para propor um modelo de Estado corporativo<sup>221</sup> nas décadas de 1930-1940<sup>222</sup>, que seria

---

<sup>217</sup> Essa obra é um compêndio dos principais temas discutidos por Torres. Gentil trabalha apenas com citações dos livros e dos artigos de jornal escritos por Torres em toda a sua vida. Recomenda-se essa obra para consultas rápidas e temáticas.

<sup>218</sup> Esse capítulo integra a obra “Instituições políticas brasileiras”, de 1949. Oliveira Vianna não chegou a escrever uma obra completa sobre seu mestre. Cita-o, porém, constantemente em seus escritos.

<sup>219</sup> Todos os discípulos de Torres, exceto Oliveira Vianna – que diverge em vários pontos da teoria do preceptor – demonstram uma visão apaixonada de seu mestre. Exaltam, p. ex., que seus livros eram como “[...] minas de água límpida, nascidas no âmago de uma paixão profunda e desinteressada pelo Brasil” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 426) e que ele foi “[...] lutador constante, persistente, de coragem cívica invulgar, idealista consciente e de intransigência absoluta quando estavam em jogo os interesses do Brasil” (BARRETO, 1970, p. 38). Segundo alguns autores, a obra torreana não teve ampla repercussão na época em que foi escrita, mas aqueles que se empenharam em estudá-la o fizeram com profundidade.

<sup>220</sup> Sobre as divergências e os pontos de aproximação entre as teses de Alberto Torres e Oliveira Vianna, ver Lima Sobrinho (1968, p. 460-469); acerca da dependência e do autoritarismo, consultar Tavares (1979).

<sup>221</sup> Vianna sugere a criação dos “conselhos técnicos” – que se assemelham, em certa medida, ao *gran consiglio del fascismo*, proposto por Mortati (ver item 1.5.2) – compostos por especialistas e representantes das organizações de classe. Além

[...] uma das dimensões do conjunto dos instrumentos do Estado autoritário, que requer, para seu pleno funcionamento, a instituição de um “Executivo Forte”. A natureza das agências que constituem o poder executivo, suas funções e as relações dessas agências com os demais “poderes” são elementos cruciais na definição do Estado autoritário (SILVA, 2004, p. 193).

Como se verá, Torres, considerado o primeiro ideólogo do Estado nacionalista republicano, antecipa vários aspectos que foram revisitados nas décadas seguintes e que contribuíram para a transformação da prática constitucional<sup>223</sup>.

---

de influenciar o agir do presidente, seria uma espécie de quarto poder – nota-se aqui a influência de Torres – podendo intervir e vetar os demais poderes. Dentre as competências do conselho técnico estariam: “a) resolver sobre a intervenção do governo federal nos estados, o prazo e a extensão dos poderes desta intervenção; b) ter direito de veto a certos atos emanados dos outros poderes políticos; c) ter competência para resolver os conflitos entre os diversos poderes da União e dos estados [...] os conselhos técnicos são concebidos como espaços-chave no processo decisório da política do executivo estatal, com poderes de intervenção, veto e julgamento sobre as ações de todos os poderes da República” (SILVA, 2004, p. 198-199). De acordo com Chacon (1979, p. 31) os conselhos técnicos seriam “[...] órgãos estáveis e de competência especializada, capazes de traduzir as aspirações teóricas em termos de exequibilidade prática”. A Constituição de 1934 implementou os conselhos técnicos, aprimorando e racionalizando o serviço público (IGLÉSIAS, 1993).

<sup>222</sup> Saldanha (2001, p. 281-282) salienta que “Suas contribuições marcantes se mantiveram com relativa coerência através de uma longa e variada atividade publicadora: a denúncia contra o apriorismo político, o estudo das formas de desenvolvimento da população brasileira e de seus núcleos, a ideia de uma política com novas elites e moldada na compreensão da realidade nacional, ou das realidades nacionais”. Para aprofundamento da teoria de Vianna, ver Élide Rugai Bastos; João Quartim de Moraes (Org.). *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas, UNICAMP, 1993.

<sup>223</sup> A influência de Alberto Torres fica mais evidente depois da Revolução de 30, quando os militares e os agremiados do clube 3 de outubro se utilizaram de muitas das suas premissas. Essa visão se depreende de Lauerhass (1986, p. 43): “Suas ideias não conseguiram transpor a brecha entre a especulação intelectual e a ação política, uma vez que ainda não estavam maduras as condições para a concretização de sua ideologia nos planos institucional e popular. De qualquer maneira, porém, ele criou uma tradição de ideologia nacionalista que seria cultivada pela geração seguinte”.

## 2.1 CONJUNTURA POLÍTICA E CONSTITUCIONAL: REPÚBLICA, FEDERALISMO E PRESIDENCIALISMO

Proclamada a República<sup>224</sup> e publicado o decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889<sup>225</sup>, se consolidava o novo Direito constitucional brasileiro. Era, porém, necessário reorganizar o Estado e formalizar as novas instituições republicanas.

Com o triunfo da campanha federalista<sup>226</sup>, de inspiração norte-americana, sobreveio uma “tríplice transformação”: o Brasil

---

<sup>224</sup> O panorama político brasileiro do séc. XIX era de total instabilidade. O governo monárquico de Dom Pedro II perdeu o apoio de setores importantes da sociedade – igreja, exército e proprietários de terra – e se mostrou incapaz de acompanhar a nova dinâmica da economia cafeeira. Sem resistência de nenhuma espécie, a República foi implantada e as instituições políticas significativamente alteradas. Carvalho (1990, p. 49) comenta que “[...] o 15 de novembro foi ação decidida e levada a efeito pelos militares. Os republicanos civis foram colocados a par da conspiração apenas quatro dias antes de seu desfecho. [...] Para a legitimidade do movimento, no entanto, era importante que ele não aparecesse como simples ação militar. Era fundamental que a presença dos históricos constasse do próprio evento, a fim de evitar a ironia de uma proclamação alheia ao esforço que desenvolviam havia tantos anos”. No mesmo norte, ensina Bonavides (2008, p. 213): “[...] seria demasiado perfunctório e ambíguo asseverar que tudo se derivou do golpe de Estado de 15 de novembro de 1889, ou seja, de um capricho dos chefes militares, de simples comoções de quartel, ou da vaidade e ambição pessoal do proclamador da República. A ser assim, ficariam encobertas as causas primárias do movimento; as raízes institucionais da insatisfação revolucionária, os acontecimentos que se foram acumulando e sucedendo até produzirem a densidade dos fatos cuja torrente, em se precipitando, levou abaixo toda a organização imperial de poder”. Liderada pelos militares, a proclamação desenhou os próximos passos da República: ser governada por marechais: Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, o marechal “de ferro”. Sobre a proclamação da República e suas motivações, verificar CARVALHO (1990) e FAORO (1997). Ainda, sobre a questão militar, interessante consultar o clássico CALMON, Pedro. *História da civilização brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937, mais especificamente o capítulo XXV, intitulado “O epílogo da monarquia”.

<sup>225</sup> Referido decreto, redigido por Ruy Barbosa e assinado pelo chefe do governo provisório – marechal Deodoro da Fonseca – completou as aspirações federalistas no território brasileiro. Essencialmente decretava a República Federativa como a forma de governo e anunciava que: “Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”. Segundo Bonavides (2008, p. 241) os artigos do decreto “[...] mudaram a face do regime e fizeram o Brasil perلustrar um outro caminho político com a criação de instituições diametralmente distintas” (BONAVIDES, 2008, p. 241).

<sup>226</sup> A questão federalista aparece pela primeira em solo brasileiro no Manifesto Republicano de 3 de dezembro de 1870, publicado pelo jornal A República e escrito em grande parte por Quintino Bocaiuva. A defesa dessa ordem constitucional visava a se opor à monarquia reinante e ao vasto poderio conferido à Dom Pedro II. Faoro (1997, p. 444) explica que O Manifesto foi o início da “maré democrática” que começou a se erguer, ou seja, foi o primeiro despertar para

passou de uma forma de governo monárquica<sup>227</sup> para a republicana, do sistema de governo parlamentar para o presidencial e da forma de Estado unitária para a federal.

O rompimento das estruturas tradicionais queria trazer uma nova cara ao país, descentralizar o poder e empoderar o povo através do regime representativo se materializava através do voto direto e secreto.

Após muita discussão acerca da organização constitucional da República<sup>228</sup>, em 24 de fevereiro de 1891, se conheceu a redação final da Constituição, cujo “cérebro” responsável foi Ruy Barbosa<sup>229</sup>. Representante maior da

acabar com o “remanso imperial e conservador” que se fazia presente. O Manifesto Republicano teve como lema “centralização-desmembramento; descentralização-unidade”, tomando nítida a luta pela bandeira federalista. Fundado o partido republicano, ficaram encarregados de organizá-lo Américo Braziliense, Manoel Ferraz de Campos Sales e Américo de Campos (FERREIRA, 2003). É pertinente transcrever alguns trechos que representam a intenção do grupo republicano: “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território [...] pode-se dizer que a corrente elétrica que perpassou pelas províncias, abalando o organismo social, partiu de um só foco: o sentimento da independência local, a ideia da federação, o pensamento da autonomia provincial”; “[...] é impotente e desastroso o regime da centralização para salvaguardar a honra e a integridade nacional”; “A centralização, tal qual existe, representa o despotismo, dá força ao poder pessoal que avassala, estraga e corrompe os caracteres, perverte e anarquiza os espíritos, comprime a liberdade, constrange o cidadão, subordina o direito de todos ao arbítrio de um só poder, nulifica de fato a soberania nacional, mata o estímulo do progresso local, suga a riqueza peculiar das províncias, constituindo-se satélites obrigados do grande astro da corte – centro absorvente e compressor que tudo corrompe e tudo concentra em si – na ordem moral e política, como na ordem econômica e administrativa”.

<sup>227</sup> Sobre o perfil das elites políticas do séc. XIX e o enredo político imperial, ver CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

<sup>228</sup> Sobre o poder constituinte da Primeira República, relevante verificar BONAVIDES (2008) e BALEEIRO (2001).

<sup>229</sup> A figura de Ruy Barbosa representou “[...] para uns [...] um patriota completo, para outros um alheado da vida real do país, por falta de visão sociológica ou por falta de vinculação com os verdadeiros veios da vida popular” (SALDANHA, 2001, p. 259). Um dos seus críticos mais ferrenhos foi Oliveira Vianna que condenou seu distanciamento da realidade brasileira, nas obras “Idealismo da Constituição” e “Instituições Políticas Brasileiras”. De fato, foi Ruy Barbosa que definiu o destino do direito constitucional brasileiro, “Foi sua a inicial escolha dos rumos. Fixou-se na índole americana do federalismo. Apoiou-se à história desse governo-



mentalidade liberal vigente das elites<sup>230</sup>, ele buscou inspiração na Constituição dos Estados Unidos da América que entrou em vigor em 1789<sup>231</sup>.

Consagrar o federalismo<sup>232</sup> era ponto principal naquele momento. Passaram a coexistir, assim, três polos de poder: a União soberana e os Estados<sup>233</sup> e Municípios<sup>234</sup> autônomos. Essa estrutura tripartida é explicada por Ferreira (2003, p. 80-81):

paradigma. Embebeu-se de suas lições. Ambicionou o seu equilíbrio, a balança dos poderes, a separação de esferas, a divisão de funções, o conteúdo popular e o esquema constitucional de seu regime centenário. Encerra-se o ciclo do parlamentarismo de estilo europeu de cepa romântica. Inaugurava-se – e o inaugurou Ruy – o presidencialismo rasgadamente americano” (CALMON apud FERREIRA, 2003, p. 69).

<sup>230</sup> Bonavides (2008, p. 258) afirma que a Constituição de 1891 foi a mais “enxuta” da história do país e que “[...] com seus 91 artigos e 8 disposições transitórias veio a ser, em termos jurídicos, o grande monumento de nossa erudição liberal”.

<sup>231</sup> A Constituição norte-americana foi produto de intenso debate político ocorrido na segunda metade do séc. XVIII entre as fileiras federalista e antifederalista. O primeiro grupo expressou seus ideais em 85 artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Os chamados *papers* – em que constava uma proposta de Constituição – foram publicados na imprensa de Nova York em 1788. Os ensaios atestavam a fragilidade da confederação e propunham a união de todos os Estados, transferindo suas soberanias a um único ente, a União. As questões que embasaram o enredo federalista foram, sucintamente, a natureza humana – e o surgimento das facções –, a extensão territorial e a tripartição de poderes. O próprio Alberto Torres menciona que esses manifestos representam “[...] os caracteres praticos e moraes da nacionalidade, expostos os seus problemas, indicadas as suas soluções, previstos os seus destinos” (TORRES, 1914, p. 4) [sic]. Para entender o debate, verificar o clássico HALMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY John. *O Federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003 e o artigo CANTELI, Thayrine Paola; COSTA, Mauricio Mesurini da. Aspectos pontuais acerca do debate Federalista nos Estados Unidos da América. *Revista FCJ Scientia*, v. 1, p. 113-127, 2014.

<sup>232</sup> A Constituição de 1891 prescrevia em seu primeiro artigo a adoção da forma de governo federativa e o regime representativo, fixando que os Estados Unidos do Brasil constituíam-se pela “[...] união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias”.

<sup>233</sup> Os Estados deveriam elaborar suas Constituições “[...] sob o influxo dos princípios ditados pela Constituição nacional” (FERREIRA, 2003, p. 75). Essa limitação à elaboração das Constituições estaduais levou, p. ex., à reforma da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – redigida principalmente por Júlio de Castilhos –, por ferir o regime presidencialista. Tal Constituição foi considerada imprópria pelo STF por trazer no seu texto a seguinte disposição: “Art. 20 – Como chefe supremo do governo e da administração, compete ao Presidente, com plena responsabilidade: 1º - Promulgar as leis, que, conforme as regras adiante estabelecidas, forem da sua competência”, concentrando, assim os poderes executivo e legislativo nas mãos do presidente do Estado. Essa tradição centralizadora será institucionalizada pelo gaúcho Getúlio Vargas, seguidor do castilhismo, a partir de 1930 (IGLÉSIAS, 1993).

[...] vinte são os Estados. Cinco os Territórios e um Distrito Federal. [...] a União forma com os Estados e os Municípios, sistema de círculos concêntricos de competência. Como pessoas jurídicas de direito público interno, são autônomos. Governam-se por si mesmos, sem interferências ou imiscuições hierárquicas, senão as de auxílio ou coadjuvância para a manutenção do seu equilíbrio governamental e segurança da sua harmonia administrativa e política. [...] Para o exercício de sua atividade governamental tem a União, os Estados e os Municípios os três poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário, independentes entre si.

A Constituição de 1891 também pregava a independência e a harmonia dos órgãos da soberania nacional. A divisão dos poderes executivo, legislativo<sup>235</sup>, judiciário<sup>236</sup> recebeu especial destaque, não sendo mais regulada por um quarto poder – o poder moderador.

---

<sup>234</sup> Uma grande inovação dessa Constituição foi o reconhecimento da autonomia dos Municípios. Para entender o papel do Município no período, ver LEAL (1975).

<sup>235</sup> A Constituição adotou o sistema bicameral: povo e Estado estavam representados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, respectivamente. Ambas as casas tinham iniciativa para propor projetos de lei, que deveriam ser submetidos à outra para aprovação. Caso aprovado, o projeto era enviado ao chefe do executivo, que poderia sancioná-lo ou vetá-lo.

<sup>236</sup> Na esfera do poder judiciário, as disposições pertinentes encontravam-se na seção III (artigos 55 e seguintes) da Constituição. Implantou-se a chamada “dualidade da justiça” com a divisão do poder judiciário em duas jurisdições distintas: o Supremo Tribunal Federal e os juizes e tribunais federais e os tribunais estaduais. Castro Júnior (2001, p. 233) assevera que a estrutura do judiciário se expandiu em virtude do sistema federal constitucionalmente implantado e destaca que ele “[...] perdeu as características de submissão do período imperial, inclusive a denominação (Poder Judicial), adotando ao lado dos outros poderes (Legislativo e Executivo) um modelo descentralizado”. Assim, no que diz respeito à organização judiciária, foi exaltado o princípio federativo no texto definitivo da Constituição, no sentido de não demarcar a superioridade de uma ou outra jurisdição. Em outros termos, as jurisdições federal ou estadual possuíam soberanias separadas e não hierárquicas. O poder judiciário federal se organizava por nomeação do poder executivo, apenas a nomeação dos membros do STF se sujeitava à aprovação do Senado Federal.

O antigo regime parlamentar foi substituído pelo presidencialismo, mais compatível com as convicções do sistema federalista.<sup>237</sup>

Saldanha (2001, p. 257) comenta que

A estrutura federal, entretanto, se era coisa nova como realidade positiva, não o era como ideal, pois as reclamações contra o centralismo tinham representado constantes ataques ao unitarismo e reivindicações descentralizadoras. Também a ideia de República tinha um passado longo na história das concepções nacionais. Novidade, mesmo, era o presidencialismo, era a solução presidencial como forma de entender o padrão republicano. De certo modo, havia uma predisposição para o presidencialismo, no próprio fato de o consenso geral – discutível mas dominante – considerar como tendo sido “parlamentar” o governo imperial vencido: mudar mesmo, agora, seria mudar também de regime, além de mudar de forma de governo.

Mas o texto não guardava correspondência com a realidade. Existia, de fato, grande distância entre a “constituição jurídica” e a “constituição sociológica”<sup>238</sup>, como ressalta Bonavides (2008, p. 259)

[...] uma coisa foi a ordem constitucional formalmente estabelecida pela vontade da Assembleia Constituinte, onde se patenteara o primado da ideologia de elite da classe burguesa [...] outra coisa muito diferente, a realidade e a organização social da

---

<sup>237</sup> Embora essas tenham sido as principais mudanças, outras foram significativas para a vida do Estado. Pode-se citar, p. ex., a separação entre Estado e igreja, a abolição da pena de morte, a criação do *habeas corpus* – muito discutido e estudado –, e a abolição do Senado vitalício.

<sup>238</sup> Esses termos são utilizados por Bonavides para expressar que a Constituição material, viva na sociedade, não se identificava com o texto da norma fundamental. Existia, sim, “[...] o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos” (BONAVIDES, 2008, p. 260).

sociedade republicana, proveniente da crise do cativo e da derrubada das instituições imperiais.

Nesse período os Estados de Minas Gerais e São Paulo se sobressaíam no cenário político-econômico<sup>239</sup> do país, estruturando a competição partidário-eleitoral (SCHWARTZMAN, 1988).

Os partidos se organizavam, em regra, em âmbito estadual<sup>240</sup>. Não tinham programas políticos: eram organizações “[...] frágeis, inconstantes e esparsas [...] funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais” (BONAVIDES, 2008, p. 263-264).

O Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) eram aliados e se revezavam na sucessão presidencial, monopolizando o poder, num “pacto silencioso” entre os Estados que representavam (BALEEIRO, 2001)<sup>241</sup>.

Na esfera municipal, exerciam influência os grandes latifundiários. Eles decidiam em qual candidato a população deveria votar e, assim, formavam a base do sistema oligárquico ao garantir a eleição dos seus candidatos através do voto de cabresto.

---

<sup>239</sup> Esse período também foi conhecido como “café com leite”, já que subsistia a predominância desses dois Estados do eixo econômico da cafeicultura sobre as demais unidades federativas, construindo “as bases do federalismo oligárquico” (PEREIRA, 2004). A implantação do federalismo no Brasil acabou fortalecendo a hegemonia dos Estados mais abonados e tornando os mais desprovidos de riqueza marionetes do governo central (GALVÃO, 1999).

<sup>240</sup> Houve, no entanto, tentativas frustradas de criar partidos nacionais. Pode-se citar, p. ex., o Partido Republicano Federal, comandado por Francisco Glicério em 1893, e em 1910, o Partido Republicano Conservador cujo líder era Pinheiro Machado. O Partido Republicano Liberal de Ruy Barbosa “[...] não teve duração superior à de sua campanha eleitoral” (GUIMARAES, 1982, p. 62). O Partido Republicano do Império se transformou em organizações estaduais: p. ex., PRP e PRM. O PRP foi o único que teve, durante quarenta anos, “[...] todo o império da política do Estado mais poderoso da República” (BONAVIDES, 2008, p. 264).

<sup>241</sup> O presidente da República era “escolhido” pelos eleitores de Minas Gerais e São Paulo que, aliados ao Estado do Rio Grande do Sul, representavam mais de cinquenta por cento do eleitorado. Chacon (1979, p. 13) comenta sobre essa prática corriqueira: “A representatividade política, precária desde o início, passava a manifestar toda sua miséria, na falsidade clamorosa das eleições a bico de pena, donde continuava a sair uma elite petrificada em casta, cada vez mais desatualizada com os problemas em multiplicação”.

Devido a pouca representatividade do eleitorado urbano, principalmente por ser o Brasil um país essencialmente agrícola, esse tipo de controle predominava nas regiões rurais.

As primeiras décadas da República foram, assim, demarcadas pela ausência de participação das cidades<sup>242</sup>, “[...] em detrimento de um campo cafeeiro atrasado politicamente, em que predominava o “voto de cabresto”, os “currais eleitorais” e as “degolas”” (PEREIRA, 2004, p. 38)<sup>243</sup>.

O coronelismo<sup>244</sup> foi a representação da força do executivo no âmbito local, que se manifestou sobre toda a vida política brasileira. Para Leal (1975, p. 20) “[...] é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais”.

O grave resultado desse sistema de auxílio recíproco<sup>245</sup> foi a conservação do desequilíbrio entre os poderes<sup>246</sup>, herança do Império.

---

<sup>242</sup> A questão da participação das cidades foi assim explicada por Bercovici (2004, p. 35-36): “Os Estados só liberavam verbas para os municípios onde os aliados do Governador estivessem administrando. Se o governo municipal não apoiasse o estadual, não receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral. Assim explica-se o “governista” de praticamente todas as situações municipais durante a Primeira República”. Dessa forma, é evidente que “[...] a manipulação do voto pelos coronéis e a dependência econômica dos Municípios em relação aos Estados resultou no domínio dos votos pelo Governador”.

<sup>243</sup> Durante as eleições da Primeira República, ocorria a “fraude do “bico-de-pena”: nomes eram inventados e mortos e ausentes votavam. Os mesários faziam verdadeiros milagres durante a elaboração das atas eleitorais. Caso não se conseguisse evitar a eleição do adversário através das atas falsas, restava a “degola” (BERCOVICI, 2004).

<sup>244</sup> Leal traça suas conclusões sobre o conceito e as implicações do coronelismo. Segundo ele, a extensão do direito de sufrágio e a organização agrária do país deram margem à ação dos grandes proprietários sobre os “[...] trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. [...] esse sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (LEAL, 1975, p. 252). O sistema “coronelista”, que já era notório desde o Império, entrou em declínio apenas após o Código Eleitoral de 1932. Quando “[...] a economia brasileira já não se podia considerar essencialmente rural, porque a produção industrial rivalizava com a produção agrícola e a crise do café havia reduzido o poder econômico dos fazendeiros, em confronto com o dos banqueiros, comerciantes e industriais. Concomitantemente, haviam crescido a população e o eleitorado urbanos, e a expansão dos meios de comunicação e transporte aumentara os contatos da população rural, com inevitáveis reflexos sobre sua conduta política” (LEAL, 1975, p. 256).

<sup>245</sup> Segundo Leal (1975, p. 43) “[...] de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro

Não é à toa o comentário de que o presidencialismo era o “[...] centro de todos os poderes, de todas as decisões, de todos os movimentos da máquina de governo” (BONAVIDES, 2008, p. 258).

Como bem aponta Saldanha (2001, p. 357): “Nessa hora, o Brasil social e concreto atravessava duros transes, e os homens da república tinham, tanto motivos, quanto pretextos, para justificar a concentração dos poderes em mãos do Presidente”.

Em razão do exposto, pode-se afirmar que as alterações institucionais não garantiram o equilíbrio entre os poderes<sup>247</sup>. O país viveu a ditadura de um único poder: o executivo<sup>248</sup>.

O texto de espírito liberal<sup>249</sup> também não foi capaz de garantir o respeito à autonomia dos Estados<sup>250</sup>.

lado, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça”. Para um maior aprofundamento sobre o tema e sobre o contexto do período em análise, conferir: CARONE, Edgard. *A primeira república (1889/1930): texto e contexto*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.

<sup>246</sup> O poder executivo foi, sem dúvida, o personagem principal dessa conjuração. Bonavides (2008, p. 257) traça uma comparação incisiva: “[...] a força de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. Era ele um monarca sem coroa, um rei sem trono”. Para Koerner (1998, p. 184) a política dos governadores tinha função idêntica ao poder moderador imperial, pois era “ordenadora do jogo político”. A forma presidencial de governo foi, então, a tática de que se aproveitaram os grupos dominantes para explicitar suas aspirações pessoais.

<sup>247</sup> Para Saldanha (2001, p. 260), o período foi marcado pela “[...] problemática dos três poderes. Vencida a Monarquia e instalada a República, havia muitos caminhos a tomar, e reivindicações a atender; uns queriam regenerar o Legislativo, viciado pelas táticas do Império, outros tomavam o presidencialismo adotado como chance para dar hegemonia ao Executivo; muitos pleiteavam, como conatural à República (e miravam, inclusive, o figurino dos States), a ascendência do Judiciário. Tudo isso repercutia no trabalho de interpretação dos artigos e da estrutura da nova Carta [...]”.

<sup>248</sup> A expressão de absolutismo por parte do executivo recebeu ampla proteção do judiciário. Este poder foi instrumento de legitimidade da violência política que dominou a fase republicana, participando ativamente do jogo das trocas de favores. Isso ocorria por meio da nomeação dos magistrados pelo executivo, onde prevaleciam as relações de parentesco, amizade e dotes pessoais. As instituições judiciárias se moldavam a situação política fática, eram participantes “[...] da rigidez resultante da exclusão dos rivais, do exercício particularista do poder político, e da incerteza quanto ao sentido, à extensão e à eficácia das normas constitucionais” (KOERNER, 1998, p. 181).

<sup>249</sup> Como bem coloca Saldanha (2001, p. 253) “Como expressão de concepções políticas, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 tinha mais unidade interna do que a imperial. Também eram mais coerentes os seus supostos jurídicos. A Constituição imperial havia abrigado uma série de combinações doutrinárias, e

A intervenção federal, prevista constitucionalmente<sup>251</sup>, tornou-se um grande problema durante o período, pois foi, como sustenta Bonavides (2008, p. 247):

---

dentro dela batia uma contradição permanente entre o princípio monárquico e a pretensão liberal (esta, mais aparente que real, mas fixada em dispositivos da carta). Também juridicamente a Carta de 1824 tinha sido convergência de inclinações distintas, e, todo o tempo em que vigorou, teve de conviver com proclamações e adaptações em relação ao problema das províncias e ao dos poderes. A Carta republicana, não. Ela consolidou, vitoriosa a propaganda, um conjunto de conteúdos doutrinários mais ou menos coerentes. Mas a constituição, em suas raízes, correspondia mais a um propósito da camada dominante do que a uma aspiração, mesmo implícita, do povo [...]”. Por isso, já afirmava Calmon, pouco tempo depois da proclamação, na terceira edição de sua obra: “[...] a passagem do Brasil, do modelo francês e inglês da política do Império para o modelo norte-americano da política republicana, não lhe valeu a paz interna, menos a calma dos espíritos” (CALMON, 1937, p. 292).

<sup>250</sup> Koerner (1998, p. 188) descreve algumas formas de ligação entre os ministros do STF e as facções que os nomeavam. Dentre elas, pode-se destacar aspectos políticos e ligações pessoais, como parentesco ou amizade. Essa pessoalidade no momento de nomeação dos ministros visava a garantir a maioria apoiadora do tribunal, sendo o Senado o único filtro da escolha presidencial. O STF era composto por 15 ministros nomeados após aprovação pelo Senado. Já os juízes seccionais eram nomeados com embasamento na lista tríplice elaborada pelo Supremo. Segundo Koerner (1998, p. 190) isso “[...] abria um campo de negociação entre as oligarquias estaduais, o Presidente da República e os ministros do STF” e, assim, “[...] a oligarquia dominante do estado controlava os cargos federais”. Esse fator gerou inúmeras negociações e arranjos com o propósito de manter a maioria nos tribunais e o apoio às facções políticas. Os juízes eram escolhidos entre os indicados pela oligarquia dirigente e os ministros do STF “[...] dentre auxiliares do presidente da República ou entre os membros de facções aliadas a ele” (KOERNER, 1998, p. 180). Como se percebe, a nomeação dos juízes foi o ponto chave para a vinculação do judiciário no jogo político estabelecido na Primeira República. Sobre esse argumento, indispensável a leitura de KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na constituição da República brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998, mais especificamente os capítulos 3 e 4.

<sup>251</sup> A Constituição de 1891, no caput do artigo 6º, se reportava à impossibilidade de intervenção da União nos assuntos peculiares dos Estados. Contudo, um rol extenso de incisos permitia a intervenção do governo federal: “I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais; III - para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo a guerra civil; IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos”. Tal rol de possibilidades seria demasiadamente aprazível, não fossem os excessos e as interpretações tendenciosas cometidas repetidas vezes. O forte caráter intervencionista da época deixa claro que a ampla autonomia dos Estados da federação estava presente apenas formalmente. No plano real, não passava de mera liberdade administrativa

[...] fonte de muitos abusos de parte da União, ou seja, da autoridade presidencial que se movia não raro desembaraçadamente dentro de uma esfera de arbítrio e de isenção de freios constitucionais, sobretudo por obra da indefinição, no texto da lei magna, dos princípios sobre os quais assentava o edifício constitucional em seus fundamentos.

Esse instituto, criado para harmonizar os entes federados e reorganizar a vida financeira dos Estados acabou por se transformar num instrumento político de concretização da vontade das oligarquias no comando<sup>252</sup>. Como coloca Schwartzman (1988, p. 107):

O estilo reconhecidamente retórico e abstrato do discurso político nacional, assim como de seus textos legais e constitucionais, tende a ser atribuído a esta discrepância entre a fachada de integração e institucionalização política a nível nacional, e uma realidade de poder disperso e atomizado no nível local.

É nesse cenário de contradições que aparece Alberto Torres, pela primeira vez, alertando para o perigoso contraste entre o Brasil “real” e o Brasil “legal”.

---

manipulada pelo poder central. Sobre o assunto, interessante verificar: GALVÃO, Laila Maia. *História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923*. 2013. 215 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013.

<sup>252</sup> Prova disso é o fato de que apenas os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – não por coincidência, os mais ricos da federação – não sofreram intervenção federal, sob nenhum pretexto durante a primeira fase republicana (BERCOVICI, 2004). Isso deixa mais evidente que o poderio econômico era a justificativa e o fator que acentuava a desigualdade de tratamento dos Estados. A aliança política era, portanto, uma estratégia para garantir o apoio dos grupos que se sobressaíam, em troca de não sofrerem a intervenção federal.



## 2.2 O PROBLEMA NACIONAL BRASILEIRO: O ESTUDO DO POVO BRASILEIRO E A CRÍTICA AOS IMPERIALISMOS ETNOLÓGICO E ECONÔMICO

O ensaio “O problema nacional brasileiro”<sup>253</sup> (1914) mostra a face de sociólogo<sup>254</sup> de Alberto Torres, que afirmava ser o Direito “[...] a mais empírica de todas as ciências” (TORRES apud GENTIL, 1938, p. 223).

Esse apelo científico – que tomou força nas primeiras décadas do séc. XX – tinha o intuito de

[...] voltar-se para o Brasil, para o estudo sistemático de sua realidade; abandonar os estrangeiros, particularmente as constituições tomadas de empréstimo; aproximar o país legal do país real; descobrir o sentido da nossa nacionalidade; organizar a nação [...] (SILVA, 2004, p. 139).

Assim, preocupado com o conhecimento minucioso das coisas pátrias, Torres identificou os problemas da sociedade brasileira desde seu passado colonial. Essa investigação seria realizável apenas através da ciência social<sup>255</sup> e de seu método. A relação intrínseca entre a sociologia e a ciência política<sup>256</sup> é o espírito que conduz sua teoria autoritária (SILVA, 2004)<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> Essa obra é um conjunto de artigos publicados no jornal O Commercio – salvo o primeiro que é inédito – além de trechos de um discurso realizado no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 1912.

<sup>254</sup> No entendimento de Lima Sobrinho (1968, p. 306) “O jurista fica um pouco de parte, numa função secundária, tão-somente para completar e traduzir o pensamento do sociólogo e do político. Porque a Alberto Torres pouco lhe importa a excelência dos textos legais. O que ele procura é a conformidade desses textos com a realidade nacional”.

<sup>255</sup> Essa marca se percebe no esforço de sistematização e fundamentação dos autores do período. Eles expressavam suas concepções em obras densas, extensas, racionalizando e fundamentando cada detalhe de suas teorias. O exemplo mais claro dessa preocupação com o cientificismo é Oliveira Vianna. Em contrapartida, Silva (2004, p. 59) compara essa tendência do início do séc. XX com os autores que representam a ideologia autoritária dos anos 50 e 60 que divulgavam suas ideias, em regra, em pequenos textos publicados na imprensa – garantido pela era da crescente comunicação de massas – o que possibilitava grande difusão de suas teses.

<sup>256</sup> Oliveira Vianna, demonstrando grande admiração pelo seu mestre, afirma que “Torres não queria o estudo da sociologia no sentido da ciência pura, de investigação desinteressada das leis da vida social – da investigação pela

Entre os séc. XIX e XX muitos estudiosos procuravam classificar as raças por meio de tipos morfológicos ou pela cor da pele. Essas teorias, com respaldo pretensamente científico, reforçavam as diferenças entre as raças, afirmando a superioridade dos “brancos puros do norte da Europa”.

Os estudos das raças humanas, de forma preponderante, categorizavam o povo brasileiro como inferior, colocando a raça branca – especialmente a família dos arias – como superior em inteligência e beleza. Consoante esse raciocínio o povo brasileiro, produto de mestiçagem, era visto como atrasado e incapaz de evoluir, uma vez que estava contaminado em sua essência.

Baseando-se em obras de renome na área – e contestando-as, em sua maioria – Torres concluiu que a doutrina da desigualdade das raças não conseguia explicar cientificamente e de forma razoável sua tese, pois “O número das raças puras é limitadíssimo, sendo poucos, em nossos dias, os exemplares de verdadeiros espécimes de raças, virgens de mescla” (TORRES, 2002 [1914], p. 34).

Não existia, para Torres, nenhuma raça homogênea no planeta<sup>258</sup>. O Brasil possuía, ainda, uma particularidade, pois era formado pela

[...] população mais mesclada do mundo; é um país onde, não só a mistura de tipos de quase todas as raças, como inúmeros casos de miscigenação, cruzados entre várias

---

investigação; mas, sim, como uma base de orientação pragmática, como um processo de coleta de dados concretos, sobre os quais se deveria apoiar a solução objetiva e realística dos nossos problemas nacionais. E nisto ele tinha toda a razão, pelo menos no Brasil ou em povos da mesma formação que o nosso – ainda sem autonomia de cultura e de consciência política. Porque Torres era antes de tudo um “político”, entendida essa palavra não no baixo sentido de “político de partido”; mas, no alto e nobre sentido que ela comporta; digamos: no seu sentido aristotélico” (VIANNA, 1999, p. 405).

<sup>257</sup> Mais tarde, em Campos, p. ex., a sociologia aparece como mecanismo de legitimação das políticas estatais pois “[...] aquilo que os governantes fazem pode ser justificado/racionalizado em termos de uma necessidade sociológica inelutável, e não como mero arbítrio desses governantes” (SILVA, 2004, p. 142).

<sup>258</sup> Concentrou seus estudos nos mestiços que compunham a maioria da população. Para muitos, o mestiço era uma raça anêmica e fraca, produto do cruzamento de duas outras raças. Mas, Torres asseverava que “[...] os tipos de mestiços de alta inteligência e elevado caráter moral são comuns no Brasil” (TORRES, 2002 [1914], p. 83).

estirpes, mostram todos os matizes da cor e todos os modelos do aspecto, da gama étnica; e a parte mais “nobre” do povo, afora pequena parcela de sangue germânico, ainda não estudada, é formada por gente das raças tidas por inferiores e menos puras da Europa (TORRES, 2002 [1914], p. 75).

Contrariando as teorias científicas majoritárias, Alberto Torres reprovava a classificação do brasileiro como imaturo, indolente, preguiçoso – e tantos outros adjetivos diminutos<sup>259</sup>.

Ao contrário disso, qualificava o homem “genuinamente brasileiro” como “sensível, generoso, nobre, hospitaleiro, probo, trabalhador”, possuidor de uma “inteligência viva e aguda, um raro senso da realidade, um engenho curioso e hábil” (TORRES, 2002 [1914], p. 65-66), “povo inteligente e sensato como poucos” (TORRES, 2002 [1914], p. 82), “povo de espírito claro e prático, de afeições reais, de sentimento profundo, íntimo e natural” (TORRES, 2002 [1914], p. 155-156).

Em um ponto peculiar, entretanto, Torres demonstrou um racismo camuflado<sup>260</sup>: a questão do cruzamento entre as raças<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Torres ligava o sentimento de inferioridade do brasileiro ao legado da colonização portuguesa. Segundo Lemos (1995, p. 45), ele considerava os portugueses “[...] derrotados diante das atividades vitoriosas das civilizações do norte da Europa e prosseguiu na sua crítica exacerbada referindo-se de forma irreverente à sociedade portuguesa como paralísada pela inércia de seu meio, sem sentimentos fortes, sem ideias positivas, sem energia”. Esse pessimismo – que teria sido transmitido aos colonos – é apontado como causa do fracasso da nação brasileira: “[...] o descobrimento e o povoamento por uma nação de qualidades fortes por natureza, mas fraquíssima pela estreiteza de seu território, que, comprimida entre as migrações e guerras do continente e a concorrência e as lutas do oceano, entrou, por isso, logo depois do descobrimento, em longo estágio de subordinação e declínio, concentradas todas as suas energias num heroico, e, em grande parte, improficuo, esforço defensivo; a disparidade da terra colonizada com a terra dos colonizadores, apresentando problemas de adaptação e de cultura, até agora não solvidos; a síncope da evolução política, com a vinda da casa de Bragança” (TORRES, 2002 [1914], p. 23). Apesar das várias críticas feitas à Portugal, Torres anuncia que “A ascendência portuguesa é uma honra para o Brasil” (TORRES, 2002 [1914], p. 85).

<sup>260</sup> O grande teórico do racismo – que inspirou de certa maneira Alberto Torres, como se verá – foi Joseph Gobineau em sua obra *Essai sur l'inégalité des races*, publicada em 1855.

<sup>261</sup> Nesse particular, Alberto Torres foi influenciado por A. Weismann. Para um parecer sobre as influências de Torres, consultar Lemos (1995), capítulos IV e V.

Na época existiam teorias que propagavam que os cruzamentos seriam favoráveis ao aperfeiçoamento étnico, ou seja, que a saída para “melhorar” o povo brasileiro seria o cruzamento com raças superiores.

Apesar de admitir que a tese do cruzamento era uma questão delicada que ainda tinha muito a ser estudada, Torres se posicionava contra os cruzamentos:

A fecundidade e esterilidade das espécies precisam ser observadas em cada caso particular; eis o conselho da prudência. No homem, as observações mais regulares tendem a demonstrar o fato da esterilidade, nas uniões de híbridos de certas raças, ao passo que, nas de outras, a afinidade sexual parece perfeita. Entre o branco e o negro as observações dos antropologistas mais fidedignos condizem com a observação vulgar, conhecida no Brasil, de esterilidade das uniões entre mulatos. Não há dados estatísticos exatos nem estudos científicos regulares, de onde se possam tirar ilações definitivas, mas a probabilidade da regra assenta sobre bases suficientes para que a hipótese da esterilidade a seja preferida, como base de uma política eugênica (TORRES, 2002 [1914], p. 90).

Assim, o cruzamento entre as raças era indesejável<sup>262</sup>, pois seria um “elemento perturbador da evolução natural” (LEMOS, 1995, p. 63).

É nesse momento que ele entra em contradição quando refuta a ideia de superioridade racial ao mesmo tempo que desaconselha o cruzamento entre as raças<sup>263</sup> para preservar os elementos puros<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Nesse sentido: “[...] as teorias biológicas mais autorizadas, favoráveis, umas, à doutrina da superioridade de certas raças, e outras contrárias, tendendo, todas, ou a afirmar a degeneração humana nos casos de cruzamento, ou a declarar indiferentes os efeitos do cruzamento [...] às observações antropológicas juntam-se razões biológicas bastantes para que se evitem, quanto possível, os cruzamentos” (TORRES, 2002 [1914], p. 90).

<sup>263</sup> Alberto Torres declarava abertamente a igualdade entre as raças, porém propunha uma política eugênica através de um controle das uniões para evitar, p. ex., que certas doenças fossem transmitidas aos descendentes. Essa contradição é

Seu intuito, no fundo, era preservar a pureza do negro e do autóctone<sup>265</sup>. Segundo Torres, essas raças estavam em posição privilegiada no Brasil por possuírem melhores condições de adaptação<sup>266</sup>.

O problema das raças, como problema de seleção social, é matéria julgada pela nossa experiência e pela experiência de outros. Nós sabemos, porque o temos verificado em cinco séculos de vida, que as diversas variedades humanas, habitantes de nosso solo, são capazes de atingir o mais alto grau de aperfeiçoamento moral e intelectual alcançado por qualquer outra raça. Sabemos que a sua adaptação ao meio produz uma vitalidade e uma média de longevidade e de

---

observada por Lima Sobrinho, aparentemente no único aspecto em que discorda de seu mestre: “Por que seria preferível evitar o cruzamento? Do ponto de vista da raça que atingiu nível cultural mais elevado? Ou da que ficou em nível mais baixo? Qual o objetivo de uma política racial? Como entender o aperfeiçoamento das raças, se se parte da premissa de que não há superioridade de raças, mas tão-somente a presença, ou a influência de condições sociais diferentes e desiguais? Até onde as qualidades da descendência podem ser atribuídas à influência da mistura das raças e não os fatores genéticos dos ancestrais particulares dos indivíduos observados?” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 312-313).

<sup>264</sup> Veja-se, nesse sentido, a colocação de Lima Sobrinho (1986, p. 329-330): “[...] o pensamento de Alberto Torres não se desenvolveu numa evolução tranquila, decorrendo de sínteses definitivas, mas foi procurando o leito de suas convicções entre contradições e antíteses, que iam marcando o curso de sua inteligência, à procura, sempre e sempre, de verdades, se não definitivas, ao menos duradouras [...]”.

<sup>265</sup> Isso aparece de modo claro no seguinte trecho: “Indígenas, africanos e seus descendentes formam em nosso território typos definitivos, admiravelmente apropriados às suas condições físicas, que só poderão, por isso, progredir e aperfeiçoar-se, E’ lei, quase intuitiva, da evolução que os typos originários e os adaptados tendem a progredir; e, se se não tem, entre nós, verificado este fenómeno, é que deixamos em abandono a sorte de índios e de negros, em vida selvagem ou miserável, sem progresso possível” (TORRES, 1914, p. 80) [sic].

<sup>266</sup> Destaca também como melhor adaptáveis os europeus de origem mediterrânea que descendem dos africanos e dos asiáticos. Essas raças estariam em posição privilegiada por habitarem climas semelhantes ao brasileiro – note-se a diferenciação feita por Torres entre os povos do norte da Europa e os do mediterrâneo: “[...] a nossa população, contendo, infelizmente, fração pequena dos antigos povoadores do solo, mas podendo aproveitar ainda muito das tribos em estado selvagem, conta grande número de tipos de raças oriundas de meios idênticos [climas quentes]: os negros; e consta, em suas camadas superiores, de descendentes das raças mediterrâneas, raças do “meio-dia” europeu quase tropicais, em cujo sangue se encontra grande mescla do sangue das raças trigueiras do Oriente e do Norte da África” (TORRES, 2002 [1914], p. 20).

fecundidade, melhores que as de raças tidas por superiores. Podemos afirmar que o negro puro e o índio puro são susceptíveis de se elevarem à mais alta cultura (TORRES, 2002 [1914], p. 82) (grifo nosso).

Torres enunciava que não pretendia fazer julgamento sobre superioridade-inferioridade ou pureza-impureza; se declarava contra a teoria da inferioridade racial e apontava, enfim, o verdadeiro problema do Brasil: a falta de adaptação ao meio<sup>267</sup>, pois

O homem moderno resulta, muito mais diretamente, do meio que habita, e, principalmente, da sociedade que o cerca, que dos impulsos congênitos da sua estirpe [...] Toda a nossa biologia e psicologia podem, em suma, resumir-se nesta última síntese: o homem é o ser em quem o fenômeno da vida reuniu as condições e propriedades mais complexas da “adaptabilidade” (TORRES, 2002 [1914], p. 42)<sup>268</sup>.

Em suma, Torres advogou a ideia da seleção social<sup>269</sup>, em oposição à seleção “natural”, e da salvaguarda dos tipos mais adaptados fisicamente e socialmente.

---

<sup>267</sup> De acordo com esse ponto de vista: “A adaptação física e a social são o modelador étnico do homem” (TORRES, 2002 [1914], p. 80).

<sup>268</sup> Essa asserção revela sua inclinação à teoria neodarwiniana-evolucionista, corrente com ampla adesão da intelectualidade do período. Acreditava-se numa sociologia evolutiva, ou seja, na sobrevivência dos mais aptos à vida em sociedade, por meio da seleção social (LIMA SOBRINHO, 1968). Infere-se que Torres não ignorava as descobertas científicas do seu tempo – amplamente aceitas pela academia, pelo governo e pelo povo – e, a despeito de utilizar muitos autores estrangeiros, produziu uma sociologia brasileira autêntica: o Brasil era, nas suas palavras, “[...] museu vivo de etnologia e esplêndido laboratório de experimentação étnica [...]” (TORRES, 2002 [1914], p. 150).

<sup>269</sup> No entendimento de Torres (2002 [1914], p. 71-72): “[...] a ciência, prosseguindo em suas indagações, chegou à conclusão de que, ao lado das diversidades físicas, verificadas na estrutura humana, nada, absolutamente nada, autoriza a afirmação de uma desigualdade radical, na constituição cerebral, em seu funcionamento, em seu poder de desenvolvimento. A relação entre os caracteres físicos e os caracteres psíquicos jamais se conseguiu afirmar com dados definitivos e irrefutáveis [...] A posição relativa, a hierarquia das raças, nas

Dessa noção de adaptabilidade, ou sua falta, decorre o fato de que o Brasil estaria sendo explorado de forma equivocada, sem nenhum estudo prévio<sup>270</sup> que levasse em conta o clima e a natureza do solo. Segundo Torres o brasileiro havia nascido para a agricultura e um dos motivos da crise resultava do deslocamento acelerado da população do interior para os grandes centros<sup>271</sup>, e conseqüentemente a mudança:

[...] da agricultura para as indústrias, do esforço produtivo para as manufaturas e para o comércio. O Brasil tem por destino evidente ser um país agrícola: toda a ação que tender a desviá-lo desse destino é um crime contra a sua natureza e contra os interesses humanos (TORRES, 2002 [1914], p. 122).

Defendia, assim, que o Brasil era um país de vocação agrícola e deveria concentrar seus esforços principalmente em conservar sua riqueza, apostar em produtos primários a fim de concorrer no mercado internacional, e defender sua indústria e seu comércio<sup>272</sup>.

---

diversas épocas, é um simples fenômeno da evolução social; não é um fato anatômico, nem fisiológico”.

<sup>270</sup> Mais uma vez se recorre as palavras de Torres: “As idéias em que se baseiam os estudos sociais e políticos até hoje feitos sobre a nossa vida, partem de postulados e dados, analíticos ou sintéticos, inferidos da vida e da evolução de povos de existência multi-secular, e de seu progressivo desenvolvimento em regiões densamente povoadas, sob ação dos fatores ordinários da formação e desenvolvimento das velhas sociedades e civilizações. Estas idéias não têm aplicação à interpretação dos fenômenos dos países, como o nosso, criados por descobrimento, com sociedades formadas por colonização, – nem à solução de seus problemas” (TORRES, 2002 [1914], p. 22) [sic].

<sup>271</sup> Nesse passo, destaca-se: “Num paiz vasto, a maioria das populações deve ser de agricultores. Se nosso povo, como aliás o de quasi todos os paizes, evita, actualmente, o campo, e procura as cidades, e se a causa deste exodo se manifesta, entre nós, como uma verdadeira repugnancia pelo trabalho rural, é que as condições economicas e sociaes da vida agrícola repellem os habitantes, sem educação apropriada para ama-la e para exerce-la, em meio e terras não estudados. E os governos não fazem, com sua politica de melhoramentos urbanos, de desenvolvimento da viação férrea e de apoio directo ao commercio, senão desviar as populações do campo” (TORRES, 2002 [1914], p. 244-245) [sic].

<sup>272</sup> A nação “[...] não pode ser livre, sem o domínio de suas fontes de riqueza, de seus meios de nutrição, das obras vivas de sua indústria e do seu comércio [...]” (TORRES, 2002 [1914], p. 137). Note-se um nacionalismo defensivo, no sentido de proteger o país dos estrangeiros (MARSON, 1979).

Alberto Torres refuta as medidas tomadas pelos governantes para conduzir a economia do país, mais especificamente a entrada de capitais estrangeiros – o que ele chama de invasão imperialista<sup>273</sup>. Era essa exploração estrangeira de tipo colonial sofrida pelo Brasil desde o seu descobrimento<sup>274</sup> que levava a um continuísmo, impedia o progresso da nação e negava sua autonomia.

Por essa razão, o Brasil continuava a ser uma colônia já que, mesmo depois de conquistar a independência política, continuava refém dos estrangeiros em matéria econômica<sup>275</sup>. Os interesses dos grandes centros de negócios eram incompatíveis com as necessidades do país, que eles exploravam<sup>276</sup>.

<sup>273</sup> Aqueles que alegavam superioridade étnica estavam, na visão de Torres, comprometidos com a justificação do domínio imperialista (LEMOS, 1995). Observe-se como ele caracteriza o tipo puro na visão dos imperialistas: “[...] raça superior é [...] uma só: a dos brancos puros do Norte da Europa, os dolicocefalos louros de olhos azuis e grande estatura, descendentes legítimos e impolutos do nobre povo indo-europeu, da casta semi-divina dos Árias” (TORRES, 2002 [1914], p. 79) [sic].

<sup>274</sup> Seu desprezo pela exploração sofrida aparece de forma recorrente em seus ensaios: “As nações surgidas por descobrimento e formadas por colonização são improvisos sociais do acaso, ou de fatos excepcionais do progresso. [...] Governos coloniais e colonizadores fazem invasões e conquistas: não fundam nações; são exploradores: não são sócios” (TORRES, 2002 [1914], p. 50).

<sup>275</sup> Alberto Torres acreditava em dois tipos de colonização: a política e a econômica. Um país soberano deve ter independência em ambos os setores. Aferia que o Brasil havia se transformado em colônia de vários países, enquanto no passado era submisso apenas a uma metrópole – Portugal. Sobre a exploração sofrida nos tempos da colonização, Torres (2002 [1914], p. 113) demonstra sua indignação: “O selvagem, surpreendido pela astúcia de navegadores, troca as pedras preciosas, o ouro, as especiarias, por espelhos, objetos brilhantes e ornatos ostentosos. Nós outros, sem recebermos, de mão a mão, dos que exploram comercialmente as nossas riquezas, os palacetes das nossas avenidas, as carruagens, os automóveis, as jóias, as letras fáceis e brilhantes, os vestuários, as modas, que simulam o nosso “progresso”, e enquanto esse progresso nos embala com seus perfumes e com o espetáculo de suas grandezas e suas luzes de rampa teatral, não vemos que o Brasil real, o Brasil das matas virgens e das minas, com as aluviões e os sedimentos de milhares de séculos de trabalho do tempo e da natureza, vai sendo desnudado, minado, raspado, pulverizado, ressecado: o ouro puro segue para outras bandas, ficando-nos, em troca, as lentejoulas das nossas cidades e os arrebuques dos nossos palácios e das nossas avenidas!” [sic].

<sup>276</sup> Lemos investiga, a partir das variáveis raça, nacionalismo e organização, a filiação doutrinária torreana. O desfecho de seu trabalho evidencia que ele era contrário ao socialismo e ao materialismo histórico. Sobre isso, Lima Sobrinho (1968) diz que não há indício da influência de Marx no pensamento torreano. A importância dada ao fator econômico na vida dos povos – centro das propostas de ambos – não é elemento suficiente para fazer essa aproximação. Para Lima Sobrinho (1968), Torres – que se proclamava um ideorrealista – possuía “autonomia mental”



Na sua visão, era manifesta a necessidade de interromper a anarquia político-econômica que vigorava e incentivar o mercado interno. Um bom plano de governo no Brasil deveria conter medidas que: “[...] estimulassem o gosto pelo amanhã da terra e pela produção; que habituassem o homem à vida do campo” (TORRES, 2002 [1914], p. 111). Para tanto, os homens públicos deveriam conhecer muito bem os problemas do Brasil, seu clima e sua natureza.

Em suma, na defesa dos ideais nacionais, resistia a submissão econômica, política e de pensamento brasileira aos países estrangeiros<sup>277</sup>.

[...] a tese da capacidade das raças é um dos bastiões montados pela ambição dos que aspiram ao domínio. A ambição ao domínio universal, das raças teutônicas, fundada na pretensão da sua superioridade, é um ideal político conhecido, que conta em seu serviço com a autoridade de uma ciência e de uma literatura, com a força econômica, o poder militar, a aparente superioridade, física e mental, a real vantagem atual, destas raças (TORRES, 2002 [1914], p. 150).

Contra a aplicação indiscriminada de capitais estrangeiros, reivindicava uma atitude dos governantes e os acusava da falta absoluta de uma política nacional<sup>278</sup>. Torres isentava os estrangeiros<sup>279</sup> e o povo de culpa pelos males do país:

---

e não se filiava a uma corrente científico-filosófica específica. Ele transcreve as palavras do mestre publicadas no jornal *Gazeta de Notícias*: “[sou] contrário a todas as ortodoxias, a todas as escolas, a todos os “ismos”, pragas de nossa mentalidade, de que resulta sua feição literal e livreira, tão avessa a ajustar ideias aos fatos e a introduzir ideias dos fatos” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 336).

<sup>277</sup> De acordo com Lemos (1995, p. 117) Torres foi “[...] uma das primeiras vozes no país a mostrar as desvantagens da penetração desmensurada dos capitais externos, com um sentido predatório das riquezas naturais”.

<sup>278</sup> Organizar a economia nacional era dever dos governantes: “A independência de um povo funda-se, antes do mais, sobre a sua economia e sobre as suas finanças. Edificar sobre a nossa autonomia econômica, alimentada pela iniciativa, pela energia e pela tenacidade, que já provamos possuir; e sobre a mais severa exação nas nossas finanças, — um pensamento nacional a respeito das coisas da vida humana, e um juízo nosso, sobre os nossos problemas e os nossos destinos: aqui está o guia do nosso esforço patriótico. E esta obra não é uma obra de educação: é uma obra de direção política. Nenhum povo tem a educação necessária para dirigir seus interesses gerais” (TORRES, 2002 [1914], p. 128).

Os povos têm sido moldados à imagem e semelhança de seus chefes, de seus padres e de seus sábios. É erro imputar aos povos, na crítica dos acontecimentos sociais, a responsabilidade dos desvios da evolução e esperar deles a iniciativa de reformas e movimentos reparadores. O corpo alimenta; não inspira, nem dirige, o cérebro (TORRES, 2002 [1914], p. 142).

Educar o povo para a produção econômica, organizar o trabalho e adaptar as políticas governamentais às peculiaridades da terra e do povo, eram tarefas indispensáveis e de extrema urgência (TORRES, 2002 [1914]).

Em síntese, “O problema nacional brasileiro” advertia o povo para a incoerência da subordinação aos países estrangeiros e atribuía ao governo a missão de recuperar a autonomia e a liberdade nacional, pois a soberania real só existiria com uma economia independente.

A transformação do país só se realizaria, como se observou, com a promoção da reorganização social e política.

## 2.3 A ORGANIZAÇÃO DA NAÇÃO: NECESSIDADE DA FORMAÇÃO DE UMA CONSCIÊNCIA NACIONAL

Como se viu, na visão de Torres, os preconceitos da “degeneração étnica” do povo brasileiro eram infundados. Logo, as crises da República estavam diretamente relacionadas aos fatores históricos, geográficos<sup>280</sup>, sociais e econômicos<sup>281</sup>.

---

Essa “falta de educação” do povo é reflexo, segundo ele, da “[...] cultura superior falha e desigual, entre extremos de ignorância e de erudição ostentosa”.

<sup>279</sup> Lima Sobrinho (1968, p. 307) comenta que Alberto Torres “[...] fazia dos modelos estrangeiros uma espécie de almoxarifado, onde ia procurar as peças que melhor se ajustassem à realidade brasileira, mesmo que não fossem as peças mais bonitas, nem mesmo as mais perfeitas”.

<sup>280</sup> Um programa político prático deveria se basear no estudo sério da geografia do país: “[...] não em seu aspecto descriptivo, mas em sua natureza dinamica e funcional, procurando apprehender o character das diversas zonas geologicas e mineralogicas, a sua fauna, a sua flora, a sua estrutura orographica, os seus vasos hydrographicos, para conhecer os elementos e aptidões de sua exploração e cultura [...]” (TORRES, 1914, p. 8) [sic].

<sup>281</sup> Conforme ensinamento de Carvalho (1990, p. 33): “A busca de uma identidade coletiva para o país, de uma base para a construção da nação, seria tarefa que iria

Para salvar o país da “maior crise” da sua história, era indispensável, antes de tudo, resgatar o sentimento de nacionalidade<sup>282</sup>.

O conceito de nação torreano se substanciava na reunião de indivíduos e famílias que habitavam o mesmo território, com ânimo de permanência<sup>283</sup>, e estavam amparados pelos órgãos do Estado<sup>284</sup>. A população brasileira era:

[...] um aglomerado de famílias, classes, associações, partidos, profissões, raças, nacionalidades, religiões: pode possuir, durante uma fase relativamente longa de sua vida histórica, de dezenas de anos, ou, ainda, talvez, de um ou dois séculos, cidades ostentosas, estradas de ferro, obras e empresas colossais; tudo isso, porém, não viverá senão uma vida fática, sem espírito e sem unidade, como a vida de um hotel, ou de uma estação de estrada de ferro, onde se encontram e cruzam-se, em movimento febril, milhares de indivíduos, camadas e

---

perseguir a geração intelectual da Primeira República (1889-1930). Tratava-se, na realidade, de uma busca das bases para a redefinição de República, para o estabelecimento de um governo republicano que não fosse uma caricatura de si mesmo”.

<sup>282</sup> O nacionalismo de Torres o acompanhou desde a juventude. Recém-saído dos bancos acadêmicos, escreveu, em 1887, para o jornal *O Imparcial* o artigo “Nacionalismos”, em que revelava: “Falta-nos, para que sejamos uma Pátria, a unidade do sentimento e do espírito [...] Com a população desequilibradamente dividida, sujeita à gama de todas as espécies de meios, físicos e sociais, sem aspirações comuns, sem mutação de interesses e de direitos, não pode o Brasil aspirar ser uma Pátria”. Para ele, se não houvesse mudança, o Brasil seria “[...] tudo quanto quiserem: um borrão de tinta nos mapas geográficos, um império constitucional representativo, a terra onde canta o sabiá e viceja a bananeira: tudo, tudo menos uma Pátria”.

<sup>283</sup> Isso englobava qualquer estrangeiro que viesse morar no país. Excluía, porém, agentes de exploração que viviam no estrangeiro (LIMA SOBRINHO, 1968). Barreto (1970, p. 38) diz que sua classificação de nação demonstrava um nacionalismo saudável e puro: “Não foi um xenófobo [...] Era, sim, um patriota autêntico, que colocava sua pátria e os interesses do país acima de tudo, dentro de um princípio lógico, racional e coerente”.

<sup>284</sup> Sobre a diversidade da nação brasileira, comenta Torres: “Em nossa população mista o grupo de origem alemã representa parcela reduzida; o sangue holandês do norte diluiu-se nos cruzamentos; à maioria latino-celtíbera, ligeiramente tinta de germânico e um pouco mais de mouro, juntam-se uma boa fração africana, outra indígena, e muitos cruzamentos. É esta a pátria pela qual temos de lutar. É a pátria de nossos pais, a pátria de nossos filhos” (TORRES, 2002 [1914], p. 81).

gerações da sociedade, sem nenhuma consciência de interesse comum (TORRES, 2002 [1914], p. 52).

A nação brasileira<sup>285</sup> precisava de um sentimento coletivo<sup>286</sup>. A prova contumaz dessa *ausência de espírito nacional*<sup>287</sup> era a falta de adaptação do povo após a independência que, mesmo conquistando sua liberdade política, não era verdadeiramente soberano.

Alberto Torres explora os fatores objetivos e subjetivos que tradicionalmente compõe essa ideia de nação<sup>288</sup>: língua, religião e raça. Esses seriam, no passado, os “[...] fios de tecedura, entre

<sup>285</sup> De acordo com o pensamento torreano: “O nacionalismo, se não é uma aspiração, nem um programa, para povos formados, se, de fato, exprime, em alguns, uma exacerbação mórbida do patriotismo, é de necessidade elementar para um povo jovem [Brasil], que jamais chegará à idade da vida dinâmica, sem fazer-se “nação”, isto é, sem formar a base estática o arcabouço anatômico, o corpo estrutural, da sociedade política” (TORRES, 2002 [1914], p. 51). Essa ideia de unidade acaba afastando o regionalismo, como se verá adiante, afinal, “[...] a contrapartida da negação regional é a afirmação da integridade do corpo pátrio [...]” (DUTRA, 1997, p. 179).

<sup>286</sup> Ao caráter nacionalista presente nos autores autoritários Dutra (1997) atribui o nome de “fantasia da proteção onipotente”. Eles se empenhavam em convencer a sociedade da figura forte e necessária do governo como instrumento de garantia e proteção dos indivíduos.

<sup>287</sup> Mais uma vez se recorre as palavras de Torres (2002 [1914], p. 160-161): “[...] a formação artificial das nacionalidades, tal como a nossa, impõe, como necessidade imperativa, a formação, por convicção racional, da consciência nacional: a criação e o desenvolvimento, *par en haut* – da inteligência para os hábitos, do raciocínio para os reflexos — do instinto de conservação e de progresso nacional”.

<sup>288</sup> Pasquale Stanislao Mancini (1817-1888), personalidade de destaque na vida política italiana do final do séc. XIX, elaborou uma “teoria das nacionalidades”, em que traduz conceitos de outras áreas do conhecimento para uma nascente ciência do Direito Internacional. O fio condutor de seu pensamento se revela na compreensão da nação como uma “identidade cultural”, que possui elementos materiais – geográfico, etnográfico e racional que se ligam a outros como crenças religiosas, costumes, leis e instituições sociais, além da história e das tradições da vida nacional – e um elemento espiritual – consciência de nacionalidade. A reunião desses elementos daria ao princípio da nacionalidade um status de princípio supremo único. Enfim, o traço mais importante, dentro do discurso manciniano, é a substituição do Estado – ente artificial e arbitrário – pela nação como sujeito de Direito Internacional. Para um estudo mais aprofundado sobre a teoria manciniana, averiguar DAL RI JÚNIOR, Arno. Pasquale Stanislao Mancini. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara; LIMA Lucas Carlos (org.). *A Formação da Ciência do Direito Internacional*. 1 ed. Ijuí: Unijuí, p. 253-284, 2014 e NUZZO, Luigi. Da Mazzini a Mancini: il principio di nazionalità tra politica e diritto. In: *Giornale di storia costituzionale*, n.14, II semestre, 2007. Ainda, para uma síntese do nacionalismo antigo e moderno, verificar LEMOS (1995).

outros, na composição dos elementos vitais de associação, e forças de sua atividade solidária” (TORRES, 2002 [1914], p. 51).

Se essas características fossem capazes de definir uma nação, seria possível considerar o Brasil uma nação<sup>289</sup>. Todavia, os elementos clássicos estavam ultrapassados. A nacionalidade era, na verdade, um laço afetivo racional:

Da somma destes interesses, comuns aos homens da mesma geração, e do sentimento de providencia, em prol das vindouras, resulta a consciencia da nacionalidade. A Patria é a alma da nação: o patriotismo, o sentimento affectivo entre os homens de uma geração, e destes para com as do futuro, num povo fixado sobre um territorio (TORRES, 1914, p. 91) [sic].

Diante disso, o país deveria desenvolver os elementos morais, sociais e econômicos<sup>290</sup> para se tornar uma verdadeira nação. Até então era apenas “[...] uma nação, sem nacionalidade” (TORRES, 2002 [1914], p. 155-156).

O espírito nacional dos povos é “[...] um estado de consciência e um impulso de instinto” (TORRES, 2002 [1914], p. 60). Os povos mais antigos, segundo Torres, evoluíram e chegaram à formar um sentimento de nacionalidade com o

---

<sup>289</sup> É o que se lê: “[...] pela predominancia de um elemento ethnico, pela prompta fusão deste com os elementos indigenas e as minorias de outras origens, pela unidade da religião e da lingua, pela uniformidade de costumes, pela tradição patriótica e pelo laço politico” (TORRES, 1914, p. 11) [sic].

<sup>290</sup> Os problemas econômicos estariam ligados a organização do trabalho, a circulação e ao consumo. A origem de exploração foi, para Torres, a força motriz que impediu o país de constituir uma sociedade verdadeiramente integrada: “A nacionalidade é a vida de um povo, feita pelo calor e pela energia de um espírito, sobre a saúde de uma economia. Nós temos de fundar a economia da nossa Pátria, fazendo revelar o espírito das suas raças, sobre a sua natureza tropical. Para isso, só há um caminho a seguir: traçar a sua política; e para conceber a sua política, é mister formar uma consciência nacional. A autonomia de um povo nasce em sua consciência” (TORRES, 2002 [1914], p. 56) (grifo nosso). O conceito de nacionalidade concebido por Torres estava, assim, ligado à economia. A economia, apesar disso, não possui caráter de centralidade na teoria torreana; deve ser entendida sempre dentro de um contexto político-social (TAVARES, 1979). Segundo Torres (2002 [1914], p. 109-110): “[...] Povo forte e povo rico são expressões equíparas. A política de um povo moderno, para a paz ou para a guerra, consiste na arte de conservar, de obter e de aumentar riquezas. Tal é a política ofensiva de outros povos, tal precisa ser a nossa política defensiva”.

decorrer do tempo. Mas, em países chamados “novos”, como o Brasil, era imperiosa uma obra política<sup>291</sup> que deveria partir do governo<sup>292</sup>, como se nota:

Só há um fator, uma força, um instrumento, um órgão, uma vontade, uma inteligência, com a função de promover a ação nacional, de manter a vida do país, no que o interessa em conjunto e permanentemente: é o aparelho político administrativo, com seus vários órgãos. A nação a quem falta este órgão está condenada a dissolver-se, a desagregar-se, a ser conquistada [...] (TORRES, 2002 [1914], p. 143).

Em “O problema nacional brasileiro”, Torres comenta que a falta de um “espírito nacional prático” capaz de reunir interesses das mais diversas congregações sociais era o ponto chave da contradição<sup>293</sup> entre a realidade social e as ideias e instituições. Isso significa que a política estava distante da realidade

---

<sup>291</sup> A política, na visão de Torres, era uma ciência e arte prática: “[...] arte de fazer o accôrdo das leis com a vida da sociedade” (TORRES, 1914, p. 222) [sic]; uma arte “[...] das mais profundas, complexas e sutis” (TORRES, 1914, p. 28) que “[...] demanda um forte e profundo preparo” (TORRES, 1914, p. 29). Note-se aqui a indicação subliminar da necessidade de uma elite preparada para governar e a exclusão natural do povo.

<sup>292</sup> Nesse sentido, afirma: “A vida de um povo gravita em torno dos critérios, dos modelos e dos exemplos, exibidos pelas figuras e pelas classes representativas da sua sociedade” (TORRES, 2002 [1914], p. 61-62). Já em 1912, Torres publicou no *Jornal do Commercio* um artigo que resumia suas ideias nacionalistas, aperfeiçoadas nas obras de 1914. Sabóia Lima (1935, p. 235) transcreve a conclusão de tal artigo: “Nossos governos e nosso políticos são os agentes principaes da nossa real decadencia. O systema da nossa selecção social e politica, dirigido ou inspirado pelo governo, está organizado no sentido de operar a hierarchia das camadas sociaes sobre a base do favoritismo, da ociosidade ambiciosa de fortunas rapidas, da audacia, da falta de escrupulo, na escolha dos meios de enriquecer; não ha estimulo para o trabalho, para o merito, para o esforço paciente. A selecção e a educação da sociedade brasileira se esta fazendo no sentido inverso dos valores uteis, bons, energeticos” [sic].

<sup>293</sup> Torres (2002 [1914], p. 103) assevera que essa contradição se deve à concorrência de: “[...] duas correntes artificiais, estranhas à vida positiva da sociedade: de um lado, a ideação, - literária, ou pelo menos, teórica, dos intelectuais de todas as cores, jurídica e formalística, dos políticos, matizando a atmosfera da nossa mentalidade com o iris das mais vistosas teorias, do outro, a força dos interesses, movendo as pessoas, distribuindo-as, separando-as, reunindo-as, sob os galhardetes dos mais brilhantes programas, mas agindo todas na mais desafinada, furiosa, atroadora e desconcertante balbúrdia”.

material<sup>294</sup>. Assim, cabia aos governantes, parte da elite esclarecida, construir uma sociedade indivisa e harmônica, corrigir a falta de organização generalizada<sup>295</sup>:

Somos um país juridicamente organizado, com uma constituição e leis, instituições políticas, administrativas, poderes públicos e funcionários. Estes aparelhos e instrumentos não têm outra razão de existir, outro título de legitimidade, senão os que lhes vêm do mandato de zelar pela causa pública, de gerir os interesses coletivos. [...] defender o todo contra as partes, a agregação contra a desagregação, o interesse público contra os apetites, o progresso nacional contra as ambições [...] (TORRES, 2002 [1914], p. 139).

A urgência da reestruturação orgânica do país pedia uma política nacional comprometida com a volta de um Estado forte<sup>296</sup>.

A estrutura das instituições formalizada pela CF/1891, um sistema incoerente, imperfeito e separado da realidade, teria agravado a crise que vinha se arrastando pelo país há tempo.

Para acabar com a anarquia e promover o progresso<sup>297</sup> da nação era imprescindível uma revisão significativa do arcabouço constitucional<sup>298</sup>.

---

<sup>294</sup> Esse fato consensual entre alguns pensadores da época – como Alberto Torres, Oliveira Vianna e Pontes de Miranda – deu origem à obra coletiva intitulada “À margem da história da República: ideias, crenças e afirmações”, publicada em 1924. Tal obra reúne ensaios ligados por uma mesma opinião: a de que a configuração da República brasileira deveria ser repensada a fim de alinhar a Constituição à realidade concreta do povo.

<sup>295</sup> Nesse norte: “Temos sido, assim, um país ao qual tem faltado: organização e educação econômica, capital, crédito, organização do trabalho, política adaptada às condições do meio e à índole da gente: um país desgovernado, em suma” (TORRES, 2002 [1914], p. 159). E reitera o quão grave é a situação: “A desorganização política destrói uma nação mais do que as guerras” (TORRES, 1914, p. 54).

<sup>296</sup> O Estado abstencionista liberal foi incapaz, de acordo com Torres, de reestabelecer os vínculos entre as instituições e a sociedade. Perceba-se que nesse momento o antiliberalismo não é um argumento tão forte na teoria nacionalista. Uma oposição mais ferrenha à doutrina liberal aparecerá nos anos 20 e 30, com Francisco Campos.

<sup>297</sup> Nesse particular fica clara a influência de August Comte. Lima Sobrinho (1968) aponta as tendências gerais de sua filosofia que coincidem com as concepções torreanas: vinculação recíproca entre Ordem e Progresso “a ordem por base, mas

## 2.4 OBJEÇÕES À CONSTITUIÇÃO: O PROJETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Inicialmente, é preciso fazer constar que Torres reconhecia a perfeição técnica da CF/1891<sup>299</sup> e que, inclusive, lutou pela sua aplicação no início de sua vigência. Mas com o passar dos anos, percebendo sua inaplicabilidade prática, tornou-se seu ferrenho opositor (SIMÕES, 2002).

Torres era “antes de tudo, um reformista” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 307). Como bem coloca Saldanha (2001, p. 275):

[...] nem todos os doutrinadores se achavam em lua de mel com a Constituição e esta, com o passar dos anos, continuava sendo o ponto de partida para críticas que cada vez mais se ampliavam em generalizações sobre política em geral e sobre a vida brasileira. A tendência, porém, na maioria dos que condenavam a Carta de 1891, era, ou conservadorista, com ressaibos monárquicos, ou autoritarista, vindo em todo

---

o progresso por fim”; ideia de pátria; a noção de família como base fundamental da unidade humana – não o indivíduo com sua característica egocêntrica. Em artigo publicado em 1916, no jornal *O Imparcial*, Torres reconhece suas inspirações de cunho positivista. Embora cite poucos autores em suas obras, o nome de Comte aparece com certa frequência. Lima Sobrinho (1968) indica outras inspirações, dentro os quais estão sociólogos, antropólogos e etnólogos: Spencer, Giddings, Buckle, Le Play e Ratzel, etc.

<sup>298</sup> Isso aparece de forma bastante clara no seguinte trecho: “Um paiz desorganizado até as bases da vida e da sociedade, uma nação onde mais de dous terços da população não conta, sobre seu territorio, com condições sobre que possa assentar nem vida civilizada, nem vida barbara, nem vida selvagem, uma sociedade soberana que não aufere em seu regimen de trocas, renda nacional, que não tem dividendo social, que não acumula riquezas, que não tem circulação interna, um Estado que os homens publicos mais eminentes decretam carecer de administração e de moralidade, precisa de uma grande e complexa reforma que se estenda a todos os objectos da sua terra e da sua sociedade, do seu organismo material e da sua vida espiritual” (TORRES apud LIMA, 1935, p. 169) [sic].

<sup>299</sup> Nas suas palavras, a CF/1891: “Como obra de esthetica e de idéal politico, é talvez o mais notavel documento da cultura juridica contemporanea; não sei que haja outra onde as definições e classificações, o rigor e cuidado no distribuir e no desenvolver regras e funções, tenham attingido a tanta perfeição [...]” (TORRES, 1914, p. 30) [sic].



movimento de renovação apenas a ameaça à ordem, e nunca o sentido de criatividade.

Alberto Torres se dizia pertencente ao primeiro grupo. Sua teoria nacionalista era “[...] um simples movimento de restauração conservadora e reorganizadora” (TORRES, 2002 [1914], p. 163).

Para reorganizar o país era necessário, primeiramente, revisar a Constituição escrita de 1891 e adaptá-la à realidade.

A CF/1891, – de cunho liberal, caracterizada por um idealismo utópico – na visão de Torres, foi elaborada sem se atentar à realidade político-institucional material, sem levar em consideração o traço peculiar do povo brasileiro. Esse seria o principal motivo da crise que, aliado à uma população despreparada politicamente e à uma elite decadente moral e tecnicamente, comporiam o quadro do caos estatal brasileiro.

O primeiro passo deveria ser uma mudança de atitude frente aos problemas nacionais – o estudo da gente e da terra do Brasil<sup>300</sup> e a renúncia das teorias estrangeiras – e em seguida, a elaboração de um programa político a ser colocado em prática dentro de uma “forma constitucional flexível [...]” (TORRES, 2002 [1914], p. 65), capaz de se adaptar aos movimentos naturais da sociedade<sup>301</sup>.

Torres se queixava em seus escritos sobre a falta de originalidade da nossa Constituição, afirmando que ela era apenas uma adaptação mal feita de instituições estrangeiras<sup>302</sup>:

---

<sup>300</sup> Como forma de colocar em prática, cria, no item XLX do projeto, o Instituto do Estudo dos Problemas Nacionais, nos seguintes termos: “Será creado [...] para fazer o estudo dos problemas praticos da terra e da nacionalidade brasileira, de seus habitantes e de sua sociedade. Paragrapho único: Este estabelecimento será dirigido por pessoas competentes em assumptos politicos e sociaes” (TORRES, 1914, p. 308) [sic]. Além disso, colocava como condição de elegibilidade a elaboração de um programa de estudos sobre os problemas nacionais. Lauerhass (1986, p. 45) assevera que “As funções do instituto iriam desde a condução de pesquisas básicas sobre problemas específicos do desenvolvimento, através da sintetização e publicação dos resultados de todas as pesquisas, até a supervisão e promoção da educação em geral, por todo o país”.

<sup>301</sup> Seelaender (2010, p. 266) comenta que Torres nutria “[...] apreço aos valores culturais brasileiros, a antipatia pelo transplante puro e simples de instituições estrangeiras, a preocupação em conhecer o país real e os seus problemas, o desejo de criar, para a nossa sociedade, formas políticas que lhe fossem adequadas”.

<sup>302</sup> Torres denunciava que “A lei máxima da República não é senão uma roupagem de empréstimo, vestindo instituições prematuras” (TORRES, 1914, p. 8). Lima

A Constituinte teve espírito de reforma e espírito jurídico: não teve espírito político. Collecção de preceitos sem assento na vida real, a Constituição não recebeu o influxo de um pensamento político dominante, que desse às instituições o fluido inspirador e a idéa motora de um objectivo superior e pratico, nem methodos e criterios de orientação que enfeixassem seu conjunto num corpo homogêneo e animado (TORRES, 1914, p. 219) [sic].

Foi a importação das ideias norte-americanas<sup>303</sup>, sem adaptação dos preceitos constitucionais às peculiaridades da terra e do povo brasileiro<sup>304</sup>, que tornou impossível a aplicação

---

Sobrinho salienta que Torres não rejeitava completamente a importação de ideias, desde que elas se encaixassem na realidade objetiva da sociedade: “O que ele detestava era o exagero na imitação e na cópia. A subserviência na transposição dos textos alheios” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 355). Essa assertiva pode ser verificada no trecho a seguir: “Aprender com alemães, com americanos, com franceses, com ingleses, e com brasileiros, quando for possível, a ser brasileiros: eis a fórmula ideal do nosso cosmopolitismo mental” (TORRES, 2002 [1914], p. 34) [sic].

<sup>303</sup> A CF/1891 seguiu o modelo norte-americano em vários aspectos – assunto que não se pretende demonstrar nesse ensaio – mas, como ressalva Pereira (2004, p. 29), “[...] marcado por nuances peculiares à nossa formação histórica, política e cultural”. Em relação à essa opção constituinte Condeixa (2007, p. 54-56) afirma que “[...] muito se criticou [...] sob o argumento de que se teria simplesmente transplantado o modelo legal estadunidense, sem atentar para a realidade brasileira”. Complementa, ademais, que: “A visão de que o modelo federalista brasileiro foi “importado” dos EUA é equivocada. Num primeiro momento, pode mesmo parecer que houve mera transposição, ao se observar os princípios federativos consagrados pela primeira Carta republicana. Detendo-se mais acuradamente sobre a repartição de competências dos níveis federal e estadual, vê-se que se adotou um modelo essencialmente diferente do modelo da Constituição da Filadélfia. E não se trata de filigranas jurídicas. A divisão de competências é justamente o que caracteriza o grau de (des) centralização de uma federação”. Acerca das diferenças entre o federalismo brasileiro e aquele norte-americano, se manifesta Ferreri (1995, p. 27): “[...] a federação americana foi criada por um processo lento e demorado, onde os Estados independentes, já unidos pela cultura e pelas origens étnicas buscaram a federação”; por outro lado, o Brasil “[...] era um Estado unitário descentralizado em decorrência de sua própria extensão territorial, que ocasionava profundas diferenças regionais e culturais”.

<sup>304</sup> A importação do modelo norte-americano não poderia dar certo no Brasil, segundo Torres, devido às diferenças consideráveis de colonização. Veja-se a comparação feita entre os dois países: “Os Estados Unidos tiveram, sobre nós, imensas vantagens. Foram colonizados por uma nação que, estando na época do descobrimento da América, em pleno estágio de vigor, continuou a marcha

da CF/1891. O Brasil precisava urgentemente se emancipar das ideias das influências estrangeiras<sup>305</sup>, que teriam originado um texto frio, de fórmulas jurídicas destacadas dos fatos nacionais:

A Constituição vigente não é uma lei nossa e para nós; carta de principios exóticos, só tem servido para alhear os espiritos da idéa de que a lei não é uma fôrma, nem um aparelho de compressão, imposto ao paiz, para moldar-lhe os movimentos, mas o aparelho, a tradução, a propria enervação, de seu organismo: lei funccional e bussula de sua atividade, para lhe servir de guia e coordenar-lhe os interesses. [...] A constituição de um paiz é a sua lei organica, o que significa que deve ser o conjunto de normas, resultantes de sua propria natureza, destinadas a reger seu funcionamento, espontaneamente, como se exteriorizassem as proprias manifestações da maneira de ser e de viver, do organismo politico. É por isto que se chama “constituição”. A nossa lei fundamental não é uma “constituição”; é um estatuto doutrinario, composto de transplantações juridicas alheias [...]

---

progressiva do seu extraordinário desenvolvimento, durante todo o tempo da formação das colônias da Nova Inglaterra; possuem um território de clima, frio ou temperado, semelhante ao do país de seus colonizadores, imediatamente adaptável, sem estudos especiais, nem devotados cuidados, às culturas que eles faziam na metrópole, de onde podiam receber lições e educação, sem maior aprendizagem sobre o terreno e a adaptação, sobre as plantas e o cultivo; não sofreram, como nós sofreremos, com a vinda da casa de Bragança, nenhuma síncope de evolução política” (TORRES, 2002 [1914], p. 53). Opondo as nações colonizadoras dois dos países, afirma que “A Inglaterra foi uma estufa humana, protegida pelo oceano, e que monopolizou o oceano, desde que o oceano passou a ser teatro das grandes lutas da concorrência; Portugal foi um pequeno povo quase sem terra para a sua conservação [...]”. Importante mencionar que Torres acompanhava o pensamento norte-americano – ao qual faz várias referências – e os acontecimentos daquele país.

<sup>305</sup> Sobre a influência dos textos jurídicos estrangeiros, critica Torres (2002 [1914], p. 158): “Sobre esta vida social prática, a nossa política e as nossas legislaturas edificaram, primeiro, o castelo da monarquia parlamentar inglesa, depois, o castelo do presidencialismo federativo americano; leis e regulamentos de Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Administrativo, de todas as origens; repartições, copiadas de todos os países. [...] fundaram, em nossa existência positiva, uma vida de teatro entremeada na vida real, com discursos ingleses e interpretações literais de textos ingleses ou americanos”.

(TORRES apud LIMA, 1935, p. 240-241)  
[sic].

As críticas de Alberto Torres se transformaram num programa reformista. Seu plano de estrutura política e social aparece no apêndice da obra “A Organização Nacional”, em que aponta falhas e propõe mudanças.

Justificou seu projeto de reforma<sup>306</sup> do ponto de vista sociológico, jurídico e econômico, visando, em todos os aspectos, a reforçar a unidade nacional. As próximas seções se destinam a verificar como foram tratadas as questões do federalismo e da divisão de poderes.

#### 2.4.1 Federalismo e descentralização

Contrário aos arranjos unitaristas, Torres se posicionava a favor da descentralização devido à extensão do país<sup>307</sup>:

A carta geographica do Brasil é um imperativo de autonomia provincial. Paiz extensissimo, de climas variados, com regiões de caracteres, naturezas e producções differentes, seria simples violencia recusar-se a cada lima de suas circunscrições a faculdade de governar seus interesses mais intimos, de accôrdo com as inspirações proprias de seu meio, escolhendo livremente os seus mandatarios. A forma longitudinal do paiz impele a autonomia de suas grandes divisões (TORRES, 1914, p. 263) [sic].

---

<sup>306</sup> Torres declarou, em artigo no jornal *O Imparcial*, de 1916, que o seu projeto era conservador, mas também liberal (LIMA SOBRINHO, 1968). Sabóia Lima (1935) descreve as observações do mestre no jornal *O Imparcial* de 1916: “Tal, a obra arquitetada em meu projeto de revisão constitucional: – obra conservadora, pela orientação orgânica, pela estabilidade e pela energia legal conferida a autoridade, – e obra liberal, pelas garantias praticas effectivamente dadas, não só as liberdades primarias do individuo – as liberdades individuaes propriamente ditas – como as liberdades sociaes, sujeitas a concorrência, e dependentes de meios, opportunidades e possibilidades” [sic].

<sup>307</sup> Sua posição em prol do federalismo pode ser confirma, em certa medida, pela conservação, da maioria das disposições relativas aos Estados em seu projeto.

Dizia que centralização e descentralização não eram formas de organização opostas. Para ele não era preciso sacrificar os poderes locais para desenvolver o poder central, pois ambos os poderes eram “[...] verdadeiros tecidos, que se completam e se integram, no fim commum do bem da terra e do bem do homem” (TORRES, 1914, p. 262) [sic].

Contudo, no seu entendimento, a autonomia dada aos Estados pela CF/1891 era demasiadamente ampla e tendia ao desmembramento<sup>308</sup>.

Segundo Torres, mesmo estando materializado na Constituição que a União era detentora da maior parte das funções e, por isso, soberana todo o território “[...] na pratica, as instituições têm sido, entretanto, desvirtuadas. Os homens politicos da Republica são estadualistas, por amor local e por força do interesse representativo” (TORRES, 1914, p. 21) [sic]<sup>309</sup>.

Com o intuito de frear a dominação das oligarquias, baseia seu programa de reforma constitucional no fortalecimento do executivo central<sup>310</sup>.

Para combater esse mal sugeria a ampliação das possibilidades de intervenção federal, previstas no art. 6º da CF/1891, considerado

[...] uma das grandes molas da politica e da vida institucional do paiz. Sua interpretação, dada com a tendencia estadualista e o

---

<sup>308</sup> É o que se nota no seguinte comentário: “O Estado é, no Brasil, um fator de dissolução” (TORRES, 2002 [1914], p. 27). A crítica à descentralização desenfreada já aparece na primeira proposta da reforma: o nome dado à Constituição. “República dos Estados Unidos do Brasil”, segundo ele, retratava os Estados da federação como entes soberanos, disfarçados de autônomos. Sugere então a troca pelo nome “República Federativa do Brasil”.

<sup>309</sup> Recorde-se que Torres tinha diante dos olhos um sistema de escolha dos representantes altamente corrupto e manipulado. Para ele, isso não era causa, mas consequência da desorganização do país, e deveria ser combatido firmemente. Sobre os conchavos políticos se manifesta Torres: “Daí, o desânimo e a descrença de um povo, para quem a vida pública não é senão uma crônica de anedotas pessoais e de audácias, escândalos e imoralidades, verdadeiros e falsos, exagerados e deturpados; onde o mérito não tem estímulo, o trabalho não tem valor, a produção não tem preço, as fortunas não têm garantias, o povo não tem opinião, o cidadão não tem voto, os espíritos não têm ideias e as vontades não sabem mover-se” (TORRES, 2002 [1914], p. 53).

<sup>310</sup> O poder desmembrou-se entre a União, os Estados e os Municípios, em lugar de se federar: todos estes órgãos perderam em força, para a recta administração da causa publica, o que ganharam em força para o arbítrio (TORRES, 1914, p. 268) [sic].

critério de exegese jurídica, dominantes no espírito dos homens públicos, é causa da consolidação desse estado de cousas que fez dos nossos vinte estados os vinte eixos da política do país, assim desmembrada em outras tantas tendências, opostas e em conflito. Sendo os grupos políticos estaduais, ou melhor, seus grupos partidários, mais fortes que a autoridade nacional, a política – nome que se dá à luta em que se agitam – gravita inteira em torno das posições locais (TORRES, 1914, p. 221) [sic].

Seu projeto elenca e explica cada uma das 15 possibilidades de intervenção nos Estados. Essa proposta possuía termos muito genéricos que ampliavam consideravelmente as autorizações constitucionais de intervenção<sup>311</sup>. Apesar de não admitir, acabou limitando, com isso, a autonomia dos Estados<sup>312</sup>.

#### 2.4.2 Órgãos da soberania nacional: poder coordenador

Para Torres um regime presidencial federativo deveria ter, inevitavelmente, um poder coordenador. Essa foi a grande “inovação” de seu projeto<sup>313</sup>.

O item XXVI do projeto dispunha: «são órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo<sup>314</sup>, o Executivo<sup>315</sup>, o

---

<sup>311</sup> É inegável a amplitude do poder de intervenção atribuído à União no projeto de Torres. Veja-se: “15º: Para proteger e defender os interesses gerais, permanentes e futuros, do indivíduo, da nação brasileira e da sociedade humana” (TORRES, 1914, p. 228) [sic]. Esse dispositivo genérico deixa margem à diversas interpretações.

<sup>312</sup> Essa opinião se percebe desde 1895, quando contribuiu com artigos para o jornal A Notícia, defendendo a regulamentação do art. 6º da CF/1891 para preservar a unidade nacional (BARRETO, 1970).

<sup>313</sup> Como se verá, o poder coordenador se aproxima em muitos aspectos do poder moderador da Constituição imperial de 1824 (art. 10). O art. 98 da referida Carta dispunha que “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação” (grifo nosso). O Conselho Nacional proposto por Torres também lembra o Conselho de Estado imperial regulado pelo art. 137. Torres mostra certa aprovação ao sistema monárquico, como se lê: “[...] fomos, durante a Monarquia, nesta parte do continente, um Império de ordem e de liberdade, devotado à paz e à concórdia [...]” (TORRES, 2002 [1914], p. 146).

Coordenador e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si». Segundo ele, esse poder era uma instituição nova no Direito público, mas “[...] não é, porem, um invento de imaginação, como tantas outras. Se se lhe perscrutar a natureza íntima, chegar-se-ha à conclusão de que é o órgão necessariamente integrante, nos paizes da nossa indole” (TORRES, 1914, p. 259) [sic].

O poder coordenador seria o centro do sistema político e integraria os vários ramos do governo<sup>316</sup>. Seria composto pelo Conselho Nacional<sup>317</sup>, por um procurador da União em cada

---

<sup>314</sup> O projeto de Torres remodelava a composição dos órgãos legislativos: metade da Câmara seria eleita pelos distritos eleitorais, um quarto pelo Estado e outro quarto pelo povo. O Senado seria composto por 5 senadores eleitos pelo povo, 21 nomeados pelas províncias e 37 representando as categorias profissionais. Torres esperava, com essa configuração, retratar a realidade representativa do país.

<sup>315</sup> No projeto de Torres, as funções do presidente continuaram as mesmas. Houve alteração considerável, todavia, no processo de eleição. Presidente e vice seriam escolhidos indiretamente pelos membros do Conselho Nacional – senadores, deputados, membros das corporações e associações, magistrados, professores dos institutos superiores e secundário, etc. – enfim por “[...] um colegiado eleitoral selecionado, com um nível alto de cultura e de conhecimentos gerais” (LIMA SOBRINHO, 1968, p. 368); um “eleitorado especial”, nas palavras de Torres.

<sup>316</sup> Por governo, Torres entendia: “[...] órgão da força e da acção colectiva e permanente que ampara o individuo e a sociedade, no presente e no futuro” (TORRES, 1914, p. 270) [sic]. O indivíduo, na perspectiva torreana, era tutelado pelo Estado: “A vida nacional não é, entretanto, a soma das vidas dos indivíduos, nem a soma das atividades das classes e associações, que se agitam em seu território; é uma vitalidade especial, inconfundível com a das pessoas e com a dos grupos, naturais ou artificiais, em que se divide – revelando-se, sem dúvida, nos fenômenos de desenvolvimento, de prosperidade, de progresso, de civilização e cultura, de indivíduos, famílias, classes e associações” (TORRES, 2002 [1914], p. 60-61). Indivíduo e sociedade formavam, assim, um corpo comum: “[...] nenhuma instituição humana pode, hoje, legitimar-se se não tiver por objeto final essas duas realidades extremas da vida” (TORRES, 1914, p. 16). A fim de proteger os direitos individuais, Alberto Torres sugeriu, no título V de seu projeto, uma declaração de direitos. Constava, p. ex., o direito ao trabalho, às férias remuneradas, ao exercício livre de culto, à ampla defesa, etc. Incluiu também o mandato de garantia: “[...] destinado a fazer consagrar, respeitar, manter ou restaurar, preventivamente, os direitos individuais ou coletivos, públicos ou privados, lesados por ato do poder público, ou de particulares, para os quais não haja outro recurso especial” (BARRETO, 1970). Era o gérmen do mandato de segurança, consagrado constitucionalmente apenas no art. 113 da CF/1934.

<sup>317</sup> Dentre as competências do Conselho Nacional estão, p. ex.: “Auctorizar o Presidente da Republica a intervir nas Provincias, nos termos do art. 6º, quando for necessario o emprego da força publica” (O Poder coordenador, através do Conselho Nacional poderia intervir nos Estados até mesmo para decretar a perda de autonomia das províncias que estivessem em estado de anarquia); “Resolver os conllictos suscitados entre os Poderes Federaes ou entre estes e os dos Estados e as autoridades municipaes [...] Examinar a legislação das Provincias e os regulamentos e posturas municipaes para reclamar dos poderes competentes as

provincia<sup>318</sup>, um delegado federal em cada Município (esses dois últimos nomeados pelo Conselho Nacional), um representante e um preposto da União em cada distrito e quarteirão<sup>319</sup>. Assim,

Apoiado, perante seus delegados, por um patrono, neutro nas luctas locais e alheio aos interesses partidarios, ganhará o povo em auctoridade, habituando-se á pratica do governo representativo e á consciencia de seus interesses e direitos. Por effeito de seus proprios fructos, tornar-se-ha, talvez, inutil, este poder, ao cabo de certo tempo. É um poder excepcional, de natureza educativa (TORRES, 1914, p. 250) [sic].

Segundo Torres, a criação do poder coordenador visava a fortalecer o governo, a ligar as demais instituições do país:

Trata-se de uma especie de função de ministerio publico, aqui conferida à União, pelo órgão de seus delegados, em prol da effectividade da autonomia, da verdade do regimen representativo e da ordem administrativa. Emancipada dos prejuizos de sua noção historica, hoje descahida, não soffrerá a autonomia offensa com esta vigilancia federal, maximé exercida por funcionário alheio aos poderes politicos (TORRES, 1914, p. 249) [sic].

A maioria das propostas de Torres não foram acatadas pela revisão constitucional efetivada em 1926. Ela se identificava

---

modificações necessarias á sua harmonia com a política e a legislação nacional e com os intresses geraes e permanentes do paiz, dos cidadãos e dos povos”.

<sup>318</sup> Atente-se aqui para o forte controle exercido pelo poder coordenador – órgão central da União – sobre os Estados, o que subtrai grande parte da autonomia conferida a eles pelo projeto.

<sup>319</sup> O resultado prático da criação desse poder seria duvidoso, segundo Oliveira Vianna, pois “[...] exige para a sua perfeita efficiencia, nos seus numerosos representantes, desde os vinte membros do Conselho Federal, installado no centro, aos vinte representantes estaduaes, aos milhares de representantes municipaes e districtaes uma mentalidade civica, uma consciencia politica, um sentimento dos interesses publicos, em summa, uma unidade de idéias e de sentimentos que seria impossivel no Brasil talvez ainda por muitas dezenas de annos” (VIANNA apud LIMA, 1935, p. 260) [sic].



em alguns pontos, mas não era tão ampla e profunda como almejava Torres.

A agitação para a reforma<sup>320</sup> se iniciou logo com a promulgação da Carta e se estendeu até o governo de Artur Bernardes quando foi concretizada<sup>321</sup>. Apesar da forte resistência, devido ao longo processo exigido para sua alteração<sup>322</sup>, o texto constitucional foi finalmente modificado em 1926<sup>323</sup>.

Dentre outros aditamentos e inovações – que reforçavam o poder do executivo – a alteração mais relevante dizia respeito à intervenção federal nos Estados. Ampliava a possibilidade de intervenção “[...] para assegurar a integridade nacional e o respeito aos princípios constitucionais”<sup>324</sup>.

---

<sup>320</sup> Além da “aspiração teórica do reformismo” – onde se inclui Torres – outros grupos podem ser citados, no campo da prática política: O Partido Federalista de Silveira Martins (1892), a primeira dissidência paulista (através de manifesto lançado em 1901), o diretório do Partido Federalista do Rio Grande do Sul (por meio da publicação de documento revisionista em 1901), a campanha civilista de Ruy Barbosa, entre outros. Havia também um movimento contrarreforma constitucional – cujos nomes de destaque foram Rodrigues Alves e Borges de Medeiros – que lutava pela “intangibilidade da lei maior”, temendo a instabilidade do regime em caso de alteração da constituição. Sobre as alterações propostas pelos grupos revisionistas, consultar Bonavides (2008).

<sup>321</sup> A reforma tardia iniciou o declínio da Primeira República e abriu as portas para a Revolução de 30. Para Bonavides (2008, p. 245), à essa altura “[...] os revisionistas se haviam transformado em revolucionários; já não havia descontentes da Constituição, ansiosos por fazer-lhe acréscimo ou modificações, mas descontentes do próprio regime, da perversão do sistema, da massa de vícios oligárquicos que afetavam todas as estruturas do poder e impetravam um imediato saneamento político contra a corrupção dos costumes e das práticas governativas eleitorais, em cujo âmago a representação se tornara o fantasma da soberania nacional”. E complementa: “Dez anos mais cedo, e com outra origem, outro clima e outro conteúdo, ou votada sem a coação do estado de sítio, ela teria tido legitimidade bastante para conjurar a crise” (BONAVIDES, 2008, p. 246).

<sup>322</sup> Essa rigidez visava a “[...] fazer intangíveis, tanto quanto possível, os dispositivos consagrados pelo órgão da soberania nacional, subtraindo-os à mudança e ao abalo das crises ou fiando deles a continuidade perene das instituições” (BONAVIDES, 2008, p. 240).

<sup>323</sup> Durante dois anos – 1924 a 1926 – ocorreu o processo de reforma encabeçada por Afonso Arinos. Do projeto original, composto por 76 emendas, apenas 5 chegaram a ser aprovadas.

<sup>324</sup> Baleeiro (2001, p. 71) aduz que o objetivo do movimento revisionista era a democratização e liberalização das instituições; contudo, “[...] por ironia da História, a única reforma, de 1926, veio dar mais vigor aos poderes incontrastados do Chefe da Nação, no sentido oposto ao do reformador”.

No fundo, a reformulação jurídica versou sobre a ampliação dos casos de intervenção nos Estados e a limitação das atribuições do Congresso.

## 2.5 CONSTRUÇÕES MORTATIANAS: MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO E DISTANCIAMENTO

Diante da teoria exposta, pode-se notar a existência de um programa constitucional concreto com vistas a estruturar um governo consciente e forte a partir do regime presidencialista<sup>325</sup>.

Destaca-se, quanto a reformulação da divisão de poderes, a criação do poder coordenador, uma espécie de quarto poder que muito se assemelha a *funzione di governo* de Mortati.

Ambos os poderes eram considerados órgãos especiais posicionados acima dos demais poderes do Estado – soberanos, portanto – para uma função de harmonia e ajustamento do sistema político-constitucional.

Com o propósito de unificação concreta, os autores propunham uma política nacional de coordenação, de construção e de consolidação da nacionalidade a fim de criar uma consciência de grupo.

É possível verificar a existência de uma noção material de Constituição em Alberto Torres, quando sustenta que:

[...] se alguma causa ha que mereça o nome de «constituição», não é ao conjuncto das regras leaes e aos planos preconcebidos dos systemas politicos que este nome quadra, mas á espontanea e fluente manifestação da vida publica, que se forma e caminha com o surgimento e os encontros das idéas, dos interesses e das paixões, na arena onde se apuram as forças dos luctadores politicos (TORRES, 1914, p. 39-40) [sic].

---

<sup>325</sup> Torres se declara a favor de uma “política nacional”, contra a política dos partidos, pois: “Todas as crises de nossa vida politica resultam da concurrencia entre grupos, em cujo seio se encontram as opiniões mais disparatadas e que não apresentam, para justificar suas batalhas, nenhuma razão decente de divergência” (TORRES, 1914, p. 52) [sic]. Por isso, recusava o parlamentarismo “[...] antithese da organização, e do governo consciente e forte; é o regimen da dispersão, da vacillação, da crise permanente. (TORRES, 1914, p. 267) [sic].

São os movimentos espontâneos da sociedade que formam a base da Constituição. Ela é, em suma, uma norma prática, uma síntese “[...] dos grandes fins e objectivos, dictados pela natureza de sua terra e de seu povo” (TORRES, 1914, p. 271) [sic].

Sobre a relação entre Constituição formal e Constituição material<sup>326</sup>, assevera Torres:

Em verdade, todos os paizes possuem um regimen constitucional ostensivo e um regimen constitucional verdadeiro, mas subterraneo. Está ahi o terrivel problema da arte política: conciliar a realidade com a abstracção, ou approximar, pelo menos, a verdade das cousas, do nível ideal da lei. Um regimen puro seria aquelle em que os dous planos se confundissem; assim, o regimen constitucional progride quando o plano inferior se aproxima da concepção legal: A regra geral é que a marcha das nações se opera, atravez, ou apesar das instituições nominaes, de accôrdo com as correntes profundas que as impulsionam e dirigem (TORRES, 1914, p. 40-41) [sic].

Mais uma vez se recorre as palavras de Torres para confirmar a preeminência da Constituição material sobre a formal:

A palavra «constituição», envolvendo a idéa de que esta lei é a expressão da vida nacional, tem o valor de seu sentido physiologico: é uma predicação politica, feita pra assinalar que é uma lei adaptada à realidade social, obedecendo a fins praticos

---

<sup>326</sup> Torres almejava a conformidade do texto com a realidade, como se lê: “Uma constituição e umas centenas de leis, empalhadas em volumes, não fazem um Direito; quanto mais, a vida de uma nação!” (TORRES, 2002 [1914], p. 53). Quando critica a CF/1891 afirma que: “[...] faltou ao legislador o criterio pratico, proprio de um trabalho legislativo assentado sobre o terreno da observação e da experiencia, unico que pôde dar ás leis uma feição intelligivel, porque reflecte as fórmãs da vida real” (TORRES, 1914, p. 30) [sic] (grifo nosso). Ou seja, faltou ao constituinte observar a Constituição material.

não só originalmente inspirada em certa ordem de objetos geraes e permanentes, mas ordinariamente dominada pelo escopo de sua aplicação ao desenvolvimento evolutivo da sociedade. A politica é o laço que domina o corpo da constituição e liga suas disposições entre si e sua intelligencia aos movimentos da sociedade, do povo e dos factos. Dahi a supremacia, na interpretação, desse amplo e elevado sentido, sobre a intelligencia expressa isolada e lateral da lei (TORRES, 1914, p. 223) [sic].

Outro ponto em comum entre as teorias de Torres e Mortati é a ideia da existência de facções políticas que levam ao conflito de interesses e ao estado de instabilidade e crise. Daí surge a necessidade de unificação dos desejos através de um processo de “diferenciação”. Isso se depreende do seguinte trecho:

É ahi que se realiza o grande processo de selecção dos grupos, dos partidos e dos homens de governo. Um governo pôde chamar-se democratico, porque proclama o principio do suffragio; pôde julgar-se representativo, porque se diz fundado sobre a base do systema eleitoral: não é, porém, realmente popular e representativo, se seus órgãos não resultam espontaneamente da propria vida nacional, se não tem, com o estado e a natureza do paiz, a relação que se dá entre um reflexo e o foco de luz, entre uma sombra e o corpo que a projecta [...] a representação que resulta do accôrdo intimo e espantaneo entre as forças da opinião e seus órgãos, e que faz surgir os homens dos successos, por influxo dos sentimentos e das necessidades dominantes (TORRES, 1914, p. 41-42) [sic].

Portanto, a noção de Constituição material em Torres está intimamente relacionada ao poder político. Ela é a lei suprema do país e o governo seu instrumento de concretização.

### 3 ANTILIBERALISMO E REORGANIZAÇÃO DO GOVERNO NO ESTADO NOVO: FRANCISCO CAMPOS (1891-1968)

“Um chefe, um povo, uma nação: um Estado nacional e popular, isto é, um Estado em que o povo reconhece o seu Estado, um Estado em que a Nação identifica o instrumento da sua unidade e da sua soberania.”  
(Francisco Campos)

Francisco Luís da Silva Campos<sup>327</sup> nasceu em 1891 na cidade de Dolores do Indaiá, estado de Minas Gerais e faleceu em 1968. Oriundo de uma família influente<sup>328</sup> nos campos econômico e político do Estado e desde cedo esteve envolvido nessas questões.

Em 1910 iniciou o curso de Direito em Belo Horizonte, onde advogou após se formar. Em 1917 foi aprovado no concurso para professor substituto, ocupando a cadeira de direito público constitucional.

No mesmo ano inaugurou sua carreira política como deputado estadual pelo Partido Republicano Mineiro (PRM). Em 1921 foi eleito deputado federal pelo mesmo partido e reeleito em 1924. Também foi Secretário da Educação e do Interior (1927), em Minas Gerais<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Para uma biografia completa, verificar CAMPOS, Francisco. In: CPDOC. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

<sup>328</sup> Sobre a elite intelectual do início do séc. XX, verificar: MICELI, Sergio. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

<sup>329</sup> Nessa primeira fase de sua trajetória publicou “A doutrina da população” (1916), “Introdução crítica à filosofia do direito” (1918) e “Opiniões e debates” (1921).

Após a Revolução de 30 ganhou mais destaque na esfera federal<sup>330</sup>. Foi Ministro da Educação e Saúde Pública (1930). Arquitetou a reforma do setor educacional – ensino primário e secundário<sup>331</sup> (quando Secretário de Minas Gerais) e secundário e superior<sup>332</sup> (quando Ministro da Educação). Foi Consultor-geral da República entre os anos de 1934-1937.

Foi Ministro da Justiça do Estado Novo (1937-1942) e dirigiu a grande reforma dos códigos Penal, de Processo Penal e Civil (BONAVIDES, 1979), como se pode ler em fragmentos da obra “O Estado Nacional”<sup>333</sup>.

Na década de 30 foi defensor do Estado antiliberal e no período de redemocratização defendeu a não intervenção do Estado nos âmbitos social e econômico em seus pareceres<sup>334</sup>

---

<sup>330</sup> Sua produção pós-30 reúne poesia, ensaios, coletâneas: “Pela civilização mineira” (1930), “Ciclo de Helena” (1932), Pareceres (1933, 1936, republicado com alterações em 1956 com o título “Direito Constitucional”), “Educação e cultura” (1940), “O Estado nacional” (1940), “Antecipações à reforma política” (1940), “Atualidade de Dom Quixote” (1967) e “Discursos parlamentares” (1979). Além desses escritos, existem outras manifestações (cartas, telegramas, discursos, etc.) de Campos não reunidas em livro. Grande parte pode ser encontrada no acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da fundação Getúlio Vargas, no sítio: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>.

<sup>331</sup> Sobre os fundamentos da “Escola Nova” – movimento de renovação de ensino que motivou Campos – e a influência que Campos exerceu sobre o futuro ministro da educação Gustavo Capanema verifique SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

<sup>332</sup> Mais especificamente no ensino jurídico salientou a necessidade de ampliar os estudos econômicos na área do direito, além de inserir novas disciplinas na grade curricular (SEELAENDER, 2010). Sobre o assunto, Campos se manifesta no discurso “Pela reforma do judiciário” (1936): “Para manter o sistema legal em consonância com os demais sistemas da vida coletiva há várias medidas indispensáveis. Em primeiro lugar, a reforma do ensino jurídico, dando maior envergadura e outras finalidades ao estudo do direito, transportando-o do plano da memorização e dos dogmas para o da investigação e da crítica, para o que seria imprescindível estender o campo dos estudos jurídicos a outros domínios de fatos, particularmente os de ordem econômica, a fim de inculcar desde cedo no espírito do jurista a noção do serviço social do direito, isto é, das suas íntimas e imediatas relações com as demais ocupações ou técnicas do trabalho humano [...]” (CAMPOS, 2002 [1936], p. 301).

<sup>333</sup> Em “A consolidação do Regime”, entrevista concedida em 1939, afirma estar “[...] convencido de que os códigos já preparados serão três leis úteis, três ótimas leis” (CAMPOS, 2002 [1939a]), p. 228) e explica as inovações introduzidas. As novas leis estariam mais de acordo com os pressupostos do regime, como o individualismo e a intervenção do Estado na economia.

<sup>334</sup> De acordo com Seelaender (2010), era um “liberalismo de parecerista”. Seus clientes eram grandes empresas nacionais e multinacionais e concessionárias de serviço público: “Se nos anos 30 Campos rejeitava o apego a uma “formalística de

(BERCOVICI, 2013). Exerceu papel importante no movimento pró-democratização de 1946.

Na década de 60 voltou a atuar na linha de frente da política, caminhando ao lado das lideranças do golpe de 1964. Foi quando escreveu os Atos Institucionais nº 1 e 2<sup>335</sup>.

Por conta de sua participação ativa nos regimes de exceção<sup>336</sup> – Estado Novo e Ditadura Militar – a imagem de Campos é, geralmente, associada ao autoritarismo (SEELAENDER, 2010)<sup>337</sup>, quando na verdade, foi “um jurisconsulto adaptável”<sup>338</sup> às mudanças constitucionais, políticas e econômicas.

Durante seu percurso intelectual, suas posições “transitavam do perfil fascizante ao elitista de centro” (SEELAENDER, 2013b), sempre dependendo da conveniência do momento.

Como se observou na breve biografia acima descrita, Campos estava inserido nos quadros político e intelectual desde o início dos anos 20. Foi favorável à reforma constitucional de 1926<sup>339</sup>, apoiou a Revolução de 30<sup>340</sup> e teve destaque também no Regime pós-64.

natureza mágica”, nem por isso deixaria, posteriormente de se aferrar ao formalismo, quando tal conduta reforçasse a fundamentação de seus pareceres” (SEELAENDER, 2013b, p. 520).

<sup>335</sup> Segundo Seelaender (2010, p. 263) esse documento atestou a “[...] capacidade de Campos de combinar teorias estrangeiras e conveniências locais”. No mesmo sentido, Bercovici (2013) ressalta a influência schmittiana nos documentos.

<sup>336</sup> Bonavides (1979, XXIV) afirma que as escolhas de Campos o fizeram “constitucionalista das ditaduras [...] faltou-lhe a fé e a alma das crenças democráticas”.

<sup>337</sup> Seelaender (2010) quer demonstrar que o longo percurso do jurista mineiro é multifacetado. Não seria correto identificá-lo simplesmente como “autoritário”, pois ele não era apegado às severidades ideológicas: “[...] autor eclético, mais preocupado com os resultados do que com as vias de sua argumentação” (SEELAENDER, 2010, p. 264). Constata-se, na verdade, senso de oportunidade, uma vez que não tinha “[...] compromissos definitivos nem com ortodoxias doutrinárias, nem com movimentos políticos, nem com interesses da sua classe de origem” (SEELAENDER, 2010, p. 286).

<sup>338</sup> Essa categoria de “jurista adaptável”, atribuída por Seelaender também a Schmitt, certamente se encaixa no perfil de Costantino Mortati.

<sup>339</sup> Isso fica claro no texto “Reforma da Constituição de 1891” fruto de debate parlamentar. Vejam-se alguns dos argumentos sustentados por Campos na tribuna: “Que é esse projecto de reforma senão um acto de fidelidade ao espirito da Constituição Brasileira, uma tentativa de restauração dos seus textos...[?]” (CAMPOS, 1940 [192-], p. 234) [sic]; “[...] resta provar que a reforma constitucional estabelece a supremacia do executivo” (CAMPOS, 1940 [192-], p. 247). Nesse debate são trazidos à tona diversos outros assuntos, como p. ex., a extensão dos

Contudo, esse estudo se voltará a análise de sua teoria num espaço mais recortado: durante o Estado Novo (1937-1945)<sup>341</sup>. A abordagem específica sobre a teoria de Campos terá como guia a coletânea “O Estado Nacional”, publicada em 1940<sup>342</sup>, em que estão agrupados, além de textos, conferências e entrevistas concedidas à imprensa de 1935 até 1939. Esses escritos contemplam a crítica a democracia liberal e a defesa do nacionalismo e demonstram o perfil autoritário<sup>343</sup>, pelo qual Campos é reconhecido.

---

poderes do STF e a declaração do estado de sítio. Da leitura do escrito, nota-se que Campos demonstra grande conhecimento da Carta norte-americana e da jurisprudência da suprema corte americana em suas falas.

<sup>340</sup> Bonavides (1979, p. XXIX) se refere à Torres como “[...] antigo auxiliar [de Vargas] da Revolução de 30”.

<sup>341</sup> Para conhecer um pouco de suas ideias do período anterior à Revolução, verificar CAMPOS, Francisco. *Discursos Parlamentares [1921-1926]*. Seleção e introdução de Paulo Bonavides. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. É visível nessa obra uma “antecipação doutrinária” à teoria do Estado totalitário, que se desenvolverá de forma mais evidente no pós-30. Sua produção parlamentar já revela, portanto, um tom antiliberal (BONAVIDES, 1979).

<sup>342</sup> Não obstante a obra “Antecipações à reforma política” também tenha sido publicada em 1940, ela reúne textos da “maturação intelectual” de Campos (SANTOS, 2007) – época anterior ao recorte temporal proposto para o exame da sua teoria. Portanto, não será objeto de análise direta. Interessante destacar nessa obra o texto “Democracia unidade nacional”, fruto do discurso em homenagem ao presidente Afonso Pena, realizado por volta de 1914. Já se apreende desse escrito as ideias nacionalistas de Torres que ganhariam força nas décadas seguintes: “A grande extensão territorial, a diferenciação física e econômica das regiões, agravam entre nós os inconvenientes do federalismo radical. Um “patriotismo diferenciado” crea entre as diversas provincias politicas barreiras de opposição e de rivalidades; as questões de limites , ferteis e a espaços renascentes, recrudescem as divergencias estimulando o espirito local contra o espirito mais largo da nacionalidade” (CAMPOS, 1940 [ca 1914], p. 9) [sic] (grifo nosso). Mais à frente afirma que: “Lado a lado com a democracia viverá a nacionalidade; entre os governos que se renovam, a circulação do espirito nacional manterá uma atmospheria de constancia e de solidariedade; á mobilização das instituições o designio colectivo e consciente da nação opporá a corrente contínua do ideal nacional” (CAMPOS, 1940 [ca 1914], p. 11) [sic]. É pertinente reparar como Campos, já nessa época, antecipa argumentos de Torres.

<sup>343</sup> Silva (2004) elabora uma interessante análise sobre os fundamentos do pensamento autoritário brasileiro. Ele agrupa os componentes temáticos da ideologia autoritária com o fim de formar um panorama geral do pensamento autoritário no Brasil nos anos 20 e 30. Seu esforço de sintetizar o pensamento autoritário se baseia nas obras de Alberto Torres, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Oliveira Viana, todos ideólogos atuantes na primeira metade do séc. XX. O termo ideologia é trabalhado com maestria por Silva (2004). O autor não nega que o termo é polissêmico e compara-o à um labirinto com várias saídas possíveis. Assim, devido à complexidade e à multiplicidade de definições possíveis, deve-se entender ideologia, para os fins desse trabalho, por uma



### 3.1 O DEBATE IDEOLÓGICO NA ESFERA DA PRÁTICA POLÍTICA: MARCHAS E CONTRA MARCHAS DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO

O objetivo desse tópico é esquematizar a dinâmica do debate político-ideológico da transição para o Estado Novo e demonstrar, em meio as variadas doutrinas do período<sup>344</sup> – o quão peculiar e autônomo foi o grupo de Vargas, ao qual pertencia Campos.

#### 3.1.1 Antecedentes do Estado Novo: os governos provisório e constitucional de Vargas

A Revolução de 30<sup>345</sup> inicia uma nova – e breve – fase do direito constitucional e do republicanismo brasileiro. O governo ditatorial provisório, instituído logo após a vitória dos

---

perspectiva político-sociológica: “[...] um conjunto de ideias (não somente sob a forma de palavras, discursos escritos, mas também – e cada vez mais – de símbolos, signos, etc.) organizadas em função do poder e a serviço do poder ou de um projeto de poder instituído” (SILVA, 2004, p. 13). A força material é o meio pelo qual se concretiza esse conjunto de ideias. Ideologia também está ligada a ideia de dominação social – isso é, à existência de grupos dominantes e dominados. Silva explica os parâmetros utilizados para definir o conceito de ideologia: “[...] a) não devem ser concebidas como meras ilusões metafísicas, mas como fenômenos materiais parcialmente constituintes da realidade social; b) a realidade que, em parte, a ideologia constitui é a realidade da dominação. Não somente da dominação de classe, mas também de outras estruturas de dominação. Desta proposição emerge a formulação geral do conceito de ideologia como mobilização de sentido para a legitimação de uma estrutura de dominação já existente ou para o estabelecimento de uma nova estrutura de dominação; c) as ideologias tem autonomia e eficácia próprias, pois sua materialidade não é mero produto derivado da estrutura socioeconômica e também por atuarem positivamente e não como mero reflexo da realidade; d) a análise das ideologias não é uma atividade neutra e desinteressada, mas sim uma atividade crítica norteada pelo ideal de emancipação em relação aos poderes hipostasiados” (SILVA, 2004, p. 54-55).

<sup>344</sup> Não se pretende nesse tópico esgotar a análise sobre movimento tão amplos e multifacetados. Foram trazidas à tona apenas algumas características fundamentais para realizar um paralelo com outra sistemática autoritária que se revelou no Estado Novo.

<sup>345</sup> Como explica Bonavides (2008, p. 268), o termo Revolução é, de certa forma, inócuo para representar a praxes do período, pois “[...] introduziu unicamente medidas paliativas, ligeiras, superficiais, enfim, remédios cuja aplicação demonstrava não haver ninguém chegado à raiz do problema”. Contudo “[...] certamente o foi [uma revolução], vista pela imaginação romântica de suas lideranças em confronto com a situação política decadente da pátria velha”.

revolucionários pregava o fim da “perversão representativa”<sup>346</sup> – corrupção eleitoral, anulação da vontade do povo – que dominava o país na Primeira República<sup>347</sup>.

Getúlio Vargas<sup>348</sup>, no seu discurso de posse<sup>349</sup> como chefe do governo provisório, pontuou seu programa para a reconstrução nacional<sup>350</sup> e demonstrou os primeiros delineamentos do seu governo. No dia 11 de novembro publicou o decreto n. 19.398, com vistas a dar configuração legal ao

---

<sup>346</sup> Para Bonavides (2008, p. 270-271), “[...] a Revolução de 30 apenas fora liberal de título, de aparência, de fachada, de retórica. Somente derramava sangue na palavra de seus oradores. [...] devaneio de políticos jovens; uma fórmula abstrata de palavras, uma promessa de tribunas, uma dívida que a realidade do próprio triunfo demonstraria de todo irredimível. Enganam-se pois os historiadores sempre que insistem em ver nos sucessos de 30 a vitória do princípio liberal expresso em termos de saneamento moral do sufrágio e da representação”. Não se pode deixar de mencionar a grande conquista de 1932: o Código Eleitoral (decreto n. 21.076 de 24 de fevereiro de 1932). Foi a concretização da promessa feita por Vargas em sua posse: a reforma do sistema eleitoral com o propósito de eliminar os defeitos do processo predominante na Primeira República, como o voto de cabresto p. ex., e garantir a legitimidade do voto popular. Foram inovações do Código: voto secreto, voto feminino e dos maiores de 18 anos, voto proporcional e representação classista (BERCOVICI, 2009b). A implementação constitucional da Justiça Eleitoral ocorreu apenas em 1934 (art. 63).

<sup>347</sup> O término da política oligárquica que predominou no cenário interno se deu quando Antônio Carlos de Andrade foi impedido de se eleger por Washington Luiz, que indicou o paulista Júlio Prestes à presidência, interrompendo o ciclo da política do café com leite. Assim, o fim da República Velha se deu em 1930 quando, após a derrota de Vargas nas urnas, uma ação militar derrubou Washington Luiz e promoveu a ascensão de Getúlio Vargas. Em 3 de novembro, Vargas foi reconhecido pela junta governativa como chefe do governo provisório (D'ARAUJO, 2011). Para mais sobre a disputa eleitoral que colocou fim à Primeira República, consultar Iglésias (1993).

<sup>348</sup> Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954), nasceu no Rio Grande do Sul, se formou em Ciências Jurídicas em 1907, época em que recebeu influência do castilhismo – corrente política que visava a realizar a ordenação social através do Estado ditatorial. Vargas ocupou diversos cargos políticos: foi deputado estadual, deputado federal, ministro da fazenda, governador do Rio Grande do Sul, senador e presidente do Brasil. Para mais dados biográficos, conferir D'Araujo (2011). Essa obra, além de notas biográficas, compreende os principais discursos da carreira política de Vargas desde 1923, quando inaugurou na política nacional como deputado federal, até 1954 quando da sua morte.

<sup>349</sup> O discurso de 3 de novembro de 1930 se encontra em D'Araujo (2011, p. 308-312).

<sup>350</sup> Se referindo à revolução que deu ensejo ao governo provisório, Vargas afirma que ela “[...] foi a marcha incoercível e complexada nacionalidade, a torrente impetuosa da vontade popular, quebrando todas as resistências, arrastando todos os obstáculos, à procura de um rumo novo, na encruzilhada dos erros do passado” (VARGAS apud CARONE, 1974, p. 17).

governo provisório<sup>351</sup>. Dissolveu, então, o Congresso Nacional e os demais órgãos legislativos, nomeou interventores para os Estados<sup>352</sup> e declarou o Brasil em situação excepcional, com todos os poderes nas mãos do presidente até que fossem eleitos os membros da assembleia constituinte que redigiriam a nova Constituição<sup>353</sup> (BERCOVICI, 2009b).

Devido à pressão pela reconstitucionalização do país – exercida, principalmente, pela Revolta constitucionalista de 1932<sup>354</sup> –, Vargas marcou as eleições da assembleia constituinte para o ano seguinte e criou uma comissão responsável pela estruturação do anteprojeto da futura Carta<sup>355</sup>. Foi necessário equilibrar as forças políticas entre tenentes e antigos oligarcas (IGLÉSIAS, 1993).

A nova Constituição foi promulgada em 17 de julho de 1934 e Vargas foi eleito indiretamente presidente da República. Era o início da fase constitucional.

O texto constitucional modificou pontos consideráveis em relação ao seu antecessor. Deve-se mencionar a introdução dos direitos sociais<sup>356</sup> (saúde, educação e assistência), o surgimento

---

<sup>351</sup> Esse decreto poderia ser considerado, pela teoria mortatiana, a Constituição material do governo, pois reorganizava o governo e fixava as diretrizes básicas da vida social.

<sup>352</sup> Os interventores deveriam, por sua vez, nomear os prefeitos dos Municípios. Como se pode notar, o sistema do governo provisório era extremamente hierarquizado (BERCOVICI, 2009b).

<sup>353</sup> Nesse período se formou a “Legião de outubro”, um “partido revolucionário” criado pelos insurgentes de 30 contra os antigos líderes oligárquicos. Os “camisas-cáqui” desejavam defender a Revolução e pôr em prática seus ideais. Francisco Campos participou, em 1931, da criação da legião mineira “milícia estadual de aparência fascitizante” (SEELAENDER, 2010). Na mesma época os tenentes fundaram o “Clube 3 de outubro” com representação na maioria dos Estados. O Clube era composto por tenentes civis e militares que ocupavam, em regra, cargos oficiais. Suas convicções se identificavam com as das legiões e com os princípios centralizadores de Vargas. Sobre o movimento verifique o capítulo II de FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. 16 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

<sup>354</sup> A revolta constitucionalista foi um movimento armado, ocorrido em São Paulo, que durou três meses e deixou milhares de mortos e feridos.

<sup>355</sup> Vários partidos surgiram nessa época visando a concorrer às eleições. A maioria se organizava regionalmente, exceto pela Ação Integralista Brasileira (AIB), maior partido que tentou se organizar nacionalmente, como será visto no item subsequente. Acerca dos partidos políticos brasileiros entre os anos de 1930-1937, consultar a relevante pesquisa de Gomes (1980).

<sup>356</sup> Foi a era das Constituições sociais: “O país acordava então para as mudanças do século. [...] Era a aurora do Estado Social” (BONAVIDES, 2008, p. 267), “[...] mas os publicistas não lhe atribuía valor jurídico (BERCOVICI, 2009a). O grande

dos direitos trabalhistas<sup>357</sup> e as intervenções na área econômica. A forma federativa e o regime presidencial<sup>358</sup> também apresentaram inovações. Contudo, a atuação estatal se desenrolou “à margem e apesar da Constituição” (BERCOVICI, 2009b)<sup>359</sup>.

Multiplicaram-se os movimentos de massa de âmbito nacional com ideais radicais: de um lado a Ação Integralista Brasileira (AIB), de inspiração fascista, e de outro a Aliança Nacional Libertadora (ANL), com convicções comunistas.

O integralismo<sup>360</sup> foi o primeiro partido de massas brasileiro (CAVALARI, 1999). Plínio Salgado (1895-1975), líder e principal

exemplo europeu é a Constituição de Weimar, de 1919, que dedicou grande parte dos seus dispositivos aos direitos individuais e sociais e influenciou várias Constituições que se sucederam, inclusive a brasileira de 1934, como destaca Bercovici (2009b) em notas de rodapé (n. 26 e n. 36).

<sup>357</sup> Bercovici (2009b) explica que, apesar da questão social não ter surgido com a Revolução, foi nesse período que ocorreu a aceleração e a sistematização das leis trabalhistas. Foi o gérmen dos direitos trabalhistas que, acrescido de outras leis promulgadas ao longo da Era Vargas (salário mínimo, férias, limitação de horas de trabalho, segurança, carteira de trabalho, entre outros) resultaram na Consolidação das Leis do Trabalho (1943). Acerca das diversas interpretações sobre a política trabalhista de Vargas, verificar Capelato (2007) e para uma análise em pormenor da questão trabalhista no Estado Novo, consultar a parte II de Pandolfi (1999).

<sup>358</sup> No que tange ao poder legislativo, a Câmara dos Deputados passou à ser composta de forma híbrida pelos deputados “do povo” e os “das profissões”. Assevera Ferreira (2003, p. 93) que os deputados das profissões “[...] escolhiam-se na forma de lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas, para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos”. O Senado, por sua vez, se transformou em “órgão da coordenação dos poderes”, deixando de se enquadrar como órgão do legislativo. Nas palavras de Ferreira (2003, p. 96) ele foi “[...] convertido em super-órgão, de natureza eminentemente política [...] competia-lhe coordenar os poderes federais entre si, e eram o poder executivo e o poder legislativo mantendo a continuidade administrativa. Acima de tudo pertencia-lhe velar pela Constituição. [...] colocou-se nas pontas de um dilema atroz: ou seria super-órgão, autêntico quarto poder; ou se convertia em simples câmara legislativa, quando tivesse que colaborar com a Câmara dos Deputados. E foi esta a diretriz que ele seguiu”.

<sup>359</sup> Na mesma perspectiva, critica Bonavides (2008, p. 263): “A constituição de 1934 foi [...] um tecido de ambiguidades: não tolheu a ressurreição dos vícios da Pátria Velha, ao mesmo passo que representou na história política do país um dos nossos mais redondos fracassos constitucionais”.

<sup>360</sup> O integralismo é a vertente brasileira do chamado “fascismo genérico”, como destaca Athaides (2014, p. 1308) em nota de rodapé: “[...] hoje prevalecem academicamente as explicações de que enxergam o fascismo como um fenômeno político teoricamente autônomo e extensível a movimentos semelhantes, que nasceram sob determinadas condições, espalhados pelos mais diferentes países”. Cavalari (1999, p. 09) alerta que não é correto conceber o integralismo apenas

teórico do integralismo<sup>361</sup>, lançou publicamente o movimento no “O jornal”, em outubro de 1932. O chamado “Manifesto de Outubro”, anunciava que o país não realizaria “[...] a união íntima e perfeita de seus filhos, enquanto existirem Estados dentro do Estado; partidos políticos fraccionando a Nação; classes lutando contra classes [...] enfim todo e qualquer processo de divisão”<sup>362</sup>.

O manifesto revela, como se constata, o fundamento da ideologia integralista: o nacionalismo. O lema “despertemos a nação” (TRINDADE, 1979) refletia o desejo de unir os brasileiros “num só espírito”.

Os princípios fundamentais do manifesto podem ser agrupados nos seguintes pontos: fortalecimento do poder central, manutenção da federação na unidade e indivisibilidade e construção do espírito nacional<sup>363</sup>. Empreender essas tarefas, com ordem, disciplina e hierarquia, seria a única forma capaz de erguer o país, que se encontrava mergulhado em incertezas:

Somos pelo Brasil unido, pela família, pela prosperidade, pela organização e

---

como “simples fenômeno de mimetismo ideológico, influenciado pelos movimentos fascistas europeus”.

<sup>361</sup> Os grandes nomes do integralismo foram Plínio Salgado, Miguel Reale e Gustavo Barroso. Eles deixaram seus ensinamentos em obras como, respectivamente, “O que é Integralismo” (1933), “ABC do Integralismo” e “A palavra e o pensamento Integralista” (1935), entre outras. Para uma visão ampla sobre as imbricações entre os teóricos do chamado “fascismo genérico” e a AIB, verificar Athaides (2014). Nesse ensaio, o autor faz uma análise a partir de nomes importantes no estudo conceitual do fascismo – como Stanley George Payne, Juan Linz, Roger Griffin – para chegar à essência do fascismo, concluindo que o integralismo foi um movimento fascista, pois a AIB possuía as características elencadas por aqueles autores. Para mais sobre os princípios do integralismo, ver REALE, Miguel. *Obras políticas* (1ª fase – 1931/1937). Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1983. 3 v. (Cadernos da UnB) e REALE, Miguel. *O estado moderno: liberalismo, fascismo, integralismo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1934.

<sup>362</sup> Em abril do mesmo ano havia sido publicado no jornal “A Razão” um prenúncio dos ideais do movimento integralista. Na sua “Saudação a Roma” – transcrita por Carone (1974, p. 300-306) – Plínio Salgado exalta a “cidade das colinas” afirmando sua “[...] missão eterna [...] de receber as ressonâncias do espírito dos povos, transformando-as, dando-lhes unidade, fixando-lhes os contornos, e realizando as expressões definitivas da civilização”. O espírito de Roma era o espírito da unidade, “inspiração dos povos ameaçados de dissolução” que deve ser imitado pelos “jovens povos da América do Sul”.

<sup>363</sup> Salgado (apud MEDEIROS; VIEIRA, 1979, p. 156) enfatiza que “A senha moderna é o nacionalismo. Pois dentro do nacionalismo é que os povos pretendem recompor-se [...] o mundo, descrente da democracia, volve ao nacionalismo. E o nacionalismo tem agora um sentido de disciplina, de restauração da autoridade”.

representação legítima das classes; pela moral religiosa; pela participação direta dos intelectuais no governo da República; pela abolição do Brasil na República, pela abolição dos estados dentro do Estado; por uma política benéfica do Brasil na América do Sul; por uma campanha nacionalista contra a influência dos países imperialistas, e, sem tréguas, contra o comunismo russo (SALGADO apud MEDEIROS; VIEIRA, 1979, p. 173).

A concretização da unidade era, porém, obstaculizada pelo “mal dos partidos”<sup>364</sup> que apenas dividia os brasileiros. Dessa forma, as organizações partidárias deveriam ceder lugar à figura da nação: “[...] nosso ideal não nos permite entrar em combinação com qualquer partido político, pois não reconhecemos partidos: reconhecemos a nação” (SALGADO apud CARONE, 1974, p. 312). Eis o propósito do grupo de Salgado: realizar o Estado integral

[...] livre de todo e qualquer princípio de divisão: partidos políticos; estadualismos em luta pela hegemonia; lutas de classes, facções locais; caudilhismos; economia desorganizada; antagonismos de militares e civis, antagonismos entre polícias estaduais e o exército; entre o governo e o povo; entre o governo e os intelectuais; entre estes e a massa popular (SALGADO apud CARONE, 1974, p. 314).

Contrário ao marxismo soviético<sup>365</sup> e ao modelo de Estado liberal burguês<sup>366</sup> (MEDEIROS; VIEIRA, 1979), o pensamento

---

<sup>364</sup> Para promover essa totalidade seria necessária a organização do parlamento em classes profissionais que elaborariam leis técnicas. Os eleitos escolheriam, então, os chefes do executivo dos Municípios e das províncias e o chefe da nação. Todos deveriam sair do partido único – perceba-se como, nesse particular, a proposta integralista se aproxima da teoria de Mortati (ver item 1.4) – que era “[...] a concretização de todas as classes profissionais” (CARONE, 1974, p. 310).

<sup>365</sup> Salgado (apud CARONE p. 313) declarava que o Brasil deveria se unir para “[...] salvar-se do comunismo internacionalista, que está entrando no seu corpo, como um cancro [...] o comunismo não é a solução, porque se baseia nos mesmos princípios fundamentais do capitalismo, com a agravante de reduzir todos os

integralista tinha como base a filosofia cristã<sup>367</sup>, ou seja, se voltava à bondade, ao aperfeiçoamento moral e à solidariedade humana<sup>368</sup>. Concebia a crise como crise da civilização, antes de ser crise política. O movimento considerava “[...] o universo, o homem, a sociedade e as nações, de um ponto de vista totalitário, isto é, somando todas as suas expressões. [...] a finalidade do homem é transcendental, é superior, é intelectual e moral [...]” (SALGADO apud MEDEIROS; VIEIRA, 1979, p. 141)<sup>369</sup>.

Não se pode deixar de atentar para a forte ligação doutrinária do integralismo com o fascismo. Plínio Salgado teve contato com a doutrina fascista quando viajou à Europa<sup>370</sup>. Em uma das cartas que enviou para o Brasil chegou a mencionar que estudava a doutrina fascista e que ela “[...] não é exatamente esse o regime que precisamos aí, mas é coisa semelhante [...] O fascismo não é propriamente uma ditadura e sim um regime” (SALGADO apud MEDEIROS; VIEIRA, 1979, p. 169)<sup>371</sup>.

patrões a um só e escravizar o operariado [...] Não destruimos a “pessoa”, como o comunismo; nem a oprimimos, como a liberal democracia: dignificamo-la”. O líder integralista ressalta o espiritualismo do movimento, contra qualquer tipo de materialismo – seja ele comunista ou capitalista – motivo de desagregação humana e da ruína das nações (TRINDADE, 1979).

<sup>366</sup> O integralismo se baseava, segundo Carone (1974) em três vertentes da ideologia europeia: o nacionalismo, o antiliberalismo e o antisemitismo.

<sup>367</sup> Esse fundamento espiritualista se aproxima “[...] mais dos fascismos conservadores – o português, o espanhol e o belga – que do espiritualismo vago do fascismo italiano ou do agnosticismo nacional-socialista alemão” (TRINDADE, 1979, p. 200).

<sup>368</sup> A sociedade integralista se constituía em três grupos: família, trabalho e unidade política (TRINDADE, 1979). Uma sociedade harmônica só era possível com uma organização hierárquica que levasse em conta as diferenças naturais entre os homens.

<sup>369</sup> Acerca da concepção de história para o Integralismo – que o remete à ideia de revolução –, se manifesta Trindade (1979, p. 204): “[...] uma sucessão de fatos sob a influência da “Ideia Criadora” que provoca o progresso histórico. Essa autonomia da ideia no plano individual não exclui, dentro da visão integralista, o naturalismo histórico ao nível coletivo e a ação providencial na evolução da humanidade”. Registra-se aqui a ideia de “progresso” do espírito humano típico do movimento.

<sup>370</sup> Relembre-se que o mundo via o prosperar dos movimentos totalitários europeus, como o nazismo, o fascismo, o falangismo e o salazarismo. Sobre o cotejo deste último com o caso brasileiro, consultar: PINTO, Antônio Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. (Orgs.) *O corporativismo em português: estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

<sup>371</sup> Salgado (apud MEDEIROS; VIEIRA, 1979, p. 169) descreve que “[...] Contando eu a Mussolini o que tenho feito, ele achou admirável o meu processo, dada a

Ainda assim, negava que sua orientação era propriamente fascista. Em uma ocasião disse que éramos “[...] mais avançados do que o fascismo, no qual, diga-se de passagem, temos muito a observar e aproveitar” (SALGADO apud MEDEIROS; VIEIRA, 1979, p. 176)<sup>372</sup>.

Não há como negar que, ao menos implicitamente, o discurso ideológico integralista, enquanto movimento político, estava intimamente relacionado àquele nazifascista<sup>373</sup>. Como bem descrevem Medeiros e Vieira (1979, p. 184-185):

[...] tanto no nível do discurso quanto da prática política, houve de fato uma notável identidade de concepção e de métodos, entre as doutrinas de inspiração nazifascista e o nosso integralismo. A mesma fraseologia simultaneamente anticomunista e antiliberal democrática; filosoficamente, a mesma linhagem idealista, espiritualista, romântica, épica, estoica, maniqueísta e religiosa; politicamente, a mesma concepção corporativista e autoritária/totalitária do Estado e da nação; sociologicamente o mesmo elitismo e a mesma concepção das massas como ente passivo, a ser moldado pela ação intempestiva e heroica de chefes e de líderes carismáticos; a mesma visão apocalíptica do mundo ocidental cristão, do qual eles, nazifascistas e integralistas seriam os modelos cruzados; a mesma concepção geopolítica da história.

A conclusão do estudo de Trindade (1979) vai ao encontro desse entendimento quando sinaliza que a AIB sofreu forte

---

situação diferente do nosso país [...] O encontro com Mussolini foi apenas o momento histórico em que tomei uma decisão [...]”.

<sup>372</sup> Segundo Trindade (1979), não há, em Salgado, reconhecimento expresso da influência fascista europeia. Não se pode dizer o mesmo de Barroso e Reale. Este último – no artigo “Nós e os fascistas” publicado em 1936 – reconhece que os princípios do integralismo e do fascismo são os mesmos, exceto por algumas particularidades do meio brasileiro que não permitem sua absorção, p. ex. o racismo.

<sup>373</sup> Para o estudo das condições históricas que permitiram o aparecimento do Integralismo e da sua natureza ideológica, conferir Trindade (1979) e para uma visão completa do movimento integralista, consultar Cavalari (1999).



influência do modelo europeu, p. ex., na forma de organização hierarquizada, nas práticas discursivas, no poder do líder carismático e autocrático, nos rituais e nos símbolos<sup>374</sup>.

Note-se que essa democracia orgânica pregada pelos integralistas também os aproxima da doutrina estadonovista de Vargas. Ambos os modelos são variantes do autoritarismo: possuíam os mesmos inimigos: liberalismo, o socialismo e o capitalismo internacional<sup>375</sup> e ideais semelhantes: Estado forte, disciplina e consciência nacional.

Importante mencionar a opção de Plínio Salgado em abdicar da sua candidatura presidencial e se aliar a Vargas<sup>376</sup>, contra a ameaça comunista, no golpe do Estado Novo<sup>377</sup>. Esperando espaço no governo varguista e acreditando na promessa de Campos de que o integralismo seria a base do Estado Novo, teve suas expectativas frustradas. No poder, Vargas rejeita os preceitos integralistas (IGLÉSIAS, 1993). Por essa razão,

[...] ao contrário de outros fascismos europeus, o integralismo não teve o tempo necessário para concluir o enraizamento no sistema político nacional. Ainda que caminhasse para esse fim, digamos, por volta de 1936, tendo em vista sua ascensão e ímpeto, suas decisões e as condições políticas não lhe foram favoráveis, o que acarretou no que podemos denominar

---

<sup>374</sup> A organização do partido em milícias uniformizadas, chamadas “camisas-verdes”, é um exemplo de identidade com o movimento fascista. Pode-se indicar também a utilização de um símbolo (letra grega sigma), de um lema (“Deus, Pátria e Família”) e de uma saudação (“anauê”). Sobre a mística do integralismo – seus símbolos e ritos – a que eram submetidos os integrantes do movimento, indispensável examinar Cavallari (1999).

<sup>375</sup> Trindade (1979) cita outro inimigo do movimento, por se fundamentar na espiritualística cristã: as sociedades secretas ligadas à maçonaria e ao judaísmo. Ainda que o antissemitismo não fosse unívoco entre os integralistas, alguns teóricos, p. ex. Gustavo Barroso, acreditavam na conspiração das “forças ocultas”.

<sup>376</sup> Sobre a relação entre o integralismo e a elite política em ascensão, destaca Trindade (1979, p. 278): “As posições do integralismo alternam-se entre o cotejo, a cumplicidade e o ódio, cujos episódios simbólicos são: o desfile de apoio a Getúlio antes do golpe de 37, o Plano Cohen forjado no interior da AIB e o atentado ao presidente da República no Palácio da Guanabara em 1938”.

<sup>377</sup> A demonstração de apoio ocorreu no desfile integralista, registrado pelo presidente em seu diário. Segundo ele, “Certamente 20 mil integralistas desfilarão em continência ao chefe da nação” (VARGAS, 1995, p. 79).

de “aborto da chegada ao poder” (ATHAIDES, 2014, p. 1328)<sup>378</sup>.

O período de 1930-1937<sup>379</sup> representou uma fase turbulenta para o país<sup>380</sup>, marcada por arranjos políticos intermináveis, greves, agitações sociais e conspirações:

[...] foram os anos de indefinição, quando inúmeros projetos e propostas estavam sendo postos em pauta e quando, também, a sociedade se mobilizou intensamente em torno deles. O campo de possibilidades, nessa ocasião, era imenso e o governo se movia em terreno movediço (CAPELATO, 2007, p. 112).

As variadas orientações políticas e ideológicas dominaram essa fase e ocasionaram enfrentamentos. Enfim, “a marca essencial desses sete anos é a instabilidade, corporificada nas lutas e nos choques ocorridos entre as numerosas e distintas forças sociais que então disputam um espaço político maior no cenário nacional” (GOMES, 1980)<sup>381</sup>.

Essa breve análise não teve o propósito de reconstituir todos os fatos políticos e constitucionais do momento de transição, mas apresentar os traços marcantes entre a Primeira República (quando escreve Torres) e o Estado Novo (fase definida para examinar a doutrina de Campos).

---

<sup>378</sup> De igual forma, destaca Carone (1974, p. 322): “A diferença entre nazismo, fascismo e integralismo é que os dois primeiros estão no poder, enquanto que o último deles pretende o poder”.

<sup>379</sup> No que toca à esse período, útil verificar MEDEIROS, Ana Lígia; HIRST, Mônica. *Bibliografia histórica: 1930-45*. Brasília: Ed. UNB, 1982.

<sup>380</sup> Essa fase se caracterizou pela “[...] ausência de eixo de rotação centrípeta, capaz de manter o equilíbrio do sistema” (CHACON, 1979, p. 18).

<sup>381</sup> Carone (1974) alerta para a imprecisão da doutrina majoritária que julga o período entre 1930-1937 como “vago e incaracterístico”. Na verdade, esse momento de transição é de extrema importância para verificar, p. ex., que as forças tradicionais continuaram dominando a política brasileira. De toda forma, para o presente trabalho, com as devidas precauções, esse intervalo de tempo é marcado pelo seu caráter de transitoriedade.

### 3.1.2 O golpe: repressão à ameaça comunista

Na direção oposta à Ação Integralista Brasileira (AIB) – que não era vista como ameaça e inclusive se aliou ao golpe (SILVA, 1969) – a Aliança Nacional Libertadora (ANL) passou a representar um perigo real para o governo<sup>382</sup>.

A esquerda radical, que reuniu várias forças – além de correntes esquerdistas, segmentos da burguesia, da classe média e do proletariado – foi lançada em comício no Rio de Janeiro em 30 de março de 1935, com apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB)<sup>383</sup>.

Foi então que os discursos de várias forças sociais – intelectuais, empresários, igreja, parlamentares, militares e integralistas – se uniram em torno de um modelo autoritário, com o mesmo desígnio: impedir o avanço das ideias comunistas (CAMARGO; PANDOLFI, 1989).

O comunismo era, no momento, o maior inimigo do Estado<sup>384</sup> e exigia uma solução austera do governo (DUTRA, 1997)<sup>385</sup>. O arsenal repressivo da Lei de Segurança Nacional (LSN) promulgada em 4 de abril de 1935, foi uma das medidas tomadas para frear o avanço do movimento e penalizar seus adeptos. Tal norma se destinava a coibir os crimes políticos contra a ordem política e social<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> Camargo e Pandolfi (1989) afirmam que o conteúdo do manifesto à nação, de julho de 1935 fortaleceu a união dos conservadores para o golpe. Dizia Prestes: “O principal adversário da Aliança não é somente o governo podre de Vargas, são, fundamentalmente, os imperialistas aos quais ele serve e que tratarão de impedir por todos os meios a implantação de um governo popular revolucionário no Brasil [...] A situação é de guerra e cada um precisa ocupar o seu posto” (CAMARGO; PANDOLFI, 1989, p. 35).

<sup>383</sup> Sobre a ANL e o PCB, verificar Carone (1977).

<sup>384</sup> Para uma visão geral dos “Inimigos do Estado”, vide DAL RI Jr., Arno. *O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, mais especificamente a parte brasileira, cap. III, item 5.

<sup>385</sup> Sobre o tema, indispensável a leitura da primeira parte da análise filosófica feita por Dutra (1997), intitulada “Comunismo e anticomunismo: a identidade dos opostos”.

<sup>386</sup> O artigo inaugural da lei demonstra seu caráter repressivo e o rígido tratamento contra os opositores do governo: “1º Tentar directamente e por facto, mudar, por meios violentos, a Constituição da Republica, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ella estabelecida. Pena - Reclusão por 6 a 10 annos aos cabeças e por 5 n 8 aos co-réos” [sic]. Dentre os crimes tipificados, destacam-se os seguintes: incitação de ódio entre classes sociais, subversão da ordem pública da ordem política ou social e estruturação de partidos com finalidades subversivas (CERQUEIRA, 1997). Para um análise pormenorizada sobre a aplicação judicial

Com base na LSN, foi determinado o fechamento da ANL, assim como a prisão de seus partidários<sup>387</sup>. O fato levou a insurreição comunista deflagrada em novembro do mesmo ano com vistas a formação de um governo nacional revolucionário, contra o fascismo e contra o Governo Vargas.

A “revolta vermelha”<sup>388</sup> foi rapidamente dominada e a repressão que se seguiu foi rigorosa. Contudo, com a escusa de manter a ordem e a estabilidade social e em nome da ficção de segurança e proteção, se desenhava pelo governo o imaginário do “espectro comunista”.

Em 1937, nas proximidades das eleições marcadas para maio do ano seguinte<sup>389</sup>, o governo encontrou a ocasião perfeita para forjar o Plano Cohen<sup>390</sup> – plano de tomada do poder pelos comunistas. O exército anunciou ao povo que havia apreendido um documento com orientações da Internacional Comunista<sup>391</sup>.

Em 10 de novembro de 1937, o presidente fechou o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras de Vereadores e outorgou a nova Constituição<sup>392</sup>. Cancelou as

das Leis de Segurança Nacional, desde a promulgação até o fim do Estado Novo, verificar NUNES, Diego. *O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945)*: do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. 2010. 327 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

<sup>387</sup> Segundo Dal Ri Júnior (2006, p. 271), 1420 pessoas foram julgadas pelo Tribunal de Segurança Nacional (TSN), entre 1936 e 1937.

<sup>388</sup> Para mais sobre a “Revolta Vermelha” um bom ponto de partida é Silva (1969).

<sup>389</sup> A CF/1934 não autorizava a reeleição. Era forçosa, portanto, a saída de Vargas. A campanha sucessória marcada para janeiro de 1938 contava com três candidatos: Plínio Salgado (AIB), José Américo de Almeida, apoiado pelo governo, e Armando de Sales Oliveira (UDB). A União Democrática Brasileira (UDB) foi uma organização partidária de âmbito nacional, fundada em 10 de junho de 1937, com o objetivo de apoiar a candidatura de Armando de Sales Oliveira. Diante da ameaça de golpe e do visível apoio do exército, o candidato se dirigiu “Aos chefes militares do Brasil”, em manifesto e solicitou que o Exército defendesse as eleições diretas e fizesse valer o resultado das urnas. A UDB foi extinta pelo decreto-lei n. 37, de 2 de dezembro do mesmo ano, após a instalação do Estado Novo (CARONE, 1977).

<sup>390</sup> Um exame mais detalhado se encontra em: SILVA, Hélio. *A Ameaça Vermelha – O Plano Cohen*. Porto Alegre: L&PM, 1980. Para uma seleção dos tópicos importantes do Plano Cohen, consultar CARONE (1974).

<sup>391</sup> Como se nota, Vargas não se apoiou em base partidária para permanecer no poder. O golpe foi apoiado por grande parte do legislativo e pelos detentores dos mais altos cargos do exército: generais Góis Monteiro (chefe do Estado-Maior do Exército) e Eurico Gaspar Dutra (ministro da Guerra).

<sup>392</sup> Ferreira (2003, p. 101-102) descreve esse momento: “Alegando acharem-se a paz política e social perturbada por crescente dissídio partidário e por propaganda

eleições e manteve-se no poder. O povo ficou sabendo do golpe pelo rádio (CAPELATO, 2007)<sup>393</sup>.

Em discurso à nação<sup>394</sup>, no palácio do Guanabara Vargas, na noite do dia 10 de novembro, Vargas pronunciou que:

As exigências do momento histórico e as solicitações do interesse coletivo reclamam, por vezes, imperiosamente, a adoção de medidas que afetam os pressupostos e convenções do regime, os próprios quadros institucionais, os processos e métodos de governo. [...] essa situação especialíssima só se caracteriza sob aspectos graves e decisivos nos períodos de profunda perturbação política, econômica e social (VARGAS, 1940 [1937], p. 19) (grifo nosso).

O núcleo de sua “Proclamação ao povo brasileiro” foi a gravidade da situação e a urgência de uma decisão para reverter o caos, reordenar o país e manter a união<sup>395</sup>. Nesses termos, afirmou:

---

demagógica que procurava desnaturar-se em luta de classes, colocando a nação sob a iminência da guerra civil; invocando o estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, dia a dia mais extensa e profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente; e atendendo a que, sob instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo – o presidente da República, com o apoio das forças armadas, em 10 de novembro de 1937, demoliu a ordem constitucional, dando-lhe outras e novas instituições. [...] Sem mudar de ministros e por simples proclamação publicada pelos jornais e anunciadas pelas estações radiofônicas, teve o país, da noite para o dia [...] novo regime político [...]”.

<sup>393</sup> Para mais sobre o “golpe silencioso”, verificar Camargo e Pandolfi (1989).

<sup>394</sup> Suscintamente, Vargas aponta os defeitos e incoerências da CF/1934 com a realidade brasileira. Menciona a crise econômica e a urgência de dotar “[...] as forças armadas de aparelhamento eficiente, que as habilite a assegurar a integridade e a independência do país” (VARGAS, 1940, p. 28). Assinala, ainda, a impossibilidade de conservar o Congresso: “A manutenção desse aparelho inadequado e dispendioso era de todo desaconselhável” (VARGAS, 1940, p. 25). Por fim, indica a conveniência de se implantar um novo alicerce legal – a CF/1937 – para “[...] um regime forte, de paz, de justiça e de trabalho” (VARGAS, 1940, p. 28).

<sup>395</sup> A disposição totalitária infiltrada na sociedade brasileira da década de 30 se deve “[...] a uma ideologia que sustenta a imagem de uma sociedade una, indivisa e homogênea; [ela] advoga um controle social que normalize, uniformize e totalize o conjunto da vida social em nome de um valor dominante que pressupõe a identificação entre o público e o privado, o Estado e a sociedade civil; que representa a sociedade enquanto uma organização prenehe de racionalidade; que

[...] a Nação, embora tenha por si o patriotismo da maioria absoluta dos brasileiros e o amparo decisivo e vigilante das forças armadas, não dispõe de meios defensivos eficazes dentro dos quadros legais, vendo-se obrigada a lançar mão, de modo normal, das medidas excepcionais que caracterizam o estado de risco iminente da soberania nacional e da agressão externa (VARGAS, 1940 [1937], p. 23).

Inicia-se, com o golpe, uma etapa caracterizada pela reorganização do Estado<sup>396</sup>, em vários aspectos: reestruturação da economia, da relação do Estado com o povo/líder com a massa, reordenação do público e do privado, etc.<sup>397</sup>.

---

não prescinde do fantasma do inimigo para manter coeso o corpo social e também não prescinde do recurso à ficção, a mentira e à violência na representação e no controle de um real” (DUTRA, 1997, p. 16) (grifo nosso).

<sup>396</sup> A análise filosófica de Dutra (1997) revela os pilares básicos sobre os quais se construiu o discurso retórico da ordem: “[...] anticomunismo/revolução, trabalho, pátria e moral”. Segundo Dutra (1997, p. 18), esses quatro pilares uniam de um lado “[...] empresários, integralistas, igreja, parlamentares, chefes de governo, burocracia estatal, intelectuais, imprensa”; do outro lado estavam os comunistas, também sustentados pelos mesmos fundamentos, porém, como bem observa a autora “[...] com exceção do pilar “anticomunismo”, ao qual contrapõem o pilar “revolução”. Interessante mencionar, ainda, que a essência desses pilares se estrutura nos chamados “pares antitéticos”. De acordo com a autora – a título de exemplo – no âmago do pilar anticomunismo/revolução se encontram os pares “ordem/subversão”, “bem/mal”, “civilização/barbárie”; no interior do pilar pátria é possível perceber os pares “ordem/desordem”, “progresso/atraso”, “unidade/fragmentação”.

<sup>397</sup> Importante fazer constar que o período do Estado Novo não foi homogêneo. Diversas contingências externas e internas foram responsáveis por transformações políticas. A entrada do Brasil na Segunda Guerra em 1942, p. ex., constitui um marco importante, pois apontou as contradições do regime e iniciou, de certa forma, sua queda. Segundo Capelato (2007, p. 136): “Com a vitória dos Aliados foram postas em xeque as ditaduras e isso favoreceu os opositores de Vargas. As contradições do Estado Novo, um regime internamente autoritário e externamente favorável à democracia, tornaram-se explícitas e isto enfraqueceu o prestígio do “ditador”, que passou a ser alvo de oposição mais sistemática”. Sobre a participação do Brasil na Segunda Guerra, verficar SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos 1930-1942: o processo do envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.

### 3.2 CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO NOVO: ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO REGIME AUTORITÁRIO

A Constituição de 1937<sup>398</sup> foi pensada, teórica e juridicamente, e redigida por Campos<sup>399</sup>, por designação de Vargas.

O texto constitucional lhe rendeu o título de protagonista e principal ideólogo do novo regime, de “[...] cérebro jurídico do Estado Novo” (BONAVIDES, 1979).

Como se demonstrará nos tópicos seguinte, a Constituição possui um tom notadamente centralizador e antiliberal<sup>400</sup>. Essas características a vinculam aos regimes totalitários surgidos no

---

<sup>398</sup> A Carta de 1937 foi apelidada “A Polaca” por ter se inspirado na Constituição polonesa de 1935 (produto da revisão da Carta de 1921). Tal Constituição colocava o presidente como chefe maior da República, reduzia a competência do legislativo, criava o poder de veto, redistribuía as funções dos poderes e restringia a imunidade parlamentar. Campos teria se inspirado, no tocante à supremacia do poder executivo, entre outros aspectos, na Constituição da Polônia; mas também introduziu elementos da Constituição castilhesa de 1891, da *Carta del Lavoro* italiana, da Constituição lusitana e do programa integralista (CERQUEIRA, 1997, p. 67). Cerqueira (1997) realiza, além de uma breve análise histórica-constitucional polonesa, um cotejo interessante entre os dois textos constitucionais (o polonês, de 1935 e o brasileiro, de 1937), a fim de identificar similitudes no tocante as atribuições e prerrogativas do presidente.

<sup>399</sup> Getúlio Vargas menciona várias vezes em seu diário sobre o projeto de Constituição apresentado por Campos. Nos dias 27 de abril e 19 de outubro de 1937, p. ex., comenta que Campos o havia procurado para mostrar o projeto e pedir sua opinião (VARGAS, 1995). Da leitura do diário, apreende-se que foram constantes os encontros entre Vargas e Campos entre os dias 1º e 7 de novembro, dias que antecederam ao golpe. Conversavam basicamente sobre o projeto de Constituição e sobre o manifesto a ser lançado. Conforme relato de Vargas (1995, p. 82) Campos “[...] trouxe já prontos o projeto da nova Constituição e a proclamação a ser lida, redigida por ele, de acordo com o esboço que fiz e as notas que lhe forneci”.

<sup>400</sup> Santos (2007) utiliza o termo “constitucionalismo antiliberal” para classificar a doutrina centralizadora de Campos. Segundo ele, o termo “autoritarismo” não é capaz de representar suficientemente a estrutura política constante da teoria campiana. O constitucionalismo liberal é “a) uma crítica ao direito, à política e às instituições liberais; b) uma aproximação constitucional vinculada à ideia de soberania como decisão personificada; c) um modelo de ordem democrática que se realiza pela mobilização irracional das massas por um César; e d) uma reorganização do Estado fundada na *administração* (burocratização) da legislação” (SANTOS, 2007, p. 282). Essa é uma perspectiva muito interessante a ser considerada. Contudo, o presente trabalho não se apropria explicitamente dessa categoria para descrever e analisar a obra de Francisco Campos. Serão constantes as menções aos termos “autoritarismo/autoritário” por serem utilizados pelo próprio Campos para caracterizar o Estado Novo.

mesmo período. No entanto, Campos não se declarou adepto daquelas doutrinas em nenhum de seus escritos (CHACON, 1979). Pelo contrário, procurou desvincular sua teoria dos regimes nazifascistas: “O Estado Novo não se filia, com efeito, a nenhuma ideologia exótica. É uma criação nacional” (CAMPOS, 2002 [1939b], p. 326)<sup>401</sup>.

De qualquer forma, não é objetivo da presente pesquisa analisar a natureza e as origens do regime. Basta, por ora, entender que o Estado Novo fazia parte de uma corrente autoritária crescente na América Latina e no mundo e que utilizou alguns princípios dessa ideologia nas ações do governo<sup>402</sup>.

Suas teorizações políticas demonstram o desejo de ordem, segurança e unidade. Um indicador disso foi a questão federalista<sup>403</sup>. A Constituição manteve o regime federativo (art.

---

<sup>401</sup> Isso comprova que “[...] há um sistemático esforço por parte dos ideólogos do Estado autoritário para diferenciar esta forma de Estado do nazismo e do fascismo [...]” (SILVA, 2004, p. 187). Na visão de Seelaender (2010, p. 261) Campos não se filiava ao nazifascismo, nem ao integralismo: “[...] correndo em faixa própria [...] não precisava, aliás, nem aderir à AIB nem se submeter ao “Führerprinzip” de nenhum partido”. Capelato (2007, p.109), porém, apregoa que “Apesar de apresentar características próprias, o Estado Novo brasileiro teve inegável inspiração europeia”.

<sup>402</sup> Campos dominava a doutrina jurídica alemã, principalmente a teoria de Schmitt. Assim como Mortati – como se viu no primeiro capítulo – Campos adaptou alguns elementos à realidade brasileira para o reconhecimento jurídico da ditadura dos anos 30 “[...] de forma desenvolta, para justificar o que bem lhe interessasse” (SEELAENDER, 2010, p. 264). Um dos primeiros juristas a fazer referência a obra schmittiana foi Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, mas foi Francisco Campos que fez uma reflexão mais profunda (BERCOVICI, 2013), mesmo sem citá-lo expressamente. Bercovici (2013, p. 115) ressalta que “Com raras exceções [...] a doutrina publicista brasileira irá recepcionar a obra de Carl Schmitt de maneira apenas formal, como mais um dos autores que devem ser mencionados quando são expostos nos livros de direito constitucional as várias teorias da Constituição. Em termos gerais, a reflexão e o debate sobre o pensamento de Carl Schmitt no direito brasileiro são bastante superficiais na maioria dos casos, resumindo-se a um exercício de falsa erudição”. Sobre esse tópico, verificar BRITO, Miguel Nogueira de. A Exceção no Pensamento Político e Jurídico de Carl Schmitt. In: MORAIS, Carlos Blanco de; COUTINHO, Luís Pereira (Orgs.). *Carl Schmitt Revisitado*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-políticas, 2014 e CHACON, Vamireh. A recepção de Carl Schmitt no Brasil. *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, v. XLVII, n. 185, p. 55-66, jan/mar 1997.

<sup>403</sup> Uma das medidas tomadas pelo governo para aumentar o sentimento nacionalista foi a política geral de colonização “[...] centrada sobre a criação de colônias agrícolas nacionais no interior do país, nas áreas ditas “vazias”. Tal política foi sendo implantada simultaneamente à manutenção de alianças com os grandes proprietários de terras que não foram afetados diretamente pelas obrigações trabalhistas aplicadas nas cidades” (LENHARO, 1986, p. 14). A “marcha para o oeste” foi um programa que visava a ocupar o centro-oeste brasileiro para



3º), pregando a preeminência da União como meio de garantir o primado do interesse nacional sobre o regional.

Em “Síntese da reorganização Nacional” (1939), Campos, se referindo à nova ordem político-administrativa instituída pela Constituição, afirma que “[...] cabe à União traçar os rumos de governo compatíveis com os objetivos de unidade, de integração e de defesa da nacionalidade” (CAMPOS, 2002, [1939c], p. 173)<sup>404</sup>.

A regulação da administração dos entes federados se deu pelo decreto-lei n. 1.202/39. Estados e Municípios se submetiam à política da nação e tinham sua parcela de responsabilidade para a concretização da vontade do chefe e a preservação da unidade<sup>405</sup>:

[...] o Poder Central criou, em cada parcela da Nação, um sistema de governo a ele diretamente subordinado, que em seu nome exerce as funções que lhe são delegadas. Com poderes delimitados, estes órgãos da administração, em contato permanente com o governo nacional, irão realizar, nos Estados, os propósitos de defesa e de consolidação do regime (CAMPOS, 2002, [1939c], p. 174).

---

equilibrar as regiões do país, ela “[...] atina para a imagem da nação em movimento à procura de si mesma, de sua integração e acabamento. O movimento é de conquista, de expansão; visa estimular a sensação de participação de todos na política, na qual, por sinal, os canais institucionais de participação coletiva se encontravam vedados. O alargamento do território nacional, obra dos trabalhadores operava com a ideia de conquista do espaço físico, de modo a que todos, simbolicamente, se sentissem coproprietários do território nacional” (LENHARO, 1986, p. 15).

<sup>404</sup> Campos (2002, [1939c], p. 173) discute os perigo dos “imperialismos regionalistas” que se desenvolveram a partir da Constituição liberal de 1891: “A exagerada autonomia conferida aos Estados, traduzindo-se em descentralização política e administrativa, fragmentava, em 20 parcelas, o poder que deveria ser uno e indivisível”.

<sup>405</sup> Outro mecanismo legal com o mesmo objetivo foi o decreto-lei n. 1.164, de 18 de março de 1939, que regulou as fronteiras do país, para “[...] criar o que poderemos chamar de consciência da fronteira, isto é, fazer com que a fronteira deixe de constituir somente um traço no mapa, para ser um sentimento, alguma coisa de orgânico e inseparável da Nação. É preciso povoar a fronteira, impregná-la de brasilidade, vigiá-la, não tanto para obstar a agressão pelas armas, que, graças a Deus, não temos razão de recear, quanto para aniquilar as tendências de decomposição e desnacionalização que as imensas distâncias poderiam favorecer” (CAMPOS (2002, [1939c], p. 183).

Também no discurso “A consolidação jurídica do Regime” (1939), diz que essa lei orgânica dos Estados veio corrigir graves defeitos. Não aspirava efetuar a centralização administrativa, mas sim a centralização política: “[...] como é natural que suceda neste período, durante o qual a Constituição entregou ao Presidente os mais amplos poderes [...] para a realização da sua unidade e do seu poder” (CAMPOS, 2002, [1939a], p. 256).

De fato, o Brasil não era em essência, uma federação<sup>406</sup>, já que todas as questões decisórias giravam em torno do poder central, como será visto nas próximas seções.

### **3.2.1 Massa e mito: o problema da sociedade de massas e a necessidade de integração política pelo chefe**

O advento da sociedade de massas é o ponto de partida da justificativa do Estado autoritário em Campos<sup>407</sup>. No excerto “A política e o nosso tempo”, resultante de uma conferência de 1935, o mote discursivo é justamente esse: como se adaptar as grandes mudanças? Inicia seu discurso afirmando que o país atravessava uma época de transição:

[...] precisamente aquela em que o passado continua a interpretar o presente; em que o presente ainda não encontrou as suas formas espirituais e as formas espirituais do passado, com que continuamos a vestir a imagem do mundo, se revelam inadequadas, obsoletas ou desconformes, pela rigidez, com um corpo de linhas ainda indefinidas ou cuja substância ainda não fixou os seus polos de condensação (CAMPOS, 2002 [1935], p. 10).

---

<sup>406</sup> Essa tese pode ser confirmada pelo momento simbólico da queima das bandeiras dos Estados ocorrida no Rio de Janeiro dias após o golpe. Campos estava presente e fez um discurso chamado “Oração à bandeira”, constante em “O Estado Nacional”.

<sup>407</sup> Nas suas palavras, o Estado Novo era “[...] autoritário, por definição e por conteúdo, [...] não contraria, entretanto, a índole brasileira porque associa à força o direito, à ordem a justiça, à autoridade a humanidade” (CAMPOS, 2002, 1938b, p. 317).

Alerta, com isso, para a necessidade de adaptação à mudança acelerada, ao mundo da realidade<sup>408</sup>, às circunstâncias imprevisíveis<sup>409</sup>.

A grande transfiguração ocorrida no campo da política foi o surgimento da sociedade de massas. Esse novo sujeito político se caracteriza pela irracionalidade. Assim também a política

[...] é do domínio da irracionalidade e da ininteligibilidade. O processo político será tanto mais eficaz quanto mais ininteligível. Somente o apelo às forças irracionais ou às formas elementares da solidariedade humana tornará possível a integração total das massas humanas em regime de Estado (CAMPOS, 2002 [1935], p. 17).

A categoria intelectual das massas é a das imagens e dos mitos<sup>410</sup>. Quer dizer que, na sociedade de massas movida pelas emoções, deve-se recorrer às técnicas de manipulação do irracional e se valer de mitos<sup>411</sup>: “O irracional é o instrumento da integração política total, e o mito, que é a sua expressão mais

---

<sup>408</sup> Já em 1914, Campos atentou para a distância entre a CF/1891 e realidade: “[...] a nação, para defender as suas prerrogativas, começa a abandonar a constituição escripta, praticando infidelidades contra a letra e o espirito dos seus textos. E é o que nos acontece: um paiz em transformação acelerada, formando o seu character, e uma constituição morta, que nasceu inadaptavel ás condições organicas da nação. Sacrificar interesses praticos immediatos ao respeito de um texto constitucional é um suicidio, violar a lei em nome desses interesses é confessar a illegalidade do regimen republicano e condemnar os seus principios em nome do direito” (CAMPOS, 1940 [ca 1914], p. 9) [sic]. Apregoa, ainda, a conveniência da “[...] adaptação do federalismo á autoridade, o accôrdo da democracia com a nação, pela nacionalização da democracia e a incorporação das suas instituições ao espirito nacional. O futuro da democracia depende do futuro da autoridade” (CAMPOS, 1940 [ca 1914], p. 12-13) [sic] (grifo nosso).

<sup>409</sup> Para Campos, vivia-se o mundo da interpretação, baseado nos desejos. A educação seguia o mesmo passo, segundo ele, por se basear em métodos ultrapassados que simplesmente forneciam soluções aos problemas, forneciam modelos e formas enquanto o seu dever seria fazer pensar, ensinar a resolver problemas indefinidos: “[...] problemas de que não podemos antecipar os termos ou prever a configuração dos elementos” (CAMPOS, 2002 [1935], p. 9).

<sup>410</sup> Dutra (1997) trabalha muito bem a questão do culto aos mitos nacionais na segunda parte do seu ensaio, intitulada “Pátria Amada, mão gentil: a fantasia da proteção onipotente”.

<sup>411</sup> Nesse norte, reitera Campos: “O mito sobre que se funda o processo de integração política terá tanto mais força quanto mais nele predominarem os valores irracionais” (CAMPOS, 2002 [1935], p. 26).

adequada, a técnica intelectualista de utilização do inconsciente coletivo para o controle político da nação” (CAMPOS, 2002 [1935], p. 21) (grifo nosso).

O mito a que se refere Campos não é mais o mito da nação, mas o mito da personalidade. O que significa dizer que, na sociedade de massas, é preciso deixar para trás as abstrações que necessitam de um processo intelectual de reflexão e apostar em algo mais palpável, corpóreo: a figura do César.

O César seria um homem “marcado pelo destino” (CAMPOS, 2002 [1935], p. 28) para concentrar os anseios gerais da massa<sup>412</sup>. Ele é o chefe, o centro da integração política<sup>413</sup>, o guia da nacionalidade.

Não é à toa que em todas as suas manifestações do período Campos menciona a figura pessoal de Vargas<sup>414</sup> como “o homem identificado com o destino da Pátria”, de “esclarecida e firme vontade”, como modelo de virtudes: “retidão, fortaleza, serenidade, compreensão, humanidade”, afinal: “O governo

---

<sup>412</sup> Um dos textos de Gustavo Capanema reunidos na obra “Estado Novo: um autorretrato”, descreve – num tom totalmente parcial – as realizações do Governo Vargas e ilustra o fascínio pela figura de Vargas, homem de “virtudes excepcionais”. Isso aparece nos seguintes trechos: “[...] honradez perfeita, da sua comprovada coragem pessoal, do seu bom-senso e capacidade de trabalho” (SCHWARTZMAN, 1983, p. 17); “[...] se manifestam nítidas e apuradas, as virtudes mestras do seu temperamento político, a sua harmonia com o destino a que foi chamado, a sua vocação para fazer o que fez” (SCHWARTZMAN, 1983, p. 19); “[...] homem sem paixões, sem preferências de índole individual” (SCHWARTZMAN, 1983, p. 27); “[...] a nação [...] volta-se agradecida para o homem que tanto a serviu e que constitui a sua expressão humana, interpretando-a nos atos do governo, vivendo para sua causa e para a sua defesa” (SCHWARTZMAN, 1983, p. 44). Gustavo Capanema representou o Ministério da Educação entre os anos 1934-1945. Durante todo o Estado Novo esteve engajado na produção artística e cultural com fins de afamar os valores políticos do regime (CAPELATO, 2007), combinando política, cultura e propaganda. Sobre a nacionalização do ensino e a mobilização da juventude, consultar BOMENY, Helena M. B. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

<sup>413</sup> Campos (2002 [1935]) explica que essa integração política não é total, pois não consegue eliminar todas as tensões políticas internas. O Estado é a expressão de integração política parcial das massas uma vez que apenas elimina as formas “exteriores ou ostensivas” da tensão. Se houvesse integração política total, não seria necessária a existência do Estado.

<sup>414</sup> Capelato (1999, p. 171) destaca que “O discurso do chefe era elaborado a partir de técnicas de linguagem: ele usava slogans, palavras-chave, frases de efeito e repetições ao se dirigir às massas”.

gravita em torno de um chefe que é o Presidente da República” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 92):

Se a política é, por excelência, o domínio da vontade, da decisão e da responsabilidade, a primeira categoria da política, a categoria fundamental, há de ser a pessoa – a pessoa que decide, o centro de vontade e de responsabilidade, o chefe, o homem que a confiança pública aceita ou designa como encarnação do Estado (CAMPOS, 2002 [1938a], p. 307).

Para sustentar essa figura mítica e manter o apoio popular, o governo se utilizou da propaganda política<sup>415</sup> e de um programa cultural e educacional<sup>416</sup>.

Para cumprir tal encargo, foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)<sup>417</sup>, vinculado à Presidência da República, que elaborava e estimulava todo o tipo de propaganda pró-governo: produção de cartazes<sup>418</sup>, objetos,

---

<sup>415</sup> No quesito propaganda política e controle dos meios de comunicação, certamente o varguismo se inspirou nas práticas nazifascistas. Capelato (1999) explora os pontos comuns e específicos entre os dois regimes.

<sup>416</sup> O programa educacional disciplinador pretendia a passividade e a obediência irrestrita das massas. As crianças, p. ex., eram doutrinadas nas escolas com material didático que continha lições de patriotismo e de respeito ao chefe. Tais contornos aparecem, p. ex., no livreto “O Brasil é bom”: “Se todos os brasileiros são irmãos, o Brasil é uma grande família. Realmente, é uma grande família feliz. Uma família é feliz quando há paz no lar. [...] o chefe do governo é o chefe do Estado, isto é, o chefe da grande família nacional. O chefe da grande família feliz [...]” (CAPELATO, 2007, 124-125). A questão da educação aparece reiteradamente nos discursos de Campos. Certamente ele acreditava que o ensino era “[...] instrumento em ação para garantir a continuidade da Pátria e dos conceitos cívicos e morais que nela se incorporam” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 104).

<sup>417</sup> D’Araujo (2011, p. 33) comenta a existência de um “[...] programa de propaganda política e de festas cívicas de modo a engrandecer seu nome [Vargas] e fortalecer o espírito de nacionalidade. Tal tarefa, assim como a censura à imprensa escrita e falada, cabia ao Departamento Nacional de Propaganda (DNP), que em dezembro de 1939 daria lugar ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)” (D’ARAÚJO, 2011, p. 33).

<sup>418</sup> Capelato (2007) salienta que as imagens mais exploradas nesse sentido foram a próprio presidente e da bandeira nacional. A simbologia da bandeira também aparece nas orações de Francisco Campos (de 1936, 1937 e 1939), constantes de “O Estado Nacional”, em que afirma: “Tu és a única, porque só há um Brasil; em torno de ti se refaz de novo a unidade do Brasil, a unidade do pensamento e da ação, a unidade que se conquista pela vontade e pelo coração, a unidade que

espetáculos, manifestações cívicas, livros e artigos<sup>419</sup> (CAPELATO, 1999). Também controlava a produção cultural – cinema, teatro, artes, música, etc. – através da censura prévia<sup>420</sup>. Enfim, todo tipo de obra crítica que não pactuasse com os princípios do regime era impedida de ser divulgada.

Em linhas bem gerais, esses foram os pilares de sustentação do Estado Novo<sup>421</sup>, visavam a construir uma imagem determinada do governo e impedir manifestações contrárias.

somente pode reinar quando se instaura, pelas decisões históricas, por entre as discórdias e as inimizades públicas, uma só ordem moral e política [...]” (CAMPOS, 2002 [1937b], p. 345).

<sup>419</sup> A revista “Cultura e Política” vinculada ao DIP era um dos meios de divulgação e apologia ao Estado Novo. Vários artigos eram publicados com o intuito de justificar as medidas tomadas pelo governo e para exaltar a figura de seu chefe. Ainda, era reservada uma seção para o “pensamento político do chefe de governo”. Chacon (1979, p. 12) destaca que as maiores revistas intelectuais do Estado Novo foram “Cultura e Política” (RJ), “Brasil Novo” (também financiada pelo DIP) e “Planalto” (SP). Um jornal de circulação nacional que cumpria a mesma finalidade era o “A manhã” que “[...] na sua parte intelectual com o suplemento semanal “autores e livros”, reunia grandes colaboradores da época: Afonso Arinos de Melo Franco, Alceu Amoroso Lima, Oliveira Vianna e Djacir Menezes”.

<sup>420</sup> A questão da censura foi assim explicada por Capelato (1999, p. 175): “[...] havia uma série de assuntos e notícias proibidos pelo DIP – p. ex., notícias que mostrassem ou sugerissem descontentamento ou oposição ao regime; temas ou notícias relativos a problemas econômicos (transporte, abastecimento, escassez e alta de preços dos produtos); divulgação de acidentes, desastres, catástrofes, naufrágios, queda de avião; incidentes como brigas, agressões, crimes, corrupção, suborno, processos, inquéritos, sindicâncias etc.”.

<sup>421</sup> A ideologia do Estado autoritário, enquanto força material de dominação social, se utiliza de formas simbólicas de manifestação para o fortalecimento do Estado: ações, falas, textos e imagens. Sobre esse último mecanismo explica Lenharo (1986, p. 16): “A utilização das imagens como dispositivos discursivos de propaganda atendia a finalidades políticas muito claras, que os próprios teóricos do poder não escondiam. Sua intenção era espalhar essa carga emotiva e sensorial, de modo a atingir facilmente o público receptor, detonando respostas emotivas que significassem, politicamente, estados de aceitação, contentamento, satisfação – reações positivas e não críticas”. Lenharo (1986, p. 16-17) sublinha o uso comum da imagem do “corpo”: “A nação, por exemplo, é associada a uma totalidade orgânica, à imagem do corpo uno, indivisível e harmonioso; o Estado também acompanha essa descrição; suas partes funcionam como órgãos de um corpo tecnicamente integrado; o território nacional, por sua vez, é apresentado como um corpo que cresce, expande, amadurece; as classes sociais mais parecem órgãos necessários uns aos outros para que funcionem homogeneamente, sem conflitos; o governante, por sua vez, é descrito como uma cabeça dirigente e, como tal, não se cogita em conflituação entre a cabeça e o resto do corpo, imagem da sociedade”. A alegoria do corpo também é trabalhada por LEFORT, Claude. *A imagem do corpo e o totalitarismo*. In: *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

A imprensa<sup>422</sup>, na CF/1937, foi entendida como agência pública submetida à censura prévia aos meios de comunicação (art. 15)<sup>423</sup>.

Em seu discurso “Diretrizes do Estado Nacional” (1937) Campos afirma que a imprensa, enquanto empresa privada, visava apenas ao capital. Deveria, portanto, passar ao controle do governo:

O instrumento mais poderoso de governo não pode ficar à mercê do interesse privado. 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 (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 106).

Em “Problemas do Brasil e soluções do Regime” (1938) Campos diz que a imprensa tem grande influência sobre a opinião pública:

Os poderosos instrumentos de propaganda, todos eles de propriedade privada, podem a qualquer momento soprar o vento da opinião pública no sentido dos interesses que os controlam [...] Os governos totalitários resolvem o problema, englobando a Imprensa no governo (CAMPOS, 2002 [1938c] p. 153-154).

Para além do monopólio da força simbólica da propaganda, outra forma de garantir a sustentação do regime foi a repressão aos opositores por meio da força física. Os opositores do regime – comunistas, integralistas, liberais – eram

---

<sup>422</sup> Capelato (1999) destaca que a imprensa escrita era um dos principais veículos de propaganda, ao lado do rádio. O uso do rádio como veículo de propaganda era voltado basicamente para a reprodução de discursos, mensagens e notícias oficiais.

<sup>423</sup> Assim dispunha o art. 15: “A imprensa reger-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios: a) a imprensa exerce uma função de caráter público [...] A lei pode prescrever: a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação; b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes [...]” (grifo nosso).

presos, torturados, exilados. A repressão, já iniciada em 1936 com a criação do TSN, permaneceu durante toda fase estadonovista.

### 3.2.2 A crítica antiliberal das instituições e os poderes no “novo” modelo de Estado

Com a ascensão da sociedade de massas os conceitos-chaves do liberalismo<sup>424</sup> se distanciavam cada vez mais da realidade política.

Os processos deliberativos baseados na opinião pública já não serviam às demandas da sociedade de massas. Ampliaram-se os temas que exigiam reflexão técnica e especializada inacessíveis à opinião pública<sup>425</sup>. Nas palavras de Campos (2002 [1935], p. 40):

Enquanto se tratava de questões suscetíveis de serem colocadas em termos de sentimento ou de encontrar resposta adequada ou satisfatória na atmosfera de emoção originada dos debates públicos, ainda era possível o funcionamento do regime de opinião. Eram questões humanas por excelência, no sentido de acessíveis ao entendimento ou ao sentimento geral. As

---

<sup>424</sup> Importante destacar nesse ponto a diferença entre liberalismo político e liberalismo econômico. Apesar de ambas serem formas de ideologia liberal, referem-se à interesses e preocupações diferentes. Silva (2004, p. 166) ilustra essa distinção: “Enquanto o indivíduo do liberalismo econômico é um indivíduo portador de bens, o indivíduo do liberalismo político é portador de direitos. Um desses direitos refere-se à participação dos indivíduos na própria constituição do poder do Estado”. É justamente contra esse direito que lutam os ideólogos autoritários. Pode-se dizer ainda que o liberalismo econômico é compatível com o Estado autoritário. Matteucci (2008, p. 702) faz uma interessante reconstrução histórica e filosófica do termo “liberalismo”. Para ele, o liberalismo “[...] luta fundamentalmente pelas liberdades *de* (isto é, de religião, de palavra, de imprensa, de reunião, de associação, de participação no poder político, de iniciativa econômica para o indivíduo), e consequentemente reivindicara a não interferência por parte do Estado e a garantia para esses direitos individuais, civis e políticos”. Para mais detalhes, verificar Bobbio e Matteucci (2008, p. 686-705).

<sup>425</sup> Como aponta Silva (2004, p. 329): “A aplicação de saber técnico-científico à atividade de elaboração e gestão das políticas estatais permitiria, segundo o argumento tecnocrático, uma “objetividade” e eficácia maior à essas políticas do que qualquer método de discussão e deliberação pública próprio das repúblicas democráticas”.



questões que se encontram hoje no plano das cogitações do governo são, porém, de outra natureza. Ou são questões remotas à compreensão geral, ou estranhas ao interesse geral, por não serem suscetíveis de despertar emoções [...].

Ocorre, assim, o deslocamento do centro de decisão política da discussão plural para a vontade do soberano<sup>426</sup>.

Encontra-se aqui o objetivo de toda sua teoria: mostrar os motivos da instabilidade das instituições liberais em virtude da nova sociedade de massas e incutir no imaginário a necessidade de um executivo forte.

A interferência do parlamento e dos partidos nas políticas estatais causavam apenas tumultos. Deviam-se findar as paixões político-partidárias que representavam grande perigo para a ordem. O legislativo, débil e viciado, ao invés de legislar para o bem do povo, se detinha aos interesses privados de determinados grupos: “Ao invés de colaborador do governo, o parlamento tendia, cada vez mais, a transformar-se em órgão de inibição das iniciativas realmente úteis ou proveitosas aos interesses nacionais” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 70-71).

O parlamento já não cumpria seu dever constitucional. Havia se transformado em mera aparência, forma. Os partidos políticos, por sua vez, eram incapazes de sintetizar os desejos da nação.

A nova Constituição teria vindo romper com esse ciclo de desordem e desintegração nacional, trazendo as coordenadas adaptadas às reais necessidades da nova sociedade brasileira: “O 10 de novembro não inventou um sentido nem forçou uma diretiva política ao país. Apenas consagrou o sentido das realidades brasileiras” (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 109). A Constituição se afigurou, então, como realização da evolução natural, ultrapassou o sistema de fórmulas e o Estado Novo se

---

<sup>426</sup> Nesse caso, “[...] o centro de gravidade do corpo político não cai onde reina a discussão, mas onde impera a vontade” (CAMPOS, 2002 [1935], p. 46). Ainda, segundo Campos, (2002 [1935], p. 48) “[...] quem quiser saber qual o processo pelo qual se formam efetivamente, hoje em dia, as decisões políticas, contemple a massa alemã, medusada sob a ação carismática do Führer, e em cuja máscara os traços de tensão, de ansiedade e de angústia traem o estado de fascinação e de hipnose”.

apresentou como “único sujeito histórico adequado” para a conjuntura brasileira<sup>427</sup>.

Em seu discurso realizado em 10 de novembro foi constante a menção de Vargas ao “mal dos partidos”:

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 ou de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despojes e nas combinações oportunistas em torno de objetivos subalternos. Nos períodos de crise, como o que atravessamos, a democracia de partidos, em lugar de oferecer segura oportunidade de crescimento e de progresso, dentro das garantias essenciais à vida e à condição humana, subverte a hierarquia, ameaça a unidade pátria e põe em perigo a existência da Nação, extremando as competições e acendendo o facho da discórdia civil (VARGAS, 1940, p. 20-21)<sup>428</sup>.

Vargas aboliu os partidos políticos pelo decreto-lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937<sup>429</sup>, com o propósito de findar a

---

<sup>427</sup> A legitimação do Estado autoritário é feita pelo uso da história. O Estado Novo possibilitaria a evolução natural, “a marcha triunfante do destino do país” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 58). Da mesma forma apregoa no discurso “Segundo aniversário do Estado Novo” (1939): “O dez de novembro aconteceu na história, dentro da história e em função do nosso passado, da nossa experiência, da nossa história. Não foi uma interrupção ou uma fenda na história: foi um crescimento, uma continuação, o amadurecimento do passado em presente, da experiência em razão e lucidez. A vontade pessoal foi apenas o instrumento das decisões já tomadas pela história” (CAMPOS, 2002 [1939b], p. 324).

<sup>428</sup> No mesmo norte afirma: “[...] as novas formações partidárias surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratárias aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central” (VARGAS, 1940, p. 22-23).

<sup>429</sup> Referido decreto ordenava a dissolução de todos os partidos: “§ 1º São considerados partidos políticos, para os efeitos desta Lei, tôdas as arrematadas partidárias registadas nos extintos Tribunal Superior e Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral, assim como as que, embora não registadas em 10 de novembro do corrente ano, já tivessem requerido o seu registo. § 2º São, igualmente, atingidas pela medida constante dêste artigo as milícias cívicas e

existência de intermediários entre as massas e o governo e, aproximá-los<sup>430</sup>. A nova Constituição simplesmente silenciou quanto aos partidos políticos<sup>431</sup>.

O 10 de novembro foi, segundo Campos, o começo de uma época: "Uma época é uma atmosfera, uma ambiência, um clima" (2002, 1938a, p. 305). Clima de ordem e de comunhão de espírito conduzida pelo chefe. A abertura do novo regime transformou o Brasil num verdadeiro Estado Nacional, pois<sup>432</sup>:

Existe, efetivamente, um governo, um poder, uma autoridade nacional. O Chefe é o Chefe da Nação. Mas não é Chefe da Nação apenas no sentido jurídico e simbólico. É o Chefe popular da Nação. A sua autoridade não é apenas a autoridade legal ou regulamentar do antigo Chefe de Estado. A sua autoridade se exerce pela sua influência, pelo seu prestígio e a sua responsabilidade de Chefe. Somente um Estado de Chefe pode ser um Estado Nacional: unificar o Estado é unificar a Nação (CAMPOS, 2002, 1938a, p. 309).

No excerto "Diretrizes do Estado Nacional" (1937), Campos demonstra um cenário de crise e afirma que o Estado Novo<sup>433</sup>

---

organizações auxiliares dos partidos políticos, sejam quais forem os seus fins e denominações" [sic].

<sup>430</sup> Só assim existiria verdadeira comunhão entre povo e chefe (CAMPOS, 2002 [1938a]).

<sup>431</sup> Para Campos, a extinção dos partidos foi um ato de patriotismo: "Os partidos políticos e as organizações parapartidárias não tinham outro fim senão o de satisfazer os apetites das facções regionalistas, indo até ao sacrifício da segurança nacional e dos mais altos interesses do Brasil" (Campos, 2002, [1939c], p. 189).

<sup>432</sup> Refletindo sobre as realizações do Estado Novo nos primeiros seis meses Campos apregoa que o regime: "[...] criou uma nova ambiência, uma nova atmosfera, um clima novo no Brasil. Construiu um Estado. Suscitou no país uma consciência nacional. Unificou a Nação dividida; pôs termo às lutas sociais e políticas; está eliminando as injustiças econômicas; impôs silêncio à querela dos partidos, empenhados em quebrar a unidade do Estado e, por conseguinte, a unidade do povo e da Nação; suprimiu o poder, que se denominava liberdade, de exercerem os interesses privados, através dos instrumentos de propaganda, uma falsa magistratura pública [...]" (CAMPOS, 2002, 1938a, p. 311).

<sup>433</sup> Sobre isso interessante se reportar à colocação de Costa (2010, p. 10): "O Estado Novo era um tipo de modelo que representava o meio termo entre o Estado liberal

seria o começo da imperiosa “salvação nacional”<sup>434</sup>. A decisão excepcional tomada pelo presidente concretizou, de fato, as aspirações da Revolução de 1930, adormecidas pela “democracia dos partidos” ferramenta de divisão do país<sup>435</sup>:

Entre esses quadros partidários e o sentimento e a opinião do país não existia a menor correspondência. Elas 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 [...]” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 61).

Mergulhado nas crises econômica, social, política e “espiritual”, o país necessitava urgentemente de uma transformação das instituições e da formação de uma consciência nacional.

A clássica divisão de poderes, para Campos, não se encaixava na nova configuração de Estado. No seu entendimento,

A distribuição de funções entre os poderes não obedece a uma lei natural e eterna. É uma operação que obedece a influências de ordem contingente e histórica. O Parlamento não tem um direito natural à legislação. A divisão dos poderes é um expediente, como todo expediente, da ordem do empírico e não do racional ou do absoluto [...] Cada época tem a sua divisão de poderes [...] (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 145).

---

(gérmem do comunismo, pois ao gerar a burguesia gerava sua negação) e o Estado totalitário (que aniquilava a individualidade do cidadão)”.  
<sup>434</sup> O estudo de Silva (2004) revela que o catastrofismo é o ponto de partida para a justificação do Estado autoritário. Desenhar um cenário de crise e demonstrar a ameaça de destruição era a escusa para justificar uma intervenção estatal incisiva. O novo regime condiz, para Campos, com as “[...] verdades da Nação, que exprime os anseios do seu espírito e as solicitações da sua vida e do seu progresso, não causou surpresa ao ser instituído, porque é o regime que reclamava o Brasil, na ânsia de salvar-se” (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 112).

<sup>435</sup> A democracia dos partidos é “[...] guerra civil organizada e codificada” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 62).

Tendo isso em mente, Campos elabora uma Constituição assentada em um executivo forte. Veja-se como isso ocorreu no plano formal.

O poder legislativo, regulado pelos art. 38 e seguintes, era exercido por três órgãos: presidente da República; o Parlamento Nacional e o Conselho da Economia Nacional, todos formados pelo voto indireto<sup>436</sup>.

O Conselho da Economia Nacional era um órgão de competência consultiva, cuja função era participar de toda atividade legislativa que envolvesse a ordem econômica. Era constituído por representantes de vários ramos da produção nacional escolhidos pelas associações profissionais ou pelos sindicatos<sup>437</sup>. O tema é abordado por Campos na entrevista “Problemas do Brasil e soluções do Regime”:

[...] um aparelho especialmente adaptado a orientar a análise e a solução de problemas que são da maior relevância para a Nação e que não poderiam ser resolvidos satisfatoriamente sem o concurso de aptidões ou competências especiais (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 132).

As deliberações de tal órgão só passariam a valer a partir da aprovação do presidente, o que significa dizer que ele era a última instância em matéria econômica.

O Parlamento Nacional se dividia em duas câmaras: O Conselho Federal composto pelos representantes dos Estados e a Câmara dos Deputados composta pelos representantes do povo.

---

<sup>436</sup> A lei constitucional n. 9 de 1945 alterou vários dispositivos da Constituição. Essa lei foi, de fato, uma tentativa do governo decadente de “democratizar” a política. Ela determinou o sufrágio direto para as eleições dos representantes, revogou o estado de emergência e marcou as eleições presidenciais e para o Congresso Nacional. Mas, já era tarde. O país se abria para a redemocratização.

<sup>437</sup> O art. 57 dispunha: “O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados. Parágrafo único - O Conselho da Economia Nacional se dividirá em cinco Seções: a) Seção da Indústria e do Artesanato; b) Seção de Agricultura; c) Seção do Comércio; d) Seção dos Transportes; e) Seção do Crédito”.

Ao presidente da República (art. 73 e seguintes) foi atribuída ampla competência legislativa<sup>438</sup>. Ele poderia expedir decretos-leis<sup>439</sup>, se autorizado pelo Parlamento e propor projetos de lei; também sancionava ou vetava os projetos encaminhados pelo Congresso, se os considerasse inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais no último caso.

Dentre as competências privativas do presidente estava a declaração do estado de emergência e do estado de guerra sem necessidade de autorização do Parlamento Nacional (art. 166 e seguintes). Durante o estado de guerra as partes da Constituição indicadas pelo presidente deixariam de vigorar (art. 171) e quando declaradas uma das medidas excepcionais os atos praticados em virtude delas não poderiam ser questionadas no judiciário.

O poder judiciário, por sua vez, é claramente visto com um poder enfraquecido<sup>440</sup> (art. 90 e seguintes). O art. 94, p. ex., vedava ao poder judiciário conhecer de “questões exclusivamente políticas” e o art. 96 autorizava a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato do presidente apenas por maioria absoluta de votos da totalidade dos juizes. A interpretação da Constituição, para Campos (2002 [1937a], p. 90) não poderia ficar adstrita a “influência do coeficiente pessoal do juiz”.

A divisão de poderes, porém, não vigorou. Na verdade, a CF/1937 nunca foi aplicada na sua integralidade<sup>441</sup>. O art. 186 da

---

<sup>438</sup> Segundo o art. 73 “O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País”.

<sup>439</sup> Campos (2002 [1939c], p. 218) explica que a “[...] intensa atividade [produção de decretos-lei] mostra que o regime não ficou enclausurado num texto constitucional, mas que ele se realiza cada vez mais, cada vez mais procura corresponder aos profundos anseios populares que lhe deram origem” [...] Não se ergue uma Nação sobre alicerces de papel”.

<sup>440</sup> O presidente poderia inclusive anular as decisões do STF por meio de decreto, se tornando uma espécie de última instância judiciária. Foi o que aconteceu, p. ex., pelo decreto-lei n. 1.564, de 5 de setembro de 1939, (FERREIRA, 2003) que invalidou decisão que declarou a inconstitucionalidade da lei que sujeitava ao imposto de renda os vencimentos pagos pelos cofres públicos estaduais e municipais.

<sup>441</sup> Segundo Silva (1991) o Estado Novo não foi fascista justamente porque a CF/1937 não se concretizou. Se poderia falar em ligação direta com o totalitarismo fascista se tivesse ocorrido o plebiscito e as disposições constitucionais tivessem sido aplicadas.

Constituição declarou o país em estado de emergência. O legislativo foi dissolvido até que se marcasse o plebiscito para aprovação e posterior vigência definitiva de seus artigos, determinado pelo art. 187 das “Disposições Transitórias e Finais”<sup>442</sup>, quando seriam marcadas novas eleições para o legislativo.

Não ocorreram, contudo, nem o plebiscito, nem as eleições para o parlamento<sup>443</sup>. Vargas governou durante todo o Estado Novo apoiado unicamente no art. 180 que dispunha: “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”.

O presidente estava, de tal forma, amparado constitucionalmente a governar por decretos-leis<sup>444</sup>. Tinha total liberdade para exercer sua vontade sem restrições jurídicas. Ele concentrava, em verdade, os três poderes, motivo pelo qual predominou o arbítrio do chefe de governo. O Brasil foi governado à margem da Constituição de 1937.

No plano teórico, essa reelaboração da divisão de poderes, com o aumento da competência do executivo, derivava do “progresso técnico”, trazido pelo séc. XX: “Tecnificar,

---

<sup>442</sup> Assim dispunha o 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”.

<sup>443</sup> No que toca à efetividade da Carta, Bercovici (2013) se manifesta: “Não passou a carta de 1937 de engodo, destinado, pura e simplesmente, a disfarçar o regime ditatorial em toda a amplitude do conceito. Destituída de sinceridade, aquela carta teve existência apenas no papel. Eis porque o seu organismo político nunca se armou. Tudo quanto nela se planejou foi mera fantasia. Não passou de cometimento demasiadamente longo para que se pudesse haver como simples tentativa; mas caracterizou-se qual documento inapto, tardiamente desfeito, posto que inicialmente malgrado, para que pudesse haver como Constituição, que assim indevidamente se qualificou. [...] aquela carta nasceu enferma e ferida em sua vitalidade”. O próprio redator da Constituição, Francisco Campos, em entrevista concedida ao Correio da Manhã, do Rio de Janeiro, em março de 1945, admitiu posteriormente o insucesso da Constituição, afirmando que ela foi “[...] um documento de valor puramente histórico [...] entrou para o imenso material que tendo sido ou podendo ter sido jurídico, deixou de ser ou não chegou a ser jurídico, por não haver adquirido ou haver perdido a sua vigência”. Essa entrevista pode ser consultada na íntegra em PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. 4 v. (Constituições brasileiras) p. 31-40.

<sup>444</sup> Santos (2007, p. 283) explica que o constitucionalismo antiliberal não é um mero antiliberalismo: “[...] o elemento distintivo é a possibilidade da suspensão do direito autorizada pelo próprio direito, o que significa que esse constitucionalismo legitima a existência das ditaduras”.

racionalizar, mecanizar – estas as novas diretrizes para a produção e aplicação do direito” (SEELAENDER, 2013b, p. 504). Dessa forma, os impasses de ordem política e social deveriam ser solucionados tecnicamente.

Como bem observa Ferreira (2003, p.106) “Muito se falava, ao tempo, na racionalização dos órgãos governamentais e no seu tecnicismo. Instava banir da administração os políticos e entregá-la aos técnicos especializados”<sup>445</sup>. Pode-se identificar que o irracional se encontra tão somente na legitimação da democracia de massas,

Porém, na estruturação e operacionalização da “máquina democrática”, não há nada de irracional. Pelo contrário, propunha uma tecnocracia no comando do Estado. O líder era o artifício de cooptação das massas, o recurso alegórico da democracia. No entanto, a máquina administrativa deveria ser técnica, pois os temas políticos da época eram essencialmente técnicos. A aclamação mantinha o líder, mas a elite tecnocrática mantinha o Estado (COSTA, 2010, p. 20).

A modernização e a racionalização do aparelho administrativo começaram a ser colocadas em prática com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em julho de 1938 (D’ARAUJO, 2011). O órgão estava vinculado à Presidência (art. 67) e era responsável pela organização da administração e pelo recrutamento de pessoal<sup>446</sup>.

---

<sup>445</sup> Para uma perspectiva histórica do direito administrativo do período em paralelo com o pensamento de Campos, consultar: COSTA, Maurício Mesurini da. O estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. 2016. 1 v. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016, especialmente o segundo capítulo.

<sup>446</sup> Conforme ensinamento de Iglésias (1993), é nesse momento que a administração – até então baseada no apadrinhamento – se torna burocrática, fundada na eficiência e no conhecimento. Campos acreditava que para se superar as deficiências do aparato burocrático, era necessário apelar para impessoalidade dos concursos públicos (SEELAENDER, 2013b).



O Conselho de Economia, descrito acima, também foi um órgão técnico<sup>447</sup>.

A ascensão do executivo decorria de uma verdade incontestável para Campos: o parlamento não era capaz de suprir as novas demandas técnicas. No passado, quando encarregado de discutir questões eminentemente políticas, o parlamento dava conta do mister legislativo. Porém, “[...] capacidade política não importa capacidade técnica, e a legislação é hoje uma técnica que exige o concurso de vários conhecimentos e de várias técnicas” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 82).

Em resumo “A competência natural do Parlamento é a política legislativa; a competência natural do Executivo, a técnica legislativa”. (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 141) (grifo nosso).

Ficaram adstritas a deliberação do parlamento leis que definiam coordenadas e princípios gerais. A técnica legislativa foi transferida para o poder executivo que, por meio da expedição de decretos-leis, regulamentava a vida cotidiana<sup>448</sup>.

Na entrevista “Problemas do Brasil e soluções do Regime” (1938), Campos destaca a restrição da competência legislativa direta pelo Parlamento reclamado pelo novo regime em virtude

---

<sup>447</sup> A CF/1937 adotou o modelo político-econômico corporativista, substituindo os parlamentos pelas câmaras do corporativismo (órgãos profissionais ou de classe). Campos (2002 [1937a], p. 98) sustenta que “A organização corporativa é a descentralização econômica, isto é, o abandono, pelo Estado, da intervenção arbitrária no domínio econômico, da burocratização da economia (primeiro passo avançado para o comunismo), deixando à própria produção o poder de organizar-se, regular-se, limitar-se e governar-se. Para isto é necessário que o Estado delegue funções de poder público às corporações. A descentralização pelas corporações não implica, pois, indiferença do Estado pela economia. Cada corporação representa um setor da economia nacional. Só, porém, o Estado, que não tem interesse particularista, está em condições de representar o interesse nacional e de exercer, portanto, a arbitragem entre os interesses de categorias ou de setores”. Esse trecho demonstra que o corporativismo é inimigo do liberalismo e do comunismo. Caberia ao Estado o papel de árbitro da economia, diferentemente do que ocorria no sistema liberal em que a vontade dos mais fortes prevalecia.

<sup>448</sup> É o que explica Campos no seguinte trecho: “O Parlamento vota a lei na qual se definem a substância e os princípios gerais que devem vigorar na matéria. Dentro da órbita assim traçada, o Executivo exerce a sua função, aplicando na regulamentação os princípios gerais adotados na lei” (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 135).

da inaptidão e despreparo para legislar sobre matérias técnicas<sup>449</sup>.

Note-se que a grande força em matéria legislativa é concedida ao presidente. O chefe do executivo representa a unidade, enquanto o parlamento é dividido por opiniões diversas; formado por um conjunto heterogêneo de pessoas.

Para Campos a nova configuração das funções do Estado não era uma usurpação de poderes por parte do executivo, mas sim a configuração mais adequada à realidade. Era o presidente, como autoridade suprema, que definia os verdadeiros interesses nacionais, como reitera Campos (2002 [1939c], p. 172):

Nós podemos dizer, a esta altura do regime, que o Estado Novo é o Presidente – a realização dos seus intuitos, o desdobramento do seu programa, a projeção da sua vontade – e nele tem o seu mais proveto doutrinador e o defensor mais intransigente e valioso (grifo nosso).

O Estado não era mais uma abstração jurídica, era um homem real, com vontades e sentimentos, “[...] faculdades da pessoa humana e não de fórmulas algébricas” (CAMPOS, 2002 [1939b], p. 328).

### 3.2.3 Democracia e ditadura

Como se observou em linhas pretéritas, o antigo sistema democrático-liberal se fundamentava em decisões políticas, que obedeciam à razão e a verdade, deliberadas pelo parlamento. Todavia, com o crescimento do volume populacional, aumentaram também as tensões políticas que ocasionaram um estado de instabilidade, de conflito generalizado. Não era mais viável resolver as questões pelo processo dialético da livre discussão de ideias.

Nessa perspectiva

---

<sup>449</sup> Isso confirma a tese de Silva (2004, p. 198), segundo a qual o “[...] fim “prático” do programa político subjacente à ideologia autoritária [é]: a hipertrofia do poder executivo estatal sob gerência de uma elite científica, capaz de uma ampla liberdade de movimentos para moldar a sociedade, educar e disciplinar o povo e organizar a nação”.

[...] a democracia perde o seu caráter relativista e cético, traço secundário que ela devia à sua fortuita associação com a doutrina liberal, passando a ser um sistema monista de integração política, em que as decisões fundamentais são abertamente subtraídas ao processo dialético da discussão, da propaganda e da publicidade para serem imputadas a um centro de vontade, de natureza tão irracional como os centros de decisão política dos regimes de ditadura (CAMPOS, 2002 [1935], p. 37).

Em suma, na nova democracia de massas, o centro das decisões políticas se desloca da esfera da discussão para esfera da vontade ditatorial. Unem-se dois sistemas incompatíveis e opostos à primeira vista: democracia e ditadura.

Consoante a lição de Campos, a democracia não estaria limitada pela forma liberal. Na verdade democracia e liberalismo seriam coisas desconexas, uma vez que:

O Estado liberal não conseguiu instaurar um verdadeiro regime democrático, pois serviu apenas a que uma classe, um partido, um reduzido grupo de indivíduos explorassem as vantagens do poder, em prejuízo da coletividade. O sufrágio universal, a representação direta, o voto secreto e proporcional, a duração rápida do mandato presidencial foram meios impróprios, senão funestos aos ideais democráticos (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 115)

Para Campos, democracia é um procedimento de legitimação das decisões políticas fundamentais que pode ser traduzida como liberal ou ditatorial.

Não necessariamente a legitimação deveria acontecer pelo sufrágio universal. É o que se depreende da colocação seguinte:

A essência da democracia reside em que o Estado é constituído pela vontade daqueles que se acham submetidos ao mesmo Estado: reside na vontade do povo, como declara, logo de início, a atual Constituição. A

afirmação de que o Estado é produzido pela vontade popular não implica a conclusão de que o sufrágio universal seja um sistema necessário de escolha [...] (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 115).

As novas demandas surgidas na sociedade de massas impossibilitam a participação direta do povo nas decisões. Tais problemas, cada vez mais complexos – nos âmbitos econômico e comercial, p. ex. – estariam muito distantes da vida das pessoas e, portanto, inaptos a despertar emoções (afinal, como se constatou, a massa era movida pela irracionalidade)<sup>450</sup>.

A participação do povo na política por meio do sufrágio universal é tida como ameaça à ordem ou motivo de tumulto do cenário político<sup>451</sup>. O chamado “apoliticismo da plebe”<sup>452</sup> é

---

<sup>450</sup> Nesse norte, assevera Campos (2002 [1937a], p. 75-76): “A maior parte dos eleitores não se preocupa com a coisa pública. A sua vida privada já lhes dá bastante motivos de preocupação e de trabalho. Passam a maior parte do tempo alheios às questões de política, de administração e de governo”.

<sup>451</sup> Silva (2004) sustenta que, para os autores autoritários, a crise brasileira – iniciada na primeira República – era fruto da instituição do sufrágio universal. O instituto teria dado margem à participação política de uma população irracional, deseducada e incapaz politicamente.

<sup>452</sup> Esse termo foi empregado por Oliveira Vianna, que se dedicou sobremaneira ao tema. Ele se utilizou do “povo-massa” brasileiro como objeto de estudo na obra “Problemas de política objetiva”. Já em sua obra inaugural – “Populações meridionais do Brasil” – explica a incapacidade do povo com um fundo marcadamente racista. Separa “mestiços inferiores” e “mestiços superiores” e reafirma a predominância do elemento ariano nesses últimos. A título de exemplo, cita-se um trecho que reflete seu traço hostil: “Os mestiços de branco e negro, os mulatos idiossincrásicos, tendem, segundo essa lei, na sua descendência, a voltar ao tipo inferior, aproximando-se dele mais e mais pela indole e pelo físico. O seu caráter, entretanto, não pode atingir nunca a pureza e a integridade da raça primitiva, a que regressam. Tendo de harmonizar as duas tendências étnicas, que se colidem na sua natureza, acabam sempre por se revelar uns desorganizados morais, uns desarmônicos psicológicos, uns desequilibrados funcionais” (VIANNA, 2005 [1920], p. 173). E, ainda: “Com os “pardos”, os “cabras”, os “fulos”, em que a dosagem dos sangues inferiores é maior, há mais do que essa versatilidade: há, na maioria dos casos, a estagnação dos degenerescentes. Esses degradados da mestiçagem não têm o mais leve desejo de ascender, de sair da sua triste existência de párias. Centro de tendências étnicas opostas, que se neutralizam a sua vontade como que se dissolve. Por fim, desfecham na abulia. E ficam eternamente no plano da raça inferior” (VIANNA, 2005 [1920], p. 175). A natureza inferior dos mestiços os impediria de participar da atividade política, cabendo-lhes somente obedecer fielmente as diretrizes estatais, pois “Na ordem moral ou intelectual, na ordem legal ou política, na ordem econômica ou social, ele [o mestiço inferior] é sempre, por exigências da própria psicofisiologia, um excessivo, um instável, um irregular, um descontínuo, um subversivo. Por isso, a anarquia é

fundamento para a negação da capacidade de exercício da política pelo povo<sup>453</sup>.

O sufrágio universal, porém, não teria sido abolido completamente, segundo Campos. Seriam submetidos ao voto popular apenas questões fundamentalmente políticas<sup>454</sup>, capazes de interessar ao povo, questões mais simples e genéricas, “para cuja decisão não se exija da massa eleitoral senão a vista panorâmica da vida política” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 91).

Na teoria de Campos o processo de mobilização das massas ocorria pelo voto-aclamação da democracia plebiscitária (SEELAENDER, 2010): “O regime político das massas é o da ditadura. A única forma natural de expressão da vontade das massas é o plebiscito, isto é, voto-aclamação, apelo, antes do que escolha” (CAMPOS, 2002 [1935], p. 28).

O plebiscito era, assim, instrumento de legitimação democrática do regime<sup>455</sup>. Ocorre que, apesar de previsto na Constituição de 1937, nunca foi convocado. Ainda assim, Campos considerava o regime democrático, pois o presidente era aceito pelo povo:

O Presidente é o chefe responsável da Nação e só poderá exercer as enormes prerrogativas da presidência se contar com o apoio e o prestígio do povo, precisando, para

---

para ele a verdadeira liberdade”. Nas obras seguintes de Oliveira Vianna, perde força esse argumento “biológico” e ganha espaço o argumento histórico e sociocultural.

<sup>453</sup> Não raras vezes Alberto Torres faz referência à incapacidade da massa em participar da política (vide segundo capítulo).

<sup>454</sup> A Constituição restringiu o sufrágio universal adotando o sistema indireto de eleição (art. 82) com o intuito de afastar “[...] os gravíssimos inconvenientes das agitações periodicamente determinadas pelas campanhas inerentes ao método de eleição direta” (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 125). Da mesma forma se posiciona Vargas (1940, p. 21): “O sufrágio universal passa, assim, a ser instrumento dos mais audazes e máscara que mal dissimula o conluio dos apetites pessoais e de corrilhos”.

<sup>455</sup> A ausência do voto popular, por intermédio do plebiscito, foi o principal motivo do malogro da Carta, pois, “[...] faltou-lhe [...] o sopro vital que a animaria e lhe daria prestígio da consagração popular” (BERCOVICI, 2013). No mesmo norte avalia Ferreira (2003, p. 109): “Não chegou a carta de 1937, em verdade, a adquirir foros constitucionais. Não os alcançou por faltar-lhe o alento que somente lhe poderia ter vindo de ter sido elaborada pelo povo brasileiro. Não resultou da observância e aprimoramento dos princípios constitucionais pelos quais ele sempre se orientou e se regeu. Não surgiu dele, exprimindo-lhe as aspirações e sentimentos nítida e tradicionalmente democráticos”.

isto, de apelar frequentemente para a opinião, e tendo, assim, o seu mandato um carácter eminentemente democrático e popular (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 92).

Por tais razões Campos (2002 [1937a], p. 85) declara, finalmente, que “A nova Constituição é profundamente democrática” e que “O Estado brasileiro é autoritário e democrático” (CAMPOS, 2002 [1938c])<sup>456</sup>.

### 3.3 CONSTRUÇÕES MORTATIANAS: MOVIMENTO DE APROXIMAÇÃO E DISTANCIAMENTO

Como se notou, Campos propôs a renovação das instituições e a reformulação da divisão de poderes, baseando-se na ideia ultrapassada de liberalismo político.

Convencidos da existência de uma linha de evolução social, Mortati e Campos apontam para a necessidade de construção de um “novo” regime (“*nuovo*” *diritto pubblico italiano* e Estado “novo”) por conta do anacronismo das instituições liberais diante da ascensão da nova sociedade de massas. Esse “novo” sistema era uma forma de adaptar o direito e o Estado a esta evolução natural.

Em síntese, sua construção teórica transferia do parlamento para o executivo o poder de decisão. A teoria de Campos admitia a superioridade do poder executivo representado pelo chefe.

Embora em Mortati exista uma espécie de quarto poder (*funzione di governo*), o que não se percebe em Campos, ambos os autores atribuem ao chefe (*capo* e César) a autoridade suprema do Estado.

Ele representa a unidade material e moral da nação, é o intérprete absoluto das aspirações cívicas: “O Presidente da República é o centro da nova organização estatal. Nele concentram-se as atribuições atinentes à garantia da unidade

---

<sup>456</sup> Sobre isso comenta Ferreira (2003, p. 104): “O regime destacava-se pelo que se qualificou de autoritarismo, ajuntando-se-lhe as vezes o qualificativo democrático, como se pudessem afinar-se os dois vocábulos”. Também se refere à “deformação democrática” trazida pela Constituição outorgada de 1937, pois uma Constituição não pode nascer do “trabalho intelectual de político ou de jurista” (FERREIRA, 2003, p. 100).

nacional, da segurança do Estado e da estabilidade da ordem social” (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 150).

Existe, porém, uma diferença considerável: em Mortati prevalece a ideia de chefe ligada ao partido político único, enquanto em Campos o chefe é emancipado, livre de qualquer organização política. Convergem, contudo, na ideia do líder acima das forças políticas fracionárias. Ambos queriam eliminar os partidos (que representavam forças plurais desorganizadas) e criar uma força única (partido único ou poder do chefe).

Encontra-se em Campos uma noção material de Constituição<sup>457</sup>. É o que se desprende da seguinte passagem:

O sistema constitucional é dotado de um novo dogma, que consiste em pressupor, acima da constituição escrita, uma constituição não escrita, na qual se contém a regra fundamental de que os direitos de liberdade são concedidos sob a reserva de se não envolverem no seu exercício os dogmas básicos ou as decisões constitucionais relativas à substância do regime (CAMPOS, 2002 [1935], p. 36)

Essa Constituição, tinha o intuito, sobretudo, de unificação do ordenamento:

Constituição é um todo sistemático e orgânico. [...] 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, por que governo é um só pensamento e uma só ação. (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 107).

---

<sup>457</sup> A CF/1934 é alvo de críticas devido ao “[...] 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” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 59). Com o mesmo fundamento desaprova a Constituição de 1891: “Dai o fato de termos vivido, durante mais de quarenta anos, em regime constitucional teórico e em estado de inconstitucionalidade crônica, mal dissimulado por instituições que já haviam caducado antes de viver” (CAMPOS, 2002 [1937a], p. 66).

Existia preocupação em verificar a correspondência entre a realidade preexistente e as normas constitucionais. Para Campos, a Constituição deveria ser um documento realista:

Constituição só poderia ser o que é: obra de experiência, de meditação e de entendimento com a realidade do Brasil, inspirada num longo passado de tentativas frustradas, em que se procurara transplantar para o país instituições inadequadas à sua vocação (CAMPOS, 2002 [1938b], p. 319)

A ideia de Constituição material se relaciona intimamente com o poder político, pois é o chefe que determina a orientação política geral (chamado por Mortati de *indirizzo politico*) que envolve a Constituição material. Também está ao encargo do chefe a interpretação da Constituição formal. É ele, e não o judiciário, a dar a última palavra no controle de constitucionalidade das leis, afinal a interpretação também é entendida como um processo de criação: “A interpretação, por sua vez, longe de ser passiva e neutra, é um processo de criação ou de elaboração ativa”. A função de interpretar a Constituição deve ser do chefe do governo, pois é a “mais eminente das funções políticas”:

Ora, a Constituição tem por conteúdo os grandes poderes do governo, destinados a ser exercidos para grandes fins públicos. Atribuir um tribunal a faculdade de declarar o que é constitucional de modo indireto, atribuir-lhe poder de formular, nos termos que lhe parecerem mais convenientes ou adequados, a própria Constituição. Trata-se, no caso, de confiar a um órgão que não se origina do povo, e que não se encontra sujeito à sua opinião, o mais eminente dos poderes (CAMPOS, 2002 [1938c], p. 165).

Em suma, apesar dos contextos diferentes que exigiram teorias adaptadas a cada país, Mortati e Campos manifestam apego a hierarquia, a autoridade e a centralização do poder.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação de adaptar o direito às transformações decorrentes da crise do liberalismo é a marca fundamental dos autores trabalhados.

O abandono das antigas configurações era uma exigência da “linha de evolução”. Era necessário, então, adequar as instituições jurídico-políticas à nova realidade. Para tanto, cada qual no seu contexto histórico e territorial, os autores propõe a reestruturação do Estado através da reformulação das suas funções.

Envoltos por inquietações doutrinárias idênticas, os juristas podem ser enquadrados como autores autoritários, comprometidos com a justificação jurídica de suas posições políticas. A fim de demonstrar as particularidades teóricas de cada um, o trabalho foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo revisitou o cenário italiano, mais especificamente a teoria de Costantino Mortati. No que tange à organização do Estado, apurou-se a criação de um quarto poder, superior aos demais, representado pelo *capo*: a *funzione del governo*. Como primeira e fundamental função do Estado, seu objetivo era coordenar os demais poderes estatais e promover a unidade do ordenamento.

Verificou-se a preocupação em definir a Constituição material como orientação geral estatal. Percebeu-se a centralidade do partido único – vencedor do processo de diferenciação – e sua missão superior de canalização das energias sociais. Em suma, era o partido político que definia o conjunto de valores e princípios substanciais da sociedade, em outros termos, a própria *costituzione materiale*.

A cultura jurídica brasileira, mesmo sendo “local”, tem profunda ligação com o Direito europeu. Contudo, a forma como vem sendo tratada a apropriação de ideias, sem se ater as especificidades do país “importador” deve ser revista. É muito perigoso simplesmente imaginar o uso da doutrina estrangeira e a apropriação de ideias.

Assim, partindo do pressuposto do conceito de Constituição enquanto fenômeno singular, localizado e envolto num emaranhado de problemáticas próprias, o presente trabalho procurou resgatar o passado constitucional brasileiro em dois momentos.

Num primeiro momento, que corresponde ao segundo capítulo, foi verificada a teoria de Alberto Torres no contexto da Primeira República, quando o pensamento genuinamente brasileiro começou a tomar forma e a se preocupar com os problemas internos. Verificou-se, assim, seu esforço em a) denunciar a farsa da inferioridade da nação brasileira; b) rejeitar a importação literal de modelos constitucionais; c) elaborar, através de um projeto, um sistema jurídico comprometido com os costumes, a história e a índole do povo brasileiro e d) envolver o povo numa “consciência de nacionalidade”.

Num segundo momento, que corresponde ao terceiro capítulo, voltou-se para a análise da obra de Francisco Campos no contexto do Estado Novo. Constatou-se que as bases de apoio para defesa da política centralizadora de Campos foram: a) a ascensão da sociedade de massas; b) a necessidade de integração política pelo chefe; c) a crítica às instituições liberais e d) a nova configuração dos poderes do Estado.

Ao final de cada capítulo foram trazidas à tona as devidas considerações acerca dos movimentos de aproximação e distanciamento propostos.

De forma geral, as fontes mostraram uma vocação unitária e centralizadora do poder, voltada sempre para reconstrução da divisão de poderes e para o fortalecimento do poder executivo.

A despeito das diferenças entre os autores, pode-se assegurar que todos almejavam uma integração política suprema, ligada organicamente a uma estrutura jurídico-social do Estado. Nota-se também uma rígida configuração hierárquica nos autores brasileiros: primazia da União sobre os Estados, do executivo sobre os demais poderes e do interesse do Estado sobre os interesses particulares. Infere-se, por fim, que a lógica da argumentação desenvolvida por Mortati reaparece, com outra roupagem, no contexto brasileiro.

A partir das formulações que parecem fundamentais para entender o pensamento dos autores e do exame das experiências italiana e brasileira de propensão autoritária, a presente pesquisa espera ter alcançado o objetivo a que se propôs: introduzir o pensamento de Mortati no universo jurídico nacional e apresentar a teoria jurídica autoritária no Brasil da primeira metade do séc. XX.

## REFERÊNCIAS

### FONTES PRIMÁRIAS: MORTATI, TORRES E CAMPOS

CAMPOS, Francisco. A consolidação jurídica do Regime. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l.]: EbooksBrasil, 2002 [1939a]. p. 220-258. Disponível em:

<<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. A política e o nosso tempo. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l.]: EbooksBrasil, 2002 [1935]. p. 7-55. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. *Antecipações à reforma política*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940.

CAMPOS, Francisco. Democracia e Unidade Nacional. In: CAMPOS, Francisco. *Antecipações à reforma política*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940 [ca 1914]. p. 3-13.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes do Estado Nacional. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l.]: EbooksBrasil, 2002 [1937]. p. 55-108. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. *Estado Nacional*. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l.]: EbooksBrasil, 2002 [1938a]. p. 305-314. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l.]: EbooksBrasil, 2002 [1940]. Disponível em:

<<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. O Estado Novo. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l]: EbooksBrasil, 2002 [1938b]. p. 314-322. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. Oração à bandeira. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l]: EbooksBrasil, 2002 [1937b]. p. 344-348. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. Pela reforma do Direito Judiciário. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l]: EbooksBrasil, 2002 [1936]. p. 298-305. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. Problemas do Brasil e soluções do Regime. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l]: EbooksBrasil, 2002 [1938c]. p. 108-170. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. Reforma da Constituição de 1891. In: CAMPOS, Francisco. *Antecipações à reforma política*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940 [192-]. p. 231-270.

CAMPOS, Francisco. Segundo aniversário do Estado Novo. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l]: EbooksBrasil, 2002 [1939b]. p. 322-334. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

CAMPOS, Francisco. Síntese da reorganização Nacional. In: CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. [s.l]: EbooksBrasil, 2002 [1939c]. p. 170-220.

Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/chicocampos.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

MORTATI, Costantino. Art. I. In: BRANCA, Giuseppe (Org.). *Commentario della Costituzione: Principi Fondamentali*. Art. 1-12. Bologna: Nicola Zanichelli Editore, 1975. p. 1-50.

MORTATI, Costantino. Concetto e funzione dei partiti politici. *Nomos: Le attualità nel diritto*, Roma, n. 2, p.1-22, 2015 [1949]. Trimestral. Disponível em: <<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/concetto-e-funzione-dei-partiti-politici/>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

MORTATI, Costantino. Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano. In: MORTATI, Costantino. *Raccolta di scritti*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1972 [1941]. p. 431-471.

MORTATI, Costantino. *La costituzione in senso materiale*. Milano: Giuffrè Editore, 1998 [1940].

MORTATI, Costantino. *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Milano: Giuffrè Editore, 2000 [1931].

MORTATI, Costantino. *Raccolta di scritti*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1972.

MORTATI, Costantino. Sulla posizione del partito dello Stato. *Estratto da Stato e Diritto*, anno II, n. 4-5, 1941a.

MORTATI, Costantino. Sulle attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo. *Estratto dall'Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 1941b.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro*. 3. ed. [s.l]: Ebooksbrasil, 2002. Disponível em:

<<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/torresb.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

## BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA E OUTRAS FONTES PRIMÁRIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ATHAIDES, Rafael. O fascismo genérico e o Integralismo: uma análise da Ação Integralista Brasileira à luz de recentes teorias do fascismo. *Diálogos*, [s.l.], v. 18, n. 3, p. 1305-1333, 16 jan. 2015. Universidade Estadual de Maringá. <http://dx.doi.org/10.4025/dialogos.v18i3.929>. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305533071015>. Acesso em: 06 jan. 2017.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal, 2001.

BARRETO, Dalmo. *Alberto Tôrres: sociólogo e jornalista*. Niterói: Imprensa oficial, 1970.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora. In: ALMEIDA, Jorge de; BADER, Wolfgang. *O pensamento alemão do séc. XX: grandes protagonistas e recepção das obras no Brasil*. v. 1. São Paulo: Cosac Naify, 2013. p. 85-122.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009a. p. 725-738.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direito sociais na Era Vargas (1930-1964). In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Aírton Cerqueira. (Orgs.) *História do direito em perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009b.

BIROCCHI, Italo et al. *Dizionario biografico dei giuristi italiani* (XII-XX secolo). Bologna: Il Mulino, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1 v.

BOGNETTI, Giovanni. Costantino Mortati e la Scienza del diritto. *Quaderni Costituzionali*, [s.l.], n. 4, p. 803-894, 2011. Società Editrice Il Mulino. <http://dx.doi.org/10.1439/36122>.

BONAVIDES, Paulo. Francisco Campos: o antiliberal. In: CAMPOS, Francisco. *Discursos Parlamentares [1921-1926]*. Seleção e introdução de Paulo Bonavides. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. p. XIII-XXIX.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 10 ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BONFIGLIO, Salvatore. Mortati e il dibattito sul concetto di regime durante il ventennio fascista. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1989. p. 394-407.

CALMON, Pedro. *História da civilização brasileira*. Brasília: Senado Federal, 2002. (Coleção biblioteca básica brasileira). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1068/640775.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

CAMARGO, Aspásia; PANDOLFI, Dulce Chaves. *O golpe silencioso: as origens da República corporativa*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1989.

CAPELATO, Maria Helena. O Estado Novo: o que trouxe de novo?. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo - do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 109-143.

CAPELATO, Maria Helena. Propaganda política e controle dos meios de comunicação. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 167-178.

CARONE, Edgard. *A segunda república (1930/1937)*. 3 ed. In: CARDOSO, Fernando Henrique (coord.). *Corpo e alma do Brasil*. São Paulo & Rio de Janeiro: Difel, 1974.

CARONE, Edgard. *O estado novo (1937/1945)*. In: CARDOSO, Fernando Henrique (coord.). *Corpo e alma do Brasil*. São Paulo & Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CATANIA, Afonso. Mortati e Schmitt. In: CATELANI, Alessandro; LABRIOLA, Silvano (Org.). *La costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*. Milano: Giuffrè Editore, 2001. p. 109-128.

CATELANI, Alessandro. Costantino Mortati e le costituzioni moderne. *Il Contributo* n. 2-3 2011, [s.l.], p.1-18, 2012. Nuova Cultura.

CAVALARI, Rosa Maria Feteiro. *Integralismo: ideologia e organização de um partido de massa no Brasil (1932-1937)*. São Paulo: Edusc, 1999.

CERQUEIRA, Marcello. *Cartas constitucionais: império, república & autoritarismo: ensaio, crítica e documentação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.



CHACON, Vamireh. O autoritarismo político na República. In: CRIPPA, Adolpho (Org.). *As ideias políticas no Brasil*. Vol. II. São Paulo: Convívio, 1979, p. 11-33.

CHELI, Enzo. Prefazione. In: MORTATI, Costantino. *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Milano: Giuffrè Editore, 2000.

COSTA, Mauricio Mesurini da; DIRSCHNABEL, Leandro *et al.* A democracia antiliberal de Francisco Campos. *Anais do II Seminário Nacional Sociologia e Política*. UFPR. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/paginas/anais/1.html>. Acesso em: 05 jun. 2016.

COSTA, Pietro. Soberania, representação, democracia: ensaios da história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

CPDOC. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

CRIPPA, Adolpho (Org.). *As ideias políticas no Brasil*. Vol. II. São Paulo: Convívio, 1979.

DAL RI Jr., Arno. *O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Perfis parlamentares n. 62).

DUTRA, Eliana de Freitas. *O ardil totalitário: imaginário político no Brasil dos anos 30*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1997.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 12. ed. v. 2. São Paulo: Globo, 1997.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2003.

FERRERI, Janice Helena. A Federação. In: BASTOS, Celso (Org.) *Por uma nova federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 15-38.

FIORAVANTI, Maurizio. As doutrinas da constituição em sentido material. *Rechttd*, [s.l.], v. 4, n. 2, p.103-109, 20 dez. 2012. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costantino Mortati: uno Stato di "tipo nuovo"*. In: LANCHESTER, Fulco (ed.). *La sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962*. Roma: Università La Sapienza, 2014.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione e popolo sovrano: La costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*. Bologna: Il Mulino, 2004.

FIORAVANTI, Maurizio. *Costituzione*. Bologna: Il Mulino, 2015.

FIORAVANTI, Maurizio. Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990. p. 45-187.

FIORAVANTI, Maurizio. *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello stato e della costituzione tra otto e novecento*. Milano: Giuffrè Editore, 2001.

FIORAVANTI, Maurizio. Mortati, Costantino. In: BIROCCHI, Italo et al (Org.). *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*. Bologna: Il Mulino, 2013. p. 1386-1389.

FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1993.

FROSINI, Vittorio; RICCOBONO, Francesco. Mortati e Kelsen. In: GALIZIA, Mario (Org.). *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 2007. p. 593-619.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Federalismo desigual, políticas cafeeiras e equilíbrio paretiano. *Revista Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 47-77, 1999.

GENTIL, Alcides. *As ideias de Alberto Torres*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

GOMES, Angela Maria de Castro et al (Org.). *Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

GROSSI, Paolo. Introdução. In: ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

GROSSI, Paolo. *Introduzione al novecento giuridico*. Bari: Editori Laterza, 2012.

GROSSI, Paolo. *Mitologie giuridiche della modernità*. 3. ed. Milano: Giuffrè Editore, 2007.

GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil: 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na constituição da República brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

LANCHESTER, Fulco (Org.). *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1989.

LANCHESTER, Fulco. Costantino Mortati e la dottrina degli anni trenta. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). *Costantino Mortati*:

costituzionalista calabrese. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1989. p. 89-110.

LANCHESTER, Fulco. Il periodo formativo di Costantino Mortati. In: GROSSI, Paolo; GALIZIA, Mario (Org.). *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè Editore, 1990. p. 187-231.

LAUERHASS, Ludwig. *Getúlio Vargas e o triunfo do nacionalismo brasileiro*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1986.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEMONS, Maria Teresa Toríbio Brittes. *Alberto Torres: contribuição para o estudo das ideias no Brasil*. Rio de Janeiro: Quartet Editora e Comunicação, 1995.

LENHARO, Alcir. *Sacralização da política*. 2 ed. São Paulo: Papyrus, 1986.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Presença de Alberto Torres: sua vida e pensamento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LIMA, A. Sabóia. *Alberto Torres e sua obra*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

LIMA, A. Sabóia. Apresentação. In: TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro*. 3. ed. [s.l]: Ebooksbrasil, 2002. p. 3-8.  
Disponível em:  
<<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/torresb.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a fundamentação do Direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARCO, Eugenio de. Costituzione materiale e divisione dei poteri. In: CATELANI, Alessandro; LABRIOLA, Silvano (Org.). *La costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*. Milano: Giuffrè Editore, 2001, p. 193-233.

MARSON, Adalberto. *A ideologia nacionalista em Alberto Torres*. São Paulo: Duas Cidades, 1979.

MEDEIROS, Ana Lúcia; HIRST, Mônica. *Bibliografia histórica: 1930- 45*. Brasília: Ed. UNB, 1982.

MEDEIROS, Jarbas; VIEIRA, Margarida. As ideias políticas de Plínio Salgado. In: CRIPPA, Adolpho (Org.). *As ideias políticas no Brasil*. Vol. II. São Paulo: Convívio, 1979. p. 139-186.

MICELI, Sergio. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PARISI, Stefania. Fonti del diritto e criterio gerarchico in Costantino Mortati. *Quaderni Costituzionali*, [s.l.], n. 4, p. 843-869, dez. 2009.

PECORA, Gaetano. Mortati e Kelsen. In: CATELANI, Alessandro; LABRIOLA, Silvano (Org.). *La costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*. Milano: Giuffrè Editore, 2001. p. 139-157.

ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

SÁ, Alexandre Franco de. *Poder, Direito e ordem: ensaios sobre Carl Schmitt*. Rio de Janeiro: Viaverita editora, 2012.

SAJA, Francesco. Introduzione ai lavori: le lezione di Costantino Mortati. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1989. p. 27-31.

SALDANHA, Nelson Nogueira. *História das ideias políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001. (Coleção biblioteca básica

brasileira). Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1052>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

SANTOS, Rogério Dutra. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*. Vol 50. nº 2. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007, p. 281-323.

SAVIGNY, F. C von. *De la vocacion de nuestra epoca para la legislacion y la ciencia del derecho*. [s.l.]: Aguilar, [20--].

SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SCHMITT, Carl. O Führer protege o Direito. In: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a fundamentação do Direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 59-60.

SCHMITT, Carl. *O Guardiã da Constituição*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial S.A, 1996.

SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *Estado Novo: um autorretrato*. Brasília: CPDOC/UnB, 1983.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SEELAENDER, Airton L. C. L.; CASTRO, A. R. de. Um jurisconsulto adaptável – Francisco Campos (1891-1968). In: *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro*. MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha (Orgs.). 1 ed. São Paulo: Saraiva, v. 3, 2010. p. 255-291.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. A doutrina estrangeira e o jurista brasileiro: usos, estratégias e recriações.

In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VESTENA, Carolina Alves (coord.). *Direito e experiências jurídicas: temas de história do direito*. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013a. p. 2-17.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. *Francisco Campos (1891-1968) – uma releitura*. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *As formas do direito: ordem, razão e decisão*. Curitiba: Juruá, 2013b. p. 491-525.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. *Juristas e Ditaduras: Uma leitura brasileira*. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. *História do Direito em Perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 415-432.

SILVA, Hélio. *1935: a revolta vermelha*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

SILVA, José Luiz Werneck da. *O feixe do autoritarismo e o prisma do Estado Novo*. In: SILVA, José Luiz Werneck da (Org.). *O feixe e o prisma: uma revisão do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

SILVA, Ricardo Virgílio da. *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2004.

SIMÕES, Teotonio. *Repensando Alberto Torres*. [S.l.]: Ebooksbrasil, 2002. 912 p. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/repensando.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

TAVARES, José Nilo. *Autoritarismo e dependência: Oliveira Vianna e Alberto Torres*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1979.

TRINDADE, Héglio. *Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30*. 2 ed. In: CARDOSO, Fernando Henrique (coord.). *Corpo e alma do Brasil*. São Paulo & Rio de Janeiro: Difel, 1979.

VARGAS, Getúlio Dornelles. *A nova política do Brasil: no limiar de uma nova era: 20 de outubro de 1939 a 29 de junho de 1940*. Vol. VII. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

VARGAS, Getúlio Dornelles. *A nova política do Brasil: no limiar de uma nova era: o Estado Novo: 10 de novembro de 1937 a 25 de julho de 1938*. Vol. V. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VARGAS, Getúlio. *Diário: 1937-1942*. Vol. II. São Paulo: Siciliano, 1995.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção biblioteca básica brasileira). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1028>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1108>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Il metodo di Mortati. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). *Costantino Mortati: costituzionalista calabrese*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1989. p. 51-87.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Premessa. In: MORTATI, Costantino. *La costituzione in senso materiale*. Milano: Giuffrè Editore, 1998. p. 7-38.



## LEGISLAÇÃO

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 23 out. 2016.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 26 dez. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.164, de 18 de março de 1939*. Dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa da fronteira, bem como sobre as indústrias aí situadas. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1164-18-marco-1939-349147-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939*. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 jan. 2017.

BRASIL. *Decreto-lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei n. 38, de 4 de abril de 1935* (Lei Segurança de Nacional). Define crimes contra a ordem política e social. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930->

[1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html).

Acesso em: 03 jan. 2017.

BRASIL. *Decreto-lei n. 1, de 15 de novembro de 1889*. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>.

Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. *Lei constitucional n. 9, de 28 de fevereiro 1945*. Dá nova redação a artigos da Constituição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCT/LCT009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm).

Acesso em: 10 jan. 2017.

ITÁLIA. *Costituzione della Repubblica Italiana, de 27 de dezembro de 1947*. Disponível em:

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

ITÁLIA. *Legge 14 dicembre 1929, n. 2099*. Altera a Legge 9 dicembre 1928, n. 2693. Disponível em: [http://www.zaoerv.de/02\\_1931/2\\_1931\\_2\\_b\\_620\\_2\\_622\\_1.pdf](http://www.zaoerv.de/02_1931/2_1931_2_b_620_2_622_1.pdf).

Acesso em: 17 set. 2015.

ITÁLIA. *Legge 9 dicembre 1928, n. 2693*. Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo. Disponível em: [http://www.zaoerv.de/02\\_1931/2\\_1931\\_2\\_b\\_618\\_2\\_620\\_1.pdf](http://www.zaoerv.de/02_1931/2_1931_2_b_618_2_620_1.pdf).

Acesso em: 17 dez. 2015.

ITÁLIA. *Statuto Albertino*. Disponível em: <http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>.

Acesso em: 03 ago. 2015.

ITÁLIA. *Statuto del PNF*. Disponível em: [https://it.wikisource.org/wiki/Statuto\\_del\\_Partito\\_Nazionale\\_Fascista](https://it.wikisource.org/wiki/Statuto_del_Partito_Nazionale_Fascista).

Acesso: 03 fev. 2016.