

# O FEDERALISMO BRASILEIRO

HARVEY WALKER

*Prof. de Administração Pública na  
Universidade de Ohio.*

(Trad. de CLEANTHO DE PAIVA LEITE).

"State Government", órgão do "Council of State Governments", de Chicago, iniciou uma série de artigos a respeito dos problemas do federalismo em diversos países. O presente artigo, do Prof. Harvey Walker, dedicado ao Brasil, foi publicado no número de março deste ano, da referida publicação.

O autor de "Public Administration in the United States" viveu algum tempo em nosso país, como oficial do exército norte-americano, e esteve no Rio em fins de 1943, durante cerca de uma quinzena, pronunciando nessa ocasião duas conferências no D.A.S.P. Participou também, com os Professores Hahnemann Guimarães, Filadelfo Azevedo, Oscar Saraiva e com o Técnico de Administração L. V. Belfort de Ouro Preto, de uma "round-table" dedicada ao estudo dos processos de legislação na estrutura da Constituição de 1937. Participou, ainda, com alguns altos funcionários brasileiros, de outra discussão à mesa redonda, na qual foram debatidos os problemas de pessoal no serviço público. Todo esse material foi por nós divulgado, em nossas edições de dezembro de 1943, janeiro, março e abril de 1944.

Voltando aos Estados Unidos, o Prof. Harvey Walker continuou interessado no estudo da nossa realidade de política e administrativa, o que é testemunhado pelo estudo que publicamos agora.

OS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL iniciaram sua vida como república federal em 1891, com a aprovação da primeira Constituição republicana que se seguiu ao fim do Império e à abdicação do Imperador D. Pedro II, em 1889.

A partir de 1930, o povo e o governo do Brasil têm atravessado um período de difícil reajustamento social e governamental, que resultou numa revolução vitoriosa e duas novas constituições, uma em 1934 e outra em 1937. Esta última constitui o fundamento jurídico da administração brasileira de hoje e, quando não houver outra indicação, é à Constituição de 1937 que me quero referir neste artigo.

## EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Em virtude da Constituição de 1891, as províncias do Império foram transformadas nos atuais

Estados da União Federal. O Império era um estado unitário e as províncias eram simples distritos administrativos que possuíam apenas os poderes que lhes tinham sido delegados pelo Governo Imperial. O Rio de Janeiro, capital do país, constituía uma área municipal neutra, a qual deu nascimento ao primeiro Distrito Federal. A Constituição de 1891 também reservou um segundo "distrito federal" no interior do país, no atual Estado de Goiás, no qual poderia ser futuramente construída a capital federal. Aquela área de 1.167 km<sup>2</sup> se tornaria um estado, quando a capital fôsse transferida para essa última região.

No momento, o Brasil tem 20 estados, 7 territórios e 1 Distrito Federal. Os 20 estados são: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Os 7 territórios são: Acre, Amapá, Fernando de Noronha, Guaporé, Iguaçú, Ponta Porã e Rio Branco.

O Acre é um território desde a sua aquisição da Bolívia em 1903. Fernando de Noronha foi desmembrado do Estado de Pernambuco e transformado num território federal em 1942. Todos os outros 5 territórios foram criados por decreto presidencial em 1943. Com exceção do Acre, todos os territórios são constituídos de áreas desmembradas dos Estados já existentes. Todos eles se acham situados ao longo da fronteira do país com os outros países sul-americanos, exceto Fernando de Noronha, que é uma ilha situada a cerca de 200 milhas a leste do ponto mais oriental do Brasil continental, no Oceano Atlântico. O Amapá guarda a fronteira com as Guianas Francesa e Holandesa; o Rio Branco com a Guiana Inglesa e a Venezuela; o Acre e Guaporé com a Bolívia; Ponta Porã com o Paraguai, e Iguaçú está na fronteira com a Argentina.

Esses novos Territórios foram criados com o propósito declarado de promover a defesa nacional e facilitar a exploração dos seus recursos naturais.

O fato de que os Territórios possam ser criados com desmembramento de partes dos estados e por ação exclusiva do Governo federal, constitui uma das mais importantes diferenças entre o sistema federal brasileiro e o nosso. Nos Estados Unidos, a integridade territorial dos Estados é garantida pela Constituição e seus limites só poderão ser modificados com o consentimento das legislaturas dos estados interessados assim como do Congresso nacional. No Brasil, de acordo com a Constituição atual, o Governo federal pode não somente adquirir território por meio de compra ou outra forma qualquer, como também pode transformar temporariamente qualquer Estado ou parte dele num território (artigo 8.º) e pode subseqüentemente elevar tal território à categoria de Estado (artigo 4.º).

#### PREDOMINÂNCIA DO PODER CENTRAL

As disposições da Constituição relativas aos poderes do Governo federal e dos Estados mostram ainda mais a posição de subordinação em que se acham as unidades da federação. Além do poder exclusivo de legislar para o Distrito Federal (que é idêntico ao direito que tem o nosso Congresso em relação ao Distrito de Columbia), o Governo nacional brasileiro tem poderes privativos, de acordo com o art. 15 da Constituição, quanto às seguintes matérias :

- 1) manter relações internacionais com potências estrangeiras e celebrar tratados;
- 2) declarar a guerra e fazer a paz;
- 3) determinar os limites do território nacional;
- 4) organizar a defesa externa do país;
- 5) autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material de guerra;
- 6) manter serviços postais;
- 7) explorar serviços públicos ou concedê-los a entidades privadas;
- 8) criar e manter serviços de alfândega;
- 9) estabelecer as bases da educação nacional;
- 10) realizar o recenseamento geral;
- 11) conceder anistia.

Os assuntos vedados ao Governo federal pela Constituição são : 1) criar distinções entre os brasileiros natos; 2) estabelecer desigualdades entre os Estados e municípios; 3) subvencionar ou manter cultos religiosos ou interferir no livre exercício da religião; e 4) cobrar taxas que não sejam uniformes para todo o território nacional.

O Governo federal tem igualmente um amplo poder privativo para legislar sobre diversas matérias, de acordo com o art. 16 da Constituição. Entre as matérias reservadas à competência exclusiva da União figuram : limites; defesa nacional; naturalização; entrada e saída de estrangeiros; imigração; expulsão e permanência de estrangeiros no território nacional; finanças, moeda; pesos e medidas; monopólios; comunicações e comércio interestadual e para o exterior; navegação de cabotagem; polícia marítima, direito civil; comercial, penal, aéreo e do trabalho; regulamentação e fiscalização das companhias de seguro; marcas e patentes etc. Finalmente, todas as rendas das alfândegas, impostos de consumo, taxas sobre transferência de fundos para o estrangeiro, e taxas sobre atos oficiais regulados por lei federal, são reservados para uso exclusivo do Governo federal. As taxas de serviços públicos mantidos pela União são também arrecadadas com esse fim.

A Constituição permite a fusão, divisão ou desmembramento de Estados para anexação a outros Estados ou para formar novos Estados com o consentimento das assembleias legislativas estaduais respectivas e do parlamento nacional. O Presidente da República pode submeter tais propostas a um plebiscito das populações interessadas. São expressamente proibidas as barreiras alfandegárias e outros impedimentos ao comércio interestadual. Este dispositivo é uma sugestão para a solução do nosso problema das barreiras ao comércio entre os Estados.

Os Estados podem adotar Constituições próprias, desde que não estejam em conflito com a Constituição nacional. Podem organizar serviços de interesse local, legislar com ou sem aprovação do governo federal com o fim de suprir as deficiências das leis federais e atender às peculiaridades locais; criar impostos sobre a propriedade territorial rural, sobre transferência de propriedade, vendas e consignações, exportação de seus produtos e sobre as indústrias e profissões; arrecadar

taxas pela prestação de serviços públicos estaduais. Entre as proibições fixadas para os Estados e para o Distrito Federal está a de realizar empréstimos de dinheiro sem a aprovação prévia do Conselho Federal. Tudo isto mostra que, apesar de possuírem os Estados os poderes residuais e implícitos de acôrdo com a Constituição brasileira, êles ficaram definidamente restritos aos assuntos de interêsse local.

#### MODIFICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS ÚLTIMOS ANOS

A Constituição de 1937 estabeleceu, de forma bem definida, a supremacia do executivo sôbre os demais poderes do govêrno. Em 1938, no exercício da autoridade que lhe fôra conferida por êsse documento, o Presidente da República dissolveu o Congresso, em vista das circunstâncias decorrentes da situação européia (1). Desde então, êle tem governado o país por meio de decretos presidenciais (2). Êsses decretos são expedidos de acôrdo com os membros do gabinete mais relacionados com o assunto, e comumente recebem a assinatura, não sômente do Presidente, como também da maioria dos ministros.

Um dos primeiros decretos-leis do atual regime foi um de 1939 criando governos para os Estados e municipalidades do país (3). Como não tem havido oportunidade, dentro do regime da Constituição de 1937, para a promulgação de constituições estaduais, esta lei orgânica se aplica a todos os Estados. Os interventores, nomeados pelo Presidente da República, substituíram os governadores que eram escolhidos por meio de eleição; as assembléias estaduais foram dissolvidas e os interventores passaram a governar os Estados por meio de decretos, de acôrdo com o modelo fede-

ral. Os conselhos municipais foram uniformemente dissolvidos por decretos dos interventores, tendo sido nomeados prefeitos em substituição dos antigos chefes dos executivos locais eleitos pela população de cada município. Até hoje continua a funcionar êsse regime altamente centralizado, do tipo executivo. Entretanto, o Presidente Vargas prometeu que, logo tenha passado a situação de emergência nacional, serão realizadas eleições e restabelecidas as instituições democráticas.

O Brasil sofreu muito com o fato de que, embora houvesse um excesso de instituições democráticas, na realidade, havia pouca democracia. A Constituição de 1891 foi francamente calcada na dos Estados Unidos. Mas não se pode esperar que um povo pouco instruído obtenha sucesso com instituições feitas para uma democracia extensamente alfabetizada. A taxa de analfabetismo antes de Vargas era alarmante. As estimativas falam em cêrca de 70 %. Sempre houve um certo grupo realmente culto : as famílias ricas e poderosas que governavam o país. Mas, até o govêrno de Vargas, as massas tinham pouco contato com as escolas, exceto no sul e nas grandes cidades. Pela primeira vez na história do Brasil se está fazendo um esforço real no sentido de estender a educação às camadas populares. Talvez, com mais alguns anos, o povo possa participar do processo de eleições por meio de *ballot* (4).

#### O D. A. S. P.

A Revolução de 1930, por meio da qual o Presidente Vargas chegou ao poder, foi uma revolta

(1) Há um equívoco do autor. A dissolução do Congresso consta das próprias disposições transitórias da Carta de 1937, e os motivos invocados para outorga da Constituição foram de ordem nacional e não relacionadas diretamente com a situação européia. (*N. do T.*).

(2) Os "decretos presidenciais" são os decretos-leis da nossa terminologia jurídica. (*N. do T.*).

(3) O decreto-lei a que se refere o Prof. Harvey Walker é o 1.202, de 8 de abril de 1939. Não houve, porém, criação de governos estaduais e municipais, mas apenas uma regulamentação do regime de intervenção federal previsto no art. 176, parágrafo único da Carta de 1937 e pôsto em execução pelo govêrno imediatamente após o 10 de novembro, com a nomeação dos interventores (*N. do T.*).

(4) O *ballot* é o nome dado a um determinado processo de realização das eleições, de origem australiana, e introduzido, em 1888, nos Estados Unidos. O *ballot* é, de fato, o nome dado à cédula oficial onde se acham impressos os nomes de todos os candidatos inscritos legalmente para as eleições pelos diferentes partidos. O eleitor, por ocasião da votação, recebe a cédula, dirige-se ao gabinete secreto e ali marca os nomes de sua preferência, colocando-a depois na urna que se acha na mesa da eleição. Há duas espécies de *ballot* nos Estados Unidos : o *ballot* de Indiana e o *ballot* de Massachusetts. No primeiro (adotado por 31 Estados), a cédula contém uma coluna para cada partido, encimada com o emblema partidário, e na qual estão os nomes de todos os candidatos apresentados pela agremiação para os diferentes cargos; o eleitor assinala os nomes de seu agrado; ou, se quiser votar na chapa cerrada do partido, basta assinalar o lugar onde está o emblema. No *ballot* de Massachusetts (adotado em 16 Estados), há uma coluna para cada cargo a ser preenchido; na coluna estão os nomes dos candidatos dos diferentes partidos, com a indicação, ao lado, da agremiação a que pertencem (*N. do T.*).

da nova e crescente classe média contra o controle da aristocracia. Mesmo depois da queda do Império a aristocracia tinha persistido e trouxera para a administração todos os males do controle oligárquico. Era tremenda a influência do nepotismo e do favoritismo nas nomeações para os cargos públicos; os contratos do governo eram concedidos aos favoritos do poder; a desonestidade campeava no governo e as normas financeiras deixavam muito a desejar.

Vargas mudou tudo isso. Em 1938, depois de algumas reformas gradativas, foi expedido um decreto-lei criando um Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) como um órgão de *staff* do Presidente. As suas funções compreendem, entre outras, a supervisão e o controle da organização e do funcionamento de toda a administração, tudo quando diz respeito ao pessoal, desde o recrutamento à aposentadoria, compras e orçamento. A criação de uma nova carreira no serviço público — a de técnico de administração — fez com que o novo órgão contasse com profissionais realmente especializados. Para o quadro inicial a escolha recaiu em funcionários jovens, porém com experiência nos ministérios já existentes. Muitos deles foram enviados aos Estados Unidos para estudar os nossos métodos.

Como no Brasil não há um ensino de administração pública em nível universitário, foram criados, no Rio de Janeiro, cursos destinados à preparação prévia dos candidatos à carreira de técnico, assim como para outros objetivos do treinamento do pessoal. Esse trabalho tem conseguido um sucesso notável sob a direção do Dr. Mário de Brito.

O Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., está profundamente interessado na administração pública dos Estados Unidos e convidou vários professores e especialistas deste país para auxiliá-lo no aperfeiçoamento da organização e dos métodos de sua repartição.

Muitos dos chefes de seção e divisões do D.A.S.P. completaram os seus estudos em nosso país. Esses funcionários, jovens e dotados de senso prático, demonstraram uma capacidade notável para

selecionar o que há de bom na nossa administração e rejeitar o que é deficiente ou inadequado às suas necessidades. Como resultado disso, a organização do D.A.S.P., em alguns aspectos importantes, está bem à frente das melhores práticas deste país. Chegou a hora de começarmos a estudar os progressos do Brasil como um esquema para a ação futura a ser desenvolvida nos nossos Estados Unidos.

Essa repartição federal destinada ao aperfeiçoamento da administração tem tido uma influência considerável nos governos estaduais. Em quase todas as regiões do país, foram feitos estudos relacionados com a reorganização da estrutura administrativa dos Estados. Muitos deles criaram órgãos de administração geral, com o nome de departamentos do serviço público, para exercer, nos Estados, funções semelhantes às que o D.A.S.P. desempenha na esfera federal.

\*

\* \*

Resumindo, pode-se dizer que, no atual momento, o federalismo no Brasil está adormecido. Para todos os efeitos, os Estados Unidos do Brasil são um país unitário. Mas, há todas as razões para acreditar que, quando forem reestabelecidas as eleições democráticas, o federalismo, mais uma vez, adquirirá sentido. E' difícil saber, entretanto, se os Estados terão então poderes importantes e autônomos, ou se eles serão sobretudo meras unidades administrativas para o exercício de funções federais que lhes forem delegadas. O que é certo, porém, é que, se não for modificada a Constituição de 1937, eles não possuirão jamais a autonomia e o vigor de que gozam em nosso país. Além disso, segundo a opinião de muitas pessoas em nosso país, estamos caminhando na direção que hoje é representada pelo Brasil: o poder central tratará de todos os assuntos de importância nacional e terá direito de vida e de morte sobre os Estados. Talvez o Brasil nos dê uma antecipação do que podemos esperar no século vindouro, quando a centralização federal tiver atingido o seu extremo lógico e nós nos houvermos transformado num Estado unitário.