

RECEBIDO EM: 03/11/2020
APROVADO EM: 31/01/2021

A ERA VARGAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

THE VARGAS ERA AND ITS CONSEQUENCES IN BRASILIAN ADMINISTRATIVE LAW

Mauricio Mesurini da Costa¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Advertência metodológica. 2. A “Revolução liberal” de 1930. 3. O “*Estado de compromisso*” (modelo corporativo). 4. Técnicas administrativas de intervenção e controle da economia. 5. A tentativa de implantação de um modelo burocrático. Conclusão. Referências.

1 Graduação em Direito, mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina e doutor em história do Direito Público na mesma universidade.

RESUMO: O direito administrativo, quando “importado” para o Brasil, passou por uma releitura no período Imperial sendo reformulado enquanto instrumento legitimador da posição política do monarca como fonte e fundamento do poder político nacional – uma função constitucional soberana ao invés de uma função tipicamente administrativa como em sua origem européia (Guandalini). Partindo dessa perspectiva é relevante estudar quais mutações o direito administrativo atravessou em outras etapas da história nacional, nomeadamente em face das transformações econômicas e políticas nos períodos subsequentes. Nesse sentido, é preciso analisar de que maneira as transformações ocorridas nas décadas de 30-40 do século XX provocaram mudanças no perfil do direito administrativo brasileiro. Mesmo mantidos alguns resquícios de uma função política legitimadora da atuação do governante – agora, fundador de uma ordem capitalista industrial e “científica” -, a partir da década de 30 o direito administrativo brasileiro, sem ter necessariamente a Constituição como referência, passou a ter como objeto principal a construção de uma nova estatalidade burocrática nacional, bem como a concepção de mecanismos jurídicos que possibilitassem uma maior intervenção estatal com o fim de regular a vida urbana e econômica. Nesse cenário verifica-se uma reestruturação orgânica da Administração Pública com a adequação ou a criação de novas instituições estatais ou paraestatais, muitas delas importadas e ressignificadas. Além de sua função puramente administrativa, tais estruturas tinham como propósito absorver e arbitrar os diferentes interesses setoriais presentes à época, que passaram aos poucos a serem compreendidos como interesses do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Estado Novo. Regulação econômica. Burocracia estatal.

ABSTRACT: The administrative law, when imported to Brazil had gone through a reinterpretation during the imperial period, being reformulated as a legitimating instrument of the political position of the king, while foundation of the national political power – a constitutional sovereign function, instead of a typically administrative function, like in its European origination (Guandalini). Starting from this perspective it is necessary to study which transformations the administrative law had ran through along the other times of national history, especially in face of the economic and political changings in the further periods. Accordingly, it is important to analyze the way transformations happened during the 30s and 40s of the 20th century causing changings all over the brazilian administrative law’s profile and which were the impacts provoked by those changings. Nevertheless the keeping of traces of a legitimizing function

now founding a capitalist industrial order and also “scientific”, from the decade of 30’s the brazilian administrative law not having a Constitution as reference of a national developmental project begins to have as a principal object the construction of national statal bureaucracy aiming to regulate economic and urban life with the adequacy and creation of new statal and parastatal institutions, that had also as purpose absorbing and arbitrating different social interests which were interpreted as interests of the state.

KEYWORDS: Administrative law. Constitutional law. New state. Economic regulation. State bureaucracy.

INTRODUÇÃO

O objetivo geral do trabalho é analisar em que medida as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no Brasil no período de 1930-45 afetaram o direito administrativo. A hipótese sugerida é que esse ramo do direito público, além de ter uma função técnica administrativa, acabou assumindo um viés político e econômico, substituindo o direito constitucional enquanto disciplina legitimadora do poder, bem como readaptando conceitos e criando instituições que capacitaram o Estado a uma mais intensa - não necessariamente inédita - intervenção na esfera econômica. O presente trabalho se reservará a algumas transformações administrativas ocorridas no período, notadamente aquelas envolvendo a estrutura do Estado.²

É importante registrar que à época não existia uma diferenciação nítida entre esses dois ramos do direito. É possível encontrar obras de direito constitucional abordando temas de direito administrativo e vice-versa. Igualmente, é possível verificar uma sobreposição desses temas em obras de Teoria do Estado, o que permaneceu nas décadas seguintes.³ Os livros de constitucional/administrativo em regra começavam com capítulos sobre ciência política ou teoria do Estado e ainda hoje é problemática a rigorosa separação entre direito constitucional e administrativo.

Não obstante a manutenção de alguns resquícios de uma função legitimadora da atuação do governante⁴, mas agora fundador de uma ordem industrial “científica”, a partir da década de 30 o direito administrativo brasileiro,

2 Para uma visão panorâmica sobre os autores e principais temas do direito administrativo no período, apesar de uma metodologia histórica contínua e progressista, vide MENEZES DE ALMEIDA, 2015.

3 Vide, por exemplo, CAVALCANTI, 958.

4 Sobre a recepção do direito administrativo no Brasil mais como instrumento político de legitimação do príncipe do que em sua concepção administrativa, vide GUANDALINI, 2011.

sem necessariamente ter a Constituição como referência do projeto nacional-desenvolvimentista, passa a ter como objeto principal a construção da estatalidade burocrática nacional com o fim de regular⁵ a vida urbana e econômica absorvendo e arbitrando os diferentes interesses sociais presentes à época, que passaram a ser compreendidos como interesses do Estado. Registre-se que a intervenção estatal não é uma marca original da década de 30. Enquanto técnica - logo, indiferente aos seus fins (Francisco Campos) - ela apenas foi remanejada aos objetivos da época.⁶ Dessa forma, o direito administrativo passou a sorver o direito constitucional definindo os principais contornos de um Estado desenvolvimentista conduzido a partir do Poder Executivo, em um contexto de formação das bases de um Estado nacional capitalista.⁷

Conforme Codato, o período tem que ser analisado além da perspectiva reducionista de um governo conduzido “messianicamente” pelo líder carismático Getúlio Vargas. Certamente que a figura carismática de Vargas foi importante para romper com os laços tradicionais da República Velha frente ao imaginário social, mas a construção do projeto de Estado no pós-30 contou com uma complexa estrutura administrativa.⁸ É justamente nesse ponto que reside a problemática deste trabalho, tendo em vista que a criação ou acomodação de

5 Em termos *foucaultianos* é possível sugerir que a partir desta época o direito administrativo será enfatizado, mesmo que numa perspectiva embrionária, como um ramo de normalização biopolítica. Conforme Fonseca: *“De outro lado, há a biopolítica. Trata-se de uma nova forma de poder que aparece na segunda metade do século XVIII que não exclui o poder disciplinar, mas o embute, integra-o, modificando-o parcialmente. Aqui se nota, segundo Foucault, um deslocamento histórico importante no modo como se trata o poder: enquanto até o século XVIII (quando aparece a forma de normalização biopolítica) o poder soberano tinha um ‘poder de morte’, ou seja, o poder de negar, barrar, destruir ou eliminar, a partir daquele século se verifica um poder destinado a produzir forcas, fazê-las crescer e ordená-las. [...] Ele não é individualizante como a disciplina uma vez que se dirige as populações. [...] a biopolítica esta visando uma serie de problemas econômicos e políticos de ‘massa’ que a partir de então passa a ser objeto de controle”*. FONSECA, 2005, p. 109-128.

6 A intervenção estatal na vida urbana não é uma novidade da década de 30. Em décadas anteriores, na Primeira República, o direito administrativo já tinha sido instrumentalizado com vistas a uma “intervenção segregadora” - destacadamente na cidade do Rio de Janeiro, em nome da “saúde pública”, dos “ideias estéticos” e da “ordem pública” -, fornecendo base jurídica à destruição de cortiços e expulsão de pessoas “indesejáveis” do centro da cidade, fazendo que elas se refugiassem em localidades mais distantes e muitas vezes com pouca viabilidade, tais como morros, vales inundáveis, mangues, margens de ferrovias, etc. Naquele cenário, muitos conceitos ambíguos, entres eles a “higiene”, foram usados para justificar medidas discriminatórias em nome do “interesse geral”. Tal política segregacionista não afetou apenas o direito administrativo, mas também o processual. O receio de que houvesse um “bloqueio” judicial às medidas administrativas levou à criação de um sistema judicial paralelo, especializado em “ações de saúde pública” e o juiz de primeira instância podia ser livremente escolhido (SEELANDER, 2020).

7 DRAIBE, 2004.

8 CODATO, 2008.

novas instituições administrativas muitas vezes passou por uma formatação jurídica e tal função tendeu a desembocar no direito administrativo.

Novas instituições foram criadas ou mesmo readequadas às contingências da época e o centro de gravidade dessa reestruturação - pelo menos em teoria - era o Poder Executivo e a Administração Pública (burocracia).

1. ADVERTÊNCIA METODOLÓGICA

Convém registrar que esse trabalho não procura sacrificar um “passado inferiorizado” no altar de um presente “moderno” supostamente melhor. Ou seja, não se almeja festejar o atual Estado Democrático de Direito condenando o modelo político edificado e pensado a partir da década de 30, tampouco usar desse período para justificar institutos e práticas políticas e administrativas do presente.

A historiografia jurídica deve sair em busca dos sentidos originais e promover uma leitura atenta das fontes. O trabalho historiográfico se transforma em um exercício hermenêutico a fim de reencontrar o passado, recuperar a estranheza e não a familiaridade. O historiador tem que se pautar pela autonomia do passado, desconfiar das aparentes continuidades e resgatar a estranheza (HESPANHA, 2005, p. 69-70).

É necessária a tomada de consciência de que o historiador está submetido ao presente, encontrando-se imerso na sua realidade e sujeito a (pré)juízos de toda ordem. Portanto, a história é criada a partir dos olhos do historiador, o que torna difícil um conhecimento histórico “puramente” objetivo, se é que isso é possível. Conforme Prieto Costa, a atividade do historiador possui uma dimensão hermenêutica.

A historiografia, portanto, não é a descrição de coisas ou estado de coisas, mas atribuição de sentido; portanto, interpretação. [...] Não toda interpretação é historiografia, mas toda operação historiográfica, como decifração de textos, testemunhos, sinais, como reconstrução de um ‘sentido’, é interpretação. [...] O intérprete, o historiador, não ‘encontra’, portanto, os significados do texto, mas ‘inventa’ significados através do texto, atribui aos textos sentidos diversos. [...] Se a historiografia é interpretação, o lugar da subjetividade do historiador no processo cognoscitivo não é mais minimizado ou dissimulado a favor de uma exageradamente fácil e imediata ‘objetividade’ do resultado hermenêutico, mas é reconhecido na sua insubstituibilidade e fecundidade (COSTA, 2010, p. 21; 22).

Igualmente, é preciso pré-compreender a história como um processo não linear e contínuo, mas marcado por rupturas. O historiador deve respeitar a autonomia da história e tentar libertá-la do presente por meio de uma postura deferente à sua racionalidade própria, pois os interesses, expectativas e valores de outrora muitas vezes eram diferentes daquele “ponto histórico de observação” que o historiador se localiza. O agora não é melhor nem pior que o ontem, pois cada época é feita de luzes e trevas. Conforme Hespanha, o Direito pode ter uma continuidade textual, mas jamais semântica (2005, p. 21-34). Tanto o historiador do direito como o jurista voltam seus olhares para a história. Ocorre que enquanto o segundo vê a história como um instrumento para se resolver e/ou justificar situações do presente (passado como *meio*), o primeiro deve ver a história em sua individualidade (passado como *fim*). O historiador do direito “se move do presente para compreender o passado: o presente é o estímulo e o instrumento, e o passado é o fim das suas estratégias heurísticas” (COSTA, 2010, p. 65).

Conforme Costa, “*os mundos desaparecidos são irrecuperáveis*”, por isso o historiador jamais vai conseguir uma representação indiscutível e total da realidade passada, mas apenas uma reconstrução parcial e hipotética, condicionada pelo presente. O grande desafio da historiografia é, portanto, compreender o passado na sua densidade e originalidade na medida em que o sujeito está imerso no presente, que representa o observatório do historiador e lhe impõe um dado ponto de vista já que lhe fornece os instrumentos para olhar e interpretar o passado (2010, p. 75).⁹

9 O presente, enquanto ponto de observação do passado, também foi destacado por Michael Stolleis, em especial quando trabalhamos com história dos conceitos (*Begriffsgeschichte*). “*La Historia del Derecho se cultiva, en cualquier caso, en la actualidad, y no puede abandonar el horizonte actual de investigaciones e interesse. El hecho de que preguntemos al pasado desde el presente no supone ninguna impureza en la motivación. No podríamos hacer otra cosa. Sólo que, cuando nos adentramos en el pasado y nos familiarizamos con sus fuentes, la crítica de las fuentes y la autocrítica debe defendernos de introducir falsas actualizaciones y de malinterpretar lo desconocido por haberlo identificado precipitadamente con lo conocido. De hecho, hemos de disponernos a observar el lenguaje jurídico de tiempos remotos justamente como si de momento no lo comprendiéramos, como si solo a partir del uso en su contexto originario pudiéramos desentranar lo que la palabra ‘significa’*” (2009, p. 26). Quanto a história dos conceitos, Stolleis realça que a importância dos conceitos, para a historiografia jurídica, é mais pelas suas ambiguidades e disputas subjacentes do que pela sua certeza ou precisão teórica. Por fim, partindo do pressuposto que o interesse geral do historiador é decorear e compreender o “funcionamento” de ordenamentos jurídicos do passado, na esteira de Helmut Coing, Stolleis enumera cinco posturas metodológicas. A primeira seria a busca de fontes correspondentes à ideias do tempo passado, sobretudo aquelas que foram influentes. A segunda é a inserção de tais fontes no horizonte cultural em que elas surgiram. A terceira seria evitar as interpretações anacrônicas. A quarta consiste na interpretação das fontes à luz do contexto “espiritual” que surgiram, sobretudo entendê-las como soluções aos problemas locais lançados em um dado momento histórico. Por fim, verificar o uso das fontes pelos juristas e práticos da época, bem como o modo que as instituições lidavam com elas (2009, p. 28).

A partir dessas posturas metodológicas o período histórico definido nesta pesquisa (1930-45) será interpretado como um momento de grandes transformações no Brasil, que por sua vez influenciaram a construção de um determinado modelo de estatalidade, transformações essas que deflagraram um processo de contínuas alterações no direito público, em especial no direito administrativo e nas instituições políticas e administrativas do nosso país.

2. A “REVOLUÇÃO LIBERAL” DE 1930

Aqui não é o espaço para longas digressões sobre a “Revolução liberal de 1930”, no entanto é necessário tecer considerações pontuais sobre o evento.¹⁰

A década de 30 foi um período de grandes transformações econômicas, políticas e sociais no Brasil. Trata-se de um período de reorganização das forças econômicas e políticas ante a proposta de um Estado capitalista industrial (DRAIBE, 2004, *passim*). As décadas de 30-45 retratam um período de grandes mudanças não somente no Brasil, mas em todo o mundo. No que tange ao Brasil, a Revolução de 1930 desencadeou um projeto de inúmeras transformações, mas o presente trabalho se reservará à análise de algumas delas.

As transformações do período não podem ser atribuídas e explicadas somente pela “Revolução liberal” desencadeada no Brasil em 1930, mas sim por fatores históricos, nomeadamente econômicos, onde a dita Revolução funcionou como um meio para catalisar essas transformações.

Não se pode olvidar que até 1930 o Brasil tinha um modelo econômico marcadamente agrário-exportador e que o modelo formalmente republicano se degenerou em um mecanismo político oligárquico favorecendo as classes detentoras dos “modos de produção” da época (em especial a elite agrária). Dessa forma, a partir da década de 1930 - onde a “Revolução liberal” foi um mecanismo para “impor” a transformação -, o país passa pelo grande desafio de renovar sua base produtiva (política de substituição de importações), em grande parte ocasionada pela crise econômica de 1929 que abalou significativamente o modelo agrário-exportador e financeiro.

No entanto, as elites agrárias não desapareceram com a crise ou a revolução, e ao lado da elite financeira elas ainda figuravam como uma força

10 Para melhor conhecimento do tema vide FAUSTO, 1997.

social de grande relevância econômica e política (em especial a paulista), também fortalecida por anos de acumulação no setor agrário-exportador.

É justamente nesse contexto que a “Revolução liberal” aparece como um fato histórico que vai desencadear reformas voltadas à implantação de um Estado nacional capitalista, de perfil urbano-industrial. Essas reformas não surgiriam apenas pela força carismática do novo líder (Getúlio Vargas), mas também pelo trabalho de ideólogos do regime com o intuito de conceber as bases institucionais e conceituais para o novo projeto, destinadas à maior intervenção e regulação da economia e também dos conflitos sociais decorrentes da implantação do novo modelo (ex. legislação trabalhista, previdenciária, sindical e a organização da Justiça do Trabalho).

Essas novas ou readequadas instituições serão fundamentais para a implantação desse novo projeto de Estado e sociedade.

[...] instituições podem designar simplesmente instituições formais (ou “organizações”), como, por exemplo, as instituições políticas, incluindo aí procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais (Ikenberry, 1988). Uma vez constituídas historicamente, elas têm impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesse e de pressão etc.), determinando resultados políticos (Krasner, 1984). (CODATO 2, 2008, p. 154)

O período será responsável pela introdução de práticas que irão alterar o processo político decisório, bem como a estrutura orgânica e os poderes da administração pública.¹¹ Entre tais alterações é possível mencionar a criação de “organismos estatais” (instituições) visando regular a produção e a comercialização de produtos agrícolas estratégicos (Conselho

11 É funcional a análise do período a partir da lente do jurista Francisco Campos, onde se pode depreender que do ponto de vista político será adotado uma democracia de massa aclamatória e do ponto de vista administrativo uma burocracia técnica. “*Enquanto a sociedade moderna deu à luz a nova democracia de massa, o Estado Novo fora a conseqüência necessária dessa democracia. Porém, a legitimação democrática por intermédio da aclamação do mito irracional do líder era somada a uma organização burocracia tecnicista e elitista. O irracional em Campos está na legitimação da democracia de massas. Porém, na estruturação e operacionalização da “máquina democrática”, não há nada de irracional. Pelo contrário, propunha uma tecnocracia no comando do Estado. O líder era o artifício de cooptação das massas, o recurso alegórico da democracia. No entanto, a máquina administrativa deveria ser técnica, pois os temas políticos da época eram essencialmente técnicos. A aclamação mantinha o líder, mas a elite tecnocrática mantinha o Estado*”. Nesse sentido vide MESURINI; DIRSCHNABEL, Leandro *et al.* **A democracia antiliberal de Francisco Campos**. Anais do II Seminário Nacional Sociologia e Política. UFPR. Curitiba, 2010. <<http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/paginas/anais/1.html>>, acesso em 05.05.2012.

Nacional do Café – 1931; Instituto do Açúcar e do Alcool – 1933). Não se pode perder de vista que tais *commodities* sustentaram o modelo econômico e político da “República velha”, mas com a mudança de regime elas não desapareceram como em um passe de mágica. O país não se tornou industrial do dia para noite. Ou seja, a importância econômica do sistema agrário ainda vai permanecer - assim como sua elite -, por isso era essencial manter esses interesses, em alguma medida, “tutelados” pelo Estado, que tentaria “conduzir a mão-invisível” desse setor da economia.

Também, com a finalidade de se implantar um Estado nacional capitalista-industrial, foram empreendidos esforços para favorecer o processo de industrialização mediante técnicas regulatórias e de fomento, bem como a participação direta do Estado em setores de infraestrutura fundamentais para um projeto de implantação industrial (siderurgia, petróleo, carvão e energia elétrica).¹²

A presença do Estado brasileiro na economia se intensifica a partir de 1942, quando o Brasil rompe com os países do Eixo aderindo aos Aliados. Como de costume, o contexto de Guerra Mundial favoreceu a ressignificação de muitos temas de natureza econômica enquanto temas de segurança nacional, aumentando mais ainda a centralidade estatal na economia.¹³

Dessa forma, o Estado tentará assumir o papel de implantar o capitalismo industrial no país e o direito administrativo será um importante aliado para estruturar esse modelo, especialmente em um momento de transição¹⁴.

Trata-se, portanto, de captar num momento dado e à base da estrutura de classe e de poder em transformação, a forma que assume o *Estado de transição*, vale dizer, o Estado nacional capitalista *em formação*. [...] a importância, o caráter fundamental, necessário, e o profundo grau

12 O período também é rico na concepção de novas técnicas financeiras e monetárias (uma nova política de crédito).

13 “[...] cria-se a Comissão de Defesa da Economia Nacional, que passa a globalizar o planejamento da produção agrícola, industrial e mineração, bem como da distribuição e da comercialização de seus produtos no país e no exterior. Esta comissão faz cumprir sua autoridade valendo-se do Tribunal de Segurança Nacional”. MEDEIROS; HIRST, 1982, p. 16.

14 Sônia Draibe adverte sobre a necessidade de se conceber uma teoria do Estado de transição. “Não há uma teoria do Estado que retenha a particularidade da relação entre o político e o econômico numa fase que é a de constituição do capitalismo e do próprio Estado” (2004, p. 46, nota 14).

de atuação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil (DRAIBE, 2004, p. 14; 15).

Sendo assim, a particularidade que mais interessa a esse trabalho é justamente esse Estado de transição, onde os diversos interesses (sociais e econômicos) serão objeto de uma tentativa de sincronização (de forma autoritária) no ambiente estatal e a partir dele. A implantação do modelo econômico capitalista no Brasil não vai ocorrer por uma consequência natural da acomodação das elites dirigentes, mas por uma participação central do Estado. Inclusive, essa participação central do Estado, por intermédio do Poder Executivo, será concebida como necessária no sentido de que não era uma proposta política apenas, mas decorria de imperativos científicos e também assumirá um perfil “autoritário”.¹⁵

3. O “ESTADO DE COMPROMISSO” (MODELO CORPORATIVO)

A partir de Nicos Poulantzas, Draibe procura encontrar um tipo de Estado para a transição ocorrida na década de 1930 no Brasil:

Para esse autor, o Estado de transição se distingue por uma defasagem entre suas estruturas e funções e uma particular autonomia, que lhe permite operar além dos limites fixados pelo modo de produção, produzindo relações não dadas de produção – capitalistas –, transformando e fixando os limites de um novo modo de produção. [...] Neste trabalho utilizamos estas sugestões, mas pensamos particularmente em um tipo de Estado que se enraíza numa estrutura social heterogênea, em desequilíbrio tendencial. Um tipo de estado que se sobre um conjunto de forças sociais em transformação, não articuladas objetivamente (porque ainda ausente um movimento autônomo e integrador da acumulação capitalista). Finalmente, um tipo de Estado que, sob formas determinadas, vai adquirindo, ao longo do processo de transição, as estruturas centralizadas e unificadas do Estado nacional capitalista (2004, p. 47, nota 14).

15 É interessante notar como os ideólogos do regime usam o termo autoritário em um sentido “positivo”, ou seja, autoritário significa um Estado atuante na sociedade e na economia, um Estado com autoridade para assumir uma função interventora, em contraposição ao modelo liberal de um “Estado sem Estado”. Em um viés político, para muitos esse Estado autoritário visava acabar com a anarquia liberal e, por consequência, com o perigo do comunismo. O conceito “autoritário” aqui tem pelo menos uma dupla função, permitia que o Estado atuasse em áreas que até então eram reservadas à livre iniciativa, fragmentando os limites rígidos entre Estado e sociedade civil, entre direito público e privado, mas também funcionava como “mediação” entre liberalismo e comunismo, obviamente, numa perspectiva normativa.

Ante as peculiaridades deste Estado de transição - nomeadamente na ausência de classes dominantes capazes de assumir a direção política a novos rumos ante a crise do “Estado oligárquico -, as técnicas usadas não serão tipicamente liberais, mas sim conduzidas por mecanismos entendidos como “autoritários”. Portanto, naquele momento histórico, esse Estado de transição em ambientes que migram de um modelo agrário-exportador para um modelo capitalista industrial será pautado por técnicas destoantes do paradigma liberal.¹⁶

É nesse contexto que o Estado aparece como o agente captador e articulador dos diferentes interesses sociais e econômicos, absorvendo os interesses mais relevantes como interesses de Estado, portanto, temas a serem regulados pelo direito público e seu regime peculiar. Ocorre, portanto, a absorção de parte do direito privado pelo direito público.

Para muitos historiadores (Boris Fausto, por exemplo) surge um “Estado de compromisso” expressando a ausência de hegemonia política de qualquer um dos grupos dominantes, em “diferentes modalidades de compromisso”.¹⁷ Dessa forma, o Estado e também a administração pública passa a ter a função de árbitro entre os diversos interesses tendo como finalidade uma solução de compromisso e equilíbrio, em regra circunstancial.

O “Estado de compromisso” será compreendido como um ente articulador dos diferentes interesses sociais e econômicos a partir de um interesse superior do Estado (DRAIBE, 2004, p. 17), pelo menos no âmbito normativo (*dever ser*). Não que os interesses sociais e econômicos sejam “publicizados”, mas serão regulados e incentivados a partir de um

16 O autoritarismo nunca foi novidade na história brasileira, inclusive na República. A marca do autoritarismo da década de 1930 será sua “progressividade”. Ao contrário do autoritarismo conservador da primeira república, a segunda república será caracterizada por um autoritarismo progressista. Nesse contexto temos o Francisco Campos “estadista”, onde sua visão autoritária possuía contornos progressistas pautados pela necessidade de implantar um modelo econômico industrial acompanhado de uma reformulação política e administrativa do Estado. Nesse sentido vide MEDEIROS, 1978.

17 Sônia Draibe entende que os conceitos de “Estado de compromisso” e de “modernização conservadora ou via prussiana” não conseguem dar conta do problema das “diferentes modalidades de compromisso” ante a forças sociais em constante “reatualização”. Para a autora essas análises “*supuseram um caminho único de avanço do capitalismo, sob a forte e permanente direção política de elites de corte autoritário, ou superestimaram a autonomia dos técnicos e burocratas na definição e implementação do desenvolvimento econômico*”. (DRAIBE, 2004, p. 19).

interesse superior do Estado.¹⁸ Nesse papel de “árbitro” o Estado passa a aumentar sua função regulatória e interventiva da economia.

[...] a noção de “Estado de compromisso” vai além do terreno em que se colocavam de início as divergências com análises anteriores. Os autores que a utilizam não apenas travaram uma discussão sobre a natureza das contradições sociais e o caráter da Revolução de 1930, mas também propuseram uma análise do Estado brasileiro que continha os princípios da sua própria periodização: 1930 marca o início do processo de formação do Estado nacional, moderno como “um órgão (político) que tende a afastar-se dos interesses imediatos e a sobrepor-se ao conjunto da sociedade como soberano.

É nesse contexto político, econômico e social que o direito administrativo vai encontrar um amplo espaço de transformação, pois será um campo do direito privilegiado para pensar os instrumentos desse Estado de perfil regulador e interventivo.

No âmbito jurídico, esse “Estado de compromisso” arbitral será entendido como o “Estado corporativo”. O Estado corporativo era uma “terceira via” do fascismo e seu maior expoente foi o italiano Ugo Spirito. As “corporações” eram órgãos destinados a conciliar os interesses sociais opostos, obter a colaboração das classes em nome dos interesses superiores da nação. Esse Estado corporativo eliminaria a anarquia do Estado-liberal sem cair no despotismo do Estado socialista. Nem ditadura da burguesia, nem ditadura comunista, mas ditadura do ente superior às classes, ou seja, a Nação guiada pelo líder. O Estado corporativo também chamado de Nacional era um Estado que se colocava acima dos indivíduos e das classes sociais, dessa forma, a luta de classes deveria ser travada sob os olhos desse ente, que atuaria como árbitro. Essa idéia foi o cerne do corporativismo e para Bobbio o Estado corporativo foi o meio para se chegar ao Estado totalitário (BOBBIO, 2007, p. 68-69; 83).

18 É importante mencionar que a relativa autonomia do Estado não implicou em independência em relação aos interesses oligárquicos agro-exportadores, eis que é possível identificar uma “coalizão conservadora de interesses na base social do Estado”(DRAIBE, 2004, p. 18). Nesse sentido, *“A política do Estado não feriu nem se afastou totalmente dos múltiplos interesses oligárquicos e agroexportadores; contemplou interesses imediatos dos setores médios urbanos e da burguesia industrial e, excluindo o campesinato, incorporou progressivamente os setores populares urbanos”* (DRAIBE, 2004, p. 18).

Francisco Campos¹⁹, como tantos outros, se aproveitou desse pensamento corporativista a fim de ganhar destaque no cenário jurídico à época.²⁰ Ele dizia que o Estado Novo era corporativo, portanto, era também um modelo político-econômico. O Estado corporativo era o remédio à desregulamentação do liberalismo econômico, conseqüentemente, evitava o comunismo. O *materialismo histórico* poderia ser evitado pelo engenho político e institucional, desde que a anarquia liberal fosse contida. O Estado corporativo conteria a síntese (anarquia liberal) e evitaria a antítese (socialismo). (1945, p. 315)

O Estado corporativo seria o regulador dos interesses econômicos representados pelas corporações. O modelo corporativo era a descentralização econômica deixando à própria produção o poder de auto-regulação (tecnicismo), na medida em que o Estado delegaria funções de poder público às corporações. Cada corporação representaria um setor da economia nacional e competiria somente ao Estado representar os interesses nacionais e exercer um papel de árbitro entre os diferentes interesses da economia nacional, representados pelas corporações.

Essa arbitragem visava garantir os interesses nacionais conciliando os interesses econômicos. Caberia ao Estado o papel de conciliar os conflitos entre capital e trabalho. O Estado liberal não fazia essa necessária arbitragem, portanto, fomentava o predomínio do interesse dos economicamente fortes sobre os fracos e isso representava a ante-sala do comunismo.

Campos dizia que o corporativismo era inimigo do liberalismo e não da liberdade. Garantia a liberdade, mas no interior da corporação. O

19 Francisco Luiz da Silva Campos nasceu em Dolores do Indaia (MG) em 1891 e morreu em Belo Horizonte em 1968. Gradou-se em Direito em 1914, foi professor de Direito e entrou na vida política em 1919 eleito deputado estadual em Minas Gerais. Exerceu os cargos de Ministro da Educação, consultor geral de República e ministro da Justiça. Foi um dos principais personagens da Revolução de 1930 e de suas reformas (educacional, processual, administrativa, constitucional, etc). Como ministro da justiça do governo Vargas, foi um dos responsáveis pela estruturação jurídica e política do Estado Novo, redigindo a Constituição de 1937. Publicou inúmeras obras jurídicas e políticas e foi um dos mais influentes juristas de seu tempo. Sua obra mais influente foi o “*O Estado Nacional: sua estrutura e seu conteúdo ideológico*” (1940). Após sua “saída” do cenário político na década de 50, voltou ao centro da história nacional ao redigir o Ato Institucional n.º1 em 1964.

20 Sobre o perfil adaptável do jurista mineiro e uma crítica a visão “*precipitada e reducionista*” de sua obra, vide SEELAENDER “[...] o jurista mineiro expressou em seus escritos e opiniões, inclinações e teses muito diversas, por vezes colidentes. O que as fontes mostram, a rigor, é um *jurisconsulto sempre atualizado e muito adaptável – inclusive politicamente. [...] Jurisconsulto adaptável, Campos concebia como adaptável também a própria ordem jurídica. Mutáveis e manejáveis lhe pareciam não só as leis, mas também os próprios ‘conceitos’ [...] Longe de ser eterno, o direito parecia a Campos, pois, mutável, contingente e politicamente maleável*” (2013, p. 503).

indivíduo tinha liberdade enquanto membro da corporação e a corporação tinha sua liberdade enquanto parte submetida ao Estado. A liberdade do indivíduo encontrava limites na liberdade da corporação (interesse do setor econômico), que por sua vez era limitada na liberdade definida pelo Estado (interesse da Nação) (1946, p. 316).

O Estado corporativo tinha os olhos voltados à economia, pois continha a livre concorrência. Esta, no modelo liberal, era uma corrida desenfreada visando apenas objetivos particularistas em detrimento dos interesses da Nação. A organização corporativa, ao contrário, proporcionava a livre concorrência para todos, garantindo o bem comum (CAMPOS, 1946, p. 317; 318).

A Constituição de 1937 estabelecia:

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

A partir desta perspectiva se torna necessário analisar as instituições (criação de órgãos públicos e entidades autárquicas de regulação das atividades econômicas) instituídos esses racionalizados pelo direito administrativo. Esses mecanismos administrativos afirmam e absorvem, dentro da estrutura de Estado, a regulação da acumulação capitalista (Draibe). Os interesses econômicos passam a ser absorvidos, regulados e fiscalizados por essas novas instituições.

4. TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE INTERVENÇÃO E CONTROLE DA ECONOMIA

Como visto, por conta dos objetivos econômicos e políticos da época, o Estado figurou como a “locomotiva” do projeto de construção do Estado nacional capitalista. Dessa forma, precisou criar novos mecanismos administrativos para viabilizar esse novo projeto.

Do ponto de vista administrativo aumentou a importância da *descentralização funcional*²¹ e as novas entidades criadas materializavam, administrativamente, o projeto do Estado corporativo. Esse novo projeto provocou uma reacomodação das estruturas administrativas, portanto, uma revisão do direito administrativo. Nesse sentido vale transcrever o

21 Os mecanismos criados não eram somente advindos de descentralização, mas também de desconcentração (novos órgãos públicos)

prefácio da primeira edição da obra de Themístocles Brandão Cavalcanti (março de 1936):

O direito administrativo é um ramo, uma secção da theoria do Estado. Como todo o direito, soffre neste momento uma transformação que se torna evidente pelo exame do direito positivo, onde melhor se reflecte a incerteza e o desequilíbrio de uma época de readaptação das normas jurídicas a uma nova situação de facto. Todo esse movimento, porém, processa-se no sentido de uma intervenção cada vez maior do Estado em todos os sectores da actividade humana, o que obriga a uma organização administrativa cada vez mais complexa. Essa intervenção do Estado, entretanto, embora sob certos aspectos beneficia, porque coordena e auxilia as actividades individuaes, e attende melhor os interesses colletivos, provoca, por outro lado, uma saturação do poder do Estado, de consequencias imprevisíveis. Dentro do quadro do direito administrativo, ella se manifesta pela creação de novos institutos, pela creação de órgãos administrativos novos, aos quaes incumbe executar directamente as funções do Estado (CAVALCANTI, 1938, VI).

Essa “descentralização”, no entanto, não representava “democratização”, mas sim uma consequência do aumento da burocracia estatal ante às novas finalidades, nomeadamente econômicas. A descentralização consubstanciava uma técnica de deslocamento da administração ante a especificidade da economia, mas do ponto de vista da decisão administrativa-política o modelo era pautado pela centralização. Portanto, centralização da decisão política e descentralização administrativa (execução).

A técnica da descentralização administrativa funcional (desconcentração), muito embora já conhecida no Brasil e usada com mais regularidade em países da Europa (ex. Itália), a partir da década de 30 acabou ganhando novas proporções. Consistia na criação de novas personalidades jurídicas, ora com natureza pública (autarquias) ora com natureza privada (sociedades de economia mista), que gozavam de autonomia em relação ao ente que as concebeu. A descentralização era uma readaptação da administração ante às novas necessidades administrativas e se justificava por imperativos técnicos, autonomia administrativa e pela maior flexibilidade gerencial (CAVALCANTI, 1954, p. 233; 246).²²

22 Muito embora a obra citada de Themístocles Cavalcanti seja de 1954, o texto é uma importante fonte de estudo para os propósitos deste trabalho. O autor além de ser um dos juristas mais respeitados das décadas de 30, 40 e 50, neste trabalho (Curso de Direito Administrativo – 1954) ele está tratando de institutos jurídico-administrativos criados na década de 30-45.

Da descentralização funcional – A complexidade das funções do Estado, quer quanto à soma de atividades que exerce, quer quanto à sua variedade, trouxe como consequência imediata a sobrecarga se seus serviços e a competente necessidade de adaptar à sua máquina administrativa a multiplicidade de serviços a seu cargo. [...] Este processo, além do mais, é de todo satisfatório sob o ponto de vista da organização e da técnica administrativa, porque permite uma diferenciação na estrutura e nos processos de administração, de acordo com as peculiaridades de cada serviço, sua finalidade, etc (CAVALCANTI, 1954, p. 233).

Com a adoção da descentralização houve a necessidade de racionalizar juridicamente os novos entes criados pela administração pública. Havia à época a necessidade e a dificuldade de se compreender juridicamente a nova “maquina administrativa”. Em parecer sobre o Instituto Mineiro do Café o jurista Francisco Campos enfrenta o tema da natureza jurídica das autarquias. Apoiando-se na doutrina administrativista francesa e alemã, o jurista justifica as autarquias como entes de natureza pública que, por motivos de índole econômica, política ou social, a administração central os cria para melhor atender as finalidades administrativas, portanto, são serviços estatais (públicos) descentralizados por uma questão técnica (CAMPOS, 1958, p. 104).

Uma das dificuldades à época era fundamentar a criação de entes com personalidade jurídica diversa da do Estado, mas que mantinham poderes de Estado. A autarquia, muito embora com personalidade jurídica própria, não se regia pelo direito privado tendo em vista o interesse público que deveria tutelar. Portanto, o que qualificava a autarquia como uma pessoa de direito público e com poderes de Estado (regulamentar e em alguns casos jurisdicional²³) era justamente sua finalidade, haja vista que a quem competia os fins, competia também os meios.

A autarquia é uma forma específica da capacidade de direito público (8), ou, em outras palavras, o ente autárquico age em lugar do Estado, no sentido de interesses revestidos de caráter público, a sua vontade como vontade do Estado. [...] Não há dúvida, portanto, de que um serviço personalizado é uma pessoa jurídica pública, isto é, com poderes e competência de direito público, quando nela ocorrem os seguintes

23 Quando se fala em competência jurisdicional não significa que se excluía totalmente a apreciação judicial, mas sim que a competência de muitas das autarquias era também dirimir conflitos setoriais.

requisitos: a) que seja destinada a satisfazer interesses públicos, isto é, interesses que se encontram entre aqueles que constituem fim e objeto da atividade do Estado; b) que o Estado considere aquela pessoa como ativa no seu próprio interesse, enquanto que por meio dela (no todo ou em parte) visa atingir fins ou escopos que são genuinamente seus (CAMPOS, 1958, p. 105).

No que tange às autarquias em especial, elas serviam também para absorver interesses econômicos relevantes e compreendê-los como de interesse social (público). Em muitos casos a regulação de determinadas atividades econômicas era concebida como um serviço público. Entre as várias espécies de autarquias existiam aquelas denominadas de “econômicas”, “destinadas a regular a produção e o comércio tais como o Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e Alcool, Instituto Nacional do Mate, Instituto do Sal” (CAVALCANTI, 1952, p. 238)”.

Essas novas entidades, na prática, em certa medida controlavam, mas também promoviam representatividade às elites agrárias daquele antigo modelo econômico, bem como, em alguns casos, até mesmo às novas elites industriais. Tinham uma finalidade dupla e às vezes ambígua: eram um meio das elites terem a proteção estatal e por outro lado um instrumento do Estado para controlar a atividade econômica, com evidentes riscos de “captura”.²⁴

Como exemplos dessas novas estruturas administrativas voltadas ao setor agrário é possível citar: o Departamento nacional do café (1933), o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool (1933), Instituto do Cacau da Bahia (1931) e o Instituto Nacional do Mate (1938). No tocante ao setor industrial: o DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral (1934), o Conselho Federal do Comercio Exterior (1934); Comissão executiva do plano siderúrgico nacional (1940), a Comissão Executiva Têxtil (1942).

24 “A participação do Estado na atividade econômica também implica a busca de um padrão ótimo de relacionamento com as classes produtoras. Neste sentido, Vargas cria mecanismos de aproximação com o empresariado, através de uma política de crédito e da estruturação de órgão técnicos dentro do aparelho estatal, capazes de permitir a representação dos interesses das classes produtoras. Além de diversificar as atividades da burocracia federal esta inovação garantia aos industriais um canal de comunicação com o governo bastante eficiente para o exercício de pressões e a explicitação de demandas. Finalmente, reforça-se o caráter autoritário de relação estado-sociedade, na medida que esvaziava a funcionalidade dos canais representativos clássicos de uma ordem liberal burguesa”. MEDEIROS; HIRST, 1982, p. 16.

A Carta de 37 previu o Conselho da Economia Nacional (com poderes relativamente amplos de “legislação”²⁵). Muito embora nunca implantado, ele possui uma funcionalidade historiográfica relevante, pois retrata uma característica da cultura jurídica da época, na medida em que seu objetivo era criar um órgão máximo de regulação econômica, com estatura constitucional e vinculado ao Executivo. No entanto, na prática, foram criados conselhos superiores (ex. Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e Comissão de Planejamento Econômico - 1944).

Dentre essas novas técnicas administrativas, setores da burocracia absorveram competências de natureza legislativa e jurisdicional, sob a justificativa do melhor preparo técnico.²⁶ Surge, portanto, uma tecnoburocracia com poderes legislativos e jurisdicionais. Portanto, competências legislativas delegadas ao Executivo (técnica do decreto-lei, constitucionalizada pela Carta de 37 no artigo 14), aumento da importância e do alcance do poder administrativo regulamentar e administrativo-jurisdicional, muitas vezes compreendidos como manifestação do poder de polícia.

25 Art 57 - O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos vários ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competência especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados. [...] Art. 61 - São atribuições do Conselho da Economia Nacional: a) promover a organização corporativa da economia nacional; b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos; c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias; d) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional; e) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquérito sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional; f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto: I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria; II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho; g) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais; h) propor ao Governo a criação de corporação de categoria. Art 62 - As normas, a que se referem as letras b e c do artigo antecedente, só se tornarão obrigatórias mediante aprovação do Presidente da República. Art 63 - A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência. Parágrafo único - A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

26 Quanto à eficiência técnica, o parlamento era concebido como uma instância política inapta para as questões políticas complexas e urgentes da época e, como a “*lei da política*” é a impossibilidade de “*vazios de poder*” (“*poder vago, poder ocupado*”), o Executivo seria o legítimo ocupante desse “vazio”. Legítimo porque eficiente e comandado pelo chefe democraticamente aclamado (CAMPOS, 1942, p. 346-347).

Para viabilizar esse “remanejamento” de funções estatais foi preciso rever o “vetusto” princípio da separação de poderes.²⁷

Nesse sentido vale trazer o entendimento de Francisco Campos ante sua importância à época. Para o autor a teoria da separação dos poderes era uma mecânica histórica que não obedecia a uma lei natural eterna e atemporal.²⁸ Como a democracia de massa era a ditadura de um líder, o clássico modelo liberal de separação de poderes, centralizado na figura do parlamento, deveria ser revisto. Tal revisão caminhava no sentido de abandonar o legislativo como centro de gravidade da decisão política e transferir esse centro ao Executivo.

A legitimação da função legislativa do Executivo decorria na própria idéia de democracia ditatorial. A Nação era concebida como a origem das instituições, dos códigos e dos governos. Na medida em que o líder encarnava a Nação, ele era a autoridade legítima para interpretar seu espírito e expressar sua vontade por meio da “lei”. Também, caberia ao Chefe do Executivo - independentemente de lei -, a complementação da Constituição, porque esta, por si só, não bastava. As questões sociais eram “por demais complexas para encontrar a sua solução em um simples enunciado constitucional”²⁹ (CAMPOS, 1945, p. 429).

Além do poder constitucional de expedir decretos-lei, Campos fazia uma diferenciação entre política legislativa e técnica legislativa. A política legislativa estava a cargo do legislativo cuidando politicamente dos fatos mais relevantes e estabelecendo leis de conteúdo principiológico. Já a técnica legislativa, a cargo do executivo por meio do poder regulamentar, expedia decretos-leis e regulamentos para a vida cotidiana. A técnica legislativa não era dependente da política legislativa, daí a existência de decretos autônomos. O princípio liberal da legalidade era substituído pelo princípio da legitimidade fundada na aclamação do líder (SANTOS, 2007, p. 315).

Tendo em vista a complexidade técnica dos assuntos de governo, o parlamento se reduziu à função de estabelecer apenas a substancia e

27 Nos dias atuais é comum encontrar doutrinas e jurisprudências “relendo” a separação de poderes a partir no “novo paradigma” do Estado Social. Porém, este esforço em adaptar a separação de poderes às novas realidades históricas não é novo. O princípio da separação de poderes mais que uma técnica jurídica é um compromisso político e a política se caracteriza pela mutabilidade.

28 “Cada época tem a sua divisão de poderes, e a lei do poder é, em política, a da capacidade para exercê-lo.” (CAMPOS, 1945, p. 346)

29 “O Chefe é o chefe da Nação” (CAMPOS, 2002, p. 193)

os princípios gerais que deveria direcionar um tema. Dentro dessa órbita principiológica, caberia ao Executivo, por meio do poder regulamentar, dar forma prática aos princípios legais. O regulamento executivo era o instrumento técnico adequado para dar conta da complexidade da vida moderna.

[...] ao executivo, que está em contato com a realidade, é que incumbe, evidentemente, completar, por aproximações, retificações e prolongamentos, o esquema ou os lineamentos gerais traçados pelo parlamento (CAMPOS, 1945, p. 342).

Muitas das autarquias, para realizar seu desiderato, eram dotadas de delegações legislativas (poder regulamentar estendido) e de competências de julgamento.

Nesse sentido é forçoso citar importante parecer de Bilac Pinto em 1946, tratando dos poderes do Instituto do Açúcar e do Alcool (I.A.A.). Em síntese o parecer questionava pontos acerca de decisão administrativa da Comissão Executiva do I.A.A. que descaracterizou como fornecedores de cana-de-açúcar alguns colonos na região de Piracicaba/SP. O momento histórico era o da Carta de 1937 (PINTO, 1953, p. 250).

Para o parecerista a questão de fundo redundava na inevitável discussão sobre a separação de poderes.³⁰ Segundo o autor, o momento histórico não era mais aquele da Carta de 1891. Com a nova política intervencionista o Estado teria que mudar suas técnicas de atuação. A legislação e os litígios tenderiam a crescer em volume e complexidade, dessa forma seria inevitável uma releitura da antiga teoria da separação dos poderes (PINTO, 1953, p. 251).

Ante a essa constatação histórica, o parecerista entendeu que o modelo constitucional à época concebera diversas formas de delegação legislativa (regulamentar) e outorga de funções jurisdicionais³¹ a órgãos e entidades administrativas (autarquias).

30 “[...] tôdas as questões do direito público conduzem, cedo ou tarde, à separação dos poderes” (PINTO, 1953, p. 236)

31 O parecerista cita acórdão do Ministro Casto Nunes (STF): “*A hipertrofia das funções do Estado e a complexidade dos problemas da Administração pública, escreve o Ministro Castro Nunes, ‘exigindo conhecimentos especializados e, não raro, de técnica complicada, para a qual não estão aparelhados os juizes de carreira, explicam o desenvolvimento, que vem de longe, e se vai acentuando dia a dia, de instâncias administrativas colegiadas para o exame e solução de tais questões’*” (PINTO, 1953, p. 262).

Para a realização desses objetivos, duas práticas se impuseram - a delegação legislativa e a outorga de funções jurisdicionais a órgãos da Administração -, passando a constituir técnicas insubstituíveis, obrigatórias, necessárias, embora representassem tendência absolutamente contrária aos mais sólidos princípios do direito constitucional (PINTO, 1953, p. 251).

Portanto, o momento histórico foi definitivo para a concepção de uma estrutura administrativa existente e deveras atuante até os dias de hoje. Ante as novas necessidades, o Estado passou a criar diversas técnicas de controle em atividades e setores que antes não sentiam a atuação estatal de forma maciça. Igualmente, o momento histórico em análise é rico na concepção de um modelo de Estado “empresarial”. Frente ao projeto de industrialização do país, a burocracia estatal vai participar ativamente como agente direto da economia e não apenas como regulador setorial. A justificativa desta atuação estava no fato de que algumas atividades não poderiam ser assumidas pelo capital privado, dessa forma, estruturas estatais seriam criadas com o corpo de entes de direito privado, para poder realizar uma atividade econômica sem vistas direta ao lucro, mas sim na exploração de uma atividade empresarial de importância pública. Também, foram utilizadas encampações de empresas privadas a fim da realização do interesse público em atividades econômicas (CAVALCANTI, 1938, p. 240-241). Como exemplo, temos a encampação da Sociedade Anônima Companhia Lloyd brasileiro, pelo decreto 1.708 de 11 de junho de 1937.

Essa atividade empresarial do Estado vai exigir uma racionalização jurídica de novos entes estatais, mas sob estrutura de direito privado, ou seja, sem as “amarras” do direito público proporcionando maior flexibilidade e autonomia, características essenciais da atividade econômica.

5. A TENTATIVA DE IMPLANTAÇÃO DE UM MODELO BUROCRÁTICO

Novas técnicas de controle implicam em uma nova burocracia, doravante pautada, pelo menos teoricamente, pela qualificação técnica.

Ao lado do líder aclamado e aliado à potencialização do Executivo, era necessária uma “máquina administrativa” técnica, baseada no princípio da concentração dos órgãos e na hierarquia. Tal “maquina” se materializava no DASP.

O DASP, criado em 1938, controlava todo o sistema administrativo do país, sendo responsável pela elaboração anual do orçamento e

pelo controle de sua execução. Nos aspectos técnicos, os ministérios deveriam se sujeitar ao DASP, mas mantinham a hierarquia tradicional nos demais assuntos” (BERCOVICI, 2004, p. 42).

Essa máquina administrativa representava a garantia técnica do governo, portanto, deveria ser eficiente, econômica e sobretudo responsável. Essa burocracia deveria ser recrutada por critérios de capacidade e não por pessoas extraídas da “clientela eleitoral”.³² Essa burocracia, muito embora captada pela capacidade, não é necessariamente uma burocracia democrática, muito pelo contrário.

Mais uma vez, a partir de Francisco Campos, nota-se sem muito esforço um pensamento elitista. A burocracia deveria ser composta por uma elite técnica capaz de governar a massa irracional. Assim, as elites técnicas seriam legítimas por serem mais aptas e o liame entre elas e a massa ocorreria justamente por intermédio da figura do líder.³³

A estabilidade do agente público não poderia redundar em ineficiência ou em irresponsabilidade. “Não pode haver garantias contra o interesse público” (CAMPOS, 1942, p. 312; 313). Portanto, verifica-se o papel fundamental do DASP na seleção, no preparo e na penalização dos agentes públicos. A competência do DASP era definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e da organização administrativa. Sua legitimação além de política (dirigentes indicados pelo presidente da república) era de natureza técnica, tendo como atribuições a seleção e treinamento de pessoal, a definição de políticas e do sistema de compras

32 É importante registrar que esse “sonho tecnicista” da época não foi plenamente materializado de fato. A busca por tecnicização encontrou pela frente uma cultura oligárquica que por muito tempo irá colonizar importantes setores da administração pública, a partir de critérios mais partidários do que técnicos.

33 “As elites são necessárias porque funcionariam como uma espécie de último pilar da sensatez e da razão num mundo em que crenças e instintos cada vez mais conformariam os processos políticos. [...] Caberá às elites governamentais o papel fundamental de organizar, disciplinar e mobilizar essa coletividade, de modo a realizar o projeto de integração política que as elites compreendem como sendo o mais adequado ao país. O liame entre elite e massa, garantidor do processo político, será feito pelo mito da personalidade, mais eficaz porque é o mais forte. [...]. O governo e a administração dependem, assim, da deliberação restrita a um grupo de pessoas com certos conhecimentos técnicos e especializados – e aqui Campos, mais uma vez nos afirma como o processo político contemporâneo exigia a competência da elite na gestão das coletividades. A participação da opinião pública no governo devia ter apenas um caráter plebiscitário, isto é, referente a poucas e simples questões” (CORRÊA, Paulo Celso. **Massa, Mito e Estado em Francisco Campos: a política de uma era de transição.** < http://www.achegas.net/numero/42/paulo_celso_42.pdf>, acesso em 05.08.2010).

publicas, a elaboração do orçamento (peça essencial ao planejamento), entre outras funções executivas, normativas e até legislativas.³⁴

Outra instituição administrativa de grande relevância (concebida teoricamente por Francisco Campos) foram os Departamentos Administrativos (“daspinhos”). Os Departamentos Administrativos foram criados em 1939 pelo Decreto-lei 1.202 (abril) e passaram a funcionar no segundo semestre daquele ano. Foram criados para aperfeiçoar as interventorias federais.³⁵ Atuavam na área da legislação estadual (podendo vetar decretos-lei), no campo orçamentário (aprovação de instrumentos orçamentários) e no âmbito da organização administrativa (racionalização visando à eficiência) (CODATO 1, 2008, passim).

No entanto, os “daspinhos” também funcionavam com propósitos econômicos e políticos para cooptar a antiga classe dirigente e obter apoio ao regime ditatorial. Eram instrumentos administrativos para a integração econômica nacional, sob a tutela da centralização do Estado, bem como um mecanismo de controle político das elites locais (CODATO 1, 2008, passim).

CONCLUSÃO

O objetivo geral deste trabalho foi indicar pontos de análise para a compreensão do momento histórico de 1930-45 ante as grandes transformações sociais, políticas e econômicas que redundaram na criação de novos institutos administrativos. Nesse breve estudo não foi possível aprofundar a análise, mas apenas selecionar temas de reflexão para pesquisas mais detalhadas no futuro.

Pretendeu-se chamar a atenção para uma reformulação administrativa e conceitual ocorrida nas importantes décadas de 30 e 40. O momento histórico não pode ser analisado apenas sob a sombra “messiânica” de Vargas, mas também a partir de uma complexa máquina estatal que começa a ser erguida.

Por óbvio que a Revolução de 30 e o golpe de 37 não ocorreram apenas pela força de Vargas, houve um pacto “mínimo” entre as principais elites, pois não é possível ocorrer alterações políticas e institucionais sem

34 No plano federal assessorava o presidente na revisão de leis. No nível estadual podia suspender ou rejeitar decretos ou atos dos interventores.

35 “O interventor realizaria a coordenação política dos Estados, o Departamento Administrativo cuidaria dos assuntos técnicos, como se fosse uma espécie de ‘legislativo’” (BERCOVICI, 2004, p. 42).

o apoio das elites. Ocorre que as lutas políticas vão permanecer agora no seio do novo modelo. O projeto político e econômico não seria possível apenas pela cooptação das massas ante a figura do líder, é preciso analisar o comportamento das principais elites da época, evitando-se a ideia de um “Estado de compromisso”, eis que ocorria uma disputa política entre as elites dentro e pelo controle das instituições estatais.

Do ponto de vista jurídico, o direito administrativo foi um dos ramos jurídicos que mais sofreram impactos. O direito administrativo passou a ter uma função de ordenação do projeto de construção do Estado capitalista. Simultaneamente temos a organização das estruturas de um Estado-Nação e de um Estado capitalista. Nesse sentido, o período é rico na criação/readequação de mecanismos administrativos de regulação e intervenção na economia e na construção de um modelo burocrático, ambos conectados, um servindo ao outro.

Esse projeto vai ter como uma de suas características mais marcantes o protagonismo no Poder Executivo e o repasse de competências legislativas e até jurisdicionais a órgãos administrativos e às novas entidades descentralizadas. Sob o argumento de uma nova realidade histórica, a separação clássica dos poderes foi revista e a “maquina administrativa” foi hipertrofiada.

Muitos interesses antes tidos como privados (econômicos) passaram a ser absorvidos como interesses estatais dignos de maior regulação. Ante a peculiaridade e especificidade dos problemas e o novo projeto de se construir um novo Estado, agora industrial e capitalista, a Administração Pública foi uma importante ferramenta para acomodar os diferentes interesses sociais da época, conciliados sob condições circunstanciais. Para tanto, foi necessária a criação ou readequação das instituições estatais, não apenas em vista de viabilizar um projeto econômico capitalista industrial, mas em vista da construção da própria estatalidade nacional. Nesse contexto, o direito administrativo acabou por absorver o direito constitucional no projeto de construção da estatalidade industrial capitalista brasileira.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Do Fascismo à democracia*. Trad. Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2007.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1945.

_____. *O Estado Nacional*. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. *Direito Administrativo*. Vol. I. Freitas Bastos: São Paulo, 1958.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

_____. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Vol. 1. Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1938.

CODATO, Adriano Nervo 1. *Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Ciência Política. Unicamp: Campinas, 2008.

_____. 2. Quando o Brasil era moderno: *o Estado antes da crise do Estado*. Dois pontos. Curitiba/São Carlos, Vol. 5, n. 2, p. 143-168, outubro, 2008.

CORRÊA, Paulo Celso. *Massa, Mito e Estado em Francisco Campos: a política de uma era de transição*. < http://www.achegas.net/numero/42/paulo_celso_42.pdf>, acesso em 05.08.2010).

COSTA, Pietro. *Soberania, representação e democracia. Ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil. 1930-1960*. 2 ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 2004.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Foucault, o direito e a 'sociedade de normalização'. In. FONSECA, Ricardo Marcelo (Org). *Crítica da modernidade: diálogos com o direito*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 109-128.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. São Paulo: Cia. Das letras, 1997.

GUANDALINI, Walter. *Gênese do Direito Administrativo Brasileiro: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do Estado no Brasil imperial*. Tese (Doutorado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Européia. Síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil. 1939-1945*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

MEDEIROS, Ana Lígia; Mônica Hirst (Org.) *Bibliografia histórica: 1930-1945*. Brasília: Ed. UNB, 1982.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. Quartin Latin: 2015.

MESURINI, Mauricio da Costa; DIRSCHNABEL, Leandro *et al.* *A democracia antiliberal de Francisco Campos*. Anais do II Seminário Nacional Sociologia e Política. UFPR. Curitiba, 2010. < <http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/paginas/anais/1.html>>, acesso em 05.05.2012.

SANTOS, Rogério Dutra. *Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil*. Ano 50. Vol. 002. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007, p. 281-323.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Francisco Campos (1891 – 1968) – Uma releitura. In. FONSECA, Ricardo Marcelo (Org). *As formas do Direito: Ordem, Razão e Decisão*. Curitiba: Juruá, 2003.

_____. Preaching Against The Earthquake. The Rise of State Intervention and the Resistance to It in Brazilian Constitutional and Administrative Law. *Giornale di Storia Costituzionale / Journal of Constitutional History*. 40/II, 2020, pp. 227-239.

STOLLEIS, Michael. *La historia del derecho como obra del arte*. Trad. Ignacio Gutiérrez Gutiérrez. Editorial Comares: Granada, 2009.

PINTO, Bilac. *Estudos de Direito Público*. Forense: Rio de Janeiro, 1953.