

# O ESTADO SUBSIDIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937– O PAPEL DE FRANCISCO CAMPOS

## SUBSIDIARY STATE IN THE 1937 CONSTITUTION - THE ROLE OF FRANCISCO CAMPOS

*Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>1</sup>*

*Michelle Assato Junqueira<sup>2</sup>*

### **Resumo**

A pretensão inicial do artigo é demonstrar a importância de Francisco Campos para o pensamento constitucional brasileiro. Esta demonstração ocorre pela análise de seu pensamento constitucional econômico, em especial da Constituição de 1937 que foi por ele redigida. A conclusão do artigo é que o Sistema Econômico defendido por Francisco Campos na Carta de 1937 é um sistema liberal, ficando o autoritarismo do governo de Getúlio Vargas restrito ao campo social que, em verdade, era regulado em consonância com os interesses econômicos liberais. Neste contexto, a atuação direta do Estado na economia acontecia em caráter subsidiário, isto é, na ausência de interesse ou capacidade do setor privada em explorar atividade econômica específica.

**Palavras Chave:** Estado Subsidiário; Intervenção Econômica; Constituição de 1937.

### **Abstract**

---

<sup>1</sup> Advogado, Especialista em Direito Constitucional e Processo Civil pela PUC-Campinas, Mestre e Doutorando em Direito Político Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Professor Universitário nesta última instituição.

<sup>2</sup> Especialista em Direito Constitucional com extensão em Didática do Ensino Superior pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Mestre em Direito Político e Econômico, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Pesquisadora nos grupos CNPq “Os Direitos Sociais, Políticos e Econômicos na jurisprudência dos Tribunais Superiores”, “Políticas Públicas como instrumento de Efetivação da Cidadania”, “Estado e Economia” e “Direitos Humanos”. Professora Universitária.

The initial intention of the article is to demonstrate the importance of Francisco Campos for the Brazilian constitutional thought. This demonstration is by analyzing its constitutional economic thought, particularly the 1937 Constitution that was written by him. The conclusion of the article is that the Economic System championed by Francisco Campos in the Charter of 1937 is a liberal system, leaving the authoritarian government of Getúlio Vargas restricted to the social field, in fact, was regulated in line with the economic interests of liberals. In this context, the direct action of the State in the economy happened on an alternative, ie, in the absence of interest or ability of the private sector in exploring specific economic activity.

**Keywords:** State Subsidiary; Economic Intervention; 1937 Constitution.

## I - INTRODUÇÃO

Figura de destaque no cenário constitucional brasileiro é o jurista Francisco Luís da Silva Campos<sup>3</sup>. Nascido em Dores do Indaiá, Estado de Minas Gerais, no ano de 1891. Formou-se em Direito pela Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte, em 1914, iniciando em 1919 sua carreira política como deputado estadual em Minas Gerais pelo Partido Republicano Mineiro (PRM). Dois anos depois, chegou à Câmara Federal, reelegendo-se em

---

<sup>3</sup> “Francisco Luís da Silva Campos nasceu em Dores do Indaiá (MG) no dia 18 de novembro de 1891, filho do magistrado Jacinto Álvares da Silva Campos e de Azejúlia de Sousa e Silva. Pelo lado paterno, pertencia à descendência de Joaquina Bernarda da Silva de Abreu Castelo Branco, dita Joaquina do Pompéu, casada com Inácio Oliveira Campos, neto do bandeirante Antônio Rodrigues Velho, um dos fundadores de Pitangui (MG) no início do século XVIII. Joaquina do Pompéu foi a matriarca mais famosa de Minas Gerais. Numerosas famílias dominantes na vida econômica, social e política do estado pertenciam a sua linhagem. Para citar apenas alguns nomes que se tornaram conhecidos após a Revolução de 1930, encontram-se nessa trama familiar Benedito Valadares, Gustavo Capanema, os Melo Franco, José de Magalhães Pinto, Olegário Maciel e Ovídio de Abreu. Um tio-avô de Francisco Campos e de Benedito Valadares, Matinho Álvares da Silva Campos, foi ministro da Fazenda e presidiu o Conselho de Ministros do Império entre 1880 e 1882, depois de ter sido deputado geral (1857, 1869 e 1872) e presidente da província do Rio de Janeiro (1881); senador em 1882, foi nomeado conselheiro de Estado em 1887. Francisco Campos aprendeu as primeiras letras com sua mãe e depois passou dois anos como interno no Instituto de Ciências e Letras de São Paulo, regressando em seguida a Dores do Indaiá para estudar português e francês. Fez o curso secundário nas cidades mineiras de Sabará e Ouro Preto. Em 1910, matriculou-se em Belo Horizonte na Faculdade Livre de Direito. Quando cursava o segundo ano da faculdade, chamou a atenção dos meios forenses da capital mineira ao produzir a defesa de soldados do Exército envolvidos num tiroteio com guardas da polícia civil. Sua cultura e sua oratória impressionaram o tribunal. No último ano, fez um discurso de homenagem ao falecido presidente Afonso Pena, sobre o tema democracia e unidade nacional, em que vaticinava: “O futuro da democracia depende do futuro da autoridade. Reprimir os excessos da democracia pelo desenvolvimento da autoridade será o papel político de numerosas gerações.” Contemplado com o Prêmio Barão do Rio Branco por ter sido o melhor aluno ao longo dos cinco anos do curso, foi o orador de sua turma na solenidade de formatura, em dezembro de 1914. Estabeleceu-se em seguida como advogado em Belo Horizonte.” (ABREU, 2010)

1924. Francisco Campos negocia o apoio de Minas Gerais à uma candidatura oposicionista ao Governo de Washington Luís, motivo pelo qual se aproxima de Getúlio Vargas que futuramente o levaria ao Ministério da Educação e Saúde<sup>4</sup> inicialmente e, ao Ministério da Justiça posteriormente.

Francisco Campos deixa o Ministério da Educação em 1932 para concorrer a uma vaga na Assembleia Nacional Constituinte que ocorreria em 1933, não se elegendo. Em 1935 volta ao Rio de Janeiro como Secretário da Educação do Distrito Federal, período no qual se configura como intelectual de influência valendo-lhe o apelido de “Chico Ciência”.

Nomeado ministro da Justiça dias antes do golpe de novembro de 1937, foi então, designado por Getúlio Vargas de elaborar a nova Constituição do país, que se notabilizou por suas características corporativistas, em muito desenvolvidas por Campos e pela proeminência do poder central sobre os estados municípios, bem como, do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário. Neste período também, Campos se notabiliza na sua empreitada para reformar os códigos no Brasil, auferindo sucesso nas reformas dos códigos de processo (Civil e Penal), em muito facilitado pela unificação legislativa feita na Constituição de 1934, reformando ainda o Código Penal, mas, sem sucesso na reforma do Código Civil.

Na década de 40, começa seu afastamento do poder central. Em 1941, se afasta por motivos de saúde retornando no ano seguinte, porém, com um peso no jogo político muito menor motivado pelos anseios de redemocratização que ganhavam corpo no Brasil, especialmente pela aproximação com os Estados Unidos em decorrência da II Guerra Mundial. Rompe definitivamente em 1942 acusando Getúlio Vargas de traição ao seu projeto original de governo.

Mantém-se no ostracismo no Governo Dutra e no segundo Governo Vargas, atuando na qualidade de advogado de grandes grupos econômicos e, atuando como pecuarista em sua terra natal. Somente volta ao cenário político com o golpe militar de 1964, ajudando a redigir os Atos Institucionais I e II, os quais possuíam a mesma estrutura lógica e argumentativa das Leis Constitucionais do período de Getúlio. Falece em 1968.

---

<sup>4</sup> Campos inicia uma série de reformas educacionais que buscavam não só uma mera reforma curricular, mas a inclusão do ensino em um projeto maior de modernização nacional. “O que ocorria naquele na área de educação e da cultura naqueles anos fazia parte de um processo muito mais amplo de transformação do país que não obedecia a um projeto predeterminado nem tinha uma ideologia uniforme, mas que tem sido estudado mais recentemente como um processo de “modernização conservadora”. É um processo que permite a inclusão progressiva de elementos de racionalidade, modernidade e eficiência em um contexto de grande centralização de poder e leva à substituição de uma elite política mais jovem, de formação cultural e técnica mais atualizada.” (SCHWARTZMAN, COSTA e BOMENY 1984, p. 18)

Assim, Campos foi participante ativo do governo central, como bem demonstram SEELLAENDER e CASTRO (2010, p. 257):

“Ao contrário de inúmeros admiradores brasileiros do nazifacismo nos anos 30, Campos não era um “outsider”, cujas perspectivas de ascensão na Primeira República pudessem parecer bloqueadas por uma origem humilde, pelo apadrinhamento deficiente ou pelo nascimento em um estado de peso político declinante ou inexpressivo. Integrado à elite política e intelectual de Minas, já detinha uma cátedra de direito em 1917, ano que chegava à assembleia estadual. Desta passaria à Câmara Federal (1921) e ao cargo de Secretário do Interior (1926/1930). Sua importância política em 1930 já era tal, que se pôde tornar, então, Ministro da Educação e Saúde Pública (1930/1932), vindo ainda a atuar como Ministro da Justiça (6/12-26/12/30, 4/3-17/9/1932 e 9/11/1937-17/7/1942) e Consultor Geral da República.”

No Direito Constitucional, Francisco Campos registra seu nome na história, como o redator da Carta Constitucional de 1937 e, um dos mentores intelectuais do golpe de 10 de Novembro.

## II - A CONSTITUIÇÃO DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937

A Constituição de 10 de novembro de 1937<sup>5</sup>, conhecida como Constituição Polaca, foi obra de Francisco Campos. A sua característica principal é sua adesão ao Modelo Corporativista do romeno Mihail Manoïlesco (1938), tornando mais forte e estruturada a presença do Estado na economia a partir da organização racional da produção com base em corporações representativas das diversas forças produtivas, atuantes sob a proteção do Estado.

Porém o mais interessante é manutenção de três direitos individuais considerados invioláveis, como bem notado por SOUZA (2002, p. 89) a *liberdade, a segurança individual*

---

<sup>5</sup> “Esta Carta não seguiu a metodologia das anteriores quanto à sua elaboração. Não contou com anteprojeto ou Comissão que dela previamente se encarregasse. Resultando de um golpe de Estado, ao que consta foi obra individual do jurista Francisco Campos, que, por sua vez, a teria decalcado de Cartas de outros países, vindo a ser apelidada de “polaca”. Em sua maior parte, não chegou a ser posta em prática, ficando ao sabor do poder ditatorial pôr em prática as partes que lhe convinham. A metodologia parece ter sido propositadamente a de criar essa situação, prometendo medidas institucionalizadoras e, ao mesmo tempo, adiando-as indefinidamente. Exemplo pode ser tomado pelo art. 187, que determinava a sua imediata entrada em vigor e anunciava um plebiscito nacional a ser regulado em decreto do Presidente da República, o que jamais aconteceu, levando Afonso Arinos a definir esse regime como uma “ditadura programada”. Introduziu no constitucionalismo brasileiro as denominadas “leis constitucionais”, que não se confundiam com os decretos nem com os decretos-lei. Tratavam dos instrumentos para a adaptação do texto constitucional originário à nova realidade configurada a partir da Guerra Mundial, ou seja, para garantir princípios liberais em substituição aos autoritários, do mesmo texto.” (SOUZA, 2002, p. 109)

e a propriedade<sup>6</sup>. Estes três elementos jurídicos, por sua vez, são a base de uma economia capitalista, base a qual, na construção de Campos, é protegida pelo Direito que transforma tais elementos basilares da economia capitalista, em “direitos fundamentais individuais”.

Em que pese o autoritarismo da Carta Constitucional de 1937, o campo econômico era liberal pois, foi mantido o centro da economia capitalista. O autoritarismo era no sentido de manutenção da ordem econômica e não, na sua reestruturação ou nacionalização, como comumente se costuma divulgar. Não podemos confundir a posição de Vargas, que aceitava o nacional desenvolvimentismo com a posição de Campos, que defendia uma modernização conservadora no sentido do Estado se aperfeiçoar para proteger a economia liberal.

O Estado, para Francisco Campos, atuaria no sentido de garantir a regularidade do fornecimento de bens e insumos para a indústria e, evitar movimentos reivindicatórios de trabalhadores, o que, era feito através da organização das forças trabalhadoras em corporações<sup>7</sup>, ligadas ao Estado.

Tanto é assim que a Constituição de 1937 em seu art. 136 tratava o trabalho como dever e, permitia nos artigos seguintes<sup>8</sup> (art. 138 ao art. 140), a sua organização pelo Estado.

Art. 136 - O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.

---

<sup>6</sup> Campos relativizava o direito do Estado de desapropriar, vejamos: “O direito de desapropriar não é um direito absoluto; ele tem por medida, além da qual deixa de ser um direito, a necessidade para a obra pública do imóvel ou da parte do imóvel reclamado pela utilidade pública. O poder desapropriante não pode tomar senão o que for razoavelmente necessário ao fim de utilidade pública. Dentre várias soluções possíveis, se existem, ele não tem a discricção de escolher a mais onerosa para o proprietário, mas a que melhor concilia a utilidade pública com a utilidade individual do desapropriado. A necessidade deve ser razoável, e somente a necessidade razoável autoriza a desapropriação.” (CAMPOS, 1956, p. 190).

<sup>7</sup> “A organização corporativa garante a liberdade de iniciativa de uns nos limites em que não prejudica igual liberdade de iniciativa de outros, e, sobretudo, nos limites em que a liberdade individual não constitui um atentado contra o bem comum de todos” (CAMPOS, 1942, p. 317)

<sup>8</sup> Art 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.

Art 139 - Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum. A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.

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

Campos reconhecia uma ordem própria na economia liberal (liberdade e livre iniciativa) que jamais poderia ser suprimida pelas leis, somente ampliada ou reduzida, mas nunca suprimida ou modificada.

A originalidade individual e a ordem coletiva preexistem conseqüentemente, às leis. Esta ordem preexistente é que constitui a matéria que as leis tem por objeto regular, ou para mantê-la na sua configuração primitiva, ou para modificá-la pela ampliação da franja marginal de liberdade, se a mística coletiva tende a absorver além do razoável o elemento de iniciativa de originalidade, ou pelo esforço da disciplina coletiva, quando a iniciativa e a originalidade individual, por se haverem desenvolvido exageradamente, ameaçam de desorganização o tecido do agregado social. Seja como for, as leis não criam a matéria que constitui o seu objeto; elas se limitam a regular de outra maneira atividades que já exerciam de acordo com uma certa ordem. Esta ordem é que as leis modificam seja no sentido de restringir, seja de ampliar o campo nela reservado à liberdade ou iniciativa individual. (CAMPOS, 1956, p. 316)

A forma de controle social e econômico da Constituição de 1937, era efetivado pelas corporações<sup>9</sup>, cujo papel era controlar os trabalhadores, através de inclusão político social controlada, afastando qualquer ideologia de cunho mais socializante, especialmente as que propunham o fim da propriedade privada (VIANNA, 1951, p. 80). Do lado patronal, foram criados vários conselhos<sup>10</sup> de cunho econômico - *corporações consultivas*, como chamava Oliveira VIANNA (1951, p. 93) -, muitos deles criados antes de 1937. O Conselho Federal

---

<sup>9</sup> “Enquanto na doutrina individualista, o indivíduo é ao mesmo tempo a origem e o objeto último do Estado, no corporativismo a coletividade nacional representa uma entidade superior e uma personalidade distinta do conjunto de indivíduos que ela compreende. Esta coletividade nacional colima fins que lhe são próprios e que excedem aos dos indivíduos. O Estado é, pois, a expressão suprema da coletividade nacional e aparece com um instrumento, não ao serviço do indivíduo, mas ao de uma finalidade, que o ultrapassa. Para o corporativismo, o fim do Estado é agir não abaixo, mas acima dele. As corporações são, nesta concepção, os órgãos naturais de expressão e manifestação da vida nacional. São instrumentos secundários a serviço do Estado, que por seu turno é o instrumento de primeira ordem, destinado a servir a um ideal superior da coletividade nacional.” (MANOÏLESCO, 1938, p. 45)

<sup>10</sup> “Nota-se que a maior parte destes órgãos, como sugere o próprio nome dos mesmos, diz respeito direta ou indiretamente à indústria, a contar que os voltados à agricultura também vinculam-se à agroindústria, e que esta, ao abarcar o que à época chamava-se “indústria natural”, perfazia mais de 80% do valor agregado pela indústria de transformação. Por outro lado, instituições não propriamente voltadas à defesa de interesses corporativos da indústria, como o Conselho Federal de Comércio Exterior, legalmente arrolavam-se entre suas atribuições debater e sugerir medidas com relação às importações, incluindo o protecionismo. Além disso, cabia-lhe propor “soluções técnicas” para problemas vinculados à promoção da indústria nacional, bem como a criação de departamentos e institutos relacionados com produtos minerais e agrícolas. Assinala, com isso, a diferença fundamental entre o impacto e o significado da criação de órgãos estatais e da legislação corporativista da década de 1930 sobre os trabalhadores e sobre o empresariado. Enquanto sobre os primeiros representou fundamentalmente um atrelamento ao Estado, que passou a controlar a organização sindical, estabelecendo as bases para o populismo das décadas de 1940 e 1950, para os empresários mais que atrelamento ou submissão significou uma aproximação às esferas estatais decisórias, a abertura de canais diretos entre a burocracia e os dirigentes das federações e confederações patronais. No Estado Novo, quando as instituições liberais de representação foram suprimidas e as casas legislativas fechadas, estes órgãos criados dentro do Poder Executivo transformaram-se em arenas decisórias e de canalização das demandas, firmando um tipo de aliança entre o grupo dirigente e o empresariado.” (FONSECA, 2003, p. 144)

de Comércio Exterior (CFCE), criado em 1934 com a missão de planejamento econômico, teve seu poder aumentado no Estado Novo passando a decidir sobre os gastos dos recursos externos. Em 1937 o Conselho Técnico de Economia e Finanças com a função de controlar as contas estaduais e municipais; criando ainda, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de melhorar o aparelho administrativo brasileiro<sup>11</sup>.

O modelo de corporações trazido com a Constituição de 1937 buscava a racionalização da atuação do Estado brasileiro para adaptá-lo aos novos tempos. Entretanto esta adaptação não trazia mudança no sistema econômico capitalista existente no país. A modernização proposta por Campos e em certa medida adotada por Getúlio era uma racionalidade modernizadora<sup>12</sup>, através da existência de burocracia técnica dentro do Estado que traz os limites externos das instituições econômicas (públicas ou privadas) poderão se desenvolver dentro de um contexto planejado pelo órgão central, mas, respeitando a livre iniciativa existente dentro das corporações.

Atuação do Estado, diretamente no campo econômico, nos termos da Constituição de 1937 somente ocorria nas hipóteses de falta de interesse ou insuficiência de atuação do setor privado.

### **III - O ESTADO SUBSIDIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937**

---

<sup>11</sup> Nos demais setores econômicos também sofreram a lógica centralizando da política econômica varguista. No setor energético, houve a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938, e do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), em 1939. Junto com a centralização das decisões econômicas, o Estado (central) foi gradativamente assumindo a responsabilidade pela produção de alguns insumos básicos, como parte do esforço de guerra ou movido por uma visão mais estratégica acerca do futuro desenvolvimento do país, criando-se as primeiras grandes empresas estatais brasileiras.

<sup>12</sup> “A evolução que sofreu o governo e concepção das suas funções nestes últimos cinquenta anos ainda não está terminada. Sob a pressão das situações e emergências criadas pela revolução industrial, em pleno processo de desenvolvimento, o governo procura adaptar a sua machina, ainda há pouco tempo simples e rudimentar, às complexas operações administrativas indispensáveis ao controle que se lhe impõe do ponto de vista do interesse público, sobre as novas forças, cuja crescente utilização constitui um dos característicos dominantes da civilização dos nossos dias. De uma agência política, que era no século XIX, o governo passou a ser uma agência administrativa de funções as mais intrincadas e complexas. As questões relativas à escravidão e ao sufrágio, ao estado de sítio e à intervenção nos Estados, às liberdades públicas e a organização de suas garantias, não exigiam habilitações técnicas especiais, nem eram questões que fizessem particular apelo à inteligência aplicada aos domínios, ainda obscuros, da economia e da tecnologia. Eram questões que se colocavam no terreno das ideias gerais e dos sentimentos e susceptíveis de encontrar solução adequada ou respostas satisfatórias na atmosfera de emoções originadas dos debates públicos e do encontro das correntes de opinião. A política governamental, porém, encontra hoje no seu caminho, de preferência àquelas questões humanas por excelência, no sentido de acessíveis ao entendimento e ao sentimento geral, problemas cujo estudo e soluções são de exclusiva alçada da inteligência provida de conhecimento especializados e, particularmente aplicada a sectores restritos da ciência e da técnica.” (CAMPOS, 1934, p. 187)

A Constituição de 10 de novembro de 1937, seguindo o modelo da Constituição de 1934, trata do Domínio Econômico em capítulo próprio, que vai do art. 135 até o art. 155. Em linhas gerais, a Carta de 37 deixa à iniciativa privada a exploração econômica, competindo-lhe somente organizar a produção a fim de evitar conflitos entre os agentes econômicos e, atuar nas falhas do mercado.

O artigo central da Ordem Econômica na Constituição de 37 é o 135, *verbis*:

Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

O artigo em comento demonstra que a economia tem por base a livre iniciativa e, a atuação do Estado é tão somente para suprir deficiência (natureza subsidiária) e, coordenar as atividades produtivas no sentido de eliminar a concorrência (livre concorrência). A colocação da expressão “exercido nos limites do bem público” nada mais significa da capacidade do Estado de impor os limites gerais da ordem econômica, não implicando na atuação do Estado no domínio econômico que, ficava a cargo da iniciativa privada.

Passou assim a Constituição de 1937 a utilizar o conceito de Estado Subsidiário, o qual, para Gilberto BERCOVICI (2011, p. 267):

O chamado “princípio da subsidiariedade” tem grande convergência com as propostas liberais e neoliberais, para quem o Estado, para ser legítimo, deve ser subsidiário (*Liberale Staatlichkeit ist daher nur legitim, soweit subsidiar ist*). Esta concepção ganha força com o discurso sobre o Estado ineficiente, incapaz, da “miopia estatizante de ontem”. O “princípio da subsidiariedade” busca limitar o Estado intervencionista, defendendo um “Estado subsidiário”, regulador e fiscalizador da economia. A “subsidiariedade” ordena as competências entre Estado e sociedade. Deste modo, o Estado atua como um igual, não como um ente superior ao setor privado. O Estado deve reconhecer, portanto, a primazia da “sociedade civil” (leia-se “mercado”), com a prevalência da iniciativa privada e a necessidade da garantia da propriedade.

O modelo de Francisco Campos expresso na Constituição de 1937 coloca o mercado como um ente igual ao próprio Estado, porém, prevalecendo a atuação e a vontade daquele sobre este. O Estado tem a função de coordenar as atividades econômicas no sentido evitar o



choque de interesses entre os agentes econômicos envolvidos e, buscar a maior racionalidade organizativa de todo o sistema econômico<sup>13</sup>.

Somente no caso de falha ou desinteresse do mercado (setor privado) é que o Estado estaria autorizado a atuar.

Em verdade, o art. 135 da Constituição de 1937 é cópia do art. 9º da Carta del Lavoro Italiana de 1927: *“L'intervento dello Stato, nella produzione economica, ha luogo, soltanto, quando manca, o è insufficiente, l'iniziativa privata o quando sono in gioco gli interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere forma di controllo, di incoraggiamento o di gestione diretta.”*

Reconhecer a primazia do interesse do mercado sobre o Estado, é o que hoje denominamos neoliberalismo, isto é, a retirada do Estado da atividade econômica, restringindo-se às medidas de proteção da existência do próprio mercado, como a garantia da propriedade privada e, a existência de concorrência entre os agentes econômicos evitando a concentração predatória.

O fato do Estado ser subsidiário<sup>14</sup>, ou seja, ser suplementar ao mercado (setor privado) não implica na fraqueza do Estado, o qual não teria capacidade de controlar a sociedade civil. A força do Estado está no poder de neutralizar as diversas forças sociais plurais garantindo a liberdade de toda a sociedade, evitando a sobreposição de determinados grupos sociais<sup>15</sup>. Assim, não há contradição entre a subsidiariedade econômica do Estado e, sua força autoritária, especialmente de organização do Estado.

Ainda em relação a Campos, redator da Constituição de 1937, este também possuía um forte diálogo com a doutrina constitucional norte americana, utilizando em vários de seus

---

<sup>13</sup> *“O Princípio de subsidiariedade não se contrapõe aos princípios inerentes à função organizadora, destacando-se, dentre esse, o princípio da especialidade, que tem grande significado na organização administrativa. O princípio da subsidiariedade não implica certo tipo de determinada organização, pelo que pode aplicar em sistemas administrativos diferentes.”* (BARACHO, 1997, p. 29)

<sup>14</sup> Semelhante ao pensamento de Francisco Campos, atualmente encontramos Sílvia Faber TORRES (2001, p. 37): *“O princípio da subsidiariedade, em sua formulação contemporânea, vem fundamentar o papel subsidiário do Estado em relação à sociedade, e, de um ponto de vista jurídico, indicar parâmetros para uma distribuição de competências e de poderes entre autoridades de distintos níveis, públicas ou não, cabendo-lhes nortear ainda, dentro de sua dupla perspectiva – negativa e positiva – o âmbito de atuação estatal. Ela vem, em suma, na esteira do processo de redimensionamento do Estado, conferir primazia à sociedade civil que recupera, a cada dia, maior capacidade de iniciativa, liberdade, responsabilidade e confiança recíproca entre seus membros.”*

<sup>15</sup> Este é o entendimento de autores de cunho neoliberal, como Sílvia Faber TORRES (2001, p. 150): *“Com efeito, a subsidiariedade não significa um Estado fraco que enfrenta sem autoridade uma sociedade pluralista. Ao revés, a autonomia da sociedade organizada em grupos que cuidam livremente de interesses variados, demanda u Estado com autoridade necessária à manutenção do interesse geral. Não pode, portanto, o poder público prescindir da autoridade para garantir a liberdade, valendo-se, assim, de alguns instrumentos jurídicos específicos que permeiem o dualismo liberdade-autoridade, abstenção-intervenção, fomento-substituição.”*

discursos parlamentares exemplos deste país, especialmente a sua estrutura econômica. Campos defendia com base na doutrina norte americana que o papel do Estado era de realizar pequenos ajustes na estrutura econômica a fim de evitar seu perecimento (SEERLANDER, CASTRO, 2010, p. 280).

Esta função de coordenação (organização) era desenvolvida por sua vez, nos diversos conselhos econômicos existentes, podendo ser utilizado como exemplo o CNP – Conselho Nacional do Petróleo, criado pelo Dec.-Lei 538/38 que organizava este órgão com finalidade de implementar a indústria petrolífera no Brasil, regulando e efetivando o Dec.-Lei 395/38. A finalidade do CNP, para MARINHO JÚNIOR (1970, p. 346) era: “coordenar, executar e supervisionar o complexo de empreendimentos que se viessem estabelecer para refinar petróleo, desde a localização das instalações, sua capacidade e programas de produção, normas contábeis e, até mesmo, suas operações financeiras e mercantis”.

O setor petrolífero demonstra claramente a posição subsidiária do Estado. As primeiras iniciativas deste setor foram todas privadas, isto ainda no período imperial. Na Primeira República passou a existir a parceria entre o setor privado e o setor público, sendo que este fornecia equipamentos de pesquisa – como sondas e mão de obra especializada – para o setor privado.

Em 1933, inicia-se uma nova etapa na história do petróleo no Brasil através da reformulação administrativa do Ministério da Agricultura, responsável pela relação com o setor privado nas explorações de petróleo. O Serviço Geológico passou a integrar, com o nome de Instituto Geológico e Mineralógico do Brasil, a Diretoria Geral das Pesquisas Científicas (Dec. 22.338/33). Pouco tempo depois esta Diretoria foi transformada em Diretoria Geral de Produção Mineral (Dec. 23.016/33). Nem um ano após esta mudança, novas alterações sobrevieram na estrutura administrativa, transformando-se a antiga Diretoria em Departamento Nacional da Produção Mineral.

Após tal período foi criado em 1938, o Conselho Nacional do Petróleo – CNP que, inicia suas atividades em 1939 com a transferência das atribuições referentes à pesquisa e lavra de jazidas petrolíferas (Dec.-Lei 1.217/39) e, transferência do material e equipamentos correspondentes (Dec.-Lei 1.369/39), possibilitando a partir de então no início de uma formulação de uma política nacional de petróleo, mormente considerando a descoberta de petróleo no Município de Lobato/BA.

Em 1946, já no governo Dutra, há a criação da empresa estatal Refinaria Nacional de Petróleo S/A, cujo capital era subscrito pelo CNP em seu próprio nome. Para MARINHO JÚNIOR (1970, p. 358):

O auspicioso acontecimento ampliando o escopo da atividade estatal no domínio do petróleo representava no contexto político uma radical mudança de orientação governamental em matéria de política petrolífera, dantes circunscrita apenas às atividades de prospecção e exploratórias. Em verdade, o ingresso do Governo Federal na indústria do refino, encerrando esta fase organizacional do CNP, prefixa a reavaliação do conceito da função estatal em assuntos de petróleo e denuncia a próxima escalada da intervenção do Estado noutras áreas do complexo petrolífero.

Por fim, a última etapa da história no Petróleo no Brasil – no segundo Governo Vargas e com Francisco Campos fora do poder - é a do monopólio estatal que culminou com a criação da Petrobrás através da lei 2.004/53, uma lei inovadora e ousada pois, além de constituir um monopólio por lei ordinária e não via constitucional – monopólio que seria copiado na atual Constituição de 1988 -, estrutura todo um setor produtivo de forma sofisticada<sup>16</sup> e, é promulgada num contexto de forte oposição política.

O exemplo do petróleo no Brasil explicita a posição trazida por Francisco Campos no art. 135 da Constituição de 1937, ou seja, primeiramente deve-se deixar a iniciativa econômica ao setor privado, não existindo interesse desta deve haver o estímulo indireto pelo Estado e, somente após a ausência de resposta aos estímulos estatais é que ocorrerá a intervenção direta com a criação de empresas estatais.

Mesmo no período em que Vargas abandona sua intenção de desenvolvimento do país a partir do capital privado – ideia de Francisco Campos -, seja ele nacional ou internacional, partindo para direcionamento (indução) da economia pelo Estado, o espaço do setor privado é mantido, especialmente nas políticas de crédito, comprovando a consolidação das posições de Francisco Campos, fato este, bem demonstrado pelo economista Pedro ZAHLUTH BASTOS (2004, p. 311):

---

<sup>16</sup> Pela primeira vez uma empresa estatal tem previsões de financiamento que não recursos diretos do tesouro nacional. Para Edelmira Del Carmen Alveal CONTRERAS (1994, P. 72): “a lei definiu várias fontes de recursos financeiros para a empresa executar o monopólio: o Fundo Rodoviário Nacional, o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos, o imposto de importação sobre automóveis, etc. Enfim, a lei outorgou à empresa uma série de benefícios fiscais, incluindo-se a isenção dos tributos de importação para consumo e de impostos para a importação de maquinário, equipamentos, sobressalentes e outros. Apoiada na forte legitimidade política nacional e popular, essa estatura ponderável de recursos generativos visou, desde sua origem, proteger a empresa, garantindo-lhe, por um lado, a existência futura em face de qualquer mudança da instável correlação de forças políticas que lhe deu atestado de nascimento e, por outro lado, preservá-la do clientelismo governamental.”

A constituição de empresas estatais foi, neste sentido, um meio mais rápido e direto de alcançar os objetivos que o poder regulatório do Estado Novo varguista (entendido como a capacidade de realizar finalidades induzindo atividades privadas na direção desejada) não se mostrara ou bem capaz de realizar, ou bem disposto a realizar — se retido estivesse, a uma distância segura, da intervenção direta no sistema de produção. A criação de estatais sofreu resistências insuperáveis, no período? Pelo contrário, as empresas estatais não nasceram sob o signo da objeção radical dos empresários durante a Segunda Guerra, tirante algumas resistências isoladas. De um lado, os investimentos a que se propunham não eram concorrentes mas complementares às áreas de atuação privilegiadas dos empresários locais (embora o mesmo não possa ser dito sempre quanto aos representantes de filiais, interessadas naquele momento pelo menos em “sentar” sobre concessões de serviços públicos passíveis de exploração posterior); de outro, a expansão das carteiras de crédito do Banco do Brasil satisfazia várias necessidades correntes dos empresários nacionais, ainda que os mantivessem aquém de tornarem-se “campeões industriais” que comandassem os investimentos pesados. Assim, tendo em vista as dificuldades para financiar privadamente o “reaparelhamento econômico” básico e a existência de oportunidades lucrativas de investimento privado menos arriscadas, a criação de empresas estatais durante a Segunda Guerra (financiadas, longe de imposições revolucionárias, por empréstimos externos negociados pela diplomacia varguista, por fundos pára-fiscais estritamente vinculados a seus projetos específicos e por transferências fazendárias) não surgiu como um “ato de força” imposto a despeito de resistências — pois onde as estatais se destinavam a realizar investimentos que sem elas talvez não fossem realizados, não lhes faltou, a despeito de resistências parciais, amplo apoio político empresarial.

Trata-se da vitória da estrutura criada por Francisco Campos na Constituição de 1937, a qual permaneceu mesmo após sua ruptura com o Governo de Vargas em 1942 (a saída ocorreu em 1941).

O tratamento dos direitos trabalhistas dentro do Capítulo da Ordem Econômica reforça o papel subsidiário assumido pela Constituição de 1937. Isto demonstra que, a questão trabalhista é entendida como questão econômica e não social, determinando que a atuação do Estado seja na ótica da economia e não do trabalho.

O resultado disso é a organização do trabalho no sentido de direcioná-lo a atender os interesses do setor privado. Esta organização dos trabalhadores não poderia livremente nos sindicatos ou outras formas associativas, motivo pelo qual, tais organizações são incorporadas dentro do Estado (corporações) ou, controladas diretamente pelo Estado, como no caso do art. 138 que versa sobre a liberdade sindical.

A regulação feita pela Constituição de 1937 ao trabalho, representa a atuação do Estado para proteger o sistema econômico de qualquer movimento de reivindicação dos trabalhadores que, viesse a prejudicar a livre iniciativa, a propriedade privada ou a liberdade

de comércio. Trata-se aqui de uma das funções organizativas previstas no art. 135 da Constituição de 37.

O tratamento constitucional das riquezas do subsolo e das quedas d'água contribui também para reforçar a natureza subsidiária da presença do Estado na economia. Embora o art. 143 da Constituição de 37 separe pela primeira vez, a propriedade do solo da propriedade do subsolo, em momento algum o subsolo é nacionalizado. Embora o art. 144 fale em nacionalização progressiva, tal nacionalização jamais chegou a ocorrer, prevalecendo a parte final do art. 143 que previa exploração mediante simples autorização do governo federal.

Se a Constituição de 1937 permite de plano a exploração por quem quer seja das riquezas naturais (subsolo e quedas d'água) ressalta-se a natureza subsidiária da presença do Estado na exploração econômica dos recursos naturais, posição corroborada com a análise do art. 143, § 3º da Constituição de 37, que permitia a exploração pelos Estados somente em caso de existência de lei específica autorizando a atuações dos Estados.

O Estado Subsidiário fica ainda mais caracterizado no poder de intervenção do Estado nos preços praticados pelos concessionários de serviços públicos. Rezava o art. 147 da Constituição de 1937 que o concessionário teria uma retribuição justa pelo serviço prestado, fato que permitia as revisões dos contratos administrativos para a adequação dos valores recebidos pelos serviços públicos prestados. Trata-se aqui, das pequenas intervenções do Estado para manutenção do equilíbrio econômico do sistema liberal criado por Francisco Campos.

Como mencionado acima, Francisco Campos sai do Governo Vargas em 1941 e, volta ao cenário político em 1964 ajudando os generais a redigirem os Atos Institucionais I e II. Não bastasse isso, a Constituição de 1967 traz em seu art. 157, § 8º a natureza subsidiária do Estado nos assuntos econômicos.

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

§ 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor

que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Francisco Campos, embora não participando diretamente da redação da Constituição de 1967, influencia a redação da Ordem Econômica do regime militar ao fazer retornar a natureza subsidiária do Estado na exploração das atividades econômicas.

As duas únicas Constituições no Brasil que trazem este modelo subsidiário de presença do Estado no domínio econômico são as Constituições de 1937 e 1967, ou seja, as Constituições que receberam a influência, direta no caso da primeira e, indireta no caso da segunda, do jurista mineiro Francisco Campos.

#### **IV – CONCLUSÕES**

O Estado autoritário proposto por Francisco Campos, principalmente na sua *magna opus* “O Estado Nacional” é referente à questão política, mantendo-se, embora pareça contraditório, uma posição liberal no aspecto econômico. Em verdade, o que é contraditório não é a posição de Francisco Campos, mas sim, a estrutura do Estado brasileiro para a participação e a intervenção na economia nacional e sua relação com a economia internacional. Esta situação é constatada e ensinada por BERCOVICI (2011, p. 24):

A análise do caso brasileiro, enfatizam Celso Furtado, Octavio Ianni e Sônia Draibe, demonstra que o processo de desenvolvimento funda-se em decisões políticas, ou seja, o processo de transformação da economia capitalista no Brasil teve (e tem) uma nítida e presente direção política. Esta política é conhecida por desenvolvimentismo, que, na definição de Ricardo Bielchowsky, é a ideologia de transformação da sociedade brasileira e de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização coordenada e planejada pelo Estado, que também deve definir a expansão dos vários setores econômicos e captar e orientar os recursos financeiros necessários para o financiamento do processo de desenvolvimento. O fato de o Estado estar envolvido no processo de transformação econômica significa que também está inserido no processo de acumulação de capital. O poder estatal assume a tarefa de criar riqueza e gerar novas capacidades produtivas, além de estar diretamente envolvido nos conflitos sobre distribuição e bem-estar. A centralidade do Estado no processo de acumulação de capital no Brasil é incontestável, buscando expandir as forças produtivas e assegurar que as forças do mercado se estruturam da melhor forma possível. No caso brasileiro, as suas funções, antes limitadas à preservação do sistema econômico, atuando como regulador da produção e protegendo setores ameaçados por desajustes ou crises, são constantemente ampliadas para dinamizar e orientar a expansão e diversificação das forças produtivas, incentivando e realizando diretamente a criação de riqueza, transformando as estruturas econômicas e sociais do país. Esta expansão da atuação do Estado

brasileiro não foi linear e contínua, mas repleta de contradições e especificidades, historicamente determinadas, enfrentando simultaneamente questões vinculadas à afirmação do poder estatal soberano e à construção de um aparato estatal apto a lidar com os desafios de um sistema econômico capitalista avançado e da industrialização. A autonomia do Estado, inclusive, se materializa, embora nunca se torne plena ou absoluta, conforme a sua capacidade intervencionista é ampliada. Sua natureza, segundo Peter Evans e Sônia Draibe, entre outros, é heterogênea e contraditória, pois é um Estado nacionalista cuja estratégia de acumulação é condicionada por sua inserção na economia internacional e depende, em muitos aspectos, da cooperação das empresas multinacionais, ou seja, é um Estado intervencionista que atua de forma profunda e transformadora em determinados setores, mas é limitado e insuficiente em outros. Apesar de suas contradições, ou por causa delas, é o instrumento central na política de desenvolvimento.

Francisco Campos, embora vinculado ao pensamento constitucional autoritário, no campo econômico, era liberal, defendendo, até mesmo por vínculos hereditários – Campos era latifundiário, a restrição da presença do Estado na economia a qual, se restringiria à proteção da propriedade privada, a ajustes pontuais para incentivar a livre concorrência, somente podendo atuar diretamente em casos de ausência de interesse da iniciativa privada e, necessidade social.

O papel autoritário do Estado é no sentido de organização social do trabalho, com intuito de organizá-lo para melhor utilização pelo setor privado.

Nunca existiu, portanto, especialmente na Constituição de 1937, um caráter estatizante do Estado no sentido de atribuir para si, a responsabilidade produtiva da indústria nacional.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. In: <<http://cpdoc.fgv.br>> Acesso em: 25/08/2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de Subsidiariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967.

CAMPOS, Francisco Luís da Silva. **Pareceres**. Rio de Janeiro: Typografia do Jornal do Comercio, 1934.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1942.

\_\_\_\_\_. **Direito Civil.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CONTRERAS, Edelmira Del Carmen Alveal. **Os Desbravadores: A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial.** Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS. 1994.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930.** Revista de Economia Política, São Paulo, SP, v. 23, p. 133-148, 2003.

ITÁLIA. Carta Del Lavoro de 21 de abril de 1927.

MANOÏLESCO, Mihaïl. **O Século do Corporativismo.** Tradução Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

MARINHO JÚNIOR, Ilmar Penna. **Petróleo – Soberania e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Edições Bloch. 1970. p. 346.

SCHWARTZMAN, Simon; COSTA, Vanda Maria; BOMENY, Helena Maria Bousquet. **Tempos de Capanema.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1984.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; CASTRO, Alexandre Rodrigues de. **Um Jurista Adaptável Francisco Campos (1891-1968).** In MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. (coord.) Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro (de 1930 aos dias atuais). São Paulo: Saraiva. 2010. p. 255 -292.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. **Teoria da Constituição Econômica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TORRES, Sílvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VIANNA, Oliveira. **Direito do Trabalho e Democracia Social (O Problema da Incorporação do Trabalhador no Estado).** Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

ZAHLUTH BASTOS, Pedro Paulo. **Raízes do Desenvolvimentismo Associado: Comentários sobre Sonhos Prussianos e Cooperação Panamericana no Estado Novo (1937–1945).** in *Economia, Selecta*, Brasília(DF), v.5, n.3, p.285–320, dez. 2004.