

A CONSTITUIÇÃO ESTADONOVISTA

*Benedicto Heloiz Nascimento**

A Constituição de 1937 consagrava e aprofundava o caráter nacionalista e o grau de intervenção do Estado na vida econômica estabelecido na Lei Fundamental imediatamente anterior. Por essa razão, ela também demonstrava maior preocupação com a adequação e aperfeiçoamento da máquina administrativa e órgãos técnicos de consultoria, ausculta e referenda a disposição do Executivo.

Dentro desse espírito, a Carta Magna outorgada pelos fundadores do Estado Novo estabelecia maior centralização de poder no Governo Federal, que de fato seria aumentada devido à continuação da prática de nomear interventores para os Governos dos Estados. Isso era permitido ao Presidente, enquanto não ocorresse a outorga das Constituições Estaduais, o que dependia da submissão da Carta Federal ao plebiscito que nunca ocorreu. Os interventores deveriam, por sua vez, designar os Prefeitos Municipais dos respectivos Estados, cabendo a ambos legislar em colaboração com o Departamento Administrativo (depois Conselho Administrativo), cujos membros (de 4 a 10) eram nomeados pelo Presidente da República. Tudo isso deveria ocorrer na falta dos respectivos órgãos legislativos que, como o federal, nunca foram instalados durante a vigência do Estado Novo, ficando o chefe da nação, assim como os interventores e prefeitos dentro de suas áreas de atuação, com o poder de emitir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União. O Departamento Administrativo deveria aprovar projetos de lei e de orçamento, fiscalizar a execução orçamentária, cuja confecção, a partir de 1943, seria atribuída ao Departamento do Serviço Público, à medida que fossem instalados. Tinha obrigação de representar, junto ao Ministério

* Prof. Assist. Doutor — Área de História do Brasil, IEB-USP.

da Justiça e Negócios Interiores ou ao Interventor, sobre irregularidades observadas, receber e informar os recursos contra os atos deste último ou do Prefeito, proceder a estudos a fim de propor modificações ou mesmo extinção de serviços e órgãos do Governo. Além disso, Estados e Municípios necessitavam de autorização do Presidente da República para abrir créditos suplementares antes do segundo ou especiais no decorrer do primeiro semestre. O Presidente precisava, ainda, aprovar os decretos-leis que dispusessem sobre vasta gama de matérias, praticamente amarrando firmemente toda a administração dos Estados e Municípios ao Governo Federal. (1)

A ordem social e econômica foi, também, na Constituição de 1937, tratada de maneira mais ampla e cuidadosa dentro de um quadro de nacionalismo político e econômico e maior preocupação com problemas de defesa, unidade, paz e estabilidade interna e desenvolvimento, acentuada pela própria instabilidade no quadro internacional que precedia a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A bitributação foi vedada, prevalecendo os impostos federais sobre os estaduais, enquanto que foram proibidos os impostos que gravassem a circulação de pessoas, mercadorias ou veículos entre Municípios e Estados. O Governo Federal também reservou para si a capacidade de legislar sobre a navegação de cabotagem, que só podia ser feita por navios nacionais, quando se referisse a mercadorias, e acerca de unificação e padronização dos estabelecimentos e instalações elétricas. (2)

O Conselho da Economia Nacional previsto no texto da Constituição nunca chegaria a ser instalado. Suas atribuições seriam amplas, indo da promoção da organização corporativa da economia nacional à emissão de parecer sobre todos os projetos de iniciativa do Governo ou do Legislativo que interessassem à produção brasileira. Ele deveria, também, promover inquéritos sobre as condições da economia do País com o fim de melhorar e aumentar a produção, além de preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas. (3) Desse modo, o Governo continuou a contar com o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado no fim do "governo provisório", porque a solução dos problemas de trocas internacionais exigia a ação do poder público. (4) A esse órgão cabia a coordenação de repartições estaduais

(1) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10/11/1937, artigos 27, 180 e 187.

Lei Orgânica dos Estados e Municípios (Decreto-lei 1.202, de 8/4/39), artigos 3, 5, 7; itens II, 13, 17, 31 e 32. Decreto-lei 5.511, de 21/5/43.

Conforme o artigo 32, do Decreto-lei 1.202/39, tinham sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-leis de Interventores ou Prefeitos que dispusessem, no todo ou em parte, sobre: bem-estar, ordem e segurança pública; comunicações e transportes; arrendamento, concessão ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca; escolas de grau secundário e superior; saúde pública e higiene do trabalho; fixação do efetivo de força policial, seu armamento e despesa de organização; medidas de polícia para proteção das plantas e dos rebanhos contra moléstia ou agentes nocivos; organizações públicas com o fim de conciliação extrajudiciária dos litígios; crédito agrícola; cooperativas entre agricultores; impostos ou taxas de qualquer espécie, desde que se tratasse de nova tributação ou majoração; divisão administrativa; distribuição dos impostos dos municípios; concessões de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros; poder, divisão e organização judiciária.

(2) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, art. 16, itens XII e XV, 24 e 25.

(3) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, arts. 57/63.

(4) Decreto 24.429, de 20/6/34.

e federais e das classes produtoras, promover aumento das exportações e do consumo interno da produção nacional. O Instituto Nacional de Estatística, juntamente com o referido Conselho, iria também ser de grande valia para a ação do Poder Executivo no período, superando, auxiliados pelo DASP e pelo Ministério do Trabalho, falhas porventura decorrentes da ausência do Conselho da Economia Nacional para a formulação e implemento da política econômica do Governo.⁽⁵⁾

A nova Carta indicava as bases para a criação de um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, para fazer o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, a fim de determinar modificações do ponto de vista da economia e eficiência, além de organizar o orçamento e fiscalizar a sua execução. Dessa maneira, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, que, com uma esfera de ação ampliada, sucedia o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que marcou, em 1936 (Lei 284, de 28/10/36), juntamente com a Comissão de Eficiência, implantada em cada Ministério, o início da racionalização do serviço público. Complementando essas iniciativas, a Constituição de 1937 determinava a organização do Estatuto dos Funcionários Públicos, que, entre outras normas, deveria estabelecer a do concurso de provas e títulos para a primeira investidura nos cargos de carreira e a estabilidade no emprego após dois anos do concurso ou dez de exercício em qualquer caso, renovando com ligeira modificação medida já fixada em 1934.⁽⁶⁾

A preocupação com a força de trabalho levou, ainda, o Governo a penetrar mais fundo na orientação e regulamentação da educação, ultrapassando a simples determinação da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, já constante da Constituição anterior. Ficou estabelecida a obrigação do Estado de assegurar às classes menos favorecidas o ensino pré-vocacional e profissional, através da fundação de instituições públicas de ensino em todos os graus. Ao mesmo tempo, "as indústrias e os sindicatos econômicos deveriam criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados."⁽⁷⁾

Naturalmente, o cuidado com a mão-de-obra ultrapassou o nível do seu aperfeiçoamento, tendo a nova carta reafirmado as medidas de proteção da legislação do trabalho surgida a partir da Revolução de 1930. O trabalho continuava com a proteção do Estado que garantia a existência e a aplicação da sua legislação específica, que deveria determinar a aplicação a todos os empregados representados pelas associações legalmente reconhecidas dos contratos coletivos. Contratos que não podiam ser rescindidos com a mudança de proprietário e, obrigatoriamente, deveriam estipular sua duração, importância e modalidade de salário, disciplina interior e horário de trabalho. Também deveria ser garantido o direito ao repouso aos domingos e feriados, fora a licença anual remunerada e a indenização proporcional ao tempo

(5) Wahrlich, B.M. de S. — Reforma Administrativa na Era de Vargas. FGV, RJ, 1983, pp. 60-61.

(6) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, arts. 67 e 156. Idem de 1934, art. 90, §§ 1.º e 2.º, art. 91. Schwartzman, S. — Estado Novo um Auto Retrato (Arquivo Gustavo Capanema). CPDOC FGV, RJ, 1983, p. 49.

Wahrlich, B.M. de S., op. cit., p. 104.

(7) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, art. 112, §§ 2.º e 3.º. Idem de 1937, arts. 129 e 130.

de serviço, no caso do trabalhador que não tivesse direito a estabilidade e fosse despedido sem justa causa. Ficou, ainda, estabelecido o direito ao salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador. O limite de trabalho diário deveria ser de oito horas, devendo o trabalho noturno ter uma retribuição superior, enquanto que ficava proibido o trabalho de menores de quatorze anos, o trabalho noturno para menores de dezesseis anos e o insalubre para as mulheres e menores de dezoito anos. Deveriam ser garantidos aos trabalhadores a assistência médica, o repouso das gestantes antes e após o parto, seguros de invalidez, acidentes de trabalho, vida e velhice.⁽⁸⁾

A liberdade de associação profissional era, de fato, eliminada, porque "só o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tinha direito de representação legal dos que participassem da categoria de produção para que foi constituído. Para dirimir conflitos oriundos das relações entre empregados e empregadores, regulados na legislação social, seria constituída a Justiça do Trabalho. Ao mesmo tempo eram proibidos a greve e o "lockout", devendo ser a economia da produção organizada em corporações, colocadas sob a proteção do Estado."⁽⁹⁾

Ao lado da proibição da usura, os crimes contra a economia popular foram equiparados àqueles contra o Estado, sendo ainda estabelecida que a regulamentação, fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão seriam feitas por lei a fim de conciliar o interesse coletivo com a remuneração justa do capital e as necessidades de expansão e melhoramento dos referidos serviços.⁽¹⁰⁾

O nacionalismo na Constituição manifestou-se na reserva de emprego para a mão-de-obra local e controle de empresas e setores vitais para a economia e segurança do país, numa preocupação que parece superar aquela da simples proteção do mercado para os produtos da terra.

Os estrangeiros, sociedades por ações ao portador não podiam ser proprietários de empresas jornalísticas, cujas direções, orientação intelectual, política e administrativa só podiam ser exercidas por brasileiros natos. A propriedade do solo e do subsolo continuariam separadas para efeito de aproveitamento industrial, que dependia de autorização federal, e só poderia ser concedida a brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros. Era reconhecida a independência de autorização para minas e quedas d'água já exploradas e utilizadas industrialmente na data da Constituição. Ao mesmo tempo, anunciava-se que "a lei regularia a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais, quedas d'água ou outras fontes de energia, indústrias básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação". Medidas que, em 1942, foram afrouxadas, concedendo-se ao Governo a possibilidade de "permitir o aproveitamento de quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica a empresas já operando no país e no setor, ou às que se organizassem como sociedades nacionais." Ai, constava, ainda, a obrigatoriedade da nacionalização dos bancos de depósitos e empresas de seguro, exigência que não chegaria a ser posta em prática devido à pressão do

(8) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, arts. 136 e 137.

(9) *idem*, arts. 138, 139 e 140.

(10) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 art. 141, 142 e 147.

capital e do Governo dos Estados Unidos da América, cada vez mais forte no correr do período. (11).

As empresas concessionárias de serviços públicos deveriam formar a sua administração com maioria dos brasileiros ou delegar a eles todos os poderes de gerência, enquanto que proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais assim como dois terços dos seus tripulantes deviam ser brasileiros natos. Estabeleceu-se, ainda, na Constituição que seria determinada a proporção (depois firmada, também, em dois terços) de empregados brasileiros a serem obrigatoriamente mantidos em qualquer empresa. Fechando o círculo, limitava-se o exercício das profissões liberais aos brasileiros, natos ou naturalizados, que tivessem prestado serviço militar no país, sendo que só os primeiros poderiam ter revalidados diplomas expedidos por estabelecimentos de ensino estrangeiros. (12)

Continuou-se a restringir a entrada, distribuição e fixação de imigrante no país, permanecendo a proibição, para a corrente imigratória de cada nação de exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados nos últimos cinquenta anos no Brasil. (13)

Todas essas normas e possibilidades de atuação do Governo no campo social e principalmente econômico eram auto-limitadas dentro do próprio texto constitucional. Ela podia ser imediata ou mediata, podendo limitar-se ao simples estímulo, avançar para o controle e mesmo atingir a gestão direta. Entretanto "a intervenção do Estado no domínio econômico só se legitimava para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de 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." (14)

Essa Constituição representava e consolidava uma continuidade com a Carta e o Regime imediatamente precedentes, aprofundando o nacionalismo e criando maiores possibilidades de intervenção do Governo na vida econômica do país, ao mesmo tempo que aumentava o

(11) idem art. 122 § 15 g; art. 143, 144 e 145.

Lei Constitucional n.º 6 de 13-5-42.

Decreto-lei 3182 de 09/04/41 prorrogava até 01/07/46 a autorização para os bancos de depósito cujo capital não pertencesse inteiramente a pessoas físicas de nacionalidade brasileira, funcionarem no Brasil.

"O presidente Vargas (ainda) assinou uma lei (decr-lei 3786 de 01/11/41) isentando bancos de propriedade de cidadãos das nações americanas de decreto-lei (3182) de 09/04/41. O efeito desta isenção foi especificamente de permitir ao National City Bank of New York de continuar suas operações lá."

"Isso resultou da visita de Pierson (presidente do Eximbank) ao Brasil, durante a qual ele disse aos funcionários brasileiros que os Estados Unidos queriam continuar com a ajuda econômica e financeira, mas naturalmente isso só poderia ser feito se o Brasil tivesse vontade de cooperar".

Carta de 26/09/41 de N. Rockefeller, coordenador do OCIAA (Office of the Coordinator for Inter-American Affairs) para Pierson, presidente do Eximbank. Citada in Green, D. The Containment of Latin America Quadrangle Books. Chicago 1971 pp. 313/314.

(12) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937, art. 146, 149, 150 e 153. decreto-lei 1843 de 7/12/39.

(13) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 art. 151.

Estabeleceu-se, também (art. 152) que a lei nacional deveria regular a sucessão de bens de estrangeiros em benefício do cônjuge brasileiro e filhos do casal, sempre que não lhes fosse mais favorável o estatuto do "de cujus".

(14) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 art. 135.

poder e a margem de manobra do Executivo. Ela marcou igualmente o ponto mais baixo do prestígio e força das oligarquias regionais e grupos estrangeiros não assimilados, por ter permitido que fosse decretada a extinção de todos os partidos políticos, anulada a hegemonia dos grandes estados e restringidas as atividades de estrangeiros. Para estes últimos foi proibida a atividade política, enquanto suas organizações, que não podiam receber seus filhos brasileiros, nem contribuições de governos alienígenas, deviam limitar-se a atividades culturais e beneficentes, tendo, então, sido iniciada campanha de nacionalização de seus núcleos enquistados no território brasileiro. (15)

Procurou-se adaptar ao meio nacional descendentes de estrangeiros, através de um esforço conjunto e coordenado de diversos ministérios e órgãos federais. Isso deveria ser obtido pelo ensino e uso da língua nacional, cultivo da história do Brasil, incorporação em associações de caráter patriótico e outros meios que possibilitassem a formação de uma consciência comum.

Para atingir esse objetivo, o Governo deveria subvencionar e promover a criação de escolas nas regiões onde preponderassem descendentes de estrangeiros, orientando o preparo e o recrutamento dos seus professores, estimular a fundação de organizações patrióticas, exercer vigilância sobre o ensino de línguas e da história e geografia do Brasil. O Ministério do Trabalho exigiria que, nos núcleos coloniais, fosse observada a porcentagem legal de brasileiros em quaisquer estabelecimentos, enquanto que famílias "brasileiras" seriam localizadas nas zonas em que houvesse aglomeração de descendentes de estrangeiros, sendo que qualquer núcleo colonial devia ter um mínimo de 30% de brasileiros e um máximo de 25% de cada nacionalidade estrangeira. O Exército procederia à incorporação em suas fileiras do maior número possível de filhos de estrangeiros, preferentemente em corpos de tropa aquartelados fora da região em que habitassem. Ao Conselho de Imigração e Colonização caberia evitar a aglomeração de imigrantes da mesma origem num único Estado ou região, além de defender as propriedades brasileiras, situadas nas zonas coloniais da absorção por estrangeiros. Nenhuma escola poderia ser dirigida por estrangeiros, exceto os casos expressamente permitidos em lei e institutos mantidos por congregações religiosas, mantidos em todos os países, sem relação alguma com qualquer nacionalidade. O uso de língua estrangeira foi restringido, ficando proibido nas repartições públicas, no recinto das casernas e durante o serviço militar, ao mesmo tempo que as prédicas religiosas deveriam ser feitas em língua nacional, devendo os governos estaduais, auxiliados pelo federal, organizar pequenas bibliotecas de livros nacionais nos centros de aglomeração de estrangeiros. As denominações de núcleos, centros ou colônias e de estabelecimentos comerciais não poderiam ser em idioma estrangeiro, enquanto que os livros e o ensino ministrado nas escolas rurais deviam ser em português, ficando proibido, nesses estabelecimentos, ensinar idioma estrangeiro a menores de quatorze anos. A publicação de quaisquer livros, folhetos, revistas, jornais e boletins em

(15) Hilton, S.E. O Brasil e as Grandes Potências. Civilização Brasileira R.J. 1977 pp. 268/271.
Frishauer, P. Presidente Vargas. Cia. Editora Nacional S.P. 1943 p. 344
Queiroz Júnior, J. Memórias sobre Getúlio. Editorial Copac R.J. 1957 p. 75
Decreto-lei 383 de 18-4-38

língua estrangeira ficou sujeita à autorização e registro prévio no Ministério da Justiça, consultado o Conselho de Imigração e Colonização, tratando-se de zonas rurais. A apreciação do mérito dos pedidos caberia ao Governo, devendo o Conselho considerar a necessidade de impedir o cultivo demasiadamente vivo da língua, de tradições e costumes estrangeiros em determinada zona. (16)

Essa maneira de induzir os imigrantes e seus descendentes a integrarem-se na sociedade brasileira iria subsistir praticamente até o fim do regime. (17) Somente nos últimos dias de sua existência é que a legislação seria alterada, deixando simplesmente, quase todas restrições e regulamentações descritas acima, de constar no novo texto legal, sob a justificativa de que, terminada a guerra, era necessário imprimir nova orientação à política imigratória. (18) Constatação que confirmaria a suspeita de que o Estado Novo já havia começado a morrer muito antes da queda de Vargas, porventura com a primeira tomada de posição mais nítida em favor de um dos beligerantes. Ele talvez tenha sido, antes de tudo, mais uma resposta à situação conjuntural gerada pela proximidade de conflito mundial e conseqüente necessidade de defesa nacional, que não resistiu, passado o perigo da crise, à falta de coesão interna e a pressão externa do liberalismo e dos interesses do Mundo Central.

Foram dissolvidos, ainda em 1937, todos os partidos políticos, suas organizações auxiliares e milícias cívicas, além de vedado o uso de uniformes estandartes e outros símbolos dessas entidades. (19) Organizações que, na concepção de Vargas: "nada exprimiam ideologicamente, mantendo-se à sombra de ambições pessoais ou de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despojos e nas combinações oportunistas em torno de objetivos subalternos." (20)

(16) Decretos-leis 406 de 4/5/38, 3010 de 20/8/38 e 1545 de 25/8/39

(17) A crescente migração interna, principalmente aquela do Nordeste para os Estados do sul e a intensificação da urbanização, também tiveram um papel importante no processo de integração cultural e maior homogeneização da população brasileira, que continua até hoje forçando barreiras, facilitando o contacto, proporcionando uma maior integração étnico-cultural dos habitantes do país.

(18) Decreto-lei 7967 de 18/09/45

(19) Decreto-lei 37 de 02/12/37

(20) Vargas, G. A Nova Política do Brasil V — O Estado Novo. Livraria José Olympio Editora R.J. 1938, p. 20

(21) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 art. 2, 178, 180, 186 e 187

De acordo com a nova Constituição (art. 46,47 e 50) os deputados da Câmara seriam eleitos de maneira indireta pelos Vereadores das Câmaras Municipais mais, em cada município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto, juntamente com os respectivos Vereadores, cada Estado constituindo uma circunscrição eleitoral. O Conselho Federal (que substituiu o Senado) seria composto por representantes dos estados, eleitos por suas Assembléias Legislativas mais dez membros nomeados pelo Presidente da República. Devemos, ainda, notar que a nova constituição, considerada autoritária, eliminava a figura dos "deputados das profissões" instituída pela Carta Magna democrática de 1934.

O "estado de emergência" (art. 166, 167 e 168 da Constituição de 10/11/37) podia ser declarado quando existisse ameaça ou iminência de perturbações internas. Durante sua vigência, que não sofria restrições ou limitações, o Presidente podia estabelecer; detenção, desterro para outros pontos do país ou residência forçada em determinadas localidades, com privação de liberdade de ir e vir; censura de todas as comunicações, inclusive de correspondência; suspensão da liberdade de reunião; busca e apreensão em domicílio.

O Senado, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidos, devendo, as novas eleições, serem marcadas pelo Presidente da República depois de realizado o plebiscito a que a nova Constituição seria submetida, mas que nunca se realizou, tendo o Presidente acabado por legislar através de decretos-leis. Dessa maneira e, como no próprio texto constitucional foi declarado o "estado de emergência" em todo o país, tivemos nesse período um Governo de Executivo forte dotado de grande poder na medida do desaparecimento, de fato, do Legislativo e da concentração do poder no Governo da República. ⁽²¹⁾ Restava apenas, no texto da Carta Magna, a declaração formal de República Federativa, onde até os símbolos estaduais tinham sido proibidos.