

HISTÓRIA DO DIREITO

Era Vargas

Estado de direito e direito administrativo no governo provisório

Vargas Era

State and Administrative Law in the Provisional Government

Mamede Said Maia Filho¹

¹ Universidade de Brasília

RESUMO

O presente artigo busca demonstrar a intensa atividade legislativa desenvolvida pelo Governo Provisório de Vargas (1930-1934) em prol de um projeto nacionalista e modernizador, traço mais representativo da Revolução de 30, que levou o Estado brasileiro a atuar nos mais diversos setores da vida pública, fortalecendo sobremaneira o papel do Poder Executivo. Apresenta, ainda, os instrumentos inovadores que marcaram a Administração Pública, assim como o desenvolvimento que caracterizou o direito administrativo naquele período histórico para concluir que o modelo de Estado que possuímos encontra raízes no arcabouço jurídico surgido durante o Governo Provisório, cujas linhas mestras moldam o sistema administrativo que ainda hoje prevalece.

Keywords: Revolução de 1930, Governo Provisório, Intervencionismo estatal, Modernização da Administração Pública.

ABSTRACT

This article discusses the legal activity developed by the Vargas Provisional Government (1930-1934) for the sake of a nationalist and modernizing project, the most representative trait of the Revolution of 1930, which made the Brazilian State act in the most diverse sectors of public affairs, exceedingly strengthening the role of the Executive Branch. It also presents the innovative instruments which defined the Public Administration, as well as the development which characterized the administrative law in that historic period in order to conclude that the State model we have today has its roots in the legal framework which came up during the Provisional Government, whose guidelines shape the administrative system that still exists.

Palavras-chave: Revolution of 1930, Provisional Government, State Intervention, Modernization of Public Administration.

Introdução

A Revolução de 1930 deixou um notável legado para a ordem jurídica brasileira, em particular no que se refere ao surgimento de um direito administrativo autônomo, na esteira da adoção de elementos de racionalização e profissionalização da Administração Pública. As mudanças que o movimento revolucionário promoveu no aparato estatal respondem pelo surgimento do Brasil moderno, tendo sido a partir da década de 30 que o direito administrativo brasileiro experimentou sua maior evolução, fruto do processo de fortalecimento da estrutura estatal e da necessidade de normatização das novas funções de governo.

As inovações mais significativas se deram durante o período do Governo Provisório (1930-1934), com a Constituição de 1934 consagrando as mudanças que o novo regime logo se apressou em promover. Fiel ao ideário do movimento, o texto constitucional previa expressamente a extensão da atividade do Estado no âmbito socioeconômico², tendo sido a primeira Constituição brasileira a dispor de um título inteiramente dedicado à ordem econômica e social (Título IV). Como assinala Bonavides (1991, p. 325), foi a Carta que fez surgir o Estado Social brasileiro, na busca de superação das premissas que o Estado Liberal abstencionista gerou na ordem social e econômica.

O advento do paradigma do *Welfare State* levava o Estado a ampliar consideravelmente seu raio de ação. Em diversos países, desde o século XIX, houve uma ampliação da atuação estatal “para proteger a economia interna, regular seu funcionamento, administrar a luta de classes e exercer controle social” (SEELAENDER, 2021, p. 168). Nesse contexto, o incremento da burocracia do Estado moderno e a ampliação de sua atuação administrativa, gerando mudanças na vida social, levaram ao surgimento de uma grande massa de novas normas, impulsionando “uma refuncionalização do Direito Administrativo vigente, alterando-o para servir a um Estado interventor cada vez mais presente e visível” (SEELAENDER, 2021, p. 168).

No Brasil, o direito administrativo que vigorava no período do Império e da República Velha, como observa Guandalini Junior (2016, p. 250), ressentia-se da inexistência – ou da existência ainda muito incipiente – de uma estrutura administrativa burocrática que possibilitasse a manifestação da vontade do Estado como ente regulador da vida social. Nesse diapasão, o direito administrativo “atuou essencialmente como elemento de fundação e estruturação do Estado brasileiro, desempenhando uma função acessória ao direito constitucional” (GUANDALINI JUNIOR, 2016, p. 252). Diferente do papel específico que desempenhava na Europa, de organizar juridicamente o exercício do recém-criado poder administrativo.

A Proclamação da República, em 1889, proporcionara a organização de uma incipiente estrutura administrativa que se regia, em grande medida, por normas de direito privado. O que prevalecia era uma lógica estatal mínima, na qual a presença do Poder Público só se fazia sentir

² Afora a referência ao bem-estar social e econômico em seu Preâmbulo, a Constituição de 1934 dispunha, no art. 121, que “a lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País”. No art. 138, a, estabelecia ser incumbência da União, dos estados e dos municípios “assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar”.

de forma pontual e assessória³. Foi com a Revolução de 1930 que se criou, no Brasil, uma Administração Pública institucionalizada e um direito administrativo autônomo, que foi aos poucos se desprendendo da influência dos princípios do *common law* que caracterizaram o Direito na Primeira República⁴ até se firmar tomando como modelo básico o direito administrativo francês. Essa influência se fez mais evidente no que se refere à teoria dos atos administrativos, ao atributo da autoexecutoriedade, à responsabilidade civil do Estado, ao conceito de serviço público e às prerrogativas da Administração, mediante as quais lhe foi atribuído um regime jurídico próprio, derogatório e exorbitante das normas de direito comum (DI PIETRO, 2007, p. 7).

Representando o ápice desse processo, a Constituição de 1934, sob a influência da Constituição de Weimar de 1919 e da Constituição espanhola de 1931⁵, consagrou o constitucionalismo social, incorporando em seu texto os direitos que a Era Vargas institucionalizou mediante uma profusão de atos administrativos de caráter normativo, particularmente decretos.

O presente artigo busca demonstrar como a construção do Estado Social brasileiro⁶, no bojo das transformações levadas a cabo pela Revolução de 1930, responde pelos principais avanços experimentados pelo direito administrativo na realidade nacional. Face às exigências de regulamentação da sociedade e da economia, a edição de normas de caráter administrativo se fazia necessária para que o projeto intervencionista e centralizador fosse desenvolvido. Tais normas é que deram sustentação ao papel que o Estado, como ente catalisador das mudanças, passou a promover na ordem política, econômica e social.

Nessa linha de raciocínio, este texto analisa inicialmente a conjuntura que fez eclodir a Revolução de 1930 e o protagonismo que o Executivo passou a exercer na criação do aparato normativo da estatalidade nacional. Examina, depois, o arranjo institucional concebido pela Constituinte de 1934 para discorrer, ao final, sobre os variados instrumentos legais produzidos pelo Governo Provisório, de forma a constatar sua decisiva contribuição à obra de edificação do novo modelo de Administração Pública que se firmou naquele período histórico. Para isso, utiliza-se de diferentes referenciais teóricos de juristas e historiadores da matéria, além de se deter no escrutínio dos diplomas legais que deram um impulso modernizador ao direito administrativo.

Considerando essas premissas, o artigo propõe as seguintes hipóteses: a) A Revolução de 1930 representou o ponto de inflexão a partir do qual se procurou superar o fracasso do liberalismo da República Velha, submetido ao individualismo e aos regionalismos das oligarquias corruptas; b) Na consideração de que a questão nacional-desenvolvimentista era a tarefa prioritária, os revolucionários de 30 entendiam caber ao Estado ser o artífice da emancipação econômica e social de que o país necessitava; c) O papel dirigente do Estado levou à criação de

3 Mesmo no que diz respeito ao café, o principal produto na pauta de exportações, a intervenção do Poder Público somente se dava por meio dos governos dos estados produtores (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), os quais se articulavam entre si para o estabelecimento de preços mínimos e controle da produção. Apenas ocasionalmente o governo central intervinha, concedendo favores especiais a setores econômicos localizados através de tarifas alfandegárias ou de empréstimos, via Banco do Brasil. V., a respeito, Baer, Kerstenetzsky e Villela, "As modificações do papel do Estado na economia brasileira", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n. 4, dez/1973, p. 886-887.

4 A influência que o direito administrativo brasileiro sofreu do direito norte-americano se deu particularmente no que se refere ao sistema de jurisdição única, à jurisprudência como fonte do direito e à submissão da Administração Pública ao controle jurisdicional.

5 Embora a influência mais significativa tenha sido a Constituição de Weimar, a Constituição espanhola de 1931 também serviu de fonte de inspiração. O livro *As novas tendências do direito constitucional*, do jurista russo radicado na França Boris Mirkin-Guetzévitch, traduzido por Cândido Motta Filho com apresentação de Vicente Ráo, e que teve bastante acolhida no mundo jurídico à época, trazia uma cópia integral do texto constitucional espanhol.

6 Gilberto Bercovici (2009) utiliza como sinônimas de Estado Social as expressões Estado intervencionista e Estado desenvolvimentista.

um grande número de órgãos e pessoas jurídicas públicas e à consequente implantação de uma Administração Pública burocratizada e abrangente, regida por uma pluralidade de normas que a Constituição de 1934 recepcionou; d) A ampliação das competências e atribuições do Executivo fez desse Poder o protagonista no processo de criação do aparato normativo do Estado Nacional.

1. O ideário da Revolução de 1930

O Movimento de 30 foi uma reação ao fracasso do liberalismo da República Velha, incapaz de realizar o projeto de um Estado racional-legal que, conforme as lições emanadas da experiência norte-americana, propunha uma arquitetura institucional na qual o indivíduo-cidadão participaria do poder e o limitaria por meio do voto. A força do poder privado e a fraqueza da esfera pública; as carências do povo na área da educação e da saúde; a economia rural ineficiente e pouco produtiva; o atraso, enfim, do qual o país era refém, era visto como obstáculo à realização da proposta de um Brasil liberal desenhado pela Constituição de 1891 e pactuado pela anacrônica fórmula da política dos governadores.

Três revoltas tenentistas⁷ renunciaram o fim da República Velha e a deflagração da Revolução de 30: a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana, em 1922, a Revolta Paulista de 1924 e a Comuna de Manaus, também de 1924. Em todas elas, as reivindicações gravitavam em torno da implantação do voto secreto, de reformas no ensino público, do fim da corrupção e da destituição das oligarquias cafeicultoras de São Paulo e Minas Gerais que dominavam a política nacional. O fracasso desses movimentos não impediu que os militares revoltosos se reunissem, depois, na Coluna Prestes, que durante dois anos (de 1925 a 1927) percorreu treze estados brasileiros ao longo de 25 mil quilômetros, buscando levantar a população contra a ordem política vigente, em uma verdadeira guerra de movimento.

Nesse contexto de insatisfação e instabilidade que açodava os quartéis e a cena político-institucional formou-se a Aliança Liberal, coligação oposicionista que lançou Getúlio Vargas a presidente nas eleições de 1930. As propostas da Aliança reproduziam, em grande medida, as reivindicações dos movimentos tenentistas, incluindo, ainda, a anistia dos tenentes insurgentes, a garantia da independência do Poder Judiciário, com a designação de magistrados para a presidência das mesas eleitorais, e a adoção de medidas econômicas de caráter protecionista que ampliassem o leque dos produtos de exportação para além da monocultura do café.

Particularmente a partir do pós-guerra e da Grande Depressão de 1929⁸ ocorreu em diversos países – e entre os intelectuais que refletiam sobre o Brasil de então, como Azevedo Amaral, Oliveira Vianna e Francisco Campos –, um afastamento, mais ou menos radical, do paradigma clássico de Estado liberal. A crise de 1929 afetara profundamente a estrutura econômica brasileira, com a baixa dos preços do café e a retração do mercado consumidor, que justificou a necessidade de o governo atuar como agente regulador, no esforço pela industrialização e pela diversificação do setor produtivo (ALBUQUERQUE, 1981, p. 461). Entretanto, para além do aspecto econômico-financeiro, o Estado liberal era considerado, no plano político-institucional, mera ficção, como o eram os procedimentos a ele associados: eleições, partidos, Parlamento.

⁷ O movimento político-militar do tenentismo era composto, em sua maioria, por membros do Exército (tenentes e oficiais de baixa patente), embora houvesse também os “tenentes civis”, como José Américo de Almeida, Virgílio de Melo Franco e Osvaldo Aranha, entre outros.

⁸ Sobre o impacto da Grande Depressão na América Latina, v., entre outros, Eric Hobsbawm, *Era dos extremos*, 1995, p. 108-109.

Em manifesto de maio de 1930, Luiz Carlos Prestes, o mais emblemático líder do movimento tenentista, diagnosticava que “uma simples mudança de homens, um voto secreto, promessas de liberdade eleitoral, de honestidade administrativa, de respeito à Constituição e moeda estável e outras panaceias, nada resolvem”⁹. No seu entender, era “irrisório” falar em liberdade eleitoral quando não havia independência econômica, e assim “o governo dos coronéis, chefes políticos, donos da terra, só podia ser o que aí temos: opressão política e exploração impositiva” (PRESTES, 1930).

No outro lado do espectro político, Oliveira Vianna, expressando o ambiente conturbado da década de 1920, também manifestara seu desencanto com o funcionamento da “República Nova”. Em *O ocaso do Império*, de 1925, dizia que o regime instaurado em 1889 “não deu nenhuma satisfação às nossas aspirações democráticas e liberais: nenhuma delas conseguiu ter realidade dentro da organização política vigente” (VIANNA, 2006, p. 87). No centenário da Independência, em 1922, quando se deu o traslado, de Portugal para o Brasil, dos restos mortais de Dom Pedro II, houve protestos republicanos, mas, como diz José Murilo de Carvalho, também republicanos desencantados passaram a avaliar o que havia de positivo no antigo regime. Os festejos da Independência se deram com pompa, “mas não sem manifestações voltadas para a necessidade de republicanizar um regime já tido, mesmo por republicanos, como corrompido” (CARVALHO, 2006, p. IX).

O país não vislumbrava alternativa alguma que congregasse um número significativo de opiniões; as tendências políticas eram imprecisas e indeterminadas, e ninguém podia dizer ao certo que forma de governo deveria prevalecer. Para Vianna, havia certa tendência de retorno ao regime parlamentar, como havia certa tendência de retorno ao Poder Moderador. Havia certa tendência para estabelecer restrições à autonomia estadual, como para uma maior extensão dos poderes federais. Havia mesmo pequenos movimentos de gravitação para o socialismo alemão, como até mesmo para o bolchevismo russo. Nesse cenário de desapontamento, o ideal republicano “era um ideal vago, insulado num recanto da consciência nacional, com um raio de ação muito reduzido” (VIANNA, 2006, p. 88). Tanto quanto os tenentes revoltosos viriam depois proclamar, Vianna entendia que formas de governo, instituições constitucionais, República, Democracia, “tudo isto representava abstrações” que transcendiam de muito o alcance da “mentalidade rudimentar” das massas populares (VIANNA, 2006, p. 89).

A descrença no sistema decorria de um federalismo falso, corrompido pelos chefes políticos estaduais que encenavam um simulacro de disputas eleitorais. De um presidencialismo disforme e de um liberalismo que não encontrara lugar no aparelho político-estatal e não gerara melhorias na ordem social. De um Estado que tinha um caráter acentuadamente patriomonalista, no qual a esfera pública se confundia com a esfera privada. Como acentua Ângela de Castro Gomes (2005, p. 110), visando vencer o artificialismo político republicano que postulava normas consideradas inaplicáveis à realidade brasileira e, em o fazendo, combater o arbítrio expresso no caudilhismo e em seus derivados – o clientelismo e o personalismo da organização

9 Para Anita Leocádia Prestes (*Luiz Carlos Prestes: patriota, revolucionário, comunista*, 2006, p. 29), o *Manifesto de Maio* de 1930 representou o rompimento de Prestes com o tenentismo. No Manifesto, Prestes, além de denunciar o “adesismo” dos tenentes “aos grupos oligárquicos liderados por Vargas e descontentes com a escolha de Júlio Prestes para o seguinte quadriênio presidencial”, prenuncia sua adesão ao marxismo e posterior filiação ao Partido Comunista, que se consumou em 1934.

política de então –, a Revolução de 30 apresentou a centralização¹⁰ do Estado como o caminho capaz de levar o país para a nacionalização e a modernização. Para além do dismantelo da cúpula governante, se fazia necessário tocar nas bases socioeconômicas do poder, alterando os elos locais de domínio, enfraquecendo o comando dos fazendeiros e industriais para “libertar” as camadas média e popular que não encontravam mecanismos próprios para se expressar e influenciar a conjuntura política (FAORO, 2000, p. 314).

Já no discurso que fez em 2 de janeiro de 1930 na Esplanada do Castelo, Rio de Janeiro, na condição de candidato à Presidência pela Aliança Liberal, Getúlio Vargas defendeu enfaticamente o voto secreto, a educação pública e a necessidade de leis trabalhistas. Advogou o alistamento compulsório de todos os alfabetizados e a entrega do processo eleitoral a uma magistratura federal togada, como condição para se impedir a fraude e se alcançar uma “genuína representação popular” (VARGAS, 2011, p. 283). Entendia Vargas ser dever do Estado “acudir ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice”. Para isso, o governo central e os dos estados deveriam coordenar esforços visando a adoção de um “Código do Trabalho” no qual tanto o proletariado urbano como o rural disporiam de “dispositivos tutelares” compreendendo medidas no campo da educação, higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice, assim como o acesso do trabalhador ao desporto e à cultura artística (VARGAS, 2011, p. 285-286). No discurso, o candidato defendeu ainda a instituição, por lei, do salário-mínimo e da obrigatoriedade de férias anuais¹¹.

Raymundo Faoro (2000, p. 315) assinala que o discurso histórico que precedeu a Revolução se deteve, de forma particular, em dois aspectos: o desenvolvimento econômico e a questão social. Ressaltando a importância de se estimular a produção agrícola nacional e de superar as incertezas da indústria nascente com um Estado economicamente forte, Vargas propunha a superação da dependência de importações e a necessidade de incrementar a produção local como caminho para emancipar o país. Isso seria feito com recursos próprios, com a remodelação do Banco do Brasil, com a defesa da produção do café, do açúcar e de outros produtos da pauta de exportações, visando o equilíbrio da balança comercial e a estabilização do valor da moeda.

O programa da Aliança Liberal defendia que os problemas sociais deveriam ser enfrentados por mecanismos estatais, mas, como lembra Faoro (2000, p. 320), não com o intuito de tocar nos alicerces sobre os quais repousava a estrutura social, e sim para pacificá-los, domando-os entre extremismos, com a reforma do aparelhamento, não só constitucional, mas político-social. As mudanças deveriam ocorrer sem estimular a “índole vulcânica” das camadas médias e populares, daí “a necessidade de um Estado orientador, alheado das competições, paternalista na essência, controlado por um líder e sedimentado numa burocracia superior, estamental e sem obediência a imposições de classe” (FAORO, 2000, p. 320).

10 A centralização é abordada, aqui, em sua perspectiva política, de um Estado robustecido e capaz de manter sob controle os serviços e as políticas públicas. Esse conceito de centralização política não se contrapõe à proposta de descentralização administrativa levada a efeito na Era Vargas, com o repasse de vários serviços e atividades para entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica própria, as quais passam a desenvolver tais serviços de forma autônoma e descentralizada. Pode-se falar, assim, que a Era Vargas foi marcada por um forte movimento de centralização política que convivia com uma dinâmica de acentuada descentralização administrativa.

11 O salário-mínimo (regionalizado) foi instituído pela Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, cujo art. 1º assim dispunha: “Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestando, num salário-mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do País e em determinada época, das suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. No que tange às férias anuais, embora tal direito estivesse previsto desde 1925 (Lei nº 4.982, de 24 de dezembro de 1925), ele não era exercido em sua plenitude. Pelo Decreto nº 19.808, de 28 de março de 1931, Vargas suspendeu a Lei nº 4.982/1925 e seu respectivo regulamento e estabeleceu nova modalidade para a concessão de férias a operários e empregados dos estabelecimentos comerciais, industriais e bancários.

Entretanto, ainda que a Revolução de 30 não tenha levado à completa superação do sistema oligárquico vigente, não há como desconhecer que a argúcia e a capacidade de manobra de Vargas o levaram, uma vez no poder, a dirigir um processo de transformações ao mesmo tempo econômico, social e político, no qual buscou conciliar o interesse da nascente burguesia industrial com os das oligarquias rurais, dos militares e dos trabalhadores¹². Com um regime de economia dirigida, sobretudo através do controle do comércio exterior, e um expressivo desenvolvimento industrial que buscava a diversificação das atividades econômicas e o rompimento da dependência do país, o Governo Provisório se ancorava nos ambientes operários fortalecidos por uma política sindical paternalista e corporativista, no que conseguiu conceder aumentos reais de salário e um modesto, porém consistente, incremento da política de distribuição de renda (DONGHI, 1976, p. 227-228).

Num amontoado impreciso de tendências e facções, a espinha dorsal do modelo surgido com a Revolução de 30 foi, como visto, o elemento militar, ancorado na vanguarda dos tenentes (FAORO, 2000, p. 320). Para João Mangabeira (1941, p. 13), um dos integrantes da Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição, o Movimento de 30 comportava uma grande variação de tendências, “em cujo leito desaguavam correntes partidas de pontos opostos”, abrigo dos interesses mais antagônicos, desde o “vermelho das reivindicações marxistas ao negro da reação clerical”.

A nota modernizadora do movimento, como diz Faoro (2000, p. 321), assume feição nacionalista: um direito público brasileiro, uma Administração Pública adequada às particularidades nacionais, uma política voltada à modernização das instituições. A nacionalização da economia completa o quadro, sob o pressuposto da superação do predomínio dos estados em prol de uma política de caráter nacional. O discurso dominante entre os tenentes encontrara eco em Minas Gerais, com Francisco Campos e Gustavo Capanema; no Rio de Janeiro, com Góis Monteiro, Osvaldo Aranha e Juarez Távora, como também na Paraíba, com José Américo de Almeida, em um misto de contradições e convergências políticas.

Com o Governo Provisório se alinhavam os jovens tenentes reformistas, mas também os militares nacionalistas, assim como dissidentes das oligarquias tradicionais, na busca da superação de uma cultura política marcada pelo nepotismo, pelo sistemático e indevido uso do erário público e pelos abusos de autoridade. O programa dos tenentes, relevante na cena pública de então, estava permeado de valores de salvação nacional e de uma visão que destinava ao Exército o papel de guardião das instituições republicanas (FAUSTO, 2006, p. 240).

O ciclo nacional-desenvolvimentista desencadeado pela Revolução de 30 teve em Vargas o líder populista que, como define Bresser-Pereira (2009, p. 115), “estabeleceu um contato direto e pessoal com o povo”, até como forma de superar a ausência de partidos políticos ideológicos que intermediassem o exercício do poder. Além de não haver partidos ideologicamente definidos, não havia a conceituação clara de direitos civis e o respeito à lei; “não havia, portanto, o Estado de direito, que é condição da democracia” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 119).

Embora nacionalismo e populismo, no quadro de uma sociedade dependente, sejam palavras usadas de forma negativa pelo pensamento hegemônico, Bresser-Pereira (2009, p. 98) considera que foi o nacionalismo de Vargas, na transformação do Brasil em Estado-nação autô-

¹² Em seu livro *A verdade sobre a Revolução de Outubro – 1930*. (1983, p. 195), Barbosa Lima Sobrinho faz uma curiosa radiografia do perfil político de Getúlio Vargas: “Um caudilho cerebral, que reúne, no mesmo pulso, a liberdade dos processos e a sutileza da ação; um técnico da política, paciente, tenaz, oportuno, considerando a humanidade, amigos e inimigos, com a impassibilidade e a minúcia de um colecionador indiferente”.

nomo, que o tornou um estadista, e foi seu populismo que abriu espaço para a democracia no Brasil ao promover sua revolução capitalista¹³. Para o autor, tratou-se de um populismo político que não se confundia com o populismo econômico (perdulário, que gasta mais do que arrecada) nem com o populismo demagógico – porque sempre tratou as finanças públicas com rigor, porque buscou incorporar as massas ao processo político e porque não era apenas retórico, mas preocupado em transformar as palavras em ações, enfrentando o protesto dos empresários e das velhas oligarquias (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 118-119).

2. Um Estado intervencionista, um Executivo forte e centralizador

Ainda que não se considere que o intervencionismo estatal tenha se iniciado com o Governo Vargas, mas que se deu também durante a vigência da Constituição de 1891¹⁴, não há como ignorar que foi a partir de 1930 que a intervenção do Estado na economia se fez determinante. A Constituição de 1934 consagrou que a ordem econômica devia ser organizada “conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (art. 115)¹⁵. De igual forma, foi a Carta que reorganizou o pacto federal, estabelecendo a predominância dos poderes da União sobre os dos estados e municípios.

O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório, tinha um alcance superior ao de um mero ato administrativo. Como lembra Afonso Arinos de Melo Franco (1981, p. 110), “o diploma é impropriamente chamado decreto, quando de fato era uma lei, e lei constitucional”. Constituía, portanto, “uma verdadeira Constituição provisória”. A Carta de 1934 reconheceu sua importância, pois no art. 18 de suas Disposições Transitórias aprovou e tornou insuscetíveis de qualquer apreciação judicial os atos do Governo Provisório, os dos interventores e os dos delegados do Governo adotados na vigência do decreto¹⁶.

A preponderância do Executivo na ordem política, marca do novo regime, consta já do art. 1º, *caput*, do decreto, que dispunha que o Governo “exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo” até o estabelecimento de uma nova organização constitucional por uma Assembleia Constituinte. O art. 4º mantinha em vigor as constituições federal e estaduais, assim como as leis e decretos existentes; todos, porém, inclusive as próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas pelo decreto inaugural e por atos ulteriores do Governo Provisório.

13 Para Bresser-Pereira (2009, p. 112), Vargas sabia que o pacto nacional-desenvolvimentista que propunha não podia se limitar aos militares, aos empresários industriais e à elite burocrática oriunda da classe média. Embora pudesse ser caracterizado como uma figura autoritária, Vargas não era elitista: “Foi a primeira vez na história política do Brasil que um grande líder político foi buscar as bases de sua legitimidade no povo, especificamente nos trabalhadores urbanos (...)”.

14 Nelson Werneck Sodré (1962, p. 254-255) considera que a lei de tarifas editada em 12 de agosto de 1844 – conhecida como Tarifa Alves Branco em referência ao então ministro da Fazenda – demarcou terreno no que diz respeito à intervenção do Estado. A lei taxou pesadamente (com tarifas que chegavam a 60%) diversos produtos da pauta de importações que já podiam ser produzidos no Brasil, tendo inclusive motivado represálias do exterior. Para Sodré, a lei encerrou a fase marcada por um completo liberalismo da economia do Império, inaugurando uma nova política.

15 O teor intervencionista da Constituição de 1934 se expressava, também, na autorização para que a União, por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, pudesse “monopolizar determinada indústria ou atividade econômica” (art. 116), de modo a se promover “o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito” e “das empresas de seguros em todas as suas modalidades” (art. 117).

16 “Art. 18 - Ficam aprovados os atos do Governo Provisório, dos interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Governo, e excluída qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos.”

O *habeas corpus* sofreu restrições no que se referia aos crimes funcionais e aos da competência de tribunais especiais, tendo sido prevista a anulação ou restrição dos direitos resultantes de nomeações, aposentadorias, pensões ou subvenções, assim como os atos relativos a empregos, cargos ou ofícios públicos, aí incluídos os da magistratura, do Ministério Público e quaisquer outros, tanto na esfera federal como estadual e municipal. Tudo como forma de permitir, ao governo revolucionário, o completo domínio da estrutura administrativa e da máquina estatal.

A fim de manter sob controle o processo político nas unidades federadas, o Decreto nº 19.398/1930 previu a nomeação de um interventor federal para cada estado, ao qual competia exercer, em toda plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo de âmbito local. Esses interventores, em que pese serem, em grande parte, oriundos dos grupos políticos dominantes, eram escolhidos pelo governo federal, o que permitia ao presidente da República ter sob sua dependência as máquinas administrativas estaduais, ao mesmo tempo em que mantinha a tradição coronelística.

Para que o sistema de interventorias alcançasse os objetivos pretendidos, e visando um maior monitoramento do sistema político tradicional, o Governo editou, em 29 de agosto de 1931, o Decreto nº 20.348, instituindo conselhos consultivos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, a critério do interventor federal. A esses conselhos competia opinar sobre os recursos de atos do interventor e do prefeito respectivo, não só do ponto de vista legal e jurídico, como também sobre a sua conveniência. Cabia-lhes, ainda, emitir parecer sobre as consultas que lhe fossem propostas por aquelas autoridades ou pelo Governo Provisório. Ao estabelecer várias normas sobre as despesas orçamentárias e sobre os impostos estaduais e municipais, o decreto demonstrava a estratégia centralizadora da União, que retirava dos estados e municípios a autonomia que só formalmente lhes era assegurada.

A criação de uma vasta quantidade de normas voltadas para a disciplina e racionalização da Administração Pública refletia o processo de transformações em curso no Estado brasileiro, com o incremento das políticas públicas de dimensão nacional e a consequente transferência das atividades mais relevantes para o âmbito do Executivo federal. A delegação de serviços públicos passou a ser admitida com a edição de decreto que regulava a exploração, por terceiros, de serviços de radiocomunicação, mediante concessão do governo federal¹⁷, e de decreto que condicionava a concessão de serviços públicos e de minas e terras no âmbito estadual a prévia audiência dos conselhos consultivos citados¹⁸.

Até 1930, existiam apenas seis Ministérios na Administração federal, conforme a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891: Fazenda; Justiça e Negócios Interiores; Indústria, Viação e Obras Públicas; Relações Exteriores; Guerra e Marinha. Visando alcançar maior eficiência, Vargas tratou de criar novas pastas e adotou várias medidas de cunho administrativo. Nesse contexto, o Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, representou importante passo no processo de institucionalização da política educacional e de saúde: por seu intermédio, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, que tinha a seu cargo “o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar”¹⁹. Ficaram sob

17 O Decreto nº 20.047/1931 fazia referências genéricas a concessões, permissões e licenças, sem precisar as distinções entre umas e outras, o que era compreensível para a época, quando a doutrina administrativista ainda não tinha a clareza devida sobre a natureza jurídica desses institutos.

18 Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931.

19 Art. 1º do Decreto nº 19.402/1930.

a responsabilidade do novo Ministério os estabelecimentos, instituições e repartições públicas relacionadas com a educação e a saúde, como a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música, a Escola Normal de Artes, o Instituto Osvaldo Cruz, o Museu Nacional e a Assistência Hospitalar, entre outros.

O decreto que aprovou o regulamento do novo Ministério²⁰ expressava com clareza o viés dirigente da Administração federal, na medida em que colocava sob sua tutela todos os assuntos relacionados com o desenvolvimento intelectual e moral e com a defesa médico-sanitária da coletividade social brasileira²¹. Como assinala Maria Célia Marcondes de Moraes (1992, p. 317), na missão de formar o “novo cidadão” reivindicado pela Revolução de 30, a educação – sob a influência, particularmente, de Francisco Campos, o primeiro titular do novo Ministério²² – ocupou um lugar de destaque no projeto de construção de um determinado tipo de Estado Nacional: um Estado centralizador, tutelador e intervencionista. Para o sucesso desse empreendimento contribuiu, também, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 28 de novembro de 1930. O “Ministério da Revolução”, como foi chamado por Lindolfo Collor, o primeiro a dirigir a nova pasta, foi decisivo para concretizar o projeto do regime de administrar os conflitos entre capital e trabalho, assim como para consolidar a condição do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Outra iniciativa que denota o traço político centralizador do novo regime foi a criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC)²³, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que veio a se transformar, em 1938, no influente Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) do Estado Novo. Ao novo órgão, responsável pela propaganda e controle das informações, competia estudar a utilização do cinema e do rádio como meio de difusão e publicidade governamental, estimular a produção e a exibição de filmes educativos por meio de prêmios e favores fiscais, além de classificar e censurar as obras cinematográficas²⁴. Enaltecendo as datas cívicas e o entusiasmo nacionalista que marcou a Era Vargas, o DPDC era responsável pela convocação das cadeias nacionais de rádio por meio das quais o presidente fazia seus frequentes pronunciamentos e pelo vasto material de propaganda do regime, que incluía a publicação de folhetos e cartilhas com mensagens ufanistas²⁵.

3. A Assembleia Constituinte e a nova Carta

20 Decreto nº 19.560, de 5 de janeiro de 1931.

21 A ação do Governo Provisório foi particularmente marcante na área educacional e se desdobrou com a edição de vários decretos, entre os quais é de se destacar o que criou o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931), o que organizou o ensino superior e dispôs sobre a estrutura técnica e administrativa das universidades (Decreto nº 19.851, também de 11 de abril de 1931), o que organizou o ensino secundário (Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931) e o que estabeleceu a organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 19.852, igualmente de 11 de abril de 1931).

22 Campos esteve à frente do Ministério de 1930 a 1932. Em 1933 foi nomeado consultor-geral da República, e em 1935 trabalhou com o então prefeito do Distrito Federal, Pedro Ernesto, como Secretário de Educação. Nomeado ministro da Justiça dias antes do golpe de 1937, foi, então, encarregado por Getúlio Vargas de elaborar a Constituição do Estado Novo.

23 O DPDC foi criado pelo Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934.

24 Art. 2º do Decreto nº 24.651/1934.

25 Esses aspectos se tornaram mais evidentes particularmente durante o Estado Novo, mas já em 1935 o Departamento de Propaganda instituiu a “Hora do Brasil”, programa radiofônico de transmissão obrigatória por meio do qual eram divulgados os discursos do presidente e as realizações do governo.

A Assembleia Constituinte de 1933/34²⁶ refletiu as contradições políticas existentes à época. As postulações visando a efetivação das reformas que consagrassem o sistema liberal conviviam com o discurso que enfatizava a premência das transformações sociais por meio de um Estado forte. Nesse contexto, a Constituição de 1934, além de proclamar os direitos e garantias individuais, buscou assegurar o projeto de renovação política que liberaria o voto dos currais estaduais e aprisionaria as oligarquias, de modo a fortalecer o poder central, com um Executivo orientador e reformista²⁷. A nova Carta, que adotou as linhas principais do anteprojecto elaborado pela Comissão do Itamaraty, previa a nacionalização dos bancos, das minas e do aproveitamento das águas²⁸, ao tempo em que instituía a Justiça Eleitoral e a Militar como órgãos do Poder Judiciário, além da institucionalização do Ministério Público como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

A convocação da Constituinte sofrera resistência acirrada dos revolucionários de 1930, que se posicionavam contra a reconstitucionalização do País por considerar que as reformas necessárias à superação do federalismo oligárquico da República Velha eram mais importantes que o retorno à ordem constitucional. O Clube 3 de Outubro, que reunia os principais líderes do movimento tenentista, autodenominados “patriotas enérgicos”, argumentava que uma possível volta à ordem legal serviria apenas para trazer de volta a “politicalha” varrida do poder pela “República Nova” (LIRA NETO, 2013, p. 14-15).

Em seu programa, o Clube sustentava a necessidade de um governo central forte, que se sobreporia às classes sociais e combateria as ingerências externas. Defendia a intervenção estatal na economia; a convivência da representação política de base territorial com a representação corporativa, eleita por associações profissionais reconhecidas pelo governo; a eliminação do latifúndio mediante tributação ou simples confisco; a nacionalização de várias atividades econômicas, como transportes, exploração dos recursos hídricos e minerais, além da administração dos portos; a instituição da previdência social e de leis trabalhistas²⁹. Vargas (1995, p. 92) pedia claramente a favor das “forças militares que apoiam o governo”, em contraposição aos políticos tradicionais e aos veículos que praticavam um “jornalismo dissolvente”, os quais, no seu entender, agiam apenas com o propósito de sabotar o governo, que, embora provisório, representava os ideais de uma revolução que se pretendia permanente. Para Vargas, a tarefa de reerguer a economia, restaurar as finanças, equilibrar os orçamentos e sanear o ambiente

26 A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 15 de dezembro de 1933, funcionando até 16 de julho de 1934, quando se deu a promulgação do novo texto constitucional.

27 Um exemplo dessa concentração de poderes na esfera federal é o art. 167 da nova Constituição, que passou a considerar as polícias militares estaduais forças “reservas do Exército”. No mesmo sentido, o art. 5º, XIX, I, dispunha ser competência privativa da União legislar sobre “organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”. Nos dias atuais, essa disciplina distorcida ainda se mantém, com as polícias militares permanecendo na condição de “forças auxiliares e reserva do Exército” (CF/88, art. 144, § 6º), cabendo privativamente à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” (art. 22, XXI).

28 O art. 117, *caput*, da Constituição de 1934 dispunha que “a lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País”. Por sua vez, o § 4º do art. 119 estabelecia que “a lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País”.

29 O Clube 3 de Outubro, assim denominado em homenagem à data do início da Revolução de 1930, criticava arduamente o federalismo oligárquico vigente na República Velha, defendia um governo central forte, sustentava a necessidade de prolongamento do Governo Provisório e o adiamento da reconstitucionalização do país. Os principais membros de sua primeira diretoria foram Góis Monteiro, Pedro Ernesto, Herculino Cascardo, Osvaldo Aranha, Juarez Távora, Themístocles Brandão Cavalcanti e Hugo Napoleão.

moral e material do país precedia a fase seguinte da Revolução, consistente em organizar constitucionalmente o Brasil (LIRA NETO, 2013, p. 49-50).

O movimento armado que eclodiu em São Paulo entre os meses de julho e outubro de 1932 (a chamada Revolução Constitucionalista), reivindicando a promulgação de uma nova Constituição, representou um elemento de pressão a mais para que a Constituinte fosse convocada (MELO FRANCO, 1960, p. 176). Entretanto, como o Código Eleitoral já havia sido editado em fevereiro de 1932³⁰, e o Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, já fixara o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembleia Constituinte³¹, os acontecimentos de São Paulo acabaram tendo pouco efeito prático sobre o processo de convocação da Constituinte. De toda forma, contribuíram para que o Governo se apressasse em editar o Decreto nº 22.040, de 1º de novembro de 1932, regulamentando os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da futura Constituição. O que permaneceu, entre as forças de oposição a Vargas, foi a desconfiança de que o Governo Provisório poderia se autoconceder uma dilação indeterminada dos poderes discricionários de que desfrutava.

Na busca por dar concretude aos ideais da Revolução, foi se firmando uma Administração Pública cada vez mais onipresente, com o governo federal sendo municiado com os instrumentos necessários ao exercício do papel de vanguarda que lhe era reservado pelos novos detentores do poder. O princípio da separação de poderes herdado do constitucionalismo liberal sofreu significativas transformações, com o Poder Executivo assumindo uma função forte e dirigente, tornando-se, nas palavras de Pessoa (2012, p. 255), “o centro da vida estatal”. Passando a dispor de competências e atribuições extremamente abrangentes, o que se vivenciou, nesse contexto histórico, foi o acentuado deslocamento do poder normativo em direção ao Executivo (MESURINI, p. 61).

A diretriz que guiava a ação governamental, como também a Constituinte, era a formulação de uma política nacionalista própria, indissociável da busca por um desenvolvimento emancipatório. Na esteira da discussão travada ao longo da década de 1930 sobre a nacionalização dos recursos do subsolo – em particular o petróleo, cuja existência já era considerada desde os tempos do Império –, a Constituição de 1934 previu que a União poderia, “por motivo de interesse público”, monopolizar determinada indústria ou atividade econômica³². Previu, ainda, a criação, na esfera de cada Ministério, de Conselhos Técnicos que funcionariam como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, proposta que, embora não tenha logrado êxito no plano prático, demonstrava a tentativa de se organizar uma Administração Pública burocratizada e abrangente.

Sob influência do sistema do contencioso administrativo francês, no qual os conflitos que envolvem a Administração são resolvidos fora do âmbito do Poder Judiciário, a Carta de 1934 tratou de instituir um tribunal de direito administrativo na esfera federal. Cabia ao tribunal julgar os recursos de atos e decisões do Poder Executivo, bem como as sentenças dos juízes

30 O Código Eleitoral foi instituído pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Criou a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas, tendo como órgãos um Tribunal Superior, tribunais regionais em cada estado, no Distrito Federal e no Território do Acre, e juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.

31 Além de fixar a data das eleições à Assembleia Constituinte, o Decreto nº 21.402/1932 criou a comissão responsável por elaborar o anteprojeto da futura Constituição, presidida por Afrânio de Mello Franco. A comissão reunia-se no Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, razão pela qual passou a ser conhecida como “Comissão do Itamaraty”.

32 “Art. 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas (...)”.

federais nos litígios em que a União fosse parte, desde que dissessem respeito ao funcionamento de serviços públicos ou fossem regidos, no todo ou em parte, pelo direito administrativo³³. Cabia igualmente ao tribunal, conforme dispunha a Constituição, julgar os litígios entre a União e os seus credores, derivados de contratos públicos.

O processo de transformações deflagrado pela Revolução de 30 levou o Estado a atuar de forma mais acentuada não apenas na área econômica, mas também no campo da saúde, educação, assistência e previdência social, e assim a máquina estatal experimentou um crescimento considerável, com a criação de um grande número de órgãos e pessoas jurídicas públicas, em particular conselhos e autarquias³⁴, em um vigoroso processo de descentralização administrativa³⁵. A esse incremento correspondeu, igualmente, um aumento no quadro de pessoal, com a criação de cargos e funções que redundaram em uma poderosa burocracia estatal, identificada com os valores da técnica, da eficiência e do planejamento, na qual as esferas de competência passaram a estar mais bem delineadas. Com essas medidas, Vargas deu início ao processo de implementação do modelo de Administração Pública burocrática, de índole racional-legal³⁶, que veio a se consolidar com a Reforma Burocrática promovida em 1936, através da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938.

Na montagem de uma nova arquitetura administrativa, a Constituição de 1934 inovou ao dedicar um de seus títulos aos funcionários públicos³⁷ e ao prever que tanto serviços públicos federais como estaduais e municipais poderiam ser objeto de concessão³⁸, embora o instituto da delegação de serviços públicos já estivesse regulamentado, por meio de decretos, desde 1931³⁹. Reafirmando a onda nacionalista reinante, a Carta de 1934 determinou que as autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, e obrigou as concessionárias a constituir suas administrações com maioria de diretores brasileiros, residentes no Brasil, ou que os poderes de gerência fossem delegados exclusivamente a brasileiros. O texto constitucional previu, ainda, a edição de lei determinando o percentual

33 “Art. 79 - É criado um Tribunal, cuja denominação e organização a lei estabelecerá, composto de Juízes, nomeados pelo Presidente da República, na forma e com os requisitos determinados no art. 74.

Parágrafo único - Competirá a esse Tribunal, nos termos que a lei estabelecer julgar privativa e definitivamente, salvo recurso voluntário para a Corte Suprema nas espécies que envolverem matéria constitucional:

1º) os recursos de atos e decisões definitivas do Poder Executivo, e das sentenças dos Juízes federais nos litígios em que a União for parte, contanto que uns e outros digam respeito ao funcionamento de serviços públicos, ou se rejam, no todo ou em parte, pelo Direito Administrativo;
2º) os litígios entre a União e os seus credores, derivados de contratos públicos.”

34 A esse respeito, veja-se Alberto Venâncio Filho, *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Fundação Getúlio Vargas, 1986. V., também, Baer, Kerstenetzsky e Villela, “As modificações do papel do Estado na economia brasileira”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, op. cit.

35 A descentralização administrativa é entendida como a situação em que o Estado delega a outras pessoas jurídicas o exercício de serviços e atividades que são de sua responsabilidade. Assim, ela conduz à noção de Administração Indireta, formada por pessoas jurídicas que o Decreto-Lei nº 200/1967 denomina como “entidades” (art. 4º, II).

36 Como assinala Bresser-Pereira, a Administração Pública burocrática é “baseada na centralização das decisões, na hierarquia, no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos procedimentos administrativos – processos de contratação de pessoal, de compras, de atendimento às demandas dos cidadãos”. – In: *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 2. ed., 2011, p. 48.

37 A Carta de 1934 dedicou todo o Título VII (artigos 168 a 173) aos funcionários públicos, dando à matéria uma estatura constitucional que antes não detinha.

38 Segundo o art. 5º, VIII, da Constituição, seriam da competência privativa da União “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado”.

39 Tanto o Decreto nº 20.047/1931 quanto o Decreto nº 20.348/1931, que tratavam dos serviços de radiocomunicação e da instituição de conselhos consultivos nas unidades federativas, respectivamente, já faziam referência à concessão de serviços públicos.

de empregados brasileiros que deveriam ser mantidos obrigatoriamente nos serviços públicos explorados por concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos de comércio e indústria⁴⁰. No mesmo sentido, prescreveu que lei federal deveria regular a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços concedidos.

No que tange à intervenção do Estado no domínio econômico, a nova Constituição também inovou, em relação à Constituição de 1891, ao prever o instituto da requisição, por meio do qual as autoridades competentes poderiam usar da propriedade particular em caso de perigo iminente. Manteve a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização, e pela primeira vez condicionou o exercício do direito de propriedade à sua função social: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”⁴¹.

Ao institucionalizar o ideário do movimento revolucionário, a Constituição de 1934 promoveu a reconstrução democrática que poria fim à “ditadura” – como o próprio Vargas se referia ao governo que, desde 1930, chefiava⁴². Independentemente do caráter que se queira lhe atribuir – uma revolução nacional, uma revolução liberal-burguesa, uma revolução das classes médias ou um golpe militar –, a Revolução de 30 representou um ponto de inflexão na política e no Direito brasileiro (D’ARAUJO, 2011, p. 28).

4. A nova disciplina legal da Administração Pública

A acentuada intervenção do Estado no domínio econômico, marca registrada da Revolução de 1930, gerou uma substancial necessidade de novos regramentos legais. Mesurini (2016, p. 61) aponta os impactos que a proximidade da política com a economia acarretou no direito constitucional e administrativo, “que passaram a ser revistos para além das suas raízes teóricas liberais”. O avolumar de dispositivos de direito administrativo, como ressalta Seelaender (2021, p. 169), representa, ao lado da ampliação da burocracia, da ascensão dos técnicos nas instituições públicas, do fortalecimento do Executivo e da centralização política, típicos índices de crescimento da intervenção estatal.

Uma das primeiras providências adotadas pelo Governo Provisório em seu propósito de racionalizar a Administração foi a que vedou a acumulação de cargos remunerados. Pelo Decreto nº 19.576, de 8 de janeiro de 1931, ficou proibida a acumulação de remunerações recebidas dos cofres públicos, por títulos diversos, ainda que de unidades federativas distintas. Ficou igualmente proibida a acumulação de qualquer vantagem percebida dos cofres públicos com função ou emprego remunerado em estabelecimento, empresa, companhia, instituto ou serviço de qualquer natureza, desde que dependentes do governo ou por ele subvencionados. Pelo decreto, a aceitação de emprego, comissão, cargo ou função pública remunerada por parte de

40 “Art. 135 - A lei determinará a percentagem de empregados brasileiros que devam ser mantidos obrigatoriamente nos serviços públicos dados em concessão, e nos estabelecimentos de determinados ramos de comércio e indústria.”

41 Art. 113, item 17, da Constituição de 1934.

42 Em julho de 1934, mês da promulgação da nova Carta, Vargas lançou manifesto à nação no qual avaliava o Governo Provisório. Em várias passagens do manifesto, o presidente refere-se ao governo como “ditadura”, expressão usualmente utilizada também por seus ministros e parlamentares aliados em textos e pronunciamentos.

funcionário civil ou militar importaria na perda de todas as vantagens decorrentes de aposentadoria, reforma, jubilação, disponibilidade e pensão⁴³.

Outras medidas de austeridade adotadas por Vargas visavam superar vícios arraigados na máquina federal. Assim, editou decreto estabelecendo como se daria a execução orçamentária entre os diversos ministérios no exercício de 1931⁴⁴. No mesmo decreto, vedou a aplicação de créditos destinados a material em despesas de pessoal e vice-versa, e proibiu que se cometesse a pessoas estranhas aos quadros dos serviços federais o desempenho de quaisquer encargos que estivessem compreendidos entre as atribuições dos funcionários públicos.

Tais providências punham em prática o que Getúlio Vargas tinha anunciado em seu discurso de posse, em 3 de novembro de 1930⁴⁵, quando afirmou que começaria “por desmontar a máquina do filhotismo parasitário, com toda a sua descendência espúria”. Para o exercício das funções públicas, dizia, “não deve mais prevalecer o critério puramente político”, devendo esse papel ser confiado “aos homens capazes e de reconhecida idoneidade moral”, pois a vocação burocrática e a caça ao emprego público, em um país com imensas possibilidades, aberto a todas as iniciativas do trabalho, era injustificável. No discurso, Vargas apontava a prática do empreguismo e o caciquismo eleitoral como os principais males a ser combatidos, e, já como presidente, em pronunciamento feito em 23 de fevereiro de 1931, voltou a condenar “o monopólio das funções públicas” e “a posse exclusiva das posições” exercidos pelos partidos e facções políticas (VARGAS, 2021, p. 247).

Nesse diapasão, o Decreto nº 19.626/1931 regulamentou o exercício de cargos em comissão e as gratificações de função, e determinou que todas as despesas de material deveriam ser pagas com registro prévio do Tribunal de Contas. Dizendo-se empenhado em promover uma maior eficiência da Administração Pública, ajustar os quadros do funcionalismo, atualizar a legislação fiscal e reorganizar o Tesouro Nacional, Vargas decidiu, à época, alterar os subsídios do presidente da República fixados por Washington Luís em 1929⁴⁶, reduzindo-os pela metade (LIRA NETO, 2013, p. 84).

Vários decretos editados nos anos de 1930 a 1934 expressam a dimensão social e trabalhista do governo revolucionário e a montagem de um complexo aparato administrativo capaz de fazer valer o projeto de um Estado paternalista, ao qual caberia a garantia e a outorga mesma dos direitos dos trabalhadores. É o caso da Lei dos 2/3⁴⁷, garantindo a presença mínima de 2/3 de empregados nacionais em quaisquer estabelecimentos industriais e comerciais⁴⁸, e da Lei

43 Pelo art. 6º do decreto, era admitida a acumulação remunerada de funções do magistério em estabelecimentos de ensino secundário e superior, quando se tratasse de institutos diferentes, aprovada a compatibilidade dos horários de trabalho e limitada a acumulação a dois cargos no máximo.

44 Decreto nº 19.626, de 26 de janeiro de 1931.

45 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1930/view>.

46 Decreto nº 5.741, de 25 de novembro de 1929.

47 Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930.

48 O art. 3º do Decreto nº 19.482/1930 assim dispunha: “Todos os indivíduos, empresas, associações, companhias e firmas comerciais, que explorem, ou não, concessões do Governo federal ou dos Governos estaduais e municipais, ou que, com esses Governos contratem quaisquer fornecimentos, serviços ou obras, ficam obrigadas a demonstrar perante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dentro do prazo de noventa dias, contados da data da publicação do presente decreto, que ocupam, entre os seus empregados, de todas as categorias, dois terços, pelo menos, de brasileiros natos”.

de Sindicalização⁴⁹, que definia os sindicatos como “órgãos consultivos” e “de colaboração com o Poder Público”⁵⁰. Em 1932, Vargas cria a legislação instituindo os mecanismos de conciliação e julgamento, concedendo novos benefícios aos trabalhadores vinculados às caixas de aposentadoria e pensões, fixando o limite de oito horas para a jornada de trabalho, introduzindo nova regulamentação para o trabalho de mulheres e menores e instituindo a carteira profissional. Foram criados, ainda, os institutos de aposentadoria e pensões, como o dos marítimos (junho de 1933), o dos comerciários (maio de 1934) e o dos bancários (junho de 1934). Em 12 de julho de 1934, editou decreto visando adequar a organização sindical à Constituição que seria promulgada, concedendo maior grau de autonomia aos sindicatos⁵¹.

Ainda que se considere que a tolerância de Vargas com as oligarquias rurais dissidentes tenha contribuído para que pouco fosse feito na regulamentação do trabalho no campo, a filosofia do Governo Provisório também buscou alcançar o trabalhador rural. O Decreto nº 19.770/1931, que regulamentou a sindicalização “das classes patronais e operárias”, disciplinando o papel do novo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no reconhecimento dos sindicatos, dispunha que estes poderiam pleitear a “fixação de salários mínimos para trabalhadores urbanos e rurais”. Como observa Welch (2016, p. 85), no início de 1931 o novo ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, articulou a organização social do campo, e, em reunião com fazendeiros, indicou a sindicalização como o caminho para que tanto os empregadores como seus empregados, os camponeses, definissem como poderiam ajudar a traçar a política agrícola do país.

A perspectiva ideológica dos tenentes reunidos no Clube 3 de Outubro norteou muitas medidas adotadas pelo Governo Provisório. Em seu “Programa Revolucionário de Reconstrução Política e Social do Brasil”, o Clube dedicou vários pontos à questão rural, defendendo a proteção, a formação e a manutenção da pequena propriedade rural, mediante a transferência direta de lotes de terras cultiváveis para o trabalhador agrícola⁵². Deveria o Estado controlar a repartição e a utilização do solo, de maneira a impedir os abusos, proporcionando às famílias, especialmente as formadas no seio do proletariado rural, terras que lhes facilitassem a habitação e a subsistência, outorgando-lhes ao mesmo tempo os meios de exploração das riquezas do solo.

Além de estabelecer que, no conceito de propriedade, o interesse individual não poderia se sobrepor à função social, o Programa defendia a criação de um imposto territorial calcado sobre o valor venal das terras, o qual deveria levar em conta o grau de aproveitamento social delas e, em certos casos, ter caráter progressivo⁵³. As diversas medidas de organização social destinadas ao trabalhador urbano deveriam ser estendidas “a todos os proletários ou trabalhadores do campo”, pontuava o Programa do Clube. Assim, não houve, como destaca Gilberto

49 Decreto n.º 19.770, de 19 de março de 1931.

50 O art. 5º do Decreto nº 19.770/1931 definia as entidades sindicais como “órgãos consultivos e técnicos no estudo e solução, pelo Governo Federal, dos problemas que, econômica e socialmente, se relacionarem com os seus interesses de classe”. O art. 6º, a seu turno, assim estabelecia: “Ainda como órgãos de colaboração com o Poder Público, deverão cooperar os sindicatos, as federações e confederações, por conselhos mistos e permanentes de conciliação e de julgamento, na aplicação das leis que regulam os meios de dirimir conflitos suscitados entre patrões, operários ou empregados”.

51 O art. 2º, a, do Decreto nº 24.694/1934, passou a considerar os sindicatos órgãos “de defesa da respectiva profissão e dos direitos e interesses profissionais dos seus associados”, embora permanecesse sua condição de órgãos “de colaboração com o Estado”.

52 In: *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte – Volume III*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935.

53 O Programa Revolucionário estabelecia que a necessidade de “criar um imposto especial sobre o arrendamento de terras, firmado no princípio que só quem trabalha a terra é digno de lhe usufruir os proventos”, além da criação de um “Tribunal de Terras”, que teria como função estudar e resolver os litígios relativos ao domínio, posse e exploração do solo.

Bercovici (2020, p. 185), o abandono do trabalhador rural por parte do Governo Provisório que boa parte da historiografia brasileira afirma, mas sim uma série de avanços na busca por superar o Brasil essencialmente agrícola, com uma estrutura fundiária caótica e concentradora, em um processo de ruptura da política econômica agrário-exportadora até então predominante.

No trabalho de reorganizar a Administração Pública, Vargas criou, em 1931, o Departamento dos Correios e Telégrafos⁵⁴, fruto da fusão da Diretoria Geral dos Correios com a Repartição Geral dos Telégrafos. Em janeiro de 1932 assinou decreto regulamentando os serviços aeronáuticos civis e o uso do espaço aéreo nacional⁵⁵, e na área militar criou o Corpo de Fuzileiros Navais⁵⁶ e aprovou o Plano Geral do Ensino Militar⁵⁷. Essas medidas se somaram aos atos que dispunham sobre a organização do Departamento Nacional do Comércio⁵⁸ e aos que promoveram as reformas administrativas da educação e da saúde, como citado. Foram criados vários organismos dedicados ao controle e à direção de atividades econômicas, de que são exemplos o Instituto do Cacau (1931)⁵⁹ e o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933)⁶⁰, embora fosse bastante incipiente, à época, o debate acerca da natureza jurídica de tais entidades e do exato papel que lhes cabia na estrutura da Administração Pública. Nesse contexto de reestruturação administrativa, há quem considere que a Revolução de 1930 fez multiplicarem-se as autarquias “de modo desordenado e quase caótico” (VAZ DA SILVA, 1974, p. 35).

Quando a Assembleia Constituinte decidiu negar ao chefe do Executivo a possibilidade de legislar por meio de decretos, o governo se apressou em editar inúmeros atos que garantissem a adoção de novas providências antes da promulgação da futura Constituição. Esses atos enfatizam o papel proeminente do Estado na execução do projeto desenvolvimentista nacional, com a implantação de uma Administração baseada no modelo burocrático weberiano amparado em uma pluralidade de normas e regulamentos e em uma rígida hierarquia e separação de funções. Surgem, então, diversos diplomas legislativos: o Código de Minas⁶¹; o Código de Águas⁶², que conferiu ao governo o poder de fixar tarifas de eletricidade e concentrou na União o poder concedente, retirando a competência dos estados e municípios nessa matéria; o decreto dis-

54 Decreto nº 20.859, de 26 de dezembro de 1931.

55 Decreto nº 20.914, de 6 de janeiro de 1932.

56 Decreto nº 21.106, de 29 de fevereiro de 1932.

57 Decreto nº 22.350, de 12 de janeiro de 1933.

58 O Departamento Nacional de Comércio foi criado pelo Decreto nº 19.667, de 4 de fevereiro de 1931, como órgão componente da estrutura do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Decreto nº 19.671, também de 4 de fevereiro de 1931, dispôs sobre a organização do Departamento, que tinha por fim “coordenar as atividades oficiais e iniciativas particulares destinadas a promover, regular e defender os interesses comerciais do Brasil, tanto no país como no exterior” (art. 1º). Em 1932, as atribuições relativas ao comércio exterior foram transferidas do Departamento para o Ministério das Relações Exteriores.

59 Pelo Decreto nº 20.233, de 22 de julho de 1931, Vargas reconheceu como de utilidade pública o Instituto do Cacau da Bahia, criado por decreto do interventor estadual em 8 de junho de 1931. O decreto presidencial dava, assim, uma dimensão nacional ao Instituto, autorizando-o inclusive a emitir letras hipotecárias, o que se justificava pelo fato de o estado da Bahia ser o maior produtor e exportador de cacau.

60 O Instituto do Açúcar e do Alcool foi criado pelo Decreto nº 22.789, de 1º de junho de 1933.

61 Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934.

62 Decreto nº 24.643, também de 10 de julho de 1934.

pondo sobre os sindicatos profissionais⁶³; a regulamentação da liberdade de imprensa⁶⁴ e as alterações do Código de Justiça Militar⁶⁵.

A centralização progressiva das decisões de política econômica levou à criação e instalação, em 1934, do Conselho Federal do Comércio Exterior, considerado o primeiro órgão de planejamento governamental do país, voltado à formulação de medidas de estímulo ao comércio exterior e à concessão de incentivos para a instalação de novas indústrias, como as de celulose e papel. Outras entidades foram então criadas, voltadas para lidar com setores específicos, sendo a mais emblemática delas o Departamento Nacional do Café, em 1933, que teria sua direção nomeada pelo Governo Provisório, e não escolhida pelos estados produtores, como estabelecia o regime anterior. Pela primeira vez o governo decidiu interferir diretamente na fixação dos preços do café e no controle da produção e passou a realizar, também, o controle do câmbio visando racionalizar as divisas e proteger o setor industrial (BAER et. al., 1973, p. 887).

Com o fim de estabelecer um processo de articulação, cooperação e coordenação dos serviços estatísticos de interesse geral, foi criado o Instituto Nacional de Estatística⁶⁶, que em 1938 se transformou no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O novo Instituto, como entidade de natureza federativa, era responsável por promover e executar, de modo permanente e sistemático, o levantamento de todas as estatísticas nacionais. Para que a realização dos censos demográficos e econômicos, assim como a execução dos serviços especializados de cartografia e estatística atuarial, ocorresse de maneira uniforme e articulada em todo o território nacional, o decreto previa a assinatura de convênios entre os entes federativos e também com as entidades privadas que se dedicavam a trabalhos estatísticos. A iniciativa representou importante passo para que se conhecesse melhor a realidade do país com vistas ao planejamento e à execução das políticas públicas.

O Governo Provisório atuou fortemente no sentido de construir uma identidade e uma memória nacional. Com a intenção de preservar os “lugares em que se realizaram os grandes feitos da sua história”, editou decreto por meio do qual elevava a cidade de Ouro Preto à categoria de Monumento Nacional⁶⁷. Além de homenagear a cidade que fora palco do primeiro movimento de libertação colonial, Vargas reforçou a imagem do seu principal líder, Tiradentes⁶⁸, e em 14 de julho de 1934 promulgou decreto aprovando o novo regulamento do Museu Histórico Nacional⁶⁹, criado em 1922. Vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, ao museu cabia a inspeção dos monumentos nacionais e do comércio de objetos artísticos e históricos, assim como recolhê-los e classificá-los para serem expostos ao público, com vistas ao “conhecimento da história pátria” e ao “culto das nossas tradições”⁷⁰.

63 Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934.

64 Decreto nº 24.776, de 14 de julho de 1934.

65 Decreto nº 24.803, também de 14 de julho de 1934.

66 Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934.

67 Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933.

68 Em 1936, Vargas determinou que os restos mortais dos inconfindentes degredados para a África fossem repatriados e depositados em Ouro Preto.

69 Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934.

70 Art. 1º do Regulamento anexo ao Decreto nº 24.735/1934.

A edição desse elevado número de atos normativos em um curto espaço de tempo demonstra a intensa atividade legislativa do Governo Provisório em prol da implantação de reformas na máquina pública, de maneira a que o Estado, e o Executivo em particular, se fizesse senhor das atividades estratégicas de interesse do país, tanto na seara econômica como social, cultural e administrativa. Vargas (2001, p. 305) não se absteve de considerar que os decretos que editava constituíam “atos ditatoriais”. Entretanto, a coloração social e a pertinência política desses atos, a necessidade premente de sua adoção, justificavam a seu ver as providências tomadas, e assim uma “onda de atividade legiferante de reformas e de autorizações” consumiu, de modo particular, os dias que precederam a promulgação da nova Constituição (VARGAS, 2001, p. 305).

Conclusão

A Revolução de 30 visou, desde o primeiro momento, efetivar um modelo que superasse a baixa capilaridade da Administração Pública na Primeira República, marcada por gestões financeiras perdulárias, dívidas crescentes e má escrituração. Fez surgir um projeto intervencionista no qual se delineava com precisão os órgãos e o papel que o governo federal deveria cumprir na modernização da economia e da ordem social, assim como o espaço de atuação dos entes federativos no novo contexto estatal. Estabeleceu, ainda, uma disciplina legal para o trabalho e promoveu a nacionalização das riquezas do país, com a edição de um incontável número de leis e de atos administrativos.

O Governo Provisório atuou fortemente no sentido de implementar o ideário programático da Aliança Liberal que a Constituição de 1934 veio reafirmar, em que pesem as críticas e ressalvas que o chefe do governo dirigiu ao novo texto constitucional por ocasião de sua promulgação⁷¹. Pode-se dizer, na verdade, que as medidas tomadas foram além do programa propugnado pela Aliança. Os anos que vão de 1930 a 1934 representaram um período de fecunda produção legislativa, no qual o arcabouço básico do Estado brasileiro foi delineado, com a nota dominante do nacionalismo e do intervencionismo estatal. Ao lado de um movimento de centralização política, vivenciou-se uma acentuada descentralização administrativa que implicou na criação de variados órgãos e entidades responsáveis por desempenhar as funções de natureza técnica que o poder central passou a regulamentar e a executar.

Nesse contexto, embora a Constituição de 1934 tenha demarcado os vínculos federativos, com a evidente primazia do papel da União⁷², e incorporado ao seu texto preceitos de direito administrativo, de direito social e de direito civil, além de ter estabelecido normas reguladoras da educação, cultura etc., a legislação que a precedeu responde pelos maiores avanços que se obteve naquela fase histórica.

O desenho institucional do moderno Estado brasileiro continuou a ser feito nos anos seguintes ao Governo Provisório, com a criação de novos entes e órgãos administrativos – como o

71 Em seu *Diário*, p. 304 e 307, Vargas lamenta “as dificuldades que terá de enfrentar o governo para dirigir o país com o código assim elaborado”. No dia da promulgação da nova Constituição (16 de julho), comenta que ela lhe parece que “será mais um entrave do que uma fórmula de ação”.

72 O anteprojeto apresentado pela Comissão do Itamaraty chegou ao ponto de propor, em seu art. 6º, que os estados ficariam vedados de ter símbolos ou hinos próprios, o que não foi aceito pelos constituintes e não constou da redação final da Constituição de 1934. Dizia o dispositivo do anteprojeto: “A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório nos Estados, sendo-lhes vedado ter símbolos ou hinos próprios”.

Instituto Nacional do Livro e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ambos em 1937 – e, principalmente, do Conselho Federal do Serviço Público Civil⁷³, em 1936, que promoveu uma ampla reforma administrativa. Os delineamentos básicos foram todos traçados, porém, nos anos iniciais que sucederam a Revolução de 1930 e culminaram, em 1934, na promulgação da nova Constituição.

O curto tempo de vigência do texto constitucional não foi capaz de apagar as conquistas e os elementos inovadores que a Revolução de 30, em curto espaço de tempo, implantou na dinâmica do governo e do Estado. Mesmo após o golpe de 1937 e a revogação da Constituição de 1934 os inúmeros diplomas legislativos editados por meio de atos unilaterais do chefe do Executivo permaneceram válidos, influenciando decisivamente a organização e o funcionamento da Administração no contexto de um Estado burocrático, autoritário e centralizador que, na condição de polo aglutinador da nação, ditava os rumos da sociedade e da economia. Desprezando os preceitos da democracia liberal, o governo enfatizava reformas voltadas ao estabelecimento dos direitos e garantias das classes trabalhadoras, na consideração de que a questão nacional-desenvolvimentista e a emancipação do país eram as tarefas prioritárias.

Embora seja possível dizer que a Constituição de 1934 – cujo conteúdo foi, em grande medida, resgatado pela Constituição de 1946 – tenha consagrado o ideário dos revolucionários de 1930, os preceitos básicos de direito administrativo que desenharam o modelo de Estado que hoje temos encontra raízes no arcabouço jurídico infraconstitucional que se constituiu durante o breve, mas fecundo, período do Governo Provisório.

Referências

Livros, Periódicos e Sites

ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

BAER, Werner; KERSTENETZSKY, Isaac; VILLELA, Annibal V. As modificações do papel do Estado na economia brasileira. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, n. 4, Rio de Janeiro, dez/1973, p. 883-912.

BERCOVICI, Gilberto. A questão agrária na Era Vargas (1930-1964). *Revista História do Direito*. Curitiba, v. 1, n.1, p. 183-226, jul-dez/2020.

BERCOVICI, Gilberto. Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes (2009). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5642052/mod_resource/content/1/Aula%203%20-%20Bercovici%20-%20Ausentes.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. In: Pedro Paulo Zahluth Bastos, Pedro Cezar Dutra Fonseca (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, v. 1, p. 93-120.

⁷³ O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi criado em 1936, tendo como principais competências organizar os serviços públicos e os concursos para provimento dos cargos administrativos e técnicos no âmbito do Executivo federal, e opinar nos processos de destituição de funcionários.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: VIANNA, Oliveira. *O ocaso do Império*. 3. ed. Rio de Janeiro: ABL, 2006.
- CLUBE 3 DE OUTUBRO - Esboço do programa revolucionário de reconstrução política e social do Brasil – 1932 – fevereiro. In: *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte – Volume III*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935.
- D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). Getúlio Vargas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (Série Perfis Parlamentares; n. 62).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da *common law*. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, vol. 8, nov/dez 2006, jan/2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=156>. Acesso em: 18 jun. 2022.
- DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.
- FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Brasil em perspectiva*. 19. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 227-255.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro, Vol. II, Formação Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito constitucional: Teoria da Constituição; as Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1981.
- FUNDAÇÃO Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Anos de Incerteza (1930-1937) – No país dos tenentes – Clube 3 de Outubro. In: *A Era Vargas: dos anos 20 a 1945*.
- GOMES, Ângela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. *Revista USP*, n. 65, março/maio 2005.
- GUANDALINI JUNIOR, Walter. *História do direito administrativo brasileiro: formação (1821-1895)*. Curitiba: Juruá, 2016.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LIMA SOBRINHO, Barbosa. *A verdade sobre a Revolução de Outubro – 1930*. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1983.
- MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1941.

- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MESURINI, Mauricio Costa. História do direito administrativo no Brasil (1937-1964): o debate em torno das delegações legislativas. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. Porto Alegre, n. 35, p. 59-84, dez. 2016.
- MESURINI, Mauricio Costa. O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito administrativo e constitucional (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *As novas tendências do direito constitucional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.
- MORAES, Maria Célia Marcondes de. Educação e política nos anos 30: a presença de Francisco Campos. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, vol. 73, n. 174, maio/ago 1992, p. 291-321.
- NETO, Lira. *Getúlio: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- PESSOA, Robertônio Santos. Constitucionalismo, Estado e Direito Administrativo no Brasil. In: *Direito em ação*, vol. 8, n. 1, jan/2012, p. 253-298.
- PRESTES, Anita Leocádia. *Luiz Carlos Prestes: patriota, revolucionário, comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- PRESTES, Luiz Carlos. *Manifesto de Maio*. In: <https://www.marxists.org/portugues/prestes/1930/05/manifesto.htm>. Acesso em: 30 mai. 2022.
- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2021). O direito administrativo e a expansão do Estado na Primeira República: notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: a. 182, (485):165-202, jan./abr. 2021.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1962.
- SILVA, Floriano Corrêa Vaz da. *A intervenção do Estado no domínio econômico através dos órgãos de Administração Indireta*. In: *Revista de Informação Legislativa*, out/dez 1974, p. 31-46.
- VARGAS, Getúlio. *Diário*. Vols. 1 e 2. Apresentação de Celina Vargas do Amaral Peixoto; edição de Leda Soares. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- VARGAS, Getúlio. Discurso pronunciado na Esplanada do Castelo, expondo a plataforma da Aliança Liberal na campanha para as eleições presidenciais de 1º de março de 1930. In: *Getúlio Vargas, 1883-1954*. (Série Perfis Parlamentares, n. 62). Organização de Maria Celina D'Araujo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

- VARGAS, Getúlio. Discurso pronunciado por ocasião de sua posse como chefe do Governo Provisório da República. 3 de novembro de 1930. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1930/view>. Acesso em: 9 jun. 2022.
- VARGAS, Getúlio. Pronunciamento em 23 de fevereiro de 1931, em Minas Gerais. In: SOUZA, Nilson Araújo de; CAMPOS, Rosanita. *Pensamento nacional-desenvolvimentista*. São Paulo: Anita Garibaldi; Fundação Maurício Grabois, 2021.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- VIANNA, Oliveira. *O ocaso do Império*. [Introdução de José Murilo de Carvalho]. 3. ed. Rio de Janeiro: ABL, 2006.
- WELCH, Clifford Andrew. Vargas e a reorganização da vida rural no Brasil ((1930-1945)). In: *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 36, n. 71, jan-abr 2016, p. 81-105.

Legislação citada

- BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Brasília, DF: **Presidência da República**, 2022.
- BRASIL. Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. Reorganiza os serviços da Administração federal. **Coleção de Leis do Brasil**: 1891, p. 42, vol. 1.
- BRASIL. Decreto nº 4.982, de 24 de dezembro de 1925. Manda conceder, anualmente, 15 dias de férias aos empregados e operários de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários, sem prejuízo de ordenado, vencimentos ou diárias e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**: 1925, p. 126, vol. 1.
- BRASIL. Decreto nº 5.741, de 25 de novembro de 1929. Fixa os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República, no período presidencial de 1930 e 1934. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 27/11/1929, p. 23809.
- BRASIL. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 12/11/1930, p. 20663.
- BRASIL. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 18/11/1930, p. 20883.
- BRASIL. Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 19/12/1930, p. 22585.
- BRASIL. Decreto nº 19.560, de 5 de janeiro de 1931. Aprova o regulamento que organiza a Secretaria de Estado do Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 10/1/1931, p. 549.

BRASIL. Decreto nº 19.576, de 8 de janeiro de 1931. Veda as acumulações remuneradas e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 18/1/1931, p. 955.

BRASIL. Decreto nº 19.626, de 26 de janeiro de 1931. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1931. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 28/1/1931, p. 1391.

BRASIL. Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 29/3/1931, p. 480.

BRASIL. Decreto nº 19.808, de 28 de março de 1931. Suspende a execução da lei n. 4.982, de 24 de dezembro de 1925, e do respectivo regulamento, e estabelece nova modalidade para a concessão de férias a operários e empregados. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 7/4/1931, p. 5263.

BRASIL. Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 6/6/1931, p. 9385.

BRASIL. Decreto nº 20.233, de 22 de julho de 1931. Considera de utilidade pública o Instituto de Cacau da Baía, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 24/7/1931, p. 12027.

BRASIL. Decreto nº 20.348, 29 de agosto de 1931. Institui conselhos consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios e estabelece normas sobre a administração local. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 23/10/1931, p. 16835.

BRASIL. Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932. Fica o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembleia Constituinte e cria uma comissão para elaborar e anteprojeto da Constituição. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 17/5/1932, p. 9486.

BRASIL. Decreto nº 22.040, de 1º de novembro de 1932. Regula os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da futura Constituição Brasileira. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 4/11/1932, p. 20232.

BRASIL. Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1932. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 17/7/1933, p. 14153.

BRASIL. Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934. Cria Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 14/7/1934, p. 14257.

BRASIL. Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Minas. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 20/7/1934, p. 14750.

BRASIL. Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934. Cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 14/7/1934, p. 14276.

BRASIL. Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934. Dispõe sobre os sindicatos profissionais. **Coleção de Leis do Brasil:** 31/12/1934, p. 838, vol. 4 .

BRASIL. Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934. Aprova, sem aumento de despesa, o novo regulamento do Museu Histórico Nacional. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 1934, p. 0000.

BRASIL. Decreto nº 24.776, de 14 de julho de 1934. Regula a liberdade de imprensa e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil:** 31/12/1934, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 24.803, de 14 de julho de 1934. Modifica diversos artigos do Código de Justiça Militar. **Coleção de Leis do Brasil:** 1934, p. 1378, vol. 4.

BRASIL. Lei nº 135, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo. **Diário Oficial da União:** Seção 1, 21/1/1936, p. 1602.

Data de Recebimento: 20/06/2022

Data de Aprovação: 04/12/2022