

Notas sobre o Conceito de “Liberdade” em Francisco Campos

On the Concept of “Freedom” in Francisco Campos

LUÍS FERNANDO MASSONETTO¹

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

GUILHERME RICKEN²

Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

RESUMO: O presente artigo tem por escopo apresentar as transformações e ressignificações do conceito de “liberdade” apresentado na obra de Francisco Campos. Durante o Estado Novo e mesmo antes dele, Campos fazia uso de um conceito restrito de liberdade, justificando uma maior interferência estatal no âmbito privado. Após deixar o cargo de Ministro da Justiça, já no fim da ditadura varguista, o conceito de liberdade nos escritos de Campos passou a apresentar contornos que protegessem a propriedade e a iniciativa privada contra ingerências externas.

PALAVRAS-CHAVE: História do direito; história dos conceitos; economia política; liberdade; Francisco Campos.

ABSTRACT: The aim of this article is to present the transformations and resignifications of Francisco Campos' concept of “freedom”. During the *Estado Novo* and even before it, Campos used a restricted concept of freedom, justifying greater state interference in the private sphere. After leaving his office as Minister of Justice at the end of the Vargas dictatorship, the concept of freedom in Campos' writings began to present outlines that would protect the right of property and private initiative from outside interference.

KEYWORDS: Legal history; conceptual history; political economy; freedom; Francisco Campos.

SUMÁRIO: Introdução; 1 O conceito restrito de liberdade; 2 O conceito amplo de liberdade; Conclusões; Referências.

INTRODUÇÃO

Francisco Campos teve um percurso político e intelectual extenso. Foi eleito deputado estadual em Minas Gerais em 1917 e, pelo mesmo Estado, chegou à Câmara dos Deputados em 1921. No Poder Executivo, foi

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-0250-5614>>.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4940-4941>>.

Secretário da Educação e Secretário do Interior em Minas Gerais, no período anterior à Revolução de 1930. Em âmbito federal, Campos foi Ministro da Justiça e Negócios Interiores e Ministro da Educação e Saúde, tendo desempenhado, igualmente, o cargo de Consultor-Geral da República. Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, Campos contribuiu com a elaboração do novo arcabouço institucional. A sua produção jurídica abarcou diversas áreas, especialmente direito civil, constitucional e administrativo (Bonavides, 1979, p. xxviii-xxi; Losso, 2000, p. 35-38; Seelaender, 2013b, p. 493).

Além de ter elaborado o projeto da Constituição outorgada em 1937, Campos teve centralidade nas reformas legislativas conduzidas durante o Estado Novo, com destaque para a Lei de Segurança Nacional (Brasil, 1935), a Lei dos Crimes contra a Economia Popular (Brasil, 1938), a Lei Orgânica dos Estados e Municípios (Brasil, 1939) e os Códigos Penal (Brasil, 1940), de Processo Penal (Brasil, 1941) e de Processo Civil (Brasil, 1939). Em 1964, foi o redator do Ato Institucional nº 1, diploma jurídico inaugural do regime militar.

Seus textos revelam um alto grau de autodidatismo, demonstrando, além do conhecimento das obras nacionais, que possuía familiaridade com a jurisprudência mais atualizada da Suprema Corte dos Estados Unidos e com as doutrinas francesa e italiana. Além disso, estava inteirado da literatura jurídica alemã tanto do Império quanto da República de Weimar. Foi um leitor de Carl Schmitt, cuja influência, direta ou indireta, é encontrada em textos de Campos (Seelaender, 2013a, p. 8).

O pensamento de Campos sofreu mudanças ao longo de sua vida intelectual. Ele oscilou da crença no funcionamento do jogo democrático ao entusiasmo revolucionário com o Estado Novo (Losso, 2000, p. 61)³. Da mesma forma, passou a nomear de ditatorial a ordem jurídica que havia ajudado a elaborar em 1937 (Losso, 2000, p. 64). Tais descontinuidades evidenciam que o pensamento de Campos não pode ser encarado como um bloco monolítico. Contudo, ele ficou conhecido como um dos ideólogos do autoritarismo brasileiro, dotado de posturas antiliberais. A imagem passada por seus biógrafos é a de alguém que, profundamente desconfiado do libe-

3 Em sentido contrário – justamente o qual o presente artigo intenta desmistificar: “Foi ele [Campos], porém, dos poucos que, coerente, não se furtaram à responsabilidade ideológica pelo interregno ditatorial, possivelmente em razão da firme crença nos valores outorgados, de maneira que sua face não se descobriria depois, ambígua e hesitante, em lances de oportunismo e ductibilidade política, como a de tantos outros, envolvidos na mesma aventura absolutista” (Bonavides, 1979, p. xii).

ralismo, arranjou na causa autoritária parte da solução para os problemas nacionais.

Nessa linha, Campos teria desenvolvido “uma crítica mais virulenta ao liberalismo político” (Silva, 1998, p. 159), sendo um “defensor fervoroso do Estado autoritário, consubstanciado num Executivo forte” (Silva, 1998, p. 159). Tampouco o liberalismo econômico escaparia das críticas do jurista (Silva, 1998, p. 153). Isso faz parecer que ele tinha tendências a defender um conceito restrito de liberdade, sobretudo quando se afirma que “a nota mais fácil da caracterização contemporânea de Francisco Campos é, por sem dúvida, o seu antiliberalismo” (Bonavides, 1979, p. xx). O “príncipe dos reacionários” (Bonavides, 1979, p. xxi), atingido pela “cegueira antiliberal” (Bonavides, 1979, p. xx), certamente desejava reduzir a amplitude do conceito de liberdade, permitindo que a atuação estatal sobre a esfera individual fosse expandida.

Mesmo trabalhos mais recentes ainda vinculam Campos, sem maiores gradações, a um “pensamento antiliberal e autoritário em sua mais pura representação” (Bueno, 2016, p. 27), cuja perspectiva “conservadora autoritário-ditatorial” (Bueno, 2016, p. 29) teria se mostrado invariável no interregno entre os dois regimes de exceção de cuja formatação jurídica foi, em boa medida, responsável. Ainda que já se tenha, com algum matiz, distinguido a ação de Campos não como autoritária, mas como antiliberal (Santos, 2007)⁴, permanecem as incongruências relativas aos textos pós-Estado Novo, em que parece haver uma proteção maior, por parte do jurista, da esfera de liberdades individuais⁵.

Dessa forma, essa pesquisa buscou solucionar o seguinte problema: Em que medida a imagem autoritária e antiliberal de Francisco Campos é desafiada pelos escritos do próprio jurista, a partir do emprego que fazia do conceito de “liberdade”? Ainda que as tradicionais definições de “auto-

4 Para o autor, o termo “autoritário” seria pouco rigoroso, prestando-se a reunir as mais diversas manifestações que teriam como ponto comum a crítica ao Estado liberal, sobretudo em relação à democracia representativa. Por sua vez, o constitucionalismo antiliberal, fomentado no Brasil a partir do repúdio à oligarquização do Estado que marcou a Primeira República, pressuporia um modelo de Estado em que a legitimação democrática se distinguisse da representação parlamentar, devendo levar em consideração a assunção das massas como elemento-chave na organização e no exercício do poder político. Nesse sentido, o Estado Novo teria sido “uma organização política ligada aos pressupostos constitucionais do antiliberalismo de massas de Francisco Campos” (Santos, 2007, p. 286).

5 Uma notável exceção na bibliografia atual é Pinto (2018), que, a partir da categoria analítica do cinismo, demonstra o uso estratégico do direito por Campos para a consecução de objetivos políticos. Segundo ele, Campos “é um cínico moderno. Diferente do cínico da Antiguidade – desvinculado de tudo e de todos –, exercea desvinculações periódicas em suas adaptações às mudanças políticas que o país vivia” (Pinto, 2018, p. 41).

ritário” ou “reacionário” possam corresponder em boa medida a Campos, testamos nesta pesquisa a hipótese de que elas são insuficientes, tendo em vista sua posição crítica ao Estado Novo no ocaso do governo Vargas e seu manejo de teses jurídicas afinadas com o liberalismo econômico no âmbito da advocacia privada.

As fontes primárias consultadas consistem em pareceres e textos doutrinários elaborados por Francisco Campos entre as décadas de 1920 e 1960. Embora não exauram a vasta produção bibliográfica de Campos, elas abarcam desde o período pré-Estado Novo até os anos que se seguiram ao rompimento do jurista com o regime varguista, exemplificando a transição conceitual pesquisada.

O presente artigo, assim, insere-se na temática da história dos conceitos. No amplo legado de artigos e pareceres de Campos, um importante e mutável conceito que surge é o de “liberdade”. O seu estudo por meio da metodologia proposta por Koselleck ajuda a compreender suas ressignificações ao longo do tempo, clarificando as variadas nuances do pensamento do jurista. Os conceitos necessitam de teorização e apontam para o futuro, sendo que seus usos visam à definição, manutenção ou imposição de determinadas posições políticas (Koselleck, 2006, p. 102; Koselleck, 1992, p. 135). A confrontação da “liberdade” com seus contraconceitos, assim, evidencia o lugar em que Campos pretendia situar-se no espectro político e a adaptabilidade de seu pensamento.

Após esta introdução, o artigo se estrutura em outras três partes. A primeira delas apresenta o que denominamos de conceito *restrito* de “liberdade” nos pareceres de Campos. Trata-se do desenvolvimento e utilização do conceito de “liberdade” com a aceitação de uma maior preponderância da atuação do Estado sobre o domínio privado. Já a segunda parte discute o conceito *amplo* de “liberdade”, pelo qual Campos tende a afastar a intervenção estatal sobre os direitos individuais. A terceira parte é reservada às conclusões da pesquisa.

1 O CONCEITO RESTRITO DE LIBERDADE

À época em que ocupava o cargo de Consultor-Geral da República, Francisco Campos foi instado a manifestar-se sobre a fixação das tarifas dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada (Campos, 1943, p. 125)⁶.

6 Na obra consultada consta a informação de que o parecer teria sido elaborado em 1934. Entretanto, a versão do texto publicada na Revista Forense informa que o texto seria datado de março de 1933 (Campos, 1934a).

O problema enfrentado por ele situava-se no contexto da abolição da cláusula ouro: com a promulgação do Decreto nº 23.501 (Brasil, 1933), as utilidades públicas cujas concessões haviam sido acordadas mediante estipulação de pagamento em ouro passaram a não ter tarifas. Assim, gerou-se uma situação de vácuo em que não se sabia como tais preços seriam fixados, bem como o processo e os critérios necessários à execução de tal tarefa.

Campos enxergava no imbróglio das tarifas uma confluência entre os campos do direito, da economia e da Administração Pública. Para ele, o momento histórico de então impunha novas tarefas ao Estado, notadamente da área econômica. Ele se perguntava, portanto, se a estrutura governamental brasileira estaria “aparelhada de órgãos essenciais ao exercício das complexas funções administrativas que se impõem aos governos em face dos problemas levantados pela necessidade de controlar as forças econômicas e industriais que adquirem dia a dia acentuado caráter de interesse público” (Campos, 1943, p. 125). O governo como agência política, típico do século XIX, teria dado lugar ao governo como agência administrativa (Campos, 1943, p. 126).

O Estado e o direito não deveriam ter um papel passivo frente aos fenômenos econômicos⁷. Na era moderna, a organização da indústria e dos serviços públicos estava na ordem do dia, demandando “inteligência aplicada aos domínios, ainda obscuros, da economia e da tecnologia” (Campos, 1943, p. 126). No Brasil, o controle das forças industriais e econômicas, especialmente “das utilidades públicas, tem se revelado de todo em todo insuficiente e mal organizado” (Campos, 1943, p. 128). Os serviços públicos eram explorados mediante concessão, sujeita somente a regras contratuais, “sem um estudo prévio de todos os elementos da questão, particularmente os relativos à economia e à tecnologia da sua produção e distribuição” (Campos, 1943, p. 128).

A definição das tarifas dos serviços públicos era, assim, uma questão técnica⁸, congregando “elementos de especialização dos vários domínios, do econômico, do tecnológico geral” (Campos, 1943, p. 129), e demandando conhecimentos “em vários domínios da ciência e da técnica, desde a economia [...] até a engenharia e tecnologia” (Campos, 1943, p. 129). A

7 A doutrina liberal vinha perdendo força à época, sendo substituída pelo intervencionismo econômico. “Na pureza de seus postulados, o liberalismo econômico está, porém, na atualidade, geralmente desacreditado. É uma doutrina que a experiência dos povos demonstrou errônea, anárquica, contraproducente” (Hungria, 1939, p. 37).

8 Para Campos, vivia-se “num tempo cujo traço fundamental vem a ser, precisamente, o do progresso e do aperfeiçoamento da técnica em todas as suas modalidades” (Campos, 1939, p. 188).

adequada oferta das utilidades públicas era importante, não se podendo esperar que o mercado viesse a oferecê-las. Dessa forma, o Estado tinha o dever de organizá-las “de modo completo e eficiente” (Campos, 1943, p. 130). A liberdade econômica privada é, então, reduzida, pois “o que deve dominar a exploração de tais serviços [públicos] não é, apenas, o interesse dos acionistas, mas o espírito de serviço” (Campos, 1943, p. 130).

Campos mostrava-se preocupado com o fato de os serviços públicos serem regulados via contrato⁹, pois tal instrumento fixava os direitos e deveres do concessionário para um período de tempo demasiado longo, impondo a tarifa que perduraria por toda a sua duração (Campos, 1943, p. 130-131). Dessa forma, o contrato representaria, “para o concessionário, uma armadura inexpugnável, que o coloca quase totalmente a coberto de qualquer ingerência do Estado nos seus negócios” (Campos, 1943, p. 131). Ainda que o Estado reservasse para si os poderes de tutela e controle sobre os serviços prestados, tais faculdades não vinham sendo exercidas satisfatoriamente, o que precisaria ser alterado (Campos, 1943, p. 130).

O Estado deveria, portanto, intervir nesse setor econômico mediante um sistema de controle por comissões, seguindo o exemplo norte-americano. As tarifas não seriam mais fixadas a critério das concessionárias, recebendo proteção contratual. Elas seriam, ao contrário, definidas por comissões públicas, com base na própria lei que instituísse a nova forma de controle. Nessa situação, os Tribunais deveriam se abster de qualquer interferência nos preços estipulados, de escopo exclusivo dos técnicos (Campos, 1943, p. 145-146). Além disso, Campos propugnou a existência de uma comissão central para o setor elétrico, que deveria preparar o controle nacional dessa indústria, tida por ele como fundamental para o desenvolvimento econômico (Campos, 1943, p. 147).

Uma concepção restritiva para o conceito de liberdade já era encontrada em textos prévios de Campos – e também em textos de outros juristas¹⁰. Em parecer exarado em 1925, quando era deputado federal, ele externou suas preocupações com os contornos tidos como excessivamente liberais

9 A economia como “domínio exclusivo dos contratos” era uma “hipocrisia liberal” (Campos, 1938, p. 582).

10 Entre os juristas, o conceito restrito de liberdade não era de uso exclusivo de Campos. Nelson Hungria também nutria desconfianças em relação ao liberalismo, à economia de mercado e à livre concorrência. Ele reconhecia neles algum valor histórico, mas acreditava que seus fundamentos “já não se adaptam, no seu sentido absoluto, ao governo das sociedades modernas”. Isso não significava, todavia, apoio ao “socialismo ditatorial, que institue o ferrenho capitalismo do Estado e a rígida economia planificada”. A situação demandava uma solução intermediária: “O prudente intervencionismo do Poder Público”, que serviria para amoldar os interesses individuais ao interesse coletivo (Hungria, 1939, p. 38).

do direito de propriedade inscrito na Constituição. Mesmo que o texto constitucional dispusesse que a propriedade era garantida em sua plenitude, isso seria, na verdade, uma afirmação tão somente “concebida em termos geraes e abstractos” (Campos, 1934b, p. 48). Havia espaço para a conformação estatal da propriedade privada, visto que “o instrumento constitucional, pelas suas expressões syntheticas e genericas, reduz, simplificando-o, o vasto e diffuso quadro das relações humanas” (Campos, 1934b, p. 48).

A propriedade privada, cerne das atividades econômicas, deveria estar no âmbito de regulação do Poder Público¹¹. Ela não poderia fazer parte de uma ordem social que fosse “creação espontanea e natural do livre jogo das facultades individuaes, garantidas em toda a sua plenitude” (Campos, 1934b, p. 49). Campos apresenta, então, divergências com os postulados da economia política liberal, que determinavam que a alocação de recursos pelos agentes econômicos ocorreria com maior eficiência em um ambiente livre de coerção externa. Para ele, as novas funções do Estado, especialmente no início do século XX, demandavam uma ampliação da atuação pública no campo econômico.

A intervenção estatal era importante para que não se acabasse “entregando ao azar das combinações e dos entendimentos individuaes materia que interessa, de modo directo e immediato, a ordem e a paz sociaes” (Campos, 1934b, p. 50). O direito de propriedade era, portanto, um interesse particular em direta conexão com o interesse público. Assim, sua lacônica inserção constitucional não seria suficiente para afastá-lo de eventual regulação por parte do Estado. Em casos desse tipo, “o caráter público passa a predominar sobre o privado” (Campos, 1934b, p. 53), fazendo com que as relações econômicas não aconteçam em sistema de mercado, mas sob intervenção via regramento jurídico¹².

O contraconceito utilizado por Campos para caracterizar uma situação contrária à liberdade é o de “opressão”. Ele conta que “a locação de predios urbanos no Districto Federal se encontrava até annos atraz no regimen da liberdade e da concorrência” (Campos, 1934b, p. 54). Entretanto, as mudanças sociais e econômicas fizeram com que as transações imobiliárias deixassem de ser negócios eminentemente privados e adquirissem interes-

11 Isso deveria evitar a “liberdade liberticida da economia liberal” (Campos, 1938, p. 582).

12 “Assim, cabe ao Estado, no exercício do seu poder de polícia, a facultade de regular e condicionar o exercício dos direitos individuaes, tendo em vista resguardar e tutelar o interesse publico ligado ao exercicio de taes direitos.” (Campos, 1934b, p. 51)

se coletivo. Nos centros urbanos, com aumento da população sem correspondente incremento na área edificada, surgia uma tendência monopolista quanto à propriedade imóvel. Assim, a “liberdade de contracto passa a ser, effectivamente, um regimen de oppressão” (Campos, 1934b, p. 54). Em tal situação, há um “phantasma de liberdade, mascarando um regimen de exploração e de insupportavel oppressão economica” (Campos, 1934b, p. 55).

Campos também enxergava a liberdade como algo oposto aos conceitos de “ordem” e “autoridade”. No modelo corporativo de organização econômica, “a economia não é apenas uma ordem das coisas, mas uma ordem das pessoas, e por conseguinte e por definição uma ordem justa” (Campos, 1938, p. 582). A economia liberal compactuava com uma “liberdade liberticida”, que reconhecia “aos fortes o domínio sôbre os fracos” (Campos, 1938, p. 582). Dessa forma, era legítimo que o Poder Público restringisse o âmbito da liberdade para evitar que ela atuasse negativamente sobre outras liberdades, sejam elas de outros indivíduos ou da liberdade da coletividade, manifestada no sentimento de ordem¹³.

O regime das liberdades demandado pelo liberalismo era entendido, tanto no aspecto político quanto no econômico, como tendente à “indôle especulativa” (Campos, 1938, p. 581), às maquinações individuais e aos artifícios jurídicos, incompatível, portanto, com os projetos de governo e sociedade do Estado Novo. Segundo Campos, “a indôle especulativa não se compadece com a ordem ou com a autoridade” (Campos, 1938, p. 581), devendo ser extirpada. Tal supressão agia em várias frentes, desde os direitos individuais de propriedade até os contratos das concessionárias de serviços públicos, passando inclusive pelo direito penal (Hungria, 1939, p. 38). A liberdade, nessa concepção, era o que os ditames da ordem, da autoridade e da intervenção determinassem que fosse¹⁴.

13 “É o papel que exerce o Estado, intervindo no sentido de tutelar contra o uso abusivo da propriedade os grandes e complexos interesses da communhão, intimamente dependentes desse bem essencial á vida. É o que faz, circumscrevendo em limites razoaveis a liberdade individual, regulando o seu exercicio e condicionando-o ao interesse publico, a que ella não pôde sobrepôr-se. E, assim, de transacções reciprocas se recompõe e assegura a ordem e a harmonia [...]” (Campos, 1934b, p. 55)

14 Os contraconceitos utilizados por Nelson Hungria para contrapor-se ao conceito de liberdade são semelhantes aos usados por Campos. A liberdade só mantém seu sentido e proteção legal quando conformada “dentro dos limites do interesse geral ou do benefício do povo”. A autonomia individual fora do alcance do Estado redundaria “num regime de livre oppressão e livre obstáculo á normalidade e progresso da economia social”. A liberdade propugnada, então, é contrastada com o “feudalismo capitalístico”, com a “escravização dos fracos pelos fortes” e com a “opressão econômica”. O conceito de liberdade, portanto, só é positivo dentro de um contexto jurídico-político que permita sua própria limitação (Hungria, 1939, p. 38-40).

2 O CONCEITO AMPLO DE LIBERDADE

As concepções de Francisco Campos sobre a amplitude do conceito de liberdade parecem ter sido alteradas após seu afastamento do governo federal. Dedicando-se ao magistério e à advocacia privada, ele passou a representar os interesses de empresas que, por vezes, tinham suas atividades afetadas pela intervenção estatal na economia. Adaptando-se ao fim do Estado Novo e à ordem constitucional surgida em 1946, Campos pôde relativizar antigas posições favoráveis à ampliação da atuação do Estado, sobretudo do Executivo, sobre os direitos individuais. Ainda que possa ter feito isso menos por convicção do que por ter adotado um “liberalismo de parecerista” (Seelaender, 2013b, p. 516)¹⁵, a alteração conceitual permanece sendo notável.

Se antes o governo deveria atuar menos como agência política e mais como agência administrativa, reagindo rápida e tecnicamente às mudanças trazidas pela industrialização e pela economia de massa, agora era preciso que o Poder Público agisse com cautela, não violando as liberdades garantidas pelo Estado de Direito¹⁶. Consultado sobre a constitucionalidade de decreto do Executivo Federal, datado de março de 1952, que impunha condições – inversão de 20% dos lucros líquidos anuais no plantio de seringueiras – à distribuição de cotas de fornecimento de matéria-prima para as empresas produtoras de artefatos de borracha, Campos defendeu a redução do espaço de manobra do Executivo.

O ataque do jurista recaiu sobre o poder regulamentar da Administração. Como o art. 141 da Constituição, em seu § 2º, determinava que “ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1946), Campos viu aí uma vedação completa à interferência nos direitos de liberdade e de propriedade. Para ele, “a Constituição exclui da competência preceptiva ou regulamentar do Poder Executivo toda a matéria relativa à liberdade individual, que não poderá ser objeto de disposições ou de preceitos de caráter administrativo” (Campos, 1953,

15 “Após seu rompimento com Vargas, não foi difícil ao ultranacionalista teórico do autoritário Estado Novo transformar-se no advogado das liberdades públicas e no parecerista capaz de proteger contra a ingerência estatal empresas privadas brasileiras e estrangeiras. Em tais circunstâncias, o ataque ao discurso liberal tendia naturalmente a perder espaço – mesmo nos escritos de quem, anos antes, caçou dos supostos vestígios de liberalismo de Plínio Salgado, chefe da Ação Integralista Brasileira.” (Seelaender, 2013a, p. 9)

16 No Estado de Direito, “de acordo com o critério enunciado por Carl Schmitt, [...] a liberdade individual é em princípio ilimitada” (Campos, 1953, p. 73). Além disso, “é, assim, fora de dúvida que a Constituição de 1946 teve o propósito de relativizar o Estado, ou os poderes políticos, e de conferir aos direitos individuais um valor absoluto [...]” (Campos, 1956, p. 99).

p. 76). A definição do alcance, do conteúdo ou da forma do exercício do direito de liberdade seria reservada ao Parlamento, não ao Executivo¹⁷.

A Administração ficaria, assim, tolhida da ampla capacidade de ação com a qual contava no regime constitucional precedente. À liberdade contrapunha-se a ingerência, que só poderia existir quando consubstanciada em lei. Ao explicar que há instrumentos jurídicos dos quais somente o Legislativo pode dispor, Campos afirma que entre eles estão aqueles que “importem em criação de restrições à liberdade e à propriedade dos indivíduos. Tais matérias fogem inteiramente à competência da Administração, que sobre elas não poderá editar preceitos limitativos [...]” (Campos, 1953, p. 72). O conceito de propriedade aparece vinculado ao de liberdade, sugerindo a ampliação deste.

O Campos pós-Estado Novo também inseria o comércio no escopo do conceito de liberdade. Manifestando-se sobre a constitucionalidade dos monopólios municipais de abastecimento de carne, bem como da regulação local sobre os matadouros-frigoríficos, o jurista defendeu a redução das possibilidades de intervenção estatal nesse mercado – com uma argumentação extensível a outras atividades econômicas. Analisando novamente o § 2º do art. 141 da Constituição, ele concluiu que a expressão “em virtude de lei” referia-se unicamente à lei federal. Assim, as garantias constitucionais, entre as quais o direito de liberdade, não poderiam ser reguladas pelas legislações locais (Campos, 1961, p. 86; Campos, 1956, p. 154).

O art. 141 trazia garantias à liberdade, mas nada mencionava sobre o comércio. Isso não impediu que Campos imprimisse maior amplitude ao conceito de liberdade, de modo a salvaguardar os interesses de seu cliente. Dessa forma, ele enfatizou que “não há faculdades mais visceralmente ligadas ao comércio do que as relativas à liberdade e à propriedade” (Campos, 1961, p. 86). Sendo assim, o poder de regulação municipal restaria anulado: “Nada mais óbvio, portanto, do que a proposição de que tão somente o governo a que a Constituição imputa o poder de regular o exercício do direito à liberdade e à propriedade poderá, efetivamente, regular o comércio” (Campos, 1961, p. 86).

As relações comerciais passaram, então, a integrar o âmbito da liberdade individual. A intervenção municipal sobre elas seria uma forma de ingerência na própria liberdade, contrastando, portanto, com as restritivas posições estado-novistas que colocavam a regulação comercial entre as fer-

17 Posição que contrasta com a imagem antiparlamentar de Campos apresentada em Bonavides, 1979, p. xxvii.

ramentas para obtenção do bem comum. Já, na nova ordem jurídica, “embora se deva reconhecer aos governos locais um limitado poder de polícia sobre o comércio interno, tal poder não pode incidir sobre a substância das relações comerciais” (Campos, 1961, p. 88). Como as normas locais constriam os empreendimentos frigoríficos, era conveniente entender que, se não houvesse impedimento via lei federal, seria possível “gozar da liberdade de comércio” (Campos, 1961, p. 88).

A ditadura é apresentada por Campos como contraconceito da liberdade. Tendo que opinar acerca de uma alteração unilateral das tarifas de serviço público de iluminação por parte do poder concedente – no caso, o governo federal –, ele consignou que as novas obrigações impostas à concessionária eram uma “medida ditatorial em matéria de preços” (Campos, 1950, p. 371). Os termos do contrato de concessão referentes à equação econômico-financeira do negócio não se classificavam como cláusulas exorbitantes, sendo regidas pelo direito privado. Dessa forma, não poderiam ser alteradas sem que o equilíbrio da relação fosse restabelecido. Do contrário, “passaríamos de um regime de poderes limitados ao regime do poder absoluto” (Campos, 1950, p. 383).

O decreto que impôs a mudança tarifária expunha como um dos motivos da medida a “falta de elementos positivos que permitam, desde já, nova composição de tarifas” (Brasil, 1934). Essa admissão foi suficiente para que Campos encarasse as razões da União e a maneira pela qual a alteração foi efetuada como sendo “arbitrárias” (Campos, 1950, p. 373), caracterizando uma “mutilação do que [a concessionária] contratara com o Governo Federal” (Campos, 1950, p. 372). A crítica ao contrato como “armadura inexpugnável” (Campos, 1943, p. 131) da empresa frente ao Poder Público desaparece: agora a liberdade demanda não a intervenção do Estado, mas sua contenção, pois “estabeleceu-se, necessariamente, entre concedente e concessionário uma relação jurídica por ambos inviolável” (Campos, 1950, p. 375).

O liberalismo de Campos encampava também a defesa dos direitos adquiridos e dos atos jurídicos perfeitos. Uma empresa cliente de Campos, concessionária de serviço público de energia elétrica no Rio Grande do Norte, havia aplicado uma multa moratória a um cinema local, no valor de 10% sobre a quantia em atraso. O consumidor quitou o débito e a penalidade, tendo, tempos depois, ajuizado uma ação para reaver o que havia pago a título de multa. O tribunal potiguar julgou a demanda procedente, com fundamento na Lei de Usura. Campos se insurgiu contra a interpretação

da corte, mostrando a inaplicabilidade do referido diploma legal ao caso (Campos, 1944, p. 557).

Para Campos, a Lei de Usura era destinada aos empréstimos de dinheiro, não tendo sido feita para outros tipos de contrato, incluindo os de concessão de serviços públicos. Cada contrato possuía uma “função econômica distinta e inconfundível” (Campos, 1944, p. 558). A multa, portanto, poderia ser cobrada sem que tal ato configurasse alguma forma de vantagem usurária. A penalidade tinha por escopo assegurar a regularidade do serviço público e, assim, sua cobrança pelo concessionário era lícita. O parecer do jurista afirmava que “a decisão recorrida [do tribunal do Rio Grande do Norte] viola o direito adquirido e o ato jurídico perfeito” (Campos, 1944, p. 561), afetando a esfera de liberdade da empresa.

O conceito amplo de liberdade também marcava, em certos aspectos, as concepções econômicas de Campos, manifestadas mesmo no período em que era membro do governo federal. Ao lidar com a “justa retribuição do capital” que deveria compor as tarifas dos serviços públicos, ele afirmou que “em economia não há preço justo ou injusto, pois os preços do mercado não obedecem a critérios morais, senão a fatores de ordem econômica”¹⁸. Em função da liberdade dos agentes econômicos, o “mercado econômico é, essencialmente, dinâmico e a composição dos seus preços está em função de diversas variáveis” (Campos, 1943, p. 153). Isso deveria ser considerado na estipulação das tarifas, para que a Administração não exercesse um “poder arbitrário ou discricionário” (Campos, 1943, p. 156), nem uma “regulamentação opressiva, confiscatória, injusta ou inadequada” (Campos, 1943, p. 158).

O contraconceito de “poder” também é perceptível na obra de Campos. A oposição entre poder e liberdade teria sido adotada na Constituição de 1946 “não apenas de maneira tácita, mas de modo expresso, ou manifesta e declaradamente, pela ordem individualista ou pela ordem das liberdades” (Campos, 1956, p. 100). Tal ordem teria como norma de organização não “o poder, a autoridade, [...] mas, precisamente, a liberdade que [...] constitui a única força legítima de integração moral, política e econômica nas sociedades verdadeiramente livres” (Campos, 1956, p. 100). Sob o

18 Campos, 1943, p. 152. Para Campos, “a substituição do mecanismo espontâneo da formação dos preços pelo processo da sua fixação autoritária é, a toda evidência e escancaradamente, uma intervenção total na economia, ou a substituição da ordem liberal na sua totalidade pela ordem econômica regida por critérios estranhos à economia, ou pela ordem econômica autoritária, totalitária ou coletivista” (Campos, 1956, p. 101).

autoritarismo, “a força de integração social não é a liberdade, mas o poder” (Campos, 1956, p. 100).

CONCLUSÕES

As conclusões deste artigo, passando do registro filológico à história conceitual, são possíveis em razão de uma teoria da periodização. Na análise da obra de Francisco Campos, isso significou formular as especificidades temporais do conceito trabalhado, de modo a identificar as fontes que poderiam contê-lo e o momento de transição entre seus significados (Koselleck, 2002, p. 4-5). Assim, partiu-se da ideia de que, embora tenha ficado conhecido por suas posições restritivas à liberdade, Campos usou tal conceito de maneira distinta em períodos diferentes de sua carreira. O entusiasta do Estado Novo e do autoritarismo dava preferência, de fato, a um conceito restrito de liberdade. Já o “jurisconsulto adaptável” (Seelaender, 2013a, p. 11; Seelaender, 2013b, p. 521) da República Nova adotava, ainda que por conveniência profissional, contornos amplos ao referido conceito.

A disputa em torno das nomenclaturas reservadas às condições jurídicas, particularmente em relação àquelas revestidas de fortes conotações políticas, não se constitui de um debate asséptico ou desprovido de objetivos específicos. “Liberdade”, “intervenção”, “privação” ou “opressão” não são meras palavras aleatoriamente escolhidas para descrever as características de uma dada situação. Elas constituem conceitos, congregando vários elementos histórico-filológicos e sendo dotadas de maior ou menor grau de polissemia. Um conceito tem a capacidade de criar uma unidade de ação, não se prestando somente a indicá-la (Koselleck, 2006, p. 192).

A opção por um determinado conceito, portanto, gera reflexos no entendimento que se quer reservar a uma certa situação. “Liberdade” e “opressão” são conceitos distintos e que por si só marcam linhas divisórias profundas na realidade. A classificação de um estado de coisas como representante de uma condição de “liberdade” ou de “opressão” é suficiente para evidenciar o cunho positivo ou negativo que o narrador quer impingir a ele. Mesmo que os conceitos não carreguem uma valoração intrínseca, comportando contraconceitos distintos, a depender da ocasião histórica, eles podem ser – e frequentemente o são – vinculados a uma dada posição política. A investigação do historiador prescinde de eventual uso que a concepção encerrada em um conceito pode ter, ocupando-se de um passado histórico, sem necessário compromisso prático (Oakeshott, 2003, p. 86).

A análise dos escritos de Francisco Campos, tanto daqueles produzidos durante seu período como ministro do governo Vargas quanto dos textos elaborados após seu afastamento do círculo do poder, mostra como ele preencheu a moldura do conceito de “liberdade”. Antagonizando-o com os contraconceitos de “opressão”, “privação”, “intervenção” e “poder”, Campos fez uso do conceito para defender posições até mesmo contraditórias, a depender do momento histórico. Assim, a caracterização de situações idênticas, mesmo em casos concretos distintos, como sendo de “liberdade” ou de “opressão”, mostra um certo grau de maleabilidade do jurista e a insuficiência de caracterizá-lo unicamente como um pensador autoritário e antiliberal.

Portanto, as interpretações do pensamento de Campos que passaram à história, como a de que sua crença nos valores outorgados pelo Estado Novo em momento algum teria se mostrado “ambígua e hesitante”, tampouco marcada por “oportunismo e ductibilidade política”¹⁹, não resistem ao confronto com as fontes primárias. Os pareceres que emitiu no exercício da advocacia privada, após sua saída do governo Vargas, destoam, em boa medida, dos posicionamentos que construiu ao longo dos anos 1920 e 1930 e do primeiro lustro da década de 1940. Isso demonstra a fragilidade das análises tradicionais sobre Campos, baseadas em apenas uma fase de sua vasta produção teórica.

O mesmo se diga em relação a algumas das leituras mais recentes de Campos. Ora classificado como um “conservador autoritário-ditatorial” (Bueno, 2016, p. 27-29), ora definido essencialmente como um “antiliberal”²⁰, tais análises não enfrentam a capacidade de adaptação do jurista à mudança do contexto político operada na década de 1940. Com o fim do Estado Novo e o prestígio da democracia liberal após a Segunda Guerra Mundial, Campos se mostrará, ao menos até 1964, um defensor das garantias do Estado de Direito, sobretudo se elas pudessem ser esgrimidas em favor de seus clientes nos Tribunais.

Assim, sua trajetória intelectual demonstra que Campos foi um jurista complexo e sofisticado, permanecendo, ao longo da carreira, atento à utilidade política e profissional de suas teses. Dessa forma, classificá-lo simplesmente como um jurista autoritário e antiliberal é ignorar uma faceta

19 Ambas as expressões são de Bonavides, 1979 (vide nota 3).

20 Conforme a concepção de Santos, 2007 (vide nota 4).

importante de sua obra, a qual merece a devida compreensão pela história do pensamento jurídico nacional.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. Francisco Campos – O antiliberal. In: _____ (Org.). *Francisco Campos: discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. p. xii-xxix.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.
- _____. Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933. Declara nula qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil réis papel, e dá outras providências.
- _____. Decreto nº 27.703, de 5 de janeiro de 1934.
- _____. Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938. Define os crimes contra a economia popular sua guarda e seu emprego.
- _____. Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios.
- _____. Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil.
- _____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.
- _____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal.
- _____. Lei nº 38, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social.
- BUENO, Roberto. O autoritarismo brasileiro e as vias conservadoras em Francisco Campos, Oliveira Viana e o Estado Novo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 210, p. 25-41, abr./jun. 2016.
- CAMPOS, Francisco. A abolição da cláusula ouro. *Revista Forense*, Belo Horizonte, v. 62, n. 367, p. 227-237, jan. 1934a.
- _____. A reforma do processo civil. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 78, n. 430, p. 187-190, abr. 1939.
- _____. Carne verde – Monopólio municipal de abastecimento – Proibição constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 312, p. 84-91, out. 1961.
- _____. Concessão de serviço público – Alteração de tarifas por ato unilateral do poder concedente – Reajustamento da equação financeira do contrato – Pagamento em moeda estrangeira. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 132, n. 570, p. 371-383, nov. 1950.

- _____. Fixação das tarifas dos serviços públicos. In: _____. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 125-148.
- _____. Inconstitucionalidade da comissão central de preços. In: _____. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2 v., 1956. p. 57-103.
- _____. Lei de Usura – Concessões ou contratos para prestação de serviços públicos – Multa – Moratória. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 98, n. 490, p. 557-561, abr. 1944.
- _____. Lei e regulamento – Matéria reservada à competência do Poder Legislativo – Limites do poder regulamentar – Direitos e garantias individuais. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 146, n. 597-598, p. 69-77, mar./abr. 1953.
- _____. Lei estadual que regula o comércio do açúcar e limita a faculdade dos produtores de venderem diretamente o açúcar no interior do estado ou para fora do seu território. A quem cabe regular o comércio interno, o comércio interestadual e o comércio internacional. In: _____. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2 v., 1956. p. 151-161.
- _____. O direito de propriedade e suas limitações. In: _____. *Pareceres*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1934b. p. 47-58.
- _____. Seis meses de Estado Novo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 74, n. 418, p. 581-583, abr. 1938.
- _____. Serviços públicos concedidos – Regime da sua exploração e das suas tarifas. In: _____. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943. p. 149-171.
- HUNGRIA, Nelson. Os crimes contra a economia popular e o intervencionismo do Estado. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 79, n. 433, p. 37-40, jul. 1939.
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Contraponto, 2006.
- _____. On the need for theory in the discipline of history. In: _____. *The practice of conceptual history*. Stanford: Stanford University Press, 2002. p. 1-19.
- _____. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.
- LOSSO, Tiago Bahia. Francisco Campos e o Estado Novo: discurso e prática política (1920-1940). Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas. Campinas, 2000. 120 f.
- OAKESHOTT, Michael. Três ensaios sobre a história. In: _____. *Sobre a história e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Topbooks/Liberty Fund, 2003. p. 43-98.
- PINTO, Francisco Rogério Madeira. Francisco Campos e o cinismo constitucional. *Rejur – Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 2, n. 4, p. 39-66, jul./dez. 2018.

SANTOS, Rogério Dultra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 281-323, 2007.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A doutrina estrangeira e o jurista brasileiro: usos, estratégias e recriações. In: VESTENA, Carolina Alves; SIQUEIRA, Gustavo Silveira (Coord.). *Direito e experiências jurídicas*: temas de história do direito. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 3, 2013a. p. 1-17.

_____. Francisco Campos (1891-1968) – Uma releitura. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *As formas do direito*: ordem, razão e decisão (experiências jurídicas antes e depois da modernidade). Curitiba: Juruá, 2013b. p. 491-525.

SILVA, Ricardo Virgolino da. A ideologia do Estado autoritário no Brasil. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Campinas. Campinas, 1998. 332 f.

Sobre os autores:

Luís Fernando Massonetto | *E-mail*: lmassonetto@gmail.com
Professor de Direito Econômico/Faculdade de Direito da USP. Doutor.

Guilherme Ricken | *E-mail*: herr_ricken@msn.com
Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da USP.

Data de submissão: 17 de outubro de 2019.

Data do aceite: 1º de julho de 2020.