Université Paris-Panthéon-Assas
école doctorale Georges Vedel de droit public interne et comparé, science administrative et science politique (ED7)

Thèse de doctorat en droit public
soutenue le 9 septembre 2025
En cotutelle avec l'Université de São Paulo - USP (São Paulo, Brésil)

La construction du champ du droit administratif au Brésil : agents, pratiques et structures sous-jacentes

Thèse de Doctorat / septembre 2025

Carolina THEODORO MOTA MOURÃO

Sous la direction de Thomas PERROUD, Professeur à l'Université Paris – Panthéon-Assas,
Et de Orlando VILLAS-BOAS FILHO, Professeur à l'Université de São Paulo (USP).

Membres du jury :
Thomas PERROUD, Professeur, Université Paris-Panthéon-Assas
Orlando VILLAS-BÔAS FILHO, Professeur, Université de São Paulo (USP)
Jacques CHEVALLIER, Professeur émérite, Université Paris-Panthéon-Assas (Président du jury)
Léo VANIER, Professeur, Université Grenoble Alpes (Rapporteur)
Fernando MENEZES, Professeur titulaire, Université de São Paulo (USP) (Rapporteur)
Marcio FONSECA, Professeur, Université Pontificale Catholique (PUC-SP)

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Résumé :

La construction du champ du droit administratif au Brésil : agents, pratiques et structures sous-jacentes

Cette thèse se propose d'examiner la dynamique de la construction du droit administratif brésilien par des juristes dans ce domaine du droit. Plus précisément, cette thèse est consacrée à la compréhension de la construction du droit administratif par les juristes, aussi bien dans le domaine théorique que pratique, à partir d'une analyse sociologique critique.

L'hypothèse principale qui a guidé la recherche était l'existence d'un champ du droit administratif dans lequel les juristes en droit administratif établissent des relations de pouvoir et s'engagent dans des conflits symboliques pour imposer leur vision de l'administration, de la fonction administrative et de l'Etat lui-même.

Dans ce sens, une approche sociologique-politique - ce qui implique l'étude des juristes « administrativistes » (leurs trajectoires, leurs discours, leurs manuels de droit, leurs disputes et leurs conceptions de l'État) et la manière dont leurs œuvres et théories sont liés dans une certaine période - semble particulièrement important si nous voulons comprendre la structure, le fonctionnement et les limites de l'administration publique aujourd'hui.

Pour ce faire, la thèse s'est appuyée sur certains éléments d'une sociologie du pouvoir symbolique et également sur certains éléments de la sociologie des élites avec un intérêt particulier pour le champ du droit administratif, ce qui nous a permis de réfléchir aux concepts sous-jacents aux constructions juridiques et les disputes dans le champ du droit administratif brésilien.

Pour développer cette hypothèse, nous avons adopté la sociologie de la pratique de Pierre Bourdieu et ses concepts clés, notamment : champ, habitus, capital et illusio. A partir de cette théorie, nous avons examiné la genèse, la consolidation et la reconfiguration de ce champ, ainsi que les trajectoires des juristes en droit administratif dans ce processus social de formation du droit administratif au Brésil.

Descripteurs : droit administratif ; juristes ; production du droit ; État de droit ; champ juridique ; pouvoir symbolique.

Abstract:

The construction of the field of administrative law in Brazil: agents, practices and underlying structures

This thesis examines the dynamics of the construction of Brazilian administrative law by jurists in this field of law. More specifically, this thesis is concerned with understanding the construction of administrative law by jurists, in both theoretical and practical dimensions, based on a critical sociological analysis.

The main hypothesis guiding the research was the existence of the administrative law as a field in which administrative lawyers establish power relations and engage in symbolic conflicts to impose their vision of the administration, the administrative function and the State itself.

In this sense, a sociological-political approach - which involves the study of "administrative" jurists (their trajectories, discourses, law textbooks, disputes and conceptions of the state) and how their works and theories are interconnected in a certain period - seems particularly important if we are to understand the structure, functioning and limits of public administration today.

To this end, the thesis has been informed by certain elements of a sociology of symbolic power, and also by certain elements of the sociology of elites, with a particular interest in the field of administrative law, which has enabled us to reflect on the concepts underlying legal constructions and disputes in the field of Brazilian administrative law.

To develop this hypothesis, we adopted Pierre Bourdieu's sociology of practice and its key concepts, specifically: champ, habitus, capital and illusio. Based on this theory, we examined the genesis, consolidation and reconfiguration of this field, as well as the trajectories of administrative lawyers in this social process of administrative law-making in Brazil.

Keywords: administrative law ; jurists ; production of law ; rule of law ; legal field ; symbolic power

Resumo

A construção do campo do direito administrativo no Brasil: agentes, práticas e estruturas subjacentes

A presente tese tem como objetivo analisar a dinâmica da construção do direito administrativo brasileiro pelos juristas deste ramo do direito. Mais especificamente, esta tese

se dedica a compreender a construção do direito administrativo pelos juristas, tanto teóricos como práticos, a partir de uma análise sociológica crítica.

A hipótese principal que orientou a pesquisa foi a existência de um campo do direito administrativo no qual os juristas administrativistas estabelecem relações de forças e travam disputas simbólicas para impor sua visão sobre a administração, sobre a função administrativa e sobre o próprio Estado.

Nesse sentido, uma abordagem sociológico-política – a qual implica o estudo dos juristas "administrativistas" (as suas trajetórias, discursos, obras, disputas e concepções do Estado) e o modo como as suas obras e teorias se articulam num determinado período - é especialmente importante para compreender a estrutura, o funcionamento e os limites da administração pública atual.

Para tanto, a tese se baseia em elementos de uma sociologia do poder simbólico e também em alguns elementos da sociologia das elites com um interesse particular no campo do direito administrativo, o que nos permitiu refletir sobre os conceitos subjacentes às construções e disputas jurídicas no campo do direito administrativo brasileiro.

Para o desenvolvimento dessa hipótese, foi adotada a sociologia da prática de Pierre Bourdieu e seus conceitos-chave, notadamente: campo, *habitus*, capital e *illusio*. Com base nessa teoria, examinamos a gênese, a consolidação e a reconfiguração desse campo, bem como as trajetórias dos juristas administrativistas nesse processo social de formação do direito administrativo no Brasil.

Palavras-chave: *direito administrativo; juristas; produção do direito; Estado de direito; campo jurídico; poder simbólico.*

CAROLINA THEODORO MOTA MOURÃO

A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL: AGENTES, PRÁTICAS E ESTRUTURAS SUBJACENTES

TESE DE DOUTORADO EM COTUTELA

ORIENTADORES: PROFESSOR DOUTOR ORLANDO VILLAS BÔAS FILHO E PROFESSOR THOMAS PERROUD

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIRETO

SÃO PAULO - SP

UNIVERSITE PARIS II / PANTHEON-ASSAS

ECOLE DOCTORALE DE GEORGES VEDEL. DROIT PUBLIC INTERNE ET COMPARE, SCIENCE ADMINISTRATIVE ET SCIENCE POLITIQUE (ED7)

CAROLINA THEODORO MOTA MOURÃO

A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL: AGENTES, PRÁTICAS E ESTRUTURAS SUBJACENTES

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito (em cotutela), na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob a orientação do Professor Doutor Orlando Villas Bôas Filho e do Professor Thomas Perroud (Université Paris – Panthéon-Assas).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIRETO

SÃO PAULO – SP

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

MOURÃO, Carolina Theodoro Mota.
A construção do campo do direito administrativo no Brasil: agentes, práticas e estruturas subjacentes; Carolina Theodoro Mota Mourão; orientador Professor Doutor Orlando Villas Bôas Filho – São Paulo, 2024. 360 f.
Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2024. 1. Direito administrativo geral. 2. juristas do direito administrativo. 3. sociologia do direito administrativo. 4. campo do direito administrativo. 5. força simbólica do direito. 6. Pierre Bourdieu. I. Villas Bôas Filho, Orlando, orient. II. Título.

MOURÃO, Carolina Theodoro Mota. A construção do campo do direito administrativo no Brasil: agentes, práticas e estruturas subjacentes. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

Aprovado em: ___ / ___ / _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Professor Doutor Orlando Villas Bôas Filho
Instituição: FD/USP Assinatura: _____

Professor/a Dr/a.: _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor/a Dr/a.: _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor/a Dr/a.: _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor/a Dr/a.: _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor/a Dr/a.: _____
Instituição: _____ Assinatura: _____

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: O TEMA E SUAS PREMISSAS CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS..... 6

A) O tema 7

B) As premissas conceituais e metodológicas 9

C) A estrutura da tese 9

PARTE I. A FORMAÇÃO DO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: PREMISSAS E GÊNESE 13

Capítulo 1. Conceitos fundamentais da teoria sociológica de Bourdieu para compreender o direito administrativo 14

1.1. Uma teoria para o desvelamento de práticas sociais e discursos de dominação 14

1.2. Ponto de partida da teoria de Bourdieu e seus conceitos-chave 32

Capítulo 2. Novas possibilidades para a compreensão do direito administrativo: um campo de disputas entre administrativistas 54

2.1. A força específica do direito na teoria sociológica de Bourdieu 54

2.2. O direito administrativo como campo segundo os elementos da teoria de Bourdieu 80

Capítulo 3. Elementos subjacentes à construção do campo do direito administrativo 100

3.1. As revoluções como acontecimentos históricos da ordem da realidade social e política 101

3.2. As revoluções como expressão das transformações na ordem simbólica 111

3.3. Um mundo em transição e seus arranjos ideológicos 123

3.4. A emergência de uma nova linguagem jurídico-política e a constituição de uma comunidade discursiva em torno do Estado de Direito 132

3.5. A emergência dos juristas como grupo social diferenciado e da prática jurídica orientada pelo *habitus* 137

PARTE II. GÊNESE, CONFIGURAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL: CONTINUIDADES E TRANSFORMAÇÕES 164

Capítulo 4. A formação do campo do direito administrativo e do espaço social dos juristas administrativistas no Brasil do Império à Primeira República (1822 a 1930) 165

4.1. A classe dirigente e a elite jurídica na produção do direito administrativo 165

4.2. A emergência dos juristas administrativistas no Brasil 174

4.3 A transição do Império para a República: repercussões nas ideias e práticas jurídicas 195

4.4 Trajetórias das primeiras gerações de administrativistas na formação do campo do direito administrativo no Brasil 226

Capítulo 5. A consolidação do campo do direito administrativo e a afirmação dos "mestres" do direito administrativo (1930-1988)..... 244

5.1. De 1930 a 1964: a estrutura jurídico-institucional e seus *juristas-políticos*..... 244

5.2. De 1964 a 1988: a estrutura jurídico-institucional da ditadura militar e seus *tecnoadministrativistas*..... 254

5.3. Os sentidos da institucionalidade administrativa brasileira..... 277

5.4. A afirmação dos juristas administrativistas como mestres do "aperfeiçoamento das instituições administrativas e da ordem jurídica"..... 293

5.5. Trajetórias dos mestres do direito administrativo na consolidação do campo do direito administrativo..... 306

Capítulo 6. Novas fronteiras do campo do direito administrativo no período pós-Constituição de 1988..... 320

6.1. O campo do direito administrativo e seus juristas: novas ênfases a partir da Constituição de 1988 320

6.2. A produção normativa pelos administrativistas: dois casos emblemáticos 335

i) A elaboração da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC..... 336

ii) A reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB..... 343

6.3 **Conclusões**: a reconfiguração do campo do direito administrativo 350

Bibliografia 357

INTRODUÇÃO: O TEMA E SUAS PREMISSAS CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

A) O tema

A presente tese explora a dinâmica de produção do direito administrativo no Brasil. Mais especificamente, analisa a construção do direito administrativo pelos juristas, tanto teóricos como práticos, a partir de uma análise sociológica crítica. A principal hipótese que orientou a pesquisa foi a de que há um campo do direito administrativo no qual os juristas administrativistas estabelecem relações de forças e travam disputas simbólicas para impor sua visão sobre a administração, sobre a função administrativa e sobre o próprio Estado.

Para o desenvolvimento dessa hipótese, foi adotada a sociologia da prática de Pierre Bourdieu e os seus conceitos-chave, notadamente: campo, *habitus*, capital e *illusio*. Com base nessa teoria, investigamos a gênese, consolidação e reconfiguração desse campo, bem como as trajetórias dos administrativistas nesse processo social de formação do direito administrativo.

No Brasil, o direito administrativo foi concebido como conjunto de normas que põem em marcha o funcionamento da administração tanto internamente como em suas relações com os particulares. Trata-se de ramo do direito destinado a disciplinar a organização do Estado, seu funcionamento, suas atividades, suas relações jurídicas com terceiros e seus controles.

A partir da formação de uma cultura jurídica do direito administrativo como resultado de um longo processo histórico-social, observa-se, de um lado, a afirmação de um ramo especial do direito voltado à administração pública edificado com base em poderes especiais e prerrogativas consideradas necessárias ao desempenho de determinadas funções e respectivas atividades, muitas delas definidas como de titularidade privativa do Estado. De outro lado, ainda que concordando com a necessidade de um direito especial e com esse referencial relativo a poderes e funções tipicamente administrativas, encontra-se um direito administrativo mais garantista, voltado ao cidadão. Mais recentemente, emergiu uma visão do direito administrativo tanto política, de garantia de direitos, como econômica, de menor intervenção do Estado. Isso significa, notadamente na ordem econômica, um novo padrão de ação estatal àquele de caráter dirigista do texto original da Constituição de 1988.

Os manuais e livros de referência da área desempenham importante papel tanto na persistência como nas mudanças dessa cultura jurídica do direito administrativo ao longo do tempo. Isso porque essas obras traduzem o que pensam os seus autores sobre a forma, o conteúdo e os limites da atuação da administração e do Estado e, dentro de uma certa dinâmica da produção jurídica, delimitam o universo das soluções jurídicas possíveis relativas à atuação estatal diante de cada caso concreto. Da mesma forma, as práticas dos administrativistas, as

quais estão ancoradas nas concepções constantes dessas obras, também desempenham papel de reprodução dessa cultura jurídica do direito administrativo.

Diante de um cenário com novos desafios que surgem na sociedade contemporânea – processo que também se identifica em períodos pretéritos –, são também esses juristas que, a partir de pressupostos comuns e percepções partilhadas a respeito do direito, afirmaram as soluções legítimas tendo em vista a dinâmica desse ramo do direito.

É possível perceber que essa transmissão da cultura do direito administrativo é reveladora de algo mais amplo: existe uma dinâmica de produção do direito administrativo, tanto teórico quanto prática, que delimita o universo das soluções jurídicas possíveis relativas à atuação estatal diante de cada caso concreto.

Essas soluções não se explicam necessariamente pela obediência a normas jurídicas; são antes o resultado de esquemas de percepção, de pensamento e de ação, os quais são socialmente construídos a partir de relações de forças entre os próprios profissionais do direito administrativo, sejam eles teóricos ou profissionais da prática jurídica.

Nesse sentido, ao adotarmos um ponto de vista crítico e externo ao direito, com base na teoria de Pierre Bourdieu, é possível vislumbramos que o direito administrativo – aliás, o fenômeno jurídico como um todo, do qual ele é parte integrante – é permeado por questões políticas e sociais, ainda que estas permaneçam veladas sob a aparência de neutralidade e de uma suposta tecnicidade.

Se, por um lado, os textos que compõem o direito administrativo são aparentemente neutros e atemporais, por outro lado, esses textos exprimem, numa linguagem própria, os modos como os juristas pensam e concebem o Estado (e o próprio direito), que se concretizam a partir das disputas neste domínio do direito. Embora nem sempre sejam óbvias, essas concepções de Estado fazem parte de todo um sistema de significados e têm repercussões práticas.

Portanto, para compreender o direito administrativo e o modo de sua produção ao longo da história, assim como na atualidade, é fundamental compreender mais a fundo a sua relação intrínseca com o Estado de direito.

Isso requer examinar tanto o substrato ideológico e as estruturas objetivas que ele produz, como as condições e variáveis presentes na ordem da realidade que, nos termos de Bourdieu, permitiram a formação de uma crença coletiva e organizada em torno da figura do Estado e que permitiram ao direito administrativo confundir-se e tornar-se o próprio discurso desse Estado.

B) As premissas conceituais e metodológicas

No Brasil, o direito administrativo é entendido como um ramo do direito voltado para as questões práticas da administração pública, sem possuir tradição científica de análise sociológica de seu conteúdo. Contudo, a abordagem sociológica do direito administrativo - que implica o exame dos processos sociais que estão na base de sua formação e uma análise mais próxima sobre o papel desempenhado pelos juristas administrativistas – parece ser particularmente importante se quisermos entender como se dá a sua produção e, ainda, a sua repercussão na estrutura e funcionamento da administração pública brasileira.

A importância dessa forma de análise fica ainda mais evidente quando se considera que o direito administrativo brasileiro foi construído sobretudo com base na doutrina. A centralidade da doutrina no domínio do direito administrativo brasileiro parece ter-se consolidado, aliás, devido às lacunas deixadas pela legislação e pela jurisprudência em matéria administrativa ao longo do século XX, ainda que este cenário esteja em transformação desde a promulgação da Constituição federal de 1988.

Nesse quadro, esta pesquisa adota uma abordagem do direito administrativo a partir da teoria sociológica de Pierre Bourdieu, tendo em vista a sua pertinência para o desvelamento de convenções existentes no campo do direito administrativo e entre os profissionais dessa área e que acabam por permear o próprio conteúdo das normas, decisões e práticas relacionadas à administração pública brasileira.

C) A estrutura da tese

Esta tese encontra-se dividida em duas partes. A Parte I cuida da formação do campo do direito administrativo, suas premissas e gênese, e é composta por 3 (três) capítulos.

O capítulo 1 desta tese dedica-se à apresentação dos conceitos fundamentais da teoria sociológica de Bourdieu para compreender o direito administrativo. Para isto, está subdividido em dois subitens. O primeiro deles trabalha com aquilo que Bourdieu, para entender o mundo social, denomina de *desvelamento de discursos e práticas* dos agentes sociais, que envolve mecanismos de dominação e de reprodução de hierarquias sociais escamoteadas. Para o autor,

há uma lógica específica por detrás da dominação social, assim como mecanismos pelos quais ela se disfarça e se perpetua, cuja compreensão atravessa toda a obra do sociólogo. Para atingir seu objetivo, ele construiu uma teoria sociológica voltada à análise de *sistemas simbólicos* como instrumentos de poder ou, mais especificamente, como instrumentos de legitimação da ordem vigente. Ainda neste subitem, pretende-se situar a teoria de Bourdieu na sociologia contemporânea e de que modo ela dialoga com clássicos da sociologia, Durkheim, Marx e Weber. Diversamente destes clássicos, a obra de Bourdieu é reconhecida por adotar a perspectiva de um conhecimento que ele denomina como *praxiológico* ou, como seria posteriormente reconhecida, uma sociologia da prática. No subitem 1.2, o ponto de partida e o contexto em que nasce a teoria de Bourdieu, assim como seus conceitos-chave, serão explicitados.

O Capítulo 2 dedica-se sobretudo ao texto "A força do direito", capítulo VIII da obra *O Poder Simbólico*, que serve como principal referência sobre a visão de Bourdieu em relação ao direito. Ainda que não tenha tematizado o direito de maneira mais aprofundada, Pierre Bourdieu desenvolveu elementos que permitem pensar, com base em uma perspectiva crítica, o direito conforme concebido pelo positivismo jurídico, assim como sua relação com o Estado. No referido artigo, o sociólogo discorre sobre a força simbólica do direito e demonstra que, ao contrário de ser apenas uma ferramenta de coerção, compreendida meramente em termos técnicos e formais, o direito pode ser compreendido como campo, nos termos de sua teoria da prática e de seu vocabulário sociológico. Assim como outros campos descritos e constituídos nos termos da teoria de Bourdieu, como o literário, o artístico, da religião ou da política, o direito também corresponde a um espaço de disputas simbólicas entre agentes para que prevaleçam suas percepções e classificações relativas ao universo jurídico, notadamente sobre o direito e a própria conformação do Estado. Assim, o direito produz e é produzido a partir de relações de dominação que ocorrem por meio do poder simbólico. Na sequência, a tese se volta aos atributos específicos deste campo os quais, conforme Bourdieu, a ele conferem sua força. A teoria dos sistemas simbólicos de Bourdieu pode trazer importantes contribuições para a compreensão do direito, bem como elementos para uma sociologia do campo jurídico – notadamente ao campo do direito administrativo (cuja delimitação e afirmação é um dos objetivos desta tese), o qual está intimamente ligado à estrutura e ao funcionamento do Estado.

Já o capítulo 3, desenvolvido em 5 (cinco) subitens, trata dos elementos subjacentes à construção do campo do direito administrativo. A atenção volta-se aos arranjos ideológicos que

estão por trás da construção do Estado de Direito, ao qual o direito administrativo nasceu entrelaçado. Em outras palavras, a emergência do direito administrativo ocorreu de modo entrelaçado ao Estado de direito. Entretanto, o Estado não existe concretamente na ordem das "coisas". Tampouco é possível identificar o exato momento do seu surgimento nos moldes do projeto da modernidade. Adota-se o pressuposto de que o Estado é, em grande medida, uma abstração teórica. Tomando como referência a obra de Bourdieu, entendemos que a construção do Estado é uma "invenção mental", com base em crenças socialmente compartilhadas, para a qual concorreram, de maneira significativa, os juristas.

Por outro lado, não se trata de uma invenção ou ficção sem limites: o Estado é também uma instância que constitui o mundo social segundo certas estruturas e a partir de certos eventos da ordem da realidade. Assim, a construção do Estado de direito foi apenas possível em razão da presença de certas condições teóricas e práticas: foram necessários eventos da ordem da realidade para que as construções teóricas em circulação sobre as limitações do poder, as funções do Estado e as garantias de direitos individuais, ancoradas em certos arranjos ideológicos, ganhassem corpo e passassem a ter operatividade na construção do mundo social.

A Parte II desta tese é formada pelos capítulos 4, 5 e 6, os quais irão tratar da gênese, configuração e reconfiguração do campo do direito administrativo no Brasil, respectivamente. Assim, no Capítulo 4, a gênese do campo do direito administrativo é apresentada, isto é, apresentam-se as condições iniciais para a sua formação, assim como para a formação dos juristas administrativistas.

A declaração da independência, em 1822, marcou o término do período colonial e inaugurou um período crucial para o Brasil: *a construção do Estado-nação.* Já não se tratava de reproduzir o Estado dinástico-absolutista que havia se constituído no continente europeu nos séculos anteriores, mas sim de estruturar um Estado moderno, no sentido de dispor de um corpo político-administrativo distinto da figura do rei e com uma razão própria, no qual a ideia de monopólio privado de poder de famílias ou linhagens cedesse lugar a um processo de concentração do poder sob uma roupagem estatal.

No início do Império, duas instituições possuem relevo para a construção deste Estado-nação e do direito, a saber o Conselho de Estado e as faculdades de Direito, com a criação das cadeiras de direito administrativo. A tese explora como os juristas desta época buscavam estudar o tema da separação de poderes, assim como distinguir a atividade administrativa da atividade governamental. Ainda, debatiam a questão da cientificidade do direito administrativo,

a partir da possibilidade de delimitação de seu objeto de estudo. Dentre diversas figuras da elite jurídica, destacamos três juristas: Visconde do Uruguai, Tavares Bastos e Pimenta Bueno.

Ainda no Capítulo 4, em seu subitem 4.3, a tese vai cuidar da transição do Império para a Primeira República, buscando mostrar que na Primeira República houve um "período de latência" no desenvolvimento do direito administrativo, o qual foi fundamental para o impulso que viria a ser dado logo depois, na era Vargas. No período de latência, os administrativistas vão delimitar o campo do direito administrativo em torno da noção de função administrativa e, no período Vargas, irão buscar a sistematização deste campo do direito.

No Capítulo 5, a tese trata da consolidação do campo do direito administrativo e explora a construção e modernização do arcabouço jurídico-institucional, dando ênfase ao período Vargas (1930-1945) e ao período do regime militar (1964-1988), nos itens 5.1 e 5.2, respectivamente. Nestes períodos, houve uma forte estruturação da administração pública, tanto no sentido burocrático, como no de institucionalização e busca de distinção entre administração pública, o Estado e a política. O item 5.3 tem por finalidade apresentar os sentidos desta institucionalidade administrativa brasileira. Já no item 5.4, voltamos à afirmação dos juristas administrativistas como mestres do "aperfeiçoamento das instituições administrativas e da ordem jurídica", concluindo, no item 5.5, com suas trajetórias.

O Capítulo 6, por fim, irá tratar da reconfiguração do campo do direito administrativo, tendo por objetivo delinear suas novas fronteiras no período pós-Constituição de 1988.

PARTE I. A FORMAÇÃO DO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: PREMISSAS E GÊNESE

Capítulo 1. Conceitos fundamentais da teoria sociológica de Bourdieu para compreender o direito administrativo

> "Imagine", diz Leibniz, "dois relógios perfeitamente acertados. Ora, isso pode ser feito de três maneiras. A primeira consiste numa influência mútua; a segunda, em designar um trabalhador hábil que os ajuste e os coloque afinados a todo momento; a terceira, em fabricar esses dois pêndulos com tanta arte e precisão que possamos certificar-nos de sua harmonia dali por diante.[1]

> (...) há uma profusão de coisas que têm razões sem ter tido a razão como princípio, que têm razão de ser, razão no sentido da razão de uma série, sem que tenha havido um agente racional no princípio, sem que cálculos racionais tenham estado no seu princípio.[2]

1.1. Uma teoria para o desvelamento de práticas sociais e discursos de dominação

Para Bourdieu, sociólogo cujo trabalho teórico inspira esta tese, entender o mundo social, assim como os conflitos e desigualdades que o permeiam, requer o *desvelamento de discursos e práticas* dos agentes sociais, envolve mecanismos de dominação e de reprodução de hierarquias sociais escamoteadas.

Há uma lógica específica por detrás da dominação social, e há mecanismos pelos quais ela se disfarça e se perpetua, cuja compreensão atravessa toda a obra do sociólogo. Para atingir essa finalidade, ele construiu uma teoria sociológica voltada à análise de *sistemas simbólicos* como instrumentos de poder ou, mais especificamente, como instrumentos de legitimação da ordem vigente.[3]

Diversamente das teorias da sociologia clássica já consolidadas (como as de Durkheim, Marx e Weber), a obra de Bourdieu é reconhecida por adotar a perspectiva de um conhecimento que ele denomina como *praxiológico* ou, como seria posteriormente reconhecida, uma sociologia da prática.

[1] LEIBNIZ, G. *apud* BOURDIEU, P. *Sociologia*. Org. Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983. p. 69-71 [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[2] BOURDIEU, P. Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
[3] MICELI, S. A força do sentido. *In:* BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. VIII.

Mas o que isso significa?

Isso quer dizer que – diante do quadro teórico da primeira metade do século XX, em que o objetivismo estruturalista havia se consolidado, nas mais diversas áreas das ciências humanas, como método para compreender as relações sociais em grande escala, com fundamento no pressuposto de que existe uma estrutura básica não aparente de relações objetivas (seja ela de natureza linguística, cultural, psicológica etc.) que define as bases de todas as formações humanas – a teoria de Bourdieu assume uma perspectiva distinta, ainda que em diálogo com o objetivismo sociológico e com o estruturalismo; para ele, existe uma relação dialética entre o agente e sua ação individual e a objetividade da estrutura social.

Desse modo, para Bourdieu, a estrutura social não define, sozinha, os comportamentos individuais e as relações sociais, e tampouco explica os mecanismos pelos quais se definem as hierarquias e a dominação social. Há outras variáveis em jogo.

De maneira bastante simplificada, o estruturalismo considera que existem relações objetivas, as quais não se encontram no plano dos acontecimentos, mas que organizam e estruturam as práticas e as representações das práticas na sociedade.[4] Assim, usando os termos de Bourdieu, o sistema de representações é uma "estrutura estruturada", de modo que a ação dos indivíduos – que ocupam posições nesse sistema objetivamente estruturado – não é aleatória, mas o resultado dessa estrutura subjacente e exterior a eles.

Outro modo de explicar o objetivismo pode ser encontrado em Durkheim, autor clássico da sociologia, que, para explicar o mundo social, transforma a sociedade em um objeto de caráter inanimado e sem autonomia. Por meio desse processo de reificação, ele identifica a existência de uma consciência coletiva exterior aos indivíduos, que os enquadra coercitivamente e os coage a comportarem-se de acordo com certas regras de conduta e os impede de modificar os fatos sociais Em outras palavras,

> toda ação social é, desta forma, deduzida a partir de um sistema objetivo de representações que se encontra fora do alcance do ator social; posto que o indivíduo é concebido de forma dual – ser individual/ ser social – a questão da ordem pressupõe, necessariamente, a adequação do indivíduo ao sistema da sociedade global.[5]

[4] BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 46. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[5] ORTIZ, R. Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 10.

Nesse sentido, o objetivismo estruturalista busca compreender as relações sociais a partir da identificação de seus elementos estruturais e com base na construção de modelos, uma vez que a realidade verdadeira nunca é evidente ou claramente perceptível. Ela subjaz a essas estruturas e é determinante em relação à ação dos indivíduos.

Sobre a realidade que se encontra escamoteada, o estruturalista Lévi-Strauss observa que "a natureza do verdadeiro já transparece no zelo que este emprega em se ocultar".[6] Aliás, a convergência entre teorias sociais de cunho estruturalista distintas encontra-se justamente no consenso quanto à inconsciência dos indivíduos quanto ao significado de seus comportamentos, existindo apenas uma "ilusão de transparência".[7]

Uma importante interpretação que também segue essa linha é o marxismo estruturalista, em que as relações sociais são explicadas em razão da produção econômica e das contradições por ela geradas.

De fato, conforme explica Wacquant,

> La fuerza de este punto de vista objetivista o "estructuralista" (cuyo epítome es *El suicidio* de Durkheim y cuyos ejemplos en Francia, cuando Bourdieu esboza las propuestas centrales de su teoría, son la linguistica saussuriana, el estructuralismo de Lévi-Strauss y, de manera secundaria, el marxismo althusseriano) reside en socavar la "ilusión de la trsnparecia del mundo social.[8]

Mas, para Bourdieu, essa leitura estruturalista não é suficiente para compreender a complexidade das relações sociais, pois exclui uma dimensão fundamental: a apreensão prática do mundo social, que envolve a interação entre os indivíduos.[9]

Se levado ao limite, o estruturalismo resulta em um paradoxo: acaba por afastar o indivíduo da ação e da realidade que supostamente se pretende compreender. Torna-se também

[6] LÉVI-STRAUSS, C. *Tristes trópicos*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996. p. 55.
[7] BOURDIEU, P; WACQUANT, L. *Una invitación a la sociologia reflexiva*. 2. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012. p. 31.
[8] *Id., ibid.*
[9] Segundo Martinez e Campos, (*Revista Eletrônica da FEATI,* n. 11, jul. 2015. Disponível em: https://uniesp.edu.br/sites/biblioteca/revistas/20170601132805.pdf. Acesso em: ago. 2024), Bourdieu reconhecia a importância do estruturalismo, em especial por ter sido responsável a elevar a ciência social a uma disciplina de prestígio, em uma época em que a filosofia figurava como a principal disciplina da área de humanas. Porém, não aderiu a esse método em razão de não pertencer à mesma geração daqueles que o desenvolveram e porque entendia ser uma moda.

uma teoria reducionista, na medida em que exclui a consciência e a interpretação dos agentes como um componente essencial ao funcionamento do mundo social.[10]

Para ele, é mais adequada a ideia de um sistema de representações como "estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estrutura estruturante".[11] Isso significa que, na perspectiva praxiológica de Bourdieu, a ação do agente não corresponde à mera reação mecânica resultante de esquemas preestabelecidos em que não há qualquer possibilidade para alteração da estrutura. Ao contrário, a ação do agente também reproduz e atualiza as relações objetivas que o engendraram.[12]

Essa perspectiva, que leva em conta as ações individuais dos agentes, aproxima-se da fenomenologia, teoria subjetivista também hegemônica naquele período da primeira metade do século XX em contraposição ao estruturalismo objetivista.

Na sociologia, a ênfase no indivíduo e na interação social (e não nas estruturas) tem como uma de suas principais referências o pensamento weberiano. Na teoria subjetivista de Weber, a ação dos indivíduos não corresponde apenas a um ato de execução apoiado nas estruturas sociais organizadoras da vida; ao contrário, trata-se de um modo de conferir significação ao mundo.

Para Weber, a ação social é sempre motivada por algum sentido e está relacionada ao comportamento de outros indivíduos. O mundo social, portanto, emerge como uma rede de intersubjetividades resultante do compartilhamento de significados entre os indivíduos.[13] Embora as ações do indivíduo não sejam necessariamente racionais, a teoria weberiana busca mostrar que são passíveis de compreensão racional.[14]

Uma versão mais radical dessa perspectiva subjetivista, e por isso mesmo considerada praticamente oposta à sociologia durkheimiana, é o interacionismo simbólico. Embora não

[10] Essa crítica ao estruturalismo encontra-se mais elaborada em BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.,* p. 32-33.
[11] Bourdieu sintetiza a perspectiva praxiológica nos seguintes termos: "Enfim, o conhecimento que podemos chamar de praxiológico tem como objeto não somente o sistema das relações objetivas que o modo de conhecimento objetivista constrói, mas também as relações dialéticas entre essas estruturas e as disposições estruturadas nas quais elas se atualizam e que tendem a reproduzi-las, isto é, o duplo processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade: este conhecimento supõe uma ruptura com o modo de conhecimento objetivista, quer dizer um questionamento das questões de possibilidade e, por aí, dos limites do ponto de vista objetivo e objetivante que apreende as práticas de fora, enquanto fato acabado, em lugar de construir seu princípio gerador, situando-se no próprio movimento de sua efetivação". BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 47. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[12] ORTIZ, R. Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 15.
[13] *Ibid*., p. 12.
[14] GARCEZ E. F. Weber, Schutz e a busca de "sentido" na ação social: uma análise comparativa. Em Tese, Florianópolis, v. 11, n. 1, jan./jun. 204, p.63-90. Disponível em: periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article /virew/1806-5023.2014v11n1p63/28682. Acesso em: set. 2024. [Revista eletrônica dos pós-graduandos em sociologia política da UFSC.]

coincida exatamente com a proposta de Bourdieu, essa vertente expõe com bastante clareza a crítica às teorias objetivistas e estruturalistas, bem como joga luz na importância de desvendar esse universo relacional para que se possa efetivamente apreender o mundo social.

Um importante representante dessa vertente é Georg Simmel, sociólogo do final do século XIX e início do XX, que exerceu grande influência no desenvolvimento do interacionismo simbólico ao refutar a ideia de que as ações individuais são respostas a um sistema externo que molda o comportamento dos indivíduos. Em sua visão, a sociedade pode ser definida como um fluxo incessante em que os indivíduos estão ligados uns aos outros pelas relações mútuas e influências que exercem entre si. O objeto da sociologia é, para ele, a multiplicidade de interações.[15]

> Todos esses grandes sistemas e organizações supraindividuais, aos quais se deve o conceito de sociedade, não passam de cristalizações – dados em uma extensão temporal e em uma imagem imaculada – de efeitos mútuos imediatos, vividos a cada hora e por toda uma existência, de indivíduo para indivíduo. (...) A sociedade não é, sobretudo, uma substância, algo que seja concreto para si mesmo. Ela é um *acontecer* que tem uma função pela qual cada um recebe de outrem ou comunica a outrem um destino e uma forma.[16]

Essa perspectiva do interacionismo simbólico, na qual a sociedade é analisada no nível das interações diretas entre os indivíduos, também se encontra bastante desenvolvida na obra de Erving Goffman. Para esse sociólogo, que desenvolveu um importante trabalho de abordagem microssociológica no período em que predominavam estudos sociológicos macroestruturais, cada ator social age, como em uma peça de teatro, em função do seu interlocutor, de modo que a reação dos agentes a essa interação é individual.[17]

Esse conjunto de teorias, que se interessam pela interação entre os agentes, compreende, de modo geral, que a sociedade emerge de decisões e ações de indivíduos conscientes ou que

[15] Como explica Evaristo de Moraes Filhos, "Como ciência empírica, a sociologia deve ter por campo ou objeto a multiplicidade de interações, numa incessante vida de aproximação e de separação, de consenso e de conflito, de permanente vir-a-ser. A sociedade não é algo estático, acabado; pelo contrário, é algo que acontece, que está acontecendo. O objeto da sociologia são esses processos sociais, num constante fazer, desfazer e refazer, e assim incessantemente. é através das múltiplas interações de uns-com-os-outros, contra-os-outros e pelos-outros, que se constitui a sociedade, como realidade inter-humana" (SIMMEL, G. *Sociologia.* Org. Evaristo de Moraes Filho. São Paulo: Ática, 1983. p. 21).

[16] SIMMEL, G. *Questões fundamentais da sociologia indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 17-18.

[17] *V*. GOFFMAN, E. *A representação do Eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.

conferem sentido ao mundo por meio de suas práticas. Seria uma "objetividade de segunda ordem", para usar as palavras de Wacquant ao explicar de que modo essa abordagem se conecta à praxeologia social de Bourdieu.[18]

Apesar de incorporar a dimensão subjetivista, atribuir centralidade ao agente e à ação individual e, ainda, apreciar esse olhar sociológico para o "infinitamente pequeno"[19], a sociologia prática de Bourdieu se diferencia das perspectivas exclusivamente subjetivistas apontadas acima (por exemplo, o que essas vertentes consideram como subjetividade, Bourdieu entende como objetivamente estruturado).

Para explicar o modo como enxerga a ação dos agentes sociais e seus efeitos na reprodução e atualização da estrutura social, Bourdieu resgatou a ideia de *habitus*, que corresponde a um *modus operandi* incorporado pelo agente, do qual ele não é o produtor e tampouco tem dele consciência, e que orienta suas ações e práticas.

Esse *modus operandi* (o *habitus*) funciona com base em valores, normas e princípios sociais, assim como em categorias e sistemas de classificação, que foram internalizados ao longo do tempo pelos agentes e que orientam seu modo de agir, pensar e sentir. O *habitus* molda o corpo e, com base nele, os agentes interpretam o mundo e fazem suas escolhas. Há, assim, uma "cumplicidade impensada"[20] entre os agentes e uma dada ordem estabelecida, a qual, entretanto, não é imutável.

O *habitus* funciona então como um mecanismo estruturante que permite ao agente estabelecer estratégias de ação diante de situações, nem sempre previsíveis, com base em uma racionalidade prática pertencente a um domínio considerado pré-reflexivo e de acordo com certo horizonte de possibilidades.

A coexistência entre o *habitus* e as estruturas objetivas resulta em uma dinâmica que Bourdieu sintetizou como "o duplo processo de interiorização da exterioridade e de exteriorização da interioridade".[21]

---

[18] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.*, p. 33.

[19] Bourdieu assim avaliou o trabalho desenvolvido por Goffman: trata-se de uma das "formas mais originais e raras de se praticar a sociologia: aquela que consiste em olhar de perto, e longamente, a realidade social". E ainda: "fez a sociologia descobrir o infinitamente pequeno: aquilo mesmo que os teóricos sem objetos e observadores sem conceitos não sabiam perceber e que permaneceu ignorado por ser óbvio demais". *V.* RODRIGUES, K. Erving Goffman: o sociólogo do infinitamente pequeno na vida cotidiana. Disponível em: https://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/erving-goffman-o-sociologo-do-infinitamente-pequeno-na-vida-cotidiana/. Acesso: maio 2024.

[20] VALLE, I. R. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontestável. *Educação e Pesquisa,* São Paulo, v. 33, n. 1, jan./abril, 2007.

[21] BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 47. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]

Por sua vez, a interação entre a ação subjetiva dos agentes (e seus esquemas mentais) e a objetividade da sociedade e suas respectivas estruturas ocorre, conforme o vocabulário de Bourdieu, no interior de *campos simbólicos*.

Como se verá mais adiante, o campo não corresponde à somatória de ações individuais, trata-se, sim, de um espaço relativamente autônomo que transcende a relação entre os atores e no qual suas ações estão prefiguradas, isto é, no qual há um limite – não necessariamente evidente – de ações possíveis de serem efetivamente praticadas.

É no campo que os agentes atuam, com base em racionalidade prática, de modo concertado e harmonioso, como os dois relógios de Leibniz de que trata a epígrafe deste capítulo. Isso acontece porque é no campo que se dá a interação entre indivíduo e sociedade – interação essa fundamentada no *habitus,* que integra a ação social e a estrutura. Desse modo, o campo não se resume a um conjunto de ações anárquicas, mas tampouco corresponde a um conjunto de relações organizadas sob uma lógica estabelecida externamente.

O campo evidencia a distribuição desigual das posições que podem ser ocupadas pelos agentes. Há uma divisão entre posições de dominantes e de dominados, de acordo com o capital social de que disponham, o que define o campo como um espaço de luta.

Nele, os agentes travam disputas para impor sua visão de mundo, seus interesses e seus sistemas classificatórios, os quais não correspondem a algo simplesmente dado pela natureza, mas são socialmente construídos.[22] Ressalta-se que essa dinâmica não se confunde com a relação de oposição entre proletários e não proletários, uma vez os agentes ocupam posições de acordo com os diferentes tipos de capital que detêm em outros campos, que também podem ser variados e relativamente autônomos e que não seguem necessariamente a lógica econômica marxista.

Assim, o campo é um espaço em que o agente atua de acordo com o senso prático, enquanto participa de lutas por classificação; e é regido por regras específicas e estruturado por capitais – é o acúmulo do capital de um dado campo que permite aos agentes em disputa o acesso à posição social dominante.[23]

A despeito da posição que ocupam e das disputas que travam, há entre os agentes a crença compartilhada, um consenso – ainda que inconsciente –, a respeito do funcionamento do

[22] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p. 39.
[23] MACEDO, R. A. de. Resenha do livro *10 lições sobre Bourdieu*, de José Marciano Monteiro. *Revista Movimentação*, Dourados, v. 7, n. 12, jan./jun. 2020. p. 108.

campo (a *illusio*) que encobre as relações de poder, os interesses que os agentes buscam realizar, a organização do campo e a ordem da sociedade em geral.

Assim, como o *habitus* está historicamente ancorado, é importante destacar que a configuração de um campo também corresponde ao resultado de sua história: as disputas entre os agentes constroem o campo e ocorrem com base nas forças que se estabeleceram ao longo do tempo e cujas variáveis foram internalizadas pelos agentes.

A constituição do campo e suas respectivas disputas são naturalizadas e deixam de ser percebidas pelos agentes. Isso porque, ao incorporar as estruturas objetivas, a própria história do campo provoca o esquecimento da sua gênese, a qual se torna passível de ser apreendida somente dentro da lógica da reprodução e da dominação.

Por fim, vale mencionar que o fato de as disputas estarem ancoradas na história confere certa flexibilidade e imprevisibilidade às práticas, o que não ocorre no determinismo típico das teorias estruturalistas.[24]

Na síntese de Wacquant, relacionando os conceitos de campo e *habitus*:

> un campo es un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o capital), mientras que el *habitus* consiste en un conjunto de relaciones históricas "depositadas" dentro de los cuerpo de los individuos bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción.[25]

Com fundamento na relação dialética entre as estruturas e as disposições estruturadas dos agentes, que funcionam – sob o manto do *habitus* – como uma "matriz de percepções, de apreciações e de ações"[26], a prática se torna uma dimensão relativamente autônoma, o que explica a ruptura da teoria bourdieusiana com o modo de conhecimento puramente objetivista.[27]

Destaca-se que o modo de conhecimento praxiológico proposto por Bourdieu não exclui os achados do conhecimento objetivista do estruturalismo. Ao contrário, busca integrá-los e inclusive os ultrapassa. Contudo, sob sua ótica, tornam-se incompletas ou perdem sentido quaisquer outras teorias macrossociológicas que entendam a prática dos agentes apenas como suporte de estruturas ou como ações determinadas pelo funcionamento de certos esquemas, modelos, normas e papéis já estabelecidos.

---

[24] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p. 43
[25] *Ibid.*, p. 42.
[26] BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 65. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[27] *Ibid*.., p. 47.

Assim, mais uma vez fazendo referência à análise de Wacquant,

> Un campo no es una simple estructura muerta, un conjunto de "lugares vacíos", como en el marxismo althusseriano, sino un espacio de juego que existe como tal sólo en la medida en que entren en él jugadores que crean en los premios que ofrecen y luchan activamente por ellos. Una adecuada teoría del campo, por lo tanto, requiere de una teoría de los agentes sociales (...). Recíprocamente, la teoría del *habitus* está incompleta sin una noción de estructura que haga lugar a la improvisación organizada de los agentes.[28]

Ao incorporar as duas dimensões de análise – objetivista e subjetivista –, Bourdieu propõe uma dupla leitura, uma vez que uma ciência da sociedade deve necessariamente: "elaborar un conjunto de lentes analíticos de doble enfoque que capitalice las virtudes epistémicas de cada lectura al tiempo que evada los vicios de las dos".[29]

Desse modo, ao mesmo tempo em que absorve a ideia das estruturas objetivas que regem e aprisionam a prática dos indivíduos, ele também desenvolve uma teoria cujo pressuposto é que a ação individual dispõe de algum grau de autonomia, embora não seja totalmente livre.

De fato, os indivíduos estão imersos em estruturas sociais, o que faz com que suas escolhas não sejam ilimitadas. Contudo, eles dispõem de agência, ou seja, capacidade de pôr em marcha atos de sua própria criação, delineando formas particulares de ação, mediante certo grau de invenção e improvisação.

Isso significa que, mesmo havendo um conjunto limitado de possibilidades e escolhas para orientar a ação dos agentes, suas ações, comportamentos e escolhas não são apenas reação às estruturas, mas sim o produto da relação dialética entre as estruturas objetivas e as condições de exercício de um *habitus*.[30]

Consequentemente, a teoria sociológica de Bourdieu assume a posição de "ciência total da sociedade", que transcende o que Wacquant, descreve como "falsas antinomias":

[28] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.*, p. 44.
[29] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.*, p. 31.
[30] BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 65. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]

> objetivismo y subjetivismo, mecanicismo y finalismo, necesidad estructural y agenciamiento individual son falsas antinomias. Cada término de estas oposiciones refuerza al otro, y todos ellos se confabulan para ofuscar la verdad antropológica de la práctica humana. Para trascender estas dualidades, Bourdieu convierte lo que funciona como la "hipótesis de mundo" (Pepper, 1942) de paradigmas aparentemente antagónicos en momentos de una forma de análisis destinada a recapturar la realidad intrínsecamente doble del mundo social. La praxeología social resultante entrelaza un abordaje "estructuralista" y otro "constructivista". Primero, dejamos de lado las representaciones mundanas para construir las estructuras objetivas (espacios de *posiciones*), la distribución de recursos socialmente eficientes que definen las tensiones externas que se apoyan en las interacciones y representaciones. Segundo, reintroducimos la experiencia inmediata y vívida de los agentes con el fin de explicar las categorías de percepción y apreciación (*disposiciones*) que estructuran su acción desde el interior.[31]

Portanto, com base sobretudo nas noções de campo e de *habitus* elaboradas por Bourdieu, deixou de ser necessária a escolha entre ação social ou estrutura objetiva da sociedade visto que ambos os conceitos são relacionais, isto é, eles só funcionam de modo concomitante e sempre um em relação com o outro.

Ao propor essa dimensão relacional entre o *habitus* incorporado pelos agentes e a noção de campo, abriu-se uma nova frente de análise das relações sociais e, sobretudo, das relações de poder e dominação. Ressalte-se que essa perspectiva relacional não foi inaugurada por Bourdieu, mas o que ele traz de novo é a compreensão de que essa dimensão relacional é inexorável.

De fato, além da hipótese segundo a qual essa dupla dimensão do mundo social é inescapável, a teoria de Bourdieu também estabelece outra hipótese não menos importante para explicar a ação dos indivíduos: a de que existe uma homologia – uma origem comum – entre as estruturas sociais e as estruturas mentais.

Isso significa que há uma correspondência entre as divisões objetivas do mundo social e a própria visão que os agentes têm do mundo, assim como os esquemas mentais e classificações que produzem e que orientam suas ações. Essa correspondência, diz Bourdieu,

[31] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.,* p. 34-35.

não é uma correlação neutra, mas cumpre funções políticas, considerando que produz e reproduz categorias de pensamento, as quais se traduzem em instrumentos de dominação.[32]

Essa homologia deixa de ser percebida justamente em razão da gênese histórica, tanto das disposições dos agentes como das disputas que travam no interior do campo, as quais tornam invisíveis a incorporação das relações de dominação

Em síntese, com base nos conceitos-chave de *habitus*, campo e capital social, considerados os pilares de sua teoria, Bourdieu oferece os meios para conhecer a organização interna dos campos simbólicos e o funcionamento das relações sociais que neles ocorrem.

O sentido prático emerge no encontro do *habitus* (conjunto de disposições e relações históricas depositadas dentro dos indivíduos que faz com que estejam dispostos a jogar e disputar) com o campo (espaço de jogo e disputa com regras próprias, mas sujeito a alguma indeterminação), dado ainda o tipo e o *quantum* de capital envolvido.[33]

É importante destacar que: "Este 'sentido práctico' preconoce, lee en el estado presente los posibles estados futuros de los que el campo está cargado. Pues en el *habitus* el pasado, el presente y el futuro se intersectan e invaden uno a otro".[34]

Por sua vez, o campo e as forças que nele operam têm repercussão na realidade, isto é, dispõe de eficácia simbólica na medida em que ordenam "concretamente" o mundo natural e legitimam uma ordem arbitrária.[35]

Nesse sentido, vale transcrever a exposição de Miceli na qual resume o projeto da teoria bourdieusiana ao introduzir a obra *A economia das trocas simbólicas*:

> O trajeto de Bourdieu visa aliar o conhecimento da organização interna do campo simbólico – cuja eficácia reside justamente na possibilidade de ordenar o mundo natural e social através de discursos, mensagens e representações, que não passam de alegorias que simulam a estrutura real de relações sociais – a uma percepção de sua função

[32] *Ibid*., p. 37-38.
[33] BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 45. Nas palavras mais precisas de Bourdieu: "Para compreender todas as implicações da noção de *habitus* – ideia pela qual tentei demonstrar que se podia escapar das alternativas estéreis do objetivismo e do subjetivismo, do mecanicismo e do finalismo, onde ficam aprisionadas habitualmente as teorias da ação – eu gostaria de analisar as relações entre os *habitus* – sistemas de disposição socialmente constituídos – e os campos sociais. nesta lógica, a prática poderia ser definida como o resultado do aparecimento de um *habitus*, sinal incorporado de uma trajetória social, capaz de opor uma inércia maior ou menor às forças sociais, e de um campo social funcionando, neste aspecto, como um espaço de obrigações (violências) que quase sempre possuem a propriedade de operar com a cumplicidade do *habitus* sobre o qual se exercem. Isto conduziria a uma teoria da eficácia simbólica". [Artigo: Trabalhos e Projetos, reproduzido de Travaux et projets, 1980.]
[34] *Ibid*., p. 48.
[35] MICELI, A força do sentido. *In:* BOURDIEU (2015), *op. cit.,* p. XIV.

> ideológica e política e legitimar uma ordem arbitrária em que se funda o sistema de dominação vigente.
>
> Tal solução liga-se a uma determinada imagem da sociedade e, em particular, da sociedade capitalista cujo desenvolvimento baseia-se numa divisão do trabalho altamente complexa e diferenciada a que corresponde uma sociedade de classes, cujas posições respectivas e cujo peso relativo encontram seu fundamento nas formas pelas quais se reparte, de maneira desigual, o produto do trabalho, sob as modalidades de capital econômico e cultural.[36]

A sociologia da prática de Bourdieu demonstra então sua ousadia crítica: substitui a noção vaga de sociedade por um conjunto de campos simbólicos e, ao desvelar a organização e o funcionamento desses campos, a teoria bourdieusiana possibilita identificar os mecanismos profundos do poder e de reprodução da dominação em sociedades diferenciadas.[37]

> Para él, una sociedad diferenciada no es una totalidad sin fisuras integrada por funciones sistémicas, una cultura común, conflictos que la surcan o una autoridad que la abarca, sino un conjunto de esferas relativamente autónomas de "juego" que no pueden sumergirse bajo una lógica societaria general, ya sea del capitalismo, la modernidad o la posmodernidad.[38]

Para tanto, um outro passo fundamental foi o desenvolvimento, no âmbito da teoria bourdieusiana, do conceito de poder simbólico.

No primeiro capítulo de seu livro *O poder simbólico*, Pierre Bourdieu introduz e explora este conceito que também é bastante central em sua obra: o poder simbólico. Bourdieu define o poder simbólico como uma forma de poder que não é exercida diretamente através da força física ou coação explícita, mas através da imposição de significados e da construção de realidades sociais que são aceitas como naturais e legítimas. Esse poder é sutil e frequentemente invisível, e opera de maneira eficaz porque mesmo os agentes submetidos a alguma forma de dominação contribuem, muitas vezes inconscientemente, para a reprodução das estruturas que os subordinam.

[36] *Id. ibid.*
[37] ORTIZ. Introdução. *In:* BOURDIEU, *op. cit*., p, 29.
[38] BOURDIEU; WACQUANT, *op.cit*., p. 42.

Bourdieu afirma que o poder simbólico é mais eficaz quando é exercido de maneira oculta, sem ser reconhecido como tal pelos agentes envolvidos. Esse tipo de poder se manifesta nas práticas cotidianas, nas instituições sociais e nas formas de conhecimento que definem o que é visto como normal e aceitável. Por isso, o poder simbólico se apresenta como legítimo e natural.

Isso contribui para a reprodução das estruturas sociais, uma vez que valida categorias de pensamento e percepção que legitimam e naturalizam a ordem social existente. As instituições educacionais, por exemplo, desempenham um papel crucial nesse processo ao inculcar na mente dos indivíduos as disposições e classificações que sustentam a hierarquia social. A educação, portanto, não é apenas um meio de transmissão de conhecimento, mas também de reprodução das desigualdades sociais, e isso foi amplamente examinado por Bourdieu em seus estudos sobre o sistema educacional francês.

Segundo essa perspectiva sociológica, os agentes sociais aceitam as relações de dominação como legítimas e naturais, sem reconhecer o poder arbitrário subjacente a essas relações. Bourdieu argumenta que a eficácia do poder simbólico reside na capacidade de levar os dominados a colaborarem com a própria dominação por meio da internalização das categorias e normas que legitimam a estrutura social.

> O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. Isto significa que – poder simbólico não reside nos 'sistemas simbólicos' em forma de uma "*illocutionary forcei*" mas que se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, quer dizer, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença. O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras.[39]

[39] BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. São Paulo: Edições 70, 2011. p. 11.

Bourdieu explora como diferentes instituições, como a família, a escola e o Estado, desempenham papéis fundamentais na reprodução do poder simbólico. Essas instituições funcionam como locais de inculcação das disposições e categorias que sustentam a dominação simbólica. Além disso, os agentes sociais, como professores, políticos e líderes religiosos, assim como juristas, atuam como mediadores do poder simbólico, reforçando e perpetuando as estruturas de poder através de suas práticas e seus discursos.

> Os estudos de Bourdieu acentuam, sobretudo, essa dimensão social em que as relações entre os homens se constituem em relações de poder, mais ainda, em que elas reproduzem o sistema objetivo de dominação interiorizado enquanto subjetividade; a sociedade é, dessa forma, apreendida como estratificação de poder. A reprodução da ordem não se confina simplesmente aos aparelhos coercitivos do Estado ou às ideologias oficiais, mas se inscreve em níveis mais profundos para atingir inclusive as representações sociais ou as escolhas estéticas. Ela é, neste sentido, dupla e se instaura objetiva e subjetivamente, pois toda ideologia compõe um conjunto de valores, mas também consiste numa forma de conhecimento.[40]

Bourdieu também discute as diversas estratégias utilizadas pelos dominadores para exercer o poder simbólico. Estas incluem a manipulação de símbolos e signos, a construção de narrativas legitimadoras e a utilização de rituais e cerimônias que reforçam a hierarquia social. Ele enfatiza que o poder simbólico é uma forma de violência simbólica, que, embora não seja física, é profundamente eficaz na manutenção das desigualdades sociais.

> O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar para além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra, de eufemização) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-

[40] ORTIZ. Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit*., p. 26.

> reconhecer a violência que elas encerram objetivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia.[41]

Trata-se, portanto, de uma perspectiva que revela as sutis e complexas dinâmicas de poder – fundamentais para a manutenção da ordem social – que moldam as relações e desafiam as noções tradicionais de poder concentradas exclusivamente na coerção física e na força econômica.

Em síntese, a sociologia da prática de Bourdieu, centrada em estruturas simbólicas de poder, ganhou corpo na segunda metade do século XX e afirmou-se no pensamento sociológico considerando seus importantes aportes para compreender a dinâmica das relações sociais na sociedade contemporânea.

Contudo, tornou-se difícil situá-lo em uma escola específica, tanto em razão dos pressupostos que ele construiu e adotou, como porque o horizonte social no qual emergiu a sociologia bourdieusiana já não era o mesmo dos clássicos da sociologia, como Marx, Durkheim e Weber.[42]

[41] BOURDIEU (2011), *op. cit*., p. 11-12.

[42] Talvez a relação mais interessante da obra de Bourdieu com as teorias produzidas por seus antecessores seja aquela estabelecida a partir das problemáticas sociais nas quais a sociologia se debruçou ao longo do tempo, e não necessariamente sua conexão com alguma escola de pensamento ou autor que tenha assumido posição de protagonismo na sociologia. Essa é a proposta do sociólogo Danilo Martucelli em *Sociologies de la Modernité*, obra na qual ele mapeia a discussão sociológica do mundo moderno. Buscando demonstrar a relação intrínseca entre a sociologia e a construção de problemas relacionados com o projeto da modernidade, Martucelli identifica três eixos centrais: a racionalização, a diferenciação social e a condição moderna. Esses três eixos não obedecem a uma lógica necessariamente temporal e tampouco são excludentes entre si, mas refletem um entrelaçamento entre teóricos e escolas em torno de temáticas constitutivas da modernidade. Por sua vez, esses "grandes temas" foram tratados por diferentes gerações de sociólogos: i) a geração dos fundadores ou clássicos da sociologia; ii) os sociólogos modernos ou industriais; iii) os sociólogos contemporâneos ou pós-industriais; e, por fim, iv) os sociólogos do mundo atual e da globalização. Ao lado de Durkheim, Talcott Parsons e Niklas Luhmann, a obra de Bourdieu se inscreve no conjunto de teorias que privilegiam o processo de diferenciação social como uma forma de descrição da modernidade. MARTUCCELLI, D. *Sociologies de la modernité*. Paris: Gallimard, 1999. *V.* também GUTIÉRREZ D. M. *Sociologies de la modernité* de Danilo Martuccelli. *In: Economía, Sociedad y Territorio,* v. VI, n. 22, set-dez, 2006, p. 1-15. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/111/11162211.pdf. Acesso em: maio 2024. "En el mismo eje de análisis, Danilo Martuccelli estudia autores como Max Weber, Norbert Elias, Herbert Marcuse, Michel Foucault y Jürgen Habermas para dar cuenta de la dinámica de la racionalización, concepto básico en la fundamentación del proyecto de la modernidad en las sociedades occidentales, y que ha atravesado a la vez la historia misma de las sociologías. Finalmente, para hablar de la condición moderna de la sociedad, el autor refiere a la escuela de Chicago y evoca a autores como Georg Simmel, Irving Goffman, Alain Touraine y Anthony Giddens, quienes han dado voz en sus planteamientos reflexivos a las regularidades cotidianas que se han conformado con la instauración de la lógica de la modernidad, es decir, regularidades que se han constituido en el proceso de la racionalización y la diferenciación social."

Segundo Ione Valle, "a característica principal da teoria social de Pierre Bourdieu consiste na sua não inscrição nas correntes sociológicas tradicionais", tendo ele a convicção de que "não se pode mais explicar o mundo social a partir de antigos e rígidos modelos teóricos".[43]

Nesse diálogo (ou disputa) com seus antecessores e seus pares, Bourdieu elaborou uma teoria macrossociológica de grande envergadura, abarcando dialeticamente tanto a dimensão das estruturas objetivas da sociedade (na esteira de Durkheim) quanto do subjetivismo da ação individual do agente (na esteira de Weber), razão pela qual essa corrente de pensamento passou a ser denominada *estruturalismo construtivista*.

Sua praxiologia social, portanto, entrelaça essas duas dimensões, as quais passaram a ser consideradas apenas momentos distintos dentro de uma mesma análise da realidade do mundo social.[44] Com isso, ele superou diversas antinomias que marcaram (e ainda marcam) a sociologia, construindo uma nova maneira de pensar que envolve esquemas interpretativos múltiplos.[45]

Da relação dialética entre a ação social e a estrutura, presente na teoria de Bourdieu, emerge uma "cumplicidade ontológica"[46] entre o *habitus* incorporado pelo agente e a estrutura que o determina, o que explica a existência de certos padrões nas ações sociais. Em outras palavras, "a harmonização objetiva do *habitus* de um grupo ou classe explica o que faz com que as práticas possam ser objetivamente afinadas na ausência de qualquer interação direta e, *a fortiori*, de qualquer concertação explícita".[47]

A obra de Bourdieu permite identificar e compreender, com base em pressupostos e métodos próprios, os princípios que regem as regularidades das práticas sociais; assim, pode-se desnaturalizar o mundo social. Como adverte o sociólogo,

> enquanto ignorarmos o verdadeiro princípio dessa orquestração sem maestro que confere regularidade, unidade e sistematicidade às práticas de um grupo ou de uma classe, e isto na ausência de qualquer organização espontânea ou imposta dos projetos individuais, nos condenamos ao artificialismo ingênuo que não reconhece outro

[43] VALLE, *op. cit.,* p. 124.
[44] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p. 35.
[45] VALLE, *op. cit*., p. 120.
[46] BOURDIEU P. *apud* MATON, K. Habitus. *In*: GRENFELL, M. (Org.). *Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais*. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 77.
[47] BOURDIEU (1983), *op. cit*., p. 68. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]

> princípio unificador da ação ordinária ou extraordinária de um grupo ou de uma classe a não ser o da concertação consciente e meditada do complô.[48]

Como qualquer outra teoria, a sociologia proposta por Bourdieu tem suas limitações. Uma primeira crítica feita à teoria bourdieusiana é que ela apresentaria natureza determinista, a exemplo de outras teorias estruturalistas, uma vez que seu alcance explicativo se apoia fortemente nas estruturas objetivas, não colocando a ação subjetiva do agente no centro da análise sociológica.

Uma segunda ordem de críticas é que ela se limitaria a ser uma teoria sobre a dominação e os mecanismos de reprodução do campo onde ela ocorre e, portanto, da reprodução das desigualdades sociais, visto que dá maior ênfase às correspondências entre os agentes e seus esquemas mentais com as estruturas objetivas da sociedade do que propriamente às possibilidades de mudança social. Seria, portanto, uma teoria reprodutivista. Algumas críticas também entendem que a teoria pouco contribui para a compreensão dos agentes que não estão diretamente relacionados às disputas pelo poder.[49]

As críticas de que Bourdieu recai no determinismo e desconsidera o poder de agência dos indivíduos permitem identificar um aspecto relevante da sua teoria: os agentes incorporam, de fato, certas disposições presentes no *habitus* que orienta suas ações, as quais são realizadas mediante uma racionalidade prática, o que delineia um conjunto de destinos possíveis e torna mais difícil e complexo o caminho para a autonomia e o livre-arbítrio.

Mas mesmo que o *habitus* entrelace passado, presente e futuro, e ainda que o sentido prático adiante as possibilidades do campo e oriente a ação do sujeito, ainda há margem para a ação do agente. Os esquemas mentais adquiridos são insuficientes diante das situações que a vida apresenta ao sujeito a cada instante. Nas palavras de Bourdieu: “la lógica de la práctica es ser lógica hasta el punto donde ser lógico cesaría de ser práctico”.[50] Mais que *determinar*, parece correto afirmar que agentes e estruturas se *articulam* mutuamente.

---

[48] *Ibid*., p. 67

[49] Nesse sentido, Valle cita Lahire para explicar que: “a teoria dos campos – que deveria chamar-se teoria dos campos do poder – não pode constituir uma teoria geral e universal, mas representa uma teoria regional do mundo social. Essa teoria empenha muita energia para iluminar os grandes palcos em que ocorrem os desafios do poder, mas pouca para compreender os que sobem nesses palcos para instalar os cenários, fabricar os equipamentos, varrer o chão e os bastidores, fotocopiar documentos, digitar textos. Nesse sentido, essa teoria mostra pouco interesse pela vida dos agentes fora-do-palco ou fora-do-campo, que lutam no interior do campo”. VALLE, *op. cit.,* p. 130.

[50] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.*, p. 49.

No entanto, considerando que a projeção do passado provocada pelo *habitus* impõe limites à ruptura dos agentes com seus destinos possíveis, historicamente ancorados em relações de dominação, ganha força a crítica de que a ênfase da teoria de Bourdieu está na reprodução e não na transformação social.

A resposta a essa crítica não é trivial. A teoria sociológica de Bourdieu revela as relações de dominação, e sua reprodução, escamoteadas nas práticas e representações dos agentes no interior dos campos e provoca a desnaturalização dessas relações, abrindo caminhos para a transformação do mundo a partir das próprias práticas e representações que critica, como assinalam os trechos a seguir:

> (...) o processo de reprodução se encontra relativizado pelo caminhar da História. As relações entre campo e sociedade global não se reduzem, necessariamente, à reprodução das condições objetivas. Quando Gramsci fala em "heresia", pretende evidentemente opor determinadas práticas (políticas ou religiosas) às instituições administradas por uma ortodoxia. Em alguns casos, como no Renascimento, as heresias são recuperadas pelo poder dominante e inseridas no seio de um movimento cultural e político que as absorve (daí a tendência de Gramsci em considerar o Renascimento como um movimento conservador). A heresia pode, entretanto, associar-se ao movimento da História e soldar-se organicamente às classes subalternas; nesse momento, ela não é simplesmente sacrílega ou ritualista, abre-se a possibilidade de se fundar um novo bloco histórico como ocorreu com a Reforma Protestante e a Revolução Francesa. A reprodução cede lugar à transformação.[51]

> Pero si aceptamos que los sistemas sociales son productos sociales que contribuyen a hacer el mundo, que no sólo reflejan las relaciones sociales sino que ayudan a constituirse, entonces, dentro de ciertos límites, es posible transformar al mundo transformando su representación.[52]

Ao tomarmos a teoria de Bourdieu como suporte de análise para compreender a dinâmica de produção do direito administrativo no Brasil, esperamos i) identificar variáveis importantes de como se dá o processo de dominação e reprodução dentro desse campo com base no desvelamento de certas práticas e representações dos agentes que neles circulam; e ii)

[51] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 28-29.
[52] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p. 39.

compreender de que modo essas práticas, que muitas vezes parecem neutras e desprovidas de sentido político, estão relacionadas ao exercício do poder: quem o exerce, de que modo e para quais finalidades. Essa compreensão é fundamental para que possamos pensar em possíveis caminhos para a transformação social.

1.2. Ponto de partida da teoria de Bourdieu e seus conceitos-chave

A obra de Bourdieu – desde sua primeira publicação, em 1958 – é expressiva em quantidade (mais de 300 publicações)[53] e abarca uma ampla variedade de temas no campo das ciências sociais. Sua obra, de fato, é reconhecida pela pluralidade de objetos e abordagens científicas, mas sobretudo por dialogar com diferentes domínios do conhecimento, notadamente a educação (na obra *A reprodução*, p. ex.); a etnografia (nos estudos sobre a Argélia e em *Esboço de uma teoria da prática*, p. ex.); e a sociologia (em *A distinção* e seus desdobramentos, p. ex.), além de campos como o econômico, o cultural, o literário, entre outros.

A teoria de Bourdieu desembarcou em um campo intelectual no qual havia um *habitus* científico incorporado e sedimentado entre os teóricos das ciências humanas, bem como interpretações e métodos bastante estabelecidos para a apreensão do mundo social. No pensamento sociológico, como visto anteriormente, as teorias hegemônicas daquele período da metade do século XX eram o estruturalismo e a fenomenologia havendo, pois, modelos, normas e papéis definidos dentro do binômio objetivismo-subjetivismo.

Para Bourdieu, aliás, o campo da sociologia, do qual ele passou a participar como agente e no qual ele iria posteriormente ocupar uma posição de destaque, era um espaço de disputa por posições, classificações e interpretações da ação e do mundo social onde também se configuram relações de dominação simbólica.

É importante destacar que o percurso de Bourdieu tem muito a revelar sobre a teoria que ele desenvolveu. Oriundo da cidade de Pau, no interior da França, Bourdieu percorreu uma trajetória acadêmica que o levou a Paris, considerada o centro do "capital intelectual"[54] das ciências humanas daquele período, onde cursou filosofia na Escola Normal Superior, destinada à formação da elite intelectual francesa.

A formação filosófica de Bourdieu foi marcada por importantes nomes como Gaston Bachelard, Canguilhem, Husserl, Merleau-Ponty e Braudel, mas, pertencente à geração que

[53] JOURDAIN, A. *A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos*. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 14.
[54] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p. 75.

buscava afastar-se do existencialismo predominante e abrir outras frentes (como Lévi-Strauss, Althusser, Foucault e Derrida), Bourdieu distanciou-se da filosofia e acabou por se direcionar à sociologia, disciplina então considerada menos prestigiosa entre as ciências humanas, especialmente se comparada à filosofia.[55]

Nesse percurso, ele se associou a Raymond Aron no Centre de Sociologie Européenne (CSE), tendo mais tarde rompido com a tradição sociológica francesa vigente que Aron representava e afirmado uma versão heterodoxa que se distanciava dessa tradição considerada mais liberal. Com o reconhecimento que foi obtendo em sua trajetória, Bourdieu criou novos espaços de circulação de ideias e investiu em novas frentes, como a *Revista Actes de la Recherche en Science Sociales,* nos anos 1970.[56]

Como afirma Wacquant, o *modus operandi* da sociologia de Bourdieu é o que melhor define sua originalidade: tendo em vista tanto a formação filosófica como a capacidade para realizar pesquisas sociológicas empíricas voltadas a questões que perpassavam a sociedade francesa daquele período, Bourdieu afirmou-se como um teórico e pesquisador com uma maneira muito particular de pensar o mundo social;[57] para Ortiz, durante a carreira acadêmica ele desenvolveu "a capacidade de combinar diferentes estilos sociológicos, a maneira meticulosa de fazer a descrição etnográfica e os modelos estatísticos ao argumento metateórico ou filosófico".[58] Por isso, a sociologia de Bourdieu desafiou ideias estabelecidas e inovou em relação aos cânones da sociologia de diferentes modos.

Primeiramente, ele buscou superar antinomias sedimentadas nas ciências sociais – como a separação entre teoria e investigação empírica; o divórcio entre a análise do mundo material e do mundo simbólico; a oposição entre objetivismo e subjetivismo – que eram, para ele, falsas antinomias. Em seguida, ao associar diferentes campos de conhecimento e suas distintas metodologias, Bourdieu criou as condições para romper as fronteiras disciplinares, o que passou a ser um dos pilares de sua proposta de ciência total.

Como se vê, de fato, sua obra nunca se encerra em uma única disciplina, dialogando com diferentes grupos de especialidades. Contudo, a relação inversa não é necessariamente verdadeira: muitos desses grupos que se formam em torno de certos domínios de conhecimento

[55] *Ibid*., p. 75-76.
[56] GOMES JR, G. S. Norbert Elias: entre Aron e Bourdieu, por Marc Joly. Disponível em: 22439-Texto do Artigo-57603-1-10-20150319 (2).pdf. Acesso em: ago. 2024. Artigo sobre o livro de JOLY, M. *Devenir Norbert Elias. Histoire croisée d'un processus de reconnaissance scientifique: la réception française*. Paris: Fayard, 2012.
[57] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p. 15.
[58] ORTIZ, Introdução. *In*: BOURDIEU (1983), *op. cit*., p. 26.

– os quais inclusive muitas vezes adotam a perspectiva bourdieusiana para investigar objetos construídos dentro desses domínios – ignoram os demais grupos formados em outras especialidades, de modo que deixam de enxergar as conexões interdisciplinares propostas por Bourdieu.[59]

Finalmente, Bourdieu propôs uma sociologia relacional e reflexiva. Isso significa que para realmente "fazer ciência social" é preciso que o investigador tenha conhecimento de si mesmo e de sua posição no mundo, visto que ele não é um ser indeterminado e tampouco que suas proposições são neutras em relação ao objeto de sua investigação. Para Bourdieu a reflexividade é fundamental porque a sociologia – assim como a própria epistemologia – é uma atividade eminentemente política, uma vez que também está envolvida em estratégias e mecanismos de dominação simbólica.[60]

Além de romper com o mito da neutralidade científica, é essa reflexividade que nos permite, segundo ele, explorar as categorias impensadas do pensamento e que delimitam o que é passível de ser efetivamente pensado. Em outras palavras, é a reflexividade que possibilita compreender qual é o alcance e quais são os limites do (nosso) pensamento.

Em suma, o desenvolvimento desse denso arcabouço teórico-prático foi necessário para que Bourdieu alcançasse o que considerava ser o objetivo precípuo da sociologia: romper com o senso comum e com a experiência imediata para pôr a nu as formas veladas de dominação.

Apesar da grande variedade de objetos de estudo e, sobretudo, da produção de obras que supostamente permitiram a ele transformar – ou ao menos desvelar – as dinâmicas de poder e dominação dentro do campos das ciências sociais, é notório que os estudos de Bourdieu sobre a escola e o ensino na França tiveram grande impacto no contexto acadêmico da sua época e influenciaram as reflexões sociológicas pelas décadas seguintes

Em diversas de suas obras, Bourdieu enunciou e desenvolveu a tese de que, na esteira das transformações engendradas pela Revolução Francesa, o sistema escolar francês garantiu à burguesia a concessão de privilégios e legitimidade de exercício do poder, criando um novo tipo de nobreza, a "noblesse d'école". A burguesia francesa moderna teria se convertido em uma nova nobreza, não mais baseada em linhagem – a "noblesse de robe" –, mas em um sistema educacional altamente seletivo e competitivo. Bourdieu enuncia essa tese em *Les héritiers: les étudiants et la culture* (1964) e a reafirma em *La reproduction: éléments pour une théorie du*

[59] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.*, p. 19.
[60] *Ibid.*, p. 81.

système d'enseignement (1970). A consolidação de suas ideias aparece em *La distinction: critique sociale du jugement* (1979), considerada uma de suas obras mais fundamentais, as quais restam comprovadas em *Homos Academicus* (1984). No entanto, não restam dúvidas de que o coroamento de sua tese está em *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps* (1989), obra que se converteu em um novo clássico da sociologia:[61]

> O último livro de Bourdieu produz a transparência das estruturas econômicas e de poder, relacionadas e analisadas a partir do recrutamento de suas lideranças dentro e fora da universidade. Os diferentes campos sociais hierarquizados no eixo vertical em dominantes e domqinados, diferenciam-se ainda no eixo horizontal em grupos de interesses opostos que se polarizam e antagonizam. É o caso das Grandes Écoles. Elas fazem parte de um campo de poder onde assumem o topo da hierarquia social. (...)Bourdieu esclarece sua hipótese inicial: o espaço das Grandes Escolas, na medida em que forma uma estrutura de relações e de oposições, contribui para reproduzir as diferenças no interior daquilo que ordinariamente se chama de "a classe dirigente".[62]

As análises de Bourdieu sobre o sistema educacional francês não apenas inovaram a sociologia da educação na década de 1960, como também criaram as bases para o desenvolvimento de conceitos-chave que caracterizam sua teoria sociológica – como *habitus*, capital, campo e *illusio* – e se tornaram ferramentas fundamentais para enxergar e desnaturalizar relações de poder.

Sua obra põe em xeque a suposta neutralidade do sistema educacional francês e sua aclamada função de reprodução do patrimônio cultural considerado legítimo por, supostamente, pertencer a toda a sociedade. A análise de Bourdieu enfrenta o domínio da "cultura legítima", ao demonstrar que numa sociedade de classes não há uma cultura única, mas muitas variantes de cultura. Se o sistema de ensino elege uma variante, trata-se de uma definição arbitrária, fruto das disputas travadas nas relações sociais – a cultura considerada legítima e neutra é a cultura dos grupos dominantes, e não tem qualquer valor intrínseco que justifique sua oficialidade ou mesmo sua presumida superioridade em relação às demais inúmeras variantes culturais.

A perspectiva sociológica de Bourdieu demonstra que essa legitimação do que é oficial e merece o título de "cultura legítima" é um processo engendrado tanto pelos grupos dominantes

[61] FREITAG, B. A "nobreza de Estado" e a Revolução Francesa. *Sociedade e Estado*, v. *4, n.* 02, 1989. p. 119-127. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/41947. Acesso em: set. 2024.
[62] *Ibid.*, p. 121.

quanto pelos dominados, em uma dinâmica de disputas constantes que estabelece a organização social. A análise de Bourdieu reconhece essa dinâmica, e vai além ao afirmar que mesmo os grupos desfavorecidos nas disputas das relações sociais contribuem para a legitimação desse jogo que os desfavorece do princípio ao fim, na medida em que aceitam as regras postas e aceitam "jogar" mesmo sem paridade de condições.[63]

Partindo de estudos quantitativos, Bourdieu identificou uma desigualdade de probabilidade de êxito acadêmico, que atribui em grande parte à origem social dos estudantes e ao peso de sua herança cultural, adquirida no contexto familiar e social anterior ao sistema de ensino. Em *Les heritiers* (1964), Bourdieu desenvolve essa análise defendendo que os estudantes das classes privilegiadas têm uma vantagem considerável no sistema educacional porque acessam desde cedo o tipo de cultura valorizada pelas instituições culturais e de ensino – a cultura considerada legítima.

O "privilégio cultural" que respalda os estudantes universitários oriundos das classes socialmente mais favorecidas se traduz por um conjunto de conhecimentos e predisposições que vão ao encontro da cultura aceita como legítima. Por outro lado, universitários oriundos de classes menos favorecidas herdam competências culturais cujo valor não é reconhecido pelas instituições oficiais, o que não só os coloca em "posição de partida" desigual, como é fonte de uma série de desafios a ser superados, sempre exigindo muito esforço, para resultar em êxito acadêmico.

Tal patrimônio cultural previamente adquirido – conhecimentos e referências culturais incorporadas no contexto do convívio familiar e meio social de origem, corresponde ao que Bourdieu identifica como "capital cultural".

Capital e capital cultural

O conceito de "capital" na obra de Bourdieu tem proporções bem mais amplas que a concepção meramente econômica, passando a se referir aos diferentes tipos de recursos que os indivíduos e grupos acumulam e utilizam para se posicionar na sociedade: capital cultural,

[63] No âmbito da educação, o vestibular é um exemplo consistente de evento que contribui para a validação de uma cultura que, na sua época e contexto social, é considerada oficial, institucional e neutra. A questão que se coloca, então, é: quem define o processo seletivo de ingresso ao ensino superior? O conteúdo que será objeto de verificação, as regras de classificação e desclassificação, o padrão de correção, ou mesmo os locais de realização das provas, todos esses fatores parecem escolhas neutras, mas são escolhas praticadas por agentes em posição de poder, que, portanto, atuam em disputas sociais subjacentes.
O vestibular e outros tantos eventos, como os processos de avaliação no curso dos anos de ensino, as escolhas curriculares e os concursos para cadeiras do corpo docente, legitimam e dão acesso a posições que permitem aos agentes exercer poder simbólico.

capital social, capital simbólico. Cada tipo confere aos indivíduos ou grupos uma posição no espaço social, influenciando suas oportunidades e posições de poder na dinâmica das relações sociais.

O capital econômico refere-se aos recursos financeiros e materiais que o indivíduo possui e que lhe dá condições para a aquisição de outros tipos de capital.

O capital cultural é uma forma específica de capital que se expressa por conhecimentos, habilidades, educação, gostos e disposições culturais duráveis e internalizadas que orientam as práticas e percepções dos indivíduos. Esse tipo de capital é adquirido ao longo do tempo, principalmente no ambiente familiar, e é profundamente enraizado nos hábitos e comportamentos cotidianos. Num sentido tangível, o capital cultural se materializa em livros, obras de arte, instrumentos musicais etc. Esses objetos não apenas representam conhecimento e cultura, mas também podem ser utilizados para adquirir mais capital cultural, por exemplo, ao facilitar o acesso a informações e ao desenvolvimento de habilidades. Institucionalizado, o capital cultural se exibe em credenciais educacionais como diplomas e títulos acadêmicos. Essas certificações são reconhecidas socialmente e conferem legitimidade e valor ao indivíduo, facilitando o acesso a posições sociais e profissionais vantajosas.

O capital social refere-se às redes de relações e conexões sociais que um indivíduo possui. Essas redes podem ser mobilizadas para obter vantagens e recursos. No contexto educacional, o capital social pode incluir as relações com professores, colegas e outros atores que podem oferecer suporte, informações e oportunidades. Alunos de classes dominantes muitas vezes têm acesso a redes sociais mais amplas e influentes, que podem fornecer recursos adicionais para seu sucesso acadêmico, como tutoria, orientação e recomendações. Essas redes podem facilitar o acesso a instituições de ensino prestigiadas e a oportunidades de carreira mais promissoras. O capital social frequentemente se exibe como um senso de pertencimento a um grupo social específico ou mesmo certa confiança de “estar no lugar certo”, o que naturalmente coloca os agentes que o detêm em posição de vantagem na luta por manter uma posição num contexto social específico.

O capital simbólico, por sua vez, é o prestígio, a honra e o reconhecimento social que um indivíduo acumula. É a forma de capital que confere legitimidade e autoridade simbólica, uma vez que garante acesso às vantagens de posições sociais de poder. No sistema educacional, o capital simbólico pode se manifestar através do reconhecimento acadêmico, prêmios e distinções. Alunos com alto capital cultural e social tendem a acumular mais capital simbólico,

reforçando sua posição de privilégio dentro do campo educacional. Esse reconhecimento adicional pode abrir portas para mais oportunidades e consolidar ainda mais as vantagens iniciais.

Bourdieu argumenta que os diferentes tipos de capital estão interligados e podem ser convertidos uns nos outros. Exemplificativamente, o capital econômico pode ser usado para adquirir capital cultural (materiais de estudo, diplomas, qualificações) e capital social (por promover conexões/relações no meio acadêmico). O capital cultural, uma vez adquirido, pode ser convertido em capital simbólico, conferindo prestígio e reconhecimento. Essa conversibilidade dos capitais é fundamental para entender como os agentes acumulam e utilizam recursos para consolidar suas posições e exercer poder.

Para Bourdieu, as desigualdades no campo educacional devem ser atribuídas muito mais à diferença de capital cultural do que à diferença em termos de capital econômico, o que marca uma significativa distinção em relação à análise marxista. O capital cultural herdado por universitários de classes mais favorecidas se traduz, dentre uma infinidade de outros aspectos, por uma linguagem falada e escrita que corresponde à linguagem considerada "legítima e neutra" e por uma desenvoltura e familiaridade com os códigos comportamentais valorizados na universidade. Isso coloca os estudantes oriundos das classes dominantes numa posição de natural acolhimento, favorecendo a adaptação e o êxito. Alunos das classes consideradas dominantes tendem a ter maior familiaridade com a linguagem acadêmica e com os códigos culturais valorizados pela escola, simplesmente porque compartilham uma bagagem semelhante: o que é considerado legítimo nas instituições escolares não é muito diferente do que esses alunos herdaram do ambiente familiar e de seu convívio social prévio.

O mesmo sentimento de pertencimento não é experimentado por estudantes que são levados a se afastar de sua herança cultural e abraçar novos valores, quase como condição absoluta para produzir êxito escolar ou acadêmico.

Mesmo com capital cultural diversificado, uma vez ingressos na instituição escolar, os estudantes recebem um tratamento formal uniforme e são ensinados e avaliados conforme a cultura considerada legítima – ou seja, a cultura dominante no jogo das tensões e disputas sociais. E aqui outro aspecto essencial se revela: esse "jogo" e suas regras não são percebidos pelos atores sociais envolvidos como uma dinâmica de reprodução de desigualdades; ao contrário, os agentes, sejam eles de qual classe social forem, parecem predispostos a assumir sua posição dentro dessa dinâmica.

Os estudantes das classes favorecidas seguem o "curso natural": agem de modo a manter e reproduzir seu capital cultural, econômico, social e simbólico, enquanto os estudantes oriundos de classes desfavorecidas no cenário social entram no jogo e se esforçam para adquirir capital cultural – conhecimento, produção acadêmica, diplomas, cargos etc. – a fim de serem capazes de convertê-lo nas outras formas de capital.

A compreensão dessa espécie de patrimônio de que dispõem os indivíduos não explica completamente os fenômenos sociais e as engrenagens que reproduzem a estrutura social, mas proporciona um contexto geral para a introdução de outro conceito central na obra de Bourdieu – o *habitus*.

Habitus

O *habitus* pode ser descrito como um conjunto de disposições duráveis e internalizadas que orientam as percepções, os pensamentos e as ações dos indivíduos em resposta às condições sociais específicas em que se encontram. Essas disposições são a "incorporação individualizada do social";[64] são o resultado do processo de socialização, ao longo do qual os agentes internalizam as normas, os valores e as expectativas do ambiente social em que estão inseridos.

> Bourdieu recupera a velha ideia escolástica de *habitus* que enfatiza a dimensão de um aprendizado passado. Com efeito, a escolástica concebia o hábito como um modus operandi, ou seja, como disposição estável para se operar numa determinada direção; através da repetição criava-se, assim, uma certa conaturalidade entre o sujeito e objeto no sentido de que o hábito se tornava uma segunda dimensão do homem, o que efetivamente assegurava a realização da ação considerada.[65]

O conceito de *habitus* traduz o resultado do processo que internaliza – e passa a exibir em forma de estilos de vida, gostos e opiniões – as condições objetivas materiais e simbólicas em que os agentes se encontram. "O *habitus* é inscrito no corpo, nos gestos, na postura, que assim não aparecem como construções sociais, mas como uma 'segunda natureza'."[66]

[64] SCKELL, S. N. Os juristas e o direito em Bourdieu, *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, v. 28, n. 1, abril, 2016. p. 160.
[65] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 14-15.
[66] SCKELL, *op. cit*., p. 160.

> De modo simples, o *habitus* enfoca nossos modos de agir, sentir, pensar e ser. Ele captura como nós carregamos nossa história dentro de nós, como trazemos essa história para nossas circunstâncias atuais e então como fazemos escolhas de agir de certos modos e não de outros. (...) Nossa posição na vida em qualquer momento dado é o resultado de inúmeros eventos no passado que moldaram nosso caminho. Em qualquer momento, estamos diante de várias bifurcações possíveis nesse caminho, ou de escolha de ações e crenças. Esse conjunto de escolhas depende de nosso contexto atual (a posição que ocupamos num campo social em particular), mas, ao mesmo tempo, as escolhas que são visíveis para nós e as que não enxergamos são o resultado de nossa jornada do passado, pois nossas experiências ajudaram a moldar nossa visão. Desse modo, quais delas escolhemos para nós depende do conjunto de opções disponíveis nesse momento (graças a nosso contexto atual), o conjunto dessas opções que são visíveis para nós como viáveis, e nossas disposições ou tendências para escolher algumas opções e não outras (*habitus*).[67]

Bourdieu observa que as percepções, ações, escolhas dos indivíduos são geradas e estruturadas pelas condições históricas e sociais nas quais estão inseridos, não sendo, no entanto, resultado de um cálculo racional ou de uma obediência consciente a regras. Tampouco seriam os agentes meros "executores" de estruturas objetivas:

> (...) *habitus*, sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente "reguladas" e "regulares" sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.[68]

As ações e escolhas são respostas possíveis, ajustadas às condições específicas em que o indivíduo se encontra. O conceito de *habitus* explica porque as ações dos indivíduos parecem naturalmente adequadas ao contexto social, e como elas reproduzem a ordem social existente

[67] MATON, K. Habitus. *In*: GRENFELL, *op. cit.,* p. 77-78.
[68] BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 61. [Artigo: Esboço de uma teoria prática]

sem que seja necessário um esforço consciente para mantê-la, isso porque o *habitus* traduz a "interiorização da exterioridade" e garante a adequação da ação do agente à sua posição social.[69]

> Entonces por qué la vida social es tan regular y tan predecible? Si las estructuras internas no fuerzan la acción mecánicamente, qué les proporciona su patrón? El concepto de *habitus* provee parte de la respuesta. El *habitus* es un mecanismo estructurante que opera desde el interior de los agentes, sin ser estrictamente individual ni en sí mismo enteramente determinante de la conducta. El *habitus* es, en palabras de Bourdieu "el principio generador de estrategias que permite a los agentes habérselas con situaciones imprevistas y continuamente cambiantes (...) un sistema de disposiciones duraderas y trasladables que, integrando experiencias pasadas (…)[70]

Nas palavras de Bourdieu: "O *habitus* é a mediação universalizante que faz com que as práticas sem razão explícita e sem intenção significante de um agente singular sejam, no entanto, 'sensatas', 'razoáveis' e objetivamente orquestradas".[71]

> A interiorização, pelos atores, dos valores, normas e princípios sociais assegura, dessa forma, a adequação entre as ações do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo. [Mas] a noção de *habitus* não somente se aplica à interiorização das normas e dos valores, mas inclui os sistemas de classificações que preexistem (logicamente) às representações sociais. O *habitus* pressupõe um conjunto de "esquemas generativos" que presidem a escolha; eles se reportam a um sistema de classificação que é, logicamente, anterior à ação. (...) A dominação é, neste sentido, dupla: primeiro enquanto discurso ideológico, segundo enquanto categoria lógica que ordena a própria representação social. O *habitus* se sustenta, pois, através de "esquemas generativos" que, por um lado, antecedem e orientam a ação e, por outro, estão na origem de outros "esquemas generativos" que presidem a apreensão do mundo enquanto conhecimento.[72]

Sob essa perspectiva, a prática dos agentes é orientada pela antecipação implícita de suas consequências. Bourdieu afirma que "O *habitus* está no princípio do encadeamento das

[69] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 25.
[70] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.,* p. 43-44.
[71] BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 73. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[72] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983). *op. cit.,* p. 16.

'ações' que são objetivamente organizadas como estratégias, mas ao mesmo tempo sem ser o produto de uma verdadeira intenção estratégica."[73]

> Diferentemente do cálculo das probabilidades que a ciência constrói metodicamente, com base em experiências controladas e a partir de dados estabelecidos segundo regras precisas, a avaliação subjetiva das chances de sucesso de uma ação determinada numa situação determinadas faz intervir todo um corpo de sabedoria semiformal, ditados, lugares-comuns, preceitos éticos ("não é para nós") e, mais profundamente, princípios inconscientes do ethos, disposição geral e transponível que, sendo o produto de um aprendizado dominado por um tipo determinado de regularidades objetivas, determina as condutas "razoáveis" ou "absurdas" (as loucuras) para qualquer agentes submetido a essas regularidades. (...) As práticas podem encontrar-se objetivamente ajustadas às chances objetivas – *tudo se passa como se* a probabilidade *a posteriori* ou *ex post* de um acontecimento, que é conhecida a partir da experiência passada, comandasse a probabilidade *a priori* ou *ex ante*, a ela subjetivamente combinada – sem que os agentes procedam ao menor cálculo ou mesmo a uma estimação, mais ou menos consciente, das chances de sucesso.[74]

O conceito de *habitus* também ajuda a explicar como os indivíduos mantêm ou manipulam as distâncias sociais, reforçando ou ajustando sua posição.

> (...) as "relações interpessoais" não são senão aparentemente relações de indivíduo a indivíduo e que a verdade da interação nunca reside inteiramente na interação (...). É sua posição presente e passada na estrutura social que os indivíduos, entendidos como pessoas físicas, transportam com eles, em todo tempo e lugar, sob a forma de *habitus*. Os indivíduos "vestem" os *habitus* como hábitos, assim como o hábito faz o monge, isto é, faz a pessoa social, com todas as disposições que são, ao mesmo tempo, marcas da posição social, e, portanto, da distância social entre as posições objetivas, entre as pessoas sociais conjunturalmente aproximadas (no espaço físico que não é o espaço social) e a reafirmação dessa distância e das condutas exigidas para "guardar suas distâncias" (...) ou para manipulá-las estratégica, simbólica ou realmente, reduzi-las, aumentá-las ou simplesmente mantê-las.[75]

[73] BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 61. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[74] BOURDIEU (1983), *op. cit*., p. 62-63. [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]
[75] *Ibid*., p. 75.

Dessa forma, o *habitus* também opera como uma estrutura estruturante, porque molda as práticas dos indivíduos de acordo com as condições sociais que o produziram, ao mesmo tempo em que contribui para a reprodução dessas mesmas condições. "O *habitus* tende, portanto, a conformar e a orientar a ação, mas à medida que é produto das relações sociais ele tende a assegurar a reprodução das mesmas relações objetivas que o engendraram."[76]

Operando uma mediação entre o agente individual e a sociedade, o *habitus* engrena um ciclo de reprodução[77] A reprodução das desigualdades sociais também é desvelada sob a ótica do conceito de *habitus* no sistema educacional francês. Os alunos provenientes de famílias das classes dominantes estão imbuídos por um *habitus* que vai ao encontro das exigências do sistema. Os conhecimentos, habilidades, gostos e disposições adquiridos no ambiente familiar manifestam-se em atitudes, comportamentos e práticas que facilitam o sucesso escolar.

Para os alunos das classes menos favorecidas, o *habitus* adquirido no ambiente familiar muitas vezes não corresponde às normas e expectativas escolares. Esses alunos podem ter disposições que os tornam menos propensos a adotar práticas e comportamentos valorizados pela escola, resultando em dificuldades de adaptação e menor desempenho acadêmico. Em suma, alunos cujo *habitus* está em sintonia com a cultura consagrada no sistema de avaliação escolar tendem a ser mais bem avaliados, enquanto aqueles cujas disposições divergem são frequentemente penalizados.

Os professores e administradores escolares também possuem um *habitus* que influencia suas práticas. Eles tendem a valorizar disposições e comportamentos que refletem a cultura "legítima" – diga-se dominante –, muitas vezes sem estar conscientes de como isso afeta a avaliação dos alunos e o tratamento que dão a eles.

O sistema educacional serve, então, como instrumento de distinção social e funciona como fator de reforço do *habitus*, fomentando a diferença entre grupos dominantes e

[76] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit*., p. 15. É interessante registrar que Bourdieu utiliza o termo *histerese* para descrever "a perturbação na relação entre *habitus* e as estruturas de campo às quais eles não mais correspondem. (...) é um conceito utilizado para descrever os efeitos da mudança nas estruturas de qualquer *campo* particular onde ocorra, pelo menos por um tempo, uma ruptura na autorregulação (*habitus*) que estava estabelecida para encaixar um indivíduo na sociedade." (HARDY, C. Histerese, *In*: GRENFELL, *op. cit.,* p. 169). Também é pertinente a análise de Bourdieu: "A histerese do *habitus*, que é inerente às condições sociais da reprodução das estruturas no *habitus*, é sem dúvida um dos fundamentos do desacordo estrutural entre as ocasiões e as disposições para aproveitá-las que gera as ocasiões perdidas e, em particular, a impotência, frequentemente observada, para pensar as crises históricas segundo as categorias de percepção e de pensamento que não sejam as do passado, ainda que ele tenha sido revolucionário" (BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 77

[77] ORTIZ, Introdução. In: BOURDIEU (1983), *op. cit.*, p. 26.

dominados. Em *A distinção,*[78] Bourdieu deixa claro que tal distinção não se dá apenas pelo conhecimento escolar, mas também pelo acesso a signos e símbolos legitimados no contexto cultural. Os gostos e as preferências culturais – em áreas como arte, música, literatura, esportes e até mesmo nas escolhas de vestuário, entretenimento e comida – estão associados a diferentes posições sociais:

> Existe, por conseguinte, uma homologia entre a distribuição dos produtos sociais colocados no mercado dos bens simbólicos e as posições sociais que efetivamente ocupam os consumidores. Sabendo-se que o *habitus* assegura a interiorização da exterioridade e adequa a ação do agente à sua posição social, tem-se que as diferenças de classe se objetivam nas disposições que possuem os indivíduos em consumir legitimamente as obras consideradas legítimas. Através do gosto se manifesta, assim, um tipo de dominação suave (violência simbólica), onde se apresentam encobertas as relações de poder que regem os agentes e a ordem da sociedade global.[79]

O *habitus* "marca" a posição de classe, produzindo "distinção". Entretanto, a análise de Bourdieu rompe o nível mais superficial dessa constatação ao concluir que tais gostos e preferências não se limitam a performance e ostentação dos sujeitos, mas de fato produzem sujeitos e coletividade, e contribuem para criar a "divisão em classes lógicas que organiza a percepção do mundo social"[80]. Nas palavras de Bourdieu:

> Cada condição é definida, inseparavelmente, por suas propriedades intrínsecas e pelas propriedades relacionais inerentes à sua posição no sistema das condições que é, também, um *sistema de diferenças*, de posições diferenciais, ou seja, por tudo o que a distingue de tudo o que ela não é e, em particular, de tudo o que lhe é oposto: a identidade social define-se e afirma-se na diferença.[81]

Cumpre notar ainda que o *habitus* por si só não explica completamente as ações de um indivíduo, uma vez que essas práticas são também influenciadas pelas condições estruturais externas, vale dizer, pela estrutura do espaço social onde ocorrem as interações. E nesse ponto

[78] BOURDIEU, P. *A distinção*. 2. ed. Porto Alegre: Zook, 2015.
[79] ORTIZ, Introdução. In: BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 25.
[80] BOURDIEU (2015), *op. cit*., p. 164.
[81] *Id. ibid*.

é possível compreender como o conceito de *campo* é a terceira ferramenta central na análise sociológica de Bourdieu.

Habitus e *campo* são, na verdade, conceitos relacionais, expostos separadamente apenas para fins de uma compreensão inicial e provisória, mas só podem ser compreendidos em conjunto, dada a relação complexa e dinâmica que mantém entre si. A prática social é, na perspectiva sociológica de Bourdieu, o resultado da relação entre as disposições do indivíduo e sua posição em um campo. O *habitus*

> reacciona a las demandas del campo de una manera aproximadamente coherente y sistemática. (...) es un operador de racionalidad, pero de una racionalidad práctica inmanente de un sistema histórico de relaciones sociales y por tanto trascendente al individuo. Las estrategias que "maneja" son sistémicas, y sin embargo ad hoc, en tanto se "disparaban" por el encuentro con un campo particular. El *habitus* es creativo, inventivo, pero dentro de los límites de sus estructuras, que son la sedimentación encarnada de las estructuras sociales que lo produjeron.[82]

Mas se por um lado o campo molda o *habitus*, por impor ao indivíduo limites estruturais, é possível dizer que a interação é uma via de mão dupla:

> A relação entre o *habitus* e o *campo* é primeiramente uma relação de condicionamento: o campo estrutura o *habitus* (...). Mas ela é também uma relação de conhecimento ou de construção cognitiva: o *habitus* contribui com a constituição do campo como mundo significativo.[83]

Essa perspectiva relacional entre *habitus* e campo se revela bastante consistente e central na sociologia de Bourdieu, e para completar a apresentação de suas "ferramentas relacionais de pensar" faz-se necessário explorar um pouco melhor o conceito de campo.

Campo

O conceito de campo, conforme delineado por Pierre Bourdieu, refere-se a um espaço social onde se desenrolam as relações entre indivíduos, grupos e instituições, e que se

[82] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit*., p 44.
[83] WACQUANT *apud* MATON, K. Campo. *In*: GRENFELL, *op. cit.* p. 77.

caracteriza pela existência de regras, normas e formas de autoridade próprias e reconhecidas pelos agentes que nele atuam.

> Bourdieu denomina "campo" esse espaço onde as posições dos agentes se encontram *a priori* fixadas. O campo se define como o *locus* onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão. Por exemplo, o campo da ciência se evidencia pelo embate em torno da autoridade científica; o campo da arte, pela concorrência em torno da questão da legitimidade dos produtos artísticos.[84]

Cada campo possui uma estrutura que é definida pela relação de forças entre os agentes ou instituições envolvidas, que lutam pela posse e valorização de formas específicas de capital, com vistas a manter ou melhorar sua posição dentro do campo. É no contexto de cada campo que as estratégias e o comportamento dos agentes fazem sentido.

A estrutura interna de um campo é marcada por relações de aliança e conflito entre seus diferentes agentes, que competem pela posse das formas de capital consideradas valiosas – econômico, cultural, social e simbólico. As hierarquias dentro do campo são estabelecidas com base na quantidade e na natureza do capital que cada agente possui, determinando seu prestígio e influência.

> O campo se particulariza, pois, como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que implica afirmar que ele se estrutura a partir da distribuição desigual de um *quantum* social que determina a posição que um agente específico ocupa em seu seio. Bourdieu denomina esse *quantum* de "capital social". A estrutura do campo pode ser apreendida tomando-se como referência dois polos opostos: o dos dominantes e o dos dominados. Os agentes que ocupam o primeiro polo são justamente aqueles que possuem um máximo de capital social; em contrapartida, aqueles que se situam no polo dominado se definem pela ausência ou pela raridade do capital social específico que determina o espaço em questão.[85]

No contexto de cada campo, os agentes investem seus esforços para manter ou aumentar seu capital acumulado, de acordo com a posição que já ocupam no campo. Agentes que

[84] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit*., p. 19.
[85] *Ibid*., p. 21.

desfrutam de posições hierarquicamente reconhecidas como dominantes – e, portanto, posições de maior poder dentro do campo– frequentemente estão buscando a manutenção de sua posição e o fazem adotando estratégias que se conformam a seus interesses específicos, enquanto agentes em posição de dominados orientam suas estratégias no sentido de acumular o capital que os colocará em melhor posição dentro do campo.

> Un campo es un espacio de conflicto y competência – la analogía aquí es con un campo de batalla – en el cual los participantes rivalizan por el monopolio sobre el tipo de capital que sea eficaz en él – la autoridad cultural en el campo artístico, científica en el campo científico, sacerdotal en el campo religioso y así sucesivamente – y el poder de decretar la jerarquía y las tasas de conversión entre todas las formas de autoridad del campo de poder. En el curso de estas luchas, la forma misma y las divisiones del campo devienen una cuestión central, porque alterar la distribución y el peso relativo de las formas de capital equivale a modificar la estructura de campo. Esto da a cualquier campo un dinamismo histórico y una maleabilidad que eluden el inflexible determinismo del estructuralismo clásico.[86]

Dentro do campo educacional, por exemplo, há uma constante luta pela acumulação e valorização do capital e isso se manifesta de inúmeras formas, em diferentes níveis do sistema de ensino. Professores e administradores competem pela autoridade de definir o currículo, os métodos de ensino e os critérios de avaliação. Alunos competem por reconhecimento acadêmico, prêmios e admissões em instituições prestigiadas. E mesmo no seio de uma determinada área acadêmica, essa competição se revela na existência de temas de pesquisa "em voga" em oposição a temas considerados secundários ou de pouca relevância por aqueles que ocupam posição de dominação no campo e que por isso definem os temas e metodologias de pesquisa legítimas. Todas essas formas de disputa e como são "solucionadas" não são questões de mérito individual ou resultado de critérios objetivos de valor, mas sim refletem as relações de poder e as desigualdades estruturais do campo.

> A divisão do campo social em dominantes e dominados implica uma distinção entre ortodoxia e heterodoxia. (...) Ao polo dominante correspondem as práticas de uma ortodoxia que pretende conservar intacto o capital social acumulado; ao polo dominado,

[86] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.*, p. 41.

> as práticas heterodoxas que tendem a desacreditar os detentores reais de um capital legítimo. Os agentes que se situam junto à ortodoxia devem, para conservar sua posição, secretar uma série de instituições e de mecanismos que assegurem seu estatuto de dominação. Por exemplo, no momento de novos lançamentos no interior de um campo, celebram-se rituais junto a essas instituições (universidades, grandes galerias artísticas, casas de moda) que tendem a "canonizar" ou refutar um produto lançado no mercado – um livro científico, um quadro, uma nova moda. Pode-se, desta forma, instituir um processo de legitimação dos bens simbólicos, assim como estabelecer um sistema de filtragem que determine aqueles que devem ou não ascender na hierarquia cultural. Os que se encontram no polo dominado procuram manifestar seu inconformismo através de estratégias de "subversão", o que implica um confronto permanente com a ortodoxia. Entretanto, para Bourdieu, essas estratégias são consideradas como rituais sacrílegos, isto é, se destinam por sua vez a ser sacralizadas e a fundar uma nova "crença".[87]

Nesse ponto, Bourdieu destaca que a ortodoxia é reforçada pela heterodoxia e esse antagonismo reafirma os pressupostos do funcionamento do campo, uma vez que a existência de oposição implica "o reconhecimento dos interesses que estão em jogo".[88] Em outras palavras, a dinâmica entre dominantes e dominados delimita o campo legítimo da discussão e promove a manutenção do funcionamento daquele campo.

> A convivência entre os agentes determina o consenso a respeito da situação, ou seja, o que merece ser ou não levado em consideração. O consenso se fundamenta, pois, no desconhecimento, pelos agentes, de que o mundo social é um espaço de conflito, de concorrência entre grupos com interesses distintos. Esse desconhecimento corresponde a uma "crença coletiva" que solda, no interior do campo, agentes que ocupam posições assimétricas de poder; neste sentido, pode-se dizer que as práticas heréticas "reavivam a fé", pois elas sempre se referem, sem questioná-lo, a este fundamento último do campo*, locus* onde se sedimenta o consenso.
>
> As noções de "consenso", "ortodoxia", "heterodoxia", "estratégias de conservação e subversão" acentuam o aspecto de reprodução do campo social.[89]

[87] ORTIZ, Introdução. *In:* BOURDIEU (1983), *op. cit.,* p. 22-23.
[88] *Ibid.,* p. 23.
[89] *Ibid*., p. 24.

É relevante mencionar que há uma dimensão tomada como fundamental no conceito de campo: a autonomia. Segundo Bourdieu, o campo mantém uma relativa autonomia, desenvolvendo suas próprias regras e lógicas internas que regulam a competição e a interação entre os agentes. Nas palavras de Wacquant:

> (...) cada campo prescribe sus valores particulares y posee sus propios principios reguladores. Estos principios delimitan un espacio socialmente estructurado en el que los agentes luchan, según la posición que ocupan en ese espacio, ya sea para cambiar o para preservar sus fronteras y su forma. (...) un campo es un sistema modelizado de fuerzas objetivas (muy a la manera de un campo magnético), una configuración relacional dotada de una gravedad específica que se impone sobre todos los objetos y agentes que se hallan en él. A la manera de un prisma, refracta las fuerzas externas de acuerdo con su estructura interna (...).[90]

No entanto, os diferentes campos não são sistemas isolados; o campo educacional, por exemplo, está interconectado com outros campos sociais, como o econômico, o político e o cultural. As dinâmicas e as lutas dentro do campo educacional são influenciadas por fatores externos, como políticas públicas, condições econômicas e mudanças culturais.

Illusio

É evidente que a perspectiva de que a dinâmica social no contexto de cada campo contribui para a reprodução das diferenças entre os grupos leva ao questionamento sobre a motivação dos agentes para se engajarem em suas atividades e, no caso de muitos, para aceitarem as condições que lhes são desvantajosas.

Nesse sentido, Bourdieu observa que existe uma adesão incondicional dos agentes ao jogo social e a suas regras, o que ele relaciona ao conceito de *illusio*. Tal adesão se manifesta mais como certo compartilhamento de códigos e regras do que de fato como uma escolha consciente, e é isso que garante o entendimento comum sobre o sentido das ações e interações sociais.

A *illusio* é o que faz os participantes de um campo não apenas se engajarem em suas atividades, mas também acreditarem no valor e na importância do que está em jogo,

[90] BOURDIEU; WACQUANT, *op. cit.,* p. 42.

independentemente de sua posição no campo social. É a percepção compartilhada de que o jogo tem valor e vale a pena ser jogado. Essa "crença" molda atitudes e comportamentos, e determina quanto os agentes estão dispostos a investir naquele campo.

Ao acreditar na legitimidade das normas de determinado campo, os agentes contribuem para a reprodução das estruturas de poder existentes. A aceitação das regras e a crença na legitimidade do jogo em si reforçam a dominação simbólica dos grupos dominantes.

No contexto do sistema educacional francês, a *illusio* corresponde à crença de que a educação é um meio neutro e meritocrático de ascensão social. Alunos, pais, professores e administradores participam do sistema com a convicção de que as regras do sistema são legítimas e os resultados obtidos são, portanto, válidos e justos, de modo que o desempenho escolar é considerado por todos um reflexo justo das habilidades e do esforço individual.

Mas essa crença mascara as desigualdades estruturais e as vantagens iniciais que uma parcela de alunos possui devido a suas origens sociais e, portanto, devido à sua bagagem prévia de capital cultural, social e econômico. Ao se instituir um sistema de avaliação – também arbitrário – todas as diferenças são legitimadas sob a alcunha do mérito individual, camuflando os privilégios dos alunos oriundos das classes culturalmente dominantes. Os alunos – tanto os que prosperam quanto os que fracassam segundo esse sistema de avaliações – são levados a assumir uma responsabilidade individual por seus resultados individuais, e isso contribui para legitimar as regras do jogo e, em última análise, a legitimar a estrutura social desigual que o sistema escolar reproduz.

Bourdieu demonstra, portanto, que a escola – instituição oficial reguladora da transmissão de capital cultural – não é uma instituição "neutra"; ao contrário, serve como ferramenta à conservação da estrutura de relações entre os grupos sociais, contribuindo para a reprodução das desigualdades sociais ao tratar igualmente os desiguais e ao legitimar as diferenças com base em um critério aparentemente neutro e meritocrático. Ao conceder o reconhecimento, objetivado em forma de diplomas e títulos, àqueles que obtêm sucesso nesse campo social, a escola legitima os agentes "bem-sucedidos" a ocupar certas posições de poder na sociedade.

Em síntese, este é o arcabouço teórico-conceitual que serve de fundamento para a presente tese, a qual se propõe compreender a dinâmica da formação e da produção do direito administrativo no Brasil, a partir do pressuposto de que o direito administrativo não é um direito técnico, neutro ou simplesmente instrumental para organizar a estrutura e funcionamento do

Estado e a sua relação com a sociedade, mas sim um campo no qual estão plasmadas relações de poder entre os juristas administrativistas que travam disputas simbólicas para fazer prevalecer suas percepções e interpretações em torno de temas e normas que historicamente foram reconhecidas como pertencentes a esse "ramo" do direito.

Com esse propósito, entendemos que a teoria de Bourdieu, cujos principais contornos foram apresentados neste capítulo, é adequada para examinar essas relações de poder profundamente estabelecidas de forma velada no campo do direito administrativo, bem como seus mecanismos de reprodução ou possibilidades de transformação.

Não desconhecemos a existência de críticas quanto às possibilidades e limites do uso dessa teoria e seus respectivos conceitos no contexto brasileiro. Além das críticas à teoria de modo mais amplo e abstrato, como mencionadas no item 1.1, há críticas que consideram "fora do lugar" aplicar à experiência brasileira uma teoria sociológica desenvolvida em resposta a demandas específicas da sociedade francesa.

A socióloga Bárbara Freitag nos adverte nesse sentido:

> Assim como o "modo de produção capitalista", analisado por Marx, se calcava na realidade histórica da Inglaterra do século XIX, e a "burocracia racional", descrita por Weber, tinha como modelo o Estado produssiano da virada do século, a "nobreza de Estado" tem seus fundamentos na história da sociedade francesa, na Revolução de 1789 e na V República de Mitterand. Ao transpor o seu esquema de análise irrefletidamente para o Brasil, como frequentemente tem acontecido, deturpa-se a realidade, mistifica-se aquilo que se pretendia desvendar. Na pior das hipóteses, reproduz-se, de forma banal, a tese da reprodução.[91]

De fato, transplantar teorias e conceitos que emergiram em contextos bastante díspares e em resposta a problemas envolvendo variáveis distintas pode ocasionar interpretações deslocadas.

Contudo, o que se propõe nesta tese não é a análise do sistema de ensino brasileiro (ou de parte dele) de modo equiparado à estrutura do sistema de ensino francês. Assim, não se trata de uma transposição *ipsis litteris* do uso da teoria de Bourdieu aplicada ao contexto educacional francês para, de forma análoga, aplicá-lo ao sistema de ensino brasileiro, o que, aliás, confirmaria a hipótese de Freitag.

[91] FREITAG, *op. cit*., p. 125.

Diversamente, a intenção é adotar elementos da teoria de Bourdieu para entender a relações veladas de dominação dentro de um "ramo" específico do direito – o direito administrativo – em torno da qual prevalece a narrativa de que se trata de um direito instrumental, técnico e neutro cuja finalidade é a de elaborar as formas jurídicas mais "eficientes" e "úteis" para a atuação do Estado.

Por se tratar de uma teoria estruturalista construtivista (também reconhecida como pós-estruturalista), ela viabiliza uma dupla leitura que abarca tanto a dimensão da *estrutura social*, que define e organiza as práticas e representações da sociedade, como a dimensão da *ação social*, que é permeada pelos sentidos atribuídos pelo indivíduo nas suas relações com outros indivíduos.

Em outras palavras, ela permite abordar de modo concomitante aspectos fundamentais para entender a produção do direito administrativo no Brasil, a qual, por um lado, tem seus pilares ancorados em estruturas sociais oriundas de um longo processo histórico, jurídico e político, mas que, por outro, também está estreitamente relacionada à atuação prática dos administrativistas diante de circunstâncias concretas.

Por sua vez, os conceitos-chave da teoria de Bourdieu servem como ferramenta para destrincharmos algumas especificidades das práticas dos juristas administrativistas no contexto brasileiro, isto é, quais são os modelos, os esquemas mentais e os valores incorporados ao longo do tempo e que orientam as suas percepções, ações e trajetórias.

É importante ressaltar que, pelos próprios termos da teoria de Bourdieu, ela não precisa ser adotada integralmente e tampouco de modo rígido. Isso se deve às suas próprias características, defendidas pelo sociólogo, as quais foram exploradas neste capítulo.

Embora as linhas fundamentais dessa teoria sociológica tenham sido construídas no período dos anos de 1960 e 1970, a obra de Bourdieu comporta muitas releituras e ainda hoje abre inúmeras possibilidades para análises que discutam as possíveis formas, muitas vezes escamoteadas, de exercício do poder na sociedade.

Não é à toa que sua obra é reproduzida, traduzida e, ainda, utilizada para explorar as mais diversas temáticas. Contudo, isso ainda não acontece de forma sistemática em torno de questões relativas ao que convencionamos ser o direito administrativo.

É por isso que acreditamos que a teoria sociológica de Bourdieu contribui enormemente para desconstruir a ideia de que a identidade do direito administrativo está ancorada apenas na tecnicidade jurídica. Seus conceitos-chave servem como suporte para afirmar nossa hipótese de

que a dinâmica em torno da produção do direito administrativo no Brasil demonstra sua natureza fundamentalmente política.

Em suma, entendemos que os elementos e os conceitos da teoria sociológica bourdieusiana, assim como algumas reflexões que ele fez em relação ao campo do direito, nos permitirá – com base na afirmação do direito administrativo como um campo autônomo no qual juristas administrativistas ocupam posições e estabelecem relações de poder – abrir uma nova frente de pesquisa que nos possibilitará explorar categorias impensadas em relação ao direito administrativo brasileiro e sua estreita relação com o universo da política.

Capítulo 2. Novas possibilidades para a compreensão do direito administrativo: um campo de disputas entre administrativistas

2.1. A força específica do direito na teoria sociológica de Bourdieu

Ainda que não tenha tematizado o direito de maneira mais aprofundada, Pierre Bourdieu desenvolveu em sua obra elementos que permitem pensar, com base em uma perspectiva crítica, o direito conforme concebido pelo positivismo jurídico, assim como sua relação com o Estado.

Entre suas contribuições mais significativas ao campo do direito encontram-se "A força do direito" (*O poder simbólico*, 1989)[92] e "Habitus, code et codification" (1986).[93] Também devem ser destacados "Esprits d'État: genèse et structure du champ bureaucratique" (1993)[94] e a obra *Sobre o Estado* (2012),[95] que reúne aulas ministradas pelo sociólogo no Collège de France entre 1989 e 1992.

Sua teoria dos sistemas simbólicos pode trazer importantes contribuições para a compreensão do direito, bem como elementos para uma sociologia do campo jurídico – notadamente ao campo do direito administrativo (cuja delimitação e afirmação é o objetivo desta tese), o qual está intimamente ligado à estrutura e ao funcionamento do Estado.

Segundo Sckell, em seu artigo "Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica",[96] a obra de Bourdieu oferece "um novo aparato teórico para lidar com questões jurídicas, e que um jurista, com a ajuda do trabalho de Bourdieu, pode se tornar atento a certos aspectos sociais da produção jurídica.[97]

Em "A força do direito", capítulo VIII da obra *O poder simbólico*,[98] que serve como principal referência sobre a visão de Bourdieu em relação ao direito, o sociólogo discorre sobre a força simbólica do direito e demonstra que, ao contrário de ser apenas uma ferramenta de coerção, compreendida meramente em termos técnicos e formais, o direito pode ser

[92] BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel/Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.
[93] BOURDIEU, P. Habitus, code et codification. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 64, set. 1986. Disponível em: www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1986_num_64_1_2335. Acesso em: ago. 2024.
[94] BOURDIEU P. Esprits d'Etat. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 96-97, mar. 1993. Disponível em: www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1993_num_96_1_3040. Acesso em: ago. 2024.
[95] BOURDIEU, P. *Sobre o Estado.* São Paulo:: Companhia das Letras, 2014.
[96] SCKELL, S. N. Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. *Tempo social*, São Paulo, v. 28, n. 1, mar. 2016. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/107933. Acesso em: ago. 2024
[97] SKELL, *op. cit.*, p. 158.
[98] BOURDIEU (1989), *op. cit.*

compreendido como campo, nos termos de sua teoria da prática e de seu vocabulário sociológico.

Assim como outros campos descritos e constituídos nos termos da teoria de Bourdieu, como o literário, o artístico, da religião ou da política, o direito também corresponde a um espaço de disputas simbólicas entre agentes com base em disposições duráveis e distinções historicamente ancoradas – o *habitus* –, para que prevaleçam suas percepções e classificações relativas ao universo jurídico, notadamente sobre o direito e a própria conformação do Estado. Assim, o direito produz e é produzido a partir de relações de dominação que ocorrem por meio do poder simbólico.

Entretanto, o funcionamento desse campo se apoia em atributos específicos, distintos daqueles relativos a outros campos, que conferem ao direito essa força "impensável"[99], quais sejam: i) a divisão do trabalho jurídico (como, por exemplo, entre juristas teóricos e práticos); ii) a instituição de um monopólio em prol dos profissionais do direito em razão de competências específicas que lhes conferem controle de acesso ao campo; iii) o poder de nomeação que confere aos juristas o poder de tornar oficial e universal o que é publicamente declarado e, desse modo, de consagrar a ordem jurídica; iv) o poder de formalização que, ao transformar regularidades em regras de direito (ou, em outras palavras, ao estabelecer uma representação oficial do mundo social) produz uma mudança de natureza ontológica das práticas sociais; e iv) a homologia, isto é, a correspondência das posições do campo jurídico com outros campos onde se exerce poder simbólico e se estabelecem relações de dominação.

Conforme explorado no item 1.2., um campo é um espaço social estruturado, relativamente autônomo, com regras e lógicas próprias, no qual os agentes competem pelo controle dos recursos simbólicos, como prestígio, poder, reconhecimento, para assim alcançarem as posições de dominação. O campo é, portanto, "um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social", com regras próprias de funcionamento, que regulam as disputas entre os atores, os quais, baseados em suas posições, buscam manter ou transformar as relações de forças entre si.[100]

[99] BOURDIEU, P. Os juristas, guardiães da hipocrisia coletiva. Trad. Francisco Pablo Feitosa Gonçalves. *Contexto Jurídico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2023. Disponível em: https://publicacoes.uerj.br/contexto/article/view/77777. Acesso em: ago. 2024.

[100] BOURDIEU, P. O campo político. Dossiê da Conferência Dominação e Contrapoder. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, jul. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5TfCRG/. Acesso em: ago. 2024.

Para afirmar o direito como campo, Bourdieu inicialmente propôs a distinção entre "Ciência do Direito" e "ciência jurídica". Para ele, somente ao tomar-se o direito (ou ciência jurídica, em minúsculas) como objeto de uma Ciência do Direito (em maiúsculas) é possível evitar o formalismo e o instrumentalismo que domina o discurso dos juristas e dos estudiosos do direito. O formalismo é o que permite aos juristas afirmarem uma suposta autonomia absoluta do direito em relação ao mundo social, ao passo que o instrumentalismo o torna uma ferramenta a serviço dos dominantes.[101]

Segundo ele, a noção de direito desenvolvida por juristas e historiadores do direito é limitada na medida em que identifica a história do direito com o desenvolvimento interno dos seus conceitos e dos seus métodos, enxergando-o assim como um sistema fechado e autônomo, cujo desenvolvimento só se compreende a partir de sua dinâmica interna.

Essa visão de autonomia completa do pensamento e da prática jurídica afirma-se na construção de um modo de pensamento específico – crença naturalizada em esquemas mentais ao longo do tempo – que não considera a dimensão social na produção e na aplicação do direito. Nesse sentido, o direito encontra em si mesmo o seu fundamento. O ápice dessa forma de pensar encontra-se na *Teoria pura do direito*, de Hans Kelsen.[102]

Afastando-se dessa ideologia profissional do corpo de juristas, está a visão dos marxistas estruturalistas que veem o direito e a jurisprudência como um reflexo direto das relações de forças existentes – que exprimem determinações econômicas e os interesses dominantes. Nesse sentido, o direito é visto como instrumento de dominação.

Entretanto, para Bourdieu, os marxistas ignoraram, paradoxalmente, a estrutura dos sistemas simbólicos e, em especial, a forma específica do discurso jurídico.[103] Ao acreditarem na autonomia relativa das ideologias, eles deixaram de observar as condições históricas que devem existir para que possa emergir um universo social autônomo, capaz de produzir e reproduzir, pela lógica de seu funcionamento, um *corpus* jurídico livre dos constrangimentos externos/sociais.[104]

[101] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 209.
[102] Para exemplificar o esforço máximo nesse sentido, Bourdieu cita a obra de Kelsen, *A teoria pura do direito,* na qual o jurista demonstra o esforço dos juristas para construir um corpo de doutrinas completamente apartado das pressões sociais, tendo nele mesmo seu fundamento. Mas, para Bourdieu, Kelsen "não passa do limite ultraconsequente" dessa tentativa, recaindo na mesma dinâmica em que o direito é continuamente recriado a partir de suas próprias leis. BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 209.
[103] Bourdieu (1989), *op. cit.*, p. 210.
[104] *Ibid*., p. 210-211.

Essas duas tradições representadas, respectivamente por Kelsen e Marx, estabelecem uma oposição entre interno e externo, o que Bourdieu se propõe a superar por considerar que o pensamento dualista é justamente a razão pela qual as teorias nas ciências sociais muitas vezes fracassam:

> Uma das calamidades da ciência social está em todas essas manifestações do pensamento dualista que se traduzem em pares de conceitos antagonistas: interno/externo, puro/impuro, normativo/positivo, axiológico/sociológico, compreensivo/explicativo, Kelsen e Marx, e toda a sorte de oposições do mesmo tipo. Para revelar logo as minhas intenções, eu direi que meu trabalho, sem que fosse essa a sua proposta, tem, parece-me, o efeito de superar essas oposições. Se tomo a oposição entre Kelsen e Marx, que meio que retoma a oposição entre interno e externo, é importante saber que ela se encontra em toda parte, em formas e com bases sociais semelhantes, no domínio da sociologia da arte, no domínio da sociologia da ciência, no domínio da sociologia da filosofia, no domínio da sociologia da literatura etc. Isso permite transferir o conhecimento adquirido de um espaço para outro.[105]

Rompendo com essas visões antagonistas (internalista e externalista), Bourdieu identifica no direito um universo social relativamente independente em relação a pressões externas no qual se produz e se exerce autoridade jurídica, que ele descreve como a "forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar com o exercício da força física".[106]

Apesar de compreender o direito como um universo que dispõe de autonomia, a perspectiva de Bourdieu também se diferencia daquela proposta por Niklas Luhmann. Segundo Bourdieu, ao propor a noção de sistema para compreender o direito, Luhmann confunde as estruturas simbólicas (isto é, o direito na qualidade de normas e doutrinas) com as próprias instituições sociais que o produzem.[107]

Contrapondo-se a essas perspectivas mencionadas e com base na noção de campo jurídico, Bourdieu buscou evidenciar que a ciência do direito (em minúsculas) construída pelos juristas é apenas uma das possíveis versões ou formas de concreção da juridicidade. Com isso,

[105] BOURDIEU (2023), *op. cit*., s/n. (a citação encontra-se na primeira página da tradução, não numerada).
[106] BOURDIEU (1989), *op. cit.*, p. 211.
[107] *Ibid.,* p. 211.

ele se opôs ao positivismo jurídico que enfatiza o caráter autorreferencial do direito[108] e abriu caminho para uma nova possibilidade epistemológica do mundo jurídico.

As pesquisas de Bourdieu em antropologia e etnologia certamente contribuíram para essa abordagem que questiona o lugar ocupado pelo direito na sociedade contemporânea. Ele próprio afirma em seu artigo "Habitus, code et codification" que sua experiência precedente o levou a reagir contrariamente ao "juridismo":

> Quand j'ai commencé mon travail, en ethnologue, j'ai voulu réagir contre ce que j'appelais le juridisme, c'est-à-dire contre la tendance des ethnologues à décrire le monde social dans le langage de la règle et à faire comme si l'on avait rendu compte des pratiques sociales dès qu'on a énoncé la règle explicite selon laquelle elles sont sensées être produites.[109]

Alinhou-se, nesse aspecto, à visão de Weber, para quem a ação dos agentes sociais não decorre integralmente da norma, mas sim de uma avaliação por parte do agente quanto à relação entre seus interesses e as consequências da sua obediência ou desobediência aos comandos por ela estabelecidos.[110]

Segundo Bourdieu, essa afirmação de Weber é importante na medida em que revela que a eficácia da norma não resulta necessariamente do comando nela inscrito, o que abre margem para um questionamento quanto às verdadeiras condições de eficácia das normas.[111]

Com isso, ganha força a noção de *habitus* proposta por Bourdieu, segundo a qual a ação individual não decorre de norma expressa ou tampouco de um cálculo racional quanto às consequências de sua observância ou não observância, mas resulta de outros princípios geradores de certas práticas que podem ser entendidas como "jogar as regras de um jogo".[112] Assim, a ação decorre de uma racionalidade prática, e não teórica.

Mais recentemente, retomando essas ideias de Bourdieu contrárias ao juridismo e ao positivismo, o antropólogo do direito, Etienne Le Roy afirmou em seu artigo *O lugar da*

---

[108] PONZILACQUA, M. A sociologia do campo jurídico de Bourdieu e Dezalay. *Revista Direito & Práxis*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 11, 2018, p. 235-236. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/27033. Acesso em: ago. 2024

[109] BOURDIEU (1986), *op. cit*., p. 40.

[110] *Id. ibid.* Nesse sentido, Bourdieu afirma que: "J'ai ainsi été très heureux de trouver un jour un texte de Weber qui disait à peu près: 'Les agents sociaux obéissent à la règle quand l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir'".

[111] BOURDIEU (1986), *op. cit.*, p. 40.

[112] *Id. ibid.*

juridicidade na mediação que o direito não é universal, mas sim o fenômeno da juridicidade. O direito é apenas uma das suas possíveis formas de representação ou de concretização, sendo possível pensar em tantas outras possibilidades de "direito".

Tomando emprestado de Bourdieu a ideia de juridicidade, Le Roy contesta a autonomia e universalidade do direito, nos seguintes termos:

> Deve-se, primeiro, admitir que o direito não é aquilo que nos ensinaram, quer dizer, ele não é autônomo e menos ainda autopoiético ou universal nem isento de efeitos sociais. Ele é, na denominação de juridicidade de Pierre Bourdieu, plenamente inscrito na história da modernidade ocidental, sendo dela um farol como outros "ismos", a exemplo de capitalismo, estatismo e individualismo. Para isso, deve-se aceitar a ideia de que possa existir um campo próprio, bem ou mal identificado ou grosseiramente delimitado, entre o direito e o social não jurídico, no qual se pratica a mediação. É necessário ao menos um pouco de imaginação, mas, sobretudo vontade e coragem para sair dos caminhos marcados, os quais reproduzem os mesmos esquemas há dezenas de anos, enquanto a sociedade e as normas já estão mudando.[113]

Como apontado por Le Roy, a sobreposição entre direito e juridicidade trouxe como consequência a naturalização e cristalização de formas de pensamento fundadas na pretensão de universalidade do direito com base em uma norma fundamental e na monolatria jurídica. Acreditamos que estas concepções são desveladas por meio da noção de campo desenvolvida por Bourdieu, reforçando-se assim a perspectiva de que o direito tem seu fundamento na história e na própria sociedade.[114]

Para Bourdieu, as práticas e os discursos jurídicos são produto do funcionamento desse campo – o campo jurídico – cuja lógica específica está duplamente determinada tanto pelas disputas entre os agentes que nele atuam como pelas obras por eles produzidas:

> por um lado, pelas relações de forças específicas que lhe conferem estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que

[113] LE ROY, E. O lugar da juridicidade na mediação. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 289-324 – jul./dez. 2012, p. 291.
[114] BOURDIEU (2023), *op. cit*., s/n. (a citação encontra-se na segunda página da tradução, não numerada).

> delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas.[115]

Soraya Sckell desenvolve em que termos esses dois fatores – disputas entre juristas e o trabalho jurídico – definem a "lógica específica" do direito:

> O primeiro [fator] refere-se às relações de poder específicas que determinam sua estrutura e organizam os conflitos pelo poder. Um primeiro tipo de relação de força ocorre entre os juristas: no campo jurídico, praticantes e teóricos se encontram em uma relação de concorrência e, ao mesmo tempo, de complementaridade. Essas relações de força estão intimamente ligadas àquelas entre os profissionais do direito e os leigos. As complementaridades entre os juristas são mais fortes que suas diferenças, e assim eles se diferenciam dos leigos. Ao mesmo tempo, certo grupo de juristas se identifica com determinado grupo social; tendo em conta os interesses desse grupo social, o grupo de juristas que com ele se identifica procura mudar o direito. O segundo fator do campo jurídico analisado por Bourdieu é a lógica interna do trabalho jurídico: o direito é codificado. Essa codificação gerará os efeitos de racionalização, universalização e normalização. Isso leva Bourdieu a comparar o jurista a um profeta [referência a Weber], a um poeta e a um artista [referência a Kantorowicz].[116]

Considerando esses pressupostos, Bourdieu segue em uma análise do direito com base no instrumental desenvolvido em sua sociologia da prática. No campo jurídico, as disputas se dão em torno da definição de quais interpretações devem prevalecer, tanto no momento de elaboração e aprovação das normas quanto por ocasião da aplicação delas:

> O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.[117]

[115] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 211.
[116] SCKELL, *op. cit*., p. 162.
[117] BOURDIEU (1989), *op. cit.*, p. 212.

Dessa forma, o campo jurídico é o espaço de interações entre diferentes agentes investidos de competência, tais como juízes, advogados, legisladores, burocratas com formação jurídica, acadêmicos do direito. Estes agentes disputam a legitimidade para definir o conteúdo e a finalidade das normas jurídicas, e para consagrar como válida ou mais correta a sua própria visão sobre a interpretação das normas do ordenamento jurídico vigente. Também disputam legitimidade para definir quais valores e princípios devem ser considerados na elaboração e aplicação das normas, e até mesmo quais são os problemas "legítimos" a serem tratados pelo direito. Em última análise, trata-se de uma disputa para impor a visão sobre "o que é o direito".

A divisão do trabalho jurídico: profissionais e leigos

Assim como em outros campos, o campo jurídico se apoia na separação entre os "profissionais" e os "profanos". Isso se aplica a todos os campos e significa que todo campo é marcado por relações de desigualdade. Há uma minoria de "profissionais" que participam do campo e travam disputas simbólicas pela sua dominação ao mesmo tempo em que há uma massa de "profanos" que não dispõem de recursos (capitais simbólicos) suficientes para participar de qualquer disputa e que naturaliza essa "impotência". É importante ressaltar que essa divisão do trabalho, expressão adotada por Bourdieu, é estabelecida de modo não consciente pelos agentes em face de disputas cujas dinâmicas estão estruturalmente reguladas no âmbito do campo.[118]

No campo jurídico a divisão do trabalho ocorre entre leigos e profissionais do direito, em torno de questões próprias (questões de direito) e com base em formas específicas (formas previstas no direito, como a codificação), o que o diferencia de outros campos, reforçando a sua autonomia.

É interessante notar que essa dinâmica se estabelece a partir de uma lógica de divisão do trabalho jurídico que tem início com a luta pelo acesso aos meios jurídicos herdados do passado – deve-se lembrar que a estrutura do campo decorre de sua própria história. Essa dinâmica leva a um processo próprio de racionalização para aumentar cada vez mais a distinção entre as decisões elaboradas do direito e dos seus profissionais, por um lado, e o senso comum do leigo, de outro, o que faz o sistema das normas jurídicas e de práticas parecer desvinculado das forças que ele próprio sanciona.[119]

[118] BOURDIEU (2011), *op. cit*., p. 195 e p. 204.
[119] BOURDIEU (1989), *op. cit.,* p. 212. O direito do trabalho (denominado direito social na tradução da obra de Bourdieu) mostra que o *corpus* jurídico registra em cada momento um estado de relação de forças e sanciona as conquistas dos dominados. Nesse sentido, "A lógica (paradoxal) da divisão do trabalho que se determina de forma

Os juristas teóricos e os operadores do direito, cada qual ocupando uma posição específica do campo, desempenham papel fundamental na produção e reprodução desse sistema de normas jurídicas, uma vez que são responsáveis por traduzir as demandas sociais em linguagem jurídica, legitimando-as e conferindo-lhes uma aparência de impessoalidade e neutralidade.

Entretanto, como agentes nesse campo específico, suas percepções, opiniões e ações não são neutras. A prática jurídica é profundamente influenciada pela posição que cada agente ocupa dentro desse campo, pelo *habitus* que cada um deles incorpora e pelo capital simbólico que cada um detém.

Bourdieu compara o campo jurídico a um verdadeiro "aparelho", destacando que, de fato, ele tende a funcionar de maneira coesa devido à orquestração dos *habitus* dos intérpretes e à disciplina imposta por um corpo hierarquizado que segue procedimentos codificados para resolver conflitos entre os profissionais:

> É pois um campo que, pelo menos em período de equilíbrio, tende a funcionar como um aparelho na medida em que a coesão dos *habitus* espontaneamente orquestrado dos intérpretes é aumentada pela disciplina de um corpo hierarquizado o qual põe em prática procedimentos codificados de resolução de conflitos entre os profissionais da resolução regulada dos conflitos.[120]

Mesmo que os juristas possam divergir na interpretação dos textos, cujos sentidos não são imperativos, eles estão inseridos em um corpo fortemente integrado de instâncias hierarquizadas, que possuem a capacidade de resolver conflitos entre os intérpretes e suas interpretações. Eis, afinal, o que Leibniz buscou demonstrar com o exemplo dos dois relógios, citado na epígrafe do capítulo anterior, que funcionam de modo perfeitamente harmonioso, mas sem que haja a necessidade de que sejam ajustados a cada instante.[121]

Assim, as disputas em torno do direito funcionam mediante mecanismos próprios, como as peças – "movimentos"[122] – dos relógios. Em primeiro lugar, a interpretação dos textos

não consciente, em uma concorrência estruturalmente reguladas entre agentes e instituições envolvidas no campo, constitui o verdadeiro princípio de um sistema de normas e de práticas que aparece como fundamentado a priori nas suas formulações e aplicações práticas É essa divisão do trabalho que rege o sistema de normas e práticas" (p. 213).

[120] BOURDIEU (1989), *op. cit.*, p. 214.

[121] LEIBNIZ, G. *apud* BOURDIEU, P. *Sociologia*. Org. Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983. p. 69-71 [Artigo: Esboço de uma teoria prática.]

[122] Nome dado ao mecanismo interno dos relógios.

jurídicos não tem em si mesma sua finalidade última, diferentemente da hermenêutica literária ou filosófica. Conforme o sociólogo, ela está orientada para fins práticos, mantendo sua eficácia ao custo de uma restrição de sua autonomia.[123] Em segundo lugar, essas lutas interpretativas são limitadas, já que as decisões judiciais resultam de uma interpretação regulada de textos unanimemente reconhecidos.[124]

Embora exista espaço para disputas interpretativas, o campo jurídico tem como característica de seu funcionamento dispor de uma estrutura que garanta que essas lutas ocorram dentro de um sistema regulado e hierarquizado, assegurando a coesão do sistema.[125]

Outra característica fundamental da lógica de funcionamento do campo do direito é que o corpo de juristas tende a conferir aparência transcendental "às formas históricas da razão jurídica e à crença da visão ordenada da ordem social" que eles mesmos produzem. Nas palavras de Bourdieu, trata-se de fazer com que "a visão comum de uma comunidade histórica" se torne a "razão universal", o que ele considera um efeito de "apriorização".[126]

Tal efeito se expressa na linguagem jurídica, que exclui elementos da linguagem comum e outros que sejam estranhos ao sistema, adotando a retórica da impessoalidade e da neutralidade. Para tanto, há processos linguísticos adotados no âmbito jurídico que contribuem para produzir os efeitos de universalização e neutralização.

A "neutralização" opera pelo emprego de frases impessoais e "construções passivas", marcando a impessoalidade do enunciado normativo e criando a percepção de um sujeito universal, imparcial e objetivo. A "universalização", por sua vez, é obtida pelo uso sistemático do modo indicativo, conjugação dos verbos em terceira pessoa do singular e em tempos verbais que exprimem "generalidade e omnitemporalidade" da regra, emprego de formas que conferem a ideia de atestação oficial e deixam pouca margem a variações individuais.[127]

Esta retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade, que pode ser o princípio de uma autonomia real dos pensamentos e das práticas, está longe de ser uma simples máscara ideológica. Ela é a própria expressão de todo o funcionamento do campo jurídico e, em especial do trabalho de racionalização, no duplo sentido de Freud e de Weber, a que o sistema das normas jurídicas está constantemente sujeito, e isto desde há séculos.[128]

[123] ARNAUD, A-J. *Critique de la raison juridique apud* BOURDIEU (1989).
[124] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 214.
[125] *Id. ibid.*
[126] *Id. ibid.*
[127] *Ibid.,* p. 215-216.
[128] *Ibid.,* p. 216.

Bourdieu identifica nessa postura universalizante um ponto comum entre todos os agentes que têm acesso e transitam pelo campo jurídico, vivendo da produção e da venda de bens e serviços jurídicos – este seria o "sentido jurídico" ou ainda o "espírito jurídico" que confere o "direito de entrada no campo".[129]

Em outras palavras, um dos pressupostos para a entrada no campo do direito é aderir a essa lógica da divisão do trabalho jurídico, bem como apresentar as disposições duráveis necessárias (como a linguagem jurídica) para se tornar um agente com as condições para participar dessa dinâmica da prática jurídica.

A criação de um corpo de regras e procedimentos com pretensão universal resulta da divisão do trabalho originada pela concorrência entre diferentes formas de competência, que são ao mesmo tempo antagônicas e complementares.

Essas competências funcionam como qualquer outra espécie de capital específico, associadas a posições específicas dentro do campo jurídico. Diferentes tradições jurídicas e conjunturas revelam que existem hierarquias variadas entre as grandes classes de agentes jurídicos, hierarquias que podem mudar ao longo do tempo conforme as tradições e também de acordo com a especialidade.

Para exemplificar, pode-se supor que em um dado sistema jurídico (seja ele um sistema jurídico nacional ou um sistema estabelecido a partir de outros recortes – como o direito pertencente a uma certa tradição ou definido por critérios geopolíticos, como o direito da união europeia), em um determinado período, as competências relacionadas a uma determinada especialidade – como direito civil, empresarial ou internacional – podem estar situadas em posições hierarquicamente superiores àquelas relacionadas à garantia de direitos sociais.

Mas, de modo geral, na raiz da luta simbólica encontra-se, segundo a análise de Bourdieu, um antagonismo estrutural que, em diferentes sistemas, opõe o jurista teórico ao prático.

Nessa luta entre teóricos e práticos, confrontam-se diferentes definições do trabalho jurídico enquanto interpretação autorizada dos textos canônicos. Bourdieu enxerga o cânone jurídico como um reservatório de autoridade, "à maneira de um banco central", que garante a legitimidade dos atos jurídicos individuais. Por essa razão, o *habitus* jurídico não assume a forma de uma narrativa profética, mas se manifesta como aplicação e interpretação da lei, o que

[129] *Id. ibid.*

permite dissimular de forma ainda mais eficiente as inovações jurídicas quando estas ocorrem.[130]

Assim, as diversas categorias de intérpretes autorizados tendem a distribuir-se em dois polos: de um lado, a interpretação teórica da doutrina, dominada pelos acadêmicos; de outro, a interpretação prática, que é monopolizada pelos magistrados, cuja contribuição para a construção jurídica se expressa pela jurisprudência.

É desse confronto entre visões e interesses divergentes dos juristas, os quais também estão posicionados tendo em vista as hierarquias do campo, que surgirá a significação prática da lei e o próprio corpo do direito.

Bourdieu sintetiza esse raciocínio da seguinte forma:

> A própria forma do corpus jurídico, sobretudo o seu grau de formalização e de normalização, depende sem dúvida muito estreitamente da força relativa dos "teóricos" e dos "práticos", dos professores e dos juízes, dos exegetas e dos peritos, nas relações de força características de um estado do campo (em dado momento numa tradição determinada) e da capacidade respectiva de imporem a sua visão do direito e da sua interpretação. Podem-se compreender assim as diferenças sistemáticas que separam as tradições nacionais e, sobretudo, a grande divisão entre a tradição dita romano-germânica e a tradição anglo-americana.[131]

Em síntese, Bourdieu afirma que a forma do *corpus* jurídico depende da força relativa entre teóricos e práticos, professores e juízes, nas relações de poder que caracterizam um determinado estado do campo jurídico, em um dado momento ou tradição. Destaque-se que o momento histórico e a tradição jurídica são fundamentais para a compreensão de como se impõem visões e interpretações do direito.[132]

Entra em cena, portanto, a dupla dimensão da sociologia de Bourdieu de que tratamos no primeiro capítulo desta tese, que engloba em sua explicação do mundo social tanto as

[130] *Ibid.,* p. 219.
[131] *Ibid.,* p. 218.
[132] Na tradição romano-germânica, o direito é fortemente influenciado pelos professores, pois a alta magistratura passou pelas universidades e reconhece a legitimidade das construções teóricas. Já na tradição anglo-americana, o direito é moldado pelo *case law*, baseado na jurisprudência e voltado para a solução de litígios específicos; o grande juiz é aquele formado na prática. A força relativa das diferentes espécies de capital jurídico, presentes nas tradições romano-germânica e anglo-americana, deve ser analisada em relação à posição do campo jurídico no campo de poder em geral. BOURDIEU (1989), *op. cit.,* p. 218-219.

estruturas objetivas como a dimensão subjetivista da ação, as quais, por sua vez, se encontram e se associam no campo.

Cada agente – juristas e operadores do direito – participa das relações que se desenrolam no campo conforme a posição que ocupam dentro dele, pelo capital que detém e pelo seu próprio *habitus*, que é moldado tanto por sua formação jurídica quanto por sua herança social. Esses agentes utilizam o capital jurídico – e certamente também o capital social e capital simbólico – que possuem para legitimar suas interpretações e legitimar suas visões, operando dentro das regras do próprio campo jurídico.

A disputa entre juristas teóricos e práticos também foi objeto de análise do historiador do direito, António Manuel Hespanha. Segundo ele, essa conflituosidade releva a luta pelo poder dentro do campo e, ao mesmo tempo, a luta pela continuidade do papel dos juristas como mediadores por excelência das relações sociais:

> Nele [campo jurídico] se confrontam grupos com inserções práticas distintas, lutando para impor a hegemonia dos seus modelos de ação.
>
> A experiência quotidiana mostra-nos a conflitualidade entre, por exemplo, os paradigmas da prática e do discurso dos juristas académicos, em contraposição com os dos juristas práticos; ou do *establishment* do foro em confronto com os jovens magistrados e advogados. Daí que os modelos de legitimação das práticas (e dos discursos) jurídicas não sejam o produto do consenso, mas antes de lutas pelo poder no seio do campo; lutas em que cada grupo procura impor um paradigma que aumente o seu capital político dentro do campo, reduzindo (ou excluindo) o poder dos concorrentes. Assim, à luta pela reprodução do seu papel global de árbitros das relações sociais soma-se a tensão entre os vários paradigmas de efetivar essa arbitragem.[133]

O antagonismo entre os detentores de diferentes espécies de capital jurídico, que investem interesses e visões de mundo distintas no seu trabalho interpretativo, constitui a base de uma divisão sutil do trabalho de dominação simbólica. Nessa divisão, os adversários, embora em oposição, acabam se servindo mutuamente de forma estratégica.

Bourdieu avançou em sua análise sobre a divisão do trabalho no campo do direito e os modos pela qual se opera a dominação simbólica. Ainda em "A força do direito", Bourdieu

[133] HESPANHA, A. M. As transformações revolucionárias e o discurso dos juristas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 18/19/20, fev. 1986, p. 314.

demonstrou que há uma cadeia de legitimidade que vincula o simples juiz ao teórico puro do direito e ao especialista de uma certa matéria da dogmática do direito, o que retira seus atos do campo da violência arbitrária.[134]

Há uma complementaridade funcional entre essas esferas: os juristas e teóricos tendem a puxar o direito na direção da teoria pura, tratando-o como um sistema autônomo e autossuficiente, enquanto juízes e práticos se orientam pela casuística, adaptando a teoria às exigências das situações concretas e à urgência da prática, utilizando para tanto repertórios de jurisprudência, dicionários e formulários, em substituição aos tratados teóricos. Já apontando para o futuro em relação ao tempo em que escrevia, Bourdieu também fez referência à possibilidade de utilização de banco de dados como suporte para a prática jurídica.[135] Não seria demais lembrar, nesse sentido, a profusão de manuais de direito que passaram a ser produzidos como forma de orientar a ação cotidiana dos juristas práticos e que se tornaram verdadeiro gênero literário do campo jurídico.

Se o sistema fosse confiado exclusivamente aos professores, ele acabaria se fechando na rigidez do rigor racional. Os juízes e práticos, ao contrário, introduzem as mudanças indispensáveis à sobrevivência do sistema, que os teóricos posteriormente integram no *corpus* teórico. Após decisões judiciais paradigmáticas, é comum observar, por exemplo, alterações nos manuais de direito elaborados pelos teóricos.

Por outro lado, os juristas desempenham a função de assimilar essas mudanças para assegurar a coerência e a constância ao longo do tempo de um conjunto sistemático de princípios e regras, muitas vezes contraditórios e baseados em jurisprudências sucessivas. Os juristas, ao colocarem os princípios e regras em forma racional, oferecem aos juízes, que tendem a decidir com base em um sentido jurídico universalizante, uma maneira de evitar que suas decisões aparentem arbitrariedade.[136]

Portanto, o papel dos juristas teóricos não é descrever as situações práticas, mas sim sistematizar essas práticas em princípios racionais, criando um corpo sistemático de regras destinado a ter aplicação universal. Eles buscam uma ciência nomológica, que enuncie o "dever ser" cientificamente, enquanto a exegese que praticam visa racionalizar o direito positivo e

[134] BOURDIEU (1989), *op. cit.*, p. 220.
[135] *Id. ibid.*
[136] BOURDIEU (1989) *op. cit.*, p. 221.

garantir a coerência lógica do corpo jurídico, preenchendo as lacunas e deduzindo consequências jurídicas não previstas inicialmente.[137]

Em síntese, por meio de um processo de racionalização e formalização, os teóricos incorporam ao direito as inovações dos práticos, preenchem lacunas e introduzem as mudanças que considerarem necessárias à coerência do sistema. Por sua vez, os práticos promovem os juristas como intérpretes para garantir que suas práticas não sejam consideradas arbitrárias. São esses trabalhos, opostos e complementares, que produzem a legitimidade do corpus jurídico.[138]

Esse trabalho de assimilação das práticas à teoria tem eficácia histórica e é um dos principais fatores de transformação do direito, mas Bourdieu alerta que não se deve idealizar esse trabalho dos teóricos, uma vez que a aplicação das regras de direito ao caso particular envolve sempre uma escolha por parte daquele agente que está responsável por tomar a decisão no caso concreto.[139]

Em outras palavras, o juiz não é um mero aplicador de leis; ele dispõe de uma autonomia que reflete sua posição na estrutura da distribuição do capital específico de autoridade jurídica. Suas condutas podem estar mais ou menos sujeitas às exigências da lei, deixando espaço para o arbítrio, que depende de variáveis organizacionais e dos atributos daqueles sob sua jurisdição.[140]

Na visão de Bourdieu, todo esse trabalho de racionalização, que corresponde mais ao resultado das atitudes éticas dos agentes do que efetivamente às normas puras do direito, confere-lhe eficácia simbólica – a norma passa a ser reconhecida como legítima, mas não com base na existência de uma norma fundamental, e sim nos trabalhos complementares de juristas teóricos e práticos que, em conjunto, correspondem a um "trabalho coletivo de sublimação destinada a atestar que a decisão exprime não a vontade e a visão do mundo do juiz, mas sim a *voluntas legis ou legislatoris*".[141]

Para Bourdieu, a eficácia do direito está diretamente ligada à sua capacidade de "naturalizar" as relações de poder, mascarando-as. Ao consagrar as normas, o direito mascara as relações de dominação que estão na base de sua própria existência. As leis e as normas jurídicas, bem como as instituições criadas a partir delas – incluindo o Estado – não são neutras, mas refletem os interesses dos agentes e grupos que detêm o poder no campo jurídico.

---

[137] *Id. ibid.*
[138] SCKELL, *op. cit*., p. 163-164.
[139] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 222.
[140] *Ibid*., p. 223.
[141] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 225.

> Com efeito, o conteúdo prático da lei que se revela no veredicto é o resultado de uma luta simbólica entre profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais, portanto, capazes de mobilizar, embora de modo desigual, os meios ou recursos jurídicos disponíveis, pela exploração das 'regras possíveis', e de os utilizar eficazmente, quer dizer, como armas simbólicas, para fazerem triunfar a sua causa; o efeito jurídico da regra, quer dizer, a sua significação real, determina-se na relação de força específica entre os profissionais, podendo-se pensar que essa relação tende a corresponder (tudo o mais sendo igual do ponto de vista do valor na equidade pura das causas em questão) à relação de força entre os que estão sujeitos à jurisdição respectiva.
>
> O trabalho de racionalização, ao fazer aceder ao estatuto de veredicto uma decisão judicial que deve, sem dúvida, mais às atitudes éticas dos agentes do que às normas puras do direito, confere-lhe a eficácia simbólica exercida por toda a ação quando, ignorada no que têm de arbitrário, é reconhecida como legítima.[142]

É por essa razão que, para se desvelar as formas de dominação é preciso relacionar as posições dos agentes nessa luta simbólica com as posições por eles ocupadas na divisão do trabalho jurídico.[143]

O monopólio dos profissionais do direito

Além da divisão do trabalho entre juristas profissionais e leigos, as relações de forças no campo do direito também estão diretamente relacionadas a um segundo atributo: à instauração do monopólio dos profissionais sobre a produção e a comercialização dos serviços jurídicos com base em uma expertise própria.

Observa-se a delimitação de uma fronteira entre os que estão preparados para "entrar no jogo" e aqueles que dele estão excluídos (embora estejam nele lançados) porque não dispõem dos recursos e capitais necessários para ingressar nesse espaço social como agentes dotados de legitimidade.[144] Em outras palavras, a participação nesse campo é restrita aos agentes dotados do capital necessário para serem reconhecidos como legítimos nesse espaço social.

[142] *Id. ibid.*
[143] *Ibid*. p. 218.
[144] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 225.

A instauração de tal monopólio, entretanto, não é acidental; o controle do acesso ao campo e a manutenção da posição dominante por juristas ou por subgrupos de juristas ocorrem por meio de algumas estratégias específicas.

Em primeiro lugar, observa-se o controle da formação de produtores de debates e de serviços jurídicos: a formação acadêmica especializada é um requisito fundamental para o ingresso nesse espaço. O pertencimento ao campo requer o domínio técnico de um saber científico oferecido pelas instituições de ensino especializadas e, portanto, contrário ao senso comum.

Isso implica a desqualificação (um "desapossamento", nas palavras de Bourdieu) dos não especialistas como agentes capazes de apresentar a sua visão do caso ou dos fatos.[145] Tal distinção entre o "leigo" e o perito, o juiz e o advogado é constitutiva de uma relação de poder que fundamenta dois sistemas diferentes de pressupostos, duas visões de mundos.[146]

Nesse sentido,

> O corpo dos profissionais define-se pelo monopólio dos instrumentos necessários à construção jurídica que é, por si, apropriação; a importância dos ganhos que o monopólio do mercado dos serviços jurídicos assegura a cada um dos seus membros depende do grau em que ele pode controlar a produção dos produtores, quer dizer, a formação e, sobretudo, a consagração pela instituição escolar dos agentes juridicamente autorizados a vender serviços jurídicos em deste modo, a oferta dos serviços jurídicos.[147]

No âmbito das instituições acadêmicas e de ensino, os profissionais do direito adquirem e aperfeiçoam a linguagem técnica e o domínio de um saber específico que os qualifica para atuar no campo do direito. Aceitar e adotar a linguagem jurídica é condição necessária à participação no campo e contribui para a instituição do monopólio dos profissionais do direito, demarcando socialmente a existência de um "código erudito" e de outro "profano".

Com base na formação jurídica e seus respectivos diplomas, os profissionais do direito se tornam agentes legitimados a organizar a manifestação pública dos conflitos sociais segundo as formas codificadas e a lhes dar soluções socialmente reconhecidas como imparciais ou conforme estabelecido no ordenamento jurídico, posto que são definidas segundo as regras

[145] *Ibid*., p. 226.
[146] *Ibid*., p. 227.
[147] *Ibid.,* p. 233.

formais e logicamente coerentes de uma doutrina percebida como independente de antagonismos. Porque dominam a postura linguística, os juristas são capazes de transformar "conflitos inconciliáveis de interesses em permutas reguladas de argumentos racionais".[148]

Esses juristas estão inseridos e atuam em um sistema institucional em que a decisão judicial que dá solução às disputas reguladas condensa a ambiguidade do campo jurídico: por um lado, a decisão ocorre com base na lógica interna do campo jurídico; e por outro, também deve sua eficácia a fatores externos, como a lógica do campo político ou do campo científico.[149]

Nesse sentido, Bourdieu esclarece que a entrada no universo jurídico implica, portanto, a aceitação da norma fundamental do campo: os conflitos só podem ser resolvidos dentro dele, mediante a adoção de um modelo de expressão e de discussão que implica aderir às regras e convenções do campo, como por exemplo, a renúncia à violência física e a certas formas de violência simbólica, como a injúria.[150]

A partir do ingresso no campo, adere-se a outras etapas dessa "retradução" das relações sociais que deve ser operada pelos juristas, dentro de um campo de possibilidades em cujo interior a solução pode ser procurada, como por exemplo, na forma de precedentes.

O uso de precedentes confere à decisão a aparência de se tratar de um produto da aplicação neutra e objetiva de uma competência especificamente jurídica; contudo, não é necessariamente o que ocorre, uma vez que a adoção de precedentes reflete a incorporação de um *habitus*, de uma categoria de percepção do universo jurídico e de uma forma de racionalização, e não a adesão a uma regra que fornecerá, por si só, a solução a ser adotada. Prova disso é que os mesmos precedentes são muitas vezes citados para justificar teses opostas.[151]

Em síntese, a instituição do monopólio de que trata Bourdieu consiste na manipulação das aspirações jurídicas, vale dizer, os profissionais do direito traduzem os fenômenos sociais para a linguagem do direito e, mais do que isso, traduzem as disputas surgidas em outros contextos para os termos do direito, moldando interesses e litígios conforme os códigos próprios desse campo.

Isso gera uma demanda por soluções próprias do direito: ao traduzir problemas cotidianos em termos jurídicos, eles criam demanda para sua própria atuação. Justificando suas

[148] *Ibid.*, p. 228.
[149] *Ibid*., p. 228-229.
[150] *Ibid.*, p. 229-230.
[151] *Ibid.,* p. 231.

ações e estratégias em precedentes e raciocínios jurídicos, oferecem uma avaliação antecipada das probabilidades de êxito e das consequências e riscos das diferentes estratégias e, dessa forma, estabelecem o monopólio sobre a oferta de soluções.

Por serem os tradutores dos problemas em termos jurídicos e dominarem as suas soluções, os profissionais do direito monopolizam uma lógica totalmente hermética e inacessível aos profanos. Esse hermetismo é uma característica fundamental do campo e um dos alicerces da manutenção do monopólio sobre ele, pois contribui para a criação de um corpo de saber que só pode ser manipulado por especialistas, com base em categorias de pensamento e de percepção produzidas no âmbito de tradições jurídicas, excluindo os leigos da formulação de soluções jurídicas.[152]

Além de hermética, a ação dos juristas, supostamente neutra dentro da lógica do positivismo jurídico, é orientada tanto por convicções éticas e políticas como por interesses financeiros, afinidades com seus clientes e até mesmo por interesses relativos às relações entre os próprios juristas. Com isso, temos que a prática dos juristas é movida por uma certa maneira de interação com o mundo social, mas que não é arbitrária, mas observa um sentido de uma lógica da prática.

Finalmente, ainda quanto à questão do monopólio, Bourdieu acrescenta um ponto fundamental. São as competências jurídicas que oferecem, para aqueles que as detêm, as condições de controlar o acesso ao campo. Em outras palavras, com base nessas competências é que são definidos quais conflitos estão aptos ou não a ingressarem no campo e quais permanecerão excluídos por falta de adequação e legitimidade à sua lógica de funcionamento.

Além de possibilitar esse controle de quais questões poderão ter acesso ao campo, o uso das competências é o que definirá a forma específica de que essas questões deverão se revestir para tornarem-se propriamente jurídicas. Assim, o exercício das competências jurídicas fornece os recursos necessários para "reduzir a realidade à sua definição jurídica", criando-se uma ficção com operatividade na realidade. Ressalte-se que no campo, essa competência é transformada em capital.[153]

Ter o domínio de competências jurídicas é, portanto, um dos principais mecanismos pelo qual se estabelece uma relação desigual de forças: a dominação simbólica. Essa operação é explicada por Bourdieu como sendo uma mudança do "espaço mental que está, logica e

[152] *Ibid.,* p. 232.
[153] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 233.

praticamente, associada à mudança de espaço social" [que] "garante o domínio da situação aos detentores da competência jurídica, os únicos capazes de adotar a postura que permite constituir esta situação em conformidade com a lei fundamental do campo".[154]

Essas características do monopólio - i) existência de regras de funcionamento do campo (uma norma fundamental do campo), ii) competências cujo domínio está diretamente relacionado ao seu controle (quais questões entram ou não, bem como qual a forma que devem dispor para permanecerem no campo), e iii) lógica hermética – geram, em conjunto, um reforço circular do campo que serve à reprodução das relações de dominação.

Bourdieu descreve essa lógica circular nos seguintes termos:

> cada "progresso" no sentido de "juridicização" de uma dimensão da prática gera novas "necessidades jurídicas", portanto, novos interesses jurídicos entre aqueles que, estando de posse da competência especificamente exigida (na ocorrência, o direito do trabalho), encontram aí um novo mercado; estes, pela sua intervenção, determinam um aumento do formalismo jurídico dos procedimento e contribuem assim para reforçar a necessidade dos seus próprios serviços e dos seus próprios produtos e para determinar a exclusão de facto dos simples profanos (...).[155]

Essa lógica circular associada ao interesse na reprodução das relações de dominação contribui para que os juristas detentores das competências invistam continuamente na ampliação da tecnicidade de sua atuação. Com isso, poderão manter o monopólio da interpretação legítima do direito. Essa hipótese de Bourdieu é reforçada por António Manuel Hespanha, já citado anteriormente, segundo a qual os juristas, em suas disputas, produzem e funcionam com base em categorias mentais que acabam por garantir com exclusividade seu papel de árbitros das grandes questões que permeiam as relações sociais.

A nomeação: o poder da chancela oficial

Como um terceiro atributo do funcionamento do campo do direito, Bourdieu destacou a importância do poder de nomeação. O campo do direito confere aos agentes a prerrogativa (diga-se, o poder) de que seus enunciados – atos de nomeação ou de instituição, como por exemplo, uma lei ou uma decisão judicial – tenham eficácia para além de um âmbito privado.

[154] *Id. ibid.*
[155] *Ibid.,* p. 234.

O poder de nomeação corresponde a um dos principais pontos de conexão do campo jurídico com o Estado ou campo estatal.

Sob a chancela do direito, os atos de nomeação tomam a forma "da palavra autorizada, da palavra pública, oficial, enunciada em nome de todos e perante todos".[156] A eficácia criadora do ato de nomeação, coloca aqui que enuncia "(...) num grau de existência superior, plenamente realizado que é o da instituição instituída".[157]

Tudo o que é proferido sob a roupagem do direito é recepcionado como um ponto de vista que transcende perspectivas particulares, incluindo a do agente que o enunciou. É o que acontece com as leis, textos normativos, decisões judiciais e decisões de esferas administrativas.

São atos que, por serem proferidos por agentes legítimos, são revestidos de um caráter de universalidade e oficialidade, garantido pelo Estado. Nesse sentido, segundo Bourdieu, o direito expressa "a visão soberana do Estado, detentor do monopólio da violência simbólica legítima".[158]

Assim, o ato de nomeação é um ato de força simbólica que consagra a ordem estabelecida e "santifica uma visão dóxica" sobre as divisões e classificações do mundo social por meio de um verdadeiro ato de criação que, ao proclamar perante todos, lhe confere "a universalidade prática do oficial"[159].

Trata-se de uma leitura complexa, mas que explica uma parte da lógica do campo jurídico, por meio da qual a doxa é substituída pela universalidade do oficial. Nas palavras de Ponzilacqua, ocorre a universalização da doxa.[160]

Ao consagrar uma visão da ordem social, o direito legitima e reforça essa ordem, naturalizando uma visão hegemônica do Estado, que resulta de uma categorização dominante.[161] Ademais, enunciando e atribuindo "direitos", o direito distribui diferentes tipos de capital aos agentes envolvidos, e com isso delimita o terreno das possibilidades de luta simbólica.[162]

Esse processo de nomeação, portanto, é performativo: não apenas reflete a realidade, mas a cria, conferindo permanência a grupos sociais e instituições através de suas operações de classificação e categorização. Nas palavras de Sckell:

---

[156] BOURDIEU (1989), *op. cit.*, p. 236.
[157] *Ibid.*, p. 238.
[158] *Ibid.*, p. 237. *V.* também PONZILACQUA, *op. cit.*, p. 236, 237.
[159] *Ibid.*, p. 238.
[160] PONZILACQUA, *op. cit.*, p. 236, 237.
[161] *Ibid.*
[162] BOURDIEU (1989), *op. cit.*, p. 237.

> a lei é portanto um poder simbólico que cria o que se nomeia, em particular os grupos sociais. Sua classificação dá à realidade a máxima permanência que uma instituição histórica pode dar a outra: a permanência das coisas. Gradualmente, à medida que os juristas criam o direito, eles também instituem o mundo social.[163]

A eficácia do direito como discurso performativo está ligada à sua capacidade de produzir efeitos no mundo social. O direito não apenas interpreta a realidade, mas a institui, criando e consolidando categorias sociais e grupos. Tal eficácia, no entanto, só é possível porque o direito responde a esquemas de percepção e apreciação ajustados às categorias preexistentes na sociedade. Eis como explica Bourdieu:

> De fato, os esquemas de percepção e apreciação que estão na origem da nossa construção do mundo social são produzidos por um trabalho histórico coletivo, mas a partir das próprias estrutura deste mundo: estruturas estruturadas, historicamente construídas, as nossas categorias de pensamento contribuem para produzir o mundo, mas dentro dos limites da sua correspondência com estruturas preexistentes.[164]

Assim, ao conferir às divisões e categorias já existentes um grau de institucionalidade, os atos de nomeação reforçam a ordem social estabelecida. Com isso, validam uma visão do mundo que, embora construída, parece natural e universal.[165]

Bourdieu demonstra, portanto, que direito e sociedade se influenciam recíproca e simultaneamente: “o direito é a forma por excelência do discurso atuante, capaz, por sua própria força, de produzir efeitos. Não é demais dizer que ele faz o mundo social, mas com a condição de senão esquecer que ele é feito por este”.[166]

A eficácia do direito se confirma na medida em que o direito é socialmente reconhecido e porque responde em alguma medida a necessidades e interesses reais. Dessa forma, o ato de nomeação, enquanto ato de manifestação do poder simbólico, só é bem-sucedido porque está ancorado na realidade.[167]

---

[163] SCKELL, *op. cit.,* p. 165.
[164] BOURDIEU (1989), *op. cit.,* p. 238.
[165] SCKELL*, op. cit*., p. 165.
[166] BOURDIEU (1989), *op. cit*., p. 237.
[167] BOURDIEU, *op. cit*., p. 238, 240.

Entretanto, essa correspondência com a realidade para além do campo jurídico não explica, por si só, a eficácia do direito, que Bourdieu reconhece, apesar de suas críticas ao juridismo. Bourdieu atribui tal eficácia ao trabalho de codificação desempenhado pelos profissionais do direito, o qual neutraliza, racionaliza e sistematiza os enunciados, segundo as leis do seu próprio campo.[168]

Esse esforço de formalização é outro aspecto fundamental para explicar a força do direito, nos termos de Bourdieu.

A força dos agentes que detém a competência de "pôr em forma" com base em disputas altamente racionalizadas

A intenção de compreender do direito, tanto em sua estrutura quanto em seu impacto na sociedade, leva a outro importante aspecto específico da lógica do trabalho jurídico, igualmente explorado por Bourdieu em "A força do direito: a atividade de formalização".

A formalização consiste em "pôr em forma e em fórmula"[169] normas e decisões. Trata-se de um trabalho sistemático de racionalização que, sob a ótica de Bourdieu, compreende diferentes dimensões e que tem por efeito conferir universalidade a tais normas e decisões, as quais são transformadas em modelos exemplares, referência para futuras decisões.

Uma das dimensões da formalização é a normalização, que ocorre por meio de uma mudança de natureza ontológica: regularidades do mundo social, consideradas "normalidade de fato", são transformadas em normalidade de direito, em regra.[170] Como efeito disso, práticas que divergem da norma passam a ser consideradas como "desviantes, anômicas, e até mesmo anormais, patológicas (...)".[171]

Outras dimensões podem ser identificadas compondo o processo de formalização ou codificação em um sentido amplo: objetivação, oficialização, homologação, publicação, homologação e codificação (no sentido estrito). Objetivar é tornar visível, público.[172]

[168] *Ibid.*, p. 239.
[169] *Ibid.,* p. 244.
[170] *Ibid.,* p. 246-247.
[171] *Ibid.*, p. 247)
[172] A definição desses termos por Bourdieu encontra-se no artigo: Habitus, code et codification, 1986, *op. cit.*. Eis o que ele propõe: "objectiver, c'est aussi produire au grand jour, rendre visible, public, connu de tous, publié. (...) La publication est l'acte d'officialisation par excellence. L'officiel est ce qui peut et doit être rendu public, affiché, proclamé, à la face de tous, devant tout le monde, par opposition à ce qui est officieux, voire secret et honteux ; avec la publication officielle («au journal officiel»), tout le monde est à la fois pris à témoin et appelé à contrôler, à ratifier, à consacrer, et il ratifie, et consacre, par son silence même (c'est le fondement anthropologique de la distinction durkheimienne entre la religion, nécessairement collective et publique, et la magie, qui se condamne, subjectivement et objectivement, par le fait de se dissimuler). (...) L'effet d'officialisation s'identifie à un effet

Oficializar diz respeito a eleger aquilo que deve ser visto e considerado por todos como válido, legítimo, em oposição ao que não tem essa prerrogativa. Homologar diz respeito a uniformizar, padronizar o código linguístico com a finalidade de criar consenso, buscando garantir um nível de compreensão compartilhada. O ato de publicação, por sua vez, dá notoriedade a essa nova forma, tornando-a visível, oficializando-a e homologando-a. A codificação, em seu sentido estrito, tem o condão de, por meio de atos formais, declarar a norma, afastando imprecisões e evocando um efeito universal e vinculante.

A codificação, em seu sentido mais amplo, produz a forma com eficácia simbólica, ligando o presente e o passado e orientando as ações (que também "adiantam" o futuro"); na realidade, o trabalho de codificação cria e ao mesmo tempo conserva a ordem simbólica.

Na visão de Bourdieu, a codificação é o que promove a adesão dos leigos ao direito, descrita como "a crença na neutralidade e na autonomia do direito e dos juristas".[173]

Bourdieu assim descreve como a formalização garante a eficácia simbólica do direito:

> O trabalho jurídico exerce efeitos múltiplos: pela própria força da codificação, que subtrai as normas à contingência de uma ocasião particular, ao fixar uma decisão exemplar (um decreto, por exemplo) numa forma destinada, ela própria, a servir de modelo a decisões ulteriores, e que autoriza e favorece ao mesmo tempo a lógica do precedente, fundamento do modo de pensamento e de ação propriamente jurídico, ele liga continuamente o presente ao passado e dá a garantia de que, salvo revolução capaz de pôr em causa os próprios fundamentos da ordem jurídica, o porvir será à imagem do passado e de que as transformações e as adaptações inevitáveis serão pensadas e ditas na linguagem da conformidade com o passado. O trabalho jurídico, assim inscrito na lógica da conservação, constitui um dos fundamentos maiores da manutenção da ordem simbólica também por outra característica do seu funcionamento: pela sistematização e pela racionalização a que ele submete as decisões jurídicas e as regras invocadas para as fundamentar ou as justificar, ele confere o selo da universalidade, fator por excelência

d'homologation. Homologuer, étymologiquement, c'est s'assurer qu'on dit la même chose quand on dit les mêmes mots, c'est transformer un schème pratique en un code linguistique de type juridique. (...) La publication est une opération qui officialise, donc légalise, parce qu'elle implique la publication, le dévoilement à la face de tous, et l'homologation, le consensus de tous sur la chose ainsi dévoilée. (...) Dernier trait associé à la codification, l'effet de formalisation. Coder, c'est en finir avec le flou, le vague, les frontières mal tracées et les divisions approximatives en produisant des classes claires, en opérant des coupures nettes, en établissant des frontières tranchées, quitte à éliminer les gens qui ne sont ni chair ni poisson. Les difficultés de codage, qui sont le pain quotidien du sociologue, obligent a réfléchir sur ces inclassables de nos sociétés (comme les étudiants qui travaillent pour payer leurs études), ces êtres bâtards du point de vue du principe de division dominant.

[173] BOURDIEU, *op. cit.,* p. 244.

> da eficácia simbólica, a um ponto de vista sobre o mundo social que, como se viu, em nada de decisivo se opõe ao ponto de vista dos dominantes. E, deste modo, ele pode conduzir à universalização prática, quer dizer, à generalização nas práticas, de um modo de ação e de expressão até então próprio de uma região do espaço geográfico ou do espaço social.[174]

Por fim, a codificação permite que haja um efeito de homologação, isto é, a objetivação do código prático em forma de código explícito. Elas são fruto de lutas "altamente racionalizadas", na qual apenas podem participar aqueles agentes que sejam verdadeiros *experts* no direito - que dominem as competências, as formas e os capitais simbólicos. As exigências decorrentes da norma fundamental do campo e das competências necessárias para "pôr em forma" são tão elevadas que Bourdieu entende configurarem verdadeiras "armas" nessa luta simbólica:

> Mas os poderes da homologação só são exercidos plenamente por aqueles que estão ao mesmo nível no universo regulado do formalismo jurídico: as lutas altamente racionalizadas que ela consente estão reservadas, de fato, aos detentores de uma forte competência jurídica, à qual está associada – sobretudo entre os advogados – uma competência específica de profissionais da luta jurídica, exercitados na utilização das formas e das fórmulas como armas. Quanto aos outros, estão condenados a suportar a força da forma, quer dizer, a violência simbólica que conseguem exercer aqueles que — graças à sua arte de pôr em forma e de pôr formas – sabem, como se diz, pôr o direito do seu lado e, dado o caso, pôr o mais completo rigor formal, *summum jus*, ao serviço dos fins menos irrepreensíveis, *summa injuria*.[175]

Tal processo de formalização emerge no contexto dos interesses sociais dos agentes que são os formalizadores,[176] garantindo em boa medida a conservação da ordem simbólica, salvo mudanças radicais na ordem jurídica: numa sociedade diferenciada, o efeito de universalização é um dos mecanismos, e sem dúvida dos mais poderosos, por meio dos quais se exerce a dominação simbólica ou, se se prefere, a imposição da legitimidade de uma ordem social".[177]

E mais:

[174] BOURDIEU, op. cit., p. 245.
[175] *Ibid.*, p. 250-251.
[176] *Ibid.,* p. 241.
[177] *Ibid.,* p. 246.

> Vê-se que a tendência para universalizar o seu próprio estilo de vida, vivido e largamente reconhecido como exemplar, o qual é um dos efeitos do etnocentrismo dos dominantes, fundamentador da crença na universalidade do direito, está também na origem da ideologia que tende a fazer do direito um instrumento de transformação das relações sociais e de que as análises precedentes permitem compreender que ela encontre a aparência de um fundamento na realidade: não é em qualquer região do espaço social que emergem os princípios práticos ou as reivindicações éticas submetidas pelos juristas à formalização e à generalização.[178]

Resta evidente que a formalização, por seu próprio mecanismo e por todos seus efeitos, garante que a crença concedida à ordem jurídica – pelos leigos e também profissionais do direito – seja reproduzida sem interrupção.[179] Em verdade, contribui fortemente para a manutenção e funcionamento do campo, com seu jogo de forças simbólicas e lutas pelo poder. Nas palavras de Ponzilacqua: "A violência sutil perpetrada pelo rigor das formas jurídicas (*summun ius*) alcança o seu escopo que é consolidar os meios "irrepreensíveis" para obtenção dos capitais associados ao universo jurídico (*summa iuria)*".[180]

A homologia: elemento para compreensão do alcance da eficácia simbólica do direito e seu papel na reprodução das desigualdades

Para Bourdieu, a compreensão integral da eficácia simbólica do direito passa necessariamente pela observação dos efeitos de certos mecanismos estruturais, característicos do campo jurídico, notadamente a homologia entre as diferentes categorias de agentes ("produtores e vendedores de serviços jurídicos" e as diferentes categorias do que Bourdieu chama de "clientes" de tais serviços).

Existe, segundo ele, uma correspondência entre as categorias de agentes dotados de legitimidade no âmbito da produção ou interpretação do direito, por um lado, e grupos sociais, políticos, econômicos etc., de outro lado, de modo que os primeiros representam, em alguma medida, no campo jurídico, os interesses que tais grupos advogam em outros campos.

Bourdieu observa que grupos dominados encontram correspondência a posições dominadas dentro do campo jurídico, como é o caso do que o sociólogo denomina "direito social". Disso decorre a conclusão lógica de que o êxito de tentativas dos grupos dominados de

[178] *Ibid.,* p. 247.
[179] *Ibid.,* p. 248.
[180] PONZILACQUA, *op. cit*., p. 237.

subverter a ordem jurídica é muito menos provável do que a contribuição que sua atuação oferece à perpetuação da estrutura do campo e das relações de força já estabelecidas.

Nesse sentido, o direito, como campo nos termos bourdieusianos, representa papel fundamental na dinâmica de reprodução social, porque contribui para a manutenção da ordem simbólica vigente e, portanto, para a manutenção da ordem social.

Bourdieu também observa que o campo jurídico desfruta de autonomia limitada, uma vez que reflete diretamente mudanças externas (de ordem econômica, política, social, científica) e que claramente submete seus conflitos internos a soluções de origem externa ao campo. As mudanças no campo jurídico tendem a ser mais expressivas à medida que cresce a força de grupos dominados no campo social (ou outro campo) e de seus representantes no campo jurídico.[181] Eis a configuração da relação entre campo do direito e o campo político.

2.2. O direito administrativo como campo segundo os elementos da teoria de Bourdieu

O direito administrativo se afirmou como ramo autônomo do direito em torno da ideia da organização administrativa necessária a um determinado tipo de Estado – o Estado de Direito, o qual se submete à lei, observa a separação de poderes e a garantia dos direitos individuais.

Tradicionalmente, o direito administrativo foi concebido como conjunto de normas que estabelece a estrutura e põem em marcha o funcionamento desse Estado, tanto internamente como em suas relações com os particulares. Trata-se de ramo do direito destinado a disciplinar a organização do Estado, seu funcionamento, suas atividades, suas relações jurídicas com terceiros e seus controles.

Em sua dimensão teórica, o direito administrativo se constituiu e se desenvolveu como ramo autônomo no direito com base em certas noções, tais como função administrativa, legalidade, vinculação e discricionariedade, ato administrativo unilateral e executório, contratos administrativos, pessoa jurídica de direito público, serviço público, interesse público, jurisdição administrativa, poder de polícia, responsabilidade administrativa e bens públicos.[182]

Essas noções, as quais podem ser percebidas mais claramente no pensamento jurídico a partir de meados do século XIX e as quais foram transmitidas de geração a geração, dão respaldo às funções típicas da administração pública, bem como poderes especiais considerados

[181] BOURDIEU, *op. cit*., p. 251.
[182] DI PIETRO, 2002, p. 2; SUNDFELD, 2010, p. 292.

necessários ao desempenho de atividades relativas a essas funções administrativas. Essas noções afirmam, ainda, a centralidade da organização administrativa[183], também considerada necessária para que o Estado possa desempenhar suas funções controladoras e prestacionais.

A delimitação desse ramo do direito se deu em contraposição ao direito privado, justamente porque voltado a atender a administração pública e a estabelecer um regime jurídico especial, o regime jurídico administrativo.[184]

Segundo a narrativa das obras e manuais jurídicos preponderantes sobre o tema no Brasil, o surgimento do direito administrativo ocorreu na França, no início do século XIX e está diretamente ligado à história político-institucional deste país. De modo geral, sustenta-se que seu nascimento ocorreu no ano de 1800, data em que foi estabelecida e sistematizada a organização da administração francesa, cujos pilares centrais estavam na hierarquia e centralização.[185]-[186]

Outros países europeus produziram teoria do direito administrativo nesse período, mas certamente com base no protagonismo da experiência francesa.[187]

Contudo, observa-se que essa data representa um marco simbólico uma vez que não é possível precisar com exatidão a emergência de um fenômeno que acreditamos ser o resultado de um longo processo de produção social. Nesse sentido, Menezes de Almeida destaca que esse é o momento que se "convenciona simbolicamente apontar como surgimento do direito administrativo"[188].

No mesmo sentido, Odete Medauar assevera que: "evidente que o direito administrativo não se formaria, de imediato, só pela edição de uma lei. Outros fatores deram também sua contribuição.[189]

De fato, o amadurecimento de ideias políticas ou "concepções político-institucionais", na expressão de Medauar[190], que circulavam naquele período, contribuíram para o nascimento e a formação do direito administrativo.[191] As principais concepções diziam respeito à

[183] SCHMIDT-ASSMAN, 2003, p. 251-252.
[184] SUNDFELD, 2010, p. 304-305
[185] MEDAUAR, 2015, p. 51; MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 92.
[186] Nesse sentido, Medauar: "O direito administrativo começou a se formar nas primeiras décadas do século XIX. É muito comum apontar uma lei francesa de 1800 como seu ato de nascimento. Essa lei disciplinou, de modo sistemático, a organização administrativa francesa, com base na hierarquia e centralização." (2015, p. 51)
[187] MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p.106.
[188] MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 92.
[189] MEDAUAR, 2015, p. 5.
[190] MEDAUAR, 2015, p. 51.
[191] MEDAUAR, 2015, p. 51; MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 92.

reivindicação da limitação e controle do poder e de garantia de direitos individuais. Logo, havia ideias, ideologias, práticas e agentes, subjacentes a sua formação, isto é, fonte material para que um certo "tipo" de direito pudesse emergir.

Nesse período, foi criado o Conselho de Estado, cujas decisões foram constitutivas do direito administrativo francês, ainda que a autonomia de sua função jurisdicional fosse se consolidar apenas em 1872.[192] De fato, a partir desse momento, o Conselho passou a tomar decisões de modo independente, com caráter de coisa julgada.[193]

Embora o direito francês adotasse um modelo de Estado fundado na legislação e na codificação, o direito administrativo francês firmou-se com base em elaboração jurisprudencial, a partir das decisões do Conselho de Estado que inclusive norteou a construção de princípios de institutos do direito administrativo.[194]

De outro lado, os juristas são parte fundamental da construção do direito administrativo como ramo autônomo. Conforme nos traz Menezes de Almeida[195], já havia, neste momento, uma produção teórica relativa ao direito administrativo, de uma parte, descrevendo a organização administrativa baseada em leis e regulamento e, de outra parte, relatando decisões jurisprudenciais. A teoria do direito administrativo com base nos relatos jurisprudenciais vai ganhar força na segunda metade do século XIX.

No Brasil, o direito administrativo se desenvolveu em conjunto com a construção do Estado-nação, por meio da criação de certas instituições administrativas, notadamente o Conselho de Estado, e das duas Faculdades de Direito, com a Cadeira de Direito Administrativo, bem como da formação de um grupo de juristas dedicados a temas relacionados ao governo e à administração pública, cujas ideias circulavam por meio da elaboração de tratados e manuais jurídicos e de sua atuação prática. Os juristas brasileiros da época recepcionaram ideias políticas e jurídicas vindas da Europa e dos Estados Unidos da América.

Desde sua formação, o direito administrativo brasileiro se constituiu, no campo das "ideias", sob forte inspiração do direito administrativo francês. Este, segundo Georges Vedel, se baseia em quatro princípios fundamentais: (i) o princípio da separação da autoridade administrativa e judiciária, (ii) o princípio das decisões executórias, (iii) o princípio da legalidade, e (iv) o princípio da responsabilidade do poder público.[196]

[192] MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 92.
[193] MEDAUAR, 2015, p. 52.
[194] MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 92-3; MEDAUAR, 2015, p. 52.
[195] MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 94.
[196] DI PIETRO, 2002, p. 2.

Nesse primeiro momento de sua formação teórica, identifica-se nas obras doutrinárias o desenvolvimento de temas ligados à relação da administração com os indivíduos e a relação entre os poderes.[197] Numa fase seguinte, na segunda metade do século XIX, a preocupação dos teóricos juristas era definir o direito administrativo para distingui-lo do direito constitucional e, com isso, delimitar o objeto de estudo de uma nascente ciência do direito administrativo.

Para o desenvolvimento e circulação das ideias em torno do direito administrativo no Brasil, foi de fundamental importância, como dito acima, a criação da cadeira da matéria nas duas Faculdades de Direito do Império, em 1855, localizadas em Olinda e São Paulo. A partir do início da República em 1889, haverá a expansão das instituições de ensino no país, de modo que isso ampliou o número de professores, alunos e produção teórica sobre o tema, processo que vai se manter até a atualidade.

Já em sua dimensão prática, a criação do Conselho de Estado, desde o início do período imperial, contribuiu para formação deste ramo do direito, como dito acima e como se verá mais adiante nesta tese.

Com base nesse contexto teórico jurídico-institucional, que será explorado mais adiante, firmou-se, no Brasil, o conceito de direito administrativo. Conforme Meirelles:

> O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.[198]

Quanto o conceito de função administrativa, estas são as palavras de Bandeira de Mello:

> é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a *controle de legalidade pelo Poder Judiciário*.[199]

[197] MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 263.
[198] MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro,* atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. 25. ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 34.
[199] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, *Curso de direito administrativo*, 33 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.07.2016. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 36.

O campo do direito administrativo e sua caracterização

Como visto, o direito administrativo é apresentado, com base em acontecimentos históricos, como ramo do direito, pertencente à grande área do direito público, com base em uma sistematização de princípios, conceitos, categorias que descrevem como supostamente são – e como devem ser – a estrutura da administração pública e o exercício da função administrativa.[200]

Se, por um lado, essa breve narrativa é uma versão já bastante consolidada sobre as origens do direito administrativo e suas finalidades na cultura jurídica da atualidade, por outro, ela é uma representação na ordem simbólica incorporada, naturalizada e cristalizada, ao longo do tempo, sobretudo pelos juristas administrativistas.

Essa forma de expor o direito administrativo oferece, de um lado, uma localização temporal e territorial para o surgimento do direito administrativo: França, início do século XIX, comportando algumas diferenças pouco substantivas entre os relatos constantes dos manuais jurídicos. A narrativa também confirma e reafirma os princípios filosóficos que inspiraram a formação do direito administrativo e sua profunda conexão com o Estado de direito. Tudo *parece* fazer sentido.

De modo geral, *parece* haver um consenso sobre a história do direito administrativo que, carregando tradições jurídicas do passado, explica e justifica o seu modo de ser na atualidade e o projeta (assim como a sua história), nos mesmos moldes, para o futuro.

De outro lado, essa narrativa que sistematiza o direito administrativo se apoia na suposta racionalidade da administração e de sua estrutura e funcionamento, o que confere um sentido de segurança, estabilidade e neutralidade, na medida em que a função administrativa é apresentada como uma técnica.

Além disso, a definição da existência de um interesse público "transcendental", definido pelo Estado (que é apresentado como lugar por excelência onde "magicamente" todos os interesses sociais são representados e unificados em uma perspectiva única) e o estabelecimento de competências com base nas quais certos indivíduos irão oficialmente agir em nome da administração para a sua consecução *parece* garantir limites claros para a atuação administrativa de modo a respeitar os direitos individuais. Cria-se, assim, uma separação entre a esfera pública e a privada.

[200] SUNDFELD, *op. cit.*, p. 292.

Por meio dos manuais de direito administrativo, os administrativistas expõem esse campo do direito como um sistema racional, no qual há uma ordem e lógica interna. Apresentam, a partir de uma narrativa aparentemente neutra e atemporal, como está organizada a administração pública no Brasil, quais são as normas em vigor relativas ao seu funcionamento e fazem, ainda, referências às orientações predominantes dos órgãos de controle e sobretudo do poder judiciário.[201] Ademais, caso tenhamos a intenção de reformá-la, devemos observar regras rígidas, com base no princípio da legalidade.

Diante disso, o modelo adotado para a administração de hoje *parece* ser uma evolução em relação ao modelo de administração das décadas ou séculos anteriores. Mas nem tudo é o que *parece* ser. Existem outras dimensões dessa narrativa que muito raramente constam dos livros e manuais de direito administrativo. No Brasil, elas foram claramente excluídas das aulas sobre a matéria nas faculdades de direito.

Os textos aparentemente neutros e atemporais expressam, a partir de uma linguagem própria, modos de pensar e conceber o Estado, o direito (ou melhor, a juridicidade) e a administração, os quais nem sempre estão evidentes, e que são constitutivos de um sistema inteiro de significados.

Desse modo, somos levados a crer o que o direito administrativo, assim como o próprio Estado que ele regula, é "um ponto de vista sem ponto de vista"[202]. Trata-se de uma visão instrumentalista do direito e dos próprios juristas que é subsidiária do "mito liberal da sua neutralidade"[203]. É nessa neutralidade que inclusive reside sua eficácia legitimadora.

Para melhor enxergarmos essas dimensões, entendemos ser necessário adotar uma perspectiva que reúna a sociologia e a história (e a história do direito).

Com bem nos lembra o historiador do direito Antonio Manuel Hespanha, o direito é um produto social, de modo que a explicação sobre o direito (qualquer que seja o "ramo" do direito) requer que se considere o processo social que o produziu.[204] Segundo ele, conceitos e institutos do direito estão inseridos em contextos e são produtos de processos sociais e históricos.

Em outras palavras, o direito não surge espontaneamente e tampouco nasce da cabeça de um jurista isolado; ele nasce e se desenvolve com base em relações ancoradas na vida em sociedade.[205]

---

[201] SUNDFELD, 2010, p. 292.
[202] BOURDIEU, 2014, p. 61.
[203] HESPANHA, 1986, p. 31.
[204] *Ibid.*, p. 28.
[205] Ibid., p. 27, 99.

Sobre a história do direito e sua relação com o entendimento mais profundo do direito, Hespanha afirma que:

> A história do direito realiza esta missão sublinhando que o direito existe sempre em sociedade (situado, localizado) e que, seja qual for o modelo usado para descrever as suas relações com os contextos sociais (simbólicos, políticos, econômicos etc), as soluções jurídicas são sempre contingentes em relação a um dado envolvimento (ou ambiente). São, neste sentido, sempre locais[206].

Além disso, Hespanha questiona fortemente a ideia de continuidade dos conceitos jurídicos ou de uma "linha de continuidade" historicamente definida como se a evolução fosse um dado passível de ser constatado pelos estudiosos ou resultante da razão jurídica. Como iremos explorar no próximo capítulo, muitas vezes há por trás de um conceito ou instituto uma ruptura radical em seu sentido. Ou seja, o direito oferece segurança com base em uma suposta continuidade histórica que, se for melhor examinada, se revelará inexistente.

O conforto da continuidade é imaginário. Segundo Hespanha, a continuidade é fruto de uma construção intelectual que busca alinhavar e dar uma certa organização a elementos esparsos. Portanto, essa narrativa diz mais sobre os seus autores do que efetivamente sobre o passado.[207]

Isso não significa que a narrativa seja desprovida de qualquer sentido. Ela exerce uma função social na medida em que se apresenta como parte do raciocínio jurídico, o qual, por sua vez, tem eficácia simbólica no presente e projeta as possibilidades para o futuro.

Ao ser continuamente reafirmada, a narrativa torna-se um ponto de vista dominante de conjuntos de juristas e vai afirmando certos valores e criando consensos, os quais passam a ser respeitados justamente por fazerem parte de uma "tradição jurídica".

No caso do direito administrativo não é diferente: a narrativa histórica também é parte de uma estratégia discursiva, nem sempre consciente, por meio do qual se mantém a delimitação desse "ramo" do direito, reafirmando um conjunto de noções, princípios e normas que lhe conferem identidade.

Contudo, assim como o direito de forma mais ampla, o direito administrativo é o resultado de relações socialmente construídas, as quais, por meio de representações e práticas

[206] Ibid., p. 15-16.
[207] Ibid., p. 18.

sociais, escamoteiam relações de forças entre "juristas" e "leigos", bem como entre os próprios juristas.

Para entender essas relações de forças, propomos nesta tese adotar a teoria praxiológica de Bourdieu, com todo o arcabouço teórico-conceitual apresentado no Capítulo 1 e no item 2.1. deste capítulo. Podemos afirmar, então, em uma dimensão epistemológica, que o direito administrativo corresponde a um "campo" no qual são estabelecidas e reproduzidas relações de força e de dominação entre agentes – os juristas administrativistas –, para que prevaleçam certas narrativas sobre o Estado, o direito, a administração e o próprio direito administrativo –, o que inclui suas origens, seu objeto e suas finalidades.

Como visto anteriormente, o campo é um espaço social onde se desenrolam as relações entre indivíduos, grupos e instituições, e que se caracteriza pela existência de regras, normas e formas de autoridade próprias e reconhecidas pelos agentes que nele atuam. É um espaço relativamente autônomo que transcende a relação entre os atores e no contexto do qual há um limite – não necessariamente evidente – de ações possíveis de serem efetivamente praticadas por esses agentes, os quais atuam de acordo com o senso prático, travando disputas simbólicas por classificação.

E apesar de o direito, como sabemos, não ter sido focalizado como objeto central em seus estudos, Bourdieu dedicou esforços, entre capítulos de livros e artigos científicos, para definir o campo jurídico e identificar os atributos específicos, distintos daqueles relativos a outros campos, que conferem ao direito o que ele chama de "força específica" e que justificam a autonomia relativa em relação a outros campos do mundo social.

Assim como outros campos descritos e constituídos nos termos da teoria de Bourdieu, como o literário, o artístico, da religião ou da política, o direito também corresponde a um espaço de disputas simbólicas entre agentes com base em disposições duráveis e distinções historicamente ancoradas – o *habitus* –, para que prevaleçam suas percepções e classificações relativas ao universo jurídico, notadamente sobre o direito e a própria conformação do Estado. Assim, o direito produz e é produzido a partir de relações de dominação que ocorrem por meio do poder simbólico, com base nos capitais simbólicos que os agentes detêm.

Apresentamos aqui breve síntese de tais atributos, tendo em vista que foram explorados no item anterior desta tese: i) a divisão do trabalho jurídico (como, por exemplo, entre juristas teóricos e práticos); ii) a instituição de um monopólio em prol dos profissionais do direito em razão de competências específicas que lhes conferem controle de acesso ao campo; iii) o poder

de nomeação que confere aos juristas o poder de tornar oficial e universal o que é publicamente declarado e, desse modo, de consagrar a ordem jurídica; iv) o poder de formalização que, ao transformar regularidades em regras de direito (ou, em outras palavras, ao estabelecer uma representação oficial do mundo social) produz uma mudança de natureza ontológica das práticas sociais; e iv) a homologia, isto é, a correspondência das posições do campo jurídico com outros campos onde se exerce poder simbólico e se estabelecem relações de dominação.

Diante desses atributos, o direito administrativo poderia ser considerado um subcampo do campo do direito. Veja-se, nesse sentido, a relação entre campo e subcampo:

> Portanto, diferentemente de um campo de força que normalmente existe como uma entidade única, Bourdieu propôs um mundo social (o campo do poder) composto de múltiplos campos: campos grandes podiam ser divididos em subcampos (p. ex., o campo da arte na literatura, pintura, fotografia etc.). Cada subcampo, apesar de seguir a lógica geral de seu campo, também tinha suas próprias lógicas, regras e regularidades internas, e mover-se do campo mais amplo para um subcampo poderia muito bem exigir um "genuíno salto qualitativo" tanto para os agentes quanto para aqueles que buscam investigá-lo e compreendê-lo. Como afirmado antes, os campos que constituem o campo do poder não estão nivelados: alguns são dominantes, e o jogo em campos subordinados muitas vezes depende de atividades em outros campos – por exemplo, o que ocorre no campo da moradia depende muito do que acontece nos campos financeiro e do Estado.[208]

De fato, há inúmeras sobreposições entre o que pretendemos estabelecer como campo do direito administrativo e o campo do direito, uma vez que observam a mesma lógica geral de funcionamento e compartilham a mesma "força específica do direito".

Porém, dadas as peculiaridades do direito administrativo, entendemos que ele também configura um campo relativamente autônomo, um microcosmos social – e não apenas em relação ao próprio campo do direito, mas também em relação ao universo social como um todo (o "mundo englobante", como veremos mais adiante em Bourdieu).

[208] THOMSON, Patrícia. Campo. In: GRENFELL, *op.cit*., p. 102.

Nesse campo, joga-se um jogo específico tanto em relação ao direito como em relação a outros campos do universo social devido à forma bastante peculiar de sua interação com o campo do Estado.

Por essa razão, propor um campo do direito administrativo não significa, em nossa visão, mimetizar a divisão do direito em "ramos", como estabelecido pela ciência do direito.

Entre os "ramos" do direito, o direito administrativo se afirmou como um direito técnico que estrutura a administração e sistematiza as normas que orientam sua atuação. Essa especialidade do direito administrativo, o qual é definido como um direito técnico voltado à função administrativa, é inclusive um dos pilares que mantém, na dimensão teórico-jurídica, a sua autonomia em relação a outras áreas do direito.

Tal configuração do direito administrativo como "ramo" (como se verá no capítulo 4, infra) resultou do trabalho teórico-prático de juristas – mais evidente em manuais e compêndios sobre o tema, mas com um forte apoio na dimensão prático-institucional –, que se dedicaram a estabelecer os limites dessa matéria, sobretudo em relação ao direito constitucional e à ciência da administração. Também houve um grande investimento por parte dos juristas na definição das diferenças entre funções relativas a governo e funções tipicamente administrativas.

Seguindo o raciocínio de Bourdieu, podemos afirmar, aliás, que essa divisão é fictícia, na medida em que foi produzida socialmente, ainda que tenha repercussões muito concretas na realidade.

Por outro lado, caso não adotássemos o direito administrativo como campo (mas como subcampo), estaríamos correndo o risco de justamente reiterar as classificações produzidas no âmbito do direito que, por sua vez, é constitutiva e também constituída por sua prática na vida cotidiana.

O que justifica adotarmos o direito administrativo como campo são duas características específicas, que passamos a descrever. A primeira é a sua relação muito específica com o campo do Estado. Vejamos.

Por se tratar de um "ramo" do direito que se confunde fortemente com a forma da ação da administração e do próprio Estado, ele permeia todos os outros "ramos" do direito em que o Estado tenha que atuar como, por exemplo, direito penal, direito tributário, direito ambiental. Mesmo nos ramos pertencentes à grande área do direito privado, como, por exemplo, direito civil, direito comercial, direito empresarial, o direito administrativo tem a função de definir a forma pela qual o Estado irá se relacionar com particulares. Isso pode ser identificado, por

exemplo, em suas relações com comerciantes para que estes possam obter certas autorizações, licenças e pagar seus tributos. Da mesma forma, o direito administrativo estabelece a forma pela qual o Estado pode interferir na economia, por exemplo, por meio de mecanismos de regulação da concorrência. Existem inúmeros outros exemplos.

Além disso, a identidade do direito administrativo se fixou fortemente na função administrativa que, como se sabe, não se limita à administração. Diante disso, o direito administrativo identifica-se, em um sentido mais amplo, com a própria forma de manifestação do Estado, uma vez que organiza uma função que permeia toda as estruturas e relações estatais.

E nesse ponto é fundamental observar que o Estado acumula um capital que o coloca acima de outros campos, e exerce poder acima dos poderes. Nos termos de Bourdieu:

> Essas diferentes formas de acumulação de capital militar, econômico e simbólico são interdependentes e formam um todo, e é essa totalização que faz a especificidade do Estado. A acumulação, pelo mesmo poder central, de diferentes espécies de capital gera uma espécie de metacapital, isto é, um capital que tenha propriedade particular de exercer poder sobre o capital. (...) poder-se-ia dizer que o Estado é *meta*, que é um poder acima dos poderes.[209]

Tal especificidade do campo estatal, como metacampo, que concentra poder e o exerce sobre outros campos sociais, inevitavelmente se reflete no direito administrativo. Se, nas palavras de Bourdieu, o Estado "é o ponto de vista unitário, em sobrevoo, de um espaço unificado teoricamente e homogeneizado pelo ato de construção"[210], pode-se dizer que o direito administrativo reforça tal construção e operacionaliza esse ponto de vista, o que o coloca numa posição distinta dos demais ramos do direito.

O segundo aspecto que justifica o entendimento do direito administrativo como campo consiste numa segunda especificidade que o difere tanto de outros campos do direito brasileiro, quanto do campo jurídico nos termos apresentados por Bourdieu.

Diferentemente do que se observou na França, com a construção de um direito administrativo fundamentalmente de base jurisprudencial[211], e do que se observou nos ramos tradicionais do direito brasileiro, cuja construção foi essencialmente fomentada pela atividade

[209] BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 266.
[210] Ibid., p. 286.
[211] MENEZES DE ALMEIDA, F. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p.107.

legislativa, o direito administrativo brasileiro, historicamente, foi construído com base na doutrina. Menezes de Almeida descreve esse processo:

> o Brasil manteve um sistema de produção do direito fundamentalmente legislado (...). Ocorre que, quanto à produção do direito administrativo, em um fenômeno que durou com intensidade variável praticamente até a década de 80 do século XX, estabeleceu-se uma lacuna: suprimiu-se a ação potencialmente criadora do Conselho de Estado e, no entanto, o legislador não se mobilizou para produzir o direito pela via legislativa.
>
> (...)
>
> Mas esse espaço não restou vazio; foi preenchido progressivamente pela doutrina.[212]

A centralidade da doutrina no domínio do direito administrativo brasileiro parece ter-se consolidado devido às lacunas deixadas pela legislação e pela jurisprudência em matéria administrativa ao longo do século XX, ainda que este cenário esteja em transformação desde a promulgação da Constituição federal de 1988.

E aqui surge uma diferença fundamental em relação ao que Bourdieu observou sobre o campo jurídico: no Brasil, a doutrina lançou as bases do direito administrativo brasileiro, sendo produzida por juristas que ocupava posições dentro da administração.

Isso significa que, sendo os doutrinadores parte da própria administração pública, atuando como servidores ou detentores de cargos comissionados, desaparece a distinção entre juristas teóricos e práticos que Bourdieu observou como atributo específico do campo jurídico.

Por outro lado, emerge uma característica específica: nesse contexto histórico, de construção do direito administrativo no Brasil, a competência técnica, o conhecimento do direito administrativo se transforma num capital específico a esse campo, que se sobrepõe ao conhecimento jurídico tal qual atributo elementar de todas as esferas do campo jurídico (direito penal, por exemplo).

Com fundamento nessas distinções, emerge o direito administrativo com um campo "diferenciado", que, assim como outros tantos campos, escamoteia relações de forças entre administrativistas, conforme se verá adiante.

A identidade teórica e prática do direito administrativo na atualidade

[212] MENEZES DE ALMEIDA, 2015. p. 231.

Apesar de ter sido historicamente distanciado do universo político e associado a uma suposta tecnicidade jurídica, não existe direito administrativo – tanto no sentido da ciência do direito administrativo como das práticas cotidianas identificadas com o direito administrativo – que não esteja relacionado a uma certa visão sobre o Estado, ainda que ela não seja expressamente formulada ou mesmo "pensada" pelos juristas administrativistas em sua produção textual ou em sua atuação cotidiana.

Dessa forma, considerando sua profunda ligação com o Estado de Direito, o direito administrativo pressupõe uma teoria jurídico-política do Estado.

A identidade teórica do direito administrativo excluiu uma reflexão mais ampla sobre o direito e sobre o próprio Estado: fazê-la seria "não fazer" direito administrativo adequadamente, segundo uma visão juridicista.[213]

Em "L´État de droit", J. Chevallier afirma que a juridicização do Estado resultou em uma ruptura entre o campo do direito e o campo da política.[214] Por consequência, houve o desaparecimento (talvez seja mais correto usar a expressão "apagamento" por ele adotada) do fenômeno do poder e, de modo reflexo, o surgimento de competências regidas pelo direito, o que se tornou bastante evidente no campo do direito administrativo. Desse modo, o poder, ainda que excluído na dimensão simbólica, permaneceu regendo as "relações jurídicas" de modo escamoteado, razão pela qual Chevallier afirma que o suposto desaparecimento do poder e sua substituição por um sistema jurídico pretensamente autossuficiente é um processo ilusório.[215]

Como reflexo dessa juridicização do Estado e da exclusão de uma abordagem mais teórica no âmbito do direito administrativo, alguns temas e questões fundamentais tornaram-se "impensados", muitas vezes em razão da impossibilidade de serem formulados dentro dos próprios termos desse campo do direito. O direito administrativo tornou-se um direito autorreferido, ensimesmado, cuja capacidade de analisar o que nele é produzido ficou limitada aos seus próprios termos e categorias de pensamento e percepção.[216]

Nesse sentido, dialogando com as ideias de Bastien François, Pierucci explica que:

[213] PIERUCCI, C. Introduction. *In:* PIERRUCI, G. (Org.) *Les impensés du droit administratif.* Paris: LGDJ, 2022. p. 08.
[214] CHEVALLIER, *L'État de Droit*, *op. cit.*, p. 64.
[215] *Ibid.,* p. 66 e 68.
[216] PIERUCCI, *op cit.,* p. 08

> Comme celle d'autres domaines de la recherche, l'identité de la science du droit administratif est entretenue par un ensemble de « marqueurs inconscients (...) incorporés (au sens propre) dans le travail savant ». Il paraît difficile d'échapper à cette « discipline [de la] discipline », qui vient « servir la naturalisation des cartes conceptuelles et des clivages scolastiques », entretenir et socialiser une identité disciplinaire, tout en assurant le « rappel à l'ordre » des prétendants à « l'iconoclasme ». Or les choix épistémologiques ainsi protégés, mais aussi les habitudes ou les idées-forces qui structurent, en un temps donné, le champ de la réflexion en droit administratif, conduisent inévitablement à délaisser certaines questions.[217]

Em sua obra *L'État du Droit Administratif*, J. Caillose ressalta essa indiferença da doutrina dos juristas administrativistas a qualquer teoria do Estado e argumenta que, ainda que a teoria do Estado não esteja presente nas obras mais ortodoxas de direito administrativo, a relação entre direito administrativo e uma certa visão do Estado é inescapável. Há entre eles um entrelaçamento historicamente construído, de modo que o direito administrativo não se limita a descrever o Estado, mas é elemento fundamental de sua própria legitimação. Nesse sentido, ele afirma que:

> Même si, dans l'absolu, cette affirmation est susceptible d'être discutée, il reste qu'en pratique le droit administratif est difficilement concevable sans un fondement et sans une visée étatique. Son histoire est inséparable de la construction étatique. Répétons-le : il ne se limite pas à l'accompagnement de ce processus, il contribue à le rendre possible, il participe de sa légitimation comme il en fixe les bornes. Certes l'État ne peut être décrit comme s'il s'agissait d'une production du droit administratif; mais ce que ce dernier construit et reproduit appartient pleinement à l'expérience de l'État. Il n'est donc pas même nécessaire de se demander si le droit administratif porte et expose une théorie de l'État, il suffit de constater que son discours vaut discours d'État.
>
> Cette proposition ne se justifie pas seulement par le fait qu'avec le droit administratif on dispose d'une description des institutions, des modes de fonctionnement et de contrôle de l'État. Au-delà de cette représentation formelle, ce droit « parle État », si l'on peut ainsi s'exprimer; il est ce par quoi l'État parle.

[217] *Id. Ibid.*.

> Rien n'empêche de le dire ainsi : l'État se donne à voir et se fait entendre - et ce faisant, il se constitue - dans ce Grand Théâtre qu'est le droit administratif.[218]

Se para Caillose o direito administrativo vocaliza uma certa teoria sobre o Estado, mesmo que esta não esteja explicitamente enunciada, essa percepção não desperta interesse e tampouco é adotada pelas correntes mais ortodoxas dos administrativistas da atualidade, razão pela qual é reforçada a importância de uma abordagem crítica externa a esse campo do direito.[219]

Para tanto, assim como J. Chevallier, o jurista J. Caillosse incorporou em suas análises os trabalhos do historiador do direito Legendre e do sociólogo Bourdieu, destacando que no campo do direito somente o trabalho de Beaud foi capaz de romper o silêncio sobre a questão da ausência do Estado:

> Il a fallu attendre la publication du dernier Traité de droit administratif pour qu'apparaisse une étude approfondie sur notre interrogation : O. Beaud y évoque cet étrange silence que maintient la doctrine des administrativistes français sur la question de l'État.[220]

Embora bastante crítico às teorias de Legendre e sobretudo às de Bourdieu, e ainda questionando o papel de "*arpenteurs du champ du droit*" atribuído a eles por Caillosse,[221] Beaud também afirma esse esquecimento do Estado na ciência contemporânea do direito administrativo.[222]

Assim, ele faz uma análise de obras clássicas do direito administrativo francês – nas quais está ancorado o direito administrativo brasileiro –, observando, de modo surpreendente, a ausência – sobretudo na parte introdutória desses manuais e tratados - da expressão "Estado".[223] Ainda que a expressão seja lembrada em alguns capítulos específicos – como no

[218] CAILLOSE, J. *Etat du Droit Administratif*, p. 30.
[219] *Id. ibid.*
[220] *Ibid.* p. 31.
[221] BEAUD, O. L'État comme impensé du droit administraif. Quelques notations sur le « grand écart » accompli par Jacques Caillosse entre Legendre et Bourdieu. *In*: PIERUCCI, *op cit.*, p. 73.
[222] BEAUD, O. L'État. *In*: *Traité de droit administratif - Tome 1*, Dalloz , p. 228, 223.
[223] « De nos jours, l'État n'est plus un concept pensé par la doctrine administrativiste. Tel est le constat de départ que l'on peut faire sans intention polémique se contentant de parcourir la littérature existante, sans viser à une quelconque exhaustivité. Commençons par les manuels et par celui qui a incontestablement dominé la littérature de droit administratif depuis trois décennies: le grand manuel de René Chapus (Droit administratif général, op. cit.). La lecture de l'introduction générale réserve une surprise : le mot d'État n'y apparait pas même une seule fois

tema da intervenção do Estado – é fato que o Estado não é o objeto central da narrativa sobre o direito administrativo que é proposta pelos administrativistas examinados, configurando um processo que Beaud denomina "a desrealização do direito administrativo":

> Quelle que soit l'importance des développements (qui varient selon chaque manuel), une chose est sûre: si l'État est certes encore étudié en tant qu'institution administrative, il n'est pas — il n'est plus — au centre de la construction du droit administratif. On ne discute plus de sa nature, ni du sens même de l'expression d'État alors que celle-ci, comme on le verra, est loin d'être univoque (v. infra, II). Tout se passe comme si la théorie générale de l'État ou la théorie de l'État ne venait plus féconder la discipline qu'on appelle le droit administratif, y compris dans ce qu'on appelle le droit administratif général.
>
> Un phénomène de déréalisation du droit administratif. — Cette disparition de l'État n'est peut-être pas étrangère à la tendance à un certain irréalisme du droit administratif au sens d'une coupure de plus en plus forte de ce droit avec la réalité vivante de son environnement. En raison de son double tropisme contentieux et normatif (v. infra), il étudie de plus en plus les actes administratifs plutôt que l'activité juridique de l'administration, tout comme il étudie davantage le Conseil d'État que les administrations d'Etat. Ici, la domination de la conception formelle des fonctions de l'État par rapport à la conception matérielle a joué un rôle décisif.

(sauf dans l'expression Conseil d'État, et une autre fois pour les « États étrangers »). On y apprend que le droit administratif est constitué des « règles de droit public » qui régissent l'activité de l'administration et que les questions que se pose la doctrine en la matière sont celles de savoir comment définir ce droit (critère du service public ou de la puissance publique) et comment comprendre l'autonomie du droit administratif par rapport au droit commun. Certes, le lecteur un peu averti sait que nombre de concepts ici employés - l'administration, la puissance publique, le service public et même le Conseil d'État - ne sont que des manières indirectes de parler de l'État. Mais le lecteur non prévenu ne peut pas percevoir le fait qu'il y aurait une liaison de principe entre le droit administratif français et l'État, alors même que cette introduction est censée présenter le droit administratif dans toute son ampleur.

Le même constat pourrait être fait à propos des autres manuels contemporains et de la lecture de leurs introductions ou est discuté l'objet de la discipline. L'État ne figure pas dans la définition du droit administratif qui est tantôt qualifié de

« l'ensemble des règles du droit public français qui s'appliquent à l'activité administrative » (D. Truchet, Droit administratif. PUF, 2008, p. 28) - même si le droit public y est défini comme s'appliquant à l'État et à ses relations avec des tiers - tantôt comme « l'ensemble des règles spéciales qui régissent l'activité administrative » (P.-L. Frier, J. Petit, Précis de droit administratif, 5° éd., Montchrestien, 2008, n° 40, p. 30). Dans certains manuels, le mot même d'État ne figure même pas dans l'Index (D. Truchet, op. cit. : J.-L. Autin et C. Ribot, Droit administratif général, 5° éd., Litec, 2007). Le plus souvent, il est évoqué indirectement dans les développements inévitables sur la décentralisation ou la déconcentration, ou bien encore dans l'exposé des formes d'intervention de l'Etat. Il faudrait ici évidemment nuancer ce tableau car certains manuels évoquent explicitement la question de l'État, en s'interrogeant sur son rôle et sa légitimité (G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien, Droit administratif, 10° éd., A. Colin, 2010, p. 117-119) tandis que d'autres auteurs ont fait de l'État le thème privilégié de leurs recherches (J. Chevallier, L'Etat postmoderne, 3° éd., LGDJ, 2009). » (BEAUD, O., op. cit., p. 210 e 211).

> Quand on parcourt les manuels, on peut croire que tout se passerait de nos jours comme si derrière les questions de normes, de légalité, de hiérarchie des normes. d'enchevêtrement des normes – ah le fameux « dialogue des jues » entre Paris, Luxembourg et Strasbourg (...) – de services publics, ou de tant d'autres moyens de technique juridique, etc., le droit administratif pouvait se dispenser d'étudier l'État, acteur pourtant principal en contact avec les particuliers et les groupements.
> De même, au lieu de privilégier l'Etat, on accorde davantage d'attention aux acteurs individuels que sont les gouvernants, les fonctionnaires ou agents publics.[224]

Para O. Beaud, esse esquecimento do Estado pode ser explicado por um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, trata-se do resultado de um conjunto de construções doutrinárias, no âmbito do direito administrativo francês, nas quais foram feitas escolhas teóricas (notadamente nas obras clássicas dos juristas Gaston Jèze, Marcel Waline e Georges Vedel) que, ao assumirem a autonomia da função administrativa, levaram ao desaparecimento das reflexões sobre as funções do Estado.[225]

Mas, ainda segundo Beaud, há outros fatores para esse fenômeno. Na França, observa-se uma forma de produzir o direito administrativo profundamente pautada na jurisprudência administrativa e notadamente do Conselho de Estado, de modo que são essas decisões dos juízes administrativos que estabelecem os limites dentro dos quais o direito administrativo pode ser pensado e produzido.[226]

Há também um mascaramento do Estado por meio do vocabulário específico adotado[227] e, ainda, uma última hipótese enfatizada pelo jurista: o Estado deixou efetivamente de estar no centro do direito administrativo:

> Il y a une autre interprétation possible : si l'État n'est plus omniprésent dans la littérature de droit administratif contemporaine, c'est parce qu'il ne serait plus au cœur du droit administratif moderne. Autrement dit, pourquoi faudrait-il avoir la nostalgie de ce droit

[224] BEAUD, O., *op. cit.,* p. 212.
[225] Segundo Beaud, são exceções os juristas Charles Eisenmann e Francis Paul Benoit (O. Beaud, p. 229).
[226] Nesse sentido, ver também o artigo de Benoît Plessix, na obra Les Impensés.... Para ele, a doutrina do direito administrativo francês foi capturada pelos entendimentos e formas de pensar do juiz administrativo e mantem-se fiel ao direito positivo jurisprudencial (PLESSIX, Benoît. Les fins et les moyens. *In:* PIERRUCI, G. (Org.), *op. cit.*, p. 21- 42).
[227] BEAUD, *op. cit.,* 230-231.

> administratif stato-centré? Le droit évolue, le droit administratif aussi, et celui-ci s'est aussi bien ‹ européanisé › que‹ démocratisé.[228]

Não obstante as razões acima elencadas, é possível ainda supor uma outra hipótese, que se articula às demais, para a ausência de uma teoria do Estado a embasar e dialogar com o direito administrativo: trata-se da incorporação e naturalização ao longo do tempo, nas práticas dos juristas e especialistas que atuam no âmbito dos tribunais administrativos, de uma atitude (verdadeiro *habitus*, para fazer referência ao vocabulário de Bourdieu) de desinteresse por qualquer abordagem teórica e reflexiva que não seja aquela adotada na forma da dogmática jurídica, orientada a resolver problemas práticos e cotidianos – sejam eles grandes (como grandes contratos) ou pequenos (como atos administrativos relacionados ao dia a dia da administração pública).

Essas práticas desinteressadas das teorias, que se repetem e se transformam em regularidades, informam, por sua vez, os trabalhos doutrinários, que reforçam essa indiferença em relação ao Estado.

Adotar uma atitude de indiferença – tanto entre os juristas teóricos como práticos - não deixa de ser, ainda, uma garantia de que as rotinas continuem a acontecer nos termos de uma lógica que obedece a uma relação de forças e de dominação já estabelecida envolvendo os agentes do campo do direito administrativo.

Nesse sentido, é especialmente interessante a análise de B. Latour, cujos estudos sobre o funcionamento do Conselho de Estado francês, órgão máximo da jurisdição administrativa francesa, evidenciaram que as análises teóricas ancoradas na política e na sociedade são vistas como exóticas e, por essa razão, são desconsideradas nas rotinas daquele conselho, deixando de integrar o direito administrativo nele produzido e mobilizado para a realização de suas funções institucionais.

Para Latour, o desinteresse por uma visão mais teórica era tão extremo, especialmente considerando as intensas transformações pelas quais vem passando o Estado contemporâneo, que se tornou um importante dado do campo a compor a descrição do cenário do estudo.[229]

---

[228] *Ibid.*, p. 232.

[229] Veja-se na obra de Latour: “nunca, de fato, ele havia pesquisado uma instituição tão pouco preocupada em ser estudada, tão indiferente ao olhar externo. Enquanto os trobriandeses leem Malinowski desde o primário, os ilhéus do estreito de Torres comemoram todo ano a chegada dos primeiros missionários como "o dia das luzes" e os achuars guiam pela floresta os adeptos do turismo verde declamando os relatos de As lanças do crepúsculo, de Philippe Descola, o Conselho de Estado parece considerar todo estudo da ciência humana, da antropologia, do direito, da ciência administrativa e mesmo da doutrina jurídica com a mesma indiferença arrogante que os

Sobre isso, ele faz as seguintes críticas quanto à postura do Conselho e seus reflexos negativos para o direito administrativo:

> Enfim, não deveriam faltar preocupações a essa instituição tão prestigiosa: sabemos que a metade do trabalho do Conselho consiste no processamento do Contencioso, que muitos dizem que poderia ser tão bem-feito ou ainda melhor pelo judiciário: a lentidão dos procedimentos, a ausência até recentemente de liminar eficaz, a notória não aplicação das decisões, tudo isso poderia levantar dúvidas sobre a eficácia do direito administrativo. A outra metade de seu trabalho, dentro das Seções Administrativas, consiste em uma arrumação de textos que não parecem conselhos, e que, como dizia Kessler há mais de trinta anos, "oscila entre o exame da oportunidade geral e a reacomodação jurídica" – uma vez que o governo sempre pode ignorar as correções feitas.[230]
>
> (...)
>
> E ao passo que ela deveria devorar todas as proposições de estudos da ciência política, apenas se escuta nos corredores do Palais-Royal o barulho discreto dos carrinhos empurrados de sala em sala, pelos oficiais de justiça, transportando os pesados dossiês. Enquanto a justiça civil e penal passou por uma enorme transformação, o direito administrativo não parece refletir sobre seu futuro.[231]

Com base nas dinâmicas observadas no Conselho de Estado, Latour trouxe à tona, a partir de um olhar socioantropológico e uma abordagem interdisciplinar, um direito administrativo nada dinâmico. Sua descrição dos atos e procedimentos administrativos conferem até mesmo a imagem de um direito administrativo "prostrado" e "atrofiado".

Também identificou que o Estado que é "aconselhado" pelo Conselho de Estado ainda se parece "com aquele de Napoleão, de Clemenceau ou de De Gaulle, tanto quanto o de Constantin". Isso porque, segundo ele, o lugar em que as mudanças estão efetivamente

chimpanzés de Jane Godal consideram os artigos sobre primatologia! Há nisso algo de tão extremo que teve de ser transformado em dado do campo, em um aspecto do cenário a ser descrito: como uma instituição contemporânea, no coração do Estado, quando tudo treme à sua volta, pode permanecer tão pouco reflexiva? "De que serve", perguntava Régis Debray ao se demitir do Conselho de forma arrogante, "servir a alguma coisa que não serve mais?"" (LATOUR, B. *A fabricação do direito*. São Paulo: Ed. Unesp, 2019. p. 307).

[230] *Ibid.,* p. 307.

[231] *Ibid.,* p. 309.

ocorrendo não se encontra na dimensão nacional, mas sim na institucionalidade que governa e dirige a união europeia que pouco absorveu do modelo de administração francês.[232]

E ainda mais interessante entre as "descobertas" de Latour – e que em certa medida parece ir ao encontro das análises de Caillosse e Beaud - é a existência de um paradoxo: para estudar o Conselho de Estado foi necessário deixar de lado o próprio Estado.

Esse paradoxo causa ainda maior estranhamento se considerarmos, seguindo a argumentação de Latour, aos projetos da contemporaneidade relativos à continua busca pela universalização do direito e pela ampliação do império da lei:

> Como abordar, por exemplo, a questão da universalização do direito, se não sabemos, em nossos próprios termos, sob que forma o direito existe "entre nós"? Como querer impor em todo lugar o império da lei, o estado de direito, se não temos nenhuma ideia da verdadeira forma de existência de nosso próprio estado de direito?[233]

Por outro lado, apesar dessa caracterização do direito administrativo, Latour chama a atenção para o fato de que o "poder" do direito (e, portanto, do direito administrativo) encontra-se em tudo e em todos os lugares, por meio de conexões que ele identifica como "minúsculas", mas que são capazes de ligar todas as pessoas e todos os atos.

O direito, em sua visão, pode ser entendido como uma renda perfurada, de modo que sua trama, além de superficial, apresenta muitos vazios. E é preciso que seja assim para que ele possa tudo percorrer e para que possa dar coerência ao mundo. Em suma, o direito, segundo ele, oferece "scripts" para as interações humanas, embora não se reduza a eles. Existem outras formas e fontes de scripts, não necessariamente pertencentes aos domínios "do direito", que pautam e orientam (mas não determinam) os comportamentos.[234] Assim, não se pode dizer que o direito é uma técnica,[235] o que joga por terra todo o discurso do direito administrativo como uma técnica neutra para que a administração exerça suas funções.

Nesse quadro, ao adotarmos um ponto de vista crítico e externo ao direito, com base na teoria de Pierre Bourdieu, distinto do juridismo, é possível vislumbramos que o direito administrativo – aliás, o fenômeno jurídico como um todo, do qual ele é parte integrante – é permeado por questões políticas e sociais, ainda que estas permaneçam veladas sob a aparência

[232] *Ibid.,* p. 308.
[233] *Ibid.,* p. 303.
[234] *Ibid.,* p. 324-325; 339.
[235] *Ibid.,* p. 334.

de neutralidade e de uma suposta tecnicidade, ambas apoiadas em rotinas e procedimentos administrativos mornos, sem o "furor e o sangue do direito penal" ou a "retórica exagerada dos advogados", para usar mais uma vez as palavras de Latour.

Portanto, para compreender o direito administrativo e o modo de sua produção ao longo da história, assim como na atualidade, é fundamental compreender mais a fundo a sua relação intrínseca com o Estado de direito.

Isso requer examinar tanto o substrato ideológico e as estruturas objetivas que ele produz, como as condições e variáveis presentes na ordem da realidade que, nos termos de Bourdieu, permitiram a formação de uma crença coletiva e organizada em torno da figura do Estado e que permitiram ao direito administrativo, nas palavras de Caillosse, confundir-se e tornar-se o próprio discurso desse Estado.

Capítulo 3. Elementos subjacentes à construção do campo do direito administrativo

> Se a economia do mundo do século XIX foi formada principalmente sob a influência da Revolução Industrial britânica, sua política e ideologia foram formadas fundamentalmente pela Revolução Francesa.[236]

> Antes de 1914, não há relações bilaterais independentes da Europa. Tudo parte da Europa, tudo volta para ela. Ela é o centro, o polo. Dela se diz que era o relógio do mundo, e essa expressão deve ser tomada ao pé da letra, pois os meridianos são contados e numerados em função da Europa: é em relação a eles que o mundo é dividido e que são divididas as coordenadas de todos os pontos do globo. (...) Pode-se resumir esse aspecto com uma fórmula: o mundo frequentou a escola da Europa. (...) Essa ausência de reciprocidade alterou as relações entre a Europa e os outros continentes, com a

[236] HOBSBAWM, E. J. *A era das revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 83.

> Europa considerando a sua a única civilização, impondo com tanta inconsciência quanto desinteresse seus modos de vida e de pensar, suas estruturas de governo e de administração.[237]

A emergência do direito administrativo ocorreu de modo entrelaçado ao Estado de direito. Entretanto, o Estado não existe concretamente na ordem das "coisas". Tampouco é possível identificar o exato momento do seu surgimento nos moldes do projeto da modernidade.

Veja-se: de que modo podermos identificar um prédio e suas paredes, portas, janelas e móveis com o Estado? E seria possível afirmar que a gênese do Estado ocorreu, por exemplo, no século XVI, época em que o termo *Estado* começou a ser usado com as características da modernidade? Ou seria mais correto afirmar que o surgimento ocorreu com as revoluções liberais dos séculos XVII?

Essas perguntas são o ponto de partida para adotarmos o pressuposto de que o Estado é, em grande medida, uma abstração teórica. Adotando como referência a obra de Bourdieu, entendemos que a construção do Estado é uma "invenção mental", com base em crenças socialmente compartilhadas, para a qual concorreram de modo importante os juristas.[238]

Por outro lado, não se trata de uma invenção ou ficção sem limites: o Estado é também uma instância que constitui o mundo social segundo certas estruturas e a partir de certos eventos da ordem da realidade.[239]

Assim, a construção do Estado de direito foi apenas possível em razões da presença de certas condições teóricas e práticas: foram necessários eventos da ordem da realidade, notadamente as revoluções americana e francesa do século XVIII, para que as construções teóricas em circulação sobre as limitações do poder, as funções do Estado e as garantidas dos direitos individuais, ancoradas em certos arranjos ideológicos, ganhassem corpo e passassem a ter operatividade na construção do mundo social.

3.1. As revoluções como acontecimentos históricos da ordem da realidade social e política

No final do século XVIII, o mundo ocidental assistiu às revoluções liberais – notadamente a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (entre 1789 e 1799) – que

[237] RÉMOND, R. *Introdução à história de nosso tempo*. São Paulo: Cultrix, 1976. p. 201-205.
[238] BOURDIEU, P. *Sobre o Estado.* São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 274.
[239] BOURDIEU, *op. cit.*, p. 274 e p. 249.

representaram a luta contra as monarquias absolutistas, a ascensão da burguesia ao poder político e a emergência da ideia de *nação*. Além do liberalismo, a França e os Estado Unidos seriam também centros irradiadores dos ideais democráticos, inclusive para a América do Sul. Essas revoluções resultariam em monarquias constitucionais e regimes republicanos.

A Revolução Americana caracterizou-se pelo rompimento das relações entre as Treze Colônias e a Inglaterra, levando os Estados Unidos a se tornarem uma nação independente e livre da política colonial. Foi também um conflito entre os próprios americanos para decidir quem governaria o país em formação, se os "homens novos" (em muitos casos indivíduos humildes que encontravam espaço no âmbito dos poderes locais e dos estados) ou as elites atuantes junto ao governo central.

Em 1787, na assembleia conhecida como Convenção da Filadélfia, foi promulgada a Constituição norte-americana, ratificada pelas treze colônias dois anos depois. O texto aprovado fortaleceu a ideia de governo central em detrimento do projeto inicial, que defendia a soberania dos estados, e estabeleceu um sistema republicano e federalista.[240]

Do ponto de vista teórico, a Revolução Americana e a discussão em torno da Constituição de 1787 e da viabilidade de um governo popular representou uma inflexão na filosofia política do período, para a qual as grandes monarquias eram "a forma de governo mais adequada ao espírito dos tempos".[241]

[240] Na apresentação da obra *Os artigos federalistas*, Isaac Kramnick apresenta a seguinte leitura sobre a revolução norte-americana e a posterior promulgação do texto constitucional: "Para compreender a aspereza da grande discussão nacional, é necessário ver a formulação da Constituição não como um evento isolado, mas como o último ato do drama que foi a Revolução Americana, iniciada quase vinte anos antes, com a Lei do Selo e a série de outros impostos e regulações alfandegárias lançados pelo Parlamento britânico sobre as colônias, que levaram à Declaração de Independência em 1776. A Revolução não foi simplesmente um conflito entre americanos e ingleses. Foi também uma luta entre americanos, para decidir quem governaria internamente. Esse traço particular da Revolução se intensificou, de fato, com a conquista de um governo interno em 1776 e com sua consolidação no campo de batalha em 1781. Para muitos americanos em meados da década de 1770, a independência era o único significado da Revolução. Para muitos outros, contudo, ela envolvia isso e mais: o repúdio, numa América independente, das formas coloniais tradicionais de governo e, mais significativamente, o repúdio às elites tradicionais que tinham dominado a vida política e social na América colonial. Foi esta última perspectiva, um ideal igualitário e mais democrático, que tendeu a dominar após 1776, durante o período da primeira Constituição americana, os Artigos da Confederação. Após 1776, de fato, homens novos, bastante humildes em muitos casos, chegaram ao poder na América. Como veremos, a criação da Constituição foi em grande parte uma reação ao poder desses homens novos e aos programas igualitários que desenvolveram em seus principais pontos de apoio, os legislativos estaduais. Foi também uma resposta ao sentimento de que os Artigos da Confederação, centrados nos Estados, propiciavam uma crise anárquica. Ao deslocar o poder dos Estados, onde os homens novos dominavam, para um governo central, a Constituição inverteu o veredito de 1776 sobre quem governaria a América. Num certo sentido, portanto, 1787 e a Constituição representam o triunfo de uma interpretação da Revolução Americana sobre outra, esta última encarnada no espírito de 1776, tal como sacralizado nos Artigos da Confederação". KRAMNICK, I. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. p. 5-6.

[241] WEFFORT, F. C. (Org.) *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 247.

O processo de independência das colônias inglesas trouxe uma inversão dos postulados segundo os quais governos populares só seriam viáveis nos moldes da antiguidade, com base em cidadãos virtuosos e territórios pequenos. Ao contrário, passou-se a defender que territórios amplos e formados de modo heterogêneo não seriam apenas compatíveis, mas benéficos aos governos populares modernos.[242]

Houve, segundo o filósofo Fernando Papaterra Limongi, o surgimento de uma "teorização eminentemente moderna" sobre os governos populares, bem como uma aproximação entre a filosofia política com o pensamento liberal e constitucional.[243]

Mesmo diante desse processo – que transformou o exercício do poder político com princípios como a separação de poderes e a garantia dos direitos individuais (igualdade, liberdade e propriedade); forneceu um modelo de constitucionalismo; e inspirou outros movimentos e revoluções tanto na Europa como na América Latina – os Estados Unidos ainda permaneceriam uma sociedade escravista por mais um século, criando um grande paradoxo na história norte-americana.[244]

Por sua vez, a Revolução Francesa representou a ruptura com a monarquia absolutista na França. Segundo o historiador Modesto Florenzano, a monarquia francesa representava um verdadeiro paradigma de poder absoluto daquele período em razão da presença de certos "ingredientes essenciais", tais como a autonomia financeira ilimitada, decorrente do amplo poder de tributação e venda de cargos; um poderoso exército permanente; uma burocracia bastante complexa e enraizada na estrutura política, que inclusive deu origem a uma classe social distinta (a nobreza de toga); e, por fim, uma Igreja nacional. [245]

Embora não fosse exatamente uma potência como a Grã-Bretanha, a França, que conforme descreve o historiador Eric Hobsbawm em sua obra *A era das revoluções*, era a mais poderosa, típica, velha e aristocrática das monarquias da Europa, foi incapaz de realizar reformas nas estruturas que caracterizavam algumas "monarquias esclarecidas".[246] Isso explica

[242] Veja-se nesse sentido a obra *Os artigos federalistas*, publicada em 1788 e ainda hoje um clássico da ciência política.
[243] LIMONGI, F. P. *In:* WEFFORT, *op. cit.,* p. 247-249.
[244] "A abolição da escravidão nos Estados Unidos foi decretada em 1º de janeiro de 1863 com a Lei de Emancipação dos Escravos e foi reafirmada com a promulgação da 13ª Emenda Constitucional em 1865, após o fim da guerra." HOBSBAWM, *op. cit.,* p. 86.
[245] FLORENZANO, M. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. *Lua Nova,* n. 71, p. 32, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/LypXK3NPB5PXvG3CvBvbLvn/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: maio 2024.
[246] Sobre as reformas nos países de despotismo esclarecido, Hobsbawm explica que: "Na França elas fracassaram mais rapidamente do que em outras partes, pois a resistência dos interesses estabelecidos era mais efetiva. Mas os resultados deste fracasso foram mais catastróficos para a monarquia; e as forças da mudança burguesa eram fortes

em larga medida as novas forças e os conflitos que levaram à revolução que, na visão do historiador Carlos Guilherme Mota, resultou em uma "mudança de escala histórica".[247] Foi a grande revolução de seu tempo.

A burguesia francesa, impulsionada pelas massas populares e camponesas e pela crise socioeconômica, rompeu com a sociedade de ordens do Antigo Regime[248] e restringiu de forma radical os privilégios da aristocracia (notadamente a "hierarquia psicossocial das honras", nas palavras do historiador Michel Vovelle)[249] que monopolizava o aparelho governativo da monarquia[250], buscando instituir uma sociedade de classes com base na liberdade e na propriedade. Destaque-se que, embora conceituada como uma revolução burguesa, ela teve uma forte sustentação popular, sem a qual não teria conseguido triunfar.[251]

A montagem de um novo sistema político na França não decorreu de um acordo amigável entre os diferentes grupos revolucionários, mas, ao contrário, revelou tensões cada vez mais graves.[252] Por essa razão, o processo revolucionário na França envolveu diversas fases em que os grupos se alternavam no poder. Inicialmente, estabeleceu-se uma monarquia

demais para cair na inatividade. Elas simplesmente transferiram suas esperanças de uma monarquia esclarecida para o povo ou a 'nação'". HOBSBAWM, *op. cit.,* p. 87.

[247] MOTA, C. G. *A Revolução Francesa: 1789-1799*. São Paulo: Ática, 1989. p. 127.

[248] Conforme esclarece o historiador Carlos Guilherme Mota (*Ibid*., p. 26): "Com efeito, do ponto de vista jurídico-político, a sociedade francesa do Antigo Regime estava dividida em ordens, ou Estados: Clero, Nobreza e Terceiro Estado. Tais ordens, cuja origem remonta à Idade Média, não coincidiam com as classes sociais, pois no interior de cada ordem conflitavam grupos antagônicos. As contradições eram imensas: por exemplo, os camponeses, submetidos a tributos arbitrários, eram, por vezes, proprietários da terra em que trabalhavam. Nas cidades, artesãos e pequenos comerciantes engrossavam as classes populares, e o crescimento da burguesia aumentava com a produção industrial estimulada pelo comércio marítimo. E todos inchavam o Terceiro Estado. A divisão jurídica não dava conta dos antagonismos dos diversos projetos econômico-sociais e políticos no interior de cada ordem ou Estado. E as crises econômicas aprofundavam os conflitos entre a sociedade em ebulição e o Estado centralista absolutista". Por sua vez, o historiador Michel Vovelle (*Breve história da Revolução Francesa*. 1. ed. Lisboa: Presença, 1986. p. 11) destaca que "depois do feudalismo e da estrutura de ordens da sociedade, o absolutismo é a terceira componente do periclitante equilíbrio do Ancien Régime. É certo que absolutismo e sociedade de ordens não coincidem exatamente, já que a Revolução propriamente dita teve como prelúdio a fronda dos privilegiados contra o absolutismo régio: mas a figura do rei omnipotente, personificação da lei para seus súditos, constitui a melhor garantia de uma ordem social que assegura o poder privilegiados."

[249] Segundo VOVELLE, uma das correntes interpretativas da Revolução Francesa entendia que a hierarquia existente na França daquele período não era pura ilusão, havendo, de fato, uma sociedade de ordens (clero, nobreza e representantes do Terceiro Estado). Nesse sentido: "esta hierarquia não é pura ilusão, o estatuto dos 'privilegiados' é muito particular: clero e nobreza gozam de privilégios fiscais que os isentam quase completamente dos impostos régios, bem como de privilégios honoríficos e de acesso aos cargos, de que é um exemplo a rigorosa exclusão do Terceiro Estado dos graus militares superiores no final do *Ancien Régime.* Falou-se do 'mar de desprezo' dos privilegiados relativamente aos plebeus e certamente não faltam os exemplos concretos que explicam o termo 'marginal social' aplicado aos burgueses franceses do final do Ancien Régime. Esta hierarquia psicossocial das 'honras' torna-se tanto mais arrogante quanto está em flagrante contraste com as realidades sociais e quanto, por detrás das ficções da sociedade de ordens, se perfila já a realidade dos conflitos de classe" (VOVELLE, *op. cit*., p. 11).

[250] *Ibid.*, p. 12-13.

[251] *Ibid.*, p. 61.

[252] As conquistas, como a abolição do feudalismo, foram fruto da pressão revolucionária das massas. *Ibid.*, p. 19.

constitucional, mas, após um período de radicalização, o republicanismo centralizado (e não o modelo descentralizado como ocorreu nos Estados Unidos) foi o regime político adotado na França.

Nesse sentido, o historiador Carlos Guilherme Mota afirma que "nesse processo, houve várias Revoluções dentro da Revolução", sendo os verdadeiros beneficiados, afinal, as classes superiores - e mais especificamente os "donos de terra, os advogados e os chicaneiros", nas palavras do político e jornalista Jean-Paul Marat, um dos líderes da revolução.[253]

De fato, a despeito da participação popular e da difusão da ideia de representação do povo, a burguesia foi a grande vencedora da Revolução Francesa, uma vez que derrubou os privilégios aristocráticos, substituindo-os pela propriedade privada e pela garantia dos direitos individuais, os quais foram reconhecidos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, mas não necessariamente incorporando instrumentos em prol de uma verdadeira democracia representativa e da igualdade de condições sociais.

O historiador Eric Hobsbawm, em sua obra *A era das revoluções*, faz a seguinte análise:

> Mais especificamente, as exigências do burguês foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. (...) A declaração afirmava (como contrário à hierarquia nobre ou absolutismo) que "todos os cidadãos têm o direito de colaborar na elaboração das leis"; mas "pessoalmente ou através de seus representantes". E a assembleia representativa que ela vislumbrava como órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembleia democraticamente eleita, nem o regime nela implícito pretendia eliminar os reis. Uma monarquia constitucional baseada em uma oligarquia possuidora de terras era mais adequada à maioria dos liberais burgueses do que a república democrática que poderia ter parecido uma expressão mais lógica de suas aspirações teóricas, embora alguns também advogassem esta causa. Mas, no geral, o burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789-1848) não era um democrata, mas um devoto do constitucionalismo, um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários.[254]

[253] MARAT, J-P. *apud* MOTA, *op. cit*., p. 206.
[254] HOBSBAWM, *op. cit*., p. 91.

Assim, é possível afirmar que a Revolução Francesa foi um dos principais fenômenos da modernidade e com consequências bastante profundas para as sociedades contemporâneas. Essa é a visão de Hobsbawm, considerando que i) ocorreu no Estado mais populoso e poderoso da Europa no período; ii) se tratou de uma revolução social de massa, sendo a mais radical entre os demais movimentos correlatos; e iii) foi a única ecumênica.

Foi também, ao lado da Revolução Americana, um dos marcos do nascimento do Estado-nação, considerado como uma sociedade político-territorial soberana. Norbert Elias, em seu artigo dedicado à temática da formação de Estados e construção de nações, explica que o Estado-nação surgiu como uma forma nova e específica de integração da sociedade, e que se distingue dos Estados dinásticos, nos quais o poder é distribuído irregularmente entre as elites governantes e a população. Nele, alterou-se de modo substantivo a natureza da estratificação social, ainda que de forma mais lenta, gradual e complexa do que é normalmente retratado.[255]

A Revolução Francesa tornou-se, em síntese, uma referência para os demais movimentos revolucionários que ocorreram posteriormente.[256] Deve-se ressaltar que o processo de transição das sociedades feudais e do absolutismo para o Estado moderno (com base nesse

[255] Eis a esclarecedora análise de Elias sobre as mudanças na estratificação daquele período: "Geralmente, a alteração na estratificação é concebida como uma passagem da divisão entre clero, nobreza e povo, cada qual com prerrogativas e limitações legalmente estabelecidas, para uma figuração baseada em classes cujos membros são iguais perante a lei e desiguais apenas social e economicamente. Essa transição, tal qual o processo geral de construção de nações, foi muito mais gradual do que se considera habitualmente. Os grupos privilegiados de nobres proprietários de terras, apoiados em um domínio fortemente monopolista das posições de comando das forças militares, da diplomacia, dos serviços públicos e dos negócios estrangeiros, continuaram a se distinguir, na maioria dos países europeus, como um estrato social poderoso e sui generis, como a classe alta até a Primeira Guerra mundial, apesar do poder crescente de frações das classes médias. A equação de poder mudou lentamente no século XIX, mas a aristocracia europeia e os segmentos a ela associados, internamente vinculados e diferençados do restante da sociedade por uma tradição específica, uma cultura própria, preservaram até 1918 - e em alguns países, sobretudo na Inglaterra, mesmo depois - não apenas seu status, mas também um acesso especial a posições elevadas, o que lhes assegurou pelo menos uma parcela de seu antigo excedente de poder. É útil ter em mente o relevante papel que certos setores representativos das classes altas tradicionais continuaram a desempenhar nos assuntos das sociedades europeias pelo menos até a Primeira Guerra Mundial, se quisermos entender a transformação gradativa dos estados dinásticos em Estados-nação. Sob a influência de Marx, e talvez distorça ligeiramente seu modelo de desenvolvimento das sociedades europeias, muitos adotam hoje uma imagem demasiado simplificada da mudança na estratificação social na Europa, alteração sumamente importante no processo que levou à fundação dos Estados-nação. De acordo com essa imagem, a Revolução Francesa representa um corte absoluto entre uma ordem cuja 'classe governante' era formada pelo que Marx chamou de "classe feudal" de príncipes, aristocratas ligados à terra e segmentos a eles relacionados, e um arranjo social em que a burguesia rompeu com o poder daqueles segmentos e tomou seu lugar como grupo governante. Na verdade, casas reais e aristocracias agrárias de um ou outro tipo continuaram a desempenhar um papel decisivo, como focos específicos de poder, na maioria das sociedades europeias depois da Revolução Francesa. Durante a maior parte do século XIX, o conflito entre trabalhadores e capitalistas não correspondia ao principal eixo de tensão social na Europa. Havia, em vez disso, uma disputa permanente entre três vértices: a aristocracia rural associada às elites de corte, a classe média industrial ascendente e, atrás dela, a emergente classe operária" (grifos nossos). ELIAS, N. "Processos de formação de Estados e construção de nações." *In:* ELIAS, N. *Escritos e ensaios 1*: *Estado, processo e opinião pública.* (Org.) Frederico Neiburg; Leopoldo Waizbort. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p.160-161.

[256] *Ibid.*, p. 85-86.

novo modelo de organização política para a formação de Estados nacionais) não foi algo isolado e restrito à França.

Esse processo já havia se iniciado pelo menos um século antes com a Revolução Inglesa, que buscou limitar o absolutismo na Inglaterra por meio da formação de uma monarquia parlamentarista e criou as condições para o desenvolvimento de uma sociedade de tipo capitalista.

A esse processo de transição se somaria posteriormente uma revolução de outra natureza: a Revolução Industrial, que teve início em fins do século XVIII[257] e que foi fundamental para a formação do Estado moderno liberal e, mais especificamente, para a própria consolidação do Estado-nação.[258]

Embora haja razoável consenso de que as revoluções significaram mudanças e rupturas nas sociedades nas quais ocorreram, dando lugar aos Estados nacionais e acesso ao poder político a novos grupos sociais, há outras possíveis leituras sobre os sentidos desses acontecimentos históricos.

[257] Ressalte-se que nem sempre é possível estipular com exatidão o início e o fim de uma revolução, como fica evidente com a Revolução Industrial. Segundo Hobsbawm: "(...) O próprio nome de Revolução Industrial reflete seu impacto relativamente tardio sobre a Europa. A coisa existia na Inglaterra antes do termo. Os socialistas ingleses e franceses – eles próprios um grupo sem antecessores – só o inventaram por volta da década de 1820, provavelmente por analogia com a revolução política na França. Ainda assim, seria de bom alvitre considerá-la primeiro por duas razões. Primeiro, porque de fato ela 'explodiu' – usando a expressão como um axioma – antes que a Bastilha fosse assaltada; e, segundo, porque sem ela não podemos entender o vulcão impessoal da história sobre o qual nasceram os homens e acontecimentos mais importantes de nosso período e a complexidade desigual de seu ritmo. O que significa a frase 'a revolução industrial explodiu'? Significa que há certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços". E sobre a inexistência de início ou fim definidos para esse processo, o historiador complementa: "(...) de fato, a revolução industrial não foi um episódio com um princípio em um fim. (...) Mas a revolução mesma, o 'ponto de partida', pode provavelmente ser situada, com precisão possível em tais assuntos, em certa altura dentro dos 20 anos que vão de 1780 a 1800: contemporânea da Revolução Francesa, embora um pouco anterior a ela". HOBSBAWM, *op. cit*., p. 51-52.

[258] Segundo Bresser Pereira, "o Estado moderno nasce no norte da Itália, no século XIV, com as cidades-Estado governadas como repúblicas, quando começa a revolução capitalista. Os Estados-nação nascerão mais tarde, na França e na Inglaterra, em torno das monarquias absolutas, que se constituem na Europa depois da revolução comercial, da emergência de uma burguesia associada ao monarca absoluto, e das lutas fratricidas que se sucederam à Reforma. Os tratados de Vestfália são geralmente identificados com o momento do surgimento do Estado-nação". (...) Já o Estado é uma instituição que surge com os impérios antigos, passa por uma transição quando se formam as primeiras cidades-Estado na Itália no final da Idade Média, e se torna moderno no momento em que o Estado-nação substitui o império antigo. O Estado moderno é, portanto, o resultado da formação dos Estados-nação e da Revolução Industrial". BRESSER-PEREIRA, L. C. "Estado, Estado-nação e formas de intermediação política". *Lua Nova* [online]. 2017, p. 155-187. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67350696006. Acesso em: maio 2024.

Edmund Burke,[259] em seu livro *Reflexões sobre a revolução na França*, de 1790, entendia que a Revolução Francesa não simbolizava apenas uma mudança radical da sociedade, mas também sua degradação, com a destruição das instituições políticas e das tradições do Antigo Regime. Reconhecido como um dos principais fundadores do conservadorismo clássico, Burke era também um reformador, desde que as reformas não resultassem em mudanças bruscas e sem a observância de ritos e processos, razão pela qual sua crítica voltava-se ao método revolucionário como instrumento de transformações político-institucionais.

Deve-se também destacar a análise de Alexis de Tocqueville sobre a Revolução Francesa em sua obra *L'Ancien Régime et la Révolution*,[260] de 1856, em que, diversamente de Burke, ele defende não ter havido necessariamente uma ruptura radical com o passado, mas sim um sentido de continuidade. De fato, reconstruindo a realidade sociopolítica da França do período revolucionário, Tocqueville identifica dois momentos distintos na revolução, um primeiro momento mais radical em que os franceses buscaram abolir o passado, e um segundo momento de retomada de algumas instituições e tradições:

> A mesure que j'avançais dans cette étude, je m'étonnais en revoyant à tous moments dans la France de ce temps beaucoup de traits qui frappent dans celle de nos jours. J'y retrouvais une foule de sentiments que j'avais crus nés de la Révolution, une foule d'idées que j'avais pensé jusque-là ne venir que d'elle, mille habitudes qu'elle passe pour nous avoir seule données; j'y rencontrais partout les racines de la société actuelle profondément implantées dans ce vieux sol. (...) Là je trouvais non seulement la raison de ce qu'elle allait faire dans son premier effort, mais plus encore peut-être l'annonce de ce qu'elle devait fonder a la longue; car la Révolution a eu deux phases bien distinctes: la première pendant laquelle les Français semblent vouloir tout abolir dans le passé; la seconde ou ils vont y reprendre une partie de ce qu'ils y avaient laissé. Il y a un grand nombre de lois et d'habitudes politiques de l'ancien régime que disparaissent ainsi tout a coup en 1789 et qui se remontrent quelques années après, comme certains fleuves senconfent dans la terre pour reparaître un peu plus loin, faisant voir les mêmes eaux à de nouveaux rivages.[261]

[259] BURKE, E. *apud* KINZO, Maria D'Alva G. "Burke: a continuidade contra a ruptura." *In*: WEFFORT, *op. cit.*, p. 15-23.
[260] TOCQUEVILLE, A. de. *L'Ancien Régime et la Révolution.* Paris: Flammarion, 1988.
[261] TOCQUEVILLE, *op. cit*., p. 90.

Foi nessa segunda fase, na qual houve uma retomada de instituições e práticas do período anterior e garantiu-se a manutenção do "velho edifício administrativo" da monarquia, que a Revolução de 1789, segundo Tocqueville, teria completado a obra de centralização iniciada com o Antigo Regime, havendo somente uma substituição de atores sociais em posições de poder. Nesse sentido, registre-se sua análise:

> Mais comment ces institutions de date nouvelle avaient-elles pu se fonder en France au milieu des débris de la société féodale? Ce fut une œuvre de patience, d'adresse et de longueur de temps, plus que de force et de plein pouvoir. Au moment où la Révolution survint, on n'avait encore presque rien détruit du vieil édifice administratif de la France; on en avait, pour ainsi dire, bâti un autre en sous-oeuvre. (...) Si l'on me demande comment cette portion de l'ancien régime a pu être ainsi transportée tout d'une pièce dans la société nouvelle et s'y incorporer, je répondrai que, si la centralisation n'a point péri dans la Révolution, c'est qu'elle était elle même le commencement de cette révolution et son signe; et j'ajouterai que, quand un peuple a détruit dans son sein l'aristocratie, il court vers la centralisation comme de lui-même. Il faut alors bien moins d'efforts pour le précipiter sur cette pente que pour l'y retenir. Dans son sein tous les pouvoirs tendent naturellement vers l'unité, et ce n'est qu'avec beaucoup d'art qu'on peut parvenir à les tenir divisés. La révolution démocratique, qui a détruit tant d'institutions de l'ancien régime, devait donc consolider celle-ci, et la centralisation trouvait si naturellement sa place dans la société que cette révolution avait formée qu'on a pu aisément la prendre pour une de ses œuvres.[262]

Embora com visões bastante distintas, ambos os pensadores políticos – Burke e Tocqueville – apresentam uma disposição comum em valorizar a prudência e a manutenção de certos costumes e hábitos do passado, sendo assim identificados com linhagens conservadoras do pensamento político formulado em torno do Estado moderno. Para eles, a tradição funcionava como estrutura de legitimação do poder.[263] De fato, conforme explica o historiador

[262] *Ibid.*, p. 151-154.

[263] Sobre essa diversidade de interpretações a respeito das revoluções, é bastante esclarecedora a análise do historiador Modesto Florenzano, notadamente em relação às revoluções inglesa e francesa, em seu artigo "Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente". Após retomar sucintamente as fases da revolução inglesa, ele afirma que: "Por outro lado, todo esse processo histórico inglês, que culmina na criação de uma monarquia limitada ou constitucional, se explicado à maneira tocquevilliana, implicaria sustentar que, assim como na França, a Revolução de 1789 completou a obra de centralização do poder iniciada pelo Antigo Regime, marcando, pois, não uma ruptura, mas uma continuidade com o passado; também na Inglaterra as duas revoluções do século XVII representaram uma continuidade, ao completarem a obra do *self-government* iniciada,

do direito, António Hespanha, no Antigo Regime prevalecia uma "matriz cultural tradicionalista", segundo a qual "o que era antigo era bom".[264]

Como se sabe, Burke era um defensor de reformas conciliatórias, argumentando que a igualdade era uma ficção construída pela Revolução Francesa e que a verdadeira liberdade não residia em ideias abstratas (a liberdade ou a igualdade), mas sim na permanência da ordem e das instituições.[265]

Já Tocqueville – que não era um defensor do Antigo Regime, mas da liberdade "regular e moderada" – acreditava na moderação das reformas e no respeito às leis e aos costumes como meio para a construção de democracias livres. Como defensor da liberdade, que figurou tanto nos grupos dos democratas quanto dos conservadores, também foi um crítico da influência exercida pelas "teorias abstratas" nos desdobramentos radicais da Revolução Francesa: acreditava apenas na igualdade que se realiza na liberdade e não naquela que leva à opressão e à servidão. Posteriormente, seria um crítico do crescimento da estrutura estatal, afirmando que esta representava um perigo à liberdade.[266]

É interessante notar que os dois pensadores, ambos indivíduos que também desempenharam funções políticas práticas, não formularam (ou não tiveram a intenção de formular) grandes teorias explicativas da sociedade.

As obras de Tocqueville correspondem mais a uma tentativa de explicar realidades sociopolíticas – ainda que fazendo referências e críticas a outros pensadores e suas teorias, como Rousseau – do que à elaboração de teorias abstratas sobre o Estado moderno (embora ele tenha acabado por desenvolver uma teoria do processo democrático). Da mesma forma, Burke se ocupava de questões políticas concretas, em pronunciamentos e ensaios.[267]

Essa aparente contradição entre as interpretações sobre os sentidos da revolução (ruptura/continuidade) é bastante reveladora das diferentes forças sociais e das diferentes dimensões contidas no processo histórico de formação do Estado-nação.

---

paradoxalmente, insista-se, por Henrique VIII. Contudo, também é possível sustentar, contra a interpretação de Tocqueville, e a favor da interpretação que dá ênfase à ruptura revolucionária, que, assim como na França, foi a Revolução de 1789 que criou e assegurou a liberdade e os direitos de todos os franceses, a mesma coisa aconteceu na Inglaterra, graças às duas revoluções, a de 1640 e a de 1688. E não graças a uma suposta continuidade progressiva e milagrosa de uma antiga constituição, como insistem em nos fazer crer os conservadores de ontem e de hoje". FLORENZANO, *op. cit*., p. 34.

[264] *Ibid.*, p. 17.

[265] KINZO, Maria Dalva G. "Burke: a continuidade contra a ruptura." *In*: WEFFORT, *op. cit.*, p. 15-23.

[266] CARDOSO, Felipe Gava. "Notas sobre Tocqueville: conservadorismo e método". *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v. 3, n. 1, p. 155-182, 2015.

[267] KINZO, Maria Dalva G. *In*: WEFFORT, *op. cit,* p. 15-23

Talvez o mais correto seja pensar em uma relação dialética entre essas interpretações e as ideias que elas mobilizam, o que possibilita debatê-las com mais clareza e densidade em sucessivas contraposições e reaproximações em torno do sentido dos movimentos revolucionários e de mudanças de regimes políticos.

Assim, pode-se observar que, mesmo havendo a permanência de estruturas e práticas administrativas pretéritas – o aparato administrativo, o exército, a magistratura, o clero existentes sob a monarquia absoluta seguiram existindo no período subsequente[268] –, houve uma transformação nas formas políticas de organização da sociedade em que o Estado, sendo identificado como uma ordem jurídica soberana, ganhou centralidade em detrimento de outras ordens e se tornou moderno, territorial, soberano, representativo, nacional e constitucional.[269]

Segundo Dalmo de Abreu Dallari, as principais notas características do Estado moderno então emergente poderiam ser assim sintetizadas: território, povo, soberania e finalidade. Cumpre destacar que para o jurista, a noção de ordem jurídica está implícita nesse conjunto de elementos definidores de Estado, uma vez que todas as sociedades são ordens jurídicas. Para ele, esses elementos são fundamentais porque consideram as peculiaridades presentes na realidade social.[270]

3.2. As revoluções como expressão das transformações na ordem simbólica

As transformações não corresponderam somente a mudanças na dimensão político-institucional (ainda que estas também tenham de fato ocorrido), mas traduziram sobretudo um novo imaginário político e a produção de novas práticas e representações sociais no campo simbólico.

Não é por outra razão que Chevallier destaca que o "real" e a "representação" estão imbricados no processo de construção do Estado nesse período.[271] Mais especificamente:

> Au coeur du phénomène étatique, il y a un ensemble de *représentations* que s'articulent de manière cohérente, en formant une constellation, un système symbolique, dont tous les éléments se tiennent et s'emboîtent ; cette armature symbolique est ce qui fait exister

[268] ANDERSON, Perry. *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. São Paulo: Unesp, 2013.
[269] Ressalte-se que esses conceitos que caracterizam o Estado moderno são adotados com os sentidos a eles atribuídos a partir do período a que denominamos modernidade.
[270] DALLARI. D. de A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 72.
[271] CHEVALLIER, J. *L'État*. Paris: Dalloz, 1999. p. 11.

> l'État, le fait tenir debout, le crée comme entité collective ; elle remplit donc une fonction "instituante" , en produisant les croyances nécessaires. Ce système symbolique sans lequel, comme l'a bien montré L. Duguit, l'État n'est plus qu'une "coquille vide", va au-delà de la simple construction de la figure emblématique de l'État : l'entité étatique une fois forgée, il s'agit de lui donner une substance, de lui conférer des attributs ; c'est donc une véritable *constitution symbolique* de l'État qui se dessine à travers un jeu réglé de représentations. Coulées dans le moule du droit, par le processus de juridicisation, ces représentations en tirent une puissance normative qui garantit leur reproduction.[272]

Fernand Braudel, em sua obra clássica *Gramática das civilizações*,[273] desenvolve a tese de que as civilizações são mentalidades coletivas, ou seja, em cada época é possível observar que prevalecem certas representações do mundo na sociedade, as quais também traduzem escolhas e recusas, o que pode ou não permanecer. Essas mentalidades são "prisões de longa duração" dado que envolvem escolhas herdadas ou recusas feitas de modo imperceptível, tanto em razão do seu tempo lento quanto por se tratar de decisões inconscientes. O que permanece são as grandes estruturas das civilizações. Veja-se:

> Em cada época, certa representação do mundo e das coisas, uma mentalidade coletiva dominante anima, penetra a massa inteira da sociedade. Essa mentalidade que dita as atitudes, orienta as opções, arraiga os preconceitos, inclina os movimentos de uma sociedade, é eminentemente um fato de civilização. Muito mais ainda que os acidentes ou as circunstâncias históricas e sociais de uma época, ela é o fruto de heranças remotas, de crenças, medos, inquietações antigas, não raro quase inconscientes, na verdade o fruto de uma imensa contaminação cujos germes se perdem no passado e se transmitem através de gerações e gerações de homens. As reações de uma sociedade aos acontecimentos da hora, às pressões que eles exercem, às decisões que exigem dela, obedecem menos à lógica, ou mesmo ao interesse egoísta, do que a esse mandamento não formulado, frequentemente informulável e que brota do inconsciente coletivo.
>
> Esses valores fundamentais, essas estruturas psicológicas, são seguramente o que as civilizações têm de menos comunicável em relação umas às outras, o que as isola e melhor as distingue. E essas mentalidades são também pouco sensíveis aos danos

[272] *Ibid*., p. 13.
[273] BRAUDEL, F.. *Gramática das civilizações*. Trad. Antonio de Pádua Danese. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

causados pelo tempo. Elas variam lentamente, não se transformam senão depois de longas incubações, elas também pouco conscientes".[274]

Seguindo o raciocínio de Chevallier, pode-se afirmar que o Estado moderno não tem sua origem apenas em acontecimentos históricos ou em uma coleção de dados passíveis de observação (ou "reais"), tampouco está embasado exclusivamente na figura de seus governantes nem em determinadas rotinas ou práticas administrativas estabelecidas na curta duração, mas é, antes, a expressão de um movimento de abstração tanto do fenômeno do poder como da identidade social que ocorre, segundo Braudel, na longa duração.[275]

Essa dimensão simbólica do Estado é objeto central da obra *Sobre o Estado*, de Bourdieu. Nessa obra, o sociólogo afirma que o Estado corresponde a uma "invenção histórica" que se estabelece por meio de uma ordem simbólica ancorada tanto "na objetividade, nas coisas" como nos esquemas mentais que se traduzem nas formas de perceber as estruturas por parte dos agentes.[276]

[274] BRAUDEL, *op. cit.,* p. 42-43. Ressalte-se que nesse trecho de sua obra, Braudel faz referência tanto ao antropólogo Marcel Mauss, segundo o qual não existe civilização que não tenha suas recusas, como ao sociólogo Michel Foucault. Com relação a este último, vale transcrever a referência de Braudel: "Tudo gira com tal lentidão que os contemporâneos nunca atentam para ele [o trabalho das recusas internas feitas ao longo do tempo pelas civilizações]. Cada vez, as eliminações – e os acréscimos complementares que por vezes dela decorrem – se operam ao longo de séculos, com proibições, barricadas, cicatrizações difíceis, frequentemente imperfeitas, sempre muito longas. É o que Michel Foucault denomina, em sua linguagem particular, *se partager* (dividir-se, partilhar-se), isto é, 'para uma civilização, rejeitar além de suas fronteiras e do fio reto de sua vida este ou aquele valor renegado'. (...) Esse belo texto merece ser lido e relido [*A história da loucura na idade clássica*]. Uma civilização atinge sua verdade pessoal lançando aquilo que a incomoda na obscuridade de terras limítrofes e já estrangeiras. Sua história é a decantação, ao longo de séculos, de uma personalidade coletiva, que se acha, como qualquer personalidade individual, entre um destino consciente e claro e um destino obscuro e inconsciente, o qual serve de base e de motivação essencial para o outro, mas nem sempre se dando a conhecer. Vê-se que esses estudos de psicologia retrospectiva foram assinalados em sua elaboração pelas descobertas da psicanálise" (BRAUDEL, *op. cit*. p. 51). Outra obra que pode ser considerada uma referência com relação a processos de longa duração é a *História do medo no Ocidente*, do historiador Jean Delumeau. Nesse livro, o historiador aborda a questão das representações simbólicas que foram construídas pelas sociedades ao longo do tempo em torno do medo, seja ele o medo natural ou o medo simbolizado e nomeado. Diz ele: "o medo é aqui o hábito que se tem, em um grupo humano, de temer tal ou tal ameaça (real ou imaginária). (...) O espírito humano fabrica permanentemente o medo para evitar uma angústia mórbida que resultaria na abolição do eu. É esse processo que reencontraremos no estágio de uma civilização. Em uma sequência longa de traumatismo coletivo, o Ocidente venceu a angústia 'nomeando', isto é, identificando, ou até 'fabricando' medos particulares" (DELUMEAU, J. *História do medo no Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 35). Interessante notar que em sua análise, que oferece uma passagem do singular para o plural ou coletivo, Delumeau exemplifica como medos e angústias profundamente enraizadas no homem e na sociedade se tornam "concretos". É o caso, segundo ele, da própria Revolução Francesa, em que os "deslocados" puseram fim ao Antigo Regime e aos privilégios jurídicos, inclusive por meio da instauração do regime do "Grande Medo" (*Ibid*., p. 36).

[275] Para reforçar seu argumento, Chevallier cita o filósofo e sociólogo francês H. Lefebvre, para quem o Estado é uma entidade puramente abstrata. CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 14.

[276] BOURDIEU, *op. cit.*, p.165 e p. 274.

Para Bourdieu, as instituições são a expressão da crença organizada, "a ficção coletiva reconhecida como real pela crença e, por isso, tornando-se real".[277] Assim, o Estado resulta de uma crença socialmente compartilhada, sendo por ele assim definido:

> O Estado é essa ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos — diplomas escolares, títulos profissionais ou calendário. De regressão em regressão, chegamos a um lugar que é fundador de tudo isso. Essa realidade misteriosa existe por seus efeitos e pela crença coletiva em sua existência, que é o princípio desses efeitos:
> É alguma coisa que não se pode tocar com o dedo, ou tratar como o faz um agente vindo da tradição marxista que diz: "O Estado faz isso", "o Estado faz aquilo". Eu poderia citar-lhes quilômetros de textos com a palavra "Estado" como sujeito de ações, de proposições. É uma ficção absolutamente perigosa: que nos impede de pensar o Estado. Portanto, como preâmbulo gostaria de dizer: cuidado, todas as frases que têm como sujeito o Estado são frases teológicas—o que não quer dizer que sejam falsas, na medida em que o Estado é uma entidade teológica, isto é, uma entidade que existe pela crença.[278]

Mas, diversamente de Braudel, que apresenta uma leitura estruturalista no sentido de que é possível identificar nas longas durações estruturas a comandar os eventos da "realidade", Bourdieu entende que o Estado não resulta apenas das estruturas, sendo ele também produtor de "estruturas estruturantes".[279]

Em outras palavras, para Bourdieu, o Estado não é apenas a representação dos interesses particulares de um grupo dominante, como entendido no marxismo, ou das escolhas realizadas de forma inconsciente por certos grupos ao longo do tempo, como em Braudel, e que atingem a realidade de modo determinista. Ou seja, o Estado não é apenas "estruturado" por ideologias, mas é também "uma instância que constitui o mundo social segundo certas estruturas", isto é, ele é constitutivo do mundo social[280]: "O Estado estrutura a própria ordem social – o uso dos

[277] BOURDIEU, *op. cit.*, p. 71.
[278] *Ibid.*, p. 38-39.
[279] VILLAS BÔAS FILHO, O. Reflexões Sobre o Estado: As Tensões e as Afinidades entre os Pensamentos De Louis Althusser e de Pierre Bourdieu. Revista da Faculdade de Direito da USP, 2022, p. 189.
[280] BOURDIEU, *op. cit.*, p. 249.

tempos, os orçamento-tempo, nossas agendas, toda nossa vida é estruturada pelo Estado – e, junto, nosso pensamento."[281]

Afirmar a dimensão simbólica do Estado significa abandonar a ideia de que ele tem origem na ordem "das coisas" ou que resulte de eventos históricos e substitui-la por uma concepção na qual o Estado se configura como um espaço de relações de força e de atribuição de sentidos, bem como produtor de princípios de classificação e de estruturas mentais geradoras desses sentidos – é justamente essa dinâmica que nos leva a atribuir o sentido de Estado a certas coisas e pessoas, com base nas categorias e classificações dominantes. Em outras palavras: "Assim, o Estado produz categorias de pensamento aplicadas a todas as coisas e a ele próprio – o que inclui as categorias a partir das quais pensamos".[282]

Por meio de interpretação que segue a mesma linhagem teórica, o historiador do direito António Manuel Hespanha afirma que o Estado moderno não existe como realidade: não há uma "entidade natural" que corresponda a ele, sendo, portanto, fruto de uma construção social. Para Hespanha, o Estado moderno – que não é uma mera extensão do conceito de *status* –[283] deve ser considerado "a grande criação da modernidade",[284] cuja arquitetura apresentava os seguintes fundamentos:

i) a separação rigorosa entre "sociedade política" (a *polis*, i.e., o Estado e as suas instituições munidas de *imperium*) e a "sociedade civil" (o cotidiano e seus arranjos "privados", contratuais, de poder);
ii) distinção da natureza dos poderes, consoante se trata de poderes de que o Estado é titular (poderes públicos) ou poderes na titularidade dos particulares (poderes privados);
iii) a instituição de uma série de mecanismos de mediação fundados no conceito de "representação" (concebido com um produto da vontade, instituído por contrato

[281] *Ibid.*, p. 250.
[282] BOURDIEU, *op. cit.*, p. 250.
[283] Conforme explica o historiador do direito: "A palavra 'estado' (*status*) era utilizada em relação aos detentores do poder (*status rei romanae*, *status regni*); mas não continha em si as características conceituais do Estado (exclusivismo, soberania plena, extensos privilégios de império relativamente aos particulares [jurisdição especial, irresponsabilidade civil, privilégio de execução prévia]) tal como nós o entendemos". Assim, segundo ele explica: "essa alegada continuidade das categorias jurídicas atuais – a que parecia poder ser demonstrada pela história – acaba por não se poder comprovar. E, caída esta continuidade, cai também o ponto que ela pretendia provar, o do carácter natural dessas categorias. Afinal, o que se estava a levar a cabo era a tão comum operação intelectual de considerar como natural aquilo que nos é familiar (naturalização da cultura)". HESPANHA, *op. cit*., p. 20.
[284] *Ibid.*, p. 27.

[mandato]), por meio dos quais os cidadãos, vivendo na sociedade civil, participavam na sociedade política;

iv) a identificação do direito com a lei, concebida como exprimindo a vontade geral dos cidadãos, cuja corporação era o Estado;

v) a instituição da justiça oficial, como a única instância de resolução de conflitos.[285]

É fundamental destacar que para a montagem dessa "arquitetura" do Estado moderno como uma ordem territorial soberana e ao mesmo tempo abstrata e representativa do povo foi necessário um esforço de redução de outros centros autônomos de poder em prol de uma ordem estatal, inclusive (e sobretudo) no campo do "imaginário político".

Hespanha explica que:

> Antes da brutal redução do imaginário político operada pela ideologia estatalista, no início do século XIX, a Europa vivera num universo político e jurídico plural. Mas, sobretudo, estava consciente disso. Consciente, quer da multiplicidade dos vínculos sociais quer da diversidade dos níveis de normação social quer das diferentes tecnologias pelas quais as normas eram impostas.
>
> Coexistiam, em primeiro lugar, diferentes centros autônomos de poder, sem que isto pusesse problemas, nem de ordem prática, nem de ordem teórica. A sociedade era concebida como um corpo; e esta metáfora ajudava a compreender que, tal como no corpo, há muitas relações, dependências e hierarquias funcionais. Nem tudo está dependente, única e exclusivamente, da cabeça. Depois, compreendia-se também facilmente que os diferentes órgãos corpóreos, assim os diversos órgãos sociais, pudessem dispor de autonomia de funcionamento exigida pelo desempenho da função que lhes estava atribuída na economia do todo.
>
> Depois, neste mundo de poderes – sobrenaturais, naturais e humanos – distintos e autónomos, a normação realizava-se também a vários níveis. Existia uma ordem divina, explicitada pela Revelação. Mas, independentemente desta ordem primeira, a própria Criação estava ordenada, possuindo "as coisas" uma lógica própria de organização, que as relacionava naturalmente entre si, independentemente da vontade dos homens e, poder-se-ia até dizer, da vontade de Deus, já que Ele as tinha criado assim. Finalmente, os homens tinham acrescentado a estas ordens supra-humanas diversos complexos

[285] HESPANHA, *op. cit.*, p. 45.

> normativos particulares. Embora houvesse uma hierarquia entre estas diferentes ordens, ela não provava as inferiores da sua eficácia própria, que predominava nos âmbitos que lhe eram próprios.[286]

Assim, o universo político do Antigo Regime não estava inteiramente associado à existência de um Estado ou de uma ordem estatal única, mas antes a uma pluralidade de jurisdições e de direitos, em que as diferentes ordens normativas não apenas conviviam entre si como também eram complementares.

Citando outro historiador do direito, Bartolomé Clavero, Hespanha reproduz o que seria, para aquele autor, uma visão pluralista do poder no Antigo Regime; e que foi profundamente alterada com a emergência do Estado como uma ordem soberana que se sobrepõe às demais ordens:

> i) a ordem jurídica de Antigo Regime tem um caráter natural-tradicional; o direito, uma vez que não é produto do Estado, mas de uma tradição literária, tem fronteiras fluidas e movediças com outros saberes normativos (como a ética ou a teologia);
> ii) a *iurisdictio*, faculdade de dizer o direito, i.e., de assegurar os equilíbrios estabelecidos e, portanto, de manter a ordem aos seus diferentes níveis, é vista como dispersa na sociedade, não sendo a *summa iurisdictio* senão a faculdade de harmonizar os níveis mais baixos de jurisdição.[287]

Pode-se afirmar, portanto, que a emergência da ideia de Estado moderno marca a passagem dessa visão pluralista do poder, na qual a ordem jurídica apresentava limites menos rígidos em relação a outras ordens existentes, para uma concentração do poder na esfera estatal. Da mesma forma, trata-se da transformação de uma sociedade organizada em estados – em que esses estados são considerados certos lugares, deveres ou ofícios em uma dada ordem, podendo uma mesma pessoa ocupar diferentes estados e dispor de vários estatutos – para uma sociedade de indivíduos.[288]

---

[286] *Ibid.,* p. 36-37.
[287] *Ibid.,* p. 46.
[288] Aprofundando essa temática, Hespanha explica: "Frente a essa multiplicidade de estados, a materialidade física e psicológica dos homens desaparece. A pessoa deixa de corresponder a um substrato físico, passando a constituir o ente que o direito cria para cada aspecto, face, situação ou estado em que um indivíduo se lhe apresenta. A veste torna-se corpo. (...) Então, se são as 'qualidades' (os papeis sociais) e não os seus suportes corporais-biológicos, que contam como sujeitos de direitos e obrigações, estes podem multiplicar-se, dando carne e vida jurídica

A despeito dessa centralização do poder e de sua concentração no campo estatal, alguns espaços institucionais e esferas normativas não estatais permaneceram, mas paulatinamente foram perdendo a paridade em relação à ordem jurídico-estatal e passaram a ser considerados periféricos.[289]

Essa passagem de uma situação em que o poder, ainda que identificado com a figura do rei, também estava disperso em outras ordens da sociedade, para uma nova situação que se caracterizou pela sua concentração na esfera estatal (em detrimento dessas outras ordens) é vista por Bourdieu como o fortalecimento de um ponto de vista entre outros em relação ao mundo social.

Desse modo, o Estado é o lugar onde ocorre a luta entre os pontos de vista, com base em uma certa relação de forças, sendo ele próprio o ponto de vista certo, isto é:

> o Estado (...) reforça um ponto de vista entre outros sobre o mundo social, que é o lugar de luta entre os pontos de vista. Ele diz acerca desse ponto de vista que é o ponto de vista certo, o ponto de vista dos pontos de vista, o "geometral de todas as perspectivas". É um efeito de divinização. E para isso, ele deve fazer crer que ele mesmo não é um ponto de vista. Para isso, é capital que ele faça crer que é o ponto de vista sem ponto de vista.[290]

O Estado, portanto, passou a ser moderno – em contraposição ao Estado antigo – por assumir a feição de uma entidade abstrata, distinta tanto da figura do governante como também dos próprios governados, e cuja existência está plasmada em uma ordem jurídica de que ele próprio decorre e, ao mesmo, é o seu garantidor.

Finalmente, para o enraizamento do Estado moderno seria necessária, ainda, a construção da ideia de Estado-nação: considerando a prevalência dos imperativos da razão na era da modernidade, não bastava entender o Estado apenas como uma entidade "transcendente, exterior e superior à sociedade".[291] Era preciso fortalecer os vínculos políticos entre o Estado e

autónoma a cada situação ou veste em que os homens se relacionem uns com os outros. A sociedade, para o direito, enche-se de uma pletora infinita de pessoas, na qual se espelha e reverbera, ao ritmo das suas multiformes relações mútuas, o mundo, esse finito, dos homens. A mobilidade dos estados em relação aos suportes físicos é tal que se admite a continuidade ou identidade de uma pessoa, ainda que mude a identidade do indivíduo físico que a suporta (...)". *Ibid*., p. 82-83.

[289] *Ibid*., p. 47.

[290] BOURDIEU, *op. cit.*, p. 61.

[291] CHEVALLIER, J., *op. cit.,* p. 20.

o corpo social (que já não se confundia com a figura do rei) para que o Estado assumisse o papel de garantidor da identidade e da continuidade social.[292]

Era preciso haver um símbolo que garantisse a unidade popular.[293] A nação surge, então, para representar o "espírito nacional" comum a todos, a despeito da existência de interesses particulares divergentes na sociedade.

Trata-se, nas palavras de Dalmo Dallari, de uma criação artificial, socialmente elaborada, que seria explorada ao longo do século XVIII para mobilizar a burguesia e impulsioná-la em direção à conquista do poder político. De fato, a nação tinha um importante efeito simbólico, pois, segundo Dallari, era em nome da nação que se lutava contra a monarquia absoluta e, ainda, era ela que servia como inspiração para que o povo assumisse seu próprio governo.[294]

Conforme a síntese de Norbert Elias, embora a formação de uma nação corresponda a um processo de integração específico que convive, na prática, com disputas e tensões entre grupos e estratos sociais diferentes,

> as sociedades se fazem nações quando a interdependência funcional entre suas regiões e seus estratos sociais, bem como entre seus níveis hierárquicos de autoridade e subordinação, torna-se suficientemente grande e recíproca para que nenhum desses grupos possa desconsiderar completamente o que o outros pensam, sentem ou desejam.[295]

Por essa razão é que, segundo ele, a formação das nações precisa ser entendida no quadro de processos de longa duração.[296]

Nesse sentido, Chevallier explica que a nação passou a simbolizar a unidade constitutiva do corpo social, na qual o indivíduo não é considerado de forma isolada e pontual, mas como integrante de uma relação de solidariedade social mais profunda situada na dimensão política:

---

[292] "A construção da figura do Estado permite estabelecer o poder político e fundar a identidade social, jogando com a mola da transcendência. O Estado aparece como uma autoridade exterior e superior à sociedade, fonte de todo o poder e de todo o saber; mas este manancial de transcendência não é suficiente na era da modernidade, quando a tônica é colocada nos imperativos da razão. Trata-se, portanto, de enraizar o Estado, consolidando o vínculo político: o advento do Estado-nação marca um processo de complexificação, mas também de enriquecimento do sistema simbólico." (tradução livre) (CHEVALLIER, J., *op. cit.,* p. 20).
[293] DALLARI, *op. cit*., 132.
[294] *Ibid.*, p. 132.
[295] ELIAS, *op. cit.,* p, 163.
[296] *Ibid.,* p. 158.

"elle [a ideia de nação] va prendre une portée toute différente à la Révolution: ce n'est plus la personne du Roi mais la collectivité des citoyens qui devient le symbole de l'unité sociale et le siège de la souveraineté".[297]

Para ele, o processo de criação da ideia de nação em torno da coesão social corresponde a uma "operação de simbolização":

> il s'agit d'une même opération de symbolisation, visant à extraire de la diversité sociale une image d'unité et de cohésion: comme l'a bien montré F. Furet, le concept de Nation a permis à la Révolution de "réagréger le social", par l'affirmation d'un "contrat historique originaire"; "collectif humain à la fois historique et mythique, dépositaire du contrat social, volonté générale enfouie dans la nuit des temps, promesse de fidélité aux origines", la Nation a alors produit l'identité necessarie a la continuité sociale.[298]

É importante ressaltar que a nação não estabelece qualquer tipo de vínculo jurídico-formal entre os membros de uma dada sociedade.[299] Ela costuma ser entendida como uma "realidade viva" ou uma "comunidade de sentimento", em que cada indivíduo irá se reconhecer na coletividade nacional em decorrência de uma história, de tradições e cultura comuns ou em razão da convergência de necessidades particulares ou mesmo de aspirações quanto ao futuro. Conforme ensina Chevallier, todos esses elementos estão amalgamados no conceito de nação, de modo que ela transcende a ideia de povo e se torna uma questão de crença.[300]

Para algumas correntes jurídico-filosóficas, notadamente aquelas com perspectivas distintas do legalismo em que Estado e direito estão intrinsecamente ligados e no qual o direito se identifica com a norma legislada e com o movimento de codificação dessas normas, o próprio direito teria suas origens nesse "espírito da nação". Isso porque o direito também seria fruto dos costumes e das tradições culturais produzidas no âmbito da nação.[301]

---

[297] CHEVALLIER, *op. cit*., p. 20-21.
[298] *Ibid.*, p. 21
[299] DALLARI, *op. cit*., p, 133; e BRESSER-PEREIRA, *op. cit.*, p. 171.
[300] CHEVALLIER, *op. cit*., p. 22-23. Sobre a temática da construção da nação, há obras consideradas clássicas, tais como: ANDERSON, B. *Imagined communities*. 2. ed. Londres: Verso, 1991; ELIAS, Norbert (1970) "Processos de formação de Estados e construção de nações" (1970). *In:* _____ *Escritos e Ensaios 1: Estado, processo e opinião pública.* (Org.) Frederico Neiburg; Leopoldo Waizbort. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 153-165; HOBSBAWM, Eric. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; GELLNER, Ernest. *Nations and Nationalism.* Ithaca: Cornell University Press, 1983; e BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2019.
[301] Nesse sentido, ver HESPANHA, *op. cit*., p. 270-274.

Bresser Pereira, analisando o conceito de nação, enfatiza seu caráter "modulável": "a nação é uma realidade política e social viva, sempre em mudança, ora mais forte, ora mais fraca, dependendo do grau de coesão ou de organicidade que alcança". Mas, para que a nação mantenha sua consistência e coesão, será necessário, diz ele, que esteja associada a um Estado ou a um projeto de Estado que lhe sirva de instrumento.[302] Por outro lado, conforme destacado por Chevallier, a nação é justamente o suporte necessário à construção do "edifício estatal".[303]

Observa-se, portanto, que a emergência do Estado-nação resulta da associação entre a ideia de nação e um Estado em um território[304] no qual ambos os conceitos se entrelaçam: conforme bem sintetiza Chevallier, a nação fornece o sentido da construção estatal, a qual, por sua vez, é a expressão de sua força coletiva.[305]

Avançando ainda mais na análise da relação entre Estado e nação, Chevallier destaca que se trata de uma relação de congruência mútua, na qual as noções aderem uma à outra. Contudo, deve-se observar que a nação precede o Estado na ordem simbólica, uma vez que ela – ao adquirir uma certa consistência – corresponde ao lugar a partir do qual o Estado será produzido e arquitetado, passando a ser o garantidor de uma ordem coercitiva imposta a todos.[306]

A seguir transcrevemos trecho em que Chevallier faz essa análise sobre a relação entre Estado e nação na ordem simbólica.

> Précédant l'Etat dans l'ordre symbolique, la Nation serait le "lieu" à partir duquel il est produit et façonné: dès le moment où le lien national acquiert une certaine consistance, apparaît inévitablement le besoin d'une organisation structurée permanente, ainsi que

[302] BRESSER-PEREIRA, *op. cit.*, p. 171.
[303] Essa entidade nacional construída com base em uma comunidade de interesses e de aspirações entre os membros do corpo social serve de suporte à construção do edifício estatal. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 23.
[304] Em um interessante artigo no qual analisa os conceitos de Estado e Estado-nação, Bresser-Pereira estabelece algumas relações entre eles, entre as quais a existência de história, destino e objetivos comuns: "para se constituir como nação, esta nem sempre tem um idioma ou etnia comuns, mas precisa ter um Estado ou um projeto de Estado. (...) Ao conceito de nação está historicamente associado o conceito de soberania popular, porque a luta pela formação do Estado-nação envolvia sempre uma aliança entre as classes dirigentes e o povo. Conforme assinala Paulo Bonavides (2008, p. 196), 'a nação incorpora a legitimidade do povo soberano promulgando as constituições soberanas do contrato social'". E, mais adiante, fazendo referência ao cientista político Cícero Araújo, afirma que ele "(2004), ao discutir as origens do Estado democrático e da constituição mista plebeia, localizou o surgimento da nação na Revolução Americana, na qual um exército não profissional de plebeus derrotou o exército inglês profissional, formado principalmente por mercenários, e, na Revolução Francesa, na qual a plebe ganhou o direito de cidadania na medida em que passou a fazer parte do exército nacional através da instituição do alistamento militar obrigatório". BRESSER-PEREIRA, *op. cit*., p. 172.
[305] CHEVALLIER, *op. cit*., p. 20.
[306] *Ibid*., p. 23.

> dún pouvoir de contrainte capable de prendre en charge le destin national ; l'Etat ne ferait ainsi que convertir l'unité nationale préexistante en ordre de contrainte s'imposant à tous. État et Nation sont donc dans une relation de mutuelle congruence: indissolublement liées, les notions coïncident exactement , adhèrent l'une à l'autre. L'État n'est jamais que le *signifiant* de la Nation et il ne peut se passer du *signifié* national: c'est la forme supérieure que prend la Nation, la projection institutionnelle qui lui confère durée, organisation, puissance. (...) État et Nation constituent les deux faces d'une seule et même personne; les droits et les pouvoirs que détient l'État sont en fait ceux de la Nation et, à l'inverse, la Nation n'a de personnalité que dans et par l'État.
> Cette construction symbolique, que fait de l'etat le produit et la consécration d'une entité nationale préexistante, transfigure les conditions concrètes de formation des États-Nations. Si l'État émerge en effet toujours à partir d'une certaine réalité sociologique, celle ci ne signifie pas pour autant que préexiste une veritable identite nationale; la Nation n'est pas un donné qui s'impose à l'État, mais le produit d'une construction identitaire, passant par l'action d'un pouvoir ; et c'est cette action qui permettra à la société d'accéder à la représentation de son unité. (...) Si la Nation procède ainsi largement de l'État, tout se passe comme s'il s'agissait d'effacer les traces de cette genèse, en faisant de l'État la traduction de la puissance collective de la Nation.[307]

A construção do Estado-nação como uma sociedade política soberana consiste, portanto, em uma elaboração social, na qual foram associadas essas duas noções que, embora distintas entre si, foram capazes, em conjunto, de representar a unidade da sociedade e afirmar sua identidade coletiva.

Retomando mais uma vez as palavras de Chevallier, trata-se da formulação de um conceito que marca a complexificação e o enriquecimento do campo simbólico: o Estado é a projeção institucional que confere poder e consistência à nação. Para tanto, diz ele, têm participação tanto a imaginação como a razão.[308] Se a nação se caracteriza por construir sua própria identidade no campo do imaginado, o Estado, por meio de sua estrutura organizacional e normativa dotada de poder coercitivo, assume a função de "pedra angular da sociedade e garantia da identidade coletiva".[309]

[307] *Ibid*., p. 23-24.
[308] CHEVALLIER, *op. cit*., p. 23.
[309] CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 11.

Com base nessa visão sobre o Estado – Estado como abstração, ficção, construção social, crença coletiva que estrutura a vida social – presente na obra de Bourdieu, e que também se encontra em Chevallier e Hespanha, podemos identificar uma linhagem de pensamento que consideramos ser fundamental para repensarmos o entrelaçamento entre Estado e direito administrativo, ambos considerados campos do espaço social, com lógicas próprias de funcionamento, mas que revelam um condicionamento mútuo.

3.3. Um mundo em transição e seus arranjos ideológicos

Nesse mundo em transição em que velhas instituições e costumes passaram a conviver com mudanças estruturais na organização política e com novas construções sociais no campo simbólico, decorrentes da revolução política francesa e da revolução industrial inglesa, conviviam lado a lado duas realidades bastante distintas. Essa é a análise de Hobsbawm sobre o período entre 1789 e 1848, quando ocorreu, segundo ele, a queda do Antigo Regime.

De um lado, havia o mundo ocidental do século XVIII, que era essencialmente agrário, menor do ponto de vista geográfico e mais restrito em termos de circulação de informações e pessoas – as pessoas viviam, de modo geral, em seus locais de nascimento e poucos sabiam ler. Conforme descreve Hobsbawm, "o resto do mundo era assunto dos agentes governamentais e dos boatos".[310]

Mas havia também um mundo em expansão, decorrente do crescimento econômico e do aumento da produtividade, que trazia maiores complexidades: a ampliação da capacidade de produção a custos menores tinha como consequência a miséria dos trabalhadores e o descontentamento da pequena burguesia ainda em formação.

Emergiram daí as condições (e as contradições), assim como as forças sociais necessárias para que ocorressem os processos revolucionários apontados anteriormente.

Esses processos revolucionários, por sua vez, culminariam em movimentos radicais contra a sociedade hierárquica e de privilégios, revelando o "esgotamento de uma época"[311] e, ao mesmo tempo, conformando uma nova ordem política, econômica e social.

De fato, a Revolução Francesa – considerada por Hobsbawm como a grande revolução de seu tempo – foi um fator de forte irradiação de novas formas de organização política da

[310] HOBSBAWM, *op. cit.*, p. 28.
[311] MOTA, *op. cit.*, p. 25.

sociedade, com base nos valores e princípios de igualdade, liberdade, propriedade e segurança, além de soberania popular e representatividade.

Como se sabe, a intensidade política desse período do final do século XVIII se estenderia por todo o século XIX. Isso ocorreu não apenas como forma de reprodução e expansão dos objetivos defendidos pela Revolução Francesa, mas também como contragolpe a seus efeitos e, ainda, como resultado de fatores que passaram a emergir concomitantemente no cenário europeu. É por essa razão que o século XIX passou a ser denominado "o século das revoluções", conforme a análise René Rémond.[312]

Ressalte-se que no século XIX também ocorreria um período de Restauração (ou, como também se identifica na literatura, uma contrarrevolução), isto é, um período de retorno ao espírito monárquico e de retomada parcial das instituições do Antigo Regime, em que foi estabelecida uma solução de compromisso na qual a filosofia revolucionária cedeu espaço à ideia da tradição e dos costumes. Sobre esse regresso conservador, Rémond sintetiza:

> Durante todo o transcorrer do século XIX, o princípio de legitimidade irá subentender o pensamento contrarrevolucionário, a política dos regimes conservadores e os esforços de certas escolas políticas para restaurar, em oposição ao movimento da história, as instituições herdadas do Antigo Regime. Esta é uma noção capital para o pensamento e as relações políticas. Essa filosofia da legitimidade opõe-se à filosofia revolucionária, segundo a qual o passado deve ser reexaminado, pois existe o perigo de o antigo tornar-se obsoleto ou ultrapassado. (...) Há, portanto, o confronto entre dois sistemas de

[312] Eis a síntese de Rémond: "Sem esquecer que as relações que a Europa mantém com o resto do mundo, entre 1814 e 1914, são dominadas por sua expansão e suas tentativas de domínio do globo, o traço mais evidente é a frequência de choques revolucionários. Esse século, por direito, pode ser chamado o século das revoluções, porque nenhum a – até agora – foi tão fértil em levantes, insurreições, guerras civis, ora vitoriosas, ora esmagadas. Essas revoluções têm como pontos comuns o fato de quase todas serem dirigidas contra a ordem estabelecida (regime político, ordem social, às vezes domínio estrangeiro), quase todas feitas em favor da liberdade, da democracia política ou social, da independência e unidade nacionais. É esse o sentido profundo da efervescência que se manifesta continuamente na superfície da Europa, a que não ficou imune nenhuma parte do continente: tanto a Irlanda como a península ibérica, os Balcãs como a França, a Europa Central e a Rússia, foram afetadas por essa agitação, uma ou mais vezes. Essa agitação revolucionária, a princípio, apresenta-se como um contragolpe à revolução de 1789; basta examinar as palavras de ordem, perscrutar-lhes os princípios para captar-lhes a analogia. Contudo, todos esses movimentos revolucionários não se reduzem – talvez nenhuma se reduza de modo total – as sequelas da Revolução de 1789. À medida que o século se aproxima do fim, outras características se afirmam, passando pouco a pouco à frente da herança da Revolução Francesa. Novos fenômenos, estranhos à história da França revolucionária, tomam um lugar crescente, colocam problemas novos, suscitam movimentos inéditos. É o caso da Revolução Industrial, geradora dos movimentos operários, do impulso sindical, das escolas socialistas. Surge um novo tipo de revolução, na segunda metade do século XIX, que não se pode reduzir à repetição pura e simples dos movimentos revolucionários originados da posteridade de 1789" (RÉMOND, *op. cit*., p. 13-14).

> valores, de duas filosofias, uma ditada pela ideia de tradição e o respeito da história, e outra que insiste na vontade soberana da nação.[313]

Ainda segundo o historiador, todos esses acontecimentos ocorreram em "vagas sucessivas" que foram compostas por: i) movimentos liberais, realizados em defesa da liberdade e contra os privilégios do Antigo Regime, mas ainda em favor de uma elite; ii) revoluções democráticas em prol do sufrágio universal e do governo do povo; iii) movimentos sociais (ainda menos intensos no referido período); e iv) movimentos relativos às nacionalidades.

De modo geral, é possível afirmar que, diante desses movimentos com naturezas distintas, emergiram alguns arranjos ideológico – "estruturas" - que atravessaram e foram se consolidando ao longo do século XIX: o liberalismo, a democracia, o socialismo e o nacionalismo. Assim descreve Rémond:

> Eis, reduzida à sua anatomia, a história do século XIX, dominada por essas quatro forças distintas, essas quatro correntes que ora se sucedem e ora se combatem, embora todas entrem em conflito com a ordem estabelecida, com os princípios oficiais, as instituições legais, as ideias no poder, as classes dirigentes, o domínio estrangeiro. É o conflito entre essas forças de renovação e os poderes estabelecidos que compõem a história do século XIX, que explica a violência e a frequência dos choques. Esse confronto entre as forças de conservação, política, intelectual, social, e as formas de contestação, fornece a chave da maior parte dos acontecimentos da história, tanto nacional quanto europeia que, quase sempre, chegam às vias de fato, por que é excepcional que esse confronto se desenrole pacificamente pela aplicação de disposições previstas pela constituição (...) os termos do confronto variam de acordo com o momento e de acordo com o país.[314]

Essas ideologias, como se sabe, são conjuntos de ideias que estabelecem entre si relações bastante complexas. Isso significa que essas ideias podem ou não circular de forma associada e, quando associadas, podem sofrer profundas alterações em relação ao que de fato representam.

Por exemplo, diversamente do que ocorreria no século XX, o liberalismo e a democracia eram considerados, no século XIX, correntes antagônicas. Por sua vez, o nacionalismo, dado as

[313] *Ibid*., p. 18-19.
[314] RÉMOND, *op. cit*., p. 15.

suas características, associou-se, com diferentes intensidade e sentido, a todas essas correntes ideológicas no XIX.

Em sua versão mais idealista, o liberalismo corresponde a uma filosofia política racionalista na qual o indivíduo e suas liberdades têm prevalência diante dos interesses da coletividade e do Estado. Por essa razão, a filosofia liberal opõe-se a toda forma de poder ou de regime político que pretenda ser absoluto ou que tenha por objetivo sobrepor-se à esfera individual, notadamente os regimes autoritários. Nesse sentido, tal filosofia é contrária ao absolutismo, mas não necessariamente ao regime monárquico, cuja arquitetura do poder pode conviver com restrições e limites a seu exercício previstos em um ordenamento jurídico.

Ressalte-se, no entanto, que o liberalismo pode apresentar múltiplos sentidos, inclusive contraditórios e paradoxais, conforme as circunstâncias em que estiver inserido. Em uma primeira dimensão, liberalismo pode designar ao mesmo tempo: uma doutrina política, que limita o poder executivo diante do legislativo e do judiciário; uma doutrina econômica, que emula o *laisser faire, laissez passer*; ou uma doutrina filosófica, que defende as liberdades.[315] Em uma outra dimensão, ele pode ser considerado tanto revolucionário, nas situações em que propõe romper com a ordem monárquica absolutista, como conservador, nas hipóteses em que se opõe ao governo do povo.[316]

Para garantir a preservação dos princípios liberais, Rémond relembra que foram elaboradas, paulatinamente, uma série de "fórmulas institucionais" de limitação ao poder, entre as quais: a separação e o equilíbrio entre poderes, a descentralização e a não intervenção na ordem econômica e social. Ademais, a contenção e a organização do poder, com base nos ideais liberais, passou a ocorrer por meio de normas, preferencialmente escritas e controladas por autoridades ou órgãos competentes para tanto, o que levou o direito, muitas vezes construído em torno de um texto constitucional, a ocupar lugar central no âmbito do pensamento liberal. Nesse sentido,

> A existência de um texto constitucional é um dos critérios pelos quais se pode reconhecer o liberalismo de uma sociedade política: significa, com efeito, a ruptura com a ordem tradicional, a substituição de um regime herdado do passado, produto do costume, por um regime que já se tornou a expressão de uma ordem jurídica. Essa é a novidade radical. Pouco importa, num sentido, a extensão das concessões ou a

[315] BRAUDEL, *op. cit.,* p. 305.
[316] RÉMOND, *op. cit*., p. 28-32.

> importância das garantias à liberdade individual ou coletiva; o essencial é que exista uma regra, um contrato que fixe e precise as relações entre os poderes. Como a maior parte das filosofias da primeira metade do século XIX, e sem ter consciência do que ela tem de formalista, o pensamento liberal é, portanto, essencialmente jurídico.[317]

Por sua vez, a democracia no século XIX combateu tanto a ordem do Antigo Regime como a ordem liberal. Conforme explica Rémond, trata-se de vertente que reivindicava o sufrágio universal, pautando-se nos princípios da universalidade, da igualdade e da soberania popular, o que significava, segundo ele, a superação de entraves que haviam sido trazidos pelo liberalismo, uma vez que demandava a liberdade para todos os cidadãos de forma concreta e não apenas para um conjunto limitado de indivíduos no plano da abstração jurídica.[318]

Apontando haver em torno da democracia – assim como ocorreu em relação ao liberalismo – o mesmo fenômeno da existência da multiplicidade de significados, ele explica:

> O mesmo ciclo reproduz-se em relação à democracia, que desse modo é levada a combater em duas frentes. Num primeiro tempo, ela luta contra o que pode sobreviver do Antigo Regime, nos países em que o liberalismo não pôde penetrar, mas sobretudo contra o liberalismo, que ela ataca por seu oligarquismo, que ela critica por reservar o exercício das liberdades a uma elite de escolhidos. A democracia luta pela extensão a todos das garantias individuais, dos direitos políticos, da instrução, da informação.[319]

Assim, conforme mencionado anteriormente, observa-se que liberalismo e democracia não são concepções interdependentes, como nos fazem crer os atuais regimes denominados liberal-democráticos. Ao contrário, emergiram, no século XIX, como correntes antagônicas e estabeleceram entre si relações bastante ambíguas ao longo do tempo. Veja-se mais uma vez a análise de Rémond:

> Força subversiva da oposição ao Antigo Regime, ao absolutismo, à autoridade, ele [o liberalismo] tem também uma tendência conservadora. O liberalismo tomará todo o cuidado para não entregar ao povo o poder de que o povo privou o monarca. Ele reserva esse poder para uma elite, porque a soberania nacional, de que os liberais fazem alarde,

[317] RÉMOND, *op. cit.,* p. 40.
[318] *Ibid.,* p. 50.
[319] *Ibid*., p. 87.

> não é a soberania popular, e o liberalismo não é a democracia; tornamos encontrar, numa perspectiva que agora a esclarece de modo decisivo, essa distinção capital, esse confronto entre liberalismo e democracia, que dominou toda uma metade do século XIX.
>
> Enquanto o liberalismo se encontra na oposição, enquanto ele tem de lutar contra as forças do Antigo Regime, contra a monarquia, os ultras, os contrarrevolucionários, as Igrejas, enfatiza-se seu aspecto subversivo e combativo. Mas basta que os liberais subam ao poder para que seu aspecto conservador tome a dianteira. Isso pode ser percebido na história interna da França, mais do que em qualquer outro lugar. O liberalismo, portanto, é uma doutrina ambígua, que combate alternativamente dois adversários, o passado e o futuro, o Antigo Regime e a futura democracia.[320]

Também destacando que a democracia não é uma extensão ou aperfeiçoamento do liberalismo e que as relações entre essas duas vertentes são bastante complexas, Norberto Bobbio explica em seu *Liberalismo y Democracia*:

> Ninguno de los principios de igualdad, ya señalados, vinculados con el surgimiento del Estado liberal, tiene que ver con el igualitarismo democrático, el cual se extiende hasta perseguir el ideal de cierta equiparación económica, ajena a la tradición del pensamiento liberal. Éste ha llegado a aceptar, además de la igualdad jurídica, la igualdad de oportunidades, que presupone la igualación de los puntos de partida, pero no de los puntos de llegada. Así pues, con respecto a los diversos significados posibles de igualdad, el liberalismo y la democracia no coinciden, lo que entre otras cosas explica su contraposición histórica durante un largo período. Entonces, ¿en qué sentido la democracia puede ser considerada como la consecuencia y el perfeccionamiento del Estado liberal como para justificar el uso de la expresión "liberal-democracia" para designar a cierto número regímenes actuales? No sólo el liberalismo es compatible con la democracia, sino que la democracia puede ser considerada como el desarrollo natural del Estado liberal, a condición de que no se considere la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario sino desde el punto de vista de su fórmula política que, como se ha visto, es la soberanía popular.[321]

[320] RÉMOND, *op. cit.* p. 32.
[321] BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Milão: Franco Angeli Libri, 1985/1986. p. 45-46.

Em síntese, observa-se que liberalismo e democracia apresentavam finalidades distintas, quais sejam, a limitação do poder e sua distribuição, respectivamente.[322]

Ressalte-se que essas correntes encontravam lastro e eram a expressão de certos grupos sociais.

De modo mais amplo, é comum, por exemplo, identificar a circulação das ideias liberais com a ascensão e o fortalecimento da burguesia, mas os movimentos revolucionários liberais contaram também com a participação popular.

Não obstante, a burguesia não era um grupo social homogêneo. Em 1789, não existia uma burguesia tal qual a conceituamos na atualidade. Segundo o historiador Michel Vovelle, tratava-se de uma burguesia ainda nascente, composta por diversos grupos e indivíduos com diferentes posições econômicas, sociais e culturais, assim como com objetivos e lutas específicas.[323] Posteriormente, essa burguesia inclusive não apoiaria o sufrágio universal.

Da mesma forma, a democracia encontrou suas bases na classe média que, no século XIX, compreendia a camada da sociedade que estava em "situação intermediária entre as classes tradicionalmente dirigentes – a nobreza e a burguesia – e, na outra extremidade da escala social, as massas populares, rurais ou urbanas".[324] Posteriormente, o conceito adotado não seria o de *classe média*, mas sim o de *classes médias*, em razão da heterogeneidade de sua formação e considerando a pluralidade dos processos econômico-sociais que deram origem a tais grupos.

O socialismo, por sua vez, emergiu posteriormente como uma terceira corrente que se estabeleceu como reação aos problemas concretos decorrentes da Revolução Industrial – notadamente as desigualdades econômicas e sociais – e também como crítica ao pensamento liberal individualista, buscando o estabelecimento da igualdade efetiva e universal.

Se o liberalismo e a democracia, conforme os sentidos que lhes foram atribuídos no século XIX, representavam ideias antitéticas e de difícil associação, essa conjugação mostrava-se ainda mais difícil em relação ao socialismo. É o que demonstra Bobbio, nessa mesma obra acima mencionada, com fundamento nas obras de Tocqueville e de Stuart Mill, dois expoentes do pensamento político liberal francês e inglês do século XIX.[325]

Conforme explica Bobbio, Tocqueville foi acima de tudo um liberal, com fundamento na ideia de que a liberdade é o elemento central para a convivência social. A percepção de

[322] Nesse sentido, Benjamin Constant, "Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos". Discurso pronunciado no Athénée Royal de Paris em 1819 *apud* BOBBIO, *op. cit*., p. 8.
[323] VOVELLE, *op. cit.,* p. 14-15
[324] RÉMOND, *op. cit*., p. 55.
[325] BOBBIO, *op. cit*, p. 62-67.

Tocqueville sobre democracia é de que se tratava de um processo inelutável. Contudo, ele não defendia uma igualdade radical, que traz o risco da tirania e do despotismo, sendo um defensor da igualdade política – o que permitia pensar em um regime democrático liberal.[326] De forma ainda mais intensa, Tocqueville era crítico ao socialismo, que, para ele, não apresentava nenhum ponto de convergência com o liberalismo, do qual era profundamente adepto.[327]

Outra era a visão do pensador político inglês Stuart Mill, conforme nos apresenta Bobbio. Além de considerar compatíveis o liberalismo e a democracia – uma vez que considerava que a democracia é um desenvolvimento dos princípios liberais –, Mill também acreditava que a democracia é compatível com o socialismo, o que daria origem a regimes democráticos sociais. Quanto ao liberalismo e ao socialismo, as divergências não eram incontornáveis para Mill, embora até hoje, segundo Bobbio, seja difícil traduzir a ideia de um socialismo liberal para o campo concreto das instituições.

Essas são, em síntese, algumas referências teóricas que ajudam a entender, no âmbito do pensamento político do século XIX, as possíveis associações entre liberalismo, democracia e socialismo, embora as possibilidades não estejam nelas encerradas.

Por fim, ainda no contexto da formação de princípios, valores e ideias no final do século XVIII e durante o XIX, deve-se destacar a emergência do nacionalismo de modo simultâneo às três vertentes citadas. O nacionalismo associou-se, com diferentes intensidades, a todas as correntes ideológicas do período.[328]

---

[326] Nesse sentido, o seguinte trecho de Bobbio ilustra o pensamento do pensador político francês: "Tocqueville se muestra siempre como escritor liberal y no democrático cuando considera a la democracia no como conjunto de instituciones entre las cuales la más característica es la participación del pueblo en el poder político, sino como exaltación del valor de la igualdad no solamente política sino también social o igualdad de condiciones en detrimento de la libertad. Jamas muestra la menor preocupacion al anteponer la libertad del individuo a la igualdad social, mientras está convencido de que los pubelos democráticos, aunque tienen inclinacion natural por la libertad, tienen por la igualdad "una pasión ardiente, insaciable, eterna, imbatible", y si bien "quieren la igualdad en la libertad" si no pueden obtenerla "la quieren com la esclavitud". Estan dispuestos a soportar la pobreza, pero no la aristocracia (...) Por la misma razón por la cual primero fue liberal que democrático, Tocqueville jamás fue tentado por el socialismo, por el cual expresó en repetidas ocasiones profunda aversión. Se puede ser democrático y liberales, democráticos y socialistas, pero es mucho más difícil ser al mismo tiempo liberales y socialistas (BOBBIO, *op. cit*., p. 63-64).

[327] BOBBIO, *op. cit*., p. 67.

[328] Vovelle explica que: "O fato nacional, sem dúvida porque se estende por um período mais longo do que o de cada uma das outras três correntes, provavelmente também porque diz respeito a países muito diferentes uns dos outros, não é marcado por nenhuma ideologia determinada, não tem nenhum laço substancial com nenhuma dessas três ideologias, não tem uma cor política uniforme. Contudo, a ideia nacional, em geral, não se basta a si mesma: ela propõe à inteligência política uma espécie de quadro que precisa ser preenchido. A ideia nacional, por sua necessidade de se associar a outras ideias políticas, de se amalgamar com certas filosofias, pode entrar, por isso, em combinações diversas, que não são predeterminadas (VOVELLE, *op. cit*., p. 152).

Segundo René Rémond, o nacionalismo pode ser considerado a grande força política do período e caracterizou-se, naquele momento, como sentimento de pertencimento a uma coletividade nacional em substituição ao que ele chamou de "sentimento dinástico".[329]

Contudo, a ideia nacional dependia de sua associação a outras ideias e filosofias políticas – ainda que pudesse estar em contradição dialética com essas correntes –[330] para que pudesse ganhar maior concretude, razão pela qual o nacionalismo podia ser tanto de esquerda como de direita, bem como democrático ou conservador. Eis a explicação de Rémond sobre esse fenômeno:

> Essa espécie de indeterminação do fato nacional, essa possibilidade de celebrar alianças de intercâmbio, explicam as variações de que a história nos oferece mais de um exemplo. Elas explicam, notadamente, que existiam dois tipos de nacionalismo, um de direita; um mais aristocrático, outro mais popular: o primeiro, de tendências conservadoras e tradicionalistas, escolhe seus dirigentes e seus quadros entre os notáveis tradicionais; o segundo visa à democratização da sociedade e recruta seu pessoal nas camadas populares.[331]

Para o historiador, isso se deve à dualidade de fontes do nacionalismo: uma delas foi a própria Revolução Francesa, que originou o nacionalismo liberal e o democrático, e a outra foi o historicismo, que diz respeito à evocação do passado e dos particularismos nacionais e à restauração da ordem anterior, resultando em um nacionalismo conservador que acolhe doutrinas reacionárias. Por essas razões, o nacionalismo tinha como fundamento forças sociais bastante díspares, sendo uma delas mais progressista e outra que se apoiava no passado aristocrático, feudal e religioso.[332]

---

[329] RÉMOND, *op. cit.,* p. 152.

[330] Para Bresser Pereira, o liberalismo e o nacionalismo, embora tenham legitimado a formação do Estado-nação e do próprio Estado, sempre estiveram em contradição dialética. Segundo ele, o nacionalismo é a ideologia da formação e preservação do estado-nação, é a ideologia que torna a nação forte ou coesa". E ainda: "[...] É através da nação e de sua ideologia, o nacionalismo, que o sistema capitalista liberal logra uma relativa união entre as classes sociais" (p. 172-174). Nesse sentido, ver também a obra clássica de Ernest Gellner: *Nations and nationalism*. Ithaca: Cornell University, 1983.

[331] RÉMOND, *op. cit*., p. 152.

[332] Sobre as diferentes facetas do nacionalismo, ver o interessante artigo de João Antônio de Paula, intitulado "A ideia de nação no século XIX e o marxismo". Iniciando o artigo com uma citação a Otto Vossler, segundo o qual o nacionalismo é a força política mais característica dos séculos XIX e XX e para quem os grandes movimentos políticos posteriores à Revolução Francesa decorrem da vontade nacional, De Paula retoma o conceito de nação e destaca a existência de diferentes sentidos atribuídos ao termo por pensadores políticos clássicos como Rousseau, Burke, Jefferson, Fichte, entre outros. Diz ele: "o livre de Vossler citado discute tanto o conceito de nação quanto alguns de seus mais significativos intérpretes, de diversas colocações político-ideológicas: Rousseau, Burke,

3.4. A emergência de uma nova linguagem jurídico-política e a constituição de uma comunidade discursiva em torno do Estado de Direito

Foi nesse contexto de transição, no qual liberalismo, democracia, socialismo e nacionalismo se afirmaram e se entrecruzaram, formando arranjos ideológicos, que se assistiu à elaboração e à difusão de novas ideias e teorias e, por consequência, a emergência de uma nova linguagem política.

De fato, esse contexto, também permeado por contradições em torno da conservação e da contestação, marcou, no âmbito das práticas discursivas e dos textos filosófico-políticos então produzidos, uma ruptura nos significados semânticos de conceitos-chave adotados anteriormente no universo político (como, por exemplo, os conceitos de *Estado* e de *democracia*), os quais já vinham sofrendo modificações, assim como o surgimento de novos conceitos (como, por exemplo, o conceito de *nação* e de *Estado-nação*), conforme visto no item anterior.

Isso levou à intensificação da produção e à incorporação de um novo vocabulário característico da modernidade e da centralização e racionalização do poder político em que o conceito de Estado passa a corresponder a uma ordem legal distinta da figura do governante.

Sobre a relação entre as rupturas semânticas, a elaboração de novos conceitos e a emergência de novos vocabulários políticos, o filósofo político Quentin Skinner entende que:

> o mais claro indício de que uma sociedade tenha ingressado na posse consciente de um novo conceito, suponho eu, está na geração de um novo vocabulário, em termos do qual o conceito passa a ser articulado e debatido. Considero, assim, que minha tese central se vê confirmada pelo fato de, em fins do século XVI, pelo menos na Inglaterra e na França, encontramos as palavras State e État começando a ser utilizadas no sentido que terão na modernidade.[333]

Jefferson, Fitche, Wilhelm Humboldt, Mazzini, Hegel, Ranke. Essa lista, mais que uma coleção arbitrária, sintetiza a ampla gama de perspectivas que o tema 'nação' motivou: o romantismo democrático de Rousseau e Jefferson; o conservadorismo exaltado de Burke; o idealismo de Fitche e Hegel; o liberalismo de Mazzini; o historicismo conservador de Ranke. De fato, tanto a ideia de nação quanto a materialização concreta das nações e dos nacionalismos a partir da Revolução Francesa são marcados pelas disputas e pelas tensões, pelos conflitos e pelas guerras". *Revista Estudos Avançados*, v. 22, n. 62, 2008, p. 219-235.

[333] SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 10.

Para o historiador Eric Hobsbawm, se a Inglaterra difundiu para a economia do mundo noções fundamentais para o avanço da industrialização e do próprio modo de produção capitalista – como capacidade de produção para o mercado; aumento de produtividade; produção de excedente; e mecanismos de acúmulo de capital –,[334] a França, por sua vez, "forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo".[335]

Nesse sentido, Hobsbawm exemplifica:

> A França deu o primeiro grande exemplo, o conceito e o vocabulário do nacionalismo. A França forneceu os códigos legais, o modelo de organização técnica e científica e o sistema métrico de medidas para a maioria dos países. A ideologia do mundo moderno atingiu as antigas civilizações que tinham até então resistido às ideias europeias inicialmente através da influência francesa. Esta foi a obra da Revolução Francesa.[336]

Destaque-se que a produção de um novo vocabulário é um processo bastante complexo, tratado no âmbito da teoria do pensamento político, da semântica histórica e também da filosofia da linguagem, razão pela qual não temos a intenção de aprofundar o tema nesta tese. Não obstante, para que se possa compreender a centralidade desse novo vocabulário e o modo pelo qual os juristas participaram na sua produção e na circulação de certos conceitos jurídico-políticos que moldaram o Estado moderno, é fundamental retomarmos nossas premissas teóricas, notadamente que o "real" e a "representação" estão imbricadas na construção do Estado.

Considerando que a linguagem A linguagem não é uma mera representação de um mundo empírico supostamente passível de ser observado e descrito; ela é uma forma de representação, na medida em que expressa ideias, pensamentos, percepções e modos de sentir. Desse modo, ela é elemento constitutivo do mundo social. [337]

Em outras palavras, a linguagem é uma forma de ação sobre o mundo, que produz coisas e estabelece relações das mais diversas naturezas (dominação, enfrentamento, definição de

[334] HOBSBAWM, *op. cit*., p. 54.
[335] *Ibid.*, p. 83.
[336] *Ibid*., p. 84.
[337] ROCHA, D. Representar e intervir: linguagem, prática discursiva e performatividade. *Linguagem em Discurso*, SC, Tubarão, v. 14, n. 3, 2014, p. 629.

identidades, entre tantas outras)[338], de forma que a construção do mundo está associada de maneira intrínseca à linguagem.

Com base na análise das linguagens políticas no século XVIII e considerando o pensamento político como discurso, o historiador J. G. A. Pocock[339] buscou destrinchar os processos envolvidos na produção de uma nova linguagem, inclusive dialogando com a obra de Skinner.

Pocock delineou algumas condições mínimas para que os processos de mudanças linguísticas ocorram: há a possibilidade de que novas circunstâncias e problemas relativos ao pensamento sejam assimilados às circunstâncias anteriores que eram pressupostas pelas convenções e conceitos já estabelecidos, de modo que estes continuam a governar as novas circunstâncias nos velhos termos; mas há também a possibilidade inversa, ou seja, as novas circunstâncias passam a gerar tensões nas velhas convenções de modo que a linguagem acaba sendo usada de novas maneiras e sofrendo transformações.[340]

Contudo, esses processos de transformação da linguagem não se limitam a mudanças nos discursos e nos novos conceitos que neles circulam: é preciso haver igualmente a constituição de uma comunidade discursiva específica capaz de produzir esse novo vocabulário ligado ao universo político e de veicular seus conceitos de forma legítima.

De fato, seguindo as premissas teóricas adotadas nesta tese, a prática discursiva e a produção de textos – sejam eles filosóficos, políticos, jurídicos – são indissociáveis do mundo social que os produziu. Isso significa que essa comunidade produz e ao mesmo tempo é fruto dessas novas práticas, textos e conceitos.

---

[338] *Ibid*., p. 623-624

[339] POCOCK J. G. A. *Linguagem do ideário político*. São Paulo: Edusp, 2003.

[340] Conforme Pocock: "Quando as convenções, os paradigmas e as diretrizes de que se pode considerar composta uma linguagem política são aplicados a – e no âmbito de – circunstâncias políticas e históricas outras que as circunstâncias que elas nocionalmente pressupõem, pode-se observar dois processos ocorrendo. Primeiro, o vinho novo sendo despejado em velhas garrafas: as novas circunstâncias e os problemas relativos ao pensamento e à ação que elas geram serão assimilados às circunstâncias pressupostas pelas velhas convenções, de maneira que estas últimas poderão continuar a governá-las - dos velhos campos há de vir o novo trigo, como gostava de afirmar Sir Edward Coke, que compreendia bem esse processo. Ao historiador, esse processo parecerá fascinante de se observar, pois ele destaca os pressupostos da linguagem mais antiga, informa ao historiador que tipo de universo seus usuários eram estimulados a supor estar habitando, e o capacita a elaborar avaliações sobre as situações históricas em que essa linguagem se formou e em que era usada. Ele não é tão rigoroso como historiador, a ponto de presumir que a tentativa de despejar vinho novo em velhas garrafas seja invariavelmente um fracasso ou geradora de falsa consciência. Algumas vezes será, e outras não, e alguns paradigmas e linguagens apresentam continuidade em meio a transformações que se estendem por longos períodos. Mas é desnecessário dizer que há um processo no sentido contrário. As novas circunstâncias geram tensões nas velhas convenções, a linguagem acaba sendo usada de novas maneiras, ocorrem transformações na linguagem em uso, e é possível imaginar esse processo conduzindo à criação e à difusão de novas linguagens - embora o exato significado dessa frase ainda precise ser especificado" (POCOCK, *op. cit.,* p. 76).

Como afirma Rocha, a produção textual e a constituição de uma comunidade discursiva são as duas faces de uma mesma moeda: não há entre elas uma relação de hierarquia e tampouco uma precede a outra em uma relação de linearidade. Ambas fazem igualmente parte das condições de produção do discurso. Dito de outro modo, o discurso é composto tanto por sua dimensão textual como social.[341]

Por meio de sua teoria e seus conceitos-chave, Bourdieu traduziu essa relação entre linguagem e comunidade discursiva, afirmando existir mercados simbólicos nos quais estão inseridos os discursos e agentes com certas disposições sociais. É esse mercado que viabiliza uma economia de trocas simbólicas, o que significa dizer que não se trata apenas de mera troca equitativa de signos entre os agentes, uma comunicação "equitativa", mas antes uma relação de forças, dadas as posições e os capitais dos agentes e suas respetivas disposições sociais.

Nesse sentido, "o discurso é um jogo no qual estão sempre envolvidos um *habitus* linguístico e um mercado simbólico específico".[342]

Tais práticas discursivas são capazes, dentro de um determinado campo, de desencadear processos, produzir coisas concretas e redefinir o mundo social, tendo como base justamente a existência de uma comunidade discursiva também capaz de elaborar e veicular uma determinada visão de mundo e de afirmá-la como legítima.

Trata-se, em síntese, de uma visão performativa da linguagem, em que o discurso, proferido por sujeitos inscritos em determinados campos, produz o que ele nomeia, revelando assim sua força e eficácia simbólica.

Na produção da linguagem política, que cria formas e instituições no mundo social, os agentes integrantes da respectiva comunidade discursiva e que disputam posições no campo não detêm os mesmos poderes. Ao contrário, a relação entre eles é marcada muitas vezes pela hierarquia e pela desigualdade. Portanto, há nesses mercados linguísticos um sentido de relação de poder, de autoridade, as quais são socialmente instituídas.[343]

Reforçando essa visão de que práticas discursivas carregam relações de força e de que sua circulação está ligada às posições ocupadas pelos agentes que as instituem e as veiculam,

[341] Quanto a esse aspecto, ROCHA (*op. cit.*) cita Charaudeau e Maingueneau: "Como se percebe, o que está em questão, portanto, é a natureza da relação entre os textos e as assim chamadas 'condições de produção' desses textos: 'os modos de organização dos homens e de seus discursos são indissociáveis, as doutrinas são inseparáveis das instituições que as fazem emergir e que as mantêm" (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, apud ROCHA, *op. cit*., p. 623).
[342] GIRARDI JR., L. Pierre Bourdieu: mercados linguísticos e poder simbólico. In: *Revista Famecos*, v. 24, n. 3, 2017, p. 04.
[343] *Id. ibid.*

novamente fazemos referência à Pocock: para ele, a linguagem política é em grande medida produzida com fundamento na autoridade de elites intelectuais e para ser entendida é também preciso olhar para o modo como esses intelectuais se organizaram e se envolveram em assuntos de outros campos e como os agentes desses campos incorporaram essa linguagem.

Transcrevemos a seguir um trecho bastante esclarecedor da obra de Pocock sobre produção, apropriação e difusão da linguagem política e sua relação com o modo de organização de certas elites e grupos governantes:

> É importante que o estudo da linguagem política tome como ponto de partida as linguagens dos grupos governantes, que articulam seus interesses e são tendenciosos a favor deles. Mas é também importante o fato de que, quanto mais institucionalizada for uma linguagem e quanto mais pública ela se tornar, mais ela estará disponível para os propósitos de vários locutores articulando diversas preocupações. Essa diversificação terá origem no interior do grupo governante, onde comumente há um intenso debate em andamento. Mas ela pode não permanecer confinada aos limites da *intelligentsia*, da profissão, seja qual for seu grupo de origem. Podemos encontrar casos em que uma linguagem foi difundida para além dos limites do relacionamento original entre governantes e governados, no qual ela foi criada: casos em que estar sendo enunciada por outros governantes para outros governados, por governantes incertos quanto a quem estão governando, por governados incertos de quem os governa ou com que autoridade, e até mesmo por revolucionários usando-a em seus esforços por derrubar um governo. Há exemplos abundantes no início da Modernidade europeia, mesmo dessa última possibilidade. A difusão de uma linguagem pode ser uma história muito diferente da sua criação.[344]

Feita essa breve incursão na relação entre linguagem e a fabricação do mundo, é o momento de retomarmos o fio da meada: a produção e a circulação de uma nova linguagem política no século XVIII e XIX ocorreu tanto com base no trabalho de teóricos e filósofos, como por obra daqueles que dispunham da técnica e do reconhecimento social necessários para construir - no sentido de produzir concretamente – esse novo Estado como uma ordem jurídica soberana, que desarticula as demais ordens jurídicas, legais ou costumeiras, adotadas em um

[344] POCOCK, *op. cit*., p. 68-69.

mesmo espaço social, e defini-lo como lugar do "neutro", do "oficial" e do "universal": os juristas.

Assim, filósofos e juristas, em conjunto, formaram uma elite intelectual não apenas capaz de produzir novas ideias abstratas no campo do imaginário político, mas também de colocar em marcha uma dada (re)definição do mundo social enraizada em certos arranjos ideológicos – liberalismo, democracia e nacionalismo – e com base em práticas e representações com eficácia simbólica, em que o Estado, considerado como uma organização jurídico-política universal, passou a ocupar lugar central.[345]

3.5. A emergência dos juristas como grupo social diferenciado e da prática jurídica orientada pelo *habitus*

Ao tratar do movimento das nacionalidades no século XVIII e que se estenderia ao longo do século XIX, o historiador Vovelle afirma que ele foi em grande medida obra de intelectuais. Isso porque foram os escritores, linguistas, historiadores e filósofos políticos que fizeram renascer o sentimento nacional e que permitiram reconstituir as línguas nacionais, encontrar no passado as suas origens e colocar a nação no centro do sistema político.[346]

Da mesma forma, a própria Revolução inspirou-se nas teorias desenvolvidas por filósofos políticos. Ainda que a historiografia possa questionar as origens intelectuais da Revolução e o impacto do movimento filosófico em seus desdobramentos, é possível identificar a inspiração dos revolucionários nas obras de filósofos e nos conceitos que formularam, conforme observa Mota:

> Tema permanente, irresolvido, polêmico: se na historiografia contemporânea Daniel Mornet, o autor conhecido das Origines intellectuelles de la Révolution Français, demonstra que a Revolução já se realizara nos espíritos antes de estar concretizada na prática, para outros, como Tudesq e Rudel, "o movimento filosófico, com exceção de

[345] Esse período é definido por Hespanha da seguinte maneira: "os cem anos que decorrem entre 1750 e 1850 correspondem ao período de implementação de uma nova ordem política e jurídica, a que se costuma chamar liberalismo. No plano do direito, realizam-se então os seus pressupostos estratégicos - instauração, por meios legislativos, de um novo paradigma de organização política (o Estado liberal-representativo) e de organização social ("liberalismo proprietário", *i.e.*, identificação da propriedade como condição de liberdade e, logo, de cidadania ativa), que a própria lei irá desenvolver nos seus detalhes institucionais" (HESPANHA, *op. cit*., p. 241-242).
[346] VOVELLE, *op. cit*., p. 150.

> algumas grandes cidades, não exerceu nenhuma influência sensível na redação dos Cahiers de doléances", uma das melhores documentações da época, em que o Terceiro Estado reclamava a transformação da sociedade do Antigo Regime.
> Mas o fato é que os filósofos como Rousseau inspiraram revolucionários como Robespierre, assim como Voltaire era uma das leituras de Napoleão. Além disso, é demonstrável a popularidade de Rousseau junto ao menu peuple, e profundas as marcas que deixou no *jacobinismo*.[347]

Hobsbawm, por sua vez, atribui aos filósofos daquele período esse papel de dar coesão às ideias políticas em circulação e que permearam os movimentos revolucionários:

> A Revolução Francesa não foi feita ou liderada por um partido ou movimento organizado, no sentido moderno, nem por homens que estivessem tentando levar a cabo um programa estruturado. Nem mesmo chegou a ter "líderes" do tipo que as revoluções do século XX nos têm apresentado, até o surgimento da figura pós-revolucionária de Napoleão. Não obstante, um surpreendente consenso de ideias gerais entre um grupo social bastante coerente deu ao movimento revolucionário uma unidade efetiva. O grupo era a "burguesia"; suas ideias eram as do liberalismo clássico, conforme formuladas pelos "filósofos" e "economistas" e difundidas pela maçonaria e associações informais. Até este ponto os "filósofos" podem ser, com justiça, considerados responsáveis pela Revolução. Ela teria ocorrido sem eles; mas eles provavelmente constituíram a diferença entre um simples colapso de um velho regime e a sua substituição rápida e efetiva por um novo.[348]

Na percepção de Tocqueville, o qual, como se sabe, vivenciou as transformações daquele período, uma possível explicação para a ampliação do espaço de poder ocupado pelos filósofos foi o vácuo deixado pela aristocracia, que antes teria sido a responsável por conduzir, no plano das ideias, a sociedade francesa. Segundo ele, esses filósofos, até então apartados dos assuntos políticos (diversamente do caso da Inglaterra) e sem qualquer propensão a uma atuação mais concreta, passaram a ser uma "potência política" e acabaram por dar o tom radical à revolução.[349]

[347] MOTA, *op. cit*., p. 46.
[348] HOBSBAWM, *op. cit*., p. 90.
[349] TOCQUEVILLE, *op. cit.*, p. 236.

Eis a visão de Tocqueville sobre o papel desempenhado pelos teóricos, filósofos e escritores na segunda metade do século XVIII, em sua obra *L'Ancien Régime et la Révolution*, na qual faz um estudo sobre a gênese do espírito revolucionário:

> (...) en France, le monde politique resta comme divisé en deux provinces séparées et sans commerce entre elles. Dans la première on administrait ; dans la seconde on établissait les principes abstraits sur lesquels toute administration eût dû se fonder. Ici on prenait des mesures particulières que la routine indiquait ; là on proclamait des lois générales, sans jamais songer aux moyens de les appliquer : aux uns, la conduite des affaires ; aux autres, la direction des intelligences.
>
> Au-dessus de la société réelle, dont la constitution était encore traditionnelle, confuse et irrégulière, ou les lois demeuraient diverses et contradictoires, les rangs tranches, les conditions fixes et les charges inégales, il se bâtissait ainsi peu à peu une société imaginaire, dans laquelle tout paraissait simple et coordonné, uniforme, équitable et conforme à la raison.
>
> Graduellement l'imagination de la foule déserta la première pour se retirer dans la seconde. On se désintéressa de ce qui était, pour songer à ce qui pouvait être, et l'on vécut enfin par l'esprit dans cette cité idéale qu'avaient construite les écrivains.
>
> On a souvent attribué notre révolution à celle d'Amérique: celle-ci eut en effet beaucoup d'influence sur la révolution française, mais elle la dut moins a ce qu'on fit alors aux États-Unis qu'à ce qu'on pensait au même moment en France. Tandis que dans le reste de l'Europe la révolution d'Amérique n'était encore qu'un fait nouveau et singulier, chez nous elle rendait seulement plus sensible et plus frappant ce qu'on croyait connaître déjà. Là elle étonnait, ici elle achevait de convaincre. Les Américains semblaient ne faire qu'exécuter ce que nos écrivains avaient conçu; ils donnaient la substance de la réalité à ce que nous étions en train de rêver. C'est comme si Fénelon se fût trouvé tout à coup dans Salente.
>
> Cette circonstance, si nouvelle dans l'histoire, de toute l'éducation politique d'un grand peuple entièrement faite par des gens de lettres, fut ce qui contribua le plus peut-être à donner à la révolution française son génie propre et à faire sortir d'elle ce que nous voyons.
>
> Les écrivains ne fournirent pas seulement leurs idées au peuple qui la fit; ils lui donnèrent leur tempérament et leur humeur. Sous leur longue discipline, en absence de tous autres conducteur, au milieu de l'ignorance profonde où l'on vivait de la pratique, toute la nation, en les lisant, finit par contracter les instincts, le tour d'esprit, les goûts

> et jusqu'aux travers naturels à ceux qui écrivent; de telle sorte que, quand elle eut enfin à agir, elle transporta dans la politique toute les habitudes de la littérature.[350]

Fazendo referência a essa obra de Tocqueville, Fernando Menezes de Almeida destaca que essa separação havia ocorrido, por um lado, em razão do afastamento dos homens de letras da prática da administração, o que os induziu a confiar – talvez de modo excessivo – em teorias gerais e abstratas. Por outro lado, ela também se deu pela ausência de qualquer contato da burguesia e das massas populares com os assuntos da administração, o que possibilitou às paixões se disfarçarem em filosofia.[351]

Se antes havia na França uma nítida separação entre aqueles que estabeleciam os princípios abstratos que deveriam reger os governos (os filósofos) e aqueles que efetivamente administravam (os funcionários), no período da Revolução Francesa e diante de um cenário de insatisfação com a desigualdade, os privilégios e certas tradições e instituições do Antigo Regime, essa divisão tão marcada entre teoria e prática deixou de existir. Nesse sentido, a historiografia afirma que o pensamento filosófico alcançou a burguesia e as camadas populares.

Mais uma vez, veja-se, a seguir, trecho da obra de Tocqueville em que ele analisa as consequências dessa da linguagem filosófica que se utiliza de termos abstratos e expressões gerais. Essa análise de Tocqueville nos parece especialmente importante para compreender as posições ocupadas pelos juristas nessa comunidade discursiva:

> Quand on étudie l'histoire de notre révolution, on voit qu'elle a été menée précisément dans le même esprit que a fait écrire tant des livres abstraits sur le gouvernement. Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois; même mépris des faits existants; même confiance dans la théorie; même goût de l'original, de l'ingénieux et du nouveau dans les
> institutions; même envie de refaire à la fois la constitution tout entière suivant les règles de la logique et d'après un plan unique, au lieu de chercher à l'amender dans ses parties. Effrayant spectacle ! car ce qui est qualité dans l'écrivain est parfois vice dans l'homme d'État, et les mêmes choses qui souvent ont fait faire de beaux livres peuvent mener à de grandes révolutions. La langue de la politique elle- même prit alors quelque chose de celle que parlaient les auteurs; elle se remplit d'expressions générales, de termes

[350] TOCQUEVILLE, *op. cit*., p .237-238.
[351] ALMEIDA DE MENEZES, F. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil.* São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 87-88.

> abstraits, de mots ambitieux, de tournures littéraires. Ce style, aidé par les passions politiques qui l'employaient, pénétra dans toutes les classes et descendit avec une singulière facilité jusqu'aux dernières.[352]

Havia críticos ainda mais radicais a essa forma de pensamento e de expressão filosófica. Citando Portalis, jurista francês que viveu no final do século XVIII e início do XIX, e que desempenhou papel relevante no desenho de instituições jurídicas francesas no período pós-revolucionário, Fernando Menezes relata que, na visão daquele jurista, o espírito filosófico produziu uma versão corrompida dos conceitos de liberdade e de soberania nacional que teria levado aos abusos cometidos durante o período da Revolução.

Ainda fazendo referência à obra de Portalis, tem-se, segundo esse jurista, que o falso espírito filosófico gerou a destruição radical das instituições então existentes, a transformação dos processos de análise em instrumentos nocivos e o desvirtuamento da realidade por meio de generalizações simplistas. Finalmente, segundo Portalis, os danos causados por esse falso espírito filosófico são irremediáveis quando alcançam a legislação porque então passa a estar sedimentado na própria estrutura que organiza a sociedade. [353]

A despeito das inúmeras divergências sobre os sentidos e efeitos do pensamento filosófico desse período, esses debates revelam a ampliação de abstrações e representações simbólicas em torno da institucionalização do poder e do Estado.

Nesse período intelectual bastante intenso no qual o pensamento filosófico passou a permear o plano político e as práticas administrativas do cotidiano da sociedade, a difusão do ideário liberal-democrático nacionalista, que carregava consigo uma nova escala de valores (liberdade, igualdade e seus respectivos desdobramentos), foi apenas possível, segundo o historiador Vovelle, em razão da tradução das ideias, até então formuladas de modo mais abstrato, para "fórmulas elementares", assim como da existência de "certas formas de literatura e de certas estruturas de socialização".[354]

Tratava-se também de um período no qual o progresso da humanidade passou a estar atrelado à razão e à crença na ciência moderna, criando-se as condições para a emergência de um pensamento racional e prático.[355]

---

[352] TOCQUEVILLE, *op. cit.,* p. 238.
[353] ALMEIDA DE MENEZES, F. *op. cit.,* p. 89-90.
[354] VOVELLE, *op. cit*. p. 15.
[355] Nesse sentido, ver MOTA, *op. cit*., p. 48. É interessante registrar que a emergência da razão também faz emergir novas formas de produção da loucura. Nesse sentido, veja-se Braudel: "assim o triunfo da razão é acompanhado

Desse modo, além de filósofos, era preciso haver, nessa transição das monarquias absolutistas para o Estado moderno liberal, especialistas detentores de um conhecimento específico capazes de elaborar doutrinas que atendessem às exigências da racionalidade e do saber científico e, ainda, que oferecessem fórmulas institucionais para tornar reais e eficazes aquelas proposições teóricas que até então permaneciam no campo da abstração. Esses especialistas eram os juristas.

Originalmente oriundos de um grupo de letrados, os juristas corresponderam a um grupo social fundamental para o processo de edificação e institucionalização das estruturas do Estado em sua perspectiva moderna, bem como para a legitimação do projeto político liberal.

Historicamente, os juristas ganharam reconhecimento e legitimidade por produzirem e deterem um tipo de conhecimento e técnica que lhes permitiu estabelecer certos raciocínios, rotinas e práticas, os quais foram paulatinamente incorporados ao próprio funcionamento dos governos e da sociedade.

Isso ocorreu com base em hábitos intelectuais e esquemas mentais que foram adquiridos e reproduzidos de modo mais ou menos consciente ao longo do tempo e que ganharam corpo e unidade no processo de formação de um discurso jurídico europeu comum, ainda durante o período que se designou como Idade Média.

De fato, segundo a análise do historiador do direito António Manuel Hespanha, essa identidade entre os juristas foi construída sobretudo ao longo dos séculos XV, XVI e XVII, dando origem ao que se convencionou designar "direito comum", o qual passou a unir diferentes ordenamentos jurídicos europeus.[356] Contudo, pelo menos desde o século XI o direito passou a ser tratado como uma disciplina autônoma. Como ressalta Salgado, a definição desse direito comum medieval não é uma tarefa trivial.[357]

em profundidade por uma longa e silenciosa tempestade, por uma trajetória quase inconsciente, quase ignorada e que é, não obstante, de certo modo, a irmã dessa vitória que foi em plena luz a conquista do racionalismo e da ciência clássica" (BRAUDEL, *op. cit*., p. 52). A obra *A História da Loucura* (1961) de Foucault é também fundamental para a compreensão dessa separação fictícia entre razão e loucura.

[356] Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a ideia de criação de um direito comum (*jus commune*) para a Europa continental ocorreu a partir do sistema de base romanística que reunia o direito francês, o direito alemão e o direito italiano. Contudo, diz ela, essa ideia de um direito comum não permaneceria após o século XVII, época em que houve o desenvolvimento da Escola do Direito Natural, que inspirou as codificações e reforçou a existência de ordenamentos jurídicos próprios a cada Estado (DI PIETRO, M. S. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado,* n. 5, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br. Acesso em: ago. 2024. p. 4).

[357] SALGADO, K. O direito tardo medieval: entre o *ius commune* e o *ius proprium*. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 56, p. 243-264, jan./jun. 2010. p. 245.

Em uma perspectiva mais ampla, a formação de um direito comum foi o resultado da correlação entre religião, governo e direito, uma vez que a unidade política e religiosa demandava e criava as condições para uma unidade jurídica.

Nas palavras de Hespanha,

> (...) daí que a tríade "uma religião, um império um direito" (*una religio, unum imperium, unum ius*) parecesse apontar para algo de natural na organização do género humano - uma certa comunidade de governo (*respublica christiana*) e uma certa unidade do direito (*ius commune*).[358]

Essa unidade em torno de um direito comum também ocorreu em razão de fatores específicos,[359] conforme se verá a seguir.

Durante a Idade Média observa-se um processo de convergência na formação dos juristas e, consequentemente, da própria produção do saber jurídico medieval. Para isso, contribuíram o desenvolvimento e o fortalecimento das universidades, bem como as transformações da realidade econômica e cultural europeia, sobretudo nas cidades. [360]

Com base em uma formação acadêmica similar no âmbito das universidades europeias, os juristas apresentavam uma disposição intelectual comum uma vez que adotavam a mesma língua técnica (o latim), os mesmos textos e manuais de referência (tradição literária romana) e recebiam a mesma formação metodológica (grandes manuais de lógica e retórica).

Para Hespanha, todos esses fatores, em conjunto, criaram as condições para a formação de uma comunidade jurídica europeia em torno de um discurso jurídico comum. Em suma, tratava-se do "mesmo direito, na mesma língua, com a mesma metodologia" e, ainda, nas mesmas instituições.[361]

---

[358] HESPANHA, *op. cit.,* p. 89-90.

[359] HESPANHA, *op. cit.*, p. 89-90; SALGADO, *op. cit.*, p. 245- 248.

[360] *V.* SALGADO*, op. cit.,* p. 25. Sobre o nascimento das universidades, a partir das duas primeiras universidades (Paris e Bolonha, sendo a primeira considerada uma "corporação de doutores" enquanto a segunda uma "corporação de estudantes") e seu papel para o desenvolvimento da cultura jurídica, ver o artigo de LOPES, J. R. L. A longa história da cultura jurídica medieval. *Revista da Faculdade de Direito USP*, São Paulo, v. 114, out. 2019. p. 25

[361] Nas palavras de Hespanha: "(...) o sentimento de unidade do direito foi – em grau não menor –suscitado pela homogeneidade da formação intelectual dos agentes a cargo de quem esteve a criação do saber jurídico medieval - os juristas letrados. Tratava-se de universitários com uma disposição intelectual comum, modelada por vários fatores que se verificavam em toda a área cultural europeia centro-ocidental. Primeiro, o uso da mesma linguagem técnica – o latim –, o quelhas criava, além daquele "estilo" mental que cada língua traz consigo, um mesmo horizonte de textos de referência (numa palavra, a tradição literária romana). Depois, uma formação metodológica comum, adquirida nos estudos preparatórios universitários, pela leitura dos grandes manuais de lógica e de retórica utilizados nas Escolas de Artes de toda a Europa. Finalmente, o facto de o ensino universitário do direito incidir

É nesse quadro que surge, então, o *ius commune,* o qual era basicamente um direito romano-canônico. Mais especificamente, tratava-se de um direito romano redescoberto, o qual representava um depósito de regras de razão e, ao mesmo tempo, um conjunto de leis e textos vigentes e aplicáveis ao Império. Por sua vez, o direito canônico era aplicável a toda a Igreja.[362]

De todo modo, já se tratava de um direito reformulado e que, mesmo diante da associação entre os cânones da Igreja e as leis do Império, permitiu o início de uma vida intelectual dissociada da vida eclesiástica.[363]

Esse era o cerne do ensino jurídico daquela época nas universidades, embora os direitos tradicionais e locais dos povos europeus também estivessem presentes no direito comum.

O ensino universitário conferia, aparentemente, maior ênfase ao direito romano, o qual foi resgatado de períodos pretéritos e em torno do qual havia uma aura de excelência e perfeição. Tratava-se de um direito com natureza bastante casuística, tendo sido ensinado, incorporado, interpretado e reproduzido de diferentes formas no âmbito do discurso jurídico ao longo dos séculos XII a XVII.[364]

Eis os esclarecimentos de Hespanha sobre esse resgate do direito romano e sua circulação nos centros de poder:

> Com a sua fina e riquíssima casuística, cobria a generalidade das situações. Tinha, além disso, sido objeto de elaboração doutrinal. As soluções apareciam "explicadas" e "justificadas" pelos juristas. Estes tinham, por outro lado, elaborado uma série de argumentos gerais, como a razão do direito (*ratio iuris*), a equidade (*aequitas*), a utilidade (*utilitas*), que constituíam como que linhas de orientação do saber jurídico, permitindo das coerências às várias soluções casuísticas e encontrar outras novas. Por tudo isto, o direito romano, respondia – diretamente ou mediante interpretação extensiva – à generalidade das questões; mas, além disso, respondia-lhes de forma razoável e convincente. (...) Esta crença na perfeição do direito romano era, para mais, ainda potenciada pelo empenhamento dos juristas letrados, formados no saber jurídico

unicamente – até à segunda metade do século XVIII - sobre o direito romano (nas Faculdades de Leis) ou sobre o direito canónico (nas Faculdades de Cânones), pelo que, nas escolas de direito de toda a Europa central e ocidental, desde Cracóvia a Lisboa, desde Upsala a Nápoles, se ensinava, afinal, o mesmo direito. O mesmo direito, na mesma língua, com a mesma metodologia. É do trabalho combinado destes fatores – a unificação dos ordenamentos jurídicos suscitando e possibilitando um discurso jurídico comum, este último potenciando as tendências unificadoras já latentes no plano legislativo e judiciário – que surge o direito comum, o *ius commune*" (HESPANHA, *op. cit.,* p. 90).

[362] LOPES, *op. cit*., p. 46.

[363] *Ibid.*, p. 28.

[364] SALGADO, *op. cit*., p. 248.

> universitário baseado no direito romano. Que, naturalmente, divulgavam nos círculos mais elevados do poder (imperial, papal, real, citadino) a excelência das fontes jurídicas com que trabalhavam. O direito romano, ao lado da filosofia grega, das belas letras clássicas e da medicina greco-romana, integrava assim um modelo intelectual que os círculos cultos europeus, mesmo antes do Renascimento, nunca deixaram de venerar.[365]

Como o direito romano era casuístico, Hespanha explica que isso dificultava a sua recepção pelos direitos locais, de modo que sua adaptação e incorporação acontecia de forma individualizada, caso a caso, não sendo regulada ou mesmo decidida a partir de atos uniformes de um poder político central.

Por essa razão, foi necessária a participação de juristas para a realização de um trabalho doutrinário e jurisprudencial de adaptação, de modo que fossem encontradas, diante dos casos concretos, as soluções do direito romano pertinentes, o que acabou por definir a identidade do direito comum como um fenômeno de natureza doutrinária, e não legislativa.[366]

Ademais, é importante ressaltar que a recepção do direito romano pela Europa não se deu de modo uniforme. Havia territórios em que o direito romano não encontrava as condições favoráveis para sua incorporação mais imediata, de modo que, mais uma vez, os juristas serviram como suporte para que essa recepção pudesse ocorrer diante de especificidades locais.

Já o direito canônico desempenhou, segundo Hespanha, um papel menos importante do que o direito romano na formação desse direito comum europeu. Em todo caso, a sua influência foi determinante em alguns pontos que nem sempre se relacionavam com a religião, tais como a valorização da vontade ao invés da forma, a busca pela composição amigável e da verdade material. Hespanha explica que "o direito canônico representava, não apenas o direito da Igreja e das coisas sagradas, mas um direito mais recente do que o direito romano, uma espécie de direito romano reformado".[367]

Por sua vez, José Reinaldo de Lima Lopes, conferindo maior relevância ao direito canônico no âmbito do direito comum, explica que este foi fundamental para a elaboração de conceitos que permanecem centrais ainda hoje, como por exemplo o de direito subjetivo e o de pessoa jurídica.[368]

---

[365] HESPANHA, *op. cit.,* p. 107.
[366] *Ibid.,* p. 89-90, 117.
[367] *Ibid.*, 111.
[368] LOPES, *op. cit.*, p. 25.

O *ius commune* correspondia, em síntese, a uma ordem jurídica pluralista no qual coexistiam o direito romano, o direito canônico e os direitos locais próprios. Tratava-se de um direito de pretensão universal, mas ao mesmo tempo flexível, a servir de referência para uma organização mais sistemática dessa pluralidade característica do direito medieval.[369]

Nesse sentido, diversamente da atualidade, em que a ordem jurídica estatal pretende deter o monopólio de estabelecer o direito e em relação à qual as outras fontes jurídicas apenas detêm uma legitimidade derivada, esse pluralismo significava que outros conjuntos de normas, com legitimidades e conteúdos distintos, coexistiam no mesmo espaço social sem uma hierarquia das fontes do direito pré-estabelecida. Ademais, no direito comum devem se compatibilizar as ordens reais, municipais, cooperativas e mesmo familiares.[370]

Por outro lado, havia paradoxalmente uma tendência à unificação das fontes, com a prevalência do direito romano em relação às demais e a sua afirmação no âmbito do direito comum.[371]

Essa posição de prevalência do direito romano emergiu a partir do século XIII, época em que os juristas passaram a afirmar doutrinariamente que aquele direito deveria ser o cânone interpretativo e conceitual da própria legislação dos reinos em geral,[372] e que perduraria pelo menos até o período da formação dos Estados nacionais e seus respectivos ordenamentos jurídicos, a partir do século XVIII.

Com isso, como explica Lima Lopes, o direito romano passou a ser o direito vigente, sendo determinante para uniformização dos direitos europeus e, ao mesmo tempo, para a racionalização do direito local.[373]

Não obstante, foi necessário um trabalho intelectual para compatibilizar o direito comum e o direito local, o que também se resolvia pela erudição atribuída ao direito comum, que dessa forma pairava sobre os estatutos locais, estabelecendo-se, na prática, uma hierarquia das fontes do direito medieval.[374]

---

[369] SALGADO, *op. cit*., p. 255; HESPANHA, *op. cit*., p. 118.
[370] HESPANHA, *op. cit*., p. 105, 118.
[371] *Ibid*., p. 89-90.
[372] *Ibid.,* p. 108.
[373] LOPES*, op. cit.,* p. 31.
[374] Conforme explica Hespanha, em Portugal, mesmo havendo as Ordenações (direito local) que colocam o direito romano em posição subsidiária, na prática ele era o direito principal, sendo aplicado mesmo contra preceito do direito local. Isso se deve ao caráter doutrinal do direito comum (*opinio communis doctorum*), que passou a ter um sentido obrigatório dado o caráter da formação dos juristas e juízes naquele período. (HESPANHA, *op. cit.,* nota de rodapé da p. 90). Nesse mesmo sentido, Lima Lopes discorre sobre esse caráter do direito comum que ele denomina como "erudito", o qual é resguardado pelos juristas, e que faz valer esse direito em face das demais fontes do direito (LOPES, *op. cit.,* p. 48).

Havia, de fato, inúmeras situações em que ocorriam contradições ou lacunas (seja entre as dimensões romanística ou canônica do direito comum, seja entre este e os diferentes direitos particulares), de modo que as teorias gerais para a resolução dessas hipóteses passaram a ser formuladas no âmbito do direito comum, que assume o lugar de um direito modelo, no qual os juristas letrados se especializaram e no qual houve, nas palavras de Hespanha, a constituição do "aparelho dogmático do direito".[375]

Segundo Salgado, essa ambivalência entre um direito uno e a multiplicidade de sistemas jurídicos foi o grande desafio da Idade Média.[376]

A despeito dessa ambivalência, a formação dos juristas em torno de um direito comum romano-canônico (o *ius commune*) no âmbito de um ensino universitário que se estruturou de modo similar em toda a Europa resultou em certas formas comuns de raciocínio e pensamento.

Para Lima Lopes:

> A universidade e o ensino universitário do direito são elementos determinantes da cultura jurídica tardo-medieval, ainda que se possa sempre fazer a ressalva de que estamos aqui tratando da alta cultura, da cultura de um grupo social que detém riqueza e poder, e mais riqueza e mais poder do que as grandes massas. Este ensino desenrolava-se sob algumas formas mentais e pressupunha alguma cultura cuja existência terminou por unificar o discurso dos juristas na Europa. Por isso mesmo chamou-se a esse direito doutrinal, erudito, acadêmico, de direito comum, o *ius commune*, cujas fronteiras eram, por assim dizer, a cristandade latina, nas respectivas repúblicas, reinos, principados…, no próprio Império.[377]

[375] O modelo de formação de juristas letrados acabou consolidando a prevalência do direito comum em detrimento aos direitos locais, mas ainda assim o contato entre a teoria jurídica erudita e a prática local ocorria pela própria atividade profissional dos letrados, que muitas vezes ocupavam funções em conselhos e tribunais. Analisando de modo mais detalhado a realidade portuguesa do período, Hespanha relata que: "A partir dos meados do séc. XVI, os juristas formam-se, sobretudo, na Universidade de Coimbra, reformada em 1537 e a que D. João III concedera, pela lei de 13/01/1539 (que exige estudos jurídicos para desembargadores, juízes de fora e corregedores (implicitamente) e advogados (em parte)), o monopólio da formação dos letrados que aspirasse a lugares de letras ou à advocacia. Embora do curso não constasse o direito nacional, o contato com o direito nacional era promovido, por se exigir dois anos de "prática" (ou de "residência", na universidade) (a partir de certa altura, cf. Dec. N.19.6.1649), para o acesso aos lugares de Letras. Por volta de 1623, Filipe IV chegou mesmo a sugerir a criação de uma cadeira para Belchior Febo ensinar direito pátrio, mas o claustro universitário entendeu não ser necessário (27/1/1623, Barbosa Machado, Biblioteca Lusitana, s.v. Melchior Febo). A própria atividade profissional dos letrados, como advogados ou como magistrados, promovia esta contínua integração do direito comum com o direito régio. (...) Em todo o caso, a tendência para antepor o direito comum – aprendido nas escolas, objeto de vastíssima literatura, considerado como a *ratio iuris* – ao direito pátrio era muito grande. Pelo que, nesta síntese efetuada pelos juristas portugueses dos sécs. XVI a XVIII, o contributo do direito pátrio era muito modesto, apesar do sempre crescente movimento legislativo (cf. *supra*)". HESPANHA*, op. cit*., p. 203.

[376] SALGADO, *op. cit.,* p. 244.

[377] LOPES, *op. cit.*, p. 32.

A estruturação de formas de pensamento e hábitos intelectuais nesse universo jurídico da Idade Média ocorreu em um arco temporal de vários séculos.

Nesse longo período ocorreram processos de diferenciação social tanto do mundo jurídico em relação aos demais campos dos saberes como entre os próprios juristas em função de identidades e diferenças entre eles e, em especial, a visão que tinham sobre o direito.

Isso significa que, nesse contexto de formação de um saber eminentemente jurídico em fins do período medieval, estabeleceram-se e sucederam-se diferentes escolas jurídicas, tendo em vista os valores e posturas adotadas pelos juristas, bem como os sentidos atribuídos à retomada do direito romano.

Essas escolas foram assim organizadas pela história do direito: a escola dos glosadores (séculos XII e XIII), a escola dos comentadores (séculos XIV e XV) e a escola humanista (séculos XVI e XVII).

Há, de fato, inúmeras diferenças entre essas escolas - assim como entre seus juristas, entre suas abordagens do direito e entre os tipos de literatura adotada – que se encontram dentro da mesma grande categoria "direito medieval" ou "direito comum".[378]

De modo geral, pode-se afirmar que os glosadores se mantinham presos aos textos do direito romano, dentro de um método mais analítico, buscando esclarecer o sentido das palavras e confirmar a sua razão e autoridade.

Eles não apresentavam compromisso com a prática e tampouco em oferecer soluções para as questões da vida cotidiana. Entendiam que o direito válido era aquele presente nos livros, não sendo necessário que fosse confirmado pelo seu uso.[379]

Mesmo assim, os glosadores representaram um marco importante no estabelecimento de conceitos, categorias e institutos, bem como de uma linguagem técnica relativa a um novo saber especializado – a jurisprudência.[380] Também deram início a um movimento paulatino de construção de pensamento mais abstrato no qual se busca realizar as generalizações conceituais típicas da dogmática jurídica.[381]

[378] *Ibid*., p. 23.
[379] De modo mais detalhado, Hespanha explica: "Do que se trata, depois, é de saber como encaixar a vida corrente, com os seus interesses concretos, naqueles esquemas conceptuais. Sendo, porém, certo que, para estes juristas, a legitimação das soluções decorria, não da sua adaptabilidade à vida, mas da sua coerência com um modelo de mundo considerado racional e eterno" HESPANHA, *op. cit*., p. 153.
[380] HESPANHA, *op. cit*., p. 147.
[381] LOPES, *op. cit*., p. 39.

O trabalho dos glosadores apresentava formatos variados: as glosas, as *additiones*, as *summas*, as questões (*quaestiones*), as leituras, os comentários, os casos, as *dissensiones doctorum*, os *brocardia* e *notabilia*. Esses gêneros literários abarcavam desde uma simples explicação gramatical ou de termo jurídico a uma tentativa de sistematização e compilação de partes de textos em torno de temas comuns, precedendo o tipo de literatura que posteriormente será reconhecido como compêndio ou manual.

Também é importante destacar que, embora os glosadores se dedicassem às atividades acadêmicas, eles também exerciam influência na vida jurídica e política, em razão do prestígio e da autoridade intelectual de que dispunham.[382]

Os comentadores, por sua vez, adotavam o método da dialética escolástica. Diversamente da leitura analítica dos glosadores, eles assumiram uma leitura sistemática do direito romano para dele extrair princípios gerais indiscutíveis aplicáveis às questões da sociedade, buscando integrá-lo às demais partes do direito e à realidade medieval.

Com eles, novos gêneros literários passaram a ser adotados: os pareceres e conselhos (*consilia*), os tratados e os comentários. Segundo José Reinaldo de Lima Lopes, os conselhos e pareceres dos juristas eram geralmente encomendados por autoridades de comunas para que aqueles dessem suas opiniões em relação a temas controvertidos, havendo tantos pareceres ou conselhos destinados ao interessado *(consilium pro parte*) e que eram menos aceitos pela comunidade como aqueles relativos ao tema propriamente dito (*consilium pro veritate*), embora essa distinção nem sempre fosse evidente.[383]

Essa nova geração de juristas está mais orientada para a prática, especialmente se comparados aos glosadores.[384] Conforme descreve Salgado,

> é uma atividade mais livre, mais afinada com a realidade deles que permite a compreensão e conciliação entre as demandas e questões atinentes à práxis e a construção do conhecimento jurídico a partir dos textos romanos. Os comentadores são pareceristas e têm nesta, dentre inúmeras outras funções que exercem, a possibilidade de lidar não só com a atuação do direito de modo conjunto com seu conhecimento teórico, mas de expor suas próprias opiniões, alcançando, através desta atividade, força, vida e autoridade próprias.[385]

[382] SALGADO, *op. cit*., p. 251; HESPANHA, *op. cit*., p. 148.
[383] LOPES, *op. cit*., p. 39.
[384] HESPANHA, *op. cit.*, p. 156.
[385] SALGADO, *op. cit.*, p. 252.

Salgado destaca que os comentadores, os quais eram legistas e juristas formados nas universidades, passaram a ocupar cargos importantes na estrutura política, assumindo inclusive funções de conselheiros reais e consultores de magistrados, dando pareceres e buscando solucionar as contradições decorrentes da pluralidade normativa.[386]

São eles que irão conciliar o *ius commune* com os direitos locais (*ius proprium)*, buscando constituir um discurso jurídico orgânico. Isso ampliou o objeto de estudo dos comentadores para além das fronteiras até então estabelecidas pelo uso do direito romano. Ademais, diante da formação que recebiam nas universidades, esses juristas eram mais propensos à aplicação do direito comum e à ampliação da sua lógica para outras ordens.

Observa-se, assim, um avanço dos juristas, antes mais restritos à erudição dentro das universidades, em direção a questões que estavam localizadas em outras ordens de normação social e, portanto, fora do campo de ação no qual eles inicialmente dispunham de legitimidade para opinar, interpretar e mesmo propor inovações dogmáticas.[387]

São esses juristas que irão construir a estrutura que servirá para articular os diversos conjuntos normativos coexistentes – direito comum e direitos particulares - e que será capaz de atender a questões da realidade.[388]

Com isso, o *ius commune* deixa de ficar restrito ao texto e passa gradualmente a incorporar questões da vida jurídica cotidiana e a gerar consequências práticas, o que ocorre, conforme já mencionado anteriormente, com base em trabalho doutrinário e jurisprudencial desses juristas.

Nesse sentido, explica Salgado:

> Este trabalho é desempenhado pelos doutores em torno dos quais a transformação dos textos em direito vivo se dá. Não só o embasamento e orientação ao direito local o trabalho dos doutores pode oferecer, mas aqui se encontra também a criatividade medieval que supera a simples interpretação atrelada à literalidade do texto, como ocorrera num primeiro momento, para encontrar solução orientada para a racionalidade preconizada para o direito. O contexto exigiu dos doutores um passo à frente para o enfrentamento de questões para as quais não havia solução imediata, demandou-lhes uma reflexão maior que a simples interpretação, que o mero esclarecimento de sentido

[386] LOPES, *op. cit*., p. 155-157.
[387] *Ibid*., p. 250-251.
[388] SALGADO, *op. cit.,* p. 256.

> ou explicitação da racionalidade, embora lhes colocasse como imperativo esta mesma linha de razão de onde emanava toda a autoridade do texto e de seus trabalhos. Grossi nota que o particularismo da questão medieval não permitiria a revelação de um direito uno originado de um poder político. Somente o jurista seria capaz de captar toda esta riqueza e diversidade oferecida pela sociedade.[389]

Nesse quadro de formação da cultura jurídica medieval, notadamente no período entre os séculos XII a XVII, observa-se, então, a emergência de juristas "glosadores" e "comentadores" que passaram a desenvolver e utilizar uma linguagem técnica com base em um instrumental lógico para possibilitar o uso rigoroso das palavras e dos termos jurídicos.

Conforme ensina Lima Lopes, em um primeiro momento, esses juristas tiveram a tarefa de definir o sentido dos textos, por meio de um trabalho de glosa e organização.[390] Depois, o uso de textos oriundos da tradição romana, sua adequação aos direitos próprios e a resolução de contradições exigiu dos juristas, para a construção de um direito comum e um discurso jurídico orgânico, o desenvolvimento de técnicas específicas de interpretação sistemática que permitissem a superação de eventuais contradições.

Não é por outra razão que a doutrina medieval foi chamada de *interpretatio*. Com isso, embora distinto do direito que temos hoje, o direito medieval não era irracional ou assistemático: ele era coerente consideradas as suas características intrínsecas.[391]

Assim, uma das grandes tarefas do pensamento jurídico dessa época foi integrar o direito romano, canônico, feudal e urbano em um sistema único, cada um deles com sua própria fonte de legitimidade e seu ponto de vista.[392] Nas palavras de Hespanha,

> Eram, por outras palavras, ordenamentos eventualmente contraditórios entre si, mas fundamentalmente autónomos. Tal como diversos pontos de vista no âmbito de uma discussão. Daí que sua compatibilização num único ordenamento constituísse uma das tais tarefas típicas da arte da discussão que, partindo de perspectivas diferentes, tenta organizar o consenso entre elas.[393]

[389] *Ibid.*, p. 257.
[390] LOPES, *op. cit.,* p. 37.
[391] LOPES, *op. cit*., p. 33, 35-36.
[392] HESPANHA, *op. cit.*, p. 172.
[393] *Ibid.*, p. 173.

Como resultado desse processo de estabelecer consensos, Hespanha ressalta que acarretou uma generalização que tornou esses consensos mais superficiais, de modo que, em uma perspectiva histórica, o que essas escolas do período tardo-medievais deixaram como legado foi um conjunto de princípios mais gerais de direito com base em uma certa visão de mundo.[394]

Ademais, inicialmente restritos à dimensão acadêmica das universidades, os juristas orientaram-se paulatinamente para a prática e passaram a circular tanto territorialmente como em posições e funções que auxiliavam ou que efetivamente exerciam o poder político.

Nos séculos XVI e XVII, o humanismo jurídico representou o surgimento de uma nova mentalidade jurídica e uma nova forma de conceber o trabalho do jurista, que se distanciava da escolástica e que passou a se basear na crítica filológica, na investigação histórica e na ordenação sistemática do conhecimento e dos saberes práticos.

Essas transformações nas formas de pensamento estavam inseridas em um momento de virada cultural, filosófica e social que, mais tarde, seria compreendido como o fim do mundo medieval e o início de uma época de renascimento.[395]

Nesse quadro histórico, havia um descrédito em relação ao trabalho dos juristas medievais, considerado superficial tendo em vista a ausência de uma formação teórico-filosófica mais ampla e dado o profundo obscurantismo da época, o que lhes impedia conhecer e interpretar corretamente o que seria o "autêntico" direito romano.[396]

Embora o *ius commune* ainda permanecesse vigente, assim como diversas estruturas do mundo material, para os juristas renascentistas já não era suficiente estabelecer um direito cujos princípios fossem deduzidos do direito romano sem considerar a sua historicidade.[397] De fato, essa consciência histórica é uma marca importante do humanismo e serve de crítica ao trabalho de sistematização empreendido pelos comentadores. Assim, embora estes tenham buscado unificar o ordenamento jurídico, eles teriam feito isso de modo inadequado, de modo que uma nova abordagem do direito romano se fazia necessária.[398]

---

[394] *Id. ibid.*
[395] HESPANHA, *op. cit*., p. 187.
[396] BARROS, A. Humanismo jurídico. *In: O que nos faz pensar*, n. 27, maio de 2010, p. 12
[397] LOPES, *op. cit.*, p. 55-56; BARROS, *op. cit.,* p. 23.
[398] Destaque-se que, segundo Villey, a pretensão de sistematizar o direito romano, ainda que sob a ótica da história, não era totalmente adequada tendo em vista a sua natureza casuística, que não se traduzia em regras fixas e ordenadas decorrentes de princípios abstratos, mas era antes formado a partir de situações concretas do cotidiano da vida em sociedade (VILLEY, Michel. *La formation de la pensée juridique moderne*. Presses Universitaires de France, 2eme édition, 2013, p. 454-467). Conforme esclarece Barros, o direito romano correspondia a um direito voltado à discussão sobre a distribuição justa das coisas na sociedade, de modo que o valor do direito romano

Segundo Alberto Barros, uma importante referência a essa nova visão sobre o direito, no qual ele é inserido na história, encontra-se na obra *Methodus*, de Bodin. Nessa obra, Bodin defende a ideia de que o direito surge a partir da experiência histórica, razão pela qual seria apenas possível descobrir o sentido das normas a partir de uma reflexão que considerasse a historicidade do direito.[399] Mais especificamente, é a partir dessa leitura histórica que se extrai de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos um direito universal, o qual tem por fundamento a razão humana.

Com o humanismo jurídico, a razão se torna, pois, um axioma a partir do qual é deduzido todo o direito. A autonomia individual ainda não é o fundamento do direito, como se verá mais adiante, na história do direito. Mas observa-se um movimento nas formas de pensar - no sentido de um raciocínio dedutivo – em que a natureza humana assume o lugar da fonte do direito, na medida em que permite descobri-lo por meio do seu caráter racional.

Hespanha explica esse movimento, mas não sem chamar a atenção para o caráter fictício desses princípios supostamente universais do direito:

> Abre-se a época do direito natural racionalista, em que se acredita que os princípios superiores do direito são um produto da razão que, ao elaborá-los, revela uma ordem universal. Nós já sabemos, porém, que tais princípios não são universais, nem necessários, nem anteriores à atividade intelectual que os descobre. Pelo contrário, eles correspondem a desígnios normativos exigidos pelas condições sociais e institucionais de uma certa época. O pensamento jurídico não se limitou a descobri-los, mas pô-los lá, laboriosamente, através de uma árdua tarefa de "interpretação" das fontes românticas comandadas por intenções normativas próprias da época. Se eles, agora, parecem "naturais", isso só mostra até que ponto a tarefa da sua construção artificial foi conseguida e adequada para a mundividência da época.[400]

Além de uma nova forma de descoberta do direito (ou, em outras palavras, de sua produção), o discurso jurídico do século XVI afastou-se de uma dialética aristotélica-escolástica complexa e rebuscada (segundo Hespanha, para os humanistas o direito dos comentadores havia se tornado "uma selva de opiniões e de distinções especiosas, em que toda a certeza e eficácia

estava nas soluções que ele oferecia e não necessariamente em seu raciocínio jurídico (BARROS, *op. cit.,* p. 20-21).

[399] BODIN *apud* BARROS, *op. cit*., p. 23.

[400] HESPANHA, *op. cit.,* p. 186.

se diluíam") e buscou uma simplificação, mais próximo ao senso comum e eficaz para a solução de controvérsias cotidianas.[401]

Na síntese de Hespanha, o projeto humanista para o direito tinha como principais pilares: i) a construção de um direito associado a uma análise histórico-filosófica, mas sem exageros da erudição ou academicismo; ii) a sistematização do direito, com vistas a clareza e harmonia de um todo que fosse coerente; iii) a reforma do ensino jurídico para afirmar essa abordagem mais sistemática do direito em substituição à tradição mais doutrinária do direito; e iv) a recriação do direito romano dentro de uma lógica racionalista. [402]

Nesse quadro, o jurista humanista ideal do renascimento passou a ser:

> o acadêmico enciclopedista, profundo conhecedor de história, das leis, da filosofia, da retórica, das línguas clássicas e de todas as matérias necessárias à compreensão do direito; de outro, o publicista atuante, participante ativo das discussões sobre o destino de sua comunidade.[403]

Diante desse processo de construção do saber jurídico por meio de distintas escolas no período tardo-medieval, vislumbra-se, segundo Hespanha, a formação de duas posturas intelectuais, e que expressam distintos modelos de pensamento jurídico incorporados pelos juristas, os quais se fundavam em fatores filosóficos, institucionais e na forma de abordagem das fontes de direito, que passaram a conferir identidade e a orientar a ação desse grupo social. São eles o voluntarismo e o racionalismo.[404]

Na primeira dessas posturas – o voluntarismo – o jurista figura como um guardião (termo usado por Hespanha) desta ordem jurídica medieval pluralista, não tendo ele qualquer arbítrio para alterá-la ou mesmo para estabelecer o que é o direito justo de uma forma unilateral ou "dogmática".[405] O direito é resultado de uma vontade divina, do príncipe ou do legislador, razão pela qual o trabalho do jurista é procurá-la, descobri-la.[406]

Nesse sentido,

[401] HESPANHA, *op. cit*., p. 186.
[402] *Ibid.,* p. 188-189. Mais especificamente, Hespanha faz referência à emergência de um "direito natural de cunho racionalista e sistemático".
[403] BARROS, *op. cit.*, p. 16.
[404] HESPANHA, *op. cit.*, p. 162-163.
[405] *Ibid.*, 119.
[406] *Ibid*., p. 162.

> a *poiesis* jurídica não é com eles. Com eles é anotar, inquirir, sentir, crer, lembrar, ruminar, interpretar ordens existentes, interiores e exteriores, acima ou abaixo dos humanos. É com eles, por outras palavras, levar a cabo uma hermenêutica ilimitada de Deus, dos homens e da natureza. E encontrar vias para transformar os resultados desta hermenêutica em consensos comunitários.[407]

Cabe ao jurista, portanto, sondar, descobrir, revelar, a partir da natureza, qual a solução justa desejada por essa vontade que estabeleceu o direito, podendo para tanto usar os mais variados recursos da sensibilidade humana, "numa época em que os métodos intelectuais de encontrar o direito ainda não estavam expurgados de perspectivas transacionais".[408] Esse trabalho, contudo, era desenvolvido de forma analítica, com base na exegese de blocos de texto, sem o objetivo de criar direito e tampouco oferecer soluções. Assim, ao mesmo tempo que o jurista considerava em sua atividade distintos pontos de vista, a ênfase de sua atitude não estava no pensar, mas sim no obedecer.[409]

Assim, conforme sintetiza Hespanha, além de voluntarista, essa postura pode ser identificada como antirracionalista, uma vez que a razão não era ainda considerada um meio para atingir a justiça, bem como positivista, por entender que os poderes terrenos extraiam a sua autoridade de um mandato divino.[410]

A segunda postura corresponde ao racionalismo. Nela, acredita-se existir uma ordem jurídica preestabelecida, que está inscrita na natureza humana ou na natureza das coisas, a qual é acessível por meio do uso adequado da razão:[411]

> Como agora se acredita que o direito pode ser encontrado raciocinando, toda a preocupação dos juristas é fixar o caminho, o curso, que a razão terá que percorrer (discurso) para encontrar a solução jurídica, E vai surgir, assim, uma intensa atividade metodológica tendente a descobrir as corretas regras do pensamento jurídico.[412]

---

[407] *Ibid.,* p. 119-120.
[408] *Ibid.,* p. 119.
[409] HESPANHA, *op. cit.*, p. 162 e p. 166.
[410] *Ibid.*, p. 164.
[411] Hespanha faz a ressalva que o uso da razão, contudo, era limitado, uma vez que no pensamento medieval ainda se acreditava não ser possível alcançar uma única verdade das coisas. Ao jurista cabia uma atividade de "peregrinação", explica o historiador do direito, o que fazia com que tivesse que considerar os diversos pontos de vista teóricos sobre um problema (Hespanha, *op. cit.,* p. 165).
[412] *Ibid*., p. 163.

Foi essa postura dos juristas baseada em uma concepção do direito plasmada no poder da razão que permitiu o nascimento da dogmática jurídica. Tratava-se, por um lado, do desdobramento de uma crença teórica, e por outro, de uma necessidade prática de atualizar normas até então imutáveis e de desenvolver técnicas que permitissem "encontrar soluções jurídicas" racionalmente justas. Essa "arte de encontrar" é, segundo Hespanha, uma das principais marcas do pensamento jurídico desse período tardo-medieval.[413]

Com essa postura, os juristas medievais avançaram sobre novos temas e desenvolveram novos modelos de raciocínio, os quais eram dominados apenas por eles, constituindo-se assim um "monopólio" em torno do saber jurídico. Ressalte-se aqui as expressões adotadas por Hespanha: tratava-se de um novo "domínio" do saber – estabelecendo, portanto, uma relação de forças com aqueles que não dispunham dessa competência – cujos escavadores ("cabouqueiros" é a expressão por ele utilizada) foram os juristas dos séculos XIII e XIV.[414]

Essa mudança de postura gerou consequências para além desse campo do saber. Isso significa que além de inovações no direito, sob o manto da atividade de interpretação, os juristas passaram também a deter o conhecimento – a técnica racional – considerado necessário à resolução de conflitos sociais. Criava-se assim, em torno de uma suposta técnica, uma clara diferenciação desse grupo social em relação aos "leigos".[415]

Para que esse modo de pensar e perceber o mundo pudesse se estabelecer e se expandir, as universidades – local por excelência da produção e reprodução desses esquemas mentais – foram fundamentais. Assim, ampliaram-se ainda mais as condições para a formação de uma "ciência jurídica": Nas palavras de Hespanha, "o Direito vai precisar da escola. (...) Em boa parte, a Europa Moderna é o produto de uma imaginação social cultivada nas Faculdades de Direito". Assim, a fundação das universidades é um fator institucional do aparecimento do saber jurídico.[416]

Também contribuiu para a formação e manutenção dessa ciência, a produção de textual dos juristas. Como afirma Hespanha sobre essa questão:

> O direito culto promoveu ainda uma tradição literária com uma dinâmica (textual, dogmática, normativa) própria, dotada de grande capacidade de autorreprodução e pouco permeável às determinações dos contextos extraliterários (ou mesmo dos contextos literários que não fizessem parte parte da tradição jurídica erudita, como as

[413] *Ibid*., p. 163 e p. 166.
[414] *Ibid*., p.163 e p. 168.
[415] HESPANHA, *op. cit.*, p. 162.
[416] *Ibid*., p. 168.

> normas provindas da coroa – leis, alvarás etc. – sobretudo em matérias estranhas à literatura jurídica tradicional (v.g., fiscalidade, finanças, administração económica). A literatura jurídica, os seus tópicos, aforismos, fórmulas, brocardos, ditos, regras, repetidos durante séculos, embebem a cultura letrada, mas também a cultura popular, criando formas e categorias de interpretar e avaliar as condutas e relações sociais. Não raramente, as inovações sociais tiveram que conviver com modelos jurídicos contraditórios, tudo se compatibilizando por um *bricolage* dos juristas que, através da *duplex interpretatio* das velhas fórmulas, as conseguiam compatibilizar com as novidades (e, até, torná-las funcionais em relação a estas).[417]

Essa literatura, como se sabe, possuía e ainda hoje possui uma dinâmica própria, que produz efeitos concretos no mundo institucional ao mesmo tempo em que reforça o poder exercido por esses juristas letrados, em razão da capacidade de autorreprodução do teor e das formas desses textos.[418]

Segundo Hespanha, a formação desse campo do saber e de um grupo de juristas, tanto letrados como profissionais, deixou marcas profundas na prática jurídica daquele período.[419] Ele as sintetiza da seguinte forma: i) a emergência de uma hierarquia entre os próprios juristas, que passaram a formar um grupo de letrados no direito oficial, por um lado, e um grupo de letrados que, por outro lado, era responsável pelo direito do cotidiano, um direito quase familiar; ii) a existência de uma tensão entre esses dois círculos distintos de juristas e suas formas de ver o direito; iii) o surgimento de um "forte espírito de corpo" entre os juristas que, somado ao papel social por eles desempenhado em questões políticas, levou-os a uma posição estratégica e mesmo decisiva para o funcionamento da vida social; e iv) a formação e consolidação de uma literatura própria na qual se estabeleciam e circulavam certos modos de pensar o direito e o próprio mundo social.

Com base nessas características, os juristas da Idade Média passaram a participar intensamente e a influenciar a vida política daquele período. Inicialmente, os glosadores alcançaram prestígio e reconhecimento social em razão da autoridade intelectual do seu saber – e não necessariamente por elucidarem questões da vida cotidiana. De todo modo, estabeleceu-se uma importante relação entre governos (as comunas, por exemplo) e os juristas, razão pela qual a "ciência das leis" era referida como mais útil do que a "ciência filosófica". Hespanha

[417] *Ibid*., p. 204.
[418] *Id. ibid.*
[419] *Ibid*., p. 203-204.

traz exemplos em sua obra de leis do ano de 1250 que punia qualquer tentativa de induzir estudantes a mudar-se da cidade de Bolonha para outras localidades, bem como de benefícios concedidos a professores e estudantes, considerando a importância de detentores de conhecimento jurídico para a prestação de serviços à comuna.[420]

Esse papel social dos juristas ampliou-se durante o período tardo-medieval de modo que

> A categoria dos juristas – pois a ela nos referimos – passa então a desempenhar um papel central no equilíbrio político e social europeu; inicialmente, na administração central e na diplomacia., lidando, portanto, com as grandes questões políticas da sociedade; mais tarde, na administração local e na aplicação da justiça, assumindo então um papel arbitral no quotidiano da vida social.[421]

Nesse quadro, é possível afirmar que esses juristas, investidos na construção de uma ciência jurídica, acabaram por projetar o que seria o pensamento jurídico da modernidade.[422] Além disso, por estabelecerem e dominarem uma técnica capaz de resolver conflitos, assumiram paulatinamente o papel de mediadores das relações sociais, tornando-se um grupo decisivo para o funcionamento da sociedade.

Essa incursão na cultura jurídica medieval não foi aleatória. Ao contrário, entendemos que ela é fundamental para compreender-se de forma mais ampla os pilares do pensamento jurídico moderno e contemporâneo, bem como – e é este o ponto que nos interessa – a formação de certas práticas e representações que foram incorporadas pelos juristas ao longo de séculos e que mais tarde iriam desempenhar papel central na montagem do Estado moderno e na sua identificação com o direito.

Observa-se que, nesse período, os juristas foram paulatinamente formando um grupo social diferenciado em face de outros grupos da sociedade feudal, com base em certos atributos, notadamente: uma linguagem e disposição intelectual comum, formada nos mesmos ambientes universitários e com base em textos e métodos próprios, bem como o domínio de um saber que se tornou cada vez mais hermético, o que lhes permitia oferecer com exclusividade soluções

[420] *Ibid*., p. 150-151.
[421] *Ibid*., p. 162.
[422] "A imagem medieval de um sistema jurídico universal e perfeito, dotado de racionalidade intrínseca, foi sendo substituída pela convicção da necessidade, no plano prático, de uma nova codificação e, no plano didático, de uma nova sistematização. No esforço de elaborar uma verdadeira ciência jurídica, construída de maneira axiomática a partir de princípios deduzidos exclusivamente pela razão, esses juristas esboçaram uma nova concepção das fontes e dos fundamentos do direito, projetando o pensamento jurídico moderno" (BARROS, *op. cit.*, p. 09)

jurídicas com consequências práticas na vida cotidiana e, ao mesmo tempo, circular pelas grandes questões políticas.

É possível vislumbrar, portanto, uma cultura jurídica medieval na qual os juristas passaram a ter uma identidade própria, ganharam protagonismo na sociedade, aproximaram-se das instâncias de poder e passaram a fazer parte do universo político de forma mais ampla.

Veja-se que nessa reconstrução da história do direito feita por Hespanha há um claro diálogo com a obra de Bourdieu. Aliás, partindo da premissa de que o direito é um processo social, o historiador afirma expressamente que uma das propostas de sua obra é relacionar a história do direito com os campos da teoria bourdieusiana.[423]

Assim, para ele, a história do direito passa a ser a história do campo jurídico, com as respectivas relações de forças e disputas entre seus agentes, bem como suas práticas, *habitus*, capitais simbólicos e *illusio*, o que ele desenvolve com precisão, de acordo com os sentidos do vocabulário de Bourdieu, ainda que a ele não se limite ou nem sempre faça referência expressa.

Em síntese, o direito, com base no trabalho desses juristas ao longo de séculos, tornou-se um microcosmos do universo social, verdadeiro campo, que funciona de acordo com uma lógica própria.

São esses juristas e o *habitus* por eles incorporados, historicamente ancorados, que encontrarão, no âmbito do campo jurídico, com certas estruturas objetivadas e arranjos ideológicos em torno da liberdade, da garantia de direitos fundamentais e da construção de um Estado-nação que representasse e garantisse o cidadão perante o poder da autoridade. Com base nesses elementos, emergirá o Estado moderno,

Oriundos de uma cultura jurídica plasmada em uma sociedade que convivia com diferentes ordens sociais, foram os juristas que forneceram em grande medida os esquemas mentais que possibilitariam a unificação do poder – ou dos diferentes pontos de vista, para adotar a expressão usada tanto por Bourdieu como por Hespanha – e a sua concentração e institucionalização por meio da figura do Estado.

Há, no entanto, diferentes explicações teóricas sobre o surgimento do Estado moderno e sobre o modo como se deu a transição de uma concepção pluralista do poder, em que ao lado da "casa do Rei" havia uma diversidade de ordens, para um mundo no qual esse poder passou a ser monopolizado por uma única ordem – a ordem estatal.

[423] Nesse sentido, Hespanha faz referência expressa às obras: *La Distinction* e *Le Sens Pratique* (HESPANHA, *op. cit.,* nota de rodapé n. 14, p. 29).

Dentre as principais abordagens sobre o tema, Bourdieu destaca, por exemplo, a possibilidade de uma explicação economicista, na qual a origem do Estado decorre da acumulação do capital econômico, bem como uma explicação política, em que se remonta aos primórdios do Estado por meio de uma história da política.

Discordando dessas vertentes, Bourdieu propõe uma explicação por meio de uma sociologia genética do Estado. Assim, afasta-se também de explicações como a de Marx (acumulação primitiva), a de Durkheim (divisão social do trabalho), e a de Weber (processo de racionalização), ainda que delas possa trazer alguns aportes.[424]

Para ele, a transição do Estado dinástico para o Estado moderno deve ser explicada por meio de um processo de concentração de recursos simbólicos.[425] Essa concentração, afirma Bourdieu, ocorre a partir da "abdicação progressiva de certas pretensões individuais" em prol de um lugar central – mais uma vez, trata-se da afirmação de um ponto de vista que se torna legítimo e dominante, e que ao ser instaurado acaba por limitar os demais pontos de vista. Esse ponto de vista torna-se ao mesmo tempo o lugar da afirmação do oficial e do poder de dar acesso ao oficial.[426]

Nesse sentido, Bourdieu explica:

> Há um lugar dominante a partir do qual se adota um ponto de vista que não é um ponto de vista como os outros, e que, instaurando-se, instaura uma assimetria fundamental em que nada será parecido depois. Daí em diante todos os pontos de vista outros que não aquele serão privados de alguma coisa, parciais, mutilados.[427]

A gênese do Estado é um processo durante o qual se opera toda uma série de concentrações de diferentes formas de recursos: concentração dos recursos informacionais (a estatística através das pesquisas de opinião, os relatórios), de capital linguístico (oficialização de um dos falares que se constitui como língua dominante, de sorte que todas as outras línguas são formas depravadas dela, desviadas ou inferiores). Esse processo de concentração vai de par com um processo de desapossamento: constituir uma cidade como a capital, como lugar onde se concentram todas essas formas de capital é constituir a província como desapossamento do capital; constituir a língua legítima é constituir todas as outras línguas como dialetos. A cultura

[424] BOURDIEU, *op. cit.*, p. 111.
[425] *Ibid*., p. 106.
[426] *Ibid*., p.106 e p. 109.
[427] *Ibid*., p. 109.

legítima é a cultura garantida pelo Estado, garantia por essa instituição que garante todos os títulos de cultura, que confere os diplomas que garantem a possessão de uma cultura garantida.[428]

Essa reunião de recursos simbólicos ocorre, segundo Bourdieu, sem seguir uma forma ou projeto pré-determinado, mas também não é obra do mero acaso. Justamente por isso, o Estado corresponde a um "objeto" cuja definição e reconstrução de sua gênese é uma empreitada de difícil consecução. Por essa razão, o Estado acaba sendo citado com muitos sentidos diversos e nem sempre de forma consequente:

> Penso que o paradoxo do mundo social é que se pode descobrir uma ordem imanente sem ser obrigado a levantar a hipótese de que essa ordem seja o produto de uma intenção consciente dos indivíduos, ou de uma função transcendente aos indivíduos, inscrita nos coletivos. O Estado foi um dos grandes asilos da ignorância, no sentido de que se joga nas costas do Estado tudo o que não se sabe explicar no mundo social, e de que lhe atribuíram todas as funções possíveis: o Estado conserva etc. Vocês verão, nos livros de pretensão "teórica", que é fantástico o número de frases em que o Estado é o sujeito. Essa espécie de hipóstase da palavra "Estado" é a teologia cotidiana. Ora, fazer do Estado o sujeito de proposições não tem praticamente nenhum sentido. É por isso que eu sempre contorno minhas frases para falar dele...[429]

A teoria genética do Estado de Bourdieu se propõe justamente a identificar "lógicas que não são da ordem da lógica".[430] Seguindo essa premissa, a descoberta da gênese do Estado requer descrever a gênese de um campo social, qual seja, "de um microcosmos social relativamente autônomo no interior do mundo englobante, no qual se joga um jogo particular, o jogo político legítimo"[431]. Nesse campo, o político será simbolizado e dramatizado por meio de certas formas, ao mesmo tempo em que seus agentes poderão se apropriar de recursos relativos ao campo e que poderão denominar de universal.[432]

---

[428] *Ibid*., p. 146.

[429] *Ibid*., p. 142. Nessa citação, identifica-se que o próprio Bourdieu reconhece a dificuldade em definir o Estado. O sociólogo levou tempo para começar a se dedicar mais ao Estado, que irá aparecer em *A nobreza de Estado, A distinção, Homo academicus*.

[430] BOURDIEU, P. Sobre o Estado, p. 197.

[431] BOURDIEU, P. Sobre o Estado, p. 197.

[432] BOURDIEU, P. Sobre o Estado, p. 145.

Essa concentração de capital simbólico que está na gênese do Estado é, portanto, ao mesmo tempo uma unificação e uma forma de universalização:

> Em outras palavras, um dos efeitos do poder simbólico associado à instituição do Estado é justamente a naturalização, sob forma de doxa, de pressupostos mais ou menos arbitrários que estiveram na própria origem do Estado. Assim, só a pesquisa genética pode nos lembrar que o Estado, e tudo o que dele decorre, é uma invenção histórica, um artefato histórico, e que nós mesmos somos invenções do Estado, que nossos espíritos são invenções do Estado. Fazer uma história genética do Estado, e não uma "genealogia" no sentido de Foucault, é o único antídoto verdadeiro ao que chamo de "amnésia da gênese", inerente a toda institucionalização exitosa, a toda instituição que conseguiu se impor implicando o esquecimento de sua gênese. Uma instituição é exitosa quando conseguiu se impor [como algo óbvio]. Lembro a vocês a definição de instituição tal como a manejo: a instituição existe duas vezes, existe na objetividade e na subjetividade, nas coisas e nos cérebros. Uma instituição exitosa, que é portanto capaz de existir tanto na objetividade dos regulamentos como na subjetividade de estruturas mentais atribuídas a esses regulamentos, desaparece como instituição. Cessamos de pensá-la como *ex instituto*. (Leibniz, para dizer que a língua é arbitrária, dizia *ex instituto*, isto é, a partir de um ato de instituição.) Uma instituição exitosa se esquece e se faz esquecer como tendo tido um nascimento, como tendo tido um começo. O pensamento genético, tal como o defino, tenta fazer ressurgir, de certo modo, o arbitrário dos inícios: ele se opõe [então] aos usos mais ordinários da história ordinária. Os usos ordinários do pensamento histórico ordinário tendem a cumprir, mesmo sem o conhecimento dos que os praticam, uma função de legitimação, o que é um dos usos mais comuns da história.[433]

Em síntese, como o Estado é uma ficção e decorre da afirmação de um ponto de vista, não há que se falar em um momento específico de surgimento do Estado moderno. Os inícios, diz o sociólogo, são arbitrários e em torno deles cria-se uma amnésia sobre seu surgimento. Contudo, se é verdade que a Revolução Francesa é um marco, ela não foi uma data: o Estado nasceu de um golpe força simbólico. Contudo, isso ocorre de modo "insensível".

[433] BOURDIEU, P. Sobre o Estado, p. 166.

O golpe de Estado do qual nasceu o Estado (mesmo se isso se fez por um processo insensível) demonstra um golpe de força simbólica extraordinário, que consiste em fazer aceitar universalmente, nos limites de certo âmbito territorial que se constrói através da construção desse ponto de vista dominante, a ideia de que nem todos os pontos de vista se equivalem e que há um ponto de vista que é a medida de todos os pontos de vista, que é dominante e legítimo".[434]

[434] BOURDIEU, P. Sobre o Estado, p. 110.

PARTE II. GÊNESE, CONFIGURAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO DO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL: CONTINUIDADES E TRANSFORMAÇÕES

Capítulo 4. A formação do campo do direito administrativo e do espaço social dos juristas administrativistas no Brasil do Império à Primeira República (1822 a 1930)

4.1. A classe dirigente e a elite jurídica na produção do direito administrativo

A declaração da independência, em 1822, marcou o término do período colonial e inaugurou um período crucial para o Brasil: *a construção do Estado-nação.* Já não se tratava de reproduzir o Estado dinástico-absolutista que havia se constituído no continente europeu nos séculos anteriores, funcionando como "casa do rei" e coexistindo com outras ordens de poder (como a das corporações e da Igreja), mas sim de estruturar um Estado moderno, no sentido de dispor de um corpo político-administrativo distinto da figura do rei e com uma razão própria, no qual a ideia de monopólio privado de poder de famílias ou linhagens cedesse lugar a um processo de concentração do poder sob uma roupagem estatal.[435]

Ainda que mantivesse instituições do antigo regime, esse projeto de construção de um Estado nacional no território brasileiro seria também permeado por ideias oriundas do liberalismo, da democracia e do nacionalismo, que circulavam na Europa e nos Estados Unidos nos séculos XVIII e XIX, e que levaram às chamadas revoluções liberais, as quais resultaram em monarquias constitucionais e regimes republicanos.

Conforme visto nos capítulos anteriores, poucas décadas antes da independência do Brasil, o mundo ocidental havia assistido à Revolução Americana (1776) e à Revolução Francesa (entre 1789 e 1799), que representavam a luta contra as monarquias absolutas, a ascensão da burguesia ao poder político e a emergência da ideia de nação. Além das ideias liberais, a França e os Estados Unidos seriam também centros irradiadores dos ideais democráticos, inclusive para a América do Sul.

Contudo, a declaração da independência e a construção do Estado-nação se daria em um contexto bastante distinto daquele encontrado no território europeu e em condições distintas daquelas decorrentes das revoluções.

Em 1824, o Brasil adotou sua primeira Constituição, outorgada por D. Pedro I. Nela, foi estruturada uma monarquia liberal. O texto constitucional garantiu direitos fundamentais aos

[435] Nesse sentido, ver a tradução de Sérgio Miceli à tradução em português da obra de P. Bourdieu (MICELI, S. Materialismo do simbólico. In: BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*, 2014, p. 22).

cidadãos, tanto na dimensão das liberdades de ação, como dos direitos à vida, à segurança e à propriedade.[436] Contudo, estavam excluídos dessas garantias constitucionais de liberdades públicas os escravizados – o regime de escravidão seria abolido, no Brasil, apenas em 1888.

Embora previsto na Constituição, os direitos políticos também eram limitados a uma minoria da população, com base em critérios sociais e econômicos. Os direitos sociais, por sua vez, limitam-se a poucas atividades prestacionais por parte do Estado, como a garantia de instrução e socorros públicos.[437] Assim, os ideais democráticos não encontraram verdadeiro espaço no regime que se instalava.

Ademais, quanto à separação de poderes, a Constituição de 1824 previu um modelo feito sob medida para o Imperador, uma vez que ao lado dos poderes executivo, legislativo e judiciário, previu o poder moderador, o qual foi delegado privativamente ao monarca para que este zelasse pela harmonia dos demais poderes. É importante mencionar que, no que refere ao exercício da função jurisdicional, foi adotado o modelo francês. Com isso, o Brasil passou a contar com uma justiça administrativa, sendo o Conselho de Estado seu órgão máximo.

A Constituição de 1824 também representou um acordo entre realistas e liberais. Nesse sentido, Christian Lynch afirma que:

> Elaborada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo monarca em março de 1824, a Carta era um compromisso entre coimbrãos ou realistas e os vintistas ou liberais: se, por um lado, os primeiros haviam conseguido nela introduzir o bicameralismo e reforçar o poder da Coroa, ao atribuir-lhe também o exercício do poder moderador, por outro, não deixaram de nela inserir uma extensa declaração de direitos, digna das malogradas constituições ibéricas. O resultado era que, sem trair o texto constitucional, era possível, conforme as circunstâncias, tanto legitimar uma monarquia constitucional conforme o figurino de Constant, na qual o monarca era o somente o gerente neutro do sistema representativo, quanto um regime verdadeiramente monarquiano, onde o Imperador se afirmasse como o principal representante da Nação contra as facções que dominariam o Parlamento. Essa ambiguidade constituiria fator relevante para a própria longevidade da Carta: ao cair o regime monárquico, em 1889, a Constituição de 1824 já era a mais antiga em vigor no mundo latino, americano ou europeu.[438]

[436] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit*., p. 168.
[437] *Id. ibid.*, p.
[438] Lynch, Christian Edward O conceito de liberalismo no Brasil (1750-1850). In: Universidad de Sevilla Sevilla, España: Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 9, núm. 17, primer semestre, 2007, p. 227.

A Constituição de 1824 também não deixou de ser uma acomodação entre liberais moderados e a burocracia patrimonial que havia se constituído no território brasileiro. Conforme a análise de Adorno:

> somente foi possível 'acomodar' o padrão de dominação tradicional com o modelo liberal (...) na medida em que se firmou um acordo dotado de bilateralidade: os agentes da burocracia patrimonial comprometiam-se a controlar o aparelho de Estado de modo a evitar ingerências demasiadas do poder público na esfera privada; por sua vez, as classes proprietárias rurais, associadas a certos setores do comércio, comprometiam-se através de seus representantes parlamentares a guardar que a defesa das liberdades não limitasse o poder do príncipe.[439]

Com base no arranjo institucional estabelecido pelo texto constitucional, houve durante todo o período do Império até o início da República, em 1889, uma permanente disputa pelo poder entre grupos políticos que se organizaram em torno do partido conservador (moderados à direita associados aos realistas, os "saquaremas") e do partido liberal (os "luzias"). Os conservadores eram defensores da monarquia contra as facções liberais, que entendiam ser revolucionárias, ao passo que os liberais eram considerados progressistas.

Os deputados e senadores representavam uma parte importante da classe dirigente do país. Mas, além do poder legislativo, a elite também circulava por postos no poder judiciário e no poder executivo. No quadro político-institucional do Império, o Conselho de Estado era sem dúvida o órgão máximo de circulação da elite ligada à política imperial. Era uma instituição amalgamada ao governo ou, nas palavras de José Murilo de Carvalho citando Joaquim Nabuco,[440] o Conselho de Estado foi o cérebro da monarquia, havendo dúvidas, porém, quanto ao real peso político que possuiu na construção do Estado-nação.

O Conselho de Estado

A criação do Conselho de Estado foi inspirada na tradição europeia das monarquias absolutistas. Nos Estados adeptos a essa forma de governo, o monarca representa a mais alta

[439] ADORNO, S. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 57.
[440] Joaquim Nabuco *apud* José Murilo de Carvalho (CARVALHO, J. M. A Construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 357).

instância de decisão, sendo auxiliado por pessoas de sua confiança – seus conselheiros – na tomada de decisões. Por conta da doutrina do poder moderador no Brasil, essa estrutura perdurou até o fim da monarquia, mas, assim como suas contrapartes europeias, o conselho recebeu fortes críticas das alas mais democráticas. O cerne dessas críticas é relativo ao poder moderador, atingindo o Conselho de Estado indiretamente, em vista do fato de que o parlamento é relegado a uma posição inferior de decisão, enquanto a decisão do monarca tem primazia, isto é, a representatividade do governo tem menor valor. Além disso, a irresponsabilidade dos conselheiros perante o parlamento também era ressaltada nas críticas dos liberais, o que revela, ainda mais, a relativização do valor da democracia perante o poder moderador.[441]

O primeiro passo para a criação do Conselho de Estado foi o Conselho de Procuradores-Gerais da Província, surgido em 1822 por decreto de D. Pedro I, logo após o retorno de D. João VI e da Corte Portuguesa a Portugal, em razão da Revolução Liberal do Porto. As principais atribuições desse Conselho seriam: 1) auxiliar o monarca em questões complexas e de grande relevância para o Estado, 2) examinar projetos de reformas administrativas, 3) propor medidas que os conselheiros considerassem adequadas e 4) os conselheiros seriam responsáveis por zelar pelos interesses das províncias de onde vinham. Todavia, esse Conselho durou apenas até 1823 por conta da convocação da Assembleia Constituinte. A dissolução do Conselho foi apoiada, em grande medida, pelos seus próprios membros, pois a Constituinte passaria a ser responsável pela representação dos interesses do povo.[442]

Após a dissolução da Constituinte por D. Pedro I, ele convocou um Conselho de Estado para auxiliá-lo na confecção da Constituição, porém seus membros não participaram efetivamente desse processo, que foi principalmente chefiado pelo imperador - e daí vem a criação do Poder Moderador na Constituição de 1824. A partir de sua previsão no texto constitucional, o Conselho de Estado passa a existir de forma duradoura, mas, após a abdicação por D. Pedro I, o Conselho foi suprimido pelo Ato Adicional de 1834, cuja criação e aprovação foi liderada pelos liberais.

Um balanço da atividade do Conselho durante o Primeiro Reinado, entretanto, revela que sua atuação foi pouco efetiva, dado que foi capturado por disputas políticas.[443]

---

[441] ASSUF, M. O Conselho de Estado no Sistema Jurídico do Império. *Arquivos do Ministério de Justiça*, v. 32, n. 135, p. 48-116, 1975, p. 52-59; LYNCH, C. E. C. A ideia de um Conselho de Estado brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 168, p. 45-63, 2005, p. 49-51.
[442] ASSUF, *op. cit.*, p. 62-67; DALLARI, D. A. O Conselho de Estado e o Contencioso Administrativo no Brasil. *Revista de Direito Público*, v. 11, p. 33-44, 1970, p. 33-35; LYNCH (2005), *op. cit.*, p. 47-49.
[443] ASSUF, *op. cit.*, p. 67-74; DALLARI, *op. cit.*, p. 35-36; LYNCH, *op. cit.*, p. 47-52.

O Conselho de Estado reapareceu em 1842 por determinação da Lei nº 234, de 1841, para auxiliar o governo do novo imperador, que assumiu o trono ainda jovem. As competências desse novo Conselho eram: 1) fornecer consultas ao imperador nas atividades do Poder Moderador, 2) auxiliar na criação de projetos de lei a serem submetidos ao Legislativo, 3) prestar consulta no âmbito das relações exteriores, 4) tratar de matérias administrativas e, a grande inovação desse novo Conselho, 5) funcionar como órgão do contencioso administrativo.

Em seu funcionamento no contencioso administrativo, o Conselho seria chamado para decidir sobre conflitos de jurisdição entre diferentes autoridades administrativas e entre autoridades administrativas e judiciárias, mas sempre submetendo sua decisão à aprovação do imperador. O Conselho também era dividido em quatro seções: 1) Império, 2) Justiça e Estrangeiros, 3) Fazenda, 4) Guerra e Marinha; ele poderia funcionar por meio das seções - presididas pelos ministros responsáveis pelo tema e tratando de questões jurídicas - ou do plenário - este que era presidido pelo imperador e tinha um caráter de consulta política.[444]

O Conselho era composto por doze membros, indicados pelo imperador, que ocupavam o cargo de forma vitalícia, exceto no caso de destituição, também pelo imperador. Além disso, o Conselho contava com dez advogados privativos, responsáveis por acompanhar os processos e neles intervir.[445]

A razão pela qual o Conselho de Estado se tornou um órgão do contencioso administrativo tem como base a ideia de que era necessário haver alguma forma de controle dos atos da administração pública para não violar os direitos dos cidadãos. Mas, com base na doutrina francesa, permitir que ela fosse julgada pelo Judiciário seria interferir na independência entre os poderes, pois concebia-se que um órgão que exerce esse poder sobre outro, controla-o. Portanto, a administração deveria julgar a si mesma. Todavia, a posição do Conselho de Estado como órgão contencioso não era unívoca, pois o próprio Conselho hesitava assumir essa posição.[446]

Entre as questões que eram abordadas pela Seção de Justiça do Conselho, encontravam-se desde o contencioso administrativo e a resolução de dúvidas e conflitos de interpretação até os recursos de graça. Em todos os anos de sua atuação, a maior parcela dos temas era relativa ao Direito Administrativo, seguidas de temas de Direito Processual. Apesar de não configurar

[444] ASSUF, *op. cit.*, p. 91-93; DALLARI, *op. cit.*, p. 36-37; LOPES, J. R. L. *O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 113, 158-159; LYNCH, *op. cit.*, p. 52-53.
[445] ASSUF, *op. cit.*, p. 92, 100-102.
[446] ASSUF, *op. cit.*, p. 85-87; LOPES, J. R. L., *op. cit.*, p. 206-210.

como intérprete oficial da lei – posto ocupado pelo Legislativo –, as opiniões do Conselho eram acolhidas quase sempre pelos seguintes motivos: 1) dado que os juízes eram obrigados a aplicar a lei e o fato de que seriam punidos em caso de aplicação incorreta, juntamente com a nebulosidade do Direito Brasileiro quanto à divisão dos poderes, levavam-nos a consultar o Conselho para determinar o sentido da norma; 2) no caso de dúvidas sobre os regulamentos emitidos pelos ministros para regular leis, recorria-se ao Conselho; e 3) o prestígio dos membros do Conselho.[447]

Até a década de 1860, a maior parte das questões relacionadas ao Direito Administrativo que eram levadas ao Conselho tratavam de disputas de competência entre autoridades judiciárias e administrativas, além de disputas entre diferentes autoridades administrativas. A partir da década de 1860, com a expansão das concessões de serviços públicos, passou-se a analisar questões mais ligadas ao âmbito econômico. Todavia, o contencioso administrativo, exceto em matérias do Tesouro, não dispunha de uma boa organização por conta da falta de bases normativas.[448] As matérias analisadas pelo Conselho em sua atribuição de atuar como órgão do contencioso administrativo eram de quatro categorias:

> a) a repartição equitativa dos encargos e gozos entre os cidadãos; b) a tomada de contas dos dinheiros públicos; c) o julgamento das pretensões dos particulares contra atos administrativos que lhes ferissem direitos; e d) a imposição de penas por infração e regulamentos administrativos e a reparação do mal causado ao público.[449]

Por conta da falta de publicidade das decisões do Conselho e da ausência de um corpo burocrático para organizar os documentos e discussões dos casos, não se criou uma jurisprudência, o que reduziu a efetividade do órgão para a resolução das questões suscitadas. Em vista disso, o Conselho não conseguiu organizar satisfatoriamente a administração para estabelecer um aparelho estatal burocrático moderno, mantendo ainda muitos traços de um funcionalismo baseado na propriedade dos cargos.

Apesar desses problemas, o Conselho conseguiu dar mais estabilidade às leis e ao governo - especialmente por conta de seu quadro ser formado por estadistas experientes - do que seria possível se o parlamento tivesse a primazia, uma vez que este era tomado por lutas

[447] LOPES, J. R. L., *op. cit.*, p. 160-170, 187-194, 204-205.
[448] *Ibid.*, p. 211-212, 216-217.
[449] *Ibid.*, p. 216.

políticas e maiorias efêmeras, o que levava leis recém-aprovadas a serem derrubadas pouco tempo depois. Além disso, também foi um ator central para algumas questões de grande relevância para o País, como nos conflitos do Brasil com Paraguai e Uruguai e na questão da escravidão.[450]

Entre os juristas que integraram, pelo menos em algum momento de suas vidas, o Conselho de Estado, podem ser citados: Antonio Joaquim Ribas, Visconde do Uruguai, Furtado de Mendonça, Veiga Cabral, Pimenta Bueno.[451]

Criação das faculdades de Direito do Império

É diante desse pano de fundo que, na Constituinte de 1823, surgem os debates sobre a criação de cursos jurídicos no Brasil. Objetivava-se, com a criação desses cursos, formar profissionais para cargos administrativos e políticos do Estado Brasileiro nascente, garantindo a autonomia intelectual da ex-metrópole e controlando o processo de formação ideológica desses profissionais, o que se refletiu nos debates sobre grade curricular do curso de Direito.

Assim, a educação dos bacharéis – que depois viriam a ser uma parte integrante do Estado – era feita conforme os princípios liberais das elites, isto é, um liberalismo que acomodava o patrimonialismo e a desigualdade em sua estrutura.[452] Portanto, "o currículo dos cursos jurídicos teria, como preocupação fundamental, exatamente esse papel legitimador, ou seja, de perpassar pelas gerações os pressupostos ideológicos do próprio Estado ou das elites que o controlavam".[453]

Embora a Constituinte de 1823 tenha sido dissolvida e seus planos frustrados, já em 1824 se buscava a criação de um curso jurídico provisório na Corte, o que deu origem aos Estatutos do Visconde de Cachoeira – de natureza conservadora, fortemente influenciados pelos estatutos da Universidade de Coimbra. No entanto, esse projeto não se concretizou, o que levou a Assembleia Legislativa, em 1826, a se debruçar novamente sobre o tema, resultando na Lei de 11 de agosto de 1827, a qual criava duas faculdades de direito, uma em São Paulo e outra em Olinda, sob a regência dos estatutos do Visconde de Cachoeira.[454]

---

[450] ASSUF, M., *op. cit.*, p. 96-97; LOPES, J. R. L., *op. cit.*, p. 177-181, 300-304; LYNCH, C. E. C., *op. cit.*, p. 53-54.
[451] Sobre estes juristas, cf. itens 4.2 e 4.4.
[452] ADORNO, *op. cit.,* p. 77-81, 88-89; BASTOS, A. W. *O Ensino Jurídico no Brasil*. Lumen Juris, 1998, p. 1, 15-18, 26-28; VENÂNCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 13-16.
[453] BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 28.
[454] *Ibid.*, p. 3-4; BEVILÁQUA, C. *História da Faculdade de Direito do Recife*. 3. ed. Recife: Ed. da UFPE, 2012, p. 20-21; VENÂNCIO FILHO, A., *op. cit.*, p. 19-36.

A decisão sobre as cidades em que se localizariam as faculdades de Direito, entretanto, não foi unívoca. Já na Constituinte de 1823 havia um debate entre seus membros, que se orientavam principalmente por interesses das regiões de onde provinham.[455] Portanto,

> em primeiro lugar, a história da instalação dos cursos jurídicos no Brasil [...] é basicamente a história das conciliações que se deram entre as elites imperiais e determinadas frações das elites civis; e, em segundo lugar, a fração derrotada das elites civis sempre esteve numa posição optativa entre a sua proposta e as propostas oficiais da elite imperial.[456]

Apesar do interesse que o Governo Central tinha pelas faculdades de Direito, ao longo do século XIX, elas apresentaram vários problemas que afetaram a qualidade do ensino. Em primeiro lugar, ressalta-se a insuficiência e até mesmo a deterioração dos prédios das faculdades. Mais importante, no entanto, era a questão envolvendo os professores. Além de a seleção destes ser muitas vezes feita pelo patronato e sem considerar a aptidão intelectual, a carreira tinha apenas um valor simbólico, isto é, era uma fonte de prestígio para o docente, mas a remuneração era insuficiente, o que levava os professores a se dedicarem a outras atividades profissionais. Por conta disso, muitas vezes estavam ausentes durante o ano letivo, assim como sua produção científica era baixa. Essa produção, na prática, não acompanhava necessariamente o cargo de professor, nem as faculdades eram um local privilegiado para esse tipo de produção.[457]

Em resposta a essa situação, foram feitas várias reformas educacionais. A primeira em 1831 para compatibilizar o texto da lei de 1827 de criação das faculdades e os Estatutos do Visconde de Cachoeira. Em 1851, o Decreto n. 608 permitiu a reforma dos estatutos das faculdades. Por fim, a reforma mais notável veio pelo Decreto n. 7.247 de 1879, conhecida como Reforma do Ensino Livre, que buscava reduzir a atuação do Governo Central na educação, permitindo até mesmo a criação de novas faculdades por atores privados. Todavia, essas reformas surtiram pouco efeito nos cursos jurídicos.[458]

---

[455] ADORNO, S., *op. cit.*, p. 82-85; BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 6-7; VENÂNCIO FILHO, A., *op. cit.*, p. 16-24.
[456] BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 7.
[457] ADORNO, S., *op. cit.*, p. 91-94, 108-109, 132-138; BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 126-127; BEVILÁQUA, C.; *op. cit.*, p. 62-68, 81-84; VENÂNCIO FILHO, A., *op. cit.*, p. 54-55, 115-120.
[458] ADORNO, S., *op. cit.*, p. 114-121; BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 34-41, 52-54, 75; BEVILÁQUA, C.; *op. cit.*, p. 109-110; PESSO, A. E. A Faculdade de Direito do Recife no Império brasileiro (1827-1889): Lista de Diretores e Lentes Catedráticos. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, v. 92, n. 2, p. 209-231, 2020, p. 225; VENÂNCIO FILHO, A., *op. cit.*, p. 65, 80-85, 113.

Apesar disso, a maior parte do aprendizado dos discentes era feita fora das aulas por meio do estudo individual, de debates, de associações acadêmicas e, em especial, da imprensa. O jornalismo acadêmico foi de grande relevância para a formação do bacharel na medida em que esse meio era utilizado para difundir teorias e paradigmas políticos, além de ser o meio privilegiado para críticas e debates. Ademais, o jornalismo acadêmico promovia um determinado *ethos* liberal, que simulava as condições da política parlamentar. Por conta disso, vários dos que participaram dessa atividade tornaram-se políticos eminentes no Império. Em vista disso e do fato de que as faculdades de Direito comungavam as várias camadas da elite imperial, os cursos jurídicos eram verdadeiras antessalas da política nacional.[459]

Nas palavras de Sérgio Adorno,

> a educação elegeu-se como mecanismo político-ideológico de recrutamento dos agentes incumbidos da direção dos negócios públicos. Ela [...] possibilitou a homogeneização política da elite, pois que as relações de parentesco e de amizade, consolidadas nos primórdios da emancipação nacional, não responderam por si só aos anseios de um país, de imensas proporções territoriais, que se pretendia manter coeso.[460]

Por conta dessa homogeneização ideológica foi possível conter o radicalismo político, assim como foi a base para a congregação da elite em torno de apenas dois grandes partidos, Conservador e Liberal.

Embora ambas as faculdades de Direito tenham privilegiado a formação política à jurídica desde suas origens por conta da necessidade de formar o quadro de funcionários do Estado Brasileiro nascente, esse fenômeno foi mais marcado na Faculdade de Direito de São Paulo.[461]

Por fim, ressalta-se que os compêndios utilizados nas faculdades de Direito tinham como função controlar os conteúdos que eram ministrados nas aulas. Nos debates parlamentares, a principal preocupação era de uniformizar as doutrinas ensinadas, impedindo que correntes revolucionárias fossem reproduzidas. Esses compêndios deveriam promover a estabilidade do regime, como se mostra na fala de Zacarias de Góes, no Parlamento:

[459] ADORNO, S., *op. cit.*, p. 106-107, 155, 164-171, 186-187, 234; VENÂNCIO FILHO, A., *op. cit.*, p. 130, 136-141.
[460] ADORNO, S.; *op. cit.*, p. 142.
[461] ADORNO, S., *op. cit.*, p. 121, 141-143; VENÂNCIO FILHO, A., *op. cit.*, p. 161-162.

> consequência dessa liberdade sem limites (...) que, havendo entre os compêndios existentes alguns de perigosíssima doutrina, são muitas vezes esses os preferidos para a educação da mocidade. (...) Um mestre de Direito, estipendiado pelo tesouro, [deve] infundir na mocidade sentimentos e ideias de ordem e estabilidade.[462]

No geral, essas obras ficaram restritas às salas de aula das faculdades.[463] Ainda que não obtivessem impacto doutrinário nacional, elas assumiram importância pois representam um dos elementos fundantes para se erguer o Estado-nação, que estava, naquele momento, em construção. Ademais, as obras jurídicas passaram a consolidar os juristas como grupo diferenciado na elite do país que passou a ocupar posições no quadro político do Estado.

Em suma, é possível afirmar que nasciam, ao mesmo tempo, o Império do Brasil e suas instituições, junto com uma elite jurídica. Todos nascentes, os juristas, vindos das faculdades brasileiras - e não mais, ressalte-se, de Coimbra - passaram a transitar e atuar no Conselho de Estado cuja função, entre outras, era a de constituir uma jurisdição administrativa.

Em 1855, as faculdades passaram a ter, em seu quadro, a cadeira de direito administrativo; em outras palavras, pode-se dizer que nasceu, também, o direito administrativo, não como ciência, ainda. Mas, como embrião de uma ciência, questão esta que vai ocupar os juristas-administrativas até o final do século XIX e início do século XX.

4.2. A emergência dos juristas administrativistas no Brasil

Na Faculdade de Direito de São Paulo, o primeiro professor catedrático de direito administrativo foi José Inácio Silveira da Mota, já antigo professor e também parlamentar. Mas este logo se aposentaria da docência, tendo sido substituído por Antônio Joaquim Ribas, em 1855, que inicialmente foi nomeado como lente substituto dessa faculdade, em julho de 1854.[464]

Anteriormente, Ribas havia sido professor no Curso Anexo, no qual eram ministradas aulas preparatórias para ingresso nas faculdades de direito recém-criadas.[465] Tendo ingressado

[462] GÓES, Z. *apud* BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 48.
[463] ADORNO, S., *op. cit.*, p. 121, 150-151; BASTOS, A. W., *op. cit.*, p. 47-49.
[464] PESSO, A. E. Memória histórico-acadêmica. *Revista História da Educação*. Disponível em: https://scielo.br/j/heduc/a/TWnYzMpRx7Mz6jgfTVnzmtp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: ago. 2024.
[465] No Curso Anexo, Ribas foi professor de História Universal, tendo substituído, em 1841, Júlio Frank. https://www.encontro2018.sp.anpuh.org/resources/anais/8/1527271872_ARQUIVO_trabalhoparaaANPUH2018.pdf. Acesso em: ago. 2024.

na faculdade como lente substituto, regeu diversas cadeiras como economia política, direito eclesiástico, direito público e direito administrativo.[466]

Já na Faculdade de Direito de Olinda, o primeiro professor catedrático foi Zacarias de Góes Vasconcellos, que permaneceu por dois anos no cargo até se jubilar e ser substituído por Vicente Pereira do Rêgo, também no ano de 1855.[467] Apesar de ter a princípio buscado uma carreira acadêmica e se tornado professor substituto em 1841, Zacarias de Góes preferiu posteriormente dedicar-se a funções políticas, na qual teria inclusive uma atuação bastante destacada no Império.[468]

Ressalte-se que no primeiro provimento para a cadeira de direito administrativo, após a sua criação pela reforma dos cursos jurídicos de 1854, o governo tinha autorização para nomear livremente os lentes.

Durante o Império, ocuparam a cadeira de direito administrativo nessas duas faculdades outros juristas que, ao lado do Conselheiro Ribas e de Pereira do Rêgo, seriam posteriormente reconhecidos como pertencentes à primeira geração de administrativistas no Brasil.

Na Faculdade de São Paulo foram professores: Veiga Cabral, Furtado de Mendonça e Rubino de Oliveira, estes dois últimos professores catedráticos de direito administrativo. O jurista Furtado de Mendonça foi nomeado para a cadeira em 1856, em razão da aposentadoria de Silveira da Mota. Por sua vez, Ribas, que havia substituído este último em 1855, assumiu outras matérias. Na Faculdade de Olinda, Vicente Pereira do Rêgo tornou-se professor catedrático de direito administrativo.

Alguns desses professores seriam responsáveis pelas primeiras obras a surgirem no Brasil sobre o direito administrativo, elaboradas na forma de compêndios, com o intuito de serem utilizadas para o ensino nas faculdades.[469]

---

[466] BARROS JÚNIOR, C. S. O direito administrativo no Brasil. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/articl e/view/6694/4794. Acesso em: ago. 2024.

[467] DI PIETRO, *op. cit*., p. 10; PESSO, *op. cit.,* p. 224-225; RIBAS, *op. cit.,* p. 11; VENANCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil.* 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. 116-117

[468] Zacarias de Góes ingressou na política imperial auxiliado por seu amigo íntimo Francisco Gonçalves Martins, que recrutava alunos da Faculdade para o Partido Conservador. Já em 1842 disputava sua primeira eleição e em 1845 foi nomeado presidente da Província do Piauí. Além de ser presidente da Província do Sergipe em 1848 e, em 1853, da recém-criada Província do Paraná, sempre esteve presente no Parlamento como figura proeminente. Foi eleito pela primeira vez à Câmara dos Deputados em 1849, ganhando notoriedade suficiente para, na década de 1850, causar uma cisão interna no Partido Conservador. Na década de 1860, por sua vez, esteve no centro das reorganizações partidárias, além de ser chamado algumas vezes para compor o gabinete de ministros. Em 1860, publicou sua única obra, Da Natureza e Limites do Poder Moderador, que suscitou debate doutrinário por conta de sua posição sui generis, combinando elementos conservadores e liberais em sua exposição sobre o Poder Moderador. SANTOS, E. J. N. *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.

[469] BARROS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 53

De fato, não havia ainda uma obra nacional dedicada ao tema. Tratava-se de uma matéria inteiramente nova: até mesmo na França, país de referência na construção do arcabouço jurídico-institucional brasileiro, era recente a criação da referida cadeira.[470]

Ademais, nos termos da Lei de 11 de agosto de 1827, caberia aos lentes, caso não houvesse compêndio da matéria sob sua responsabilidade, desenvolver uma síntese com doutrinas de acordo com o sistema jurado pela nação, os quais seriam submetidos à aprovação tanto da congregação como da assembleia geral e editados e distribuídos pelo governo, com direito a prêmio.

Antes da edição de compêndios específicos para a matéria que acabara de ser criada, Silveira da Mota, primeiro professor nomeado para referida cadeira na Faculdade de São Paulo, teria dito, segundo o relato de Ferreira de Rezende (integrou a primeira turma que acompanhou a matéria, tendo posteriormente se tornado Ministro do STF), que diante da falta de fontes científicas ele daria as aulas de direito administrativo com base em jornal em circulação e no orçamento do Império:

> Tendo dado o seu cavaco no dia da abertura da academia o Dr. Silveira da Mota durante alguns dias não tornou a comparecer à aula. Passados, entretanto, alguns dias, ele de novo ali se apresentou: subiu para a cadeira; e depois de nos haver dito, que por maiores que tivessem sido os seus esforços, não lhe havia sido possível descobrir um único livro que nos pudesse servir de compêndio, mete em seguida a mão no bolso de sua casaca: dele tira um número do *Jornal do Comércio*; e nos declara que seria o *Jornal do Comércio* ou o orçamento do Império que nele se achava, o que nos teria de servir de compêndio. Nós não pudemos, à vista de uma semelhante declaração, deixar de arregalar um pouco os olhos, e de nos olharmos uns para os outros. E como não era possível de modo algum compreender como o Jornal do Comércio ou como o orçamento do império pudesse ser jamais um compêndio e quanto mais um bom compêndio, de ciência alguma; o que se nos afigura como muito mais certo, é que bem pouco teríamos afinal de ficar sabendo do direito administrativo.[471]

Por sua vez, ao assumir a cadeira em substituição a Silveira da Mota, Ribas, que já dispunha de reconhecimento entre os alunos, disse que, de fato, não havia encontrado livro que

[470] BARROS JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,* v. 69, n. 2, 1974. p. 241.
[471] Ferreira de Resende *apud* BARROS JÚNIOR (1974), *op. cit.*, p. 241-242.

pudesse servir de compêndio, razão pela qual organizou apontamentos que passou a utilizar para orientar as aulas no período em que ficou responsável pela matéria. Eis o relato de Ferreira de Rezende sobre o episódio:

> Gozando de uma fama de muito grande talento, ninguém acreditava que ele pudesse recusar um tal encargo. Mas dois, três dias, já haviam passado sem que o homem nos aparecesse na aula e nós já começamos a chasquear daquela tão grande inteligência engarrafada, quando no quarto dia ele se nos apresenta; e nos diz que debalde havia procurado um livro que nos pudesse servir de compêndio; mas que não sendo possível que por esse motivo se deixasse de estudar a matéria; ele se havia lembrado de organizar uns apontamentos que ele nos daria ou que ele nos iria dando a copiar; e que seriam esses apontamentos os que teriam de nos servir de compêndio. Então tirou do bolso os tais apontamentos; e desde então no-los principia a ler e ao mesmo tempo a no-los explicar. Quando a aula terminou, o homem estava conhecido e soberanamente julgado; Os seus apontamentos eram um verdadeiro primor didático onde não se sabia o que mais se deveria admirar se a profundeza, se o método ou clareza.[472]

Na memória histórico-acadêmica da Faculdade de Direito de São Paulo do ano de 1855, publicada em 1856, a qual foi elaborada pelo próprio Ribas, ele destacou que, no tocante à questão dos compêndios, a maior ausência era sentida no campo do direito administrativo. No ano a que se refere sua memória, um compêndio de processo criminal havia sido aprovado pela congregação e pelo governo imperial, sendo que outros dois estavam em processo de aprovação, o de processo civil e comercial e o de processo militar, todos elaborados por lentes da faculdade.

Criticou Silveira da Mota pelo uso do Resumo do Direito Público e Administrativo Francês, de Foucart, e da Lei Orçamentária e registrou que passou a utilizar suas próprias notas para ministrar as aulas da matéria. Segundo Ribas, a adoção da obra de Foucart apresentava dois problemas instransponíveis: i) destinava-se também ao direito público, de modo que gerava dúvida quanto aos limites entre as respectivas matérias, e ii) fazia referência ao ordenamento jurídico e às instituições administrativas francesas, distintos daqueles vigentes no Brasil Império. Assim, "bastante perigo haveria de não ficarem os alunos sabendo nem o direito administrativo francês, nem o pátrio".[473]

[472] BARROS JUNIOR (1974), *op. cit*., p. 251.
[473] Conselheiro Ribas, *apud* PESSO, *op. cit.,* p. 6.

Para ele, era urgente a tarefa de elaborar um compêndio que dispusesse sobre o novo ramo do direito com o seguinte programa e temas:

> Não desconheço, senhores, quanto facilita o estudo para o professor e para o aluno a adoção de um bom compêndio; muito mais quando a matéria ensinada é um importante ramo da ciência do direito, que ainda não foi tratado por escritores que tivessem em vista a nossa legislação. É por este motivo que chamo a vossa atenção para esta urgente necessidade da Faculdade, na esperança de que alguma das poderosas inteligências de que se compõe esta congregação se proponha a satisfazê-la.
>
> Expor as sínteses mais gerais que devem servir de base à ciência, a natureza do poder administrativo e suas relações com os outros poderes sociais; descrever as condições gerais da organização administrativa, e em particular a natureza da nossa organização geral e local (provincial e municipal); determinar os direito e deveres recíprocos da administração ativa e dos administrados quanto aos serviços relativos aos interesses do Estado e aos interesses particulares; e finalmente expor a organização da administração contenciosa, as fórmulas de seus atos, seu processo e seus recursos, tal, segundo penso, deve ser [e]m resumo o programa que cumpre ter em vista na organização do compêndio, que nos falta, programa, que deixo de desenvolver por não ser ocasião oportuna, e para não parecer que quero fazer praça de conhecimento, que todos vós possuis em tão grande cópia.[474]

Assim, alguns anos mais tarde, com base em seus apontamentos, Ribas publicaria *Direito Administrativo Brasileiro* (1866). Embora não tenha sido o primeiro compêndio de direito administrativo publicado no Brasil, a obra de Ribas seria premiada pelo governo e oficialmente adotada para o uso nas faculdades de Direito de Recife e de São Paulo. Segundo Barros Junior, a obra de Ribas foi considerada pelo administrativista Themístocles Cavalcanti, um dos "mestres do direito administrativo" do século XX, um dos trabalhos mais perfeitos sobre o tema durante o Império.[475]

Trata-se de uma obra que cumpriu a função de apresentar as categorias básicas desse ramo do direito e reflexões sobre a natureza jurídica da administração, do direito administrativo

[474] Conselheiro Ribas, *apud* PESSO, *op. cit*., p. 6-7.
[475] BARROS JUNIOR (1974), *op. cit.,* p. 252.

e da jurisdição administrativa, apresentando um caráter mais pessoal, na medida em que dava maior ênfase às próprias percepções de seu autor do que em modelos estrangeiros.[476]

Apesar de sua contribuição no campo do direito administrativo, Ribas se projetou sobretudo como civilista, área em que também produziu obras e compêndios. Além de ser um humanista, tornou-se reconhecido como um jurista erudito por ser conhecedor das principais escolas que dominavam o cenário jurídico nos séculos XVIII e XIX.[477]

Por seu turno, a primeira obra sobre direito administrativo no Império, e inclusive na América Latina, foi elaborada em 1857 por Vicente Pereira do Rêgo. Conforme mencionado acima, Pereira do Rêgo substituiu Zacarias de Góes, que embora tenha sido professor catedrático de direito administrativo de 1855 a 1857, não deixou nenhuma obra sobre o direito administrativo.

A obra de Pereira do Rêgo, que recebeu inicialmente o título *Elementos de direito administrativo brasileiro comparado com o direito administrativo francês, segundo o método de P. Pradier-Foderé*, era uma sistematização escrita de suas aulas na Faculdade de Olinda, porém muito dependente do modelo francês.[478] Registre-se que a obra foi reeditada em 1860 e 1877, já com novo título: *Compêndio ou repartições escritas sobre os elementos de Direito Administrativo para uso nas faculdades de Direito do Império*.

O jurista e professor de direito administrativo da faculdade do Rio de Janeiro, Caio Tácito, escrevendo em 1955 sobre a obra de Pereira do Rêgo, assim a analisa:

> Consagrado especialmente à sua finalidade didática, o trabalho do professor pernambucano não se destaca pelo espírito inovador ou a intuição criadora. Representa, no entanto, apreciável síntese dos conhecimentos contemporâneos e, sobretudo, uma visão geral do direito brasileiro nos meados do século XIX. Independente, porém, de qualquer valor intrínseco, os dois modestos volumes de Vicente pereira do Rêgo tem direito a uma láurea indiscutível: a de ser o pioneiro da bibliografia de direito

[476] BARROS JÚNIOR (1974), *op. cit.,* p. 251-252; GUANDALINI JÚNIOR, W. Temas do direito administrativo na doutrina jurídica brasileira do século XIX. *Rev. IHGB*, Rio de Janeiro, v. 183, n. 488, jan./abril 2022. p. 220-221.
[477] BARROS JÚNIOR (1974), *op. cit.*, p. 250.
[478] GUANDALINI, *op. cit*., p. 209; SOUSA, P. J. S. de. *A vida do Visconde do Uruguai*. Brasília: Funag, 2021. p. XIII.

> administrativo na américa latina e, mesmo possivelmente, nas três Américas, conhecido como é o tardio reconhecimento da autonomia dessa disciplina na América do Norte.[479]

Outra obra que surgiu em 1859 foi a de Prudência Giraldes Tavares da Veiga Cabral, professor de Direito Civil da Faculdade de Direito de São Paulo, tendo também exercido a direção dessa instituição. Assim como o compêndio de Pereira do Rêgo, o "Direito Administrativo Brasileiro" de Veiga Cabral foi bastante influenciado pela doutrina francesa, razão pela qual Guandalini afirmou a sua desconexão com a realidade nacional daquele período:

> A análise do conteúdo parece reiterar a dependência temática que a doutrina administrativista brasileira mantém, em seus primeiros anos de existência, da doutrina administrativista francesa. A ênfase em assuntos poucos congruentes com as especificidades da realidade brasileira parece indicar a dificuldade de nossos primeiros administrativistas em promoverem m diálogo enriquecedor entre a doutrina estrangeira e as necessidades do país; ainda muito presos a parâmetros teóricos estrangeiros, não se mostra, capazes de dirigir o olhar às circunstâncias locais, reciclando formuladas, bordeaux teóricos e chavões importados de pouca ou nenhuma conexão com a realidade nacional.[480]

É importante destacar que Veiga Cabral propôs a elaboração de um Código Administrativo Brasileiro, evidenciando a tentativa, por parte do jurista, não apenas de sistematização da matéria para fins de ensino, mas de orientar a própria ação da administração central e das administrações provinciais e municipais no Império do Brasil.

Por sua vez, Furtado de Mendonça, que assumiu a cadeira de direito administrativo em 1856, publicou em 1865 seu *Excerto de Direito Administrativo Pátrio*. Diversamente ao observado nas obras de Veiga Cabral e de Pereira do Rêgo, o compêndio de Furtado de Mendonça já apresenta algumas mudanças que mostram uma maior autonomia do direito administrativo tanto em relação às doutrinas francesas quanto em relação ao próprio direito constitucional. Da mesma forma, a apresentação do direito administrativo, que servia como

[479] TÁCITO, C. O ensino do direito administrativo no Brasil. Trabalho enviado ao X Congresso Internacional de Ciências Administrativas, 1956. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/16544/15352. Acesso em: ago. 2024.
[480] GUANDALINI, *op. cit.,* p. 213.

instrumento de legitimação do poder do Imperador, sofreu alterações, passando a dar maior ênfase à estrutura do Estado.

Tendo sido publicados compêndios por professores da matéria em 1857 (Pereira do Rêgo), 1859 (Veiga Cabral), 1865 (Furtado de Mendonça), 1866 (Conselheiro Ribas), conforme a exigência da lei de criação das faculdades de Direito, foi publicado em 1884, **a**proximadamente 30 anos depois da criação da cadeira de direito administrativo, a *Epítome de Direito Administrativo,* de José Rubino de Oliveira.

Primeiro professor negro da Faculdade de Direito de São Paulo, seu ingresso como professor ocorreu em 1879, após inúmeras concursos, tornando-se catedrático em direito administrativo em 1882, data em que ainda vigorava o regime escravocrata no Brasil. Sua obra dedica-se às reflexões teóricas sobre administração pública e já apresenta algumas alterações temáticas, com a diminuição dos temas ligados à estrutura da administração central e a orientação para temas que serão reforçados no início da República.[481]

É importante registrar que essas obras foram produzidas em um quadro de escassez de produção bibliográfica sobre o direito no Brasil e uma enorme precariedade das bibliotecas das faculdades e seus respectivos acervos.

Rubino de Oliveira foi responsável pela revisão do Catálogo da Biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo, elaborado em 1884 por Fernando Mendes de Almeida, bibliotecário, e seu assistente, João Martins da Silva, publicado em 1887. No prefácio do catálogo, datado de 11 de agosto de 1887, o diretor da faculdade, André Augusto de Pádua Fleury, registrou que se tratava de uma biblioteca "sem gosto e sem escolha", cujo acervo era proveniente das bibliotecas dos padres franciscanos e de alguns bispos, bem como de doações de algumas autoridades. Segundo ele, apesar de feitas algumas aquisições, a biblioteca continuava no mesmo estado de pobreza em que se achava em 1881, data em que, segundo o diretor, o então lente da faculdade, Conselheiro Vicente Pires da Motta, assim se manifestou:

> A biblioteca é pobríssima de obras novas, e não pode ministrar auxílio para se acompanhar o progresso e desenvolvimento que diariamente apresentam as ciências jurídicas: carece dos autores mais notáveis, e nem sequer possui algumas das inúmeras revistas, que se publicam no estrangeiro.[482]

[481] GUANDALINI, *op. cit.,* p. 224.
[482] Conselheiro Vicente Pires da Motta *apud* FLEURY, A. A. de P. Prefácio. *In*: ALMEIDA, F. M. de. *Catálogo da Biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo*, 1884.

Continuando seu registro, Pádua Fleury assim se manifestou:

> Na realidade, é digno de se lamentar que, estando a biblioteca em um edifício com vastas acomodações para salas de leitura, com entrada independente, de modo a poder ser visitada a qualquer hora, não se a enriqueça de obras novas e importantes, que a elevem ao nível do desenvolvimento atual das ciências; melhorando-se-lhe ao mesmo tempo o serviço em vantagem para a Faculdade e para esta capital, que ainda não possui uma biblioteca pública! (...) E, porém, de esperar-se que semelhante estado de penúria e de atraso, em que se acha a biblioteca, venha em breve a desaparecer, si o atual Sr. Ministro do Império, em cujo espírito esclarecido pode pesar mais esta simples exposição, do que longas considerações, voltar para ela a sua atenção, e quiser pô-la em condições de atingir ao fim a que é destinada.[483]

Desse mesmo período é obra *Lições de Direito Administrativo*, de José Higino Duarte Pereira, bacharel pela Faculdade de Direito do Recife, tendo sido nomeado em 1878 professor substituto dessa faculdade e, em 1884, professor catedrático de direito administrativo, cargo que exerceu até 1891, quando foi jubilado por conta da instauração da Primeira República.[484, 485]

Os administrativistas estadistas do Império e seus projetos para o país

Nesse contexto em que a produção jurídica nacional era ainda incipiente e o acesso a obras estrangeiros limitado, havia outros juristas que, embora não estivessem dedicados à docência nas duas faculdades de direito do Império, desempenharam papel importante – até mesmo fundamental – para a produção do direito administrativo e para a delimitação desse "ramo" do direito durante o período do Brasil Império, seja em razão da natureza das obras jurídico-políticas que produziram, seja em função das ideias que defenderam em debates políticos ou na atuação na burocracia estatal.

Dentre diversas figuras da elite jurídica, destacamos três juristas: Visconde do Uruguai, Tavares Bastos e Pimenta Bueno.

---

[483] *Ibid.*, p. IV.
[484] PESSO, *op. cit*. p. 225.
[485] Higino se envolveu, na década de 1880, em uma grande discussão com o jurista Tobias Barreto, que seria responsável por abrir novos caminhos para o pensamento jurídico no movimento que foi denominado "Escola de Recife".

Visconde do Uruguai é certamente considerado, na historiografia jurídica atual, uma das maiores referências do direito administrativo nesse período de formação do Estado-nação. Sua obra *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) representa uma inflexão na ainda escassa produção bibliográfica sobre o tema relativa a essa matéria do direito.

Isso se deve a duas razões principais. Diversamente das obras de direito administrativo produzidas nesse período, que apresentavam caráter acadêmico e serviam de base para os cursos da referida cadeira, sendo produzidas por exigência do governo do Império na montagem das primeiras instituições de ensino de direito no Brasil, nessa obra de Uruguai emerge uma visão de estadista, com base em seus estudos sobre a matéria, sua vida pública e sua experiência na França e na Inglaterra. Não se trata, pois, de um curso de direito administrativo para alunos que buscavam se tornar bacharéis em direito.

Segundo narra José Murilo de Carvalho,

> Desde 1858, Uruguai se pôs a colecionar a legislação brasileira sobre matéria administrativa, talvez inspirado no monumental Repertório Dalloz, que já contava com algumas dezenas de volumes. Fez ainda levantamento exaustivo da literatura francesa sobre o direito administrativo, por ser ela a mais rica no assunto. Reuniu material sobre Portugal, Espanha, Bélgica, Inglaterra e Estados Unidos. A essa altura do trabalho, percebeu que não podia expor todo esse material sem fornecer ao leitor uma introdução teórica sobre o direito administrativo. A introdução transformou-se no Ensaio.[486]

Além disso, Uruguai apresenta uma visão própria e muito particular, naquele momento, em relação ao Estado e à administração, a partir de sua trajetória política e na burocracia do governo imperial.[487]

Para ele, o Estado é necessário para manter a unidade nacional e a ordem, razão pela qual desenvolve uma firme defesa da centralização do poder executivo, que, para ele, deveria atuar como um poder político, exercendo as funções de governo, e como um poder

[486] CARVALHO, J. M. (Org.) Introdução. *In:* SOUZA. P. J. S. de. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 28.
[487] A trajetória de Uruguai foi narrada de forma minuciosa na obra de SOUZA, J. A. S. de. *A vida do Visconde do Uruguai.* Brasília: Funag, 2021. Nesse sentido, também é importante a análise de CARVALHO, J. M. de, *op. cit*., bem como de FERREIRA, G. N. *Centralização e descentralização no Império*. São Paulo: Editora 34, 1999.

administrativo, neutro e eficaz.[488] Uruguai estabelece, assim, uma linha divisória entre a política, entendida como ação direta do governo, e a administração do Estado.

A boa administração, segundo ele, era aquela experimentada na França e na Inglaterra: "nesses dois países, tudo se movia com ordem e regularidade, a população tinha confiança na justiça civil, criminal e administrativa". Desse modo, boas instituições administrativas, que funcionassem na estrita observância das leis, eram consideradas por ele tão ou mais importantes do que a liberdade política. Essa foi a revolução em suas ideias: uma administração apartada da política é fundamental para a relação entre o povo e o estado.[489]

Em *Ensaio* também surge um tema fundamental para entender o desenho institucional do império e a própria conformação do direito administrativo brasileiro. Trata-se da questão do Conselho de Estado, órgão de assessoramento do Poder Moderador, o qual se tornou uma corporação mais política do que administrativa.[490]

Uruguai defende a sua existência, mas entende ser preciso haver conselhos ou órgãos distintos, um para tarefas políticas e outro para tarefas administrativas.[491] Como se vê, novamente ele defende a separação das esferas política e jurídico-administrativa. Esse foi um importante legado de seu pensamento para a cultura jurídica brasileira.

Por discorrer sobre a dimensão jurídica e político-institucional do Estado imperial de forma associada a uma interpretação das condições estruturais do Brasil, *Ensaio* passou a ser considerado o mais sofisticado estudo dessa "primeira fase do nosso direito administrativo".[492]

Segundo Teles Filho e Horbach,

> Ora, outra característica marcante do *Ensaio* é ser uma obra instruída não só pela pesquisa teórica, mas pela vastíssima experiência adquirida pelo Visconde nos seus trinta anos de vida pública. É essa característica que torna relevante a compreensão do autor do *Ensaio* como "um informante", tal como indicado no título do estudo. Ele não só mostra as incoerências das teorias que critica, não só defende pontos de vista

[488] BENTO, J. S.; ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. Doutrinadores, políticos e direito administrativo no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 37, set./dez. 2017. p. 289. Disponível em: https://periódicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n37p286. p. 289.
[489] TELES FILHO, E. F.; HORBACH, C. B. O informante: a função administrativa no ensaio do Visconde do Uruguai. *Prismas, Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, n. 3-4, dez. 2006. p. 492. Disponível em: www.publicacoes.uniceub.br/prisma/article/view/262. Acesso em: Ago. 2024.
[490] *Ibid.*, p. 499.
[491] CARVALHO, *op. cit.,* p. 29.
[492] BARROS JUNIOR, *op. cit*., 53; GUANDALINI, *op. cit*., p. 214; SUNDFELD, C. A. *Direito administrativo par céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 81.

> teoricamente fundamentados, mas revela constantemente o funcionamento da burocracia imperial, suas relações com a população, o território, os conflitos políticos, suas divisões internas, seus meandros, seus labirintos. **A** obra do Visconde é um misto de teoria e prática da função administrativa no Brasil. Daí suas riqueza e perenidade.[493]

A dimensão da prática institucional está bastante presente em outra obra de Visconde do Uruguai, que seria editada poucos anos mais tarde: *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil* (1865).

Nessa obra, escrita mais de 20 anos após o regresso conservador, Uruguai se propôs a orientar a ação daqueles que agiam em nome da administração ao trazer reflexões e esclarecimentos quanto a questões concretas sobre a relação entre o poder central e a administração provincial.[494]

Como se sabe, o ato adicional de 1834 promoveu medidas descentralizadoras na administração do Império e extinguiu o Conselho de Estado.[495] Com isso, estabeleceu-se uma forte tensão entre as forças liberais, defensoras de uma forma de Estado federalista (não necessariamente com base em um governo republicano) e os grupos conservadores, cujos membros circulavam nas altas instâncias político-administrativas (inclusive no referido Conselho).

Além de resultar em uma reação conservadora (que ganhou forma por meio da edição, em 1840, da lei interpretativa do ato de 1834)[496], a oposição entre essas forças sociais suscitou problemas jurídicos e administrativos concretos, para os quais era preciso encontrar soluções viáveis e práticas.[497] Registre-se que com o regresso conservador, o Conselho de Estado voltou a existir e as províncias tiveram diminuída sua autonomia legislativa.

Nesse quadro político, as obras de Uruguai representaram uma "uma reação contra a reação de 1840".[498] Para Visconde do Uruguai, a centralização era de fato o mais poderoso

[493] TELES FILHO; HORBACH, *op. cit.,* p. 493.
[494] GUANDALINI, *op. cit.,* p. 218.
[495] O ato adicional, de inspiração democrática, aboliu o Conselho de Estado e estabeleceu regência nomeada pelo povo, foi ensaio de governo eletivo, que criou o poder legislativo provincial. O ato adicional não criou uma federação, mas sim um duplo regime, que mesclava centralização e descentralização.
[496] Dentre os principais argumentos para a reação, encontram-se: i) a insuficiência de recursos contra abusos das assembleias províncias e ii) extensão dos excessos que cometeram até a lei de 1840.
[497] O ato adicional representou um ensaio de preparação para instituições livres, porém também trouxe problemas de interpretação das competências atribuídas à assembleia geral diante das assembleias províncias. Para Uruguai, tratava-se de um cenário de anarquia legislativa.
[498] FERREIRA, *op. cit.*, p. 21.

instrumento da civilização, mas ao mesmo tempo deveria ser capaz de garantir uma certa medida de descentralização.

De um lado, era preciso centralizar as decisões mais importantes na administração central. De outro, fortalecer as províncias, mas dentro de uma lógica de descentralização administrativa, respeitadas as hierarquias. Tratava-se de medida necessária para lidar com as facções e impunidades resultantes de doutrinas exageradas e abstratas sobre liberdade que circulavam à época. Era preciso, segundo ele, ouvir a "Razão Nacional" em detrimento de interesses particulares locais.[499]

Ele defendia o equilíbrio entre autoridade e liberdade, mas dentro da sua concepção sobre o significado e o alcance desses termos, enraizada em uma tradição política conservadora. É importante lembrar que o Visconde foi um dos responsáveis por moldar a geração de conservadores nos anos de 1860 e 1870.[500]

Embora a visão de Uruguai estivesse inscrita em uma determinada forma de ver o mundo, com base em certos arranjos ideológicos, Teles e Horbach destacam que não deve ser interpretada de maneira simplista como uma perspectiva puramente autoritária. Nesse sentido, veja-se:

> Ele não era só um político defendendo suas posições, mas um administrador experiente, íntimo conhecedor da prática administrativa e política brasileira. Quando ele descreve esse cenário, não se pode tomar sua descrição meramente como uma tentativa de fundamentar a dominação e o autoritarismo, mas como uma narrativa instruída pelos trinta anos de experiência nos negócios públicos. É assim que se tenta perceber a narrativa "uruguaia".[501]

Outra é a análise de Bento, Engelmann e Penna ao ressaltarem que a proposição aparentemente técnica de Uruguai de atribuir autonomia administrativa às províncias escamoteia uma concepção política que pretende ver implementada no Império:

> Desse modo, o Visconde do Uruguai conseguiu elaborar um conceito de descentralização que logrou ser adotado: a desconcentração da administração aproximou a ação do governo central dos administrados das províncias e municípios. Cristalizava-se, assim, a noção das províncias como unidades administrativas e não

[499] CARVALHO, *op. cit.,* p. 20-21.
[500] *Ibid.*, p. 25.
[501] TELES FILHO; HORBACH, *op. cit.,* p. 495.

> políticas. O artifício técnico, no entanto, decorre de uma concepção política conservadora: a de que a descentralização em um país incivilizado tende a empoderar as facções locais que passam a defender mais os seus interesses e não os interesses do Estado. Por não sermos habilitados ao *self government*, tal como defendido por Tocqueville, o modelo institucional mais adequado segundo o Visconde do Uruguai seria um misto entre o americano e o francês: uma administração hierárquica que corrige os abusos de autoridade e o ataque às liberdades individuais, fornecendo respostas eficazes aos cidadãos em um país onde vigora a impunidade.[502]

Sua obra marcará, portanto, o início de uma longa linhagem do pensamento conservador que incorpora o discurso da "realidade nacional" em contraposição ao "idealismo constitucional" característico do pensamento liberal do século XIX no Brasil.[503]

Isso fica evidente no debate que se estabeleceu com o também jurista Tavares Bastos em torno da maior ou menor centralização do governo imperial. Como visto acima, Uruguai era favorável à centralização, dadas as características do país, ao passo que Bastos tinha preferência pelos ideais do *self-government*, que permitiria conferir maior grau de autonomia às províncias.

O jurista Tavares Bastos era bacharel e doutor em direito, mas, assim como Uruguai, não seguiu a carreira docente, tendo sido político e também jornalista. Como político, Tavares Bastos se posicionou em relação a uma série de temas (sendo, por exemplo, um grande opositor ao escravismo e ao tráfico de negros, o que não é encontrado expressamente em Uruguai) e produziu diversas obras e textos sobre reformas políticas que entendia serem necessárias - publicadas dentro de um curto intervalo de tempo, de 1862 a 1870 – nas quais também revelou uma visão de estadista, mas dentro de uma lógica considerada liberal para aquele período. Suas obras são, portanto, mais de natureza política do que jurídica, não tendo como objetivo servir de suporte a cursos no âmbito da academia jurídica imperial.

Não se tratava ele de um liberal clássico, um "idealista utópico", distante das realidades do país. Ao contrário, era bastante atento, assim como Uruguai, a problemas concretos que atravessavam a sociedade brasileira. Dado o seu perfil, não se confundia com alguns liberais de

[502] BENTO, J. S.; ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. Doutrinadores, políticos e direito administrativo no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 37, set./dez. 2017. p. 289. Disponível em: https://periódicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n37p286.
[503] GUANDALINI, *op. cit.,* p. 218; BRANDÃO, G. M. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 48.

fachada, os quais defendiam a liberdade em discursos retóricos, mas que paradoxalmente ainda viviam de forma dependente ao trabalho dos escravizados.[504]

Contudo, diversamente do Visconde, que considerava ser o Estado a solução para os males da sociedade, Bastos acreditava que o Estado era justamente o mal a ser combatido por sufocar a sociedade, razão pela qual defendia uma ampla gama de reformas na monarquia, inclusive de natureza econômica.

Em seu livro *A província,* datado de 1870 **e** "acolhido com louvores por parte da imprensa",[505] Tavares Bastos tratou de grandes temas nacionais, da economia à descentralização administrativa, federação e organização dos poderes nas províncias, inspirando-se, nesses assuntos, nas ideias de Tocqueville, que serviram inclusive para que ele defendesse a intensificação das relações comerciais com os Estados Unidos.

Segundo Gabriela Nunes, nessa obra

> (...) embora se mantivesse a preocupação com a modernização econômica, os problemas político-institucionais passaram ao primeiro plano. No que diz respeito à centralização, a discussão foi ampliada do terreno administrativo para o campo propriamente político. Ao binômio indivíduo poder/central, Tavares Bastos interpunha agora o binômio província/poder central.[506]

Nesse sentido, ele foi bastante crítico ao regresso conservador de 1840, já na parte inicial de sua obra *A província*:

> Assim, depois de rápido eclipse, consolidou-se a centralização no Brasil, enquanto o resto da América experimentava ou fundava instituições de mui diversa natureza. Recusam, todavia, reconhecer esse vício europeu em nossa administração, aqueles que a comparam com a mais exagerada das organizações do mesmo gênero, o sistema

[504] "Mais do que um simples penteador de frases, foi um disseminador de ideias", disse José Veríssimo, apontando-o como "publicista de maior capacidade e de obra mais considerável desde o romantismo ao modernismo". E acrescenta: "se Tavares Bastos não se distingue por notáveis qualidades de escritor, o seu estilo é, todavia, fácil e corrente, e a sinceridade dos seus estímulos e a sua íntima convicção lhe dão raro vigor e brilho. (...) Em toda a sua obra, as citações são escassas e breves, quase sempre de obras específicas sobre a matéria de que está tratando, como os livros sobre navegação, sobre imigração, sobre direito público". *In:* LIMA, R. *Tavares Bastos: trechos escolhidos.* Rio de Janeiro: Agir, 1970. p. 7.
[505] LIMA, *op. cit.,* p. 16.
[506] FERREIRA, G. N. Mestre apresenta mestre. *Lua Nova*, n. 55, 2002. p. 282-283.

> francês. Certo não se encontra aqui inteiramente o tipo administrativo da França, conquanto a cada passo se descubram semelhanças entre os sistemas dos dois países.[507]

De fato, dada a natureza de suas proposições, Tavares Bastos podia ser considerado um liberal que, ajustando a teoria liberal clássica à realidade do Brasil, tornava-se um social-liberal.[508] Seu objetivo era democratizar as instituições políticas no país. Não se tratava, portanto, de uma obra teórica com proposições abstratas, mas, ao contrário, uma obra com um projeto para o Brasil.

> Herdeiro e tributário das ideias libertárias do século dezoito. Tavares Bastos parece não apenas ter se integrado ao ambiente político-filosófico dos anos oitocentos. De sua atuação na imprensa e no Parlamento, de seus escritos, ficou a sensação de ter ultrapassado os limites do debate travado em sua época. Assim, foi o liberal e o nacionalista que o século dezenove produziu, mas, como poucos, via na democracia o sinal de avanço da história. (...) Ligado ao mundo de seu tempo, Tavares Bastos via na experiência norte-americana de federalismo democrático uma espécie de modelo a ser seguido por países como o Brasil.[509]

As ideias e obras de Tavares Bastos tiveram grande repercussão, sobretudo na questão da descentralização monárquica, defendendo que esta não se limitasse apenas ao âmbito administrativo. Mas, apesar de ter ocupado um lugar importante nos debates jurídico-político no Império, sua obra não permaneceu presente na historiografia política e muito menos na história do pensamento jurídico no Brasil, especialmente se comparada à obra de Visconde do Uruguai, cuja importância vem sendo destacada em estudos jurídicos mais recentes que adotam a perspectiva histórica.

A seguinte citação a Otto Maria Carpeaux, a qual transcrevemos a partir do livro de trechos da obra de Tavares Bastos escolhidos por Raul Lima, é bastante útil para entender o perfil do referido jurista e as possíveis razões para seu esquecimento:

> Atrás das ficções jurídico-constitucionais do regime imperial descobriu Tavares Bastos as realidades da política brasileira. Tido, por isso, apenas como oposicionista liberal, foi

[507] BASTOS, A. C. de T. *A província*. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 21-22.
[508] FERREIRA (2002), *op. cit.*, p. 281.
[509] BARBOSA. A. J. Introdução. *In:* BASTOS, *op. cit*., p. s/n.

> meio esquecido quando a República tinha realizado suas ideias federalistas. Só muito tarde, quando o regime republicano também se revelou como constituído à base de ficções, descobriram a lição realista de Tavares Bastos.[510]

Nesse quadro, entendemos que a menção a Tavares Bastos é bastante didática na medida em que revela a presença, naquele período, de outros importantes juristas com visão de estadista – hoje menos notórios – em debates que foram decisivos para a gênese do direito público e do direito administrativo no Brasil.

De todo modo, é possível supor que o fato de ser ele um oposicionista liberal com fortes ideias federalistas tenha contribuído para o seu desaparecimento nas reconstruções históricas e jurídicas posteriores. Tais reconstruções, ao serem elaboradas a partir de certas matrizes intelectuais, deixam de levar em conta a dimensão reflexiva tão enfatizada por Bourdieu, isto é, elas muitas vezes carregam limitações decorrentes das próprias condições sócio-históricas e da posição de onde são elaboradas e produzidas.

Por fim, o jurista Pimenta Bueno, que tinha o título de Marquês de São Vicente, pode também ser considerado uma figura fundamental para a definição dos contornos do direito administrativo no Brasil, com base em sua obra *Direito Público e Análise da Constituição do Império* (1857).

Assim como Uruguai e Tavares Bastos, Pimenta Bueno formou-se bacharel em direito, pertencendo à primeira turma que se formou integralmente no Brasil, em 1832, na Faculdade de Direito de São Paulo. Uruguai havia colado grau um ano antes, em 1831, pertencendo ao primeiro grupo de bacharéis, mas dentro do grupo de alunos transferidos de Coimbra.[511]

Da mesma forma, Pimenta Bueno não seguiu a carreira docente, mas sua obra sobre o Direito Público e a Constituição do Império, reconhecida por ter inaugurado o direito constitucional no Brasil, era leitura de cabeceira de D. Pedro II, da princesa Isabel e do Conde d'Eu, conforme nos relata Eduardo Kugelmas.[512]

Embora tenha iniciado sua vida política na ala liberal, ele paulatinamente dirigiu-se para o campo conservador, tornando-se, após uma longa trajetória na alta burocracia do Império, um "homem do rei" e "defensor intransigente da monarquia".

---

[510] *Ibid*., p. 8.
[511] VENANCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo.* São Paulo: Perspectiva, 2011. p. 52.
[512] KUGELMAS, E. (Org.). Introdução. *In:* BUENO J. A. P. *Marques de São Vicente*. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 23.

Assim, é interessante observar que Pimenta Bueno desempenhou uma dupla função. De um lado, era o jurista que defendia as ideias e os interesses do rei, o que podia ser percebido em projetos jurídico-institucionais nos quais todos reconheciam "o dedo do monarca".[513] Por outro lado, foi efetivamente um jurista erudito e um dos formadores do direito constitucional no Brasil.[514]

Em seu *Direito Público e Análise da Constituição do Império*, ele empreendeu o esforço de elaborar o sentido do direito de modo mais científico, buscando identificar categorias de normas – como as subdivisões do direito público e do direito particular – para, com base nessas categorias, estabelecer os limites do direito constitucional e do direito administrativo.

Ao realizar essa tarefa, ele foi o primeiro jurista a tratar, no Brasil, sobre o conteúdo do direito administrativo como ramo autônomo do direito e relacionado ao Estado de Direito.[515] Vale lembrar que a obra de Pimenta Bueno é de 1857, mesmo ano em que foi publicado o compêndio de Pereira do Rêgo, que oferecia uma sistematização de notas de aula pautadas no direito francês, mas sem o objetivo de fazer "ciência do direito" ou mesmo pensar o direito administrativo no contexto do Império.

Veja-se a posição proeminente que Pimenta Bueno atribui ao direito administrativo:

> O Direito Público e Administrativo compreende às mais caras relações do homem e do cidadão. São eles que revelam a origem, natureza e extensão de seus direitos, são os reguladores das suas liberdades individuais e públicas, os árbitros conscienciosos dos interesses de todos, e de cada um.[516]

Com relação ao direito público, o jurista o compreende tanto em seu caráter universal como positivo. No primeiro caso, o direito público corresponde à ciência do poder público, que

> depura, esclarece e ensina os princípios gerais, as máximas nacionais, as condições descendentes da natureza moral dos homens e das sociedades, que devem ser atendidas na constituição política dos povos, no intuito da boa organização dos poderes públicos, e ressalva dos direitos do homem e do cidadão.[517]

[513] *Ibid*.
[514] SUNDFELD, *op. cit.,* p. 81.
[515] GUANDALINI, p. 209-208.
[516] BUENO, *op. cit.,* p. 57.
[517] *Ibid*., p. 65.

Já no caso do direito público positivo, trata-se da aplicação dessa teoria a um país específico, sendo ele formado pelo conjunto de princípios práticos e de leis positivas de um determinado povo, que organiza os poderes e as relações entre eles, assim como os direitos e obrigações da sociedade e dos cidadãos.[518]

Da mesma forma, o direito administrativo também pode ser considerado como ciência – ciência da administração – ou como direito positivo.

Como ciência da administração, o direito administrativo corresponde a uma teoria sobre a competência e ação do poder executivo, de seus agentes, bem como da relação destes com o interesse geral da sociedade. Assim, cabe a ele estudar e afirmar quais são as melhores regras para garantir o bom desempenho dos serviços administrativos e o bem estar social, examinar e esclarecer sobre as melhores formas de administrar e de lidar com negócios públicos e com os atos dos conselhos, e apontar as reformas e melhorias que devem ser feitas diante de erros e lacunas, em nome do interesse social. Pimenta Bueno ressalta que, para tanto, é preciso o concurso de várias outras ciências, assim como dos diversos ramos do direito.[519]

Já como direito positivo, o direito administrativo consiste em um conjunto de princípios e leis positivas de um determinado Estado, como é o caso do Brasil, que disciplinam concretamente as competências e a direção do poder executivo, compreendendo todos os serviços públicos que não se relacionem com as atribuições do legislativo e tampouco do poder judicial.

Conforme ele próprio sintetiza:

> É, ou ao menos deve ser, a parte do Direito reguladora dos atos da administração, o farol que demonstra como o poder Executivo estende e maneja sua ação no círculo de sua competência, sobre todos os pontos do território, como deve aproveitar as forças e recursos sociais, e resolver as dificuldades que possam suscitar-se contra seus úteis esforços.[520]

[518] *Id. ibid.*
[519] *Id. ibid.*
[520] *Ibid*., p. 67.

Não obstante, nessa mesma obra, é inegável a sua defesa de aspectos controversos do ordenamento institucional do Império, notadamente o papel questionável do Imperador, que era ao mesmo tempo chefe do poder executivo e a "encarnação" do poder moderador.

O próprio conselho de Estado, com seu formato bastante diverso do modelo francês porque amalgamado, na prática, à ação do Imperador, foi defendido pelo jurista, que nele ocupou a função de conselheiro. Para ele, o conselho era "o corpo permanente, que conserva as tradições, as confidências do poder, a perpetuidade das ideias"[521]

Como assevera Kugelmas, são pouco frequentes na obra de Pimenta Bueno as críticas ao funcionamento das instituições estabelecidas pela Constituição de 1824. Ao contrário, ele enaltece o texto constitucional, embora este representasse uma versão limitada do liberalismo e do constitucionalismo da época.

Na visão de Kugelmas, "Pimenta Bueno, jurista erudito e de formação intelectual sólida, político moderado e conciliador, e sobretudo um discreto preferido do monarca, era o homem talhado para a tarefa de não apenas analisar, mas enaltecer a constituição de 1824".[522]

> Ao apresentar sua visão do quadro institucional, Pimenta Bueno segue um critério peculiar que merece exame detido. Entra em minúcias que, como ele mesmo admite, pertencem mais ao campo do direito administrativo quando discute a organização das províncias e o poder Judiciário. Por outro lado, passa como gato em brasa pela questão fundamental da forma da elaboração da Constituição e seu caráter outorgado. As prolongadas disputas do ano de 1823 e a dissolução pela força da Assembleia não são sequer mencionadas. No fundo, suas dificuldades refletem os embaraços e aporias de todo o pensamento brasileiro do século XIX; quer apresentar ao leitor o texto de 1824 e o sistema político imperial como se fossem legítimas flores do liberalismo constitucional, mas esbarra nas peculiaridades do próprio ordenamento e nos abismos entre *pays réel* e *pays légal*.[523]

Diante de sua produção teórica e de sua trajetória política, tornou-se um dos juristas mais importantes do Império, tendo adotado uma perspectiva conservadora, no sentido de aceitar uma institucionalidade mais centrada na autoridade e na ordem do que na liberdade, mais Estado do que indivíduo, como forma de garantir o que acreditava ser o bem maior – a

[521] *Ibid*.
[522] KUGELMAS, *op. cit.,* p. 34.
[523] *Ibid*., p. 35.

unidade da nação.[524] Vale registrar que Pimenta Bueno inclusive revelou o seu sentimento de dever para a construção dessa pátria ao afirmar, já na introdução de *Direito público brasileiro e análise*, a sua missão de oferecer às próximas gerações – a "mocidade" – sua obra e sua visão sobre o Estado e o direito público do Império. [525]

Nessa primeira etapa do Brasil independente e, ainda, no período dos 30 anos iniciais de construção de um direito administrativo no Brasil, se considerarmos como marco temporal a criação das cadeiras de direito administrativo nas duas faculdades do Império e o início da produção de compêndios e ensaios sobre o tema, observa-se que a produção jurídica em torno da matéria apresentou algumas características proeminentes.

Trata-se de um direito administrativo voltado, por um lado, a formular o conceito de administração e oferecer as bases teóricas do próprio direito administrativo. Por outro, também pretende apresentar, discutir e/ou, em alguns casos, apresentar proposições sobre a estruturação da administração do Estado imperial.[526]

Em ambas as dimensões, é preciso lembrar que as primeiras obras foram elaboradas com o intuito de servirem de suporte para as aulas sobre a matéria nas duas faculdades de direito que haviam sido criadas em 1827, reproduzindo o direito administrativo francês, que também acabara de ser inaugurado naquele país. O direito administrativo no Brasil era, portanto, descolado da realidade brasileira.

Contudo, vimos que também emergiram algumas obras produzidas por burocratas da administração imperial e/ou ocupantes de cargos políticos que apresentaram traços distintos em relação aos compêndios e manuais. Eram obras que apresentavam a visão dos seus autores sobre o Estado-nação no Brasil, com base em um discurso jurídico-político.

Estas obras inauguraram um direito administrativo voltado à estruturação do Estado em sua dimensão tanto política como administrativa, mas que também dialogava com a realidade do país conforme observada por eles, a partir das respectivas trajetórias desses juristas na administração e na política imperial. Esta é, aliás, outra característica que se observa nesse período inicial do Império: o direito administrativo era produzido com base em uma dinâmica

[524] *Ibid.*, p. 45.
[525] Segundo ele, "A mocidade estudiosa é quem em breve terá de governar o Estado: nós outros somos a luz que se esmorece, que se finda, que se apaga; ela é a luz que se acende, que cresce, e que vai resplandecer; receba agora nosso trabalho, estude e logo depois o corrija, acrescente; e aperfeiçoado o ofereça à mocidade que tem de sucedê-la. Levemos nossa pedra, segundo nossas forças, à pirâmide da pátria" (BUENO, *op. cit.,* p. 59).
[526] GUANDALINI JÙNIOR, W; TEIXEIRA, L. S. P. de L. Um direito administrativo de transição. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 58, jan./jun. 2021. p. 226-227.

de circulação desses juristas – os primeiros administrativistas do Brasil – entre o ambiente acadêmico das duas faculdades de Direito e a institucionalidade do governo e da administração imperial.

4.3 A transição do Império para a República: repercussões nas ideias e práticas jurídicas

O Brasil e o liberalismo autoritário

A década de 1870 representou o marco de uma mudança na estrutura da sociedade brasileira, assim como uma abertura para novas formas de pensar que seriam fundamentais para compreender algumas transformações pelas quais passou o universo jurídico-político no Brasil, mas que não alcançariam totalmente o direito administrativo da época.

Da perspectiva dos acontecimentos no âmbito internacional que contribuem para a compreensão das transformações (e permanências) no direito público brasileiro, destaca-se o início da Terceira República na França e a guerra franco-prussiana.

Como se sabe, a derrota francesa significou a queda de Napoleão III, o fim do 2º Império e o início da Terceira República na França. Todos esses acontecimentos levaram a uma crise socioeconômica que colocaria em xeque as bases do Estado francês, como demonstrou a Comuna de Paris. Do lado prussiano, vitorioso, houve a criação do Império Alemão, que anexou a região da Alsácia-Lorena.

Com a derrota francesa na guerra franco-prussiano de 1870, a França viveu um período de pessimismo e desorganização, o que impôs para aquelas gerações a tarefa de reconstruir a nação em novas bases e, por consequência, impactou o direito público francês. De fato, era preciso reforçar o Estado e guiá-lo para regimes melhores.[527]

Nesse contexto, emergiu uma elite jurídica comprometida, por um lado, a afirmar o papel do Estado e, por outro, garantir as liberdades. Entre outros juristas, destacaram-se Duguit (1859-1928) e Hauriou (1856-1929), publicistas que se tornaram referência para o direito administrativo tanto na França como internacionalmente.[528]

Hauriou, professor de direito na universidade de Toulouse e defensor de elementos centrais do liberalismo, assim como Duguit, professor da universidade de Bordeaux e grande

[527] BLANQUER, J-M; MILET, M.. *L'Invention de l'Etat*. Paris: Odile Jacob, 2020.
[528] *Ibid.*

defensor da República, buscaram um caminho conceitual para dotar a França de uma "armadura jurídica" de direito público que permitisse conferir ao Estado francês a estrutura institucional necessária ao novo regime e que, ao mesmo tempo, tivesse como seu fundamento a sociedade e respeitasse a autonomia individual.

Contudo, as visões desses dois juristas não eram idênticas e nada tinham de trivial. As disputas teóricas entre eles estruturaram o campo jurídico francês por mais de três décadas e foram fundamentais para estabelecer o sentido dos principais debates em teoria jurídica no início do século XX.[529]

Como explicam Blanquer e Milet, não se tratava apenas da rivalidade entre as universidades de Toulouse e Bordeaux, universidades às quais eles estavam vinculados, mas de discussões filosóficas que revelavam duas abordagens distintas e atitudes perante o mundo e perante o direito, as quais inclusive geraram repercussões na própria institucionalidade francesa da época. Embora ambos fossem acima de tudo acadêmicos, o professor universitário podia ser considerado uma figura notável, tendo sua autoridade acadêmica a justificar manifestações sobre as circunstâncias políticas e questões práticas relativas à vida na sociedade.

Por sua vez, no Brasil, vivia-se nos anos 1870 a crise da monarquia que levaria ao final do Império e à Proclamação da República em 1889. Tratava-se de um período em que já se instalara um clima geral de descrença no governo monárquico.

A monarquia recebia críticas das mais variadas naturezas. Um levantamento de notícias que circulavam pela imprensa da época mostra que as principais críticas tratavam dos seguintes temas: i) críticas ao funcionamento do regime político, ii) críticas à pessoa e à família do imperador; iii) críticas ao nepotismo e à farta distribuição de títulos de nobreza e condecorações; iv) críticas à política externa; v) críticas ao sistema servil.[530]

Observa-se, portanto, que questões que perpassavam as dimensões política, econômica e social fizeram com que o imperador perdesse as principais alianças que lhe davam sustentação.

Na dimensão política, havia se configurado no Império a centralização do poder político nas mãos do imperador, que exercia o poder moderador e, ao mesmo tempo, comandava o Conselho de Estado. Assim, configurava-se um governo pessoal no qual o poder era ilimitado,

[529] *Ibid*.
[530] MESQUITA, E. de. Crise monárquica: notas e referências para um estudo através das crises. *In:* Anais do II Encontro do Núcleo Regional de São Paulo. Associação Nacional dos professores de História, 1974.

sendo o constitucionalismo do Império uma cópia malfeita dos países que serviam como modelo de Estado constitucional, liberal e democrático.[531]

Por sua vez, o parlamento era dominado pelos dois partidos dominantes desde fins da década de 1830 – o partido conservador e o partido liberal – que já não disputavam por ideias, mas sim por vantagens políticas ou mesmo por rivalidades pessoais.[532] Como explica o historiador Boris Fausto, "a ideia de indiferenciação dos partidos pareceria também confirmada pelo fato de ser frequente a passagem de políticos de um campo para o outro".[533]

É evidente que havia algumas fronteiras entre os partidos, notadamente como resultado das discussões em torno do tema da centralização e descentralização do Império e, posteriormente, a defesa das liberdades. Citando José Murilo de Carvalho, Fausto afirma que o partido conservador se caracterizava sobretudo por ser uma coalizão de proprietários rurais e burocratas do governo, que acabou se associando aos grandes comerciantes. Já o partido liberal era constituído sobretudo por proprietários rurais e profissionais liberais.[534]

Ademais, outro fator para o "ocaso do Império" foi justamente o modo como o imperador conduzia a relação entre esses dois partidos, estabelecendo, por meio de seus poderes ilimitados, uma política de rotatividade dos partidos no gabinete de chefia do poder executivo.[535]

---

[531] Quanto ao poder pessoal arrolamos as seguintes críticas. Ferreira Viana, contemporâneo de D. Pedro II, escreve: "O governo pessoal é o falseamento da teoria constitucional, é o poder ilimitado, perpétuo, único e irresponsável"; e "Em troca da onipotência, o que deu o governo pessoal? Em finanças, uma dívida aflitiva; na administração nem um serviço organizado e legalizada a dissipação. Na justiça a dependência dos juízes pelo temor e pela esperança. Magistratura em geral abatida; por que não o dizer, ainda sangrando o coração, e suspeita. No exterior – sacrifícios enormes; má vontade dos vizinhos, nenhuma influência. Aliados e nunca amigos. Nem se consolidou a paz, nem se concluiu a guerra; e o país ficou desarmado. Despesas inquietantes, créditos extraordinários, suplementares ilegais, para pagar as obras custosas e inúteis, sem consulta dos contribuintes. O parlamento anulado. A usurpação tinha devorado quase tudo e reclamou mais. O trabalho e parte das economias do contribuinte foram transformados em subsídios, etapas, rações, gratificações, ordenados, pensões e gorjetas aumentadas no dobro e até no triplo. Foi uma chuva de graças e benefícios." Saldanha Marinho critica nesses termos o poder pessoal: "Não temos governo representativo, só há uma vontade, o governo é um homem só, o poder pessoal se ostenta, e o poder pessoal é o absolutismo. O estado é ele". As referências a essas citações estão no artigo de MESQUITA, *op. cit.*

[532] FAUSTO, B. *História concisa do Brasil.* São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estasdo, 2002. p. 97.

[533] *Id. Ibid*. Explicando os termos *saquarema* e *luzia*, Boris Fausto relembra a famosa e sempre citada frase do político Holanda Cavalcanti segundo o qual "nada se assemelha mais a um 'saquarema' do que um 'luzia' no poder". Saquarema, nos primeiros anos do Segundo Reinado, era o apelido dos conservadores, e o local onde o Visconde de Itaboraí, um dos principais chefes do partido, tinha uma fazenda. Luzia era o apelido dos liberais, em alusão à vila de Santa Luzia, em Minas Gerais, onde teve início a Revolução de 1842.

[534] FAUSTO, *op. cit.,* p. 99.

[535] Nesse sentido, a análise de Oliveira Viana sobre essa rotatividade de partidos na chefia do executivo, em seu *O Ocaso do Império*: "Naquela época, porém, a convicção generalizada, mesmo nos centros monárquicos, era que a fonte de todo o mal estava na vontade, ou antes, na voluntariedade, que diziam antiliberal e caprichosa, de D. Pedro. O jogo da sua política rotativa continuava a não ser compreendido, nos seus elevados intuitos, pelos dois campos políticos: para estes, essas alternativas de quedas e ascensões constituíam uma fonte constante de decepções, de humilhações, de despeitos, de irritações. Dados os nossos costumes políticos, não podia deixar de ser assim. Surdo, entretanto, a esta grita, o Imperador, durante todo o seu reinado, se manteve fiel a esta política

Tratava-se, portanto, de um parlamentarismo às avessas considerando que o imperador tinha poder para interferir no Conselho de Estado, montar e desmontar gabinetes e, ainda, dissolver o parlamento em razão do seu poder moderador. Se o parlamento brasileiro buscava inspiração no modelo inglês, o que se alcançava com o poder moderador era justamente o efeito oposto.

Diante desse cenário político, o movimento republicano se intensificou. É de 1870 a criação do partido republicano e a publicação do manifesto republicano, que expressou publicamente a necessidade de colocar fim à monarquia e substituí-la por uma República federativa. Logo em seguida, em 1873, foi criado o Partido Republicano Paulista (PRP), composto por diversas figuras que desempenharam ou que desempenhariam papel importante na reconfiguração do Estado brasileiro.[536]

Destaque-se que o movimento republicano não era homogêneo. Havia defensores de um republicanismo mais radical, associado à ideia de revolução e reformas da sociedade. Outra vertente, mais consolidada, seria aquela que buscava maior representação política, direitos e garantias individuais, federalismo e fim do regime escravista, cujos adeptos eram sobretudo profissionais liberais, jornalistas e membros do exército. Mas houve, ainda, um movimento republicano conservador, cuja principal expressão foi o PRP, que embora defendesse a federação, evitou tomar posições claras no tocante à escravidão e apresentava menor interesse em temas das liberdades civis e políticas.[537]

Em uma análise *a posteriori* do movimento republicano no Brasil, o jurista conservador – e um dos principais representantes do pensamento nacionalista autoritário – Oliveira Vianna afirmou que não existia, à época, um verdadeiro sentimento de crença na República, mas sim de descrença na monarquia e nas instituições estabelecidas com base na Constituição imperial. Como exemplo da ausência desse sentimento, Vianna cita o jurista liberal Rui Barbosa: embora no fundo ele fosse um verdadeiro republicano, sua grande defesa foi pela "federação com ou

de rotação, que ele julgava liberal e equitativa. Nos últimos anos do seu governo, ele ainda a praticou — e o Ministério liberal de 7 de junho de 1889 é uma prova disto. Numa situação francamente conservadora, com uma Câmara com poderosa maioria conservadora, depois de dar demissão ao Gabinete de 10 de março, ele chamou ao poder, não outro Gabinete conservador, como seria das praxes do parlamentarismo, mas um Gabinete liberal - o Gabinete Ouro Preto. E com isto, com este simples gesto, derruiu inteiramente a sólida situação do velho partido imperial". VIANA, O. (*O ocaso do Império*. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 88).

[536] Como se sabe, mais tarde o PRP iria se associar ao Partido Republicano Mineiro (PRM), e elegeria quatro presidentes da república: Campos Salles (1898), Rodrigues Alves (1902 e 1918), Washington Luís (1926) e Júlio Prestes (1930).

[537] FAUSTO, *op. cit.,* p. 127.

sem a Coroa".[538] Cita, ainda, o próprio Joaquim Nabuco, que apesar de ter sido um dos maiores defensores da abolição da escravidão e da realização de reformas nacionais no período final do Império, expressava, segundo Vianna, o temor das elites com o regime republicano.[539]

Essa interpretação de Oliveira Vianna sobre a ausência do sentimento republicano corresponde à visão que serviria como fundamento e uma das principais justificativas para a estruturação de um Estado autoritário na primeira metade do século XX. Contudo, havia outros republicanismos no Brasil, mais radicais, como demonstraram a Revolução Pernambucana (1817) e a Confederação do Equador (1824).

Por sua vez, tornaram-se cada vez mais críticas as disputas em torno da questão da mão de obra escravizada no Brasil. A questão da abolição preocupava a elite do país e mobilizava diferentes grupos da sociedade com base em argumentos distintos. Para alguns, a abolição era uma questão de direitos; para outros, era fundamental para a modernização do país:

---

[538] VIANA, *op. cit.,* p. 96.

[539] Nesse sentido, veja-se Oliveira Viana e suas citações a Nabuco: "Essa desconfiança da República era, aliás, justa, era explicável, era natural em todos os espíritos sensatos daquele tempo. A República, com que os teorizadores do Manifesto de 70 anos acenavam como a oitava maravilha do mundo, havia-se conduzido mal, muito mal mesmo, em outras terras bem próximas de nós; aí, a cornucópia dos seus dons não se havia mostrado, como a da Fortuna romana, pródiga em bens, mas, como a da Pandora grega, fecunda em males inumeráveis. O exemplo norte-americano, o exemplo francês (aliás, nem sempre edificante), é possível que nos tivessem seduzido; mas, mais do que tudo isto, a nossa experiência do valor do regime republicano era constituída de impressões nada próprias a um julgamento favorável: as impressões da caudilhagem hispano-americana e, mais especialmente, da caudilhagem platina. Esta havia mesmo causticado os nossos flancos, por várias vezes, com a sua virulência mazorqueira. De quando em quando, éramos forçados a intervir para pôr um ponto final àquele prolongado tumulto de caudilhos sanguinários.

Ora, para os espíritos prudentes e sensatos da nossa elite. República era aquilo. Daí a sua recalcitrância em mesmo perdida a fé no regime da Carta de 1824, abandeirarem-se sob a flâmula arvorada pelo Manifesto de 70. Nabuco exprimia este estado de espírito das nossas elites, quando, na famosa sessão de 11 de junho de 1889, respondendo ao chefe do Gabinete de 7 de junho, fez a sua profissão de fé monarquista. Nesta ele pôs muito das suas convicções políticas, mas muito também do seu sentimento cavalheiresco, colocando-se nobremente ao lado da dinastia que se sacrificara realizando o ideal, de que ele fora o paladino: 'Há uma razão" - disse ele – 'para não ter chegado ainda a hora da República, e é que ainda não temos povo e as oligarquias republicanas em toda a América têm mostrado ser um terrível impedimento à aparição política e social do povo.'

Nabuco temia as 'oligarquias republicanas', de cuja tirania sanguissedenta a América espanhola, do México à Argentina, podia dar o seu testemunho horrorizado. Ele preferia naturalmente uma oligarquia monárquica, tal como a que tínhamos até então, um tanto fechada, mas moralmente seleta e primorosa. Essa oligarquia formada e dirigida por um príncipe 'fraco e bom'1, havia sido, em contraste com as oligarquias republicanas da América espanhola, a fonte de toda a liberdade do Brasil: 'Durante 50 anos' - dizia ele mais tarde no seu Balmaceda, comparando os dois regimes, a República Chilena e o Império Brasileiro – 'a liberdade brasileira é uma teia, de tenuidade invisível, possuindo apenas a resistência e a elasticidade da seda, que a Monarquia, como uma epeira dourada, tirou de si mesma e suspendeu entre a selva amazonense e os campos do Rio Grande.'

Nabuco, neste discurso de 11 de junho - cinco meses apenas antes da queda do Império - declarava que julgava 'benéfica e popular' a Monarquia e que ela estaria segura na sua estabilidade se, abandonando o apoio das baionetas, quisesse introduzir em sua velha estrutura algumas reformas de caráter liberal: 'Mas, a Monarquia, que o orador julga benéfica e popular, não se pode sustentar com baionetas ou fanatismos, e só pode existir por meio de reformas nacionais, como a Abolição. A Federação tem o mesmo caráter; o orador, porém, infelizmente, vê, com surpresa, que o Partido Liberal faz renúncia dela, no momento em que o Imperador a aceita. E concluiu, confessando que tinha convicção de que a Abolição deu força à Monarquia e que a Federação, aceita com a mesma sinceridade, garantirá a sua estabilidade'" (VIANA, *op. cit.*, p. 94-95).

"Gente de condição social e percepções diversas participou das campanhas abolicionistas. Entre várias figuras de elite destacou-se Joaquim Nabuco, importante parlamentar e escritor, oriundo de uma família de políticos e grandes proprietários rurais de Pernambuco, negros e mestiços de origem pobre, como José do Patrocínio, André Rebouças e Luís Gama, foram também figuras centrais do abolicionismo".[540]

De um lado, o movimento abolicionista se acentuou cada vez mais, levando à edição da chamada Lei do Ventre Livre, em 1871, e, finalmente, à abolição da escravidão em 1888. Foi também considerada uma tentativa para salvar a monarquia. De outro lado, formou-se uma dissidência conservadora, com outros projetos econômicos e sociais para o país, de modo que a aprovação da lei áurea não foi bem recebida pelos latifundiários e cafeicultores, criando uma ruptura entre essas elites e o império.

Outro fator decisivo contra a monarquia foi a questão militar. Pelo menos desde antes da guerra do Paraguai já havia entre os militares uma série de críticas contra o governo que variavam desde questões relativas à própria corporação até projetos considerados adequados para o país. Quanto a esse último aspecto, os militares passaram a defender a República e a abolição, sobretudo porque enxergavam o governo imperial como retrógrado, especialmente se comparado a países vizinhos.[541]

Assim, conforme destacado pelo historiador Boris Fausto, houve mudança na dinâmica da relação entre exército e política. O exército substituiu a ideia de lealdade à coroa por uma defesa da nacionalidade brasileira, que se traduziria em nacionalismo e patriotismo.

Além disso, se anteriormente havia militares que exerciam funções públicas como políticos, os oficiais passaram a intervir na política na qualidade de militares, ou seja, seus vínculos hierárquicos eram sobretudo com o exército, ainda que estivessem atuando no governo.

É nesse cenário que foi ganhando espaço a ideia de República entre os militares, com base na doutrina do positivismo, conforme ensinada por Benjamin Constant na escola militar do Rio de Janeiro. Havia entre eles um projeto de modernização do país, porém de viés conservador, uma vez que defendiam o republicanismo associado a um executivo forte e intervencionista, não necessariamente legitimado pelas suas bases sociais, mas sim na ideia de governo baseado na ciência.

[540] FAUSTO, *op. cit.,* p. 122.
[541] *Ibid.*, p. 130.

> No caso brasileiro, o positivismo continha uma fórmula de modernização conservadora, centrada na ação do Estado e na neutralização dos políticos tradicionais, que teve forte ressonância nos meios militares. Nesses meios, sua influência raramente se deu pela aceitação ortodoxa dos princípios. Em geral os oficiais do Exército absorveram os aspectos mais afinados com suas percepções. A ditadura republicana assumiu a forma da defesa de um Executivo forte e intervencionista, capaz de modernizar o país, ou simplesmente da ditadura militar.[542]

Por fim, na década de 1870 também não andava bem a relação entre o império e a igreja, sobretudo em razão das proibições aplicadas a maçons, o que acabou por envolver figuras importantes do governo imperial que também eram membros da maçonaria. Ademais, no campo das relações internacionais, houve o rompimento diplomático com a Inglaterra.[543]

Todos esses fatores, em conjunto, criaram as condições para que o movimento republicano ganhasse força no país e então fosse proclamada a República, em 1889.

É importante reforçar que nesse contexto do final do século XIX, havia, em linhas gerais, dois grandes projetos republicanos: um deles era mais liberal, ao passo que o outro, que foi vencedor, era a República positivista dos militares – que se apresentava como um projeto mais cientificista, escamoteando sua natureza política inexorável.

Sendo vencedor o projeto dos militares, é importante lembrar que a República não foi estabelecida por um movimento representativo das camadas populares, mas sim por meio de um golpe de estado, autoritário, aparentando uma parada militar. Pode ser excessivo dizer que o povo assistiu a transição da monarquia para a República de modo totalmente passivo e acrítico, mas de fato eram bastante limitadas as possibilidades de manifestação e oposição popular.

Não se tratou, portanto, de uma mudança de regime voltada a concretizar as aspirações à liberdade e à democratização da sociedade e tampouco a garantir a ampliação da cidadania no país.

A Constituição de 1891, tendo como um de seus principais artífices o jurista Rui Barbosa, garantiu uma República federativa, com regime presidencialista e unicidade de jurisdição. Entretanto, embora o texto constitucional de 1891 apresentasse feições liberais, o

[542] *Ibid.,* p. 130-131.
[543] *Ibid*., p. 128.

projeto político implementado resultou na configuração de um regime no qual o executivo federal e seus estados aliados tinham poderes ilimitados, "extravasando suas competências institucionais e sem encontrar limites nos outros poderes do Estado", e que violava direitos fundamentais. Como diria o próprio jurista Rui Barbosa alguns anos mais tarde: constituiu-se, afinal, uma democracia esfarrapada.

No campo das ideias jurídicas, o período de transição da monarquia para a República também seria um período de grandes contradições.

A vertente do pensamento militar repudiava o bacharelismo. Entendia que a figura do bacharel, que até então dominara o cenário político-institucional, defendia um constitucionalismo meramente teórico (e retórico), desconectado da realidade nacional e das questões práticas relativas às mazelas do país.

Nesse sentido, afirma Venâncio Filho que: "o movimento republicano, sobretudo na sua feição militar, foi um movimento antibacharelista, pretendendo os militares que se substituísse o sofisma, a chicana e os artifícios da atuação do bacharel pela firmeza e retidão do militar".[544]

Citando *O Ocaso do Império*, de Oliveira Vianna, Venâncio Filho enfatizou a mentalidade contraditória dos militares. Apesar de repudiarem o bacharelismo, eles paradoxalmente mimetizavam a figura do bacharel como forma de pertencer ao mundo da política civil.[545]

De fato, o modelo do bacharel em direito era tão prestigioso e, desde o início da construção do Estado-nação brasileiro tão intrinsecamente ligado ao poder político, que, conforme o relato de Venâncio, personalidades oriundas de outras escolas como engenharia e medicina – foi o caso do Visconde do Rio Branco – acabaram por adotar esse perfil das escolas de Olinda e de São Paulo.[546]

Por outro lado, o período entre 1870 e o início da República foi também reconhecido como "a ilustração brasileira", época em que circularam propostas de revisão da ideia de universidade que impactariam o direito e as formas de sua produção e conhecimento. Partindo dos princípios do liberalismo clássico e também do liberalismo cientificista, buscava-se, em linhas gerais, uma reforma em prol do ensino livre.

A premissa defendida pelos adeptos do ensino livre era a de que faltava ao país um sistema nacional de educação que se valesse não apenas do ensino oficial, considerado precário,

[544] VENANCIO FILHO, A. *Notas republicanas*. São Paulo: Perspectiva, 2012. p. 135.
[545] *Ibid.*, p. 135-136.
[546] *Ibid.*, p. 135.

mas que se preocupasse em afastar os entraves à criação de novas escolas, cursos e faculdades, o que elevaria a qualidade do ensino no país. Em relação ao ensino do direito, Venâncio traz registros de que eram frequentes as queixas contra a qualidade do ensino nas duas escolas do Império então existentes.

É também interessante notar que "o esforço ilustrado, para elevar o país ao nível do século, deveria ser feito pela constituição de uma elite verdadeiramente ilustre e era exatamente o ensino superior que teria a função de formas estas guias, estes 'ilustrados' a quem cabe acelerar a marcha histórica do país".[547]

O objetivo da reforma do ensino livre, que seria fortemente defendida pelo jurista Carlos Leôncio da Silva Carvalho ao longo da década de 1870 e também na seguinte era, portanto, a formação de uma elite ilustrada capaz de levar adiante o projeto de modernização do país com base em um programa de ideias liberais.[548] Vale lembrar que Carlos Leôncio da Silva Carvalho formou-se na Faculdade de Direito de São Paulo, onde também foi professor e diretor, tendo ainda ocupado pasta do Império e sido deputado geral por São Paulo.[549]

Adotada em 1879 e permanecendo nos debates sobre educação no país até 1915, a reforma foi posteriormente criticada por diversos professores, entre eles o jurista Pedro Lessa, também professor da Faculdade de São Paulo, que registrou na memória histórica da faculdade em 1888 que a frequência livre, entre outras medidas relativas às rotinas e exigências do curso, seria a responsável pelo declínio dos estudos jurídicos.[550]

Esse projeto do ensino livre demonstra, ainda, que estava em jogo a discussão de um tema mais amplo, qual seja, a abstenção do Estado *versus* o intervencionismo estatal, que inclusive ocorria em outras partes do mundo nas quais era possível observar diferentes sentidos e gradações quanto à presença do Estado em relação ao ensino e ao modo de produção do conhecimento. Com base nessas discussões sobre reforma do ensino e, ainda, com a instalação da República, seriam criadas, a partir de 1891, novas escolas de direito – as faculdades livres de direito.[551]

---

[547] *Ibid*., p. 77.
[548] As ideias do programa liberal de Leoncio de Carvalho encontram-se enumeradas na obra de VENANCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 80.
[549] Disponível em: https://direito.usp.br/diretor/e5c3e25cfa38-carlos-leoncio-da-silva-carvalho. Acesso em: ago. 2024.
[550] VENANCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 87-90.
[551] "A reforma atingiu diretamente as faculdades de direito a partir da Proclamação da República, anota-se o ano de criação das mesmas, como em 1891, a Faculdade Livre e de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro. Contudo, foi só em 1891, após a Reforma de Benjamin Constant, que a iniciativa teve êxito. 'Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro' foi criada em 31 de maio de 1891. A Faculdade Livre de Direito da Bahia surgiria antes,

Como síntese desse movimento em diversos países, Venâncio Filho destaca o surgimento de um consenso em torno de três elementos fundamentais. São eles: liberdade de investigação, liberdade de ensino na universidade e liberdade de expressão e ação fora das escolas.[552]

No contexto do início dos debates sobre a reformulação do ensino do Brasil, que trouxe à tona inúmeras críticas às duas escolas de direito então existentes e ao modo de produção, ensino e circulação do conhecimento jurídico, surgiu o movimento da Escola do Recife.

Esse movimento abarcou diferentes áreas do conhecimento, como filosofia e literatura, e buscava ampliar a cultura do país para além das teorias que circulavam a partir de Portugal e França e assim aproximar o país de grandes correntes do pensamento moderno.[553]

No campo do direito, esse movimento de renovação concentrou-se na Faculdade do Recife (que havia sido transferida de Olinda desde 1854). Isso porque na Escola de Direito do Largo São Francisco havia se consolidado uma outra dinâmica: predominava um pensamento político liberal que convivia com a ordem monárquico-escravista e que estava associado à circulação de seus professores em postos e funções políticas no governo do Império, sendo um ambiente talvez menos propício a transformações do pensamento social dessa natureza. Nessa faculdade a disputa ocorria sobretudo em torno da ação política e da inserção de seus professores nas instituições com poder decisório.

Já a Escola do Recife, que havia passado por reformas laicas e republicanas, sendo marcada pelo positivismo e pelo racionalismo científico, acabou por assumir, segundo Rago e Vieira, um lugar de produção e difusão do pensamento social no qual se estabeleceu uma disputa de natureza "científico-epistemológica". Nesse contexto, as disputas ocorriam em torno das teorias que iriam orientar as discussões sobre o ordenamento jurídico adequado à modernização e ao progresso da sociedade.[554]

---

pois foi criada em 15 de abril de 1891, inclusive em 17 de março foi feita reunião de instalação da Congregação da Faculdade. O jurista Carlos Veloso pontua que o surgimento dos cursos jurídicos é resultante da República, como pontua: 'E que a Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais, filha da República, não é a primeira, mas a terceira. A primeira foi a da Bahia e a segunda a do Rio de Janeiro, criadas em 1891. Seguiram-se a de Porto Alegre, de 1900, a de Belém do Pará, de 1901, a do Ceará, de 1903, a de Manaus, de 1909, a Teixeira de Freitas, em Niterói, a de Pelotas, no Rio Grande do Sul e a do Paraná, em 1912'". ROCHA, J. Faculdade Livre de Direito da Bahia, Constituinte 1890 e a Primeira República: contribuições da teoria política clássica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, v. 43, n. 11. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/RDU/article/view/51908. Acesso em: ago. 2024.

[552] VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 83.

[553] *Ibid*., p. 95.

[554] RAGO, M. A. de P.; VIEIRA, R. Escola de Recife, p. s/n. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br. Acesso em: ago. 2024.

Eis a análise de Venâncio sobre a participação da Faculdade de Direito de Recife nesse movimento de renovação do pensamento jurídico e social:

> O movimento da Escola do Recife representava, contudo, e talvez pela primeira vez, a realização daquela grande tarefa a que se tinham proposto as faculdades de direito, de representarem grandes centros de estudo das ciências sociais filosóficas no Brasil, mas da qual, geralmente, se vinham omitindo ou escapando**,** pois trazia o movimento no seu bojo um problema de transformação de ideias no campo da filosofia, no campo do pensamento científico e no campo da crítica literária.[555]

As ideias que circularam nesses debates da Escola do Recife abriram caminhos para a renovação dos velhos esquemas mentais do universo político-acadêmico e trouxeram novas abordagens para compreender a sociedade e os problemas do Brasil. Além disso, com base na ideia de miscigenação, iriam servir de base para a formação de uma nova identidade nacional,[556]

Dentre os intelectuais e juristas que emergiram nesse contexto, destacam-se Sílvio Romero e Tobias Barreto, mas diversos outros nomes foram importantes para a Escola de Recife.[557] De modo geral,

> abolicionistas e republicanos, esses literatos e pensadores eram homens que tinham em comum a origem social numa classe média urbana ascendente, distanciada do mundo agrário escravista e marginalizada com relação à política imperial. Capazes de se distanciar criticamente da ordem escravista monárquica, puderam defender a laicização da sociedade brasileira e combater o ideário romântico que, ao final do século XIX, fornecia as referências para a formação da identidade nacional.[558]

---

[555] VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 96.

[556] ARAÚJO, E. B. F. de; BARBOSA, A. K. da S. Geração de 1870 e direito no Brasil. “Já a Escola do Recife se tornaria produtora e difusora de um pensamento social calcado em concepções teóricas que mesclavam o positivismo com o evolucionismo determinista do darwinismo social e que tinha nas questões da raça e da miscigenação o foco de suas formulações doutrinárias. A Escola do Recife, sem dúvida, teria papel de destaque na constituição de interpretações sobre o Brasil que ampararam a visão de mundo das elites dirigentes e deram suporte teórico aos projetos de construção de uma "nação civilizada" nos trópicos desenvolvidos entre o final do século XIX e início do século XX”. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br. Acesso em: ago. 2024.

[557] *V.* ARAÚJO, Laíse Helena Barbosa. Bacharelismo e retórica na construção do Estado Brasileiro. *In: Mnemosine Revista*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan/jun, 2010. RODRIGUES, B. O.; Nunes, T. G. *As origens das escolas de direito de Recife e São Paulo: a produção dos discursos jurídicos na primeira metade do século XIX. In*: PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs ISSN 1984-4352 Macapá, v. 13, n. 4, p. 153-163, jul./dez. 2020.

[558] RAGO; VIEIRA, *op. cit.*, p. s/n

No caso de Tobias Barreto e Silvio Romero, ambos foram intelectuais de perfil mais independente e com trajetórias que desafiaram os padrões da academia da época. Mesmo expressando duras críticas ao *status quo* vigente, ambos conseguiram inserir-se no ambiente intelectual e acadêmico daquele período, mas não sem grandes desafios e dificuldades.

Tobias Barreto (1839-1889) formou-se pela Faculdade de Direito de Recife, onde foi professor de 1881 a 1889. Seu concurso de ingresso, em 1882, é reconhecido como um dos pontos altos desse movimento da Escola de Recife. Ele era um grande adepto e divulgador dos princípios filosóficos presentes no novo pensamento científico europeu.[559]

O trecho narrado por Graça Aranha sobre o concurso de Tobias Barreto e citado por Venancio dão a dimensão do significado da atuação desses juristas, bem como dos enfrentamentos e desafios pelos quais ambos os intelectuais passaram no meio acadêmico e, ainda, de como eles foram recebidos como símbolo de um novo tipo de pensamento pelos jovens do meio jurídico:

> O concurso abriu-se como um clarão para os nossos espíritos. A eletricidade da esperança nos inflamava. Esperávamos inconscientes a coisa nova e redentora. (...) Imediatamente Tobias Barreto se tornou o nosso favorito. Para estimular esta predileção, havia o apoio dos estudantes baianos ao candidato Freitas, baiano e cunhado do lente Seabra. Tobias, mulato, desengonçado, entrava sob o delírio das ovações. Era para ele toda a admiração da assistência, mesmo a da emperrada Congregação. O mulato feio, desgracioso, transformava-se na arguição e nos debates do concurso. Os seus olhos flamejavam, da sua boca escancarada, roxa, móvel, saía uma voz maravilhosa, de múltiplos timbres, a sua gesticulação transbordante, porém sempre expressiva e completando o pensamento. O que ele dizia era novo, profundo, sugestivo. Abria uma nova época na inteligência brasileira e nós recolhíamos a nova semente, sem saber como ela frutificaria em nossos espíritos, mas seguros de que por ela nos transformávamos. Estes debates incomparáveis eram pontuados pelas contínuas ovações que fazíamos ao grande revelador. Nada continha nosso entusiasmo. A Congregação, humilhada em seu espírito reacionário, curvava-se ao ardor da mocidade impetuosa. Prosseguíamos impávidos, certos de que, conduzidos por Tobias Barreto, estávamos emancipando a mentalidade brasileira, afundada na teologia, no direito natural, em todos os abismos do conservantismo. Para mim era tudo isto delírio. Era a alucinação de um estado

[559] VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 102. *V.* também biografia ABL. Disponível em: https://www.academia.org.br/academicos/tobias-barreto. Acesso em: ago. 2024.

> inverossímil que eu desejava, adivinhava, mas cuja realização me parecia sobrenatural. (...) A lição de Tobias Barreto foi a de pensar desassombradamente, a de pensar com audácia, a de pensar por si mesmo, emancipado das autoridades e dos cânones. A sua principal ação foi destrutiva. Naturalmente. No Brasil há sempre muito o que destruir. Mas, ao mesmo tempo em que a sua crítica destruía, novas perspectivas surgiam para a cultura, novas bases para a inteligência se formavam. Para se avaliar o que foi a ação de Tobias Barreto, basta atender o que eram os estudos de direito antes dele e depois dele. Saíamos da disciplina de Brás Florentino, de Ribas, de Justino, para a lição de tantos mestres emancipados.[560]

O jurista Hermes Lima, ao fazer a biografia de Tobias Barreto, destacou que além da ruptura que proporcionou no campo das ideias, ele também afirmou sua forma de apresentar-se como professor e jurista:

> Juntamente com a mensagem espiritual inaugurara um novo estilo de professor. Rompe com a indumentária clássica do lente, sobrecasaca ou fraque preto e chapéu coco, para usar fraque cor de cinza, calça branca e chapéu de palha. Não ligava, aliás, muita importância à apresentação de sua pessoa. À primeira vista, dada a fama que tinha, não impressionava bem. A imaginação talhava um tipo e a realidade oferecia outro bem diverso. Afonso Dionísio Gama confessa que teve uma "decepção tremenda" ao conhecê-lo, em 1876: “Vi diante de mim um homem de cor, feio a valer, algo alquebrado, com os cabelos desgrenhados, dentes pouco cuidados, vestindo uma calça amarfanhada, com colete velho, paletó de alpaca preta, camisa desbotada, gravata de retrós escura, botinas de elástico bem maltratadas. A decepção não tardou, porém, que se seguisse uma impressão de encanto. Tobias fazia parte de uma banca examinadora. Ao chegar a sua vez de arguir, dissertou sobre o ponto. A sala estava repleta e não era, certamente, para ouvir exames de alunos: não mais me lembrei de seu relaxamento... saí maravilhado da sala... O comum era a "ilustrada cadeira" miando num tom de cantochão comentários fastidiosos. Ele aparecera cintilante, em aulas cheias de poesias, de anedotas, de cousas profundas ou que pareciam ser, uma exposição clara, com forte poder de raciocínio. As vezes falava pouco tempo. Outras vezes invadia a hora dos colegas, falando o tempo que quisesse, sem ninguém se mover dos bancos. Prendeu uma geração inteira à magia de sua palavra. Comunicou-lhe a magia da independência, do

[560] VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 100.

> interesse pela cultura. Transmitiu aos mais capazes confiança na inteligência, certeza de que poderiam abrir caminho, fazer carreira, vencer dificuldades pelo estudo e pelo merecimento. Do alto de sua cátedra falou e foi escutado. Sua voz tinha som próprio, inconfundível. Ensinou Direito, orgulho, agressividade e, ao mesmo tempo, fé na Ciência e na Razão.[561]

Na dimensão jurídico-filosófica, Tobias Barreto teve diversos embates com outros professores, como José Higino Duarte Pereira, catedrático de direito administrativo da Faculdade do Recife, desde 1884.[562]

Também se dedicou a entender a própria dinâmica da produção e ensino do direito. Para ele, o direito era produto da cultura humana. Com isso, as faculdades também poderiam ser consideradas parte ativa da formação e produção do direito. Ainda que, no seu modo de ver, as faculdades não fizessem ciência em razão do "obscurantismo" ainda existente, ele defendia a ideia de que as faculdades eram "órgãos pensantes" e de que existia um "capital jurídico" ali produzido que poderia contribuir – por meio, por exemplo, de pareceres e consultas a serem elaborados por solicitação de tribunais – para a resolução de grandes problemas relacionados à vida social.[563]

Silvio Romero também se formou na Escola de Direito de Recife. No início de sua carreira, foi promotor e deputado pelo Estado de Sergipe. Diante de sua vocação para a área acadêmica, realizou concurso para Filosofia no Colégio das Artes de Recife, mas esse concurso foi anulado. Em seguida, defendeu sua tese de doutorado na Escola de Direito do Recife, que se tornou outro episódio marcante daquele movimento em razão das ideias apresentadas e de seu embate com a congregação daquela faculdade para defendê-las. Segundo o relato de Sílvio Rabelo, ao tratar da trajetória de Romero, destaca seu espírito crítico desde sua formação:

> a Faculdade de Direito não ocupou um lugar ameno na memória de Sílvio Romero. Nas raras vezes em que recordou o tempo acadêmico, a Faculdade, com seus professores e os seus estudantes, mereceu dele referências desdenhosas e, às vezes, um tanto cáusticas. Ainda aluno do quinto ano do curso, tratou-a como modelo de rotina: "A Faculdade de Direito do Recife tem o privilégio do estacionamento. Há cinquenta anos agita-se o mundo científico por fora e ainda ali não se ouviram os ruídos de tantas

[561] Hermes Lima *apud* VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 105
[562] VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 102.
[563] *Ibid*., p. 106.

> pugnas. Há cinquenta anos a sua Congregação, togada, vai recebendo, como religiosa herança, o mesmo punhado de principais virtudes das mesmas "fórmulas programáticas". Quem intentasse escrever a história daquele instituto de ciência, achar-se-ia, de pronto, diante do fato anômalo de um corpo docente, que repete as mesmas noções, repisa as mesmas ideias, declama as mesmas decrepitudes e, ao todo, ordena as mesmas dissertações no vasto período de meio século.[564]

Vale registrar que Romero apresentava a mesma percepção em relação às investigações filosóficas daquele período:

> Pode-se afirmar, em virtude da indagação histórica, que a Filosofia, nos três primeiros séculos de nossa existência, nos foi totalmente estranha.
> As dissensões e lutas dos pensadores desses tempos não mandaram um eco só até cá. Os trabalhos de Bacon, Descartes, Gassendi, Leibniz, Espinosa, Malebranche, Berkeley, Locke, Hume, Condillac, Wolff e Kant foram, em sua época, como inexistentes para nós! O fato é de uma explicação mui clara: o abandono da Colônia e, ainda mais, o atraso da Metrópole, para a qual aqueles nomes passaram desapercebidos, fornecem a razão do fenômeno.
> Nos três séculos que nos precederam nem um só livro, dedicado às investigações filosóficas, saiu da pena de um brasileiro. É mister avançar até ao século presente [XIX] para deparar com algum produto desta ordem e, neste mesmo, é preciso chegar até aos anos posteriores àquele que marca-lhe o meado para que a coisa seja uma pequena realidade.[565]

Posteriormente, além de ocupar a função de juiz municipal, Silvio Romero foi professor no Colégio Pedro II e fez parte também do corpo docente da Faculdade Livre de Direito e da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, instituições nas quais pôde dedicar-se tanto à filosofia quanto ao direito.[566] Assim como Tobias Barreto, Silvio Romero também tinha a preocupação de propor novas vertentes de pensamento que contribuíssem para a construção de uma identidade nacional.

---

[564] Silvio Rabelo apud VENÂNCIO FILHO (2011), *op. cit.*, p. 97.
[565] ROMERO, S. *Obra filosófica*. Intr. e sel. Luís Washington Vita. Rio de Janeiro: José Olímpio/São Paulo: Edusp, s/d. p. 7.
[566] Informação disponível em: https://www.academia.org.br/academicos/silvio-romero/biografia. Acesso em ago. 2024.

A Escola do Recife criou, nas palavras de Hermes Lima, um novo "clima intelectual", tendo inspirado diversos juristas e exercido influências em outras faculdades que começaram a ser implantadas a partir do final do século XIX. Clóvis Bevilacqua, responsável pela elaboração do Código Civil de 1916, é mais um exemplo do pensamento jurídico da Escola de Recife.[567] Assim, é fundamental considerar esse movimento em razão dos horizontes abertos tanto para "se pensar o pensamento" como para a ampliação das possibilidades de ação dos juristas.[568]

Nesse contexto do primado da ciência e de uma certa abertura para repensar o conhecimento e suas formas de produção, sobressaiu-se o jurista Rui Barbosa, que se tornou o grande estadista da República. Como mencionado anteriormente, ele foi um dos principais responsáveis pela construção do arcabouço jurídico-institucional do novo regime republicano que se instalara no país, inclusive a elaboração da Constituição de 1891, que além da nova forma de governo, inaugurou a descentralização federativa e a concentração da função jurisdicional no poder judiciário.

Em suas atividades políticas e jurídicas, Rui Barbosa dedicou-se a uma infinidade de temas, não podendo ser associado a apenas uma área específica do direito. Logicamente, são fundamentais suas contribuições acerca de temas identificados com o direito público, notadamente questões relativas ao direito constitucional e aos direitos fundamentais. Mas foram inúmeras as suas incursões em temas considerados como pertencentes ao "direito

[567] Graça Aranha, fazendo referência a Tobias Barreto, relata que: "O Código Civil Brasileiro, construção de Clóvis Beviláqua, se filia à inspiração de Tobias. A crítica se renova por ele. Sílvio Romero, Araripe e o próprio José Veríssimo são seus discípulos. A nossa mesquinha filosofia, o que tem de mais inteligente vem da libertação do grande mestre do pensamento livre. Ainda hoje se pode dizer, como se disse de Kant, que voltar a Tobias é progredir. As grandes alavancas com que combateu a velha mentalidade brasileira foram o transformismo, o monismo, o determinismo: das estas forças, por maiores que sejam as modificações das inters. (Graça Aranha *apud* VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit*., p. 100). Por sua vez, Levi Carneiro assim descreve Clovis Bevilacqua: "Clovis Bevilaqua, discípulo do turbulento e agressivo Tobias Barreto, foi, em certo sentido, especialmente no carteio do nosso Direito Civil, um desses agitadores espirituais, de aparência enganadora e de atuação profunda e extensa. Ao contrário do Mestre, sempre soube ser primorosamente cortês, respeitoso, quase tímido, desinteressado do proselitismo, sóbrio de atitudes e de gestos. Raros brasileiros darão impressão de tanta serenidade, de tanta placidez. Tinha a aparência de um homem antiquado - de fraque, ou casaco preto, chapéu coco, também preto, guarda-chuva, vastos e longos bigodes caídos sobre a boca. Ao tempo em que adotara esses hábitos, seria um homem vulgar, que passaria despercebido na rua. No entanto, aquele homem tinha ideias bem diferentes da generalidade dos seus contemporâneos. Ao contrário da generalidade de seus contemporâneos — tinha ideias... Tinha uma orientação filosófica bem assentada. Tinha o desapreço das velhas superstições, o desdém dos cânones — que dominavam nosso Direito Privado. Sem ódio, sem irritação, sem rumor, começo, na cátedra do Recife, e prossegue nos livros que publica, uma obra formidável de renovação dos estudos do Direito Civil. Moderado, prudente, zeloso das boas tradições - nada o detém, contudo, ante as teorias ou os preceitos que considera obsoletos, errôneos ou injustos". (Levi Carneiro, Clovis Bevilaqua, Inovador, *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, 1946. p. 101-103). Por fim, ainda sobre a relação entre Clóvis Bevilacqua e a Escola de Recife, ver o interessantíssimo artigo de Judith Martins-Costa, Clóvis Bevilaqua e a Escola do Recife, *IDB,* v. 2, n. 8, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08349_08368.pdf. Acesso em: ago. 2924.

[568] *V*. CHACON, V. *Formação das ciências sociais no Brasil: da Escola do Recife ao Código Civil.* São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

administrativo", inclusive no que tange à defesa da legalidade. Ele seria responsável por iniciativas na organização administrativa do Estado como, por exemplo, a proposta de criação do Tribunal de Contas da União, em 1890.[569]

É interessante notar que em sua longa trajetória como advogado, político, jornalista, orador, Rui Barbosa não exerceu atividades contínuas de docência nas faculdades de direito criadas durante o império, nas quais havia estudado, e tampouco nas escolas de direito criadas a partir do início da República. Suas ideias e propostas circularam – assim como se observou em Visconde do Uruguai, Tavares Bastos e Pimenta Bueno – em razão de suas atividades jurídico-políticas exercidas em funções na burocracia estatal, no parlamento ou como advogado, assim como em sua produção bibliográfica.

Os administrativistas do início da República, seus compêndios e modo de pensar o direito administrativo

As mudanças que ocorreram na transição do Império para a República, assim como nas primeiras décadas desse novo regime – tanto na dimensão jurídico-institucional quanto em relação aos quadros mentais – são importantes para compreendermos as transformações no horizonte de possibilidades para a ação dos juristas na sociedade brasileira daquele período.

Foi também um momento em que se observam algumas alterações nos contornos do direito administrativo, cuja construção teve início durante o Império, e que influenciaram a conformação da identidade inicial desse "ramo" do direito no Brasil.

---

[569] Segundo o relato de João Mangabeira, "Somente Rui, havendo contribuído para a Proclamação da República, e de forma tal, que Ouro Preto, no manifesto de Tenerife, lhe atribuiu a responsabilidade principal na derrocada do trono, continuou, ao largo de trinta e quatro anos, a ter uma parte ativa, contínua, militante, inigualada na vida do regime político saído de suas mãos titânicas, e do qual fora ministro apenas quatorze vezes.
Os outros trinta e três anos, ele os passa na linha de fogo, no Parlamento, na imprensa, no livro, nos comícios, nos tribunais, instruindo, dirigindo, divergindo, mas sempre propagando, pregando, apostolando. Somente ele, além da ação nacional, teve, em Haia, a internacional, e, em Buenos Aires, a universal. Nem é possível escrever, em nenhum trecho desses decênios, a história da República, sem que a cada passo se encontre o historiador com o vulto formidável, que senhoreia com a sua grandeza a planície republicana. A história da República, ao longo desse tempo, é a sua própria história: as lutas travam-se contra ele ou derredor dele.
A qualquer dos nossos grandes homens da República se poderá chamar *um estadista da República.* Ele é *o estadista da República*. E só na República atingiu Rui ao seu apogeu, como orador, como escritor, como jurista, como filólogo, como homem de estado (MANGABEIRA, J. *Rui; o estadista da República*. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 35). Análise similar se encontra em Venancio Filho: "Seria difícil tentar em breves trechos analisar a atuação de Rui Barbosa como bacharel da República, pois há na sua extensa vida pública em relação à organização constitucional do país os dois grandes momentos, a elaboração da Constituição de 1891 e a batalha perante o Supremo Tribunal Federal pela garantia do *habeas corpus*. No primeiro aspecto, Rui Barbosa se torna a figura destacada na elaboração do anteprojeto e poder-se-ia quase mesmo dizer o principal autor. Forrado das melhores fontes bibliográficas do direito constitucional norte-americano, forneceu, ao estatuto legal que organizara a nova nação republicana, as características do presidencialismo e do federalismo" VENÂNCIO FILHO (2012), *op. cit.,* p. 136.

As mudanças nesse direito administrativo ainda incipiente não ocorreram, contudo, no sentido do novo direito público que se produzia na França, no movimento encabeçado por Duguit e Hauriou, e tampouco no sentido das inovações jurídico-filosóficas da Escola do Recife, os quais foram importantes tentativas de superação de velhos esquemas e atitudes mentais no ambiente intelectual brasileiro.

Como se sabe, a instalação do regime republicano nos moldes do modelo norte-americano (presidencialismo, federalismo e jurisdição una) exigiu, no plano da prática institucional, a reforma das estruturas administrativas até então existentes: por um lado, houve a supressão de antigas estruturas relativas a instituições monárquicas, como o conselho de estado e, consequentemente, da jurisdição administrativa; por outro, houve a criação de novas estruturas de apoio à administração do novo regime, como foi o caso do tribunal de contas da união.

Com a supressão da justiça administrativa, o Brasil se afastou do modelo de Estado francês, no qual a administração dispõe de uma justiça especial, que não se confunde com o poder judiciário, e que funciona com base em regras também especiais.[570] Entretanto, não houve um reflexo à altura na produção teórica do direito administrativo nacional.[571]

As obras do período sobre o tema voltaram-se mais a afirmar o direito administrativo como "ramo" do direito e a sistematizar os princípios e as normas em torno da estrutura e da ação da administração pública, buscando afastá-lo do campo da "política", da teoria do Estado e do direito constitucional.[572]

Desse período, destacamos os seguintes administrativistas e suas obras gerais sobre o direito administrativo:

- Augusto Olímpio Viveiros de Castro, foi professor, desde 1907, de Direito Civil, de Direito Administrativo e de Direito Internacional na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro; autor de *Tratado de ciência da administração e direito administrativo* (1906);

[570] SUNDFELD, *op. cit.,* p. 50.
[571] MENEZES DE ALMEIDA, F. D. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil.* São Paulo: Quartier Latin, 2015; ARAÙJO, N. de. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.* Disponível em: https://revistas.usp.br/frdsuspsp/article/viewq/67460. Acesso em: ago. 2024.
[572] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.,* p. 227-228.

- Alcides Cruz, participou da fundação da Faculdade de Direito de Porto Alegre, em 1900, ministrando as disciplinas de direito administrativo e de Filosofia do Direito; autor de *Noções de Direito Administrativo: exposição sumária e abreviada* (1910);
- Carlos Porto Carreiro, foi professor, desde 1913, de direito administrativo, Economia Política e Finanças da Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro; autor de *Lições de Direito Administrativo* (1918);
- Manuel Porfírio de Oliveira Santos, foi professor catedrático de direito administrativo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro que, em 1919, tornou-se a Faculdade de Filosofia e Letras, extinta em 1921; autor de *Direito Administrativo e Ciência da Administração* (1919);
- Aarão Reis, foi professor, desde 1880, de Economia Política, Finanças, Estatística, Direito Constitucional e Direito Administrativo na Escola Politécnica; autor de obra *Direito administrativo brasileiro* (1923);
- José Joaquim Cardoso de Melo Neto, foi aprovado 1917 como professor substituto de Economia Política, Ciência das Finanças e Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo e, em 1920, tornou-se professor catedrático de Economia Política e Ciência das Finanças; autor de *Preleções de Direito Administrativo*.[573]

Esses administrativistas, todos eles professores de direito administrativo, certamente não representam a totalidade dos juristas que lecionaram a matéria ou produziram obras e artigos sobre temas do direito administrativo no Brasil entre 1870 e 1930.

Não obstante, esses administrativistas são considerados os mais representativos do período por terem produzido compêndios e obras gerais que se tornaram referência para uso nas faculdades e para orientar burocratas sobre a matéria naquele período em que o país passava por uma importante transição institucional.

Com as sucessivas reformas porque passou o ensino jurídico a partir do início da República, houve a ampliação do número de cursos jurídicos para a formação de bacharéis no país, bem como a criação de novos cursos nos quais eram oferecidas duas novas cadeiras abarcando direito administrativo: as matérias eram "noções de economia política e direito

[573] A obra não apresenta data de publicação. Seguindo as citações feitas aos demais administrativistas pelo autor, percebe-se que a obra mais recente é a de Viveiros de Castro, escrita em 1906. Edmir Netto Araújo (ARAÚJO, *op. cit.*, p. 165) aponta a data de publicação da obra como sendo 1923.

administrativo" e "explicação sucinta do direito constitucional e administrativo".[574] Diante disso, é consequência lógica que tenha havido a ampliação de vagas para professores da matéria e a necessidade de oferecer aos alunos compêndios que servissem como apoio para as aulas.

Mesmo que o curso jurídico tenha sido restabelecido nos moldes tradicionais após a revogação das normas que mantiveram esse formato dos cursos no período de 1891 a 1895, o ensino da matéria manteve-se intacto havendo em relação à cadeira de direito administrativo apenas alterações quanto ao ano em que esta seria oferecida durante o curso.[575]

Nesse contexto, os juristas administrativistas e suas obras apontadas acima são bastante emblemáticas do período e mostram o sentido que o direito administrativo adquiriu para essas primeiras gerações de administrativistas, com base em certas disputas de ideias e formas de expressá-las.

A função de preencher o "vazio" doutrinário deixado pelo fim do regime monárquico e pela ausência de compêndios atualizados consagrados ao direito administrativo e oferecer aos alunos um guia para as aulas sobre a matéria é uma explicação recorrente entre os administrativistas do período.

Essa é uma das justificativas apresentadas por Alcides Cruz para a elaboração de seu *Noções de direito administrativo*, de 1910|:

> Incumbido de reger a cadeira de Ciência da Administração e Direito Administrativo na Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre, há sete anos, quando nem sequer era lente substituto da respectiva secção, desde logo me capacitei da impossibilidade de preencher satisfatoriamente a difícil missão, porque na literatura jurídica do país, jamais esse ramo do Direito, atravessou tão assinalada crise como nos últimos tempos, por efeito da extinção do regime monárquico. Não havendo um compendio por onde guiar-me, e ao mesmo tempo por onde se guiarem os meus alunos, arrostei enormes dificuldades e perdi tempo irrecuperável, em procurar adaptar á teoria das nossas instituições governamentais vários princípios correntes na doutrina alienígena, e deduzir algumas regras jurídicas das várias disposições esparsas na desordenada legislação pátria, e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas, para desse modo metodizar o que fosse possível, á guisa de uma modesta exposição elementar. E só mesmo pela muita consideração devida aos sábios diretores daquele instituto de ensino, primeiro o meu saudosíssimo mestre e amigo, o desembargador

[574] TÁCITO, *op. cit.,* p. 505-506.
[575] *Id. Ibid.*

> Carlos Thompson Flores, e depois o atual, o desembargador Manuel André da Rocha, não segui um exemplo, que afinal de contas não podia causar surpresa - a renúncia do cargo ou o abandono da cátedra (...) Não é que, de todo faltassem obras do gênero. No antigo regime o direito administrativo teve cultores ilustres, o que permitiu a publicação de obras outrora muito vulgarizadas, discretamente citadas e manuseadas com frequência, devendo ter sido assas proveitosas à geração passada. Hoje, porém, que a mais nova delas conta idade passante de quarenta anos, perderam todo o alcance quer teórico quer prático. Ultimamente, com o aparecimento do Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo, do eminente diretor do Tribunal de Contas, o sr. dr. Augusto Olímpio Viveiros de Castro, à primeira vista poderia considerar-se removida a dificuldade; todavia o vazio existente nesse particular da nossa literatura jurídica da atualidade, não foi ocupado senão muito parcialmente. Àquela obra, escrita por quem ainda não tinha exercido o magistério, falta o indispensável cunho didático, e portanto não convém a estudantes, a não ser como obra de consulta. Também, tirante três ou quatro capítulos, o resto ou pertence a ciência da administração ou ao direito constitucional; isto mesmo é o que ressalta da bibliografia aposta ao livro, a qual acusa lamentável pobreza de fontes, bastando ponderar que quando em França já eram clássicos os profundos estudos de Hauriou e Berthélemy, os dois eminentes jurisconsultos a quem a França deve a renovação do estudo do direito administrativo, nela não constam tais nomes, ao passo que a enumeração de constitucionalistas é copiosa. Destina-se o presente ensaio tão somente à juventude que frequenta as faculdades de ensino jurídico, e se, a ela servir, de pouco que seja, terei justificado o orgulho que acaso possa ostentar; porque o ser útil a mocidade estudiosa é a maior satisfação a que pôde aspirar um obscuro expositor.[576]

É importante observar que nessa justificativa de Alcides Cruz há uma proposta clara de definição dos limites do direito administrativo como um "ramo" do direito: ele não se confunde com ciência da administração e tampouco com direito constitucional. Para ele, o direito constitucional e o administrativo relacionam-se de modo próximo, mas cabe ao direito administrativo regular a atuação cotidiana e concreta do Estado como, por exemplo, em sua relação específica com o particular (o "administrado"). Nesse sentido:

[576] CRUZ, A. Obra completa disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/661. Acesso em: ago. 2014. p. V-VI.

> O direito constitucional e o administrativo tocam-se em muitos pontos, sobretudo porque ambos tendo a mesma fonte, principal e comum, ocupam-se de órgãos e funções do Estado. (...) O direito administrativo é, então, o complexo de princípios de direito público; que regulam o exercício da atividade do Estado nas suas relações entre a administração pública e os administrados.
>
> Quanto ao modo de atuar o Estado, basta ter presente a complexidade da estrutura deste, para ver que um só ramo do direito público – o constitucional – não pode dar a conhecer por si só o modo geral e o particular da atividade do poder público.[577]

Além disso, Alcides Cruz também expressa sua percepção sobre os contornos do direito administrativo a partir do que ele considera estar "fora" dos seus limites. Para ele, está excluído o que é inerente ao objeto de outras disciplinas do direito público, cabendo ao direito administrativo o que remanesce desses outros "ramos" do direito. Também está excluída a atividade política e de parte da ação estatal na esfera judicial. Veja-se:

> Em resumo: o direito administrativo abrange toda a atividade jurídica (não a social) do Estado, menos a da parte inerente ao objeto das outras disciplinas autônomas, enquadradas no direito público. Excluído, pois, o estudo da atividade política do Estado, na sua esfera legislativa ou deliberativa, no sentido da elaboração das leis, e de uma parte da sua ação judiciaria, pode dizer-se que resta o do direito da administração nas suas variadas relações, como consequência do princípio de que se há um direito, o público, a que está submetido o Estado, também há um direito que rege e subordina a administração, e este é o administrativo.[578]

Alcides Cruz elaborou um compêndio no qual não se dedica a temas mais conceituais da teoria do Estado ou relativos à forma de governo. Ao contrário, propõe um manual em que organiza o direito administrativo em duas principais dimensões em torno da administração pública: a organização da estrutura da administração pública brasileira e a ação administrativa.[579] Esta última dimensão abarca finanças públicas e impostos, polícia, defesa nacional, instrução pública, transportes e, ainda, justiça administrativa.[580]

---

[577] CRUZ, *op. cit.,* p. 7-8.
[578] *Ibid.*, p. 9-10.
[579] Essa divisão da obra de Alcides Cruz também é destacada por Fernando Menezes. *V.* MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.,* p. 236.
[580] CRUZ, *op. cit.,* p. do Índice à p. XX.

Com base nessa percepção sobre o que deveria ser o direito administrativo brasileiro – um direito distinto da política, do direito constitucional e da própria ciência da administração – e o modo como deveria ser sistematizado e apresentado aos alunos e demais leitores interessados na matéria, Alcides Cruz afirmou que a obra publicada alguns anos antes por Viveiros de Castro, advogado e diretor do Tribunal de Contas e que, posteriormente seria ministro do STF, não supria o vácuo de quarenta anos desde que a última obra geral de direito administrativo havia sido publicada, ainda no Império.

Isso porque, segundo Alcides Cruz, a obra de Viveiros de Castro, a quem segundo ele faltava experiência no magistério, carecia tanto do necessário caráter didático e de sistematização da matéria como de referências à doutrina francesa mais atualizada em direito administrativo – que seriam, segundo ele, os juristas Hauriou e Berthélemy.

Viveiros de Castro, por sua vez, foi autor de obra jurídica bastante variada em que trata de diferentes temas do direito. No campo do direito público, além do *Tratado de ciência da administração e direito administrativo* (1914), publicou também *Estudos de direito público* (1914) e *Direito público e constitucional* (1914), bem como obras sobre temas mais específicos (por exemplo, funcionalismo público).

Assim como Alcides Cruz, ele também defendeu a existência de uma separação entre direito administrativo, ciência da administração e direito constitucional. Isso ocorre, porém, a partir de uma forma de pensar diversa daquele outro jurista.

Perquirindo diversas teorias e autores estrangeiros da época quanto ao objeto e limites do direito administrativo, registrou a afirmação do jurista Posada segundo o qual: "reina a mais completa anarquia no que diz respeito à fixação dos limites mais gerais das matérias que devem ser tratadas no direito administrativo para diferenciá-lo da ciência da administração".[581]

Ainda que não houvesse uma orientação definitiva entre os tratadistas, Viveiros de Castro entendia que o direito administrativo se configurava como ramo autônomo:

> (...) não deixa o direito administrativo de ocupar uma posição autônoma em um sistema de classificação jurídica tendo por objeto o estudo da administração — em seu elemento formal e jurídico.

[581] Francisco Emílio de Carvalho Posada *apud* CASTRO, A. O. V. de. Tratado de ciência da administração e direito administrativo. Disponível em: https://bibliotecadigitl.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/646. Acesso em: ago. 2024. p. XI-XII.

> E este estado aumenta cada vez mais de importância porque, como observa Goodnow, os grandes problemas do direito público moderno são de caráter quase que exclusivamente administrativo. As mais importantes questões do Direito Constitucional estão resolvidas, e nesse ramo do direito parece impossível surgir uma hipótese verdadeiramente nova; ao passo que o próprio período de formação em que ainda se acha o direito administrativo torna interessantíssimos os seus problemas, sendo o jurisconsulto obrigado a descobrir entre as teorias opostas um critério seguro que o guie no exame de árduas questões na vida forense. Entre nós, o estudo do direito administrativo e da Ciência da Administração (disciplinas que nas faculdades jurídicas são leccionadas na mesma cadeira) é atualmente da maior importância.[582]

Como resultado dessa análise de inúmeras teorias de doutrinas jurídicas estrangeiras, o jurista produziu um tratado no qual apresentou não somente uma exposição sistemática do direito administrativo positivo da época, mas entendeu necessário incluir em sua obra uma análise de doutrinas gerais estrangeiras sobre o Estado, a administração pública e o direito administrativo. Nesse sentido, essa obra, bastante extensa, foi elaborada com as seguintes subdivisões: ideias propedêuticas, ciência da administração e direito administrativo.

Das obras produzidas no início da República, apenas as de Alcides Cruz e de Viveiros de Castro se destacaram por buscar fazer ciência jurídica.[583] Já as obras de Porto Carreiro, Oliveira Santos, Aarão Reis e Cardoso de Melo Neto adotam o modelo de lições práticas.[584]

Isso fica bastante evidente, por exemplo, em *Lições de Direito administrativo: resumo stenographico das aulas professadas pelo Dr. Carlos Porto Carreiro na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro*. A obra apresenta-se dividida em cinquenta "pontos", assemelhando-se efetivamente a um roteiro de aulas. Por sua vez, a obra de Oliveira Santos, *Direito administrativo e ciência da administração*, foi organizada em dezoito "lições".

Ainda que não estivesse em uma disputa expressa com Viveiros de Castro e Alcides Cruz quanto à definição dos contornos do direito administrativo, Porto Carreiro – que publicou seu compêndio quase uma década mais tarde em relação a esses juristas – explicitou no 11º ponto de *Lições* a sua visão sobre o tema.

Para tanto, ele distinguiu o direito administrativo da ciência da administração. Ambos compartilham o mesmo objeto, diz o jurista, mas o primeiro refere-se às relações jurídicas que

[582] CASTRO, *op. cit.,* p. XVIII.
[583] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.,* p. 230.
[584] *Ibid.*, p. 232.

resultam da ação do Estado, ao passo que a segunda abarca a feição técnica e prática dos objetos relativos à administração.[585] Com relação ao direito constitucional, Carreiro entende que o direito administrativo com ele não se confunde, embora esteja nele contido. Não há entre eles uma relação de dependência absoluta, tendo o direito administrativo o seu próprio campo de ação:

> Nada tem que ver o direito administrativo com o exercício dos altos Poderes do Estado, enquanto os respectivos atos não exigem o auxílio da Administração. Os atos políticos considerados em si mesmos, os atos propriamente judiciais, os atos legislativos na sua rigorosa acepção não pertencem ao direito administrativo.
>
> O direito administrativo tem o seu campo de ação, dentro das raias do Direito Constitucional tanto quanto este é, como Direito positivo, o conjunto dos princípios consagrados na Constituição. Mas não é só o direito administrativo dum povo que tem de ser conforme com o seu Direito Constitucional. A Constituição é fonte comum de todos os ramos do Direito positivo. De sorte que, o Direito Penal, o Civil, o Comercial, o Judiciário e o próprio Direito Internacional Público não se podem afastar dos princípios constitucionais de um dado país.[586]

E para reafirmar a autonomia do direito administrativo em relação ao direito constitucional, destaca a sua permanência e razoável estabilidade mesmo diante de mudanças de regime político e constitucionais tanto no Brasil como (por diversas vezes) na França. Nesse sentido:

> Se houvesse entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo uma relação de dependência absoluta deste para com aquele, todas as vezes que, num país, se mudasse a forma de governo, deveria dar-se mudança total e correspondente no seu sistema administrativo. Ora, tal facto nem sempre ocorre.
>
> Entre nós, o regime administrativo sofreu grandes modificações com a mudança de forma do governo, principalmente porque adaptamos o sistema federativo. Mas, ainda assim, excluída a competência da União quanto á administração dos Estados, poderiam ter subsistido: o Conselho de Estado, e o aparelho complexo do contencioso administrativo na parte relativa aos serviços federais.

[585] CARREIRO, C. H. P. Lições de direito administrativo. Disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.xmluiu/handle/123456789/944. Acesso em: ago. 2024.p. 87-88.
[586] CARREIRO, *op. cit.,* p. 94-95.

> Na França o mesmo regime administrativo, com algumas modificações relativamente insignificantes, tem atravessado mais de um século e sete mudanças na forma de governo; e com o regime administrativo tem persistido o respectivo Direito, embora as reformas constitucionais em número de nove.[587]

Em síntese, apesar de algumas diferenças no conteúdo e na forma entre as obras produzidas no início da República, observa-se a preocupação comum por parte desses administrativistas em afirmar a autonomia do direito administrativo.

Em outras palavras, ainda que pudessem apresentar críticas a obras de seus contemporâneos (como se verifica na crítica feita por Alcides Cruz à obra de Viveiros de Castro) ou ao legado da produção sobre direito administrativo recebido do Império, fixando-se em distintos posicionamentos em relação a esse "ramo" do direito, a ação de todos eles estava comprometida (ou "investida"), de forma mais ou menos consciente, com o mesmo objetivo: garantir um espaço próprio ao direito administrativo distinto da ciência da administração e do direito constitucional. Com isso, os administrativistas do início da República deram sequência ao projeto que havia se iniciado pelos publicistas-administrativistas no Império.

Se, por um lado, a autonomia do direito administrativo já estava razoavelmente estabelecida na institucionalidade acadêmica em razão da existência da cadeira da matéria desde 1855 e da produção bibliográfica que ela propiciou, deve-se lembrar que, por outro lado, o país passava por uma mudança de regime constitucional e por uma série de reformas no ensino que reorganizaram os cursos jurídicos, assim como criaram, desdobraram e suprimiram matérias, demandando – ainda que de forma indireta – uma constante reafirmação da relevância tanto do ensino como da prática do direito administrativo.

Assim, é possível supor que a ação dos administrativistas daquele período estivesse orientada em dois sentidos: i) para afirmar a existência de um objeto específico a justificar um "ramo" exclusivo do direito com temas próprios, e ii) para afirmar a necessidade do ensino da matéria nos cursos de direito.

No tocante a temas próprios, Carlos Ari Sundfeld destaca que nesse período já é possível identificar temas e institutos que se tornariam centrais e característicos do direito administrativo brasileiro: atos administrativos, serviços públicos, domínio público e funcionalismo público.[588] Segundo Fernando Menezes, os temas de direito administrativo foram, de fato, ganhando

[587] *Ibid.,* p. 93-94.
[588] SUNDFELD, *op. cit.,* p. 50.

especialidade técnica em relação ao direito constitucional (Menezes, 238). Em sua análise: "Não que cientificamente hajam nascido como um mesmo ramo do conhecimento jurídico, mas, no século anterior, as respectivas teorias ostentavam maior integração de ideias e de problemas a serem solucionados, a partir do substrato fundamental comum do constitucionalismo liberal".[589]

Apesar de ser possível identificar essa atitude de afirmação do direito administrativo como ramo do direito com temas que se revestem de uma especialidade técnica própria,[590] é importante destacar que, ainda segundo a análise de Fernando Menezes, essas obras gerais do início da República, por outro lado, não estavam a inaugurar um ramo da ciência jurídica no país. Elas tinham mais o sentido de adaptar o direito administrativo, tal qual concebido até aquele momento, às novas instituições republicanas.[591]

Para Walter Guandalini, nesse período o direito administrativo também passou paulatinamente a configurar-se como um direito administrativo das intervenções disciplinares do governo em relação à vida social – ou das "ingerências", para usar o termo adotado por alguns administrativistas da época:[592]

> na passagem para o século XX a doutrina jurídica brasileira promove importantes adaptações ao conceito de direito administrativo que havia sido elaborado durante o regime monárquico. Influenciada pelos desenvolvimentos doutrinários da Europa positivista, mas também pelas novas necessidades políticas do Brasil republicano, deformam novamente o direito administrativo para ajustá-lo cada vez mais às atividades de intervenção da administração pública sobre a vida social urbana.[593]

A produção nesse período também se caracterizou pelo seu viés mais exegético.[594] Segundo Menezes, é razoável supor que um Estado de contornos liberais tenha induzido a desenvolvimento mais modestos, em razão das funções mais reduzidas por parte do Estado no

[589] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit*., p. 238.
[590] *Id. ibid.*
[591] *Ibid*. p. 229.
[592] Conforme Alcides Cruz, "Da ingerência pode resultar um conjunto de princípios jurídicos, nascidos da própria atividade administrativa do Estado, não só motivado pela sua intervenção nos casos acima figurados, como pelo exercício das suas atribuições sobre o ·organismo funcional das relações entre ele e os particulares, tendo inspirado a sua ação em relações de ordem jurídica; ora, nesta hipótese a competência é de natureza jurídica, e temos o direito administrativo". CRUZ, A. *Noções de direito administrativo*. Porto Alegre: Germano Gundlach, 1910. p. 11.
[593] GUANDALINI, *op. cit.,* p. 451. *V.* tabelas p. 453-455.
[594] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.,* p. 231.

plano econômico e social.[595] Ainda assim, a elaboração doutrinária da época era "algo titubeante"[596] e "expressam claramente convicções pessoais de política do direito, além de procederem a descrições técnicas das instituições"[597] no tocante à organização administrativa do federalismo recém-implantado e à reestruturação da jurisdição em face da supressão da jurisdição administrativa.

De fato, o avanço na especialização dos temas do direito administrativo não foi acompanhado de uma movimentação teórica mais profunda que buscasse discutir, por exemplo, a separação dos poderes como forma de conter o exercício do poder político ou a organização da administração como mecanismo para a ampliar a cidadania.

Todos os autores fazem referência, de modo formal, à função administrativa como atividade voltada à consecução do bem comum, o qual, aliás, foi mencionado com base em termos variados: bem da coletividade, bem-estar geral, interesses do povo, entre outros.

Contudo, as obras apresentam um direito administrativo extremamente preocupado com a estrutura do Estado e da administração, configurando – de modo diverso do debate francês – um direito administrativo que serve e se identifica com o fortalecimento da autoridade (ainda que, em parte, sob a justificativa de prestações positivas da administração voltadas ao "bem comum", tema que estará mais presente a partir dos anos 1930), deixando pouco ou nenhum espaço para elaborar, desenvolver e problematizar o tema da estrutura da administração *vis à vis* as garantias das liberdades individuais. A relação da administração com os administrados acaba sendo apresentada de forma diluída, por exemplo, em tópicos sobre a polícia administrativa.[598]

Nas palavras de Fernando Menezes:

> De todo modo, resta uma sensação de que o centro das atenções é a administração, independentemente de sua relação com os indivíduos.
> Viveiros de Castro, para justificar a escassez de cultores do direito administrativo no Brasil, por comparação a todos os outros ramos do direito, invoca diversos fatores que, de um lado, revelam uma prática da administração distanciada das garantias de direitos dos indivíduos, mas, de outro, revelam uma percepção do próprio autor de ser o direito

[595] *Ibid.,* p. 227.
[596] ARAÚJO, E. N. O direito administrativo e sua história. Disponível em: https/revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460. Acesso em: ago. 2024. p. 165.
[597] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.,* p. 238-239.
[598] *Ibid.,* p. 236.

> administrativo naturalmente voltado aos agentes e órgãos internos da administração. Com efeito, cita ele: a ausência de preparo técnico do funcionalismo público e dos ocupantes de altos cargos governamentais, o arbítrio da administração no exercício do poder disciplinar quanto aos funcionários – assunto que não era "jurisdicionalizado" – e, por fim, o fato de que as "reclamações dos particulares vinham esbarrar com o chamado *jus imperii*".
>
> De todo modo, há registros da percepção da teoria da época quanto à edificação do direito administrativo em um espaço tensionado pelas forças da liberdade e da autoridade, o que será mais marcante em fase subsequente da história republicana.[599]

Por consequência, emergiu um primeiro paradoxo em relação ao direito administrativo no Brasil. Diversamente de sua compreensão como um direito que nasce para conter e limitar o poder da autoridade, da administração e do Estado e, assim, garantir a liberdade dos indivíduos como concebido no pensamento liberal-democrático, o direito administrativo surgiu no Brasil já identificado com o papel de justificar e servir a autoridade e de conferir forma aos poderes administrativos do Estado sem a necessária contrapartida de estruturar mecanismos voltados a proteger a esfera de autonomia individual contra os excessos do Estado.

Assim, o direito administrativo vai, paulatinamente, assumindo uma configuração na qual ele se confunde com a própria administração e, por consequência, com o Estado. O direito administrativo se torna a própria expressão da administração pública.

É verdade que se trata de um momento em que a identidade desse campo do direito ainda está em formação. A esse respeito, é muito significativa a análise de Porto Carreiro, razão pela qual a transcrevemos a seguir:

> O NOSSO DIREITO ADMINISTRATIVO – O Direito Administrativo Brasileiro ainda não está formado. A construção dum ramo qualquer do Direito positivo đe um povo é obra do tempo. Se isto é verdade a respeito do Direito Privado, do Penal e do Processual, para os quais as necessidades diárias da vida jurídica trabalham fatalmente para que se estabeleça determinada corrente de preceitos em determinado leito de princípios, — melhor se evidencia no tocante ao Direito Administrativo, sujeito, como pode ser às vicissitudes da vida política e às mudanças no pessoal dirigente. Enquanto se não firma o regime administrativo, seja qual for a sua forma; enquanto as leis e regulamentos

[599] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.,* p. 236-237.

> administrativos, e os atos concretos consequentes, não obedecem a orientação segura – o Direito Administrativo ficará à mercê das correntes e contracorrentes das situações e das épocas.
>
> Entre nós, duas causas têm contribuído para semelhante instabilidade. A primeira é que no tempo do Império nunca logrou ser perfeita a adaptação, que se pretendeu fazer, do sistema francês ao nosso mecanismo jurídico-administrativo: a tendencia da nossa vida política foi sempre para a descentralização. Daí resultou que não só não pudemos assimilar o mencionado sistema, como ainda nos distanciámos dele cada vez mais. A segunda causa foi a mudança na forma de governo e a adopção da federativa.
>
> Aboliu-se o Conselho de Estado — instituição que viera lentamente a se atribuir funções de Tribunal Administrativo; aboliram-se outros órgãos que, entre nós, constituíam como instancias de jurisdição administrativa. Multipartida a Administração do país em várias administrações autônomas, além da Federal cujo círculo de competência *ratione materiae* muito se restringiu, houve mister de construção nova em cada um dos novos departamentos da atividade do Estado. No que respeita à Administração Federal, é à magistratura ordinária que compete decidir os litígios em que é parte a mesma Administração, em face do art. 60 do nosso Pacto Fundamental. E como a respectiva jurisprudência ainda não seja pacifica em a maioria dos casos em que se trata de questões administrativas, não houve também lugar para se firmar a feição especial de nosso regime administrativo.
>
> Melhor se verificará e compreenderá este assento quando estudarmos outras partes do Programa.[600]

Mas ainda que seja um período de "latência", ou seja, um intervalo de tempo no qual o direito administrativo ainda está sendo elaborado antes de assumir sua existência efetiva, é fato que desde esse início ele não foi modelado para a cidadania e para as transformações sociais, mas sim como um "mecanismo jurídico-administrativo" (para usar a expressão de Porto Carreiro) amalgamado à figura da autoridade, dadas as estruturas e condições sociais então existentes e as dinâmicas entre os juristas e o *habitus* por eles incorporado.

Esse "modo de ser" do direito administrativo nesse período de latência não deixa de traduzir a persistência de velhos esquemas mentais, isto é, uma mentalidade conservadora das elites dominantes e intelectuais da segunda metade do século XIX cujo pensamento carece do elemento social.

[600] CARREIRO, *op. cit.*, p. 107-108.

Essa atitude conservadora também pode ser percebida com relação às fontes utilizadas para a elaboração das obras. A despeito das transformações no regime político e constitucional no país, a mesma doutrina estrangeira – francesa e italiana – permaneceu sendo a principal referência a orientar e embasar, como argumento de autoridade, a doutrina produzida pelos juristas administrativistas.

Embora fizessem citações a autores norte-americanos – importante referência na medida em que o novo regime passou a adotar o modelo dos Estados Unidos –, continuaram a pautar-se fortemente em autores franceses e italianos – doutrina elaborada em contextos no qual havia uma jurisdição especial para a administração, o que já não era mais o caso no Brasil.[601] Esse é mais um paradoxo do direito administrativo que estava sendo elaborado no país.

Por fim, a forma de produção e circulação da teoria do direito administrativo (em realidade, doutrina) por juristas do início da República também seguiu a dinâmica que fora se instalando durante o Império. De modo geral, compêndios, tratados e manuais eram produzidos por professores que ocupavam as cadeiras da matéria tanto nas duas faculdades criadas em 1827, de São Paulo e do Recife, como nas novas escolas livres de direito, criadas a partir da Constituição de 1891 e da reforma da educação desencadeada no Brasil no final do séc. XIX.

Dos administrativistas elencados, todos foram professores, ainda que pudessem apresentar variações quanto à dedicação e à experiência no magistério. Contudo, nenhum deles se dedicava exclusivamente ao ensino jurídico. Eles transitavam por funções na burocracia estatal. Como se verá a seguir, foram, de modo geral, funcionários públicos, juízes e promotores, sendo que alguns dentre eles tiveram posições mais destacadas na alta burocracia, como Viveiros de Castro, que foi ministro do TCU e do STF. Alguns deles também tiveram carreira política, como deputado ou mesmo senador.

Já apontando para uma diferença em relação ao período do Império, foi possível identificar que alguns desses administrativistas, além de bacharéis, também tiveram formação no campo das engenharias, como é o caso de Alcides Cruz, que havia se formado como agrimensor, e de Aarão Reis, que se formou tanto como engenheiro geógrafo como engenheiro civil. Este último inclusive desempenhou funções técnicas relacionadas à infraestrutura e obras públicas no âmbito da administração.

Por fim, registre-se que a trajetória de Cardoso de Melo Neto incluiu atividades de advocacia e de administração de sociedades empresariais, destacando-se empresas do setor de

[601] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 233.

infraestrutura, as quais supostamente teriam proximidade com a gestão de serviços públicos e, portanto, com a administração pública.

Essa associação entre o perfil de bacharel e a formação técnica dos juristas administrativistas também contribuiu para que o direito administrativo desenvolvesse características cada vez mais tecnocráticas. Segundo Guandalini, que destaca Aarão Reis como uma figura mais progressista diante daquele grupo de juristas: "Reis representa (...) o direito administrativo tecnocrático que a sociedade brasileira propunha para o seu futuro".[602]

Eis então um último paradoxo: o direito administrativo, que estava sendo constituído como a própria expressão da administração pública, passou a ser produzido por juristas com perfil tecnocrático. Com isso, surgiram as condições para que fosse considerado um direito eminentemente "técnico": elaborado por técnicos e com a finalidade de funcionar com um mecanismo jurídico-administrativo em prol de uma administração cientificamente estruturada. Mas, paradoxalmente, seus artífices continuavam a pensar e agir orientados por uma tradição bacharelesca, isto é, transitando entre academia, cargos da burocracia estatal e, ainda - como foi possível identificar em um dos casos – empresas prestadoras de serviços públicos, mantendo, ainda que de modo velado, a estreita relação entre direito e poder político.

As trajetórias desses administrativistas serão expostas no item a seguir.

4.4 Trajetórias das primeiras gerações de administrativistas na formação do campo do direito administrativo no Brasil[603]

Para melhor compreender o longo período de formação do direito administrativo, que consideramos ser o período entre 1822 e 1930, é de fundamental importância descrevermos as trajetórias dos juristas que foram se destacando como administrativistas.

Essas trajetórias importam na medida em que revelam as escolhas desses agentes em face de um certo horizonte de possibilidades, dadas as características da estrutura da sociedade, os arranjos ideológicos subjacentes a essas estruturas e os esquemas mentais que se configuraram nesse período.

[602] GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 449.
[603] As obras consultadas para a elaboração da trajetória dos administrativistas do Império e da Primeira República estão citadas na Bibliografia referente ao Capítulo 4.

A partir de uma perspectiva mais ampla, as trajetórias permitem observar percursos e escolhas bastante semelhantes entre os juristas que se tornarão "administrativistas", ainda que cada um deles tenha, logicamente, um caminho singular.

As escolhas comuns são reveladoras de um *habitus* incorporado pelos juristas que tratam do direito administrativo – *habitus* que decorre do grupo dos juristas de modo mais amplo, mas que paulatinamente ganhou suas especificidades em relação ao direito administrativo no Brasil.

De fato, o modo de agir e pensar dos administrativistas ganhou contornos próprios, estabelecendo certos padrões e estratégias que impactaram o próprio conteúdo do direito administrativo e o modo de sua produção.

Da mesma forma, as trajetórias também possibilitam identificar dinâmicas que se instalaram e foram sendo naturalizadas por esses juristas administrativistas: uma certa forma de transitar entre a academia, as funções públicas na burocracia estatal e o universo da política.

Com esses juristas, cujas trajetórias são apresentadas abaixo, teve início portanto o que seria um longo processo de diferenciação social que culminou na formação de um grupo de juristas administrativistas e na delimitação de um campo específico no qual eles travam suas disputas ao mesmo tempo em que garantem o direito administrativo com um ramo autônomo do direito.

Conselheiro Ribas

Antonio Joaquim Ribas (1818-1890), ou Conselheiro Ribas, nasceu no Rio de Janeiro em 1820 e graduou-se em 1840 na Faculdade de Direito de São Paulo, onde se tornou doutor em 1841. Apenas em 1854 foi nomeado professor substituto de Economia Política, Direito Administrativo, Direito Público, Direito Civil e Direito Eclesiástico; por fim, em 1860, foi nomeado professor titular de Direito Civil. Substituiu Silveira da Mota na disciplina de Direito Administrativo, utilizando alguns apontamentos que mais tarde viriam a compor sua obra de 1866. Além disso, também foi um importante membro do Instituto Histórico Geográfico.

Nas palavras de Barros Júnior, "Ribas (...) é lente insigne e de prestígio em outros ramos jurídicos que não só em Direito Administrativo. E esse prestígio (...) sempre ele o conservou, aumentando-o mesmo consecutivamente em todas as cadeiras que veio a reger (...), um dos mais notáveis jurisconsultos pátrios e astro de primeira grandeza na Congregação da Faculdade de São Paulo".[604]

[604] BARROS JÚNIOR (1974), *op. cit*., p. 243.

Quanto à sua carreira política, foi eleito deputado pela Assembleia de São Paulo consecutivamente a partir de 1850 até 1861, quando voltou ao Rio de Janeiro, tendo se tornado um notório orador. Além disso, participou de diversas comissões legislativas importantes, tanto do governo provincial quanto do nacional, tendo participado inclusive das comissões revisoras dos projetos de Código Civil. Após seu retorno ao Rio de Janeiro, tornou-se advogado, mas continuou sua atuação pública, publicando em 1878 a *Consolidação das disposições legislativas e regulamentares concernentes ao processo civil*, aprovada pela Resolução Imperial de 28 de dezembro de 1876. Sua obra sobre direito administrativo, *Direito administrativo brasileiro*, foi publicada em 1866 e foi composta a partir de suas aulas ministradas na Faculdade de Direito de São Paulo e tinha como função servir como material didático aos estudantes de Direito.

Nessa obra, o Conselheiro Ribas ressalta a necessidade de criar uma doutrina nacional do direito administrativo, uma vez que as doutrinas estrangeiras, apesar de alguns pontos em comum com o ordenamento jurídico brasileiro, tinham como base normas diferentes do direito administrativo brasileiro. Assim como reconhece a necessidade de uma teoria sistematizadora do direito administrativo brasileiro, pois "nossa legislação administrativa vai sendo composta aos retalhos, segundo as exigências da ocasião e as inspirações das ideias do momento; não há método, nem vestígios de espírito sistemático".[605]

Seu objetivo, portanto, era lançar as bases de uma sistematização do direito administrativo nacional, expondo seus princípios e noções gerais, a partir dos quais outras pesquisas sobre esse ramo do Direito seriam construídas. Além de sua tarefa principal de expor esses princípios, que incluem a conceituação da jurisdição administrativa, põe grande ênfase na relação da administração com os seus administrados.

Em sua carreira, embora tenha sido professor por alguns anos**,** sua principal atuação foi no campo político. Mesmo que tenha deixado o cargo eletivo em 1861, no Rio de Janeiro continuou sua atuação na política, como pode-se notar pela sua participação em comissões legislativas.

Vicente Pereira do Rêgo

[605] RIBAS, A. J. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Typographia Pinheiro, 1866. p. IX.

Vicente Pereira do Rêgo (1812-1877) nasceu em 1812 e tornou-se bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife em 1840. Em 1855, tornou-se doutor e ingressou no corpo docente da Faculdade de Direito do Recife como professor substituto de Direito Administrativo. Por conta das dificuldades de seus alunos, em 1857, compôs sua obra *Elementos de direito administrativo brasileiro comparado com o direito administrativo francês segundo o método de P. Pradier-Foderé*, na qual adaptou a doutrina francesa do direito administrativo às instituições brasileiras.

Essa obra de Pereira do Rêgo precede por dois anos a de Dom Santiago Prado, rendendo-lhe o título de primeiro administrativista da América Latina. No entanto, não é uma obra voltada a inovações no direito administrativo, e sim compila e sistematiza o conhecimento existente até o momento nesse campo nascente do Direito. Ela se divide em três partes: a primeira trata de uma teoria geral sobre a administração; a segunda é uma análise da administração contenciosa; e a parte final trata do aspecto financeiro e patrimonial do Estado.

No prefácio dessa obra, Pereira do Rêgo diz expressamente que sua finalidade é servir como um material didático aos alunos das faculdades de Direito, os quais tinham certa dificuldade em compreender os princípios gerais do direito administrativo. Por conta disso foi feita a opção à doutrina francesa, que, segundo o autor, era a única doutrina da época em que era possível encontrar os princípios gerais do direito administrativo brasileiro.

Entre os principais temas abordados na obra, pode-se notar uma grande preocupação com os princípios gerais do direito administrativo, com a relação da administração com os demais Poderes do Estado e com o contencioso administrativo e, por conseguinte, a função do Conselho de Estado nessa estrutura. Além disso, também tem enfoque em questões econômicas, financeiras e patrimoniais ligadas à administração, como por exemplo a atuação administrativa na economia e comunicação e transporte. No entanto, esse enfoque é totalmente desconectado da realidade do Estado brasileiro da época, que pouco atuava nas atividades econômicas; trata-se, portanto, da influência da doutrina francesa, que nessa época estava fortemente preocupada com a ação da administração em matérias econômicas.

A principal função que Pereira do Rêgo teve em sua carreira foi a de professor, cargo que exerceu desde 1855. Sua atuação em outros campos – se realmente existiu – não é notável.

Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral

Prudêncio Giraldes Tavares da Veiga Cabral (1800-1862) nasceu em Cuiabá em 1800, numa época em que o Mato Grosso ainda estava se estruturando. Apesar disso, Mato Grosso adiantou-se em relação ao Brasil durante o fim do século XVIII e o início do XIX na formação de profissionais voltados a atender às necessidades do governo local. Em 1799, por exemplo, há uma decisão da Câmara de Cuiabá determinando o envio de estudantes à Europa para serem formados nas ciências úteis à capitania. É em meio a esse cenário de desenvolvimento intelectual que Veiga Cabral se encontra, sendo um dos sete estudantes mato-grossenses enviados à Universidade de Coimbra entre 1785 e 1817; Veiga Cabral foi o último desses estudantes, graduando-se em 1822, e obteve o título de doutor em 1834.

Antes de fazer parte do quadro de docentes da Faculdade de Direito de São Paulo, teve uma carreira no funcionalismo público na seguinte sequência: juiz de uma cidade no Rio Grande do Sul, ouvidor da comarca do Ceará, auditor geral do exército na província Cisplatina e desembargador da relação do Maranhão. Inaugurou a cadeira de Direito Civil na Faculdade de Direito de São Paulo, onde também foi diretor duas vezes. Além disso, também foi sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, comendador da Ordem de Cristo e conselheiro do Imperador.

Sua obra de direito administrativo publicada em 1859, *Direito administrativo brasileiro: compreende os projetos de reforma das administrações provinciais e municipais e as instituições que o progresso da civilização reclama*, como o próprio autor diz expressamente, não foi voltada ao ensino jurídico, e sim tinha como função expor um projeto de Código Administrativo, fortemente inspirado na doutrina francesa. Nas palavras do autor: "é a exposição de princípios, e da legislação, em que se procura sobretudo coordenar, e vivificar os elementos da ciência; (...) é o plano do Código Administrativo Brasileiro".[606]

Entre as principais preocupações da obra, está a delimitação do campo de estudos do direito administrativo, expondo seus princípios, sua sistemática e organização e a finalidade de tal ramo do Direito. Em especial, há um foco na questão da centralização do Estado e na relação da administração com os demais organismos do Estado, além da estrutura do contencioso administrativo e, consequentemente, das funções do Conselho de Estado. Além disso, trata de questões ligadas à atuação do Estado em âmbito econômico, o que representa uma adoção

[606] CABRAL, P. G. T. V. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859. p. V.

pouco crítica das doutrinas francesas, uma vez que o Estado brasileiro ainda não lidava com essas questões.

Embora tenha atuado como parte do quadro burocrático do Estado, assim que se tornou professor na Faculdade de Direito de São Paulo, este se tornou seu principal foco.

Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça

Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça (1812-1890), ou Conselheiro Furtado Mendonça, nasceu em Luanda, Angola, em 1812, quando Angola ainda era possessão colonial portuguesa. Embora seu pai fosse funcionário público em Angola, veio ao Brasil ainda criança e teve toda sua formação aqui, tornando-se professor de direito administrativo na Faculdade de Direito de São Paulo até sua jubilação em 1882, quando foi sucedido por seu protegido e amigo, José Rubino de Oliveira. Além de sua atuação acadêmica, também exerceu cargos eletivos e de confiança do governo, como o cargo de delegado de polícia que exerceu por alguns anos. Também foi conselheiro do Imperador. Sua obra de direito administrativo publicada em 1865, *Excerto de direito administrativo pátrio*, foi composta como material didático para os alunos da Faculdade de Direito de São Paulo.

O foco principal dessa sua obra é apresentar os princípios do direito administrativo e sua delimitação, diferenciando-o do Direito Privado. Além disso, tem enfoque também na questão da centralização do Estado e os fatores que determinam o grau de adequação dessa centralização, mas tendo sempre em vista a necessidade de unidade e de uniformidade da ação administrativa; o que implica também em uma análise da organização do corpo burocrático da administração. Um outro tema que aborda é relativo às atividades da administração e suas distinções, em especial quanto ao contencioso administrativo e à "jurisdição graciosa". Em relação às obras anteriores, esta demarca uma mudança geral na doutrina do direito administrativo, pois é a partir dela que os temas políticos e de legitimação do poder não são abordados, tratando-se, assim, de uma fase de consolidação do ramo no Brasil.

A carreira de Furtado de Mendonça divide-se entre seu cargo de docente e o de sua atuação política, participando algumas vezes do quadro burocrático do funcionalismo público.

José Rubino de Oliveira

José Rubino de Oliveira (1837-1891) foi filho de uma família pobre e, por conta disso, antes de seu ingresso na carreira jurídica, trabalhou como jockey e seleiro em Sorocaba, cidade

em que nasceu. Quando veio para São Paulo, estudou alguns anos no Seminário Episcopal de São Paulo, mas abandonou o Seminário para ingressar na Faculdade de Direito de São Paulo, o que ocorreu quando contava com 27 anos de idade.

Em vista de sua condição socioeconômica, foi professor particular, assim como muitos dos demais alunos negros da Faculdade de Direito de São Paulo de sua época. Com os frutos de seu trabalho, sustentou a si e a sua mãe, assim como os utilizou para custear as taxas de inscrição para o exame de admissão da faculdade. Por fim, graduou-se em 1868 e obteve o título de doutor em 1869.

Em 1879, após prestar nove concursos, tornou-se professor substituto de Direito Natural da Faculdade de Direito de São Paulo. Somente em 1882 que se tornou professor catedrático de direito administrativo, assumindo a cadeira de seu amigo jubilado, Conselheiro Furtado de Mendonça; Rubino exerceu esse cargo até 1891 e foi durante esse período que compôs sua obra *Epitome de direito administrativo brasileiro*, publicada em 1884.

Essa sua obra foi composta para auxiliar seus alunos no estudo do direito administrativo, em especial por conta de suas provas. Um de seus temas centrais é delimitar o campo do direito administrativo, sua relação com os demais ramos do Direito e suas fontes, assim como trata da relação da administração com os demais Poderes do Estado e com os administrados. Além disso, também aborda a questão da centralização, o contencioso administrativo e o papel do Conselho de Estado. O modelo da obra e as questões por ela abordadas, embora ainda no século XIX, aproximam-se bastante das doutrinas do século XX, representando, assim, um ponto de transição em relação às doutrinas do mesmo século.

Por conta de sua situação socioeconômica, pôde apenas se dedicar ao cargo de professor em sua carreira jurídica, no qual tardou a ser aceito, advogando ocasionalmente em tribunais em prol de causas relacionadas à defesa de escravizados. Registre-se ainda que, mesmo tendo cursado direito e sido professor da Faculdade de Direito de São Paulo, que formava quadros para cargos-chave na administração, no parlamento e na magistratura do Império, não há registros de que Rubino de Oliveira tenha ocupado qualquer cargo político ou da burocracia estatal.

José Higino Duarte Pereira (Lições de Direito Administrativo, SP)

José Higino Duarte Pereira (1847-1901) nasceu em Pernambuco e ingressou, em 1862, na Faculdade de Direito do Recife, onde se graduou apenas em 1877 por servir na Guerra do

Paraguai. Em 1878, foi nomeado professor substituto da Faculdade de Direito do Recife e, em 1884, tornou-se professor catedrático de direito administrativo, cargo que exerceu até 1891, quando foi jubilado por conta da instauração da Primeira República.

Além de ter atuado como juiz e, em 1892, foi nomeado para o STF, destacou-se na carreira política. Iniciou-a como deputado provincial em Florianópolis em 1876 e, em 1878, foi nomeado como secretário da presidência da Província de Pernambuco. Além disso, foi também eleito para representar o Pernambuco no senado da Assembleia Constituinte de 1891. Por fim, também foi ministro da instrução pública de 1891 a 1892, durante o governo de Floriano Peixoto.

Visconde do Uruguai

Paulino José Soares de Souza (1807-1866), o Visconde do Uruguai, nasceu em Paris, mas mudou-se ao Brasil enquanto criança. Matriculou-se na Universidade de Coimbra em 1823, uma vez que ainda não havia cursos de Direito no Brasil, mas, por conta de uma rebelião em Portugal que paralisou os cursos de Coimbra, retornou ao Brasil em 1828 e ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo em 1830 até graduar-se em 1831. Enquanto ainda cursava Direito em São Paulo, formou conexões com políticos influentes da época, que já enxergavam em Paulino um futuro parlamentar.

Logo após se formar, foi ao Rio de Janeiro para conseguir um cargo com suas conexões, tornando-se juiz em 1832. Em sua carreira como magistrado, em 1852, foi nomeado desembargador da Relação da Corte e, em 1857, aposentou-se no cargo de ministro do Supremo Tribunal de Justiça. Quando se mudou para o Rio de Janeiro, passou a envolver-se com a política da corte, integrando uma comissão que visava reformar a legislação brasileira, a qual Paulino estudou profundamente e concluiu que os problemas provinham da falta de hierarquia e da impunidade.

Pouco depois de ir ao Rio de Janeiro, começa sua carreira política, à qual se dedicou por quase toda sua vida. Em 1835, é eleito deputado na Assembleia Provincial do Rio de Janeiro com apoio de Evaristo Ferreira da Veiga, um dos políticos mais influentes da época. Em 1836, foi nomeado presidente da Província do Rio de Janeiro por seu amigo, o Regente Feijó; exerceu esse cargo até sua exoneração em 1840, com apenas uma interrupção em 1837. Enquanto presidente da província, deparou-se com vários problemas da administração provincial, que organizou ao longo dos anos, como questões tributárias e educacionais.

Também em 1836 foi eleito deputado geral, integrando o parlamento nacional pelo Partido Conservador, no qual teve muita influência ao longo de sua carreira política. Além disso, foi Ministro da Justiça de 1841 a 1843. Durante esse período, lidou com as rebeliões de 1842, que Paulino diagnosticara como consequência da falta de hierarquia e de força do governo central; combateu-as com sucesso, portanto, por meio da centralização do governo. Também foi Ministro dos Negócios Estrangeiros de 1849 a 1853, colocando fim aos atritos com a Inglaterra por conta da lei Aberdeen, além de atuar na crise do Rio da Prata.

Por fim, além de ser nomeado senador pelo imperador em 1849 e integrar o Conselho de Estado em 1853; em 1854, logo após receber o título de Visconde do Uruguai, foi enviado como plenipotenciário para a Europa a fim de firmar tratado com França relativo aos limites entre Brasil e Guiana Francesa. Todas essas ocasiões, em conjunto com a troca de cartas e contato que tinha com o imperador, demonstram a proximidade entre Paulino e D. Pedro II.

Após seu retorno da Europa, tornou-se uma grande autoridade no parlamento, onde os deputados raramente se insurgiam contra suas opiniões em matéria de política externa e, nas vezes em que o faziam, os demais parlamentares e os ministros citavam as palavras do Visconde do Uruguai como verdades inquestionáveis. As palavras de Paulino, mesmo quando contrárias à orientação previamente tomada pelo governo, mudavam o rumo das discussões e, assim, as decisões tomadas eram baseadas nos poucos discursos que fizera durante os últimos anos de sua carreira política.

Durante os anos que esteve na Europa, entrou em contato com o mundo intelectual francês, assim como com o inglês, que foram inspirações para sua obra de 1862, *Ensaio sobre o direito administrativo*, que aborda as questões relativas ao Conselho de Estado e ao Poder Moderador. Apesar da influência das doutrinas francesas, rejeita a mera importação delas à realidade brasileira por conta das diferenças existentes entre as sociedades e seus respectivos Estados, criando, portanto, uma obra voltada a analisar as necessidades do Estado brasileiro nascente. Como o próprio autor aponta expressamente, essa obra nasce tanto do conhecimento teórico, obtido nos anos em que esteve na Europa, quanto de seu conhecimento prático, fruto de sua carreira política. Com base nisso, a função de sua obra seria dupla: i) expor a disciplina do direito administrativo no Brasil e ii) apontar os defeitos dessa legislação.

Assim como em sua carreira política, suas obras eram favoráveis à centralização, inserindo-se em um debate com Tavares Bastos. Ambos foram influenciados pelos ideais do *self-government* dos Estados Unidos e da Inglaterra, mas seus diagnósticos diferem quanto ao

Brasil apesar de constatarem a falta de uma cultura que embase esse tipo de governo. O Visconde do Uruguai era partidário da centralização para manter a coesão nacional e impedir que as administrações provinciais fossem tomadas pelas elites locais e seus interesses. A ferramenta principal para coibir esse processo seria uma hierarquia administrativa, prevenindo os abusos políticos contra os direitos dos cidadãos por meio do controle administrativo.

Portanto, a principal reforma proposta por Paulino seria fortalecer administrativamente os presidentes das províncias, mas submetê-los hierarquicamente ao governo central, ao mesmo tempo que ampliaria o contato do presidente com os municípios por meio do que ele chamara de agentes administrativos. Com isso, seria possível manter a coesão nacional diante das diversidades regionais e da falta de uma cultura propensa ao *self-government*; o governo central seria, diante da "barbaridade" popular, um poder iluminado, mas sem traçar nenhum programa para iluminar a população e criar uma cultura de *self-government*. Em suma, "Para o Visconde de Uruguai (...), a missão do Estado consistia, fundamentalmente, em existir. A existência do Estado, impondo ordem ao conjunto do território nacional, submetendo o privatismo local ao poder público nacional e (...) sustentando os interesses da classe economicamente dominante".[607]

Paulino exerceu principalmente uma carreira política, que seguiu pouco tempo após se formar. Embora tenha se destacado na magistratura, aposentando-se no STJ, essa sua atuação nunca foi seu foco. Deve-se ressaltar também a relação estreita que tivera com o imperador, além de comandar o Partido Conservador por muitos anos.

Aureliano Candido Tavares Bastos

Aureliano Candido Tavares Bastos (1839-1875) nasceu em Alagoas, durante um momento de conflitos políticos, nos quais seu pai, José Tavares Bastos, participou e que, portanto, influenciaram-no em sua carreira. Entre as principais lições que tirou desses conflitos foi a inatividade da administração da província, que era o alvo de todas essas lutas. Com base nisso é que ele vem a se tornar um forte defensor da descentralização da administração, a fim de atender aos interesses locais e regionais, democratizando o processo e retirando o poder das oligarquias.

Por conta disso, Tavares Bastos escreve sua obra *A Província*, que advoga fortemente pela descentralização. Ela seria um anseio antigo do povo brasileiro, que se manifestara em

[607] FERREIRA, *op. cit.,* p. 165.

1831, mas foi frustrada por políticos que não nutriam nenhuma fé pela democracia; no entanto, esse esforço de luta da liberdade (e do indivíduo) contra a força tirânica do Estado manter-se-ia sempre no Brasil até uma reforma descentralizadora. É uma luta, portanto, para "reduzir o poder ao seu legitimo papel, emancipar as nações da tutela dos governos".[608]

Com essa obra, Tavares Bastos entra em um debate com o Visconde do Uruguai, defendendo a posição diametralmente oposta embora concordassem em certos pontos. Ao contrário de Uruguai, que se empenhara em derrotar o movimento descentralizador na Regência, Tavares Bastos defendeu essa experiência como positiva apesar de seus erros, estes que serviriam de aprendizado à população para formular uma cultura cívica e voltada ao *self-government*. No entanto, a centralização que se seguiu, assim como durante toda a história brasileira, foi um disseminador do atraso e impediu que os problemas fossem superados.

Diante da diversidade econômica, cultural, étnica etc. existente entre as regiões, seria impossível adotar soluções uniformes. Para que o desenvolvimento do país fosse possível, seria necessário aproximar as instituições políticas e administrativas da base social. O principal projeto seria a educação popular para criar uma cultura favorável à descentralização, juntamente com algumas obras de infraestrutura – tudo a ser realizado pelo poder local, isto é, provincial, dado que estariam em contato imediato com a base social e suas necessidades. Em razão disso, seria necessário dotar a província de autonomia executiva, judiciária e legislativa, rompendo o elo com o poder central e formando uma monarquia federal.

Em suma,

> Tavares Bastos expôs, ao longo de suas obras, um minucioso programa de reformas liberais para promover o desenvolvimento moral e material do país, e elevar o país ao nível das nações "civilizadas". (...) O Estado (...) aparecia com o sinal negativo (...): a sua primeira missão era a de não tolher a iniciativa particular; a sua segunda era atuar onde ela não bastava (...). As províncias apareciam como um poder secundário interposto entre o governo central e os indivíduos, devendo ser os principais atores na condução dos negócios públicos.[609]

Em 1854, matriculou-se na Faculdade de Direito do Recife, mas, por conta do trabalho de magistrado de seu pai, transferiu-se em 1855 para a Faculdade de Direito de São Paulo, onde

[608] BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Garnier, 1870. p. VII.
[609] FERREIRA (1999), *op. cit.*, p. 165.

adquiriu as bases de sua futura carreira política. Durante seus anos na faculdade, foi fortemente envolvido em atividades acadêmicas, rendendo-lhe uma reputação de gênio, o que o auxiliou fortemente em sua candidatura ao Parlamento. Graduou-se em 1858 e obteve o título de doutor em 1859.

Em 1860, candidatou-se ao cargo de deputado pela Província de Alagoas e foi eleito com grande quantidade de votos. Todavia, no Parlamento, por conta de suas ideias progressistas, democráticas e abolicionistas, ganhou vários opositores, até mesmo dentro do Partido Liberal. Apesar disso, foi reeleito em 1863 e em 1866, mas foi retirado de seu cargo em 1868 quando o Parlamento foi dissolvido pelo Imperador, o que o fez recorrer à carreira de jornalista para continuar sua atuação política, em especial para criticar o arbítrio do governo imperial.

Apesar de sua curta carreira, teve amplas contribuições intelectuais:

> É ele um precursor dos atuais estudos do IBGE Numa aula de economia também o mestre não pode ficar esquecido. Não se compreende que um professor de Ciências da Administração desconheça Aureliano Cândido Tavares Bastos, principalmente quando se trata de Administração Pública, sobretudo na parte a que se refere o processo da descentralização, que foi a sua grande temática, a sua pregação. Em suma, quando se ensinar algo que se refira à brasilidade, lá está aquele gigante alagoano como um hermeneuta atualizado.[610]

O único caminho ao qual se dedicou Tavares Bastos foi o da política. Todas as suas obras, em especial *A província*, são compostas em virtude dos debates políticos da época, que se entrecruzava por vezes com questões doutrinárias, mas elas não eram seu principal foco.

José Antônio Pimenta Bueno

José Antônio Pimenta Bueno (1803-1877) matriculou-se em 1828 na Faculdade de Direito de São Paulo, graduando-se em 1832 e obtendo o título de doutor apenas em 1843. Apesar de ter grande relevância doutrinária ao Direito, sendo o primeiro autor a escrever uma obra sistemática de direito público e constitucional na América Latina em 1858, não foi professor; sua atuação foi principalmente nos campos da política e da magistratura.

[610] SILVEIRA, P. de C. *Tavares Bastos: um titã de Alagoas*. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 2019. p. 60.

Em sua obra de 1857, *O direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, expôs a doutrina do Poder Moderador, tratando da sua função e da sua relação com o Conselho de Estado. Embora trate de direito administrativo, é uma obra mais voltada ao Direito Constitucional e a legitimar o poder estatal, uma vez que se trata de um momento de criação do direito administrativo. Por conta disso, o autor enfatiza o papel do direito público e administrativo na modernidade: eles são o modo pelo qual se preservam as garantias e direitos dos cidadãos, além de serem os responsáveis por guiar o destino da nação. As principais influências, que estão listadas na bibliografia da obra, apontam a forte influência dos mundos intelectuais inglês e francês.

Ao tratar do Processo Penal, Pimenta Bueno coloca a administração como um elemento central da vida social, pois, em todos os seus campos de atuação – e não apenas no Direito Penal –, é quem preside a sociedade por meio da aplicação das leis e do aprimoramento de seus defeitos. Por conta disso, apesar de enxergar a relevância do estudo das doutrinas estrangeiras de onde provém o direito administrativo, o mais importante é a análise do Direito conforme as circunstâncias da administração nacional, apontando seus defeitos para que sejam emendados. Portanto, "embora seja útil constituir as condições políticas de um povo de acordo e harmonia com as melhores teorias, cumpre todavia reconhecer que aquilo que mais importa é aperfeiçoar os meios de uma boa gerencia ou administração do poder e autoridade pública".[611]

Foi presidente da Província do Mato Grosso de 1835 a 1837 e da Província do Rio Grande do Sul em 1850. Além disso, foi também parlamentar por São Paulo de 1848 a 1870 na Assembleia Geral e no Senado, onde foi proativo na proposição e aprovação de projetos de lei voltados a eliminar gradualmente a escravidão, o que levou posteriormente o Imperador a indicá-lo para compor um gabinete com essa finalidade, mas Pimenta Bueno logo renunciou à posição. Integrou também o Conselho de Estado como membro ordinário em 1866, além de exercer o cargo de ministro plenipotenciário no Paraguai de 1844 a 1846. Em 1867, recebeu o título de Visconde de São Vicente e, em 1872, tornou-se Marquês de São Vicente.

Além de sua carreira política, foi juiz e chefe de polícia em Santos e desembargador do Tribunal da Relação do Maranhão e da Corte por dez anos. Aposentou-se como magistrado, por fim, como membro do STF.

[611] BUENO, J. A. P. *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro.* 5. ed. Rio de Janeiro: Tipografia da Companhia Portuguesa, 1922. p. I.

Em sua carreira, Pimenta Bueno nunca foi professor, seu foco profissional foi a magistratura, mas também a política, onde obteve certa proeminência.

Alcides Cruz

Alcides de Freitas Cruz (1867-1916) nasceu em Porto Alegre. Por conta do amparo de sua família e da influência de seu tio, Conselheiro Leopoldo Joaquim de Freitas, teve acesso a uma educação melhor do que aquela que era dada aos demais pretos e pardos nessa época. Antes de se dedicar à carreira política, estudou na Escola Militar da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, tornando-se agrimensor em 1885. Somente em 1891 matriculou-se na Faculdade de Direito de São Paulo, graduando-se em 1897.

Participou da fundação da Faculdade de Direito de Porto Alegre – hoje parte da UFRGS – em 1900, onde iniciou sua carreira como professor substituto e mais tarde se tornou professor titular, ministrando as disciplinas de Direito Administrativo e de Filosofia do Direito. Alcides Cruz também foi um dos fundadores do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo. Além disso, concomitantemente ao cargo de professor, foi advogado e promotor. Ao longo de sua carreira jurídica, "a sua formação prévia em agrimensura o distancia do perfil bacharelesco que caracterizava os administrativistas do século XIX, aproximando-o do perfil técnico típico do período republicano".[612]

Em sua obra de 1910, *Noções de Direito Administrativo*, apresenta o direito administrativo como conjunto de princípios de Direito Público que regulam a atividade administrativa do Estado. Esta atuação estatal teria como função a promoção do bem comum e do progresso social por meio da intervenção na sociedade, em especial a prestação de serviços públicos.

Embora tenha se filiado ao Partido Republicano Rio-Grandense em 1866 e participasse da política local, apenas em 1891 foi eleito deputado estadual, cargo ao qual foi eleito sucessivamente, exercendo-o de 1891 a 1916. Ao longo de sua carreira política, embora tenha se esforçado para integrar o *ethos* intelectual da elite, sofreu várias vezes ataques de seus adversários políticos por conta da cor de sua pele.

Augusto Olímpio Viveiros de Castro

[612] GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 443.

Augusto Olímpio Viveiros de Castro (1867-1927) nasceu em São Luís, MA, filho do Conselheiro Augusto Olímpio Gomes de Castro e neto do Barão e da Baronesa de São Bento. Formou-se na Faculdade de Direito do Recife em 1888 e, a partir de 1907, foi professor de Direito Civil, de Direito Administrativo e de Direito Internacional na Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro, juntamente com seu irmão, Francisco José Viveiros de Castro. Foi também sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, onde organizou um curso sobre a história do sistema tributário brasileiro.

Em sua obra de 1906, *Tratado de ciência da administração e direito administrativo*, absorve as mudanças que ocorreram desde o início da Primeira República e, assim, se esforça para diferenciar seus conceitos daqueles que eram empregados pelos administrativistas do século XIX brasileiros. Isso ocorre em especial no seu conceito de direito administrativo, que é retratado como o ramo do Direito específico da função administrativa do Estado, voltada a auxiliar o desenvolvimento social e promover o bem público.

Ao longo de sua carreira, exerceu vários cargos públicos. O primeiro deles foi de promotor público de Santa Maria Madalena, RJ, cargo que exerceu por pouco tempo. Ao retornar para sua terra natal, exerceu por algum tempo a advocacia, mas em 1891 foi nomeado juiz seccional do estado do Maranhão. Em 1897, por sua vez, foi nomeado como representante do Ministério Público junto ao TCU e, em 1891, como ministro do TCU. Por fim, tornou-se ministro do STF em 1915.

Carlos Porto Carreiro

Carlos Porto Carreiro (1865-1932) nasceu em Pernambuco e matriculou-se na Faculdade de Direito do Recife em 1881, graduando-se em 1885. Em 1891, ajudou a fundar a Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro, onde, em 1913, tornou-se professor de Direito Administrativo, Economia Política e Finanças. Além de sua carreira jurídica, dedicou-se a atividades literárias, fundando mais tarde a Academia Pernambucana de Letras.

Em sua obra de 1918, *Lições de direito administrativo*, conceitua o direito administrativo como sistema de princípios jurídicos que regulam a ação do Estado para a consecução de seus fins, que consistiriam na realização do bem social, em especial por meio dos serviços públicos.

Manuel Porfírio de Oliveira Santos

Manuel Porfírio de Oliveira Santos (1851-1933) nasceu no Rio Grande do Norte e foi magistrado, oficial de gabinete e inspetor fiscal no Segundo Império. Por conta de sua formação no Império, sempre teceu críticas à Primeira República nos jornais em que participou; além disso, também influenciou em sua concepção sobre o direito administrativo, adotando o ponto de vista vigente no Império contra o que se desenvolveu na República, isto é, rejeitava um caráter teleológico da administração, afirmando que esse ramo do Direito regulava os direitos e deveres que existiam na relação entre administração e administrado. Também foi eleito deputado em 1889.

Foi membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, preparando sua obra de 1919, *Direito administrativo e ciência da administração*, como um compêndio para o Curso Administrativo e Financeiro da Academia de Altos Estudos do IGHB. Nessa obra, por conta de sua carreira no Império e sua filiação ideológica à monarquia, retém ainda a conceituação do direito administrativo que era feita no Império, isto é, como um complexo de leis que regulam os direitos e deveres da administração e dos administrados em suas relações. Oliveira Santos foi professor catedrático de direito administrativo dessa instituição, que, em 1919, tornou-se a Faculdade de Filosofia e Letras, extinta em 1921. Esse curso era voltado à formação da burocracia estatal, mas, ao contrário do paradigma vigente no Império, este curso operava uma expansão do saber jurídico a outros profissionais, não mais apenas aos bacharéis de Direito.

Aarão Reis

Aarão Leal de Carvalho Reis (1853-1936) nasceu na Província do Pará, que seu pai presidira em 1860. Em 1872, graduou-se como engenheiro geógrafo pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro e, em 1874, como engenheiro civil. Além de se tornar professor em 1880 de Economia Política, Finanças, Estatística, Direito Constitucional e Direito Administrativo na Escola Politécnica, exerceu várias funções públicas em ministérios e secretarias relativas a infraestrutura urbana e obras públicas, cujo trabalho mais célebre foi o planejamento urbano da criação da capital de Minas Gerais. Foi eleito deputado federal em 1911 e senador em 1927. Por fim, também atuou como diretor do Banco do Brasil e do Lloyd Brasileiro.

Por conta de sua formação na Escola Politécnica, aderiu ao positivismo e seus ideais, em especial o tratamento científico que era dado às questões morais e sociais. Conforme a concepção positivista,

> o engenheiro é, antes de tudo, um funcionário a serviço do Estado, cujo papel é o de responder à modernização técnica, assegurando a eficácia da produção e do comércio. Nessa acepção, a ideia que domina o século é a de que os politécnicos são uma elite profissional capaz de responder ao imperativo de fazer progredir o país. Reis se investirá dessa 'missão' ao longo de sua vida pública.[613]

O "cientificismo" que dominava essa visão de mundo prescrevia que a ciência deveria guiar as decisões políticas, pois seria a base dos fatos que informam a técnica. Seguindo esses princípios, organizou a Comissão Construtora responsável pelo plano urbanístico de Belo Horizonte como um comitê científico e técnico formado apenas por especialistas e protegido contra ingerências de políticos e de especuladores. Em suma, "Reis representa (...) o direito administrativo tecnocrático que a sociedade brasileira propunha para o seu futuro".[614]

Sua obra *Direito administrativo brasileiro*, de 1923, foi escrita com base nos ideais positivistas, sendo um manual didático voltado aos engenheiros que atuassem junto à *administração pública* nas obras públicas a fim de lhes garantir o conhecimento necessário de direito administrativo para essas funções. Define o direito administrativo como regras impessoais voltadas à satisfação do interesse público em relação ao funcionamento dos serviços públicos essenciais, além da visão teleológica do Estado, cuja ação deveria organizar a vida nacional e promover o progresso social, isto é, a instrução pública e a produção e circulação de bens.

José Joaquim Cardoso de Melo Neto

José Joaquim Cardoso de Melo Neto (1883-1965) nasceu em São Paulo e matriculou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1901, onde se graduou em 1905. Em 1917, foi aprovado como professor substituto de Economia Política, Ciência das Finanças e Direito Administrativo e, em 1920, tornou-se professor catedrático de Economia Política e Ciência das Finanças. Exerceu também o cargo de diretor nessa faculdade de 1940 a 1942. Aposentou-se, por fim, de sua carreira acadêmica em 1953.

[613] SALGUEIRO, H. A. *Engenheiro Aarão Reis: o progresso como missão*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997. p. 33.
[614] GUANDALINI JUNIOR; TEIXEIRA (2021), *op. cit.*, p. 449.

Em sua obra, *Direito administrativo,*[615] composta a partir de suas aulas na Faculdade de Direito de São Paulo, relaciona o direito administrativo à promoção dos fins do Estado por meio da sua atuação positiva na sociedade. Essa finalidade em essência seria o que ele conceitua como progresso, isto é, o desenvolvimento da riqueza e do bem-estar nacionais. Ao realizar essa definição, critica as obras do Visconde do Uruguai, do Conselheiro Ribas e de Rubino de Oliveira – todos administrativistas do Império –, assim como reputa a obra de Viveiros de Castro como mera amálgama de outras doutrinas, sem contribuir para o estudo do direito administrativo.

Melo Neto foi advogado da Companhia Telefônica Brasileira, assim como foi presidente de algumas sociedades empresariais. A primeira delas, foi a Sociedade Anônima Elétrica de Rio Claro, cargo que ocupou de 1910 a 1934. Posteriormente, foi presidente da Empresa de Luz e Força de Jundiaí e do Banco Mercantil de São Paulo, este que fundara em 1938.

Politicamente, além de ser um dos fundadores da Liga Nacionalista em 1917, fundou o Partido Democrático de São Paulo em 1926. Durante o Governo Provisório, foi uma figura importante de oposição ao governo central em prol da autonomia de São Paulo. Em 1934, foi eleito para compor a Assembleia Constituinte, onde foi vice-líder da bancada paulista; no mesmo ano foi eleito deputado federal por São Paulo, cargo que ocuparia a partir de 1935, durante o qual fez parte da Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. Em 1937, assume o Governo de São Paulo como substituto do governador anterior e, por conta do apoio político a Vargas, foi nomeado interventor em São Paulo, cargo que exerceu até 1938. Durante a República Nova, foi deputado federal por São Paulo de 1946 a 1951 e, por fim, foi nomeado em 1957 para gerir a Superintendência da Moeda e do Crédito, onde atuou até 1958, quando se aposentou de sua carreira política.

[615] A obra não apresenta uma data de publicação. Seguindo as citações feitas aos demais administrativistas pelo autor, percebe-se que a obra mais recente é a de Viveiros de Castro, escrita em 1906. ARAÚJO (2000) aponta a data de publicação da obra como sendo 1923 (ARAÚJO, *op. cit.*, p. 165).

Capítulo 5. A consolidação do campo do direito administrativo e a afirmação dos "mestres" do direito administrativo (1930-1988)

5.1. De 1930 a 1964: a estrutura jurídico-institucional e seus *juristas-políticos*

Entre 1930 e 1964, o Brasil enfrentou períodos de instabilidade, rupturas, transições e rearranjos político-institucionais. Para ilustrar de forma breve, foram três os textos constitucionais que vigoraram nesse intervalo de tempo: a Constituição de 1934, a Carta de 1937 e a Constituição democrática de 1946. Não se pode deixar de notar, desde logo, que nesse período as marcações histórico-cronológicas – inicial (1930) e final (1964) – são feitas por acontecimentos políticos de tomada de poder que passaram ao largo das normas constitucionais em vigor.

Até 1930, final da República Velha, operava a alternância de poder na Presidência da República entre as oligarquias paulista, cafeeira, e mineira, produtora de leite. Era a conhecida "política do café com leite". Washington Luís, paulista, último presidente eleito da República Velha, insiste na candidatura de um outro paulista, Júlio Prestes, o que levou a uma cisão entre as elites dos dois Estados. O oponente era Getúlio Vargas, acompanhado de João Pessoa, seu candidato à vice-Presidência, eles se lançaram como representantes das elites dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Em que pese o candidato paulista ter sido declarado eleito, em março de 1930, o resultado da eleição não foi aceito pelos apoiadores de Getúlio Vargas, em especial os tenentistas. O assassinato de João Pessoa, em julho de 1930, com motivações pessoais e políticas, foi usado politicamente, tendo como consequência o fortalecimento da figura de Vargas.[616]

A "revolução" iniciou-se em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul em outubro de 1930. Em novembro do mesmo ano, Getúlio Vargas chega ao Rio de Janeiro e toma posse como presidente da República. Era o fim da República Velha e o início do primeiro período de Vargas no poder, denominado "período revolucionário-ditatorial de Vargas", conforme denominação de Aspásia Camargo.[617]

[616] FAUSTO, F. *História Concisa do Brasil*, 3. ed. São Paulo: Edusp, 2021. p. 180.
[617] CAMARGO. A. As gerações políticas e as transições brasileiras. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, 1987, p. 7-8.

A partir de 1930, com Vargas, a ação na política brasileira assume um movimento de distribuição do poder oposto ao estabelecido até então: o poder passou a se manifestar do centro para a periferia, isto é, do governo central em direção aos governos locais. O poder se concentrou, então, na Presidência da República, ou melhor, na figura pessoal do presidente da República. Apesar dessa mudança, a velha oligarquia continuou a exercer o poder político no âmbito dos estados brasileiros, representada pelos interventores nomeados por Getúlio Vargas. As elites estaduais faziam a intermediação entre o poder central e os poderes locais, os "coronéis", sustentados por seu eleitorado, o qual, por sua vez, era angariado em razão da concentração de terra.

Aspásia Camargo afirma que, após um período de confronto, Vargas aproximou-se da velha oligarquia e promoveu sua reacomodação no poder, seja nos governos estaduais por meio dos interventores, "sátrapas do poder central", durante o período 1930-45, seja infiltrando seus seguidores no Congresso Nacional ou nas lideranças dos partidos políticos, seguidores estes que, por sua vez, recebiam apoio das elites estaduais, durante o período democrático 1946-64.[618]

Continuando com Camargo, a partir desse momento da história do Brasil exprimem-se os rostos do populismo. Em suas palavras:

> O populismo que se inaugura em 1930 e se estende até 1964 busca com algum êxito a acomodação dessas forças, cujo preço é a predominância imperial do Poder Executivo e da Presidência da República (o poder pessoal) sobre os poderes constituídos, fortemente comprometidos com o poder conservador e oligárquico (sobretudo o Congresso). Nestas circunstâncias, diante de um forte processo de erosão institucional e de desregramento jurídico-político, perdem eficácia as regras do jogo formal democrático, e transferem-se para atores estratégicos os centros de comando das principais decisões políticas.[619]

Dessa forma, Getúlio recebeu o apoio tanto da velha oligarquia, como de jovens políticos que almejavam o fim da política do café com leite e do movimento tenentista, cujos integrantes possuíam experiência militar e prestígio no interior do Exército. O propósito do

[618] CAMARGO*, op. cit.,* p. 8.
[619] Aspásia Camargo pretende, com esse trecho, justificar a escolha de seu método de história de vida na análise e reconstituição das estruturas sociais. Ainda assim, a transcrição é valiosa para o fim de apresentar a estrutura jurídico-institucional do Brasil no período de 1930 a 1964 (CAMARGO, *op. cit*., p. 6).

novo presidente e dos tenentes que o apoiavam era o de fortalecer o poder central e garantir a sua estabilidade, além de promover reformas sociais.[620,621] Getúlio Vargas recebeu, também, o apoio dos industriais, desejosos do apoio do Estado ao setor que nascia, assim como da nova classe trabalhadora que surgia nos centros urbanos, a partir da industrialização.

É certo que os paulistas, os quais sentiram que foram usurpados do poder em 1930, passaram a pressionar Getúlio Vargas para a convocação de uma assembleia constituinte que pudesse trabalhar na elaboração e promulgação de uma nova Carta Constitucional, com o fim de assegurar o processo democrático. O movimento culminou com a Revolução Constitucionalista de 1932 e, por fim, com a promulgação da Constituição de 1934, documento que se assemelhava à Constituição de 1891 quanto ao estabelecimento da República, a forma federativa de Estado e democracia de cunho liberal. Por outro lado, a Carta também foi inspirada na Constituição da República de Weimar no que tange especialmente à previsão de direitos sociais. A Assembleia Nacional Constituinte, convocada por Getúlio Vargas, elegeu-o presidente de forma indireta, isto é, sem a participação popular em processo eleitoral.

A Constituição de 1934 nasceu da pressão que Vargas estava sofrendo, tendo em vista o restabelecimento da democracia. Mas, para Vargas, ela representava mais um empecilho do que um programa a ser cumprido. Fernando Menezes de Almeida cita registro feito pelo CPDOC/FGV:

> Vargas chegou a preparar um discurso bastante crítico em relação à Carta de 1934 para ser lido no dia de sua posse (…): "Quem examinar atentamente a matéria da nova Constituição verificará, desde logo, que ela fragmenta e dilui a autoridade, instaura a indisciplina e confunde a cada passo as atribuições dos poderes da República".[622]

Em seu diário, em anotação do dia 16 de julho de 1934, dia da promulgação da Constituição, Vargas escreve: "Parece-me que ela será mais um entrave do que uma fórmula de ação".[623]

Em 10 de novembro de 1937, apenas 3 (três) anos depois da promulgação da referida Constituição, Getúlio Vargas praticou um golpe de Estado e instituiu uma nova fase política, a

[620] FAUSTO, *op. cit.*, p. 181-183.
[621] CAMARGO, *op. cit.*, p. 6-8.
[622] VARGAS, G. *Diário apud* MENEZES DE ALMEIDA, F. 200 anos de Constituição. *In:* BIASON, R.; LIVIANU, R. (Orgs.). *200 anos de Independência do Brasil: das margens do Ipiranga à margem da sociedade*. São Paulo: Quartier Latin, 2022. p. 171.
[623] *Id. ibid.*

ditadura do Estado Novo. Foi outorgada a Carta Constitucional de 1937, de elaboração do jurista Francisco Campos. Campos se inspirou no texto constitucional polonês, de cunho ideológico fascista, daí o apelido dado à Carta, "Polaca". De acordo com Almeida, a Constituição foi aplicada para garantir amplos poderes ao presidente.[624]

Segundo Camargo,[625] Francisco Campos foi o jurista mais importante e influente desse período. Foi professor de filosofia do direito em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, apoiou e participou da "revolução" de 1930, tendo, inclusive, organizado milícias em seu Estado de origem, Minas Gerais, para dar força ao movimento. Assumiu o cargo de ministro da Justiça pouco antes do golpe que instituiu o Estado Novo e coordenou uma intensa produção legislativa reformista. Além de seu destaque na era Vargas, seria também figura crucial na estruturação do regime da ditadura militar de 1964.

Segundo Seelander e Castro, Francisco Campos era uma figura complexa, cuja postura autoritária se expressava por meio de:

> "uma profunda antipatia pelo poder local e pela descentralização – mais soando a Visconde do Uruguay do que a Mussolini. O ideal de modernização pelo alto. A tendência a assumir um olhar "de cima", distante da perspectiva do homem comum. A preocupação com a funcionalidade técnica da gestão estatal. A convicção de estar pensando a política e o direito a partir do real e das linhas de evolução sociais e econômicas. A preocupação em adaptar o direito e o Estado a esta evolução".[626]

Além de Francisco Campos, outro jurista, Oliveira Viana, também historiador e sociólogo, fez parte da linha de frente dos críticos à experiência republicana inaugurada no país, sendo também um dos principais representantes da ideia de um estado forte, centralizador e autoritário.[627]

---

[624] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 172.
[625] CAMARGO, *op. cit.*, p. 17.
[626] SEELANDER, Airton Cerqueira-Leite; CASTRO, Alexander Rodrigues. Um jurisconsulto adaptável. Francisco Campos (1891-1968). In: Os Juristas na Formação do Estado Nação Brasileiro. 1930-dias atuais. MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha (coords.), São Paulo, Editora Saraiva, 2010, p. 255-291.
[627] Vale transcrição de Gildo Marçal Brandão *(Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007. p. 68-69), que se utiliza de aspas para usar as expressões de Viana: "E é preciso fazê-lo da única maneira possível nas condições brasileiras: tendo a 'coragem infinita' de 'contravir ostensivamente à ideias de liberdade' e de construir um poderoso estado centralizado, 'capaz de impor-se a todo o país pelo prestígio fascinante de uma grande missão nacional'" (grifos nossos). Brandão trazendo VIANA, O. *Populações meridionais do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952. v. 1, p. 387 e 430 e 387, respectivamente.

Viana estudou no Colégio Pedro II e formou-se na Faculdade Nacional de Direito, no Rio de Janeiro, em 1905. Foi professor e especialista em Direito do Trabalho, tendo se dedicado ao ramo, inclusive junto ao Ministério do Trabalho, na era Vargas, para elaboração da legislação trabalhista e normatização dos direitos dos trabalhadores. Vargas o nomeou para o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal, o qual recusou. Em 1940, foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da União, onde permaneceu até 1951, data de sua morte.[628]

Embora não tenha sido referência no campo do direito, , a obra de Oliveira Viana - que trazia críticas aos "intelectuais juridicistas" da época sob o argumento de que reproduziam instituições jurídico-políticas europeias e norte-americanas inviáveis para a realidade do país, tendo como seu maior representante o constitucionalista Rui Barbosa, um dos principais responsáveis pela construção do governo republicano e do federalismo brasileiro[629] - tornou-se um dos principais pilares para uma sociologia política de cunho conservador e antiliberal que emergiu no Brasil no início do século XX e que serviu como fundamento teórico para o projeto político autoritário de Vargas de "unidade do país" em contraposição às "ideias de liberdades" e de "fragmentação política". .[630]

O Estado Novo não representou uma ruptura com o que o governo Vargas vinha construindo desde 1930, no que diz respeito às instituições estatais, práticas de governo e à centralização do poder. Ao contrário: com a Carta de 1937, *Polaca,* Vargas consegue consolidar a centralização do poder, assim como fortalecer seu poder pessoal.[631] Mota acrescenta: "Com a Constituição de 1937, o Brasil havia se tornado uma autocracia, valendo-

[628] Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/Oliveira_Viana. Acesso: 27 out. 2024.

629 BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. São Paulo, Editora Hucitec, 2007, p. 73.

630 Veja-se, nesse sentido, a análise do cientista político Gildo Marçal Brandão e sua explicação sobre o pensamento conservadora e antiliberal de Oliveira Viana: "Os liberais brasileiros, diz Oliveira Viana em *Populações Meridionais* do Brasil, jamais entenderam que é impossível e contraproducente reproduzir aqui o parlamentarismo inglês, o liberalismo à francesa, ou o federalismo e a descentralização republicana ao estilo americano. Jamais perceberam que as instituições políticas engendradas por essa história de quatro séculos nos fazem distintos dos europeus e anglo-saxões. E que, por mais bem-intencionadas e idealistas que sejam, todas as tentativas de transplantar aquelas instituições para um meio que lhes é decididamente hostil, apenas reforçaram nossas características mais negativas – a anarquia branca, o predomínio das oligarquias, o risco de fragmentação do País. Se quisermos construir uma nação soberana, capaz de preservar sua identidade em confronto com os povos práticos e objetivos que estão se assenhoreando do globo, é preciso mudar radicalmente de métodos. É preciso começar conhecendo-nos a nós mesmos, o povo como realmente é – sua formação histórica e social, suas instituições políticas, sua atitude perante o Estado" (BRANDÃO, Gildo Marçal, *op. cit.*, p. 68).

[631] CAMARGO, *op. cit.*, p. 8.

se de uma administração forte e pautada na centralização do poder decisório nas mãos do chefe do poder executivo federal".[632]

Desde 1930 até 1945, houve grande fortalecimento das Forças Armadas, em especial do Exército, que havia apoiado Vargas na "revolução" de 1930. Segundo Fausto,[633] a coesão das Forças Armadas e sua proximidade ao governo Vargas devia-se ao projeto de modernização do Estado pela via autoritária. Assim, as Forças Armadas ficaram encarregadas da instalação da indústria do aço. Também, o Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938 e ligado à Presidência da República, foi comandado pelo general Horta Barbosa. Por fim, o Brasil entra, ao lado dos Aliados, na Segunda Guerra Mundial. A guerra foi, inclusive, argumento para a continuidade do Estado Novo. Vargas, porém, começa a ser pressionado para a convocação de eleições e de uma assembleia constituinte em 1945-1946. Em 1945, quando Vargas se comprometeu a não se candidatar para presidente nas eleições de 1946, lançou como seu candidato o general Dutra.

Ademais, desde 1930, o Estado brasileiro assumiu a característica de Estado interventor para a realização de direitos econômicos e sociais, o que se manteve até 1945, ou seja, o Estado interventor foi uma constante no período Vargas, tanto em momentos de maior abertura democrática como em momentos de acirramento do autoritarismo.[634]

Nesse período do Estado Novo, houve uma profusão de textos legislativos, a qual pode ser explicada pelo intuito de fundar os pilares desse regime. O efeito, no entanto, foi contrário, pois a intensa produção de normas causou insegurança quanto ao conteúdo das normas e a coesão do ordenamento jurídico como um todo.[635]

Para citar exemplos de textos legislativos, a Justiça do Trabalho, cuja previsão havia sido incluída nas Cartas Constitucionais de 1934 e 1937, foi organizada pelo Decreto n. 1237/1939 e finalmente instalada por Vargas no dia 1. de maio de 1941. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, instituiu, entre outros, a política do salário-mínimo e a sindicalização. Essa norma veio também para conformar a imagem de Getúlio Vargas como o protetor dos trabalhadores. Por outro lado, proibia as greves e *lockout* devido aos temores de

[632] MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Orgs.). *Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 16.
[633] FAUSTO, *op. cit.*, p. 202,
[634] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 167 e ss.
[635] MOTA; SALINAS, *op. cit.*, p. 25-26.

instabilidade política.[636] Quanto aos direitos trabalhistas garantidos na Carta de 1937, a inspiração foi tomada da Carta del Lavoro, da Itália fascista.[637] A figura simbólica de Getúlio como o dirigente e guia dos brasileiros, amigo e pai, o que fortalecia seu poder pessoal, deveu-se, também, a estes aspectos relacionados aos interesses dos trabalhadores.

Essa intensa atividade normativa, longe de criar um conjunto desordenado de normas e instituições, constituía verdadeiro projeto político-jurídico. Esse projeto buscou combater o "bacharelismo utópico" da denominada República Velha e propôs não somente criar novas estruturas para enfrentar e solucionar a "questão social" (nela incluída os direitos dos trabalhadores) como também novas formas de se pensar, aplicar e interpretar o direito que permitissem superar o modo liberal de se aplicar o direito. O caso mais emblemático, que será retomado mais adiante no capítulo 6, foi a edição, em 1942, da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) de 1916, que determinava que o juiz levasse em consideração os fins sociais e o bem comum na decisão judicial.

Para essa estruturação complexa e sofisticada do regime de Vargas, cujo projeto demandava novas instituições capazes de aplicar um novo direito material, a partir de novos parâmetros de interpretação do direito, foi necessária a participação ativa de juristas, sob a tutela do influente ministro da justiça, o jurista Francisco Campos. [638]No que tange à administração pública brasileira, o destaque deve ser dado à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, órgão ligado diretamente à Presidência da República, o que denota tanto sua importância institucional como a centralização de poder. Nas palavras de Carolina Mota:

> Dentre as inovações institucionais que garantiram o exercício centralizado do poder, o autor [Loewenstein] destaca a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, considerado um dos principais símbolos do Estado Novo. Em comparação feita com o *United States Civil Service Commission*, Loewenstein menciona que o DASP não se limitava à administração interna do serviço público, mas também funcionava como uma "correia de transmissão" para as reclamações contra

[636] Consulta ao *site* da Justiça do Trabalho. Disponível em: https://tst.jus.br/historia-da-justica-do-trabalho#:~:text=17%3A%20%22Conselho%20Nacional%20do%20Trabalho,Justi%C3%A7a%20do%20Trabalho%20no%20Brasil. Acesso em 23 out. 2024.
[637] FAUSTO, *op. cit*., p. 206.
638 Ver, nesse sentido: GARCIA NETO, Paulo Macedo. A questão social na Era Vargas: entre a regulação de trabalho da CLT e os "fins sociais" da Lei de Introdução ao Código Civil". In: Os Juristas na Formação do Estado Nação Brasileiro. 1930-dias atuais. MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha (coords.), São Paulo, Editora Saraiva, 2010, p. 223-253.

> agentes públicos e sugestões destinadas à administração federal, constituindo, portanto, uma ligação entre a burocracia e a sociedade.[639]

O referido departamento foi a principal instituição encarregada da reforma da administração pública[640] e do funcionamento do serviço público no Brasil.[641] O DASP correspondia à crescente demanda por um aparelho burocrático que atuasse com base em competência técnica especializada e, assim, simbolizava o encontro entre o projeto getulista de reestruturação e profissionalização do serviços público e o pensamento de Campos, para quem a complexidade dos assuntos submetidos à administração pública exigia a sua ocupação por um grupo de elite capaz de tomar decisões, de modo centralizado, com base na racionalidade técnica.

Luiz Simões Lopes foi o primeiro presidente do DASP e, não se trata de coincidência, criador da Fundação Getúlio Vargas, cujos cursos de administração – os quais ainda hoje figuram entre os melhores cursos do país e onde são ainda formadas parte das "elites" do país - pretendiam o aperfeiçoamento da administração pública e privada.[642]

Segundo Fausto:

> O Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em um agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária, que se identificasse com os princípios do regime. Devotada apenas aos interesses nacionais, essa elite deveria introduzir critérios de eficiência, economia e racionalidade.[643]

Apesar de guiados pela impessoalidade na escolha daqueles que ocupariam os cargos administrativos, o presidente e seus ministros continuaram a apontar os seus nomes de confiança para que ocupassem os principais cargos na administração. Isto é, a nomeação de pessoas que atendessem aos interesses da cúpula do poder executivo, fossem eles pessoais ou mesmo da administração do Estado, não foi abolida.[644]

---

[639] LOEWENSTEIN, K. *Brazil under Vargas*. Londres: Macmillan, 1942. p. 26.
[640] FAUSTO, *op. cit*., p. 208.
[641] LEAL, Instituto Victor Nunes. (Org.) *A contemporaneidade do pensamento de Vitor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 34.
[642] *Id. ibid.* Ver também: CAMINHA, Daniel Ouriques. Luiz Simões Lopes entre administração e política: a trajetória de um dirigente. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 53(4):640-656, jul. - ago. 2019. Acessível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/N3dK34b8fT6hV3nttv88Yxr/?format=pdf&lang=pt
[643] FAUSTO, *op. cit*., p. 208.
[644] *Ibid.,* p. 208-209. Estes cargos existem ainda hoje e são denominados 'cargos em comissão', com previsão no art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

Nos Estados-membros, também foram criados departamentos administrativos, de modo que o modelo federal fosse espelhado nos Estados. Porém, segundo Mota, no entendimento de Loewenstein, tais órgãos acabaram por assumir a função de articular interesses locais e regionais que buscavam guarida na esfera de atuação dos interventores. Ainda segundo Mota, Loewenstein estava convicto de que o poder dos departamentos administrativos acabou por prevalecer sobre o poder do interventor. Por sua vez, estes órgãos estavam submetidos ao poder do presidente, em um claro sistema de hierarquia. Ainda para Loewenstein, os departamentos administrativos correspondiam ao aspecto mais original e organizado do Estado Novo.[645]

Além da instituição de órgãos administrativos nas esferas federal e estaduais, como forma de modernizar e aperfeiçoar a administração pública, a *Revista de Direito Administrativo* (RDA) foi criada segundo esse mesmo espírito. Acredita-se que a revista tenha sido iniciativa de Carlos Medeiros, jurista e ex-assessor de Francisco Campos, ocupante de cargos como Consultor Geral da República e Procurador-Geral da República. Posteriormente, durante o regime militar, Medeiros foi considerado o "jurista oficial" dos militares.[646]

Para participar da RDA, Medeiros convidou algumas personalidades da época que possuíam funções acadêmicas e cargos públicos ou políticos, como Lúcio Bittencourt, que havia sido deputado e senador; Alaim Carneiro, posteriormente consultor do DASP; Gonçalves de Oliveira, que foi Consultor Geral da República; Miranda Lima, que ocupou o cargo de consultor jurídico do ministro da Justiça; Victor Nunes Leal, professor e posteriormente ministro do Supremo Tribunal Federal.[647]

Até 1930 e, portanto, antes da era Vargas, é sabido que o direito administrativo não possuía destaque entre os demais ramos do direito. A partir de 1930 e ao longo da segunda metade do século XX, ele passou a ganhar importância em razão da modernização do Estado, seja por meio da elaboração de maior número de textos legislativos, como dito acima, seja por meio da criação de órgãos administrativos, como o citado DASP.

[645] Ainda sobre os departamentos administrativos, Mota e Salinas acrescentam: "Ademais, esse arranjo institucional aproximava-se do modelo de 'Estado administrativo', em substituição, tanto nos regimes democráticos como nos regimes autoritários, do 'Estado legislativo', então em declínio. Da perspectiva exclusivamente administrativa, diz o autor [Loewenstein], os departamentos administrativos representaram um salto de qualidade em benefício do cidadão. Porém, sob a perspectiva política, serviram como instrumento de influência do governo federal em todo o país" (MOTA; SALINAS, *op. cit.*, p. 26-27).
[646] CAMARGO, *op. it.,* p. 19.
[647] LEAL, *op. cit.*, p. 35.

Em que pese a tentativa de criação, desde então, de uma elite burocrática independente de cargos políticos, fica clara a sobreposição da ocupação de funções e é possível identificar a circulação de juristas administrativistas em funções públicas de relevo.

Além de Francisco Campos e Carlos Medeiros, e demais personalidades que colaboraram com a RDA e também possuíam cargos públicos ou políticos, como visto acima, outros "juristas-políticos"[648] que circulavam entre a academia, partidos políticos, e o exercício de cargos públicos são: Themístocles Cavalcanti, Bilac Pinto, Miguel Seabra Fagundes, Caio Tácito, Hely Lopes Meirelles, Afonso Arinos, Milton Campos, Aliomar Baleeiro.[649]

Themístocles Cavalcanti, por exemplo, contemporâneo da "revolução" de 1930 e ligado ao movimento tenentista, participou do anteprojeto de constituição apresentado por Vargas à Assembleia Constituinte de 1933-1934. Defendia a legislação voltada aos direitos sociais, assim como a centralização política – com o esvaziamento do poder legislativo, de um lado, e a centralização do poder judiciário, de outro. Mais tarde, porém, filiou-se à UDN, partido anti-Vargas. Durante a ditadura militar, Cavalcanti tornou-se ministro do Supremo Tribunal Federal.

Resta claro que o período do governo Vargas foi marcado pela estruturação de um Estado autoritário e centralizador. Mais do que isso, independentemente do espectro político-ideológico e dos donos do poder, desde os integralistas até os comunistas, as ideias autoritárias sobressaiam no Brasil.

Camargo brinda-nos com suas palavras:

> O balanço dos estilos e alternativas populistas, ..., permite, pois, afirmar a natureza surpreendentemente conciliadora e centrista do sistema político brasileiro, que encontrou em Vargas – típico representante da geração de 1930 – o seu exemplo mais longo e bem-sucedido. (...) Vargas encarnou aquele modelo de liderança patriarcal de que os fala Gilberto Freyre, baseado em uma sociedade hierarquizada, espacialmente fragmentada, carente de poder público e ainda não vinculada a uma ampla mobilização de massas.[650]

Importante notar que o populismo, nascido na era autoritária de Vargas, iria gerar um novo período autoritário, a ditadura militar que se instala a partir de 1964. No período de

[648] Expressão usada por CAMARGO, *op. cit.*, p. 18.
[649] VENANCIO FILHO, A. *Notas republicanas*. São Paulo: Perspectiva, 2012, p. 139; CAMARGO, p. 17-19.
[650] CAMARGO, *op. cit.*, p. 17.

transição para a ditadura militar, o populismo gerou um espaço de poder não ocupado, o que permitiu a ascensão de uma nova elite militar hegemônica.

5.2. De 1964 a 1988: a estrutura jurídico-institucional da ditadura militar e seus *tecnoadministrativistas*

> O senhor presidente da República deixou a sede do Governo. Deixou a nação acéfala. (Gritos e vaias). Numa hora gravíssima da vida brasileira em que é mister que o chefe de Estado permaneça à frente de seu governo. Abandonou o governo, e esta comunicação faço ao Congresso Nacional. Esta acefalia configura a necessidade de o Congresso Nacional, como poder civil, imediatamente tomar a atitude que lhe cabe nos termos da Constituição brasileira, para um fim de restaurar nesta pátria conturbada a autoridade do governo e a existência de governo. Não podemos permitir que o Brasil fique sem governo, abandonado. Há sob a nossa responsabilidade a população do Brasil. O povo. A ordem. Assim sendo, declaro vaga a Presidência da República. (Palmas e vaias) E nos termos do artigo 79 da Constituição declaro presidente da República o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazilli. A sessão se encerra. (Vaias e gritos de "golpista").[651]

Em 1º de abril de 1964, o presidente do Congresso Nacional, Auro de Moura Andrade, em sessão extraordinária na qual estavam presentes 152 deputados e 26 senadores, declarou vaga a Presidência do país. Contudo, essa declaração não dispunha do necessário respaldo constitucional, uma vez que o presidente João Goulart, o qual se encontrava em território nacional, não havia renunciado e tampouco havia sido afastado do cargo em decorrência de processo legal.

Os registros dessa sessão extraordinária, que terminaria apenas na madrugada do dia 02 de abril, revelam que a declaração de Moura Andrade ocorreu em um ambiente bastante

[651] Trata-se da declaração do senador Auro de Moura Andrade referindo-se ao presidente João Goulart em 01 de abril de 1964. O áudio dessa declaração está registrado em "Câmara é História", Golpe de 1964 (5'14''), da Rádio Câmara, 26/03/2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/269224-golpe-de-1964-05-14/. O mesmo áudio dessa declaração, assim como as diversas manifestações dessa sessão extraordinária, pode também ser encontradas em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81916. Acesso em: out. 2024.

tensionado em face da iminência do golpe de estado. Com o objetivo de evitá-lo, diversos parlamentares tentaram questionar – sem sucesso – a legalidade dos atos do senador com base em questões regimentais das casas do congresso.

Nesse sentido, os embates ocorreram sobretudo em torno de duas questões jurídicas, que não prosperaram: o cabimento da utilização de questões de ordem por parte dos congressistas presentes naquela sessão e a inviabilidade do enquadramento daquela convocação nas hipóteses previstas no regimento comum para a realização de sessão extraordinária conjunta.[652] Todas as manifestações e demandas da oposição foram, contudo, negadas por Moura Andrade.[653]

A declaração do senador desconsiderou, ainda, o ofício enviado ao Congresso Nacional por Darcy Ribeiro[654], então chefe da casa civil de João Goulart, em resposta às medidas dos militares, lida publicamente pelo primeiro-secretário, no qual aquele ministro se manifestou no seguinte sentido:

> O senhor presidente da República incumbiu-me de comunicar a vossa excelência que em virtude dos acontecimentos nacionais das últimas horas, para preservar de esbulho criminoso o mandato que o povo lhe conferiu, investindo-o na chefia do poder executivo, decidiu viajar para o Rio Grande do Sul, onde se encontra à frente das tropas militares legalistas, e no pleno exercício dos poderes constitucionais, com seu ministério. Atenciosamente, Darcy Ribeiro, chefe da casa civil[655].

Declarada a vacância, a Presidência da República foi ocupada interinamente pelo deputado Ranieri Mazzilli, presidente da câmara dos deputados, até que o congresso, com sua

[652] Conforme consta dos registros da sessão, o deputado Sérgio Magalhães alegou que aquela comunicação pretendida seria "antirregimental". *V.* https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81916. Acesso em: out. 024.
[653] Em resposta ao pedido de manifestação por parte do deputado Bocaiuva Cunha, o senador Moura Andrade negou a questão de ordem com as seguintes palavras: "eu não posso permitir que vossa excelência prossiga em uma questão de ordem que não diga respeito à ordem dos trabalhos da casa!". *V.* https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81916. Acesso em: out. 2024.
[654] Destaque-se que Darcy Ribeiro era sociólogo, historiador, antropólogo e ocupou diversos cargos políticos em sua trajetória: foi ministro da Educação e chefe da Casa Civil no governo do presidente João Goulart, foi vice-governador do governo Brizola no Rio de Janeiro e senador da república. Disponível em: https://www.academia.org.br/academicos/darcy-ribeiro/biografia. Acesso em: out. 2024.
[655] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/28/ha-50-anos-o-congresso-dava-fim-ao-governo-jango-e-as-reformas-de-base. Acesso em: out. 2024.

configuração já alterada pelas cassações de mandatos políticos autorizadas pelo AI-1,[656] elegesse indiretamente, poucos dias depois, o marechal Castelo Branco (presidente do Brasil no período de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967) para comandar o país.[657,658]

Assim, ao "convocar, comunicar, declarar" vaga a Presidência e "dar por encerrado" quaisquer impasses relativos à interpretação do regimento comum das casas do congresso, o discurso do senador Moura Andrade – operando tanto na dimensão técnico-jurídica como na dimensão político-simbólica – representou o marco de uma ruptura institucional e o início de um período de 21 anos de ditadura militar no Brasil.

Com fundamento em medidas excepcionais, mas buscando manter alguma aparência de legalidade, o golpe militar de 1964 rompeu com a ordem constitucional vigente e alterou profundamente o projeto democrático que estava em curso no país desde a promulgação da Constituição de 1946, demonstrando, nos anos subsequentes, de que modo o direito poderia servir a regimes de exceção.

Na visão dos militares e dos grupos conservadores da sociedade, o golpe de estado justificava-se sob os argumentos da segurança, do desenvolvimento e do retorno à ordem democrática, embora esses objetivos nem sempre apresentassem o mesmo peso para os diferentes grupos que o promoveram.[659]

Segundo o historiador Thomas Skidmore, o golpe militar brasileiro foi o primeiro a ocorrer naquele período na América Latina, que vivia uma "onda de democratização" desde a década de 1950.[660] Embora governos militares autoritários não correspondessem aos objetivos da política internacional dos Estados Unidos de fortalecimento das democracias no continente, esses regimes não deixavam ser uma alternativa para impedir o surgimento de Estados com

[656] A lista completa das cassações de mandatos, suspensões de direitos políticos e transferências para a reserva previstas pelos "atos punitivos da revolução" que acompanhavam os atos institucionais está disponível em:: https://documentosrevelados.com.br/wp-content/uploads/2022/03/atos-da-revolucao.pdf. Acesso em: out. 2024.
[657] Agência Senado: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/27/auro-de-moura-andrade-a-servico-do-golpe-declarou-vaga-a-presidencia. Acesso em: out. 2024.
[658] Anais da Constituição de 1967. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1967/1967%20Livro%206.pdf. Acesso em: out. 2024.
[659] ARAÚJO, C. E. P. de; MACIEL, E. C. B. de A. A Comissão de Alto Nível: História da Emenda Constitucional n° 1, de 1969. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154/AComissaodeAltoNivel.pdf?sequence=3. Acesso em: out. 2024.
[660] Outros países da América Latina também seriam governados por regimes militares nas décadas de 1960, 1970 e 1980, notadamente: Bolívia (1964-1982), Argentina (1966-1983, com um breve intervalo entre 1973 a 1976), Peru (1968-1980), Uruguai (1973-1985) e Chile (1973-1990).

sistemas políticos permeados pelos ideários socialista, comunista ou castrista, razão pela qual o novo regime no Brasil foi rapidamente reconhecido pelo governo norte-americano.[661]

Mas, afinal, o que levou o país ao golpe militar de 1964? Quais eram as forças em disputa naquele período e de que modo contribuíram para a instalação de um regime civil-militar autoritário? Quais foram as circunstâncias e condições que permitiram esse desfecho que alterou radicalmente o projeto democrático no país?

Há um conjunto extenso de obras em que intelectuais e críticos do regime buscaram responder a questões dessa natureza e compreender as razões que levaram à implantação de ditaduras militares tanto no Brasil como em outros países da América Latina.[662] Dentre elas, destacam-se interpretações de cunho marxista, as quais analisam esses acontecimentos a partir do quadro mais amplo da luta de classes e que, assim como na sociologia de Bourdieu, estão engajadas em desvelar a dominação sobre os sujeitos e os mecanismos de reprodução social. Contudo, nessas interpretações em que o mundo social é compreendido a partir da relação entre exploração e produção, a dominação baseia-se sobretudo na dimensão econômica, ao passo que em Bourdieu outras dimensões de "capitais", como já visto anteriormente, são incorporadas na análise de processos sociais, como o social, o cultural e o simbólico.[663]

Embora as questões acima e as interpretações sobre esse período extrapolem os objetivos desta tese, há alguns aspectos que merecem registro uma vez que contribuem para a compreensão do espaço social (conforme os elementos da teoria de Bourdieu que orientam esta tese) no qual circulavam os juristas administrativistas durante o regime o militar, bem como os sentidos da participação desses juristas (e de suas disputadas teórico-jurídicas) na construção do arcabouço jurídico-institucional que deu suporte à ditadura e ao tipo específico de Estado autoritário que emergiu nesse período da história brasileira.

Na dimensão política, uma das interpretações que ganhou espaço foi a de que o golpe resultou do aumento das tensões entre classes sociais, notadamente entre a massa operária e a classe média. Esta última teria se orientado para uma solução autoritária por receio do aumento

[661] SKIDMORE, T. *Uma história do Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 229.
[662] São exemplos os sociólogos Florestan Fernandes, Caio Prado Júnior, Francisco Weffort, Octavio Ianni, Fernando Henrique Cardoso, assim como os historiadores Boris Fausto, Carlos Guilherme Mota, Thomas Skidmore, entre outros, que produziram análises desde os primeiros anos do regime militar, buscando encontrar explicações para a adoção, mais uma vez, de soluções autoritárias no país.
[663] Para um diálogo entre Marx e Bourdieu, *v.* BURAWOY, M. *O marxismo encontra Bourdieu*. Trad. Fernando Rogério Jardim. Campinas: Ed, da Unicamp, 2010; *v.* a resenha elaborada por Cardozo, J.C.S. Encontros e desencontros entre Bourdieu e o marxismo. *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 38, n. 1, p. 200-206, jan./jun. 2012.

da participação daquele setor no processo político, bem como pelo próprio rebaixamento das condições de vida.

O golpe também teria resultado das fragilidades das instituições liberal-democráticas, ainda pouco estáveis, notadamente o sistema partidário, em um cenário que convivia historicamente com a militarização da política.

Nesse sentido, o sociólogo Octavio Ianni, enfrentando já nos primeiros anos da ditadura as questões políticas em torno desse fenômeno, explica que

> a crescente militarização da política é o resultado do aguçamento das tensões e contradições entre grupos e classes sociais, em luta pelo poder. Esse processo se torna tanto mais rápido e fácil quanto menos desenvolvidas e efetivas são a ordem democrática e a opinião pública. A militarização da política em geral é uma forma não democrática de exercício do poder. São o "artificialismo" dos partidos políticos e a fragilidade da consciência democrática dos políticos profissionais e dos cidadãos que favorecem a transformação das formas militares em partido político.[664]

Em contextos de tensão social e fragilidade institucional e, como explica Ianni, onde "a política de massas e as oligarquias preponderam sobre os partidos políticos", os golpes de estado acabam por tornar-se uma forma de sucessão no poder. Segundo ele, os golpes são, de modo geral, uma reação contra soluções revolucionárias ou reformistas, razão pela qual implicam na "restauração de estruturas arcaicas". Mais especificamente, "o golpe de estado sempre inaugura um estilo de poder autoritário e implica na cristalização da estrutura de apropriação".[665]

De modo semelhante, ainda que adotando conceitos distintos daqueles de Ianni, Fernando Henrique Cardoso, ao escrever sobre o período inicial da ditadura e a formação de um novo tipo de Estado autoritário no país, destacou que essas tensões revelavam um contrassenso no projeto democrático das elites liberais ("os liberais de 64", segundo ele) que temiam a ascensão política do que ele denominou "massa janguista". Isso porque, na visão de Cardoso, essa elite, que se manifestava favoravelmente a uma ordem democrática representativa, não percebia que "o dique para se opor às tendências socializantes e ao

[664] IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p. 144.
[665] *Ibid.*, p. 08.

populismo (que considerava como uma deturpação do verdadeiro princípio da representatividade) implicava os riscos do estabelecimento de uma ordem autoritária".[666]

Por sua vez, em uma interpretação marxista da história brasileira, o sociólogo Florestan Fernandes, mestre de Ianni e Cardoso,[667] aponta que o colapso do populismo era a própria manifestação do colapso da ordem pretensamente democrática criada pelo "radicalismo burguês". Em suas palavras:

> (...) quando o jogo democrático se tornou demasiado arriscado, os verdadeiros atores continuaram o baile sem máscaras. Em suma, não existia uma democracia burguesa fraca, mas uma autocracia burguesa dissimulada". Este pode parecer um retrato muito duro. Porém, qual é o retrato que se pode fazer, depois de tudo que ocorreu e está ocorrendo?[668]

Em síntese, o golpe, para Florestan Fernandes, era fruto de uma "reação autocrático-burguesa conservadora". Essa reação, pela sua própria natureza, sofreu uma "impregnação militar e tecnocrática"[669]. Por fim, sintetiza seu pensamento com uma leitura mais radical ao

[666] CARDOSO, F. H. *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1994. p. 155.

[667] Conforme relato de José de Souza Martins, os sociólogos Octavio Ianni e Fernando Henrique Cardoso, também docentes da Faculdade de Filosofia da USP, pertenceram ao grupo de assistentes de Florestan Fernandes na cadeira de Sociologia I, antes de serem aposentados compulsoriamente pelo regime militar. Em seu prefácio à quinta edição do livro de Florestan Fernandes, Martins sintetiza as abordagens dos trabalhos desse grupo de forma bastante esclarecedora: "Assim como a obra inicial de Florestan é expressão da época da crise do getulismo e do nacionalismo cultural que florescera entre nós nos anos 1930 e 1940, seus assistentes eram da geração que chegava ao mundo acadêmico, no início dos anos 1950, nos albores do nacional- desenvolvimentismo. E isso pesou no que escreveram antes do golpe de 1964" (MARTINS, J. de S. Prefácio à quinta edição. *In:* FLORESTAN, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.* 5. ed. São Paulo: Globo, 2006. p. 13).

[668] Ainda nesse sentido, Florestan Fernandes afirma que "(...) o chamado "colapso do populismo" constitui, em sua essência, um colapso do radicalismo burguês e da ordem pseudamente democrático-burguesa que o engendrara. A ausência de articulação política sólida, ao mesmo tempo flexível e firme, entre as classes possuidoras e as classes despossuídas (classes operárias destituídas) tirara da ordem social competitiva existente qualquer potenciação democrática efetiva e irreversível" (FLORESTAN, *op. cit.,* 394-395).

[669] Nesse sentido, "(...) os "fatos duros" revelam, porém, o contrário, que a reação autodefensiva da burguesia só podia atingir seu ponto de maturação e de eclosão sob forte e persistente impregnação militar e tecnocrática. Era da própria essência do padrão agregado ou articulado de hegemonia burguesa que se transferisse, para certos setores burgueses, civis e principalmente militares, as tarefas centrais do movimento histórico autodefensivo e contrarrevolucionário da burguesia". E, ainda: "(...) o consenso burguês, no caso, aparece como um consenso duplamente vinculado com a impulsões autocráticas da burguesia brasileira: por causa da estrutura da sociedade de classes; e por causa do caráter contrarrevolucionário assumido pela reação autodefensiva das classes e dos estratos de classe burgueses. Ele não só acolhe como endossa a militarização e a tecnocratização como processos de preservação e de consolidação da ordem. (...) O consenso burguês traduz, nessa matéria, a essência pragmática e realista de sua racionalidade" (FLORESTAN, *op. cit.,* p. 395 e 397, respectivamente).

afirmar que "no plano histórico, passava-se, pura e simplesmente, de uma ditadura de classe burguesa dissimulada e paternalista para uma ditadura de classe burguesa aberta e rígida".[670]

O golpe de 1964, como se sabe, não foi um fenômeno apenas político, tendo sido também o resultado de inúmeros fatores econômicos, inclusive externos, entre os quais a necessidade – no modo de ver das classes dominantes contrárias à democracia populista de João Goulart – de que a economia do país ingressasse em uma industrialização de "alto nível técnico" e se integrasse à dinâmica da economia capitalista mundial.[671]

De fato, havia se estabelecido uma contraposição entre dois modelos de desenvolvimento para o Brasil. De um lado, a defesa de um modelo nacionalista de desenvolvimento por meio do fortalecimento da indústria nacional, da realização da reforma agrária e de maior independência em relação ao capital internacional (nacionalismo reformista), com base na democracia populista. Do outro, havia o empresariado nacional ligado a multinacionais, que defendia a associação do capital nacional ao estrangeiro, defendendo um modelo de desenvolvimento internacionalista que garantisse a integração do Brasil no capitalismo mundial.

Segundo a interpretação de Ianni, "a forma pela qual estava ocorrendo a ruptura político-econômica, que fundamentava a transição da sociedade brasileira para uma civilização urbano-industrial, não era compatível com os interesses externos. Em outros termos, tornava-se necessário corrigir o modo pelo qual o Brasil estava ingressando na era industrial. Portanto, o golpe de 1964 destinou-se a conferir uma nova direção ao processo histórico nacional".[672]

[670] FLORESTAN, *op. cit.,* p. 398. É importante registrar que este livro de Fernandes, conforme nos explica José de Souza Martins, corresponde a uma obra na qual o autor se concedeu a "licença de uma reflexão aberta sobre uma realidade insuficientemente documentada, alargando, portanto, o âmbito da reflexão sociologicamente consistente sobre o terreno da incerteza, para recuperar os significados ocultos de uma realidade que parecia cada vez mais desprovida de sentido". Se, por um lado, Florestan buscou ao longo de sua trajetória valorizar a pesquisa empírica como fundamento do conhecimento sociológico de modo a ultrapassar o "ensaísmo", tipo de análise teórica difundido na cultura acadêmica brasileira que expressava as ideias de uma elite intelectual sem maiores compromissos com os dados da realidade, por outro, este livro, segundo Martins, é o último grande estudo do ciclo de grandes interpretações do Brasil que teve início com a Revolução de 1930, razão pela qual o próprio autor registra se tratar de um estudo mais aberto e intuitivo (MARTINS, J. de S. Prefácio à quinta edição. *In:* FLORESTAN, *op. cit.*, p. 15).

[671] IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p. 161.

[672] Para uma análise dos objetivos econômicos do golpe militar, segundo a visão de Octavio Ianni, *v.*: IANNI, *op. cit.,* p. 158-160 e p. 161 a 185 (Capítulo X A dependência estrutural).

Em síntese, esses foram os "padrões político-econômicos singulares"[673] que levaram a uma redefinição de todo o quadro institucional do país, com os militares assumindo o poder de forma direta, sem intermediários.[674]

A estrutura jurídico-institucional da ditadura militar

Com objetivo de implementar os projetos político e econômico idealizados pelos líderes das forças armadas aliados aos grupos "liberais e democratas de 64" que apoiaram o golpe, foi modificada a configuração das instituições políticas e da estrutura administrativa do Estado brasileiro, assim como impostas inúmeras restrições aos direitos fundamentais dos cidadãos, o que caracterizou esse período como um dos mais violentos da história do Brasil.

Por meio dos atos institucionais, notadamente os cinco primeiros que foram baixados entre 1964 e 1968, o governo militar construiu o aparato jurídico necessário à sustentação da ditadura. Com eles, ampliou os poderes do executivo, limitou a ação do legislativo, suspendeu mandatos e cassou direitos políticos de parlamentares, extinguiu partidos políticos, promoveu a exoneração e aposentadoria compulsória de servidores públicos, além de possibilitar a prisão de cidadãos com base apenas em inquérito policial-militar (IPM).

Com relação às exonerações e aposentadorias compulsórias, estas incluíram funcionários dos mais variados setores da estrutura estatal: servidores e técnicos do aparato administrativo, inclusive servidores de carreiras jurídicas, membros do poder judiciário, professores universitários e até mesmo integrantes das forças armadas contrários ao regime.

A justificativa adotada para tais medidas estava na *Doutrina da Segurança Nacional*, formulada no âmbito da Escola Superior de Guerra, sob influência dos Estados Unidos, a qual se tornou, nas palavras de José Afonso da Silva, em sua obra *O constitucionalismo brasileiro*, "verdadeira norma fundamental do sistema constitucional então vigente, espécie de princípio da necessidade, sobrepujando sobre a eficácia de quase todas as normas constitucionais"[675] e, dessa forma, um dos principais conceitos a orientar as elites civis e militares no golpe e na montagem do aparato institucional do regime.[676]

---

[673] Cf. IANNI, *op. cit.*, p. 12.

[674] De fato, como destaca Lewandowski, houve uma mudança no papel das forças armadas, tendo em vista que até 1964 os militares não haviam assumido o poder diretamente com o controle total sobre o aparato estatal LEWANDOWSKI, E. R. Colapso do populismo e regime militar no Brasil. *Revista da Faculdade de Direit*o, São Paulo, v. 93, n. 19981, 1998. p. 238.

[675] SILVA, J. A. da. *O constitucionalismo brasileiro. evolução institucional.* São Paulo, Editora Malheiros, 2011, p. 77.

[676] FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp: 2002, p. 262.

O primeiro desses atos, o AI-1, baixado em 9 de abril de 1964, pelas forças armadas durante o governo de Castelo Branco, embora não revogasse expressamente a Constituição de 1946, estabeleceu que os poderes do governo não poderiam ser limitados por leis anteriores ao golpe de 1964, declarando ainda que esses poderes se legitimavam "por si mesmos", uma vez que os próprios militares se investiram no exercício do poder constituinte. Disso decorria, nos termos do próprio ato institucional, a força normativa do regime. Nesse sentido, a "revolução", investida do poder constituinte, tampouco precisaria ser legitimada pelo Congresso. Ao contrário, este é que receberia do primeiro ato institucional a sua legitimação.[677]

Avançando nesse sentido de apresentar justificativas para os poderes atribuídos ao regime, o AI-2, de 27 de outubro de 1965, destacou o "poder institucionalizante" da revolução, traduzindo "uma realidade incontestável de direito público", para assegurar a continuidade do projeto daquele regime. Para tanto, nesse mesmo ato foram estabelecidas as eleições indiretas para presidente e vice-presidente, o que seria estendido a governadores e vice-governadores por meio do AI-3.

Além de conferir ao presidente o poder de decretar o recesso do congresso nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, o AI-2 também determinou o fim do pluripartidarismo ao extinguir os partidos existentes, os quais seriam posteriormente substituídos por apenas dois partidos organizados com base no Ato Complementar nº 4 editado pouco tempo depois: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), representando o governo e sua aliança com a UDN e com partidários pró-governo oriundos do PSD, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reunia a oposição formada por partidários do PTB e também do PSD.

O pluripartidarismo era visto como um dos principais fatores para as crises políticas no país, de modo que o estabelecimento de uma estrutura bipartidária foi mais uma das estratégias adotadas para que o governo militar pudesse assegurar, por um lado, a maioria permanente, e por outro, a oposição sob controle.[678]

---

[677] No preâmbulo do AI-1 havia uma declaração à nação. Nela, os militares declararam que "a revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte" e que este poder é "inerente a todas as revoluções". Para um relato sobre os acontecimentos políticos dos dias anteriores ao golpe, *v.* a linha do tempo disponível em: https://g1.globo.com/politica/50-anos-do-golpe-militar/linha-do-tempo-33-dias-do-golpe/platb/. Acesso em: out. 2024.

[678] Segundo Skidmore, o general Castelo Branco teria escolhido essa estrutura em razão de sua admiração pelo sistema político anglo-saxão, assim como pela experiência da monarquia parlamentar no Brasil ao longo do século XIX (SKIDMORE, *op. cit.*, p. 231). Contudo, muito embora se tratasse de uma fórmula para garantir uma maioria pró-governo, a estrutura bipartidária e a respectiva legislação eleitoral tornaram-se, conforme explica o Bóris

Por fim, com a edição do AI-2 a competência para julgamento dos crimes contra a segurança nacional passou a ser da justiça militar e foi alterada, ainda, a composição do Supremo Tribunal Federal, cujo número de membros foi ampliado de 11 para 16 ministros, de modo a fortalecer o poder dos militares na mais alta cúpula do poder judiciário. O número de ministros seria novamente reduzido para 11, por meio do AI-6, após as aposentadorias compulsórias de três ministros e as demissões voluntárias de outros dois.[679]

Além de marcar o início de um novo quadro institucional, a edição dos primeiros atos institucionais, notadamente os AI-1 e AI-2, também corresponde à retomada da colaboração entre dois juristas – Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva, que já tinham atuado de modo decisivo na construção das engrenagens do governo de Getúlio Vargas – em prol de regimes autoritários.

O objetivo desse suporte jurídico era conferir sustentação institucional ao golpe de 1964, o que levou a uma intensa associação entre militares e civis, em especial de juristas, muitos dos quais apoiaram o golpe.[680]

Com isso, buscava-se negar a ocorrência de um golpe, utilizando-se o termo "revolução" para designar o fato; ao mesmo tempo, o regime arrogava para si o papel de poder constituinte originário,[681] o que garantiria validade a todas essas modificações na estrutura e no funcionamento do Estado. Dessa forma, "o regime militar quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária. A violação dos princípios básicos da democracia era defendida como parte de medidas necessárias e demandadas pela nação, justamente para a defesa da ordem democrática".[682]

Portanto, não foi acaso que Francisco Campos foi chamado para redigir o AI-1.[683] Já durante a Era Vargas, ele esposava uma teoria constitucionalista autoritária: uma ditadura

Fausto, uma armadilha para os detentores do poder uma vez que as eleições se tornaram verdadeiros plebiscitos onde a população se manifestava a favor ou contra o governo (FAUSTO (2002), *op. cit.*, p. 280).

[679] Foram aposentados compulsoriamente os ministros Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Cavalcanti Lins e Silva. Por sua vez, tais aposentadorias provocaram os pedidos de demissão dos ministros Antônio Carlos Lafayette de Andrada e Antônio Gonçalves.

[680] CARVALHO, A. D. Z. Entre o dever da toga e o apoio à farda: independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, p. 1-22, 2017. p. 3.

[681] BRASIL. *Ato Institucional Nº 1, de 9 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964: "A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte".

[682] ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 5.

[683] SANTOS, M. A. C. Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo. *Locus: revista de história*, v. 13, n. 2, p. 31-48, 2007, p. 32; MALIN, M. Francisco de Campos. *In*: CPDOC. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-luis-da-silva-campos. Acesso em 02 de out de 2024.

poderia ser democrática por conta da identificação do povo com o líder – empossado no poder executivo –, sem a necessidade das instituições intermediárias que são características das democracias liberais[684]. Também de grande relevância era a crença de Campos de que a elite jurídica seria responsável por realizar essas mudanças, interpretando a realidade nacional e transformando-a em instituições.[685]

Carlos Medeiros – que posteriormente viria a ser o grande ideólogo jurídico da ditadura militar – também foi convocado para redigir o AI-1, sendo seu pensamento fortemente influenciado por Francisco Campos, com quem trabalhara durante o Estado Novo.[686] Após a redação desse dispositivo, Medeiros viria a utilizar a mesma retórica positivada no preâmbulo do AI-1: a "revolução" e o regime que dela decorre se imbuem do poder constituinte originário, representando o verdadeiro interesse do povo; com isso, buscava-se afastar a arbitrariedade do golpe e manter uma aparência de regularidade institucional.[687]

A "revolução" arrogava para si a prerrogativa de representar o "verdadeiro interesse popular" com base no fato de que as crises sociais, econômicas e administrativas que vinham afetando o Brasil nas últimas décadas não poderiam ser solucionadas de forma suficientemente rápida e satisfatória com a estrutura legislativa então vigente. A violação do processo democrático ordinário era, portanto, a única maneira de agilizar a atuação do Estado, a fim de solucionar essas crises celeremente.[688]

Francisco Campos e Carlos Medeiros, posteriormente, também participaram juntos da redação do AI-2[689], o que evidencia o papel do direito e de juristas para a formação das bases do regime autoritário.

Por sua vez, o AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, já no governo do general Costa e Silva que havia sido eleito no final do ano de 1966 (presidente do país no período de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969), marcou o início da fase mais repressiva da ditadura que ficou conhecida como "anos de chumbo".

---

[684] SANTOS, R. D. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, p. 281-323, 2007, p. 285, 313.
[685] *Ibid.*, p. 293.
[686] PINTO, F. R. M. Carlos Medeiros Silva e a exegese autoritária do Direito. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, n. 4, p. 2346-2372, 2023, p. 2348-2349, 2353.
[687] TORRES, M. G. O primeiro Ato Institucional: Carlos Medeiros Silva e o STF no pós-golpe de 1964. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 8, n. 3, p. 489-505, 2016, p. 491, 493-496
[688] *Ibid.*, p. 496-498.
[689] CARVALHO, A. D. Z, *op. cit.*, p. 7; CPDOC. Carlos Medeiros. *In*: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva. Acesso em: 30 de set de 2024; MALIN, M., *op. cit.*; SANTOS, M. A. C., *op. cit.*, p. 32.

Isso não significa, entretanto, que o período anterior não tenha sido um governo pautado no poder arbitrário. Foi, aliás, o momento do estabelecimento dos alicerces do arcabouço jurídico que buscou conferir feições de legalidade a um Estado de exceção e ao seu respectivo aparato repressivo.

Diversamente dos anteriores, o AI-5 não tinha prazo de vigência e conferiu poderes ao presidente da República para fechar o congresso nacional, cassar mandatos e suspender direitos políticos de modo definitivo, decretar intervenção em estados e municípios e censurar os meios de comunicação. Também suspendeu a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Tornou-se, assim, a fonte da legislação autoritária e representou o aprofundamento da ditadura.[690]

Como sintetiza o historiador Boris Fausto ao tratar desse período, o AI-5 afirmou a vitória do grupo "linha dura" e dos "nacionalistas autoritários" em relação a grupos mais intelectualizados do regime, os "internacionalistas liberais", e que propunham alinhamento com as potências ocidentais.[691] Como se sabe, desde seu início o regime apresentou tensões internas entre "moderados" e "linha dura", que apresentavam distintas concepções em relação ao golpe: os adeptos da linha dura eram radicais e entendiam que o combate à esquerda justificaria medidas antidemocráticas e ações violentas de longo prazo, ao passo que os moderados eram oriundos de grupo mais liberais ou constitucionalistas e defendiam que o golpe deveria ser temporário, apenas na medida necessária para que o país retomasse uma "situação de normalidade".[692]

Essa disputa é analisada por Araújo e Maciel da seguinte forma: "a tensão entre as duas concepções, mais legalidade ou mais revolução, marcou o período inteiro. Determinou a forma que veio a tomar a superação do regime, forma singular se comparada aos demais regimes militares latino-americanos. Na verdade, quase sempre as ações governamentais resultaram de compromissos entre ambos dos grupos e deram a pauta para a interação com as diversas formas de oposição ao regime".[693]

Assim, o AI-5 também simbolizou, paradoxalmente, a existência das **disputas internas** que existiam dentro do regime e que anos mais tarde levariam ao seu declínio. Assim, ele foi,

[690] ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 14.
[691] FAUSTO (2002), *op. cit.*, p. 265.
[692] Nesse sentido, ver SKIDMORE, *op. cit.*, 226-227; FAUSTO (2002), *op. cit.*, 265; ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 2
[693] ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 2.

ainda segundo Boris Fausto, "o instrumento de uma revolução dentro da revolução ou de uma contrarrevolução dentro da contrarrevolução"[694].

O AI-5 foi obra principalmente de Luís Antônio da Gama e Silva, bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em 1934. Ingressou em 1944 como professor de Direito Internacional Privado na USP, onde foi reitor (1963-1966) e também diretor da Faculdade de Direito (1959-1962). Em 1967, com a posse de Costa e Silva, foi nomeado ministro da Justiça, cargo pelo qual ficou conhecido por seu extremismo em favor da ditadura, resultando dessa inclinação o texto do AI-5.[695]

Ao lado dos atos institucionais, outras normas estruturaram essa ordem militar. Dentre elas, destacam-se duas em especial: a Lei n. 4.341, de 13 de junho de 1964, que criou e organizou o Sistema Nacional de Informações - o SNI[696] -, e o Decreto-lei n. 314, de 13 de março de 1967, que instituiu a primeira Lei de Segurança Nacional do regime militar, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei n. 898/1969.[697] Como se sabe, o SNI, idealizado pelo general Golbery do Couto e Silva, tornou-se, na prática, um centro de poder do governo militar.[698]

As leis relativas à organização de um sistema de informações e à segurança nacional demonstram claramente as distorções que ocorreram não apenas no Brasil, mas na América Latina, onde se instalaram ditaduras militares no período da guerra fria.

---

[694] FAUSTO (2002), *op. cit.*, p. 263.

[695] ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 20-21; CPDOC. Gama e Silva. *In*: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-antonio-da-gama-e-silva. Acesso em: 26 de out de 2024.

[696] O SNI, órgão ligado diretamente à Presidência da República, tinha por finalidade coordenar em todo o território nacional as atividades de informação, em especial aqueles de interesse à "segurança nacional". Em relação ao desenho institucional do SNI, é interessante registrar que ele estava isento de quaisquer obrigações relacionadas à divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos e seu chefe, que poderia ser oriundo das esferas civil ou militar, tinha as prerrogativas de Ministro de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4341.htm. Acesso em: out. 2024.

[697] Ao longo do governo militar, leis relativas à segurança nacional foram aprovadas sucessivamente, com o objetivo de disciplinar os crimes contra segurança nacional, a ordem política e social. De modo geral, essas leis refletiam a *Doutrina da Segurança Nacional*, a qual reunia ideias elaboradas no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG), criada em 1949, e buscavam proteger o capitalismo e o "mundo livre" contra a "ameaça do comunismo", tendo como fundamento a lógica do combate ao inimigo e permitindo a adoção de medidas bastante drásticas para garantir a prevenção e a repressão contra atos considerados subversivos e atentatórios à segurança nacional. Para uma cronologia das Leis de Segurança Nacional no Brasil, *v.* Luisa Plastino; Marina Slhessarenko Barreto; Nara Sarmanho. A história da Lei de Segurança Nacional. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-da-Lei-de-Seguran%C3%A7a-Nacional. Acesso em: out. 2024.

[698] Nesse sentido, veja-se o historiador Boris Fausto, "Na prática, transformou-se em um centro de poder quase tão importante quanto o executivo, agindo por conta própria na "luta contra o inimigo interno". O general Golbery chegou mesmo a tentar justificar-se, anos mais tarde, dizendo que sem querer tinha criado um monstro" (FAUSTO (2002), *op. cit.*, p. 259).

Como sugere José Eduardo Faria, essas leis de segurança nacional caracterizam, em uma perspectiva crítica, o que se denominam "democracias iliberais" porque, ainda que sob o argumento de defesa do Estado, elas promovem a concentração excessiva de poderes no executivo em detrimento do legislativo e judiciário, modificando a divisão tripartite dos poderes típica dos Estados liberais que se consolidaram no século XX.[699]

Ademais, em nome da "segurança nacional", essas leis muitas vezes estabelecem como crimes quaisquer condutas contra o chefe do executivo, adotando, para tanto, tipos penais abertos que permitem interpretações e práticas que violam direitos individuais e inviabilizam a efetiva proteção ao regime representativo e democrático.[700]

Ainda nesse sentido de controle e repressão contra a circulação de ideias e informações consideradas contrárias ao regime, foi editada a Lei n. 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, que ao regular a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, impôs censura prévia a jornais, livros, rádio, televisão entre outros veículos e formas de manifestação da sociedade, bem como definiu como crime qualquer tipo de propaganda relativa a temas considerados subversivos, restringindo drasticamente a liberdade de expressão no país.

Essas normas relativas à segurança nacional e censura de informações, em conjunto com os atos institucionais, acabaram por institucionalizar, segundo Araújo e Maciel, um outro núcleo de poder em torno do que eles denominaram "comunidade de informações", composta por dirigentes que ocupavam cargos e funções em órgãos de vigilância e repressão.[701]

Diversas outras leis esparsas também disciplinaram temas-chaves para que o regime militar pudesse implementar seus projetos políticos e econômicos e ao mesmo tempo manter os diferentes grupos e demandas sociais sob sua supervisão e controle, como são os casos da Lei nº 4.330, de junho de 1964 (a "Lei de Greve") e da Lei n. 4.504, de novembro de 1964 (Estatuto da Terra). Essas leis corresponderam a respostas do governo a demandas da sociedade que já estavam em andamento naquele período (notadamente greves de operários urbanos e movimentos sociais rurais), mas representaram ao mesmo tempo um esvaziamento das lutas e reivindicações envolvidas nessas temáticas.[702]

---

[699] Nesse sentido, ver: FARIA, J. E. A LSN e a Lei de Defesa do Estado Democrático. *Jornal da USP*, 10/05/2021. Disponível em: https://jornal.usp.br/artigos/a-lsn-e-a-lei-de-defesa-do-estado-democratico/. Acesso em: out. 2024.
[700] Nesse sentido, *v.* FARIA, *op. cit*., p. s/n.
[701] ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 14.
[702] Embora a edição de uma "Lei de Greve" pudesse representar um avanço na proteção de direitos sociais, referido diploma legal, aprovado em 1964, vedava movimentos que não tivessem fins estritamente trabalhistas, assim como proibia a greve de ocupação. Ademais, outros diplomas legais esparsos também editados durante o regime impediam ou criavam entraves à realização de greves, como a própria Lei de Segurança Nacional (Lei n. 6.620, de 1978). Por sua vez, em 1964, foi também aprovado o Estatuto da Terra para fins de execução da reforma agrária

Ainda que no período militar os atos institucionais estivessem – por decisão do próprio "Comando Supremo da Revolução", que declarou a força normativa da "revolução vitoriosa" – [703]acima da Constituição na hierarquia das normas, o governo também buscou dar uma roupagem constitucional ao seu projeto de poder.

Inicialmente, isso foi feito mediante um conjunto de emendas à Constituição de 1946, por meio das quais aquele governo buscava conferir uma nova conformação à organização política do país. Dentre os principais temas que o governo buscava manter sob seu estrito controle e que foram objeto dessas emendas estão a reforma agrária, a reforma judiciária, a reforma do legislativo e a reforma tributária.[704]

Contudo, para que o regime militar pudesse consolidar seu projeto político em um bloco único e, ainda, para que pudesse se legitimar juridicamente, era preciso reunir todos os objetivos e medidas do governo em uma constituição.

De fato, a Constituição de 1946 não permitia ao governo alcançar seus anseios no campo constitucional. Segundo José Afonso da Silva, "sucessivos conflitos constitucionais aconteceram sob a Constituição de 1946", sendo certo que "em 1966, quando [a Constituição de 1946] completava 20 anos de existência, seu texto estava inteiramente retalhado e deformado por essas modificações, algumas casuísticas".[705]

---

e promoção da política agrícola. Assim como visto com a "Lei de Greve", não houve grandes movimentos e avanços na questão agrária, que voltaria ao debate apenas no contexto da redemocratização. Contudo, vale registrar que se tratava de tema bastante crítico naquele período: em 1963 havia sido aprovado o estatuto do trabalhador rural e, no início de 1964, o presidente Jango havia assinado decreto de desapropriação de terras localizadas próximas a ferrovias, rodovias e açudes da União, o que ocasionou uma forte reação das elites agrárias, em especial de São Paulo e Rio Grande do Sul, que passaram a apoiar o golpe de 1964 com o objetivo de colocar um fim à tentativa de reforma agrária no país. Ainda sobre a questão agrária, Schmitz e Bittencourt, citando trabalho de Gomes da Silva, retomam a interpretação de que "os movimentos em prol de uma reforma agrária se deram em duas etapas: i) verbalização e ii) literatice. A etapa de verbalização compreendeu uma reforma agrária que foi tema de "palanque, palco e tribuna", representada especialmente por João Goulart, Celso Furtado e João Pinheiro Neto e a partir da qual ficou a consciência em torno do problema agrário. Já a etapa de literatice envolveu "estudos, relatórios e um grande volume de informações" e foi representada por Castelo Branco, Roberto Campos e Paulo de Assis, tendo ocorrido no âmbito do governo militar com o objetivo de talvez controlar a onda comunista, ou de um interesse pessoal de Castelo Branco, ou ainda pela influência de Roberto Campos, ministro do planejamento do governo federal à época (SCHMITZ; BITTENCOURT p. 582-583).

[703] Nesse sentido, o AI-5 estabeleceu: "A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória".

[704] FERREIRA FILHO, M. G. Conferência proferida em 1977 por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, então vice-governador de São Paulo, durante o Ciclo de Conferências realizado pela Universidade de Brasília, as quais foram publicadas em 1978 na obra *O pensamento constitucional brasileiro*. p. 187.

[705] SILVA, *op. cit.*, p. 76 e 77.

Por outro lado, o estabelecimento de uma nova ordem social – no caso, a ordem militar – exigia que o regime observasse certos padrões jurídicos "universais", o que significava elaborar e aprovar, ainda que de modo meramente formal, um texto constitucional.

O AI-4, expedido ainda durante o governo de Castelo Branco, cumpriu esse papel de "completar a institucionalização da Revolução", conforme aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho,[706] ao estabelecer que o Congresso Nacional deveria reunir-se extraordinariamente para votar e promulgar o projeto de constituição que seria enviado pelo próprio poder executivo, dentro de um período pré-estabelecido.

Assim, a Constituição dos militares, que substituiria em 1967 a Constituição de 1946, não resultou de uma assembleia nacional constituinte e tampouco foi outorgada de uma só vez pelo chefe do poder executivo. Ela foi o resultado de toda uma tramitação detalhada e pré-definida a partir de um projeto elaborado pelos próprios dirigentes do regime, com apoio de uma comissão de juristas e de seus assessores de confiança.

Assim como no caso do AI-1 e do AI-2, a tarefa dessa comissão de juristas seria fazer uma construção intelectual para conferir estabilidade ao regime, que vinha sendo ameaçada nos últimos anos. A comissão foi criada em 1966, sendo composta por Seabra Fagundes, Themístocles Cavalcanti, Levi Carneiro, Orozimbo Nonato e Carlos Medeiros – sendo este último o principal autor do texto constitucional de 1967.[707] Apesar de não ser membro dessa comissão, Francisco Campos contribuiu nesse empreendimento.[708]

Com exceção de Seabra Fagundes e Carlos Medeiros, todos os demais membros foram professores universitários do curso de direito: Orozimbo Nonato na Faculdade de Direito de Minas Gerais, Levi Carneiro na Faculdade Nacional de Direito – hoje parte da UFRJ – e Themístocles Cavalcanti da PUC-RJ. Um outro elemento comum entre os membros da comissão – excetuados Carlos Medeiros e Orozimbo Nonato – é que presidiram, em algum momento de suas carreiras, instituições de classe de advogados (OAB e IAB).[709] Em suma, "a

[706] FERREIRA FILHO, M. G. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, com as alterações introduzidas pelas emendas constitucionais até a de nº 24, de 01.12.1983*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 20.
[707] PINTO, F. R. M., *op. cit.*, p. 2349; FERREIRA FILHO, M. G. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, com as alterações introduzidas pelas emendas constitucionais até a de nº 24, de 01.12.1983*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 20.
p. 7, 10, 12.
[708] SANTOS, M. A. C., *op. cit.*, p. 32.
[709] CPDOC. Carlos Medeiros. In: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva Acesso em: 30 de set de 2024; WOHNRATH, V., *op. cit.*, p. 13, 21.

cátedra em certas faculdades centrais garantiu autoridade – quiçá legitimidade – para os agentes dissertarem sobre determinadas pautas das ciências jurídicas, além de terem entrada em áreas correlatas, principalmente a economia".[710]

Embora Carlos Medeiros não tenha exercido nenhuma cátedra nem tenha sido presidente de órgãos de classe – mas foi eleito em 1961 para compor o Conselho Federal da OAB –, isso não reduzia sua legitimidade por conta de sua trajetória. Entre 1935 e 1965, foi redator-chefe da *Revista Forense*; fez também parte do Núcleo de Estudos de Direito Público da FGV e foi um dos fundadores da Revista de Direito Administrativo em 1944, além de ser diretor da *Revista do Serviço Público*. No entanto, a sua participação em uma série de comissões de reformas legislativas, tanto durante a Era Vargas quanto na década de 1950, solidificaram sua posição como estadista.[711]

Em sua *História constitucional do Brasil*, Paulo Bonavides Paes de Andrade faz a seguinte observação em reação ao AI-4: "(...) o ato fixava um cronograma tão rígido para a apresentação, discussão e promulgação do texto que mais parecia tratar-se da abertura de uma nova estrada rodoviária ou da construção de mais uma ponte".[712]

Ainda com relação à tramitação e aprovação da Constituição de 1967, é importante destacar um evento quase caricatural, mas bastante representativo do sentido adquirido pelo direito e pelo próprio constitucionalismo durante a ditadura: mais uma vez em cena, o senador Auro de Moura Andrade, presidente do Congresso, determinou desta vez a paralisação dos ponteiros dos relógios do Congresso Nacional, a fim de que se fizesse a votação da primeira constituição do regime militar, cumprindo-se o prazo estipulado pelas regras do próprio governo para sua aprovação – o dia 21 de janeiro de 1967, nos termos do AI-4 – e que se mantivesse a aparência de legalidade do regime.

Isso ocorreu porque o Congresso, com seu campo de atuação cada vez mais reduzido, ainda não havia terminado de votar o projeto enviado pelo executivo na data prevista, o que significaria a aprovação integral da versão recebida – que sequer apresentava capítulo relativo a direitos e garantias individuais – sem que os parlamentares pudessem efetuar quaisquer modificações no texto. Por ter havido essa "exceção dentro da exceção", os parlamentares promoveram modificações no projeto, recuperando alguns direitos e garantias, mas sem

[710] WOHNRATH, V., *op. cit.*, p. 21.
[711] CPDOC. Carlos Medeiros, *op. cit.*
[712] ANDRADE, P. B. P. de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 430.

conseguir alterar a natureza antidemocrática do projeto inicialmente submetido à votação pelo executivo.[713]

Por se tratar de um evento "excepcional" que ocorreu no quadro de um estado de exceção, ele evidencia ainda mais a força da aparência de legalidade que ocorre através das formas jurídicas, assim como o poder em torno do conhecimento quanto ao uso dessas formas e do modo como geram efeitos no mundo social.

De fato, toda essa ação orquestrada pela ditadura militar, que implicava o protagonismo do executivo e das forças armadas, a subserviência do legislativo e o silêncio do judiciário, resultou, nas palavras de Bonavides, "numa Constituição que serviu para transmitir a impressão de que vivíamos em um estado democrático".[714-715]

José Afonso da Silva também não deixou de registrar esse episódio ao tratar da história do constitucionalismo brasileiro: "E assim, concluída a votação, já na manhã do dia seguinte [22 de janeiro], ele mandou reativar os relógios. E tudo ficou como se tivesse sido feito dentro do prazo (…)".[716]

Buscando dar outro sentido aos acontecimentos em torno da votação da constituição, Pedro Aleixo, ministro da educação do governo de Castelo Branco e depois eleito vice-presidente no governo de Costa e Silva, fez registro diverso na introdução aos Anais da Constituição de 1967. Nesse texto introdutório, ele se refere a esse *imbróglio* como sendo o motivo para alguns equívocos no texto. Porém, a despeito da presença desses erros, Aleixo, que foi também um dos líderes civis do golpe, defendeu a natureza democrática desse texto constitucional, assim como dos "homens públicos" envolvidos em sua elaboração.[717]

Em linhas gerais, a Constituição de 1967 alterou a tradicional separação dos poderes, fortalecendo de modo evidente o executivo em relação ao legislativo. Exemplo disso era o poder do executivo para editar normas com força de lei. Ela também alterou consideravelmente o pacto federativo, transformando-o em "federalismo de integração", marcado pela concentração de competências e rendas na União e pela imposição de maiores restrições à autonomia dos

[713] De fato, conforme relato de José Afonso da Silva, por ter havido esse "ajuste" na representação do tempo, o Congresso Nacional conseguiu ao menos recuperar as garantias dos direitos fundamentais e assim impedir a aprovação integral do projeto enviado pelo executivo (SILVA, *op. cit.*, p. 79). É interessante registrar que há relatos que dão conta de que o próprio general Castelo Branco tomou conhecimento do ocorrido e deixou avançar a proposta do projeto mais liberal ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 11).
[714] ANDRADE, *op. cit.*, 433.
[715] Nesse sentido, ver também: SILVA, *op. cit.*
[716] SILVA, *op. cit.*, p. 79.
[717] ALEIXO, P. Anais da Constituição de 1967. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/558388. Acesso em: out. 2024.

estados-membros da federação.[718] Assim, afirmou a centralização político-administrativa, bem como a hegemonia financeira da União. Tais medidas foram adotadas sob a justificativa da necessidade de promoção do desenvolvimento econômico e social, bem como da preservação da segurança nacional.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "(...) é uma Constituição que não prima pela originalidade ou pela novidade de suas soluções. Pode-se dizer até que a Constituição de 1967 é uma Constituição que nasceu velha. Ela não inovou suficientemente para enfrentar a nova problemática política brasileira".[719] Além disso, diz ele, não houve previsão, diante do fortalecimento do poder executivo, dos instrumentos corretos para equacionar o reequilíbrio entre os poderes.[720]

Como bem sintetiza Fernando Menezes, o texto constitucional de 1967 manteve formalmente um sistema constitucional que preservava padrões de uma democracia presidencialista e representativa de caráter liberal. Contudo, continha todos os elementos usuais de regimes autoritários.[721] Nas palavras categóricas de José Afonso da Silva, tratava-se de puro instrumento do sistema autoritário instalado a partir do golpe.[722]

Contudo, não durou muito a Constituição de 1967, sendo alterada pelo AI -5 e pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, já no governo do general Costa e Silva. Essa nova Constituição, de 1969, cujo projeto foi elaborado por Pedro Aleixo, já então vice-presidente do governo Costa e Silva, e revisado por uma comissão de juristas, teve sua redação final dada pelo próprio presidente e seus ministros.

Diante do acirramento da repressão desde a edição do AI-5, a fachada institucional da ditadura se perdeu em meio ao arbítrio das perseguições, temendo-se até mesmo a extinção do Legislativo. Surge então o impulso de criar-se uma nova Constituição, que traria de volta a institucionalidade do regime. O encargo da elaboração desse novo texto constitucional ficaria

[718] Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que a centralização se destaca sobretudo nos seguintes aspectos: i) ampliação da competência federal em detrimento da competência estadual; ii) restrição da auto-organização dos Estados-membros da federação; e iii) observância obrigatória de norma federal para certas matérias (FERREIRA FILHO, M. G. Conferência proferida no Ciclo de Conferências realizado pela Universidade de Brasília, no período de 24 a 26 de outubro de 1977, constante da obra O pensamento constitucional brasileiro. Câmara dos Deputados, Diretoria Legislativa. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 1978, p. 193).
[719] FERREIRA FILHO, M. G. (1978), *op. cit.*, p. 189.
[720] FERREIRA FILHO (1978), *op. cit.*, p. 192.
[721] MENEZES DE ALMEIDA, F. 200 anos de constituições do Brasil. *In:* BIASON, R.; LIVIANU, R. (Orgs.). *200 anos de Independência do Brasil: das margens do Ipiranga à margem da sociedade*. São Paulo: Quartier Latin, 2022. p. 174.
[722] SILVA, *op. cit.*, p. 79.

nas mãos do então ministro da Justiça, Luís Antônio da Gama e Silva, mas este se manteve inerte, uma vez que a situação de pleno arbítrio criada pelo AI-5 lhe parecia mais benéfica.[723]

Apenas após muita insistência Gama e Silva delegou a Pedro Aleixo os preparativos. Entre março e abril de 1967 surge oficialmente a Comissão de Alto Nível, responsável por elaborar o novo texto constitucional, e seus membros. A comissão contou com a participação de Hélio Beltrão, Themístocles Cavalcanti, Miguel Reale, Carlos Medeiros, Rondon Pacheco, Gama e Silva e Pedro Aleixo.[724]

A Comissão abarcava duas linhas opostas: 1) um grupo favorável à institucionalidade – Pedro Aleixo e Rondon Pacheco, políticos experientes por conta de suas passagens pelo Executivo e pelo Legislativo; e 2) um grupo adepto da repressão – Gama e Silva e Carlos Medeiros, que foram redatores de alguns dos Atos Institucionais. Por fim, Themístocles Cavalcanti era "neutro", representando os pontos de vista do STF. O presidente Costa e Silva funcionava como um "árbitro" entre essas linhas opostas, realizando a composição entre ambas.[725]

Hélio Beltrão, que vinha de uma carreira aclamada na burocracia governamental, iniciando no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e passando pelo Conselho Nacional de Petróleo e pela Petrobras, foi convocado à comissão para opinar sobre matérias orçamentárias e administrativas. Miguel Reale, por sua vez, foi convocado por conta de seu notório saber jurídico como constitucionalista[726].

Se o objetivo do regime militar era conferir uma roupagem constitucional ao golpe de 1964, a Constituição de 1969 representou o ápice da institucionalização desse projeto de legalidade de fachada, permanecendo inclusive subordinada ao AI-5 e demais atos institucionais.

Além de intensificar ainda mais a concentração de poderes no executivo federal, completou-se o total esvaziamento dos instrumentos de controle do poder político e das garantias dos direitos individuais, que são os alicerces do constitucionalismo moderno, uma vez que foram excluídos da apreciação judicial, na esfera constitucional, todos os atos praticados pelo "comando da revolução".[727] Aliás, quanto a essa questão do controle judicial, havia no

[723] ARAÚJO; MACIEL, *op. cit.*, p. 15-16.
[724] *Ibid.*, p. 16-22.
[725] *Ibid.*, p. 17-18, 25.
[726] *Ibid.*, p. 18-19.
[727] A Emenda Constitucional n. 01 de 1969 alterou o texto da Constituição de 1967, fazendo constar expressamente, entre as diversas alterações, que: "Art. 181. Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como: I - os atos do Governo Federal, com

STF, cinco anos após o golpe, apenas um ministro, Luiz Gallotti, que não havia sido indicado pelos militares.[728]

Essas profundas alterações promovidas pelo regime militar tinham alguns objetivos bastante claros: prover os meios considerados indispensáveis para a "reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil" (AI-1, de 1964). Assim, o quadro jurídico- institucional do país também sofreria modificações com vistas à implementação do projeto econômico do governo militar, assim como à realização de uma ampla reforma administrativa.

A reforma administrativa

A reforma administrativa operada pelo Decreto-Lei 200/1967 dotou a administração de vários arranjos institucionais que hoje são considerados indispensáveis. A grande diferença dessa reforma em relação às anteriores foi o foco em regular os processos administrativos, isto é, dotar a administração de meios para sua atuação prática em vez de determinar uma nova estrutura para a administração.[729]

A primeira fase de elaboração da reforma foi feita pela Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra), presidida pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos, e composta por Hélio Beltrão, Carlos Medeiros, Luíz Simões Lopes, Wagner Estelita Campos, Jorge Oscar de Mello Flores, José Maria de Albuquerque Arantes, Victor Amaral Freire, Antônio Augusto Joaquim Moreira, Reynaldo Giannini Coelho de Souza, Moacyr Teixeira Coimbra, Nilton Thomé de Souza. Entre eles, apenas Hélio Beltrão, Carlos Medeiros, Wagner Campos e Victor Freire eram juristas, o que, todavia, não afetou o prestígio da Comissão.[730]

---

base nos Atos Institucionais e nos Atos Complementares e seus efeitos, bem como todos os atos dos Ministros Militares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969; II - as resoluções, fundadas em Atos Institucionais, das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, prefeitos e vereadores quando no exercício dos referidos cargos; e III - os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares indicados no item I.
"Art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados".

[728] CARVALHO, A. D. Z. Entre o dever da toga e o apoio à farda: independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, p. 1-22, 2017, p. 11.

[729] SALINAS, N. S. C. Reforma administrativa de 1967 e a reconciliação do legal com o real. *In*: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: 1930-dias atuais*. Saraiva, 2010, p. 453-454, 481-482; BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967, arts. 145 e 146.

[730] *Ibid.*, p. 457-459.

Embora houvesse discordância entre seus membros, a Comestra em geral preferia a criação de uma legislação mais principiológica, determinando o quadro geral dentro do qual a administração poderia atuar. Essa preferência se dava pelo fato de que a maior parte dos membros da Comissão tinham o mesmo diagnóstico sobre o problema: normas obsoletas e descoladas da realidade da administração.[731]

Um dos grandes problemas que a Comestra tentou solucionar foi a centralização das competências, que, na visão de seus membros, era causa da ineficiência administrativa brasileira[732]. Tratava-se, portanto, de um esforço de racionalização da burocracia administrativa[733]. Apenas a direção geral ficaria obrigatoriamente restrita ao poder central, as demais funções administrativas poderiam ser delegadas a outras autoridades, o que antes era vedado.[734] Além disso, as entidades da administração Indireta, que antes eram todas supervisionadas pela Presidência da República, passariam a ser de competência dos ministérios respectivos.[735] Ademais, parte das funções que até então eram exercidas pelo Poder Público poderiam ser deslocadas ao mercado privado por meio da contratação de bens e serviços, a fim de que a administração pudesse se centrar em suas questões próprias e indelegáveis: planejamento, controle e supervisão[736]. Por fim, a descentralização poderia ser feita a governos locais, permitindo que Estados e Municípios atuem nas questões de interesse local para as quais estivessem suficientemente aparelhadas.[737, 738]

O Decreto-Lei 200/67 foi responsável por introduzir as categorias de administração direta e indireta.[739] que se tornaram constantes no Direito Administrativo, influenciando até mesmo o texto constitucional.[740]

A reforma também introduziu a formação de um sistema horizontal de organismos, cuja orientação técnica é feita por um órgão central.[741] Esse método de cooperação foi instituído tanto para as atividades-meio da administração – como contabilidade e orçamento – quanto para

[731] *Ibid.*, p. 460-461, 464.
[732] Isso veio a ser positivado como um dos princípios fundamentais no próprio Decreto-Lei (BRASIL, 1967, *op. cit.*, art. 6º, III).
[733] ALMEIDA, F. D. M.; JURKSAITIS, G. J.; MOURÃO, C. M. Parcerias Empresariais do Estado para a Inovação Tecnológica. *In*: JUSTEN FILHO, M.; SCHWIND, R. W. (Orgs.). Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre a Lei 11.079/2004. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 666.
[734] BRASIL, 1967, *op. cit.*, arts. 11 e 12.
[735] *Ibid.*, arts. 19 e 20.
[736] *Ibid.*, art. 10º, §§1º, c, e 2º.
[737] *Ibid.*, art. 10º, §1º, b.
[738] SALINAS, N. S. C., *op. cit.*, p. 464-468.
[739] BRASIL, 1967, *op. cit.*, art. 4º, I e II.
[740] ALMEIDA; JURKSAITIS; MOURÃO, *op. cit.*, p. 667-668.
[741] BRASIL, 1967, *op. cit.*, arts. 6º, II, e 8º.

as suas atividades-fim. Neste caso, os ministérios formariam um grupo que seria coordenado por um dos ministros, incrementando a comunicação entre eles a fim de otimizar a gestão.[742]

Outra grande mudança foi a implementação do planejamento para a atuação da administração,[743] a fim de racionalizar o exercício de suas funções por meio da identificação de problemas e dos meios para solucioná-los. O principal elemento de planejamento introduzido foi o orçamento-programa[744], onde cada gasto público é identificado e direcionado para algum fim estabelecido pela administração. Em conjunto a esse mecanismo, a reforma instituiu a programação financeira[745], segundo a qual não seria necessário requerer a liberação de recursos, pois isso seria feito automaticamente com base nas despesas determinadas no orçamento.[746]

Também fazia parte do mote de desburocratização da Comestra a eliminação de parte do controle formal dos atos administrativos.[747] O controle passaria a ser feito por: 1) acompanhamento da execução do orçamento e dos planos nele contidos; 2) verificação da regularidade das despesas efetuadas pela administração; 3) averiguação da legalidade dos atos administrativos; e 4) controle de resultados[748]. Surge disso a proposta de criação de um controle interno da administração, eliminando a necessidade de recorrer a outros órgãos e, assim, reduzir a marcha da atuação administrativa.[749]

Por fim, o decreto-lei reestruturou os cargos públicos, visando estabilizar o quadro de funcionários e sujeitando a escolha desses funcionários a critérios técnicos e meritocráticos[750]. Dessa forma, o ingresso nos cargos passaria a ser por meio de concursos públicos, além de ter sido feita a estruturação das carreiras públicas conforme esses mesmos princípios[751].

Em suma, "o que era uma norma de 'diretrizes e princípios' para conferir 'funcionalidade e dinamicidade à administração federal', passou a ser a Pedra de Roseta da organização administrativa nacional".[752]

[742] SALINAS, N. S. C., *op. cit.*, p. 469-471.
[743] BRASIL, 1967, *op. cit.*, arts. 6º, I, e 7º.
[744] *Ibid.*, arts. 15 e 16.
[745] *Ibid.*, art. 17.
[746] SALINAS, *op. cit.*, p. 471-477.
[747] BRASIL, 1967, *op. cit.*, art. 14
[748] *Ibid.*, art. 13.
[749] SALINAS, *op. cit.*, p. 477-478.
[750] BRASIL, 1967, *op. cit.*, art. 94.
[751] SALINAS, N. S. C., *op. cit.*, p. 480.
[752] ALMEIDA, F. D. M.; JURKSAITIS, G. J.; MOURÃO, C. M., *op. cit.*, p. 668.

Havia, portanto, se consolidado na ditadura um arcabouço jurídico-institucional cuja estrutura era extremamente centralizadora do poder no executivo e nas forças armadas e, ainda, repressiva e violadora de direitos e liberdades individuais.

Todo esse arcabouço autoritário seria desmontado anos mais tarde, a partir da edição da Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978, que revogou expressamente os atos institucionais e complementares no que contrariavam a constituição federal, com a ressalva dos atos já praticados e da sua exclusão da apreciação judicial. Ademais, foi restaurada a proibição das penas de morte e de prisão perpétua.

A liberalização do regime ocorreria por meio de um processo lento de "distensão", marcado por avanços e recuos diante das forças em disputa. Apesar da paulatina restauração de direitos individuais e liberdades públicas, assim como da devolução dos poderes ao legislativo e judiciário, o processo de abertura política deu-se de maneira controlada com o sentido de estabelecer uma democracia conservadora.

5.3. Os sentidos da institucionalidade administrativa brasileira

Na medida em que o direito é, ao mesmo tempo, vetor de conhecimento e de produção das transformações na sociedade, a institucionalidade construída no período de 1930 a 1988 permite-nos, com apoio na sociologia política e na própria sociologia jurídica, observar alguns fenômenos que emergiram ou que se aprofundaram nesse período, assim como pensar sobre os possíveis sentidos dessa verdadeira "tarefa de Sísifo de ordenar e codificar"[753] a estrutura administrativa os projetos do governo militar em um conjunto pretensamente coeso de normas. Esses fenômenos podem ser assim sintetizados:

i) o estabelecimento de uma legalidade autoritária no país que se apoiava em estratégias de legitimação e formas jurídicas pretensamente democráticas e que, dessa forma, se organizava com base na conciliação entre normalidade e exceção;

[753] Essa expressão é adotada por Fernando Henrique Cardoso em sua obra *A construção da democracia: estudos sobre política* para justamente questionar a natureza da produção normativa no contexto de um regime de exceção e a sua (falta de) utilidade para compreender a sua legitimidade (CARDOSO, F. H., *op. cit.*, p. 162-163. A expressão a que fizemos referência encontra-se na p. 169, nota de rodapé n. 13).

ii) a emergência de um estado burocrático-autoritário como um tipo específico de estado autoritário que excluía certos setores da sociedade do sistema político, inclusive mediante o uso da força, com fundamento na ideia de ordem, segurança e normalidade, ao mesmo tempo em que tinha por objetivo a modernização da economia e a sua integração com o capitalismo internacional, apoiando-se em novas bases sociais;

iii) a formação de uma tecnocracia e de anéis burocráticos que levaram, respectivamente, a uma crescente despolitização das questões públicas e ao controle dos processos decisórios das grandes organizações e do próprio Estado por técnicos, ao invés de agentes políticos, e ao surgimento de espaços de articulação e barganha política não institucionalizados ("círculos de informação e pressão") entre Estado e certos setores da sociedade e grupos de interesse, distintos dos partidos políticos e dos lobbies.

O estabelecimento de uma legalidade autoritária no país

Com relação ao ressurgimento de uma ordem autoritária no país, já havia no Brasil uma forte tendência nesse sentido em razão da persistência do pensamento e das estruturas autoritárias no país, conforme visto nos itens precedentes

Desse modo, por mais que a democracia política, entendida como projeto liberal no âmbito de uma democracia constitucional, estivesse presente no discurso político nos primeiros anos da ditadura militar,[754] o projeto de democratização da sociedade propriamente dito voltou a ser apenas uma ideia que permaneceria no campo da abstração.

De fato, o discurso conservador da "ordem", "normalidade", "segurança", "estabilidade" e "modernização" que serviu de justificativa ao golpe de 1964 parece ter absorvido paulatinamente a resistência democrática da elite idealista, oferecendo em contrapartida "alguma aparência de resguardo das instituições representativas"[755]. Com isso, estabeleceu-se no Brasil daquele período o que Florestan Fernandes denominou de uma "democracia restrita", de bases políticas conservadoras e que convivia com um governo forte.[756]

[754] Nas palavras de Cardoso, seriam "os ímpetos democrático-liberalizante-jurisdicistas da outra face do governo Castelo" (CARDOSO, *op. cit.*, p. 165).
[755] SILVA, J. A. da, *op. cit.*, p. 78.
[756] Nas palavras de Florestan Fernandes: "Aqui, pois, é evidente que o consenso burguês concilia a "tradição brasileira", de *democracia restrita* – a democracia entre iguais, isto é, entre os poderosos, que dominam e representam a sociedade civil – com a "orientação modernizadora", de *governo forte*. A ordem legal e política se mantém "aberta", "democrática" e "universal", preservando os valores que consagram o Estado de direito; e este Estado se concretiza, historicamente, por sua vez, na medida em que tudo isso é necessário à monopolização do

Por meio de artimanhas de generais autocratas e seus assessores de confiança, foram usadas regras democráticas – isto é, de caráter supostamente representativo e universal – para produzir normas e aprovar medidas que claramente correspondiam a distorções dos conceitos de Estado de direito e democracia.

Tais manobras apresentavam como objetivo maior fortalecer o poder executivo e os grupos civis-militares nele estabelecidos (embora nem sempre estes tivessem visões e interesses homogêneos, como visto anteriormente) e restringir todas as formas de participação política das massas, criadas ou ampliadas durante a vigência do populismo, inclusive mediante o uso da força para manter esse imobilismo social e controlar qualquer forma de oposição.[757] Assim, o regime militar excluiu a representação democrática como fonte legitimadora do estado, a qual tampouco estava sedimentada no período anterior ao golpe de 1964, uma vez que as políticas populistas obtinham o apoio popular na forma de tutela e não necessariamente a partir do jogo democrático.[758]

Nesse quadro, emergiu uma legalidade autoritária ou, conforme a expressão utilizada por Fernando Henrique Cardoso, uma "legalidade revolucionária de inspiração formalmente democrática",[759] a qual configurou, ao mesmo tempo, um regime de legalidade aparente, na medida em que tinha sua origem em uma "pseudorrevolução".

Em outras palavras, com a edição do AI-1, que passou a ocupar posição superior à Constituição na hierarquia das normas no país com fundamento em elaborações teórico-jurídicas em torno da natureza do poder constituinte, criou-se um círculo de legalidade onde o direito foi reduzido à ordem estabelecida por meio de normas produzidas pelos próprios militares e sem que houvesse mecanismos ou canais para a contestação de sua validade.

Ainda que na perspectiva dos artífices do regime a utilização de atos institucionais e a criação desse círculo de legalidade tenham sido aparentemente suficientes para superar os obstáculos da ordem constitucional, esses mecanismos não resolveram inteiramente a questão

poder real, da autoridade e do controle das fontes de legitimidade pelas classes burguesas e suas elites" (FLORESTAN, *op. cit.*, p. 403 e 404).

[757] Na síntese de Ianni, "é nesse quadro de acontecimentos que o governo instalado em 1964 volta-se para dois objetivos fundamentais. Por um lado, reforça e amplia os vínculos externos de dependência, sob a égide da "doutrina da interdependência". Por outro lado, desenvolve uma campanha ideológica e policial contra tôdas as manifestações da política de massas. Procura destruir as organizações, técnicas, lideranças e ideologias criadas durante a vigência do populismo. Neste plano, as atuações dos governantes destinam-se a eliminar, simultaneamente, tanto as possibilidades do socialismo como do capitalismo de tipo nacional" (IANNI, *op. cit.*, p. 224).

[758] Nesse sentido, *v.* CARDOSO, *op. cit.*, p. 178; MATTOS, P. T. L. A formação do Estado regulador. *Novos Estudos*, n. 76, nov. 2006, p. 146.

[759] CARDOSO, *op. cit.*, p. 157.

da legitimidade do poder dos militares. Isso porque, como se sabe, o direito não se limita a uma ordem jurídica "posta" (aliás, conforme as premissas adotadas nesta tese, o direito tampouco corresponde a uma "área particular de normas "autônomas" determinadas e/ou reconhecidas pelo Estado").[760] Ao contrário, se o direito for reduzido à pura legalidade, ele próprio traduzirá uma forma de dominação ilegítima.[761] Não foi por outra razão que José Afonso da Silva sintetizou a institucionalidade do regime militar do seguinte modo: "o regime foi um Estado de exceção permanente, pura ditadura".[762]

Não obstante, durante mais de duas décadas, o Estado operou conforme as regras criadas a partir dessa "legalidade revolucionária", ao mesmo tempo em que foram mantidas as normas produzidas em períodos pretéritos que não colidissem com essa ordem autoritária, como as normas que regulamentavam as relações privadas e econômicas, além daquelas relativas às rotinas administrativas e prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, seguindo a análise de Heloisa Fernandes Câmara, pode-se afirmar que foi estabelecida uma ordem híbrida que conciliava normalidade e exceção, na qual "as duas lógicas foram se incorporando e se confundindo".

Considerando essas práticas em torno da produção de normas para buscar legitimar e institucionalizar o poder excepcional do regime e excluir a sociedade civil de qualquer participação na institucionalidade, constituiu-se nos primeiros anos da ditadura um regime autoritário "velado", distinto de regimes anteriores da história brasileira, razão pela qual alguns autores passaram a usar a expressão "situação autoritária".

Nesse sentido, Boris Fausto explica que: "embora os princípios básicos da democracia fossem violados, o regime quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária", o que o distingue de regimes militares como aqueles estabelecidos na Argentina e no Chile nos anos 70 e 80, menos preocupados com a fundamentação jurídica relativa ao exercício do poder.[763]

---

[760] Com relação a esse aspecto, fizemos referência à teoria antropológica da juridicidade de Etienne Le Roy no Capítulo 1 desta tese, no qual foram estabelecidas as premissas do presente trabalho. (LE ROY, *op. cit.*)

[761] Roberto Lyra Filho, em seu clássico *O que é o Direito*" apresenta a questão do círculo de legalidade da seguinte forma: "Um círculo de legalidade (aliás, provindo de uma ruptura, mais próxima ou mais remota, de outra legalidade) não é, em si, prova de coisa alguma. Quanto à legalidade do poder, já o repetia entre outros, Heller, conforme lembramos. Qualquer tirania pagava com gosto (e paga mesmo) este pequeno tributo, que é cobrir de leis o corpo nu do poder, pensando que isto basta para torná-lo inatacavelmente jurídico. Radbruch, que teve de enfrentar a perseguição de Hitler, advertia, também, que uma legalidade não é suficiente, pois, em situações comuns, ela é, em todo caso, o revestimento duma estrutura de dominação, que é preciso avaliar criticamente e, em situações extremas, pode ser constituída pelos editos de um paranoico", isto é, pelas leis de um doente mental com mania de grandeza. Volta sempre a questão da fonte suprema de qualquer Direito, inclusive do direito de produzir normas legais" (LYRA FILHO, R. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 10 e 38).

[762] SILVA, *op. cit.*, p. 81.

[763] FAUSTO (2002) *op. cit.*, p. 257.

De acordo com essa visão, o autoritarismo do regime foi sendo instaurado e consolidado na medida dos acontecimentos até o momento em que houve uma "escalada" da repressão e a "linha dura" finalmente obteve o controle da ordem política.[764]

Ainda assim, embora o desenho e o jogo institucional tenham sido drasticamente alterados no período de 1964 a 1985, inclusive mediante a instalação de uma legalidade autoritária e de um aparato administrativo-repressivo, o regime mesmo em sua forma mais radical não conseguiu eliminar todas as estruturas jurídico-políticas do modelo liberal-conservador. De fato, nesse período não se estabeleceu um consenso entre os diferentes grupos de poder quanto ao modelo político e à ordem institucional que deveria prevalecer como projeto para o país[765], razão pela qual se observa, novamente, que o regime apresentava como característica importante um certo nível de conciliação e, assim, a presença de uma "dualidade intrínseca" tanto da ordem política como da ordem legal.

A emergência de um estado burocrático-autoritário

[764] Se para alguns o regime autoritário era explícito desde o início, para outros ele foi surgindo diante da sucessão de acontecimentos nos anos seguintes ao golpe de 1964: "O pêndulo da história política brasileira pareceria inclinar-se sempre para o autoritarismo levando as afirmações democratizantes para o campo do imaginário. Como se tem dito com frequência, o autoritarismo do movimento de abril nunca chegou a ser explicitamente consciente até 1968 (AI-5). Foi surgindo no embalo de cada conjuntura específica quando, frente à articulação política de grupos não alinhados ao 'espírito de 64', a tropa (leia-se a oficialidade), temerosa dos 'desregramentos' da vida política, movimentava-se para pedir 'ordem e estabilidade'. Era um estado de espírito, mais do que um programa definido, sem deixar de ser, por isso, uma clara manifestação ideológica. Foi assim com o surgimento do AI-2, com a Frente Ampla, com a cassação de Lacerda e outros próceres, com o golpe de dezembro de 1968, com a sucessão de Costa e Silva etc. Interpretando esses fatos os analistas políticos terminaram por batizar o regime como autoritário, mas não totalitário. Mais recentemente, Juan Linz propôs que se qualificasse o regime mais como uma 'situação autoritária' do que propriamente como um regime autoritário. O autoritarismo passou a ser aceito em nome de um conjunto de características que o sistema político exibe: centralização crescente, em desmedro do espírito federativo (que era defendido pelos 'históricos' de 64); preponderância do Executivo sobre os outros poderes (que, em certas circunstâncias, perdem substância e passam a cumprir funções quase ornamentais, mas de valioso simbolismo, como nas sucessões presidenciais); convivência entre a ordem jurídica (existe uma Constituição) e o arbítrio corporificado no AI-5; censura à imprensa; condicionamento da cultura; em suma, um regime de liberdades prescritas cujo exercício é restrito. Frente a essas características, a maioria dos textos analíticos sobre o regime brasileiro insiste em que, apesar de tudo, não cabe a ele o qualificativo de totalitário e, menos ainda, de fascista, porque basicamente o regime não é mobilizador, não constrói um partido, guarda intenções pluralistas, não regulamenta de forma estrita a vida cotidiana da 'sociedade civil', e, quando o Estado tenta fazê-lo, não consegue impor seus objetivos à prática. (...) Deslocada pois a análise para este plano, as pressões da chamada 'linha dura' militar terminaram por obter dos "democratas de 64" concessões substantivas na ordem política e no controle estatal, embora como elite idealista, aqueles últimos tivessem guardado a intangibilidade da ideologia democrática" (CARDOSO, *op. cit.*, p. 156-157).

[765] Nesse sentido, Cardoso afirma que: "Havia acordo eufórico sobre o modelo dependente-associado de desenvolvimento, acordo quanto ao papel exponencial do setor estatal da economia, adesão às práticas repressoras e às práticas espoliadoras da massa dos assalariados. Mas havia dúvidas e conflitos quanto ao "modelo político", isto é, quanto ao regime" (CARDOSO, *op. cit.*, p. 219).

A ordem autoritária militar, a hegemonia de alguns setores das classes dominantes e, ainda, as próprias características e lutas internas da sociedade brasileira naquele período criaram as condições para a emergência de um tipo específico de Estado autoritário no período pós-64: trata-se, segundo Guillermo O'Donnell, do estado burocrático-autoritário, conceito que se tornou paradigmático na américa latina a partir da obra deste cientista político, cujas teses desafiaram ideias já estabelecidas no âmbito de debates sobre modernização, desenvolvimento e democracia

As teses de O'Donnell em torno do surgimento de estados burocrático-autoritários na américa latina questionavam o entendimento bastante difundido à época de que o desenvolvimento econômico ampliaria os processos democráticos nos países dessa região. Seguindo outra vertente, ele afirma que o desenvolvimento econômico poderia levar à pluralização política, mas não necessariamente à democratização. A pluralização política, por sua vez, abriria espaço para outros tipos de regime, os quais ele denominou "burocrático-autoritários" em razão de suas características específicas.[766]

No contexto dos anos 1970 e tendo a ditadura militar na Argentina como ponto de partida para suas análises e reflexões, O'Donnell buscou explicar que a queda dos regimes democráticos na américa latina e o surgimento de um "novo autoritarismo", na segunda metade do século XX, estavam ligados a uma nova etapa de modernização do capitalismo (no caso do Brasil, capitalismo considerado dependente e periférico, segundo essa vertente de pensamento) e ao aprofundamento da industrialização.

Da mesma forma, esses processos estavam ligados a novas bases sociais, que já não eram formadas pelas oligarquias latifundiárias, mas sim por coalizões entre militares, certos grupos do empresariado e tecnocratas da burocracia estatal. Tratava-se, portanto, de um fenômeno distinto das ditaduras vivenciadas até então, as quais, aliás, eram frequentemente

[766] Segundo Nascimento, as teses de O'Donnell, que questionavam as concepções hegemônicas na ciência política construída a partir da segunda guerra mundial, "(...) eram teses inovadoras e provocativas. Afinal de contas, a percepção hegemônica de modernização, de inspiração anglo-saxônica, sempre associou este processo com o crescimento da riqueza econômica, independência da sociedade civil, e o fortalecimento de instituições e valores democráticos. Por outro lado, o seu enfoque também foi alvo de diversas críticas por intelectuais que explicavam a queda das democracias latino-americanas pelas falhas de seus líderes e lideranças, uma vez que a abordagem estruturalista de O'Donnell leva à conclusão de uma "inevitabilidade do fracasso das democracias latino-americanas". De todo modo, mais adiante O'Donnell iria flexibilizar essa perspectiva estruturalista para incluir a perspectiva de análise dos processos sociais a partir do comportamento das elites políticas (NASCIMENTO, P. C.. Guillermo O'Donnell (1936-2011*). Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, jan.-abril, 2012, p. 10-11; BULCOURF, P.; DUFOUR, G. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da ciência política latino-americana. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012, p. 19.

construídas em torno de figuras específicas que personificavam o regime (como foi o caso com Getúlio Vargas).[767]

Por essas razões, o estado burocrático-autoritário delineado por O'Donnell não era um conceito "vago" ou "abstrato". Ao contrário, esse estado apresentava uma estrutura bastante particular ligada ao novo autoritarismo latino-americano, mas sendo sobretudo uma resposta a demandas de transformação econômica.[768, 769]

Para que pudesse operar esse projeto de modernização e de desenvolvimento, era preciso que o estado e sua respectiva estrutura fossem capazes, por um lado, de restringir a participação social e as demandas de grupos reformistas e, por outro, de ampliar a sua capacidade de atuar no âmbito econômico de modo alinhado a certos grupos do empresariado e do capital internacional.

Nas palavras do cientista político, o surgimento do estado burocrático-autoritário estava, portanto, diretamente associado a uma sociedade cuja dominação de classes era realizada por uma "burguesia oligopolista e transnacionalizada" onde se buscava restaurar a "ordem" e a "normalização da economia" mediante a "re-subordinação do "setor popular".[770]

A partir da caracterização detalhada do estado burocrático autoritário desenvolvida na obra de O'Donnell e com a qual inúmeros economistas, sociólogos e cientistas políticos dialogam e ainda hoje dialogam, Cardoso identificou a existência de **duas dimensões** bastante distintas e demarcadas que são constitutivas dessa forma estatal que se instalou no Brasil com a ditadura militar: uma dimensão político-social repressiva e outra dimensão político-econômica mais dinâmica.

Em sua dimensão político-social repressiva, o estado atua para garantir a "subordinação" das massas, eliminando as iniciativas de autonomia de suas organizações de

[767] NASCIMENTO, *op. cit.*, p. 10; REIS, F. W. Diálogos com Guillermo O'Donnell. *Novos Estudos,* v. 92, mar. 2012, p. 144.
[768] BULCOURF; DUFOUR, *op. cit.*, p. 6.
[769] Segundo diversos estudiosos das obras de O'Donnell, nomear certos fenômenos particulares que ocorreram nas sociedades latino-americanas foi uma das grandes contribuições do cientista político argentino. Por outro lado, sua interpretação sobre a emergência do autoritarismo nesse período e estabelecimento do conceito de Estado burocrático-autoritário recebeu muitas críticas, conforme se depreende da obra de Cardoso, *A construção da democracia* (*op. cit.*, p. 215). A despeito das críticas a esse conceito pontuadas em sua obra, Cardoso concorda que, em linhas gerais, esses regimes: i) aumentaram a intervenção em todas as esferas da vida social e econômica; ii) reprimiram os trabalhadores e grupos oposicionistas; iii) buscaram integração com a economia capitalista internacional; iv) marginalizam assalariados das decisões políticas; v) buscaram sustentação no empresariado e nos setores de classe média alta. Por outro lado, o regime autoritário no Brasil foi bastante distinto dos outros países (como Chile e Argentina), os quais não mantiveram nem mesmo uma ordem jurídico-política simbólica, além de terem adotado outras estratégias econômicas, como a desestatização da economia e a inserção primário-exportadora (CARDOSO, *op. cit.*, 216).
[770] O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. p. 61.

classes e suas expressões no campo político, inclusive por meio do uso da força, uma vez que estas representam uma ameaça ao projeto de "ordem e normalização econômica."

Já em sua dimensão político-econômica, o estado assume a posição de garantidor do funcionamento "normal" da economia e, ao mesmo tempo, atua como vetor de sua modernização. Assim, por um lado, cabe ao estado evitar as flutuações econômicas e garantir a acumulação de capital, mas por outro, ele deve promover, inclusive por meio da expansão de suas estruturas e atividades, as transformações exigidas pelo "aprofundamento do capitalismo", o que naquele momento envolvia a integração do país à economia internacional.[771]

Como consequência, O'Donnell destaca que o estado burocrático-autoritário produz um duplo sistema de exclusão e, dessa forma, acaba por transformar a sociedade de modo estrutural: na dimensão social e politicamente repressiva, ele provoca a supressão da cidadania e da democracia política,[772] ao passo que na dimensão político-econômica ele produz a exclusão econômica das massas ao promover essa "normalização da economia", o que corresponde a um padrão específico de desempenho econômico que favorece empresas oligopolistas transnacionais e algumas instituições estatais.[773]

O cientista político Bernardo Ricupero, retomando mais recentemente a obra de O'Donnell, sintetiza o estado burocrático-autoritário da seguinte forma: "o principal objetivo dos BA seria derrotar o setor popular. A partir daí, buscaria transformar profundamente a sociedade. Mais especificamente, a ordem social a ser criada seria baseada na exclusão política e econômica do setor popular".[774]

Por fim, em ambas as dimensões se observa a expansão das formas burocráticas do estado, seja em razão da ampliação de seus mecanismos de controle e repressão em relação a quaisquer manifestações da sociedade, seja pela expansão da sua estrutura de intervenção na ordem econômica do país, diretamente ou mediante regulamentações.[775]

A formação de uma tecnocracia e de anéis burocráticos

[771] CARDOSO, *op. cit.*, p. 214.
[772] O'DONNELL, *op. cit.*, p. 59-62.
[773] *Ibid.*, p. 62
[774] RICUPERO, B. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo latino-americano. Crítica e Sociedade, v. 4, n. 2, p. 96. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=6iSYJswAAAAJ&citation_for_view=6iSYJswAAAAJ:mB3voiENLucC. Acesso em: out. 2024.
[775] CARDOSO, *op. cit.*, p. 214.

Além da ampla exclusão do setor popular do sistema político e econômico, a emergência do estado burocrático-autoritário também configurou um processo de despolitização das questões públicas, que deixaram de ser decididas no legislativo ou em outros *lócus* decisórios institucionalizados e passaram a ser tratadas no âmbito do executivo (tanto na esfera da administração direta como da administração indireta) como questões meramente técnicas e, portanto, sujeitas a critérios supostamente neutros.

Assim, uma das características centrais do estado burocrático-autoritário - o qual, como vimos, exclui a ideia de representação universal como fonte de legitimidade do estado - é a substituição da política pela técnica. Em outras palavras, nesses estados, "governar não é um problema político, é um problema técnico".[776]

Como consequência dessa lógica de funcionamento do estado ocorre a formação de uma tecnoburocracia, constituída por técnicos (sejam eles economistas, engenheiros, juristas, administradores públicos e privados e mesmo militares) e que seria portadora, ao menos teoricamente, da racionalidade e da expertise necessárias para a tomada de decisão e para orientar e definir, em substituição à vontade popular, os rumos do governo.

De fato, o tema da tecnoburocracia traz todo um universo de questões que consideramos fundamentais para entender as transformações por que passou o estado a partir de meados do século XX, bem como para compreende a sua configuração na atualidade.

Em especial, consideramos que algumas proposições em torno do conceito de tecnoburocracia oferecem bases valiosas para pensarmos sobre o estado brasileiro da segunda metade do século XX no qual os juristas circulavam e sobre a construção de algumas de suas ideias jurídico-políticas no período da ditadura que perduram até os dias de hoje.

No Brasil, a obra do economista Bresser Pereira é uma importante referência em relação ao tema da tecnoburocracia e sua emergência no país. Em *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, elaborada no início dos anos 1980, ele afirma que a tecnoburocracia corresponde a uma nova classe social que se baseia em um novo modo de produção no qual o principal ativo é o conhecimento técnico e a organização em substituição ao capital. Assim, ao lado da propriedade sobre o capital surge a propriedade organizacional, com as suas respectivas peculiaridades.

Nessa nova configuração, a tecnoburocracia não detém a propriedade dos meios de produção, mas apenas a propriedade da organização burocrática, que é detida coletivamente.

[776] BRESSER PEREIRA, L. C. A sociedade estatal e a tecnoburocracia. São Paulo: ed. Brasiliense, 1981, p. 94.

Por sua vez, é esta organização que detém a propriedade dos instrumentos de produção e as condições para realizar a produção. Nesse mesmo sentido, assim como no capitalismo o homem se aliena à mercadoria, na tecnocracia o homem também passa a se alienar e a se subordinar à técnica.

Nesse modo de produção "tecnocrático", cuja sustentação está na "organização", o principal objetivo almejado é a eficiência, a qual se obtém com base em critérios técnicos e de utilidade e por meio da qual se alcançará o desenvolvimento econômico.[777]

É importante destacar que esse processo de emergência da tecnocracia é eminentemente econômico e está diretamente relacionado à crescente burocratização das organizações, sejam elas as grandes empresas oligopolistas ou o próprio estado, mas onde os tecnoburocratas passaram a desempenhar um papel particular, a ganhar autonomia e a vislumbrar oportunidades de apropriação do excedente com base no conhecimento e do domínio da organização.[778]

Nesse quadro de despolitização ganha relevo, portanto, a figura do tecnocrata: ele caracteriza-se, em um primeiro plano, por ser um técnico. Assim, seu compromisso é com a eficiência (da economia, do regime e do sistema), e não necessariamente com a justiça social, a equidade ou mesmo a verdade. Sua ação ocorre por meio de funções técnicas e administrativas, sobretudo o planejamento e a coordenação nas grandes organizações que

[777] Nesse sentido, Bresser descreve a centralidade da ideia de técnica em substituição à política no pensamento tecnocrático da seguinte forma: "O primeiro postulado da ideologia tecnoburocrática é o de que ela própria não é ideológica. Na segunda metade do século XX estamos afinal chegando à era do fim da ideologia. As ideologias da esquerda e da direita perdem sentido, na medida em que lhes faltam bases técnicas e científicas. Não há razão, dizem os tecnoburocratas, para ficarmos perdendo nosso tempo com discussões estéreis entre ideologias. As ideologias, sejam quais forem elas, liberalismo ou intervencionismo, nacionalismo ou colonialismo, totalitarismo, espiritualismo, igualitarismo, fascismo, são todas expressões emocionais e irracionais. Traduzem interesses e paixões. Não são científicas, não são técnicas. Ora, dizem os tecnoburocratas, hoje não é mais possível esse tipo de comportamento político. Hoje o desenvolvimento da ciência e das técnicas já foi tão grande, que é possível governar os países segundo critérios técnicos e científicos. Técnicos ideologicamente neutros, utilizando exclusivamente critérios técnicos e científicos, sempre que possível quantitativamente demonstráveis, estão à disposição para tomar o assessorar as decisões. Governar não é um problema político, é um problema técnico. É a análise racional e precisa dos problemas econômicos e sociais, com a utilização das técnicas disponíveis, que vai nos dizer o que se deve fazer. Discutir, por exemplo, se devemos distribuir mais ou menos renda, se o grau de liberdade deve ser maior ou menor, se tal atividade econômica deve ser gerida pelo Estado ou por proprietários privados, se o voto deve ser distrital ou não, se a moeda deve ser desvalorizada ou não, se as artes devem ser mais ou menos estimuladas, se a educação deve ser paga ou gratuita, são todos que podem ser resolvidos segundo critérios técnicos. Percebendo o desmascaramento das ideologias que o método histórico-dialético de análise marxista possibilitou, os tecnocratas, muito sabiamente, propõem-se a não adotar qualquer ideologia. Ora, é evidente que este tipo de posição não é aceitável. Suas bases são tão ou mais ideológicas do que quaisquer outras. A simples afirmação de que qualquer problema político pode e dever ser resolvido tecnicamente já é uma proposição ideológica. A afirmação de que chegamos ao tempo do fim da ideologia é eminentemente ideológica. Afinal, que critérios adotarão os tecnoburocratas para tomar suas decisões técnicas? Pretenderão tomar decisões sem levar em consideração valores, sem considerar objetivos a serem atingidos? Obviamente não. Importa, portanto, determinarmos os fundamentos da ideologia tecnoburocrática" (BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, p. 94-95).

[778] BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, p. 127-128.

caracterizam o sistema econômico.[779] Porém, ele não deixa de ser um ator político, na medida em que atua em processos decisórios relacionados a questões de ordem pública. Logo, governar continua sendo uma questão política, mas sob a roupagem do discurso da técnica como principal fundamento para a ação estatal.[780]

Bresser Pereira explica que esse modo de pensar tecnocrático que "escamoteia" a política por detrás do discurso técnico encontrou espaço por estar intrinsecamente relacionado ao racionalismo utilitarista bastante difundido e arraigado na sociedade. Aliás, segundo ele, a tecnoburocracia é a expressão mais perfeita do racionalismo, o qual "legitima uma sociedade moderna, industrial, em oposição a uma sociedade tradicional".[781]

Porém, além de possibilitar a obtenção de resultados econômicos desejáveis (desenvolvimento, aumento de produtividade e modernização) nesta sociedade na qual o racionalismo utilitarista tornou-se um valor precípuo, a eficiência também serve a um outro propósito menos evidente: ela é o elemento que distingue e que legitima a própria tecnocracia (e os técnicos a ela pertencentes), uma vez que todos os problemas da sociedade passaram a ser considerados técnicos e não políticos. Com isso, criou-se uma associação entre técnica, eficiência e melhor decisão que conferiu à ideologia tecnocrática uma lógica interna perfeita e assim tornou-a "um poderoso instrumento para a tomada do poder pela tecnoburocracia".[782]

A partir dessa lógica tecnocrática, estabelece-se, segundo Bresser Pereira, uma nova dinâmica de disputa pelo poder na sociedade - e essa análise é especialmente importante para entendermos melhor a circulação dos juristas nas classes dominantes: se, por um lado, a burguesia continua a deter o capital, por outro, a tecnoburocracia, classe que se situa tanto no aparelho do estado como nas empresas privadas, passa a ser paulatinamente detentora do conhecimento técnico e da organização. Há assim uma relação de cooperação entre essas classes, mas também de conflito, onde, no caso de sociedades com maior presença do estado, a

[779] *Ibid.* p. 11.
[780] Em sua obra, Bresser Pereira busca definir o técnico a partir de suas diferenças em relação ao operário e ao cientista. Interessante notar duas dimensões destacadas pelo economista: i) os técnicos não são apenas especialistas em manipular ferramentas técnicas, mas são também aqueles que detém técnicas de dirigir e coordenar outras pessoas; ii) para ser técnico não basta a competência técnica: importa o papel que lhe é atribuído em uma organização burocrática, bem como algumas condicionantes relacionadas a sua origem (familiares e sociais). Cumpre registrar que o acesso a posições na tecnocracia requer aptidões específicas, assim como certos padrões de comportamento e de formação, além de sua mobilidade muitas vezes exigir experiência prévia em carreiras em organizações complexas e burocratizadas (BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, p. 85-86; p. 82-86).
[781] Se, por um lado, o racionalismo legitima a sociedade moderna, por outro lado, ele mesmo chama a atenção para o fato de que a redução do racionalismo à utilidade econômica e à eficiência significa a sua própria destruição. Nas palavras dele: "o racionalismo torna-se irracional". E esta irracionalidade multiplica-se quando à razão da eficiência são adicionadas as razões do poder e da segurança (BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, p. 97)..
[782] BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, p. 99.

tecnoburocracia age orientada pela obtenção de posições, privilégios e ganhos oriundos do aparato estatal, o que significa também buscar, em novos termos, a própria posição de dominação social.

Não obstante, essa nova classe, que vai se destacando e ganhando autonomia, não se revela como tal, justamente para não evidenciar a sua disputa com a burguesia capitalista, o que poderia gerar uma reação contra a emergência da tecnocracia e inviabilizar seu projeto de tomada do poder político.[783] Ou seja, os tecnocratas servem aos "donos do poder", mas de modo velado, servem sobretudo aos seus próprios interesses, os quais inclusive são muitas vezes coincidentes com aqueles das classes dominantes.

Em sua obra acima referida, Bresser Pereira defende a tese de que estaria em curso uma verdadeira "revolução tecnoburocrática", fenômeno que consistiria na "tomada paulatina mas firme do poder por um grupo de técnicos – especialistas, administradores e militares burocratizados – provenientes da classe média",[784] embora ele mesmo tenha advertido sobre divergências teóricas em torno dessa interpretação a respeito das transformações nas sociedades capitalistas daquele período.

Muitos críticos dessa tese da "revolução tecnoburocrática" não vislumbravam, segundo ele, a tecnocracia como uma classe ou grupo social e tampouco acreditavam que ela iria assumir de modo relevante o poder, sendo os técnicos apenas "meros auxiliares, meros assessores dos capitalistas. Servem o capital antes de qualquer outra coisa. E disto retiram benefícios pessoais".[785]

A despeito das divergências, Bresser Pereira argumenta que o poder tecnoburocrático estava em expansão nos mais diversos setores da vida política, econômica e social, ocasionando uma profunda transformação do sistema capitalista e marcando uma transição para o que ele denomina "gerencialismo", o que também se aplicava ao Brasil. A seguinte passagem ilustra com bastante clareza o pensamento do economista:

> O capitalismo continua vigente. A classe capitalista continua no poder. Mas não é a única a dele participar e provavelmente não é mais a mais importante. Nos termos de Wright Mills, a elite do poder diversificou-se. Aos velhos capitalistas juntaram-se os

[783] De modo mais detalhado, Bresser ressalta que a estratégia de manutenção de poder não é herança - mas sim transferência de privilégios por meio das oportunidades de educação e de ocupação de posições (BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, p. 13; p. 152).
[784] BRESSER PEREIRA, *op. cit.,* p. 77
[785] *Ibid.*, p. 75

> administradores profissionais de empresas, os militares, os políticos e os funcionários burocráticos. No seio da própria classe capitalista, o que ocorreu, segundo Mills, foi a participação dos administradores que, juntamente com os grandes proprietários, transformaram-se nos "ricos associados".[786]

De fato, seria um tanto reducionista compreender a tecnocracia apenas como um conjunto homogêneo de técnicos e afirmar que estes passariam a deter o poder de modo exclusivo. O processo apontado por Bresser Pereira parece ser mais complexo e matizado, o que ele mesmo expressa ao fazer referência à obra de Mills, para quem "a elite do poder compreende a coincidência, por vezes difícil, do poder econômico, militar e político". Nesse sentido, a identidade desse grupo formado por "administradores burocráticos" civis e militares, cujas origens, formações e "capitais" não são necessariamente coincidentes, está no conhecimento técnico e organizacional. Por sua vez, a dominação social por parte desse grupo ocorreria por meio de uma associação com os capitalistas.[787]

Novamente, transcrevemos trecho da obra de Bresser Pereira que retrata detalhadamente esse processo de reorganização das elites no qual a tecnoburocracia se afirmou como um grupo dominante na sociedade:

> os administradores entram em um processo de cooptação com os proprietários, com eles se identificam, a eles servem, mas acabam começando a defender seus próprios interesses, que não são exatamente iguais aos dos capitalistas. Por outro lado, o poder dos militares, dos economistas e dos administradores públicos cresce rapidamente, à medida que o Estado aumenta enormemente de importância e amplia suas funções (o que é essencial para o poder tecnoburocrático afirmar-se), à medida que o planejamento econômico, ainda que às vezes disfarçado, se generaliza, à medida que a política econômica se torna de crucial importância para a sobrevivência dos governos, à medida que os exércitos não só se burocratizam, mas também crescem espantosamente de tamanho, dentro da economia de guerra, que define o sistema misto tecnoburocrático-capitalista da segunda metade do século XX.[788]

Mas quais foram as condições que permitiram a formação de um pensamento tecnocrático e de uma tecnoburocracia no Brasil? São diversos os fatores que explicam essa

[786] *Ibid.*, p. 80.
[787] *Ibid.*, p. 81.
[788] *Id. ibid.*

transição da política para a técnica e a emergência de uma ideologia tecnoburocrática no período da ditadura no Brasil.

Um primeiro fator seria a própria necessidade, por parte do novo regime, de superar a democracia populista e suas "lideranças carismáticas". Assim, segundo Octavio Ianni, a técnica e a racionalidade foram utilizadas para caracterizar a "revolução" militar e ressaltar seus aspectos de organização, responsabilidade e eficiência, em contraposição aos regimes anteriores. Contudo, já apontando a fragilidade dessa proposição, Ianni ressalta que razões coletivas "abstratas" não são redutíveis a relações mecânicas "concretas", de modo que havia uma confusão entre teoria e prática.[789]

Uma outra explicação, apontada por Florestan Fernandes, considerava que a emergência da "técnica" como forma de tomada de decisão correspondia a uma retirada, por meios visíveis e invisíveis, dos controles políticos essenciais sobre a vida econômica. Nesse sentido, o discurso da técnica como mecanismo da tomada das "melhores" decisões era tanto uma forma para que as classes dominantes conseguissem influenciar o estado sem usar canais institucionais ou mais visíveis (como o legislativo ou os meios de comunicação de massa), como uma estratégia para que a burguesia burocrática ampliasse sua participação na condução dos negócios do estado.[790]

Finalmente, um outro fator complementar às explicações anteriores para a emergência da técnica como lugar de poder, destacado por Fernando Henrique Cardoso, está no deslocamento da legitimidade do regime do plano da política para a economia, o que, em um cenário de resultados econômicos positivos, fortaleceu a associação entre eficiência econômica e legitimidade do regime.[791]

O surgimento do tecnocrata também está diretamente relacionado às alterações na separação entre os poderes durante o regime militar. Se, por um lado, foram concentradas competências no executivo em detrimento da atuação do legislativo e do judiciário, por outro, a própria ação do presidente da república foi esvaziada, passando ele a ser, segundo Cardoso,

[789] "A luta contra as experiências e heranças da democracia populista – particularmente o nacionalismo e a esquerda – exigem novas definições; em particular porque os líderes do golpe não têm carisma nem penetração popular. Entretanto, como os motivos 'revolucionários' são bastante 'racionais', insistem na negação das lideranças carismáticas e demagógicas, preconizam organização, a responsabilidade, a eficácia, como se as razões coletivas fossem imediatamente redutíveis a relações mecânicas. O princípio do lucro precisa ser transformado na moral coletiva. Pretendem instaurar a racionalidade teoricamente possível, confundindo teoria e prática, possibilidades abstratas e possibilidades concretas, Max Weber e Benjamin Franklin" (IANNI, *op. cit.*, p. 200).
[790] FLORESTAN, *op. cit*., p. 401-402.
[791] CARDOSO, *op. cit*., p. 168.

um "mero símbolo sancionador". Nesse sentido, o referido sociólogo assim descreve a configuração desse estado tecnoburocrático no país a partir do golpe de 1964:

> Esvaziada a ação presidencial, marginalizado o Congresso como foi (também ele passando a exercer a função simbólica de manter a "legalidade" ambígua da Constituição emendada por atos constitucionais emanados da Presidência), mantido o Ministério da Justiça – que no passado fora o ministério político por excelência – voltado para a questão napoleônica da "reforma dos códigos", feita a "inversão dos partidos" (ou seja, o Executivo sustentando os partidos, controlando-os, limitando-os etc., e não o contrário), a capacidade decisória escorregou mais e mais para o automatismo do "Sistema". Este, no aspecto político-administrativo, parece ter se substantivado na ação de alguns altos funcionários de segunda linha e de limitada responsabilidade política (como foi o caso da chefia do gabinete civil da Presidência), e especialmente no poder de veto exercido pelo Serviço Nacional de Informações e pelo zelo purgatório das seções controladoras (como os serviços de censura) e repressoras (como as operações especiais de combate à subversão) do estado, todos direta ou indiretamente dependentes de órgãos internos das Forças Armadas. Pouco a pouco os ofícios oriundos não se sabe de onde e assinados não se sabe por quem (às vezes meras circulares) passaram a suprir, no cotidiano, a falta de uma cabeça política responsável e a existência de órgãos partidários capazes de assumir os riscos da proposição de uma política.[792]

Em síntese, como um dos resultados desse quadro institucional construído desde os primeiros anos do regime militar no Brasil, formou-se, segundo José Afonso da Silva, uma nova oligarquia – a *tecnocracia* –[793] fundada na qualificação profissional, mas destinada a permanecer no entorno desse poder autocrático, sem limites, enquanto ele durasse.[794] Essa tecnocracia é muito marcada pela ampliação das estruturas organizacionais do estado, por seu projeto político autoritário e, sobretudo, por seu projeto econômico, que marcou a expansão das

[792] *Ibid*., p. 169.
[793] Embora tecnocracia e tecnoburocracia possam ser usadas como sinônimo, Bresser Pereira adota a segunda opção porque define o melhor o sistema em discussão e porque inclui entre os administradores burocráticos civis e militares no grupo de técnicos. Ademais, quando escreveu, o termo "tecnocracia" tinha um sentido positivo, ao passo que tecnoburocracia define o sistema político em que poder está situado nas mãos de técnicos burocráticos (BRESSER PEREIRA, *op. cit.,* p. 88).
[794] SILVA, J. A. da, *op. cit.*, p. 80-81.

atividades do estado como produtor e regulador, no sentido de um sistema capitalista ordenado e dirigido.

Nesse contexto, embora continuassem formalmente existindo, as instituições políticas foram perdendo suas funções, seja em razão de decisões oriundas diretamente dos dirigentes do regime seja como consequência das dinâmicas que envolveram a emergência e a formação do poder tecnoburocrático e da tecnoburocracia.

Desse modo, a tecnocracia constituiu-se às custas das liberdades democráticas e não com base na ideia de que a técnica poderia contribuir para o aprofundamento da democratização da sociedade. Ao contrário, as limitações à democracia eram feitas em nome da eficiência e da segurança nacional.

A emergência da tecnocracia marca uma sociedade não democrática, em que a segurança é enfatizada como condição para a eficiência do sistema. O técnico assume o poder não em função da vontade do povo, mas em nome de sua competência técnica e organizacional. Suas decisões são tomadas em razão de uma pretendida racionalidade, cujos critérios são definidos pela própria tecnoburocracia, afinal, apenas os técnicos têm capacidade para tanto. Nesse sistema em que tudo se reduz à técnica, o governo do povo é um problema a ser resolvido por técnicos capazes; o político, bem como as instituições políticas, não tem função e perdem sentido, passando a ser desmoralizados pela tecnoburocracia.[795]

Paralelamente ao tema da formação de uma tecnocracia, outro aspecto importante a ser ressaltado diz respeito à distinção entre classes dominantes e os grupos que efetivamente dirigem o governo e compõem a tecnocracia. Isso porque os interesses – mesmo no interior dessas classes e desses grupos – não são necessariamente convergentes e nem todos estarão interessados na obtenção de vantagens (ou nas mesmas vantagens).

Como explica Cardoso, "a relação entre as forças sociais que se beneficiam com o regime e as forças políticas que o articulam é extremamente complexa" e "não se deve confundir as pessoas que constituem o quadro técnico-burocrático da dominação com as classes em sua articulação com o aparelho de Estado."[796].

Dessa relação emergem mecanismos de articulação que Cardoso denomina como "anéis burocráticos". São círculos de interesse específico que podem unir momentaneamente os interessados na solução de um problema, reunidos ao redor do detentor de algum cargo estatal.

[795] BRESSER PEREIRA, *op. cit*., p. 87.
[796]CARDOSO, p. 170, 171.

Tais anéis seriam, portanto, sistemas de cooptação e não de representação da sociedade civil,[797] reforçando o caráter antidemocrático das tecnoburocracias e seus anéis burocráticos.

Em resumo, são esses os sentidos da institucionalidade administrativa criada no país no período de 1930 a 1988. A partir de 1964, como visto, a ditadura militar institucionalizou uma aparente legalidade jurídica, apoiada nas ideias de racionalidade técnica, neutralidade e normalidade. Essa legalidade, contudo, não sobrevive a análises mais detidas quanto aos requisitos de um regime constitucional e democrático.

5.4. A afirmação dos juristas administrativistas como mestres do "aperfeiçoamento das instituições administrativas e da ordem jurídica"

É nesse contexto repleto de retrocessos e ambiguidades que o poder de um grupo de administrativistas se consolidou e se expandiu. Pode-se dizer que isto se deveu à sua participação na efetivação de profundas transformações ocorridas, tanto na estrutura de poder como na organização burocrática do Estado brasileiro, no período de 1930 a 1964.

Na primeira República, o direito administrativo consolidou-se como ramo do direito público,[798] compreendido como um direito especial da organização estatal, em particular da administração, afastando-se dos modelos da Inglaterra e dos Estados Unidos, segundo o qual não se justificava um direito especial para a administração pública. Entretanto, conforme registraria o administrativista do início da República, Alcides Cruz, afastou-se a justiça administrativa até então existente no país, adotando-se o modelo norte-americano de jurisdição una. A despeito do afastamento em relação ao princípio da separação das autoridades administrativa e judiciária, de matriz francesa, manteve-se a tradição de um direito especial para a administração pública. Esse direito especial se afirmaria com base em algumas figuras típicas: *atos administrativos, serviços públicos, domínio público* e *funcionalismo público.*[799]

---

[797] CARDOSO, p. 173, 174.

[798] Para Menezes de Almeida, é na primeira República que o direito administrativo consolida-se como ciência, isto é, após 1930, a questão da cientificidade do direito administrativo deixa de ser tratada, pois superada. São suas palavras: "Quanto ao primeiro período da República, já se afirmou que os autores de obras gerais, por terem como referência a obra fundadora dos administrativistas do Império, não se propunham a tarefa de inauguração de um ramo da ciência jurídica no País, mas sim a de consolidação dessa ciência, com adaptações às instituições republicanas. Com mais razão, a partir dos anos 30, sequer é uma questão a ser discutida - senão a ser relatada em retrospectiva histórica - a fundação de um direito administrativo científico no Brasil" (MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit*., p. 247).

[799] SUNDFELD (2010), *op. cit.*, 309.

A consolidação das noções e temas centrais do direito administrativo se dará com a geração de administrativistas pós-1930, a qual também teve papel expressivo na conformação da nova estrutura estatal que rompeu com o Estado oligárquico da República Velha. Quanto a este segundo aspecto, deve-se ressaltar que parte das obras desse período cuidaram de tratar do direito administrativo diante do novo modelo de Estado que então se edificava sob o governo de Vargas.

Em uma análise da produção doutrinária do direito administrativo, Menezes de Almeida[800] identifica, entre 1930-1988, quatro grandes vertentes teóricas: (i) formulações teóricas dos administrativistas voltadas para justificar a "realização concreta de determinado projeto político-governamental"; (ii) formulações teóricas dos administrativistas com o fim de "pôr em marcha a máquina estatal", isto é, para a conformação de um direito administrativo operacional; (iii) formulações teóricas dos administrativistas que visavam a uma "neutralidade científica" para a formação de um acervo de conhecimento que se pretende universal; e (iv) formulações teóricas que visam destacar determinados valores eleitos pelo direito, considerando, em seu estudo, que sempre há uma finalidade cogente imposta e a ser perseguida pela Administração.

Considerando as bases teóricas adotadas nesta tese, deve-se ressaltar a existência de uma *práxis* no campo do direito administrativo que, embora não sendo uma vertente teórico-doutrinária, nos termos de Menezes de Almeida, é produtora de direito administrativo por meio da atuação de "juristas-políticos"[801], vocalizando uma visão sobre o Estado e sobre os próprios sentidos e finalidades do direito administrativo (ainda que essas concepções não estejam expressas em textos jurídicos doutrinários).

Aspásia Camargo elucida o motivo da importância do espaço que os “juristas-políticos” obtiveram desde o início do governo Vargas até a ditadura militar:

> Em um sistema político instável como o brasileiro, não resta dúvida de que o saber jurídico se constitui em recurso político disputado, ganhando dimensões que vão muito além de um desempenho meramente técnico.

[800] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit*., p. 250)
[801] Expressão usada por Aspásia Camargo (CAMARGO, *op. cit.*, p. 18).

> Com isso, seus atores ganham expressão maior e se tornam parte de uma constelação decisiva no processo de *institution building*.[802]

Juristas como Francisco Campos, Carlos Medeiros, Themístocles Brandão Cavalcanti[803] e Ruy Cirne Lima, entre tantos outros, afirmaram-se como agentes do campo do direito administrativo.

Francisco Campos foi responsável por um dos maiores movimentos de reforma legislativa, ocorrido entre o final da década de 30 e o início da década seguinte. Como já mencionado acima[804], foi o mentor da Carta de 1937, outorgada por Getúlio Vargas. Entre outros textos legislativos reformistas, nos quais Campos trabalhou, podem ser citado o antigo Código de Processo Civil, o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Sociedade por Ações, as leis sobre menores, antigo Código do Menor, e inúmeras leis de direito administrativo.[805] Marcou sua grande influência também no período militar, tendo elaborado o Ato Institucional n. 1 que conferiu legalidade ao golpe de 1964.

Por sua vez, Carlos Medeiros foi assessor de Francisco Campos. Como afirmado acima[806], acredita-se que foi ele quem deu impulso à criação da Revista de Direito Administrativo (RDA). Ocupou os cargos de Consultor Geral da República e Procurador-Geral da República. Esta interface entre a ocupação de importantes cargos públicos e sua dedicação à Revista de Direito Administrativo, com o fim de desenvolver este campo do direito, permite afirmar que Medeiros era cioso da relação entre administração pública e o Direito; aquela não podendo prescindir deste.

Para sustentar esta relação, Medeiros convida diversos colaboradores, personalidades da época que possuíam funções acadêmicas e cargos públicos ou políticos, como Lúcio Bittencourt, que havia sido deputado e senador; Alaim Carneiro, posteriormente consultor do DASP; Gonçalves de Oliveira, que foi Consultor Geral da República; Miranda Lima, que ocupou o cargo de consultor jurídico do Ministro da Justiça; Victor Nunes Leal, professor e

[802] CAMARGO, *op. cit.*, p. 19)
[803] A contribuição destes três juristas na estruturação do Estado, a partir de 1930, foi brevemente introduzida no item 5.1 deste Capítulo. Já neste item 5.4, faz-se menção aos mesmos nomes com o fim de detalhar suas contribuições para o campo do direito administrativo.
[804] Cf. item 5.1 desta tese.
[805] VENANCIO FILHO, A. (2012), *op. cit.*, , p. 139.
[806] Cf. item 5.1.

posteriormente Ministro do Supremo Tribunal Federal.[807] Já durante a ditadura militar, Medeiros foi considerado o "jurista oficial dos militares".[808]

Themístocles Cavalcanti teve papel decisivo na elaboração do anteprojeto de Constituição apresentado por Vargas à Assembleia Constituinte de 1933-34. No que diz respeito ao direito administrativo, publicou, em 1936, a obra *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*. O autor apresentou sua obra segundo um novo arranjo, se comparado a autores administrativistas estrangeiros, justificando a nova organização com o argumento de que pretendeu ser mais consentâneo com o direito brasileiro. Cavalcanti entendia que o direito administrativo era parte da teoria do Estado, Estado este que começava a se caracterizar como interventor "em todos os setores da atividade humana".[809]

Cavalcanti é visto, na seara do direito administrativo, como um importante sistematizador, o qual tratou de temas diversos como: a especialidade do direito administrativo (prerrogativas e poder da administração pública); controle judicial de atos administrativos, tendo escrito uma monografia sobre o tema; legislação a respeito de ações judiciais para o controle da administração pública.[810] Neste intuito sistematizador, publicou um Tratado sobre direito administrativo na década de 40, o qual se tem conhecimento de ter sido publicado pelo menos até 1964, e um *Curso de Direito Administrativo*, do qual há publicação do ano de 1971, *pos mortem*, portanto (PETERS e PIERRE (org.), Sundfeld, p. 312).

Do mesmo período, são as obras de Ruy Cirne Lima e Mário Masagão. Cirne Lima foi professor no Rio Grande do Sul, membro do Ministério Público e apoiou, inicialmente, o golpe de 1964, tendo, depois, passado a se opor ao regime militar. Cirne Lima, após reconhecer a timidez da produção científica em torno do direito administrativo, que não fossem as monografias, colaborou, ele próprio, para a mudança deste cenário e asseverou: "São ainda os professores de direito administrativo que empreendem a sistematização dos princípios novos".[811] Publica sua obra *Princípios de direito administrativo*, na década de 30, o que permite afirmar que suas palavras referiam-se também a ele. Esta obra foi republicada diversas vezes até a primeira década deste século.

---

[807] LEAL, *op. cit*., p. 35). Cf., igualmente, item 5.1.
[808] CAMARGO, *op. cit.*, p. 19.
[809] CAVALCANTI *apud* MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 248-9).
[810] SUNDFELD, *op. cit.*, p. 309-310. Assim como nesse artigo publicado em *Administração Pública - coletânea*, Carlos Ari Sundfeld também se dedica, em sua obra *Direito Administrativo para Céticos*, ao estudo do nascimento, crescimento e diversificação do direito administrativo brasileiro *pari passu* com a administração pública brasileira e sua modernização.
[811] Ruy Cirne Lima citado por Alberto Venâncio Filho, Victor Nunes Leal e a Revista de Direito Administrativo *in* Instituto Victor Nunes Leal (org.), p. 36.

Mário Masagão foi outro professor de direito administrativo que contribuiu para a sistematização deste ramo do Direito e, consequentemente, para seu fortalecimento. Autor da obra *Curso de direito administrativo*, publicada na década de 50, Masagão foi advogado, ocupou o cargo de desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e, também, de secretário de Justiça do mesmo Estado. Ademais, dedicou-se à arena política como deputado federal pela UDN, tendo participado da comissão da Assembleia Constituinte de 1946. Em seguida, renuncia ao cargo de deputado federal, retomando o cargo de desembargador do Tribunal de Justiça.[812]

Victor Nunes Leal formou-se, em 1936, na Faculdade Nacional de Direito da então denominada Universidade do Brasil, renomada pela excelência de seus professores. Por meio de Pedro Batista Martins, advogado que participou da comissão de elaboração do projeto de novo Código de Processo Civil e que acolheu Nunes Leal no Rio de Janeiro, manteve contato com Francisco Campos, Sobral Pinto, Alberto Campos, entre outras personalidades.

Victor Nunes Leal foi um dos primeiros colaboradores da Revista de Direito Administrativo (RDA). Nela, Nunes publicou textos que abordavam um largo campo de estudo, por exemplo, temas de direito administrativo, com destaque para ato administrativo; municipalismo, podendo-se dizer que seu interesse pelo tema pode estar relacionado a sua origem e formação secundária interioranas. Os estudos sobre municipalismo resultaram na sua tese de concurso intitulada, primeiramente, "Município e o Regime Representativo do Brasil". Uma terceira vertente de estudos abrange temas diversos, por exemplo, lei e regulamento, delegações legislativas, classificação das normas jurídicas. Segundo o próprio Victor Nunes Leal, a coletânea de seus estudos, *Problemas de Direito Público,* não existiria se não fosse os artigos antes publicados na RDA. Por iniciativa do Ministério da Justiça, uma segunda coletânea, *Problemas de Direito Público e outros problemas*, foi publicada após a morte de Nunes Leal.

A referida tese de concurso foi publicada em 1948 com o título *Coronelismo, enxada e voto*, tendo se tornado um clássico tanto no âmbito do Direito como no âmbito da Ciência Política. Ocorre que o trabalho de Victor Nunes Leal não permaneceu na “tradição jurídica” (no sentido adotado por Hespanha, no Capítulo 3 desta tese), como referência para o estudo e a formação de juristas administrativistas. Pode-se arriscar que Nunes Leal deixou de fazer parte

[812] Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A1rio_Masag%C3%A3o. Acesso 27 out 2024.

do "seleto" grupo de administrativistas que se fortalecia. Estas ausências de Nunes Leal – no grupo de juristas destacados e como referência na formação de juristas - pode ser explicada pelo fato de ele não ter produzido um manual de direito administrativo. Como visto, Nunes Leal tratou de temas variados do direito administrativo e do direito em geral, porém, não sistematizou ou não organizou um curso de direito administrativo.

Conforme Menezes de Almeida,[813] Nunes Leal manteve-se possuidor de uma visão liberal[814] e democrática da administração pública, o que se expressa por seus estudos sobre o tema da legalidade e do poder regulamentar. Nunes ocupou a cadeira de Ministro do Supremo Tribunal Federal, o que fez com que se dedicasse ao estudo de seu papel institucional. Também se destacou por ter pensado e criado a súmula vinculante. Durante a ditadura militar, Victor Nunes Leal foi cassado do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo Ato Institucional n. 5, de 16 de janeiro de 1969.

Em um breve relato, considerando o período pós-1930 a 1988, conforme recorte histórico proposto por Fernando Dias Menezes de Almeida, pode-se observar que o direito administrativo brasileiro apresenta algumas características que lhe são peculiares. Uma delas consiste justamente no papel central que a doutrina passou a exercer em relação à legislação e à jurisprudência. Se antes isso já era bastante evidente, no período indicado esse fenômeno chega ao seu auge.[815] Nesse sentido, afirma o autor:

> No entanto, a escassez das fontes de direito positivo fica ainda mais contrastada pelo fato de ganhar nova dimensão, muito mais extensa e detalhada, a carga conceitual dos elementos jurídicos específicos do direito administrativo – por exemplo: noção de administração, princípios da administração, ato administrativo, contrato administrativo, responsabilidade do Estado, poder de polícia e serviço público. Esses elementos têm desenvolvimentos puramente doutrinários, em grande medida amparados por invocação de doutrina estrangeira.[816]

[813] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 246.
[814] Em linha ideológica oposta ao pensamento liberal e democrático de Victor Nunes Leal, Oliveira Viana vale ser lembrado. Como dito no item 5.1, a obra de Viana não é objeto de estudo na área do direito e na formação de juristas, mas integra o pensamento político sobre o Estado brasileiro no âmbito das ciências sociais.
[815] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 261
[816] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, , p. 261.

Com relação ao período de 1964 a 1988, o arcabouço jurídico-institucional implementado durante o regime militar exigiu um trabalho técnico-jurídico intenso tanto para a sua produção como para o seu funcionamento concreto. Assim, o direito transformou-se em técnica, os juristas passaram a ser os técnicos e o pensamento jurídico passou a confundir-se em certa medida com o modo de pensar tecnocrático.

Para os juristas, o conhecimento da técnica jurídica - notadamente aquela necessária à conformação do Estado em consonância com os anseios dos grupos civis-militares dirigentes, mas que ao mesmo tempo ainda mantivesse uma roupagem inspirada nas instituições liberal-democráticas conservadoras – passou a ser o elemento de diferenciação, o seu capital específico.

Da mesma forma que a técnica garantia o acesso ao poder a administradores públicos ou privados, engenheiros, economistas e militares, ela também garantia o mesmo aos juristas. A técnica jurídica passou a ter papel tão fundamental para a montagem do regime militar que o regime precisava ter "juristas" de plantão.

"A técnica, portanto, transforma-se não apenas no novo fator estratégico de produção, mas no próprio elemento definidor do mundo em que vivemos. O homem desenvolveu a técnica, criou seu pequeno monstro; este cresceu, tornou-se independente e acabou engolindo seu próprio criador. Inicialmente a técnica, embora não chegasse a ser um elemento acidental, era um elemento secundário que modificava o trabalho e o capital. O desenvolvimento tecnológico, porém, foi de tal monta, a técnica difundiu-se de forma tão abrangente, a técnica ganhou tal poder sobre os homens e o desenvolvimento tecnológico tal autonomia em relação aos próprios homens, que ocorreu o salto qualitativo. A técnica assumiu a realidade em si mesma. Tornou-se um fator de produção independente, como o trabalho ou o capital. Ou melhor, tornou-se o fator mais importante, relativamente mais escasso, tornou-se o fator estratégico de produção do nosso tempo. Mais ainda do que isso, a técnica tornou-se o elemento principal a configurar a infra-estrutura econômica e superestrutura cultural das sociedades industriais modernas".[817]

Nesse contexto, pode-se dizer que a elite administrativista se dividiu em duas diferentes posições. De um lado, os administrativistas que serviram ao governo dos militares, isto é, administrativistas que produzem "a ciência" do direito administrativo, de forma sistemática e técnica, o que fortalece as bases da administração. De outro lado, os juristas administrativistas

[817] MENEZES DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 49.

excluídos de instituições e centros de poder pelo próprio regime militar, porque passaram a se manifestar, de alguma forma, como oposição.

No primeiro grupo, ou o grupo "forte" de juristas *tecnoadministrativistas*, percebe-se a presença de nomes que também deram suporte ao governo Vargas, no período de 1930-45 como Carlos Medeiros. Este era o mais evidente "artífice" administrativista da ditadura ou, na expressão de Camargo (1987, p. 18), o "jurista oficial" dos militares.

Porém, Carlos Medeiros não produziu a "ciência" do direito administrativo, de forma teórica e materializada em um curso ou tratado ou outro formato de obra doutrinária, que pretende cobrir todo o campo de estudo do direito administrativo, tratando de todos os seus temas. Carlos Medeiros pertenceu ao grupo "forte" por outra razão, qual seja, ele performou o direito administrativo de dentro do Estado e da administração pública. Em outras palavras, Carlos Medeiros fez a engrenagem girar ou, em outras palavras, fez funcionar a máquina do regime.[818]

Ao lado dele, outros, tais como Buzaid ou Levi Carneiro, destacam-se por sua atuação no campo do direito administrativo, assim como em outras áreas do direito. Este grupo, repita-se, deu estrutura para o regime militar e para reformas administrativas, vocalizando o direito administrativo concebido para vestir este regime, com a elaboração de teses jurídicas.

Alfredo Buzaid participou da Comissão de Juristas de 1966 responsável por elaborar o novo texto constitucional de 1967, não tendo participado do governo de Vargas. Desde 1935, começara sua carreira como jurista processualista e, em 1945, tornou-se professor livre-docente em Direito Processual Civil e, por fim, foi nomeado professor catedrático em 1958, ano em que também fundou o Instituto Brasileiro de Direito Processual.[819] Em 1967, foi nomeado pelo Ministro da Justiça, Gama e Silva, Coordenador da Revisão dos Códigos, responsável pela análise, entre outros, do Código Civil, do Código Penal e do Código de Processo Penal, além de outras legislações. Foi, em 1969, nomeado Ministro da Justiça, cargo que exerceu até 1974.[820] Ao longo desses anos, sempre ressaltou sua atividade "técnica" jurídica:

---

[818] CF. itens 5.1 e 5.4.

[819] CPDOC. Alfredo Buzaid. *In*: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/buzaid-alfredo>. Acesso em: 28 de out de 2024; CURRICULUM vitae. *In*: BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Mensagem nº 23, de 191982*. [O Presidente da República João Figueiredo] tem a honra de submeter à consideração do Egrégio Senado Federal, o nome do Doutor Alfredo Buzaid para exercer o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Carlos Fulgêncio da Cunha Peixoto. Diário do Congresso Nacional, 3 mar. 1982. Seção 2.

[820] *Ibid.*

> "Buzaid se declarava um homem sem pretensões políticas, dizendo-se acima de tudo um técnico convocado pelo regime para atualizar e sistematizar as leis brasileiras. Admitiu que a legislação implantada após 1964 era, por vezes, confusa e contraditória, mas que entre as prioridades de sua gestão estava a consolidação dessa nova legislação"[821].

Esses administrativistas trabalharam, então, na relação entre legalidade e o regime de exceção, por meio da elaboração de textos normativos, a exemplo do Texto Constitucional de 1967 e Emenda, além dos Atos Institucionais n.1 e n. 2, e por meio teses jurídicas e manuais de direito administrativo que sustentavam os textos normativos.

Vale repetir que nomes deste mesmo grupo se engajaram com a produção do conhecimento teórico no campo do direito administrativo, diga-se, com a produção da "ciência", vide Carlos Medeiros, por meio da Revista de Direito Administrativo, Themístocles Cavalcanti, Alfredo Buzaid, entre outros. Eram, eram produtores da teoria jurídico-administrativa que sustentava o regime.

Estes juristas administrativistas se posicionam, conforme Menezes de Almeida, na primeira vertente teórica, qual seja, a vertente das formulações teóricas voltadas para justificar a "realização concreta de determinado projeto político-governamental".[822-823]

Outro nome que sustenta o regime militar, mas que assume outra postura teórica, é o de Hely Lopes Meirelles. Sua produção intelectual mais significativa se deu entre 1957 e 1968. Em 1957, foi publicada a primeira edição de *Direito Municipal Brasileiro*, que tinha como objetivo principal auxiliar os administradores na realização de suas atividades, uma vez que, ao longo de sua atuação como magistrado, percebera a carência de informações que prefeitos e vereadores tinham sobre as instituições jurídicas que estavam intimamente ligadas às suas funções. Por sua vez, em 1961, é publicada sua obra *Direito de Construir*, sistematizando as normas esparsas relacionadas à construção civil e ao urbanismo, a fim de facilitar a atuação nesses ramos.[824]

---

[821] CPDOC. Alfredo Buzaid. *In*: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/buzaid-alfredo>. Acesso em: 28 de out de 2024.

[822] Cf., acima, neste mesmo item, a apresentação das quatro vertentes teóricas.

[823] Vale a menção ao nome de Djacir Menezes, o qual, em sua obra, tece elogio à era Vargas e ao novo papel do direito administrativo, que, para ele, seria o de concretizar projeto político-governamental, conforme a primeira vertente de formulações teóricas proposta por Menezes de Almeida (*op. cit.*, p. 252).

[824] CORREA, G. Z. *Direito administrativo, Estado interventor e técnica: uma biografia jurídica de Hely Lopes Meirelles (1917-1990)*. 2022. 317p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2022, p. 141-142, 199-201.

Em decorrência da publicação dessas obras e de sua participação em cursos e conferências ao longo da década de 1950, foi convidado para prestar consultorias jurídicas, compor comissões legislativas e redigir projetos de lei na posição de especialista em direito municipal e direito de construção civil. Após o VI Congresso de Municípios Paulista, por exemplo, foi nomeado para a comissão de estudos para a reforma das Leis Orgânicas Municipais. Além disso, prestou, em 1965, consultoria para o Município de Santos sobre projetos de renovação urbana[825].

Essa atuação de Meirelles como *expert* parecia colocá-lo no radar de possíveis sondagens para cargos políticos da administração pública. Assim, já em 1966, os jornais cogitavam seu nome para o cargo de secretário de 'Negócios internos e Jurídicos' da prefeitura de São Paulo.[826]

Quando, em 1967, Roberto Abreu Sodré assumiu o Governo de São Paulo, Hely Lopes Meirelles foi convocado para a Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos. A partir daí, realizou algumas reformas administrativas e legislativas, sempre se apoiando na tecnicidade delas, isto é, racionalizando a burocracia e reduzindo a ingerência "política", que já figurava em suas obras.[827] Em 1968, assumiu a Secretaria de Segurança Pública, na qual conseguiu se manter - apesar de não ser militar durante uma época de forte repressão da ditadura militar - por conta da imagem de técnico que tinha. Durante esse período, realizou reformas nas forças de segurança pública, atendendo também aos seus motes de racionalização e de tecnicidade. Diante da edição do AI-5, tratou-o como emenda constitucional, transformando a questão em um tema meramente jurídico e, portanto, técnico.[828]

A obra de Hely Lopes Meirelles pode ser inserida, portanto, numa corrente de administrativistas voltados à sistematização do direito administrativo a fim de facilitar a atuação da administração. Para isso, são criadas categorias e classificações doutrinárias, muitas vezes não mencionadas nos textos legislativos, cuja função é auxiliar na compreensão da estrutura jurídica. O Direito é visto, portanto, como um meio para a solução de problemas jurídicos

[825] *Ibid.*, p. 212-213.
[826] *Ibid.*, p. 213.
[827] *Ibid.*, p. 214, 217-218, 225-226, 230-231, 249; AZEVEDO, E. A. O Retrato de Hely Lopes Meirelles. *Revista de Direito Administrativo*, v. 204, p. 121-134, 1996, 124-126; WALD, A. Hely Lopes Meirelles e o novo Direito Administrativo. *Revista do TRF1*, v. 30, n. 3/4, p. 160-164, 2018, p. 161.
[828] *Ibid.*, p. 234-236, 242-243, 246-251, 255-256.

concretos[829]. Por conta disso, sua obra ganhou notoriedade, tornando-se uma das maiores referências sobre o Direito Administrativo[830].

Pode-se sumarizar a carreira de Hely Lopes Meirelles da seguinte maneira:

> "A adaptabilidade de Meirelles permitiu a sua inserção em diversos setores, inclusive no meio das Forças Armadas. O mesmo jurista que condenava a ditadura de Vargas em seus escritos, anos depois não parecia constrangido em apoiar a ditadura militar, oferecendo contribuição à cúpula do poder por meio de seus conhecimentos na área do Direito Público. Sua proximidade com o regime não parece ter diminuído o prestígio de seu legado para a comunidade jurídica após a democratização".[831]

Em seu *Direito Administrativo Brasileiro* (1964), Lopes Meirelles irá propor um direito administrativo voltado a questões práticas da administração. O próprio jurista enunciou, na apresentação de seu manual, que este se propõe a ser uma "síntese do direito administrativo brasileiro" e tem "objetivos práticos e didáticos". Diz ainda que:

> Não é livro para mestres, nem para teóricos do Direito. É um modesto compêndio para estudantes e para os que se defrontam, na prática, com problemas jurídicos da administração pública (MEIRELLES, 2003, p. 7).

A obra de Hely Lopes Meirelles passou a apresentar, portanto, uma crítica clara tanto a elaborações mais teóricas como à postura de neutralidade científica adotada em diversas obras do período, as quais tendem a "abordar sob forma neutra e universal as várias possibilidades de compreensão do fenômeno jurídico" (MENEZES DE ALMEIDA, 2015, p. 254). Na visão desse administrativista, que influenciaria tanto a teoria como a prática do direito administrativo nas décadas seguintes, o direito administrativo deveria ser *operacional*, voltado a resolver *problemas jurídicos reais*. Destaca-se assim a sua natureza *instrumental*: trata-se de instrumento de trabalho, o qual deve ser inclusive compatibilizado com a "*realidade nacional*". Se, por um lado, a sua obra passou a combater a postura de neutralidade, por outro, adotava o discurso da "*adequação do legal ao real*", por meio da ideia de que a "*realidade nacional*" se

[829] ALMEIDA, F. M. A obra de Hely Lopes Meirelles na formação do Direito Administrativo Brasileiro. *In*: WALD, A.; JUSTEN FILHO, M.; PEREIRA, C. A. G. (orgs.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 376, 380-381.
[830] *Ibid.*, p. 372; CORREA, G. Z., *op. cit.*, p. 294.
[831] CORREA, G. Z., *op. cit.*, p. 294.

impõe ao direito - expressão que, aliás, havia se tornado verdadeira categoria do pensamento autoritário a partir dos anos 1930, com base em obras e discursos de juristas que serviram de sustentação ao projeto varguista de Estado (MEDEIROS, 1978, p. 15). Nesse sentido, é possível identificar em sua obra uma defesa da importância dos poderes administrativos (SUNDFELD, 2010, p. 310). Na visão de SUNDFELD e MENEZES DE ALMEIDA, o livro *Direito Administrativo Brasileiro,* de Meirelles foi "o grande livro do período" (ditadura militar).

O segundo grupo de juristas administrativistas não ocupou funções públicas ou políticas - ou ocupou por período mais curto ou determinado, cujos nomes foram, depois, cassados ou excluídos - também não restaram como referências para o estudo do Direito ou na formação jurídica da atualidade. Esta outra corrente de juristas encontra sua ilustração em duas grandes figuras: Raymundo Faoro e Victor Nunes Leal. Ambos atingiram grande importância no ambiente acadêmico, ao mesmo tempo que se destacaram em suas áreas de atuação profissional; todavia, foram excluídos das posições de poder estatal.

Raymundo Faoro, além de ter sido procurador do Estado do Rio de Janeiro a partir de 1963, presidiu a OAB entre 1977 e 1979. Durante esses anos esteve em forte contato com o regime militar, dado que a OAB e outras entidades civis eram uma das únicas formas de a sociedade civil influir na política, organizando-se, assim, em torno desse objetivo. No entanto, Faoro teve forte atuação intelectual contra a ditadura na década de 1970.[832]

Victor Nunes Leal, além de ter participado, desde o ínicio, da Revista de Direito Administrativo e ter feito parte de sua redação, foi chefe do Gabinete Civil de Juscelino Kubitschek, sendo nomeado em 1960 ao STF. Participou também da criação da Universidade de Brasília, onde foi professor e coordenador do curso de Direito, além de ter sido professor de Ciência Política desde 1948 da Faculdade Nacional de Filosofia. Apesar de sua carreira acadêmica e pública primorosas, por conta de sua oposição à ditadura militar, foi exonerado em 1969 do STF.[833]

---

[832] ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Raymundo Faoro. 20 de fev 2018. Disponível em: <https://www.academia.org.br/academicos/raymundo-faoro/biografia>. Acesso em: 21 de out 2024; LIMA, G. A. B. Raymundo Faoro e seus contemporâneos: as apropriações de Os donos do poder na imprensa e as oposições à ditadura militar em meados dos anos 1970. Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG. v. 7 n. 2, p. 394-409, 2015, p. 395; RAYMUNDO Faoro morre aos 78, no Rio. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 de maio de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1605200323.htm>. Acesso em 21 de out de 2024.

[833] ABREU, A. A. Vítor Nunes Leal. In: Centro De Pesquisa E Documentação De História Contemporânea Do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/leal-vitor-nunes>. Acesso em 14 out 2024; CARVALHO, J. M. Prefácio à sétima edição. In: LEAL, V. N. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o

Nunes Leal fez parte do grupo de especialistas de Direito Administrativo que surge com a criação e as publicações da Revista de Direito Administrativo, entre os quais se encontrava Carlos Medeiros. Os artigos dessa revista obtiveram grande influência na doutrina do Direito Administrativo, sendo referenciados por autores como Seabra Fagundes e Caio Tácito.[834]

Apesar disso, não figura como parte do cânone dos administrativistas, ao contrário de Carlos Medeiros. A única diferença relevante entre ambos reside na postura que tiveram durante o regime militar: ao passo que Medeiros se tornou o jurista principal dos primeiros anos da ditadura, Nunes Leal foi retirado de seu cargo de ministro do STF.

É digno de relevo também a condenação judicial da União, em primeiro grau, pela morte de Vladimir Herzog, responsabilizando a Administração pública.[835] A *ratio decidendi* foi a seguinte: "quer pela teoria da falta anônima do serviço público, quer pela teoria do risco administrativo [...], permanece íntegra a sua responsabilidade civil pela morte de Vladimir Herzog"[836]. Tratou-se de uma decisão contrária aos interesses do regime e que se tentara impedir por meio do afastamento prévio do juiz João Gomes Martins, com a alegação de suspeição em um mandado de segurança[837]. O juiz que proferiu a sentença, Márcio José de Moraes, teceu uma tese sobre responsabilidade administrativa do Estado. Ele passou a ser reconhecido por sua decisão histórica em razão dos trabalhos da Comissão da Verdade[838] e da condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Outro nome que vale destacar é o de Ruy Cirne Lima. Para ele, o conceito fundamental do direito administrativo é o conceito de administração, que ora se refere ao sujeito ativo, ora à atividade estatal. Para chegar a essa definição, o administrativista faz uma comparação entre as

---

regime representativo no Brasil. Companhia das Letras, 2012, p. 14-15; FAVETTI, R. T. Atualidade do Coronelismo, Enxada e Voto. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 314-315, 318; VENÂNCIO FILHO, A. Prefácio à terceira edição. In: LEAL, V. N. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. Companhia das Letras, 2012, p. 24, 28, 30; VENÂNCIO FILHO, A. Victor Nunes Leal e a Revista de Direito Administrativo. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34-35.

[834] VENÂNCIO FILHO, A., 2013, op. cit., p. 36-37, 42, 52.

[835] BRASIL. Justiça Federal, Seção de São Paulo. Ação Declaratória 136/76. Juiz: Márcio José de Moraes. 27 de outubro de 1978.

[836] Ibid., p. 61.

[837] VASCONCELOS, F. Márcio José de Moraes não aceitou o conselho de amigos para só anunciar a decisão após o fim do AI-5. Folha de São Paulo, 23 de out de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2310200519.htm>. Acesso em 28 de out de 2024.

[838] NUNES, A. Márcio José de Moraes, o juiz que condenou a ditadura pela morte de Vladimir Herzog. Veja, 25 de out de 2015. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/augusto-nunes/marcio-jose-de-moraes-o-juiz-que-condenou-a-ditadura-pela-morte-de-vladimir-herzog>. Acesso em: 28 de out de 2024; CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso Herzog e outros vs. Brasil. 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf>. Acesso em: 28 de out de 2024, p. 28-29.

várias modalidades de administração, destacando aquelas existentes no direito privado (a administração dos pais, a dos tutores e a dos representantes legais das pessoas jurídicas, constantes do Código Civil). Essas modalidades se apresentam de modo disperso e são desprovidas de um centro comum que dê a elas algum sentido de unidade. Já no direito público, a atividade administrativa pressupõe um núcleo central unitário, que lhe confere unidade, qual seja, o *Estado* (CIRNE LIMA, 1948, p. 59). Tais construções parecem desprovidas de um sentido específico, isto é, são elaboradas de modo a transparecer uma neutralidade científica. Entretanto trazem uma série de pressupostos, tais como: a administração pública será necessariamente desempenhada pelo Estado, a atividade de administração pública implica um relacionamento jurídico distinto do direito privado, a existência do Estado se dá como pessoa jurídica e, ainda, compete ao Estado enunciar, aplicar e executar o Direito (CIRNE LIMA, 2007, p. 31-32).

Neste sentido, a obra de Ruy Cirne Lima, apesar de aparentar se enquadrar na terceira vertente ou postura de MENEZES DE ALMEIDA (2015, 250), qual seja, a de formulações teóricas que visam à neutralidade científica, compondo um acervo de conhecimento pretensamente universal, MENEZES DE ALMEIDA (2015, 257) traz Cirne Lima como exemplo de formulação teórica que visa enfocar alguns valores eleitos pelo direito. Como dito acima, Cirne Lima foi promotor e professor sistematizador do direito administrativo. Ele apoiou o regime militar, em seu início. Depois, volta-se à sua função de docente.

5.5. Trajetórias dos mestres do direito administrativo na consolidação do campo do direito administrativo[839]

Mário Masagão

Mário Masagão (1899-1979) nasceu em São Carlos, SP. Graduou-se em 1919 pela Faculdade de Direito de São Paulo e passou a atuar profissionalmente como advogado. Em 1928, torna-se professor de Direito Administrativo e de Ciências Administrativas na Faculdade de Direito de São Paulo e mais tarde passa a lecionar também Economia Política e Ciência das

[839] As obras consultadas para a elaboração da trajetória dos administrativistas do Império e da Primeira República estão citadas na Bibliografia referente ao Capítulo 5.

Finanças. Por fim, em 1933, é nomeado professor catedrático de Direito Administrativo na mesma faculdade.

Em 1930, foi nomeado desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, renunciando em 1937, quando volta a atuar como advogado, uma vez que fora proibida a cumulação de cargos, optando pela carreira de professor. Em 1947, no entanto, retorna ao cargo, aposentando-se apenas em 1956.

Politicamente, iniciou sua carreira como secretário da Justiça e da Segurança Pública em 1933, nomeado pelo interventor federal de São Paulo, Armando de Sales Oliveira. No ano seguinte, foi um dos organizadores da participação de São Paulo na Assembleia Constituinte de 1934. Filiou-se ao partido União Democrática Nacional, pelo qual foi eleito em 1945 para compor a Assembleia Constituinte e exercer o próximo mandato como deputado, mas, uma vez promulgada a Constituição em 1946, renunciou ao cargo.

Rui Cirne Lima

Rui Cirne Lima (1908-1984) nasceu em Porto Alegre, RS, filho de Elias Cirne Lima, professor da Faculdade de Medicina de Porto Alegre e fundador do curso de odontologia da PUCRS; é neto de Francisco de Sousa Cirne Lima, que foi magistrado e nobre durante o Segundo Império no Pernambuco. Ingressou em 1924 na Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre (atual UFRGS). A partir de 1926, passou a integrar o círculo intelectual de Porto Alegre, juntamente com Getúlio Vargas, Osvaldo Aranha e outros juristas, políticos e artistas.

Em 1932, torna-se professor interino de Direito Administrativo na Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre e, em 1933, é nomeado professor catedrático da mesma disciplina. Foi diretor da mesma faculdade entre 1967 e 1971. Por conta de seu empenho acadêmico, era considerado a maior celebridade jurídica do Rio Grande do Sul de seu tempo, sendo conhecido por toda a Faculdade de Direito.

Cirne Lima ingressou em 1930 no Ministério Público. Em 1931 presidiu a Comissão de Revisão de Terras de Santa Catarina e foi presidente da Bolsa de Fundos de Porto Alegre. Além disso, em 1934, foi convidado para compor a comissão de juristas responsável por elaborar a Constituição do Rio Grande do Sul. Por fim, tornou-se presidente da Companhia de Seguros e Previdência Sul em 1940, cargo que ocupou até 1970.

Em 1964 apoiou o golpe militar por ser uma “revolução restauradora da ordem”, sendo indicado para a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, mas, por conta de

disputas políticas, deixa o cargo em 1965. Cirne Lima tentou se candidatar para o Governo do Estado, mas não foi escolhido na convenção partidária do Arena, o que levou o MDB a lançar seu nome para a candidatura posteriormente. Criou-se, assim, uma instabilidade política, que só foi resolvida em 1966 com a desistência do próprio Cirne Lima.

Themístocles Cavalcanti

Themístocles Brandão Cavalcanti (1899-1980) nasceu no Rio de Janeiro, filho de um engenheiro naval de grande renome internacional. Por conta da profissão de seu pai, viveu na França e na Inglaterra, onde estudou até ingressar em 1917 na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro (atual UFRJ), graduando-se em 1922.

Cavalcanti já havia iniciado sua carreira política durante a graduação em direito e, após se formar, advogou em favor das revoltas tenentistas de 1922 e 1924. Em 1926, participou da fundação do Partido Democrático de São Paulo. Em 1930, alistou-se no exército favorável ao golpe de Vargas, o que o levou a ser nomeado no mesmo ano como procurador do Tribunal Especial, responsável por julgar os atos da presidência de Washington Luís considerados irregulares pelo governo "revolucionário". Elaborou o projeto de transformação da Junta de Sanções – órgão sucessor do Tribunal Especial – na Comissão de Correição Administrativa, voltada agora à apuração dos atos administrativos. Em 1932, Vargas nomeou-o para a Comissão do Itamarati, responsável por criar o anteprojeto de uma nova Constituição. Apesar disso, recusou a participação na Assembleia Constituinte de 1933.

Além de ter se tornado vice-presidente do Instituto dos Advogados do Brasil em 1941, Themístocles Cavalcanti participou de uma série de congressos na primeira metade da década de 1940: o Congresso Jurídico Nacional (1943), o Congresso Brasileiro de Economia (1944) e o Congresso Brasileiro de Educação (1945). Em 1945, assumiu a cátedra de Instituições de Direito Público na Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (atual UFRJ). Em 1947, ajudou a fundar o Núcleo de Direito Público da FGV, sendo um de seus membros permanentes e participando da direção da *Revista de Direito Público e Ciência Política*. Em 1948, presidiu a Associação de Juristas Franco-Brasileira. Cavalcanti também participou de 1955 a 1964 do Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura. Ingressou em 1963 na PUC-Rio como professor de doutorado nas cadeiras de Teoria do Estado, Direito Constitucional e Direito Administrativo, cargo que ocupou até 1968.

Vargas o nomeou, em 1945, Consultor-Geral da República, quando participou da Comissão Revisora do Código Rural e da Comissão de Tarifas no Serviço Público; foi substituído em 1946 por Seabra Fagundes, mas no mesmo ano atuou como Procurador-Geral da República, cargo em que permaneceu até 1947. Themístocles Cavalcanti foi nomeado em 1950 para o Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, onde permaneceu até o fim de sua vida. Em 1955, foi nomeado novamente Consultor-Geral da República. Por fim, em 1966, tornou-se membro do Conselho Federal da OAB e, em 1967, foi nomeado ao STF, aposentando-se do cargo de ministro em 1969.

Foi um dos delegados do Brasil na Conferência de Haia de 1955, além de relator-geral da Assembleia Geral da Unesco de 1964. No ano seguinte, representou o Brasil na Conferência de Consultas da OEA. Por fim, em 1970, foi representante do Brasil na XXV Assembleia Geral da ONU.

Por conta da estabilidade do governo estabelecido pelo golpe de 1964, Themístocles Cavalcanti foi convocado, com Seabra Fagundes, Levi Carneiro e Orozimbo Nonato, para compor a Comissão Especial de Juristas de 1966. Essa comissão tinha como objetivo criar uma base institucional para legitimar o regime, utilizando-se de juristas de grande renome, o que culminou posteriormente na tentativa de criar uma Constituição.

Francisco Campos

Francisco Luís da Silva Campos (1891-1968) nasceu em Minas Gerais, filho de um juiz e descendente de Joaquina do Pompéu, matriarca de grande parte das famílias das classes dominantes de Minas Gerais. Em 1910, matriculou-se na Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte e graduou-se em 1914, a partir de quando passou a atuar como advogado. Foi nomeado em 1917 professor de Direito Público Constitucional na Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte; de 1920 a 1921, também foi professor de Filosofia do Direito, assumindo em 1930 a cátedra dessa disciplina. Em 1932, transfere-se para a Faculdade Nacional de Direito como professor catedrático de Filosofia do Direito.

Por conta de seu renome acadêmico, Raul Soares incluiu Francisco Campos na lista de candidatos para deputado estadual do Partido Republicano Mineiro ao mandato de 1919 a 1922, para o qual foi eleito. Durante seu mandato, foi relator da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça. Em 1921, foi eleito deputado federal, destacando-se na Câmara dos Deputados por conta de seus discursos. Embora tenha se reelegido em 1924, abandonou o cargo em 1926 após

ser convocado pelo presidente de Minas Gerais para o cargo de Secretário de Interior, tornando-se o mais influente dos auxiliares do Executivo mineiro.

Posteriormente, foi convocado por Vargas para o Ministério da Educação, onde permaneceu até 1932. Francisco Campos sempre foi um dos principais articuladores políticos do governo Vargas, chegando até mesmo a fundar em 1931 a Legião de Outubro, uma milícia organizada para fortalecer Vargas contra seus adversários políticos. Além de ter integrado a Junta de Sanções em 1931, também foi o principal ideólogo da ditadura varguista, articulando o golpe de 1937 e sendo um dos principais redatores da Constituição decorrente desse golpe.

Após o golpe, Francisco Campos foi nomeado Ministro da Justiça em 1937, realizando uma série de reformas constitucionais e administrativas para centralizar os poderes do Estado, além de ter participado das reformas do Código de Processo Civil, do Código de Processo Penal e do Código Penal e ter elaborado o anteprojeto para um novo Código Civil. Em 1942, foi demitido do cargo por conta da pressão popular ao governo de Vargas. No ano seguinte, foi nomeado para ser membro da Comissão Jurídica Interamericana, que deixou em 1955, mas volta a ser membro em 1968.

Após o golpe de 1964, foi chamado para redigir o AI-1, juntamente com Carlos Medeiros; também participou da produção do AI-2. Além disso, foi convocado para ser um dos autores da Constituição de 1967.

Carlos Medeiros Silva

Carlos Medeiros Silva (1907-1983) nasceu em Minas Gerais, irmão de Belmiro Medeiros Silva, membro da Assembleia Constituinte de 1934 e deputado federal de 1935 a 1937. Graduou-se na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro em 1929. Foi redator-chefe da Revista Forense de 1935 a 1965 e foi um dos fundadores da Revista de Direito Administrativo em 1944, além de ser diretor da Revista do Serviço Público. Em 1947, integrou o Núcleo de Estudos de Direito Público da FGV.

Em 1936, foi chamado por Francisco Campos para chefiar o gabinete da educação do Rio de Janeiro e, em 1937, foi nomeado assistente jurídico do Ministério da Justiça, que nessa época era chefiado por Francisco Campos. A partir de 1938, faz parte de comissões de reforma legislativa propostas pelo governo Vargas, sendo elas: Lei de Executivos Fiscais (1938), Lei de Desapropriação e Código Rural (1941). Em 1942, foi nomeado consultor jurídico da Comissão de Defesa Econômica; no mesmo ano também se tornou membro da Comissão do Fundo de

Indenização. Por fim, em 1944, foi nomeado consultor jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Após o fim do Estado Novo, foi nomeado, em 1946, para a chefia do gabinete do Ministério da Justiça. Durante a República Nova, integrou várias comissões: Comissão Revisora do Código de Minas (1947), comissão para elaboração da Lei Orgânica do Ministério Público Federal (1950), Comissão Nacional de Política Agrária, comissão para elaboração dos projetos de regulamentação da polícia militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal (1956), Comissão de Reforma Constitucional (1956), comissão da elaboração dos anteprojetos da organização administrativa e judiciária de Brasília (1959) e Comissão de Reforma Administrativa (1960). Ainda na Nova República, exerceu o cargo de Consultor-Geral da República durante o mandato de Vargas (1951-1954) e, em 1957, foi nomeado Procurador Geral da República, cargo do qual se exonerou em 1960 por não ter sido indicado ao STF pelo presidente Juscelino Kubitschek. Por fim, em 1961, foi eleito membro do Conselho Federal da OAB.

Em 1964, após o golpe, Carlos Medeiros foi um dos incumbidos de redigir o AI-1, cuja finalidade era dar uma base jurídica legitimadora para o novo regime. Nesse sentido, assim como Francisco Campos foi o principal jurista da Era Vargas, Carlos Medeiros teve papel análogo na ditadura militar; grande parte do esforço ideológico de Carlos Medeiros, no entanto, foi inspirada nas teorias de Francisco Campos, com quem trabalhara durante o Estado Novo. Foi nomeado ministro do STF em 1965, cargo que deixou em 1966 para tomar posse como Ministro da Justiça e Negócios Interiores. Integrou a Comissão de Juristas de 1966, juntamente com Seabra Fagundes e Themístocles Cavalcanti. Além disso, foi o principal autor da Constituição de 1967 e participou da redação da Lei de Imprensa e da Lei de Segurança Nacional.

Por fim, em 1976, foi nomeado membro do conselho técnico da Confederação Nacional do Comércio e, em 1980, tornou-se presidente da Companhia Brasileira de Pneumáticos Michelin Indústria e Comércio (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2024c).

Victor Nunes Leal

Victor Nunes Leal (1914-1985) nasceu em Carangola, MG. Ingressou na Faculdade Nacional de Direito em 1932, graduando-se em 1936. Durante sua graduação, vivia na casa de

um amigo de seu pai, Pedro Batista Martins, com quem também trabalhou, em especial na elaboração do anteprojeto do Código de Processo Civil em 1936. Ao longo desses anos, fez parte do círculo intelectual de Batista Martins, que contava, entre outros, com Francisco Campos, Sobral Pinto, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Saboia de Medeiros, Alberto Campos e Aníbal Machado.

Logo após se graduar, passou a trabalhar como advogado e jornalista. Em 1939, foi nomeado oficial de gabinete do Ministério da Educação e Saúde, sendo transferido em 1940 para a diretoria do serviço de documentação do mesmo ministério. Em 1943, foi indicado pelo ministro da educação, Gustavo Capanema, para a Faculdade Nacional de Filosofia - atualmente parte da UFRJ -, onde Nunes Leal passou a ser professor da cadeira de Ciência Política, na qual lecionou até 1960. Participou do concurso pela titularidade dessa cadeira, o que lhe rendeu em 1948 a tese que mais tarde seria renomeada *Coronelismo, enxada e voto.*

Ainda na década de 1940, por iniciativa de Carlos Medeiros, apoiada por Luiz Simões Lopez, um dos criadores da FGV, Victor Nunes Leal participou da criação da Revista de Direito Administrativo e da sua redação.

Em 1956, foi nomeado procurador-geral da justiça do Distrito Federal e logo depois chefe do gabinete da Casa Civil do presidente Juscelino Kubitschek. Foi nomeado em 1960 para o STF, onde foi responsável pela criação das Súmulas e da Revista Trimestral de Jurisprudência, permanecendo no cargo até 1969, quando foi exonerado por conta do AI-5. A partir disso, passou a atuar como advogado até sua morte em 1985. Em 1962, fez parte do grupo de professores e cientistas que elaborou o projeto da Universidade de Brasília, onde foi professor de Ciência Política e Direito Constitucional. Além disso, foi coordenador dos cursos de Direito, Economia e administração e, mais tarde, de Ciência Política.

Representou, em 1960, o Brasil na IV Reunião do Conselho de Jurisconsultos da OEA e foi um dos observadores internacionais nas eleições da República Dominicana (1962) e da Nicarágua (1963). Por fim, foi membro da Academia Mineira de Letras; sócio do IAB, do Instituto dos Advogados de Brasília e da Associação dos Advogados de São Paulo; além de membro do Conselho Federal da OAB.

Seabra Fagundes

Miguel Seabra Fagundes (1910-1993) nasceu em Natal, RN, filho de João Peregrino da Rocha Fagundes, professor de humanidades. Tinha como irmãos José Crisanto Seabra

Fagundes, que foi ministro de viação e obras públicas durante a ditadura militar, e João Peregrino da Rocha Fagundes Júnior, membro da Academia Brasileira de Letras a partir de 1954.

Ingressou na Faculdade de Direito do Recife em 1928, participando ativamente da política do centro acadêmico da faculdade e defendendo em seus discursos a Aliança Liberal e o golpe de 1930. Isso lhe rendeu, em 1930, quando ainda era graduando no curso de Direito, a indicação para o gabinete do interventor federal do Rio Grande do Norte, posição que ocupou até 1931. Após graduar-se em 1932, retornou para Natal, onde começou a advogar e pouco tempo depois foi nomeado delegado-auxiliar do chefe de política do Rio Grande do Norte. No ano seguinte, tornou-se juiz e logo depois desembargador do TRE-RN e do TJRN.

Em 1943, participou da I Conferência Nacional de Desembargadores e do I Congresso Jurídico Nacional, organizado pelo IAB. Foi nomeado em 1945 interventor federal no Rio Grande do Norte e, pouco tempo depois, foi eleito presidente do TJRN. Após o fim do governo de Vargas, integrou a Assembleia Constituinte de 1946 e foi nomeado Consultor-Geral da República pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, mas retornou à magistratura por conta da vedação da cumulação de cargos contida na Constituição de 1946.

Seabra Fagundes fez parte da organização da Faculdade de Direito do Rio Grande do Norte em 1949. No ano seguinte, exonerou-se da magistratura para se domiciliar no Rio de Janeiro, onde passou a exercer a advocacia e fortaleceu os laços com membros da classe política e dos órgãos de classe dos advogados. A partir da década de 1950, começou a participar assiduamente dos congressos jurídicos e conferências nacionais da OAB, o que fez até o fim de sua vida. Em 1952, foi convidado para integrar o conselho técnico do Conselho Nacional do Comércio e, em 1953, tornou-se membro do Conselho Seccional do Distrito Federal da OAB. Em 1954 foi eleito presidente da OAB, cargo que ocupou até 1956; também em 1954 foi convocado pelo presidente Café Filho para o Ministério da Justiça por ser um jurista alheio à política, mas deixou o ministério em 1955.

Por conta da necessidade de edificar uma armadura institucional jurídica para manter a estabilidade do governo pós-1964, Seabra Fagundes foi convocado para ser parte da Comissão de Juristas de 1966, juntamente com Themístocles Cavalcanti, Levi Carneiro e Orozimbo Nonato. Entre 1970 e 1972, foi presidente do IAB. Em 1971, recebeu título de doutor *honoris causa* da Faculdade de Direito da USP. Ao longo da década de 1980, continuou atuando como

advogado e envolveu-se fortemente nos debates relativos à elaboração da Constituição de 1988. Nos últimos anos de sua vida foi redator-chefe da Revista Forense.

Caio Tácito

Caio Tácito Sá Viana Pereira de Vasconcelos (1917-2005) nasceu no Rio de Janeiro. Graduou-se pela Faculdade Nacional de Direito - hoje parte da UFRJ. A partir de 1940 passou a atuar como procurador do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, instituto do qual foi chefe de gabinete entre 1945 e 1951. Participou do II Congresso Interamericano de Advogados em 1943 e do II Congresso Pan-Americano de Segurança Social em 1947. Em 1949, foi nomeado professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, onde se tornou professor catedrático em 1962. Foi um dos fundadores da *Revista de Direito Administrativo*, da qual foi redator em seus primeiros anos.

Entre 1952 e 1953 foi consultor jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público; em 1953, foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho. A partir de 1956 passou a lecionar na Escola Brasileira de administração Pública da FGV. No mesmo ano foi nomeado subchefe do Gabinete Civil do presidente Juscelino Kubitschek, cargo em que permaneceu até 1959. Ainda na década de 1950, participou da Mesa Redonda do Instituto Internacional de Ciências Administrativas em 1954, do X Congresso Internacional de Ciências Administrativas em 1956 e do Seminário de Direitos Humanos da ONU de 1959.

Participou do XII Congresso Internacional de Ciências Administrativas em 1965 e dos Seminários sobre Ensino Jurídico nas Universidades de Harvard, Yale e Berkeley em 1966. Em 1976, foi convocado para integrar o conselho técnico da Confederação Nacional de Comércio. Entre 1979 e 1991, fez parte da Câmara de Leis e Normas do Conselho Federal de Educação. Por conta de sua atuação como advogado perante os tribunais superiores, recebeu em 1986 o Colar do Mérito Judiciário. Além disso, foi diretor jurídico da Companhia Brasileira de Assistência Técnica.

Ao longo de sua carreira, foi membro de vários institutos e associações: IAB, Instituto de Direito Público e Ciência Política da FGV, Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas - do qual foi um dos fundadores –, Instituto Grotius, Sociedade Brasileira de Criminologia, Associação Latino-Americana de Ciência Política – da qual também foi um dos fundadores. Participou também de uma das comissões responsáveis por regular através de legislação complementar a Emenda Constitucional 19/1999.

Hely Lopes

Hely Lopes Meirelles (1917-1990) nasceu em Ribeirão Preto, SP. Ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo em 1937, graduando-se em 1942. Seu período de graduação foi marcado pela crescente tensão que existia entre a Faculdade de Direito e o regime varguista, o que o levou a desenvolver uma forte posição contrária ao regime, em especial por conta da perseguição de pessoas de quem era próximo na Faculdade. Logo após se graduar, abriu um escritório de advocacia, atuando até 1947, quando se tornou juiz da Vara Criminal de Ituverava.

Em 1951, foi transferido como juiz auxiliar para a Vara Cível de São Paulo. No ano seguinte foi promovido para a comarca de São Carlos, onde se integrou com a elite política local, participando constantemente de eventos políticos, como o empossamento do prefeito e a instalação da nova Câmara Municipal, ambos em 1952, além de fazer parte de vários comitês organizadores de festas e de eventos culturais de São Carlos. Também em 1952 passou a lecionar Direito na Faculdade de Engenharia de São Carlos da USP.

Durante a década de 1950, participou de inúmeros eventos jurídicos organizados em São Carlos. Em 1955, organizou o Curso de administração Municipal de São Carlos, com o apoio da Associação Paulista de Municípios. Sua obra de 1957, *Direito Municipal Brasileiro*, tinha buscava o mesmo que os cursos que ministrava em matéria de Direito Administrativo e Municipal: informar prefeitos e vereadores sobre as instituições jurídicas concernentes às suas atividades, que muitos deles desconheciam, como percebera Meirelles ao longo de sua carreira como magistrado.

Em 1960, foi nomeado para a 1ª Vara da Fazenda Federal de São Paulo, da qual se aposentou em 1965. Publicou em 1961 o livro *Direito de Construir*, que foi fruto da sua docência na Faculdade de Engenharia de São Carlos. Por conta de sua imagem como especialista de Direito Municipal e de Construção Civil, foi convidado para prestar consultorias jurídicas, compor comissões legislativas e redigir projetos de lei: no VI Congresso de Municípios Paulista, em 1957, foi nomeado para a comissão de estudos para reforma das Leis Orgânicas Municipais; Meirelles também prestou em 1965 uma consultoria para o Município de Santos a respeito de projetos urbanísticos; por fim, foi nomeado pelo Ministério do Planejamento para formular um projeto de lei sobre loteamento e venda de terreno. “Essa atuação de Meirelles como expert parecia colocá-lo no radar de possíveis sondagens para cargos

políticos da administração pública. Assim, já em 1966, os jornais cogitavam seu nome para o cargo de secretário de 'Negócios internos e Jurídicos' da prefeitura de São Paulo".[840]

Quando Roberto Abreu Sodré, amigo de infância e colega de faculdade de Meirelles, assume o Governo de São Paulo em 1967, nomeia Meirelles para a Secretaria do Interior. Enquanto ocupou essa posição, realizou reformas administrativas e legislativas - sempre reiterando seu caráter técnico –, como a adaptação da Constituição Estadual e das Leis Orgânicas dos Municípios à nova Constituição Federal e o projeto de lei sobre a criação de regiões metropolitanas. Com isso, "a descentralização, a racionalização burocrática e certa aversão a políticos foram traços presentes em suas obras intelectuais anteriores, que agora ganhavam vida na ação administrativa".[841]

Em 1968, criou o Centro de Estudos e Pesquisa em administração Municipal. No mesmo ano, Abreu Sodré nomeou-o para a Secretaria de Segurança Pública, posição que apenas conseguiu manter sendo civil por conta de sua reputação como especialista em Direito Administrativo Municipal e das suas relações amigáveis com a classe militar. Foi destituído dessa Secretaria em 1969 por conta do recrudescimento da repressão do governo central após a edição do AI-5, sendo colocado um militar em seu lugar. Logo após foi nomeado por Abreu Sodré para a Secretaria de Justiça.

Com o fim do governo de Abreu Sodré em 1970, Meirelles deixou de atuar na administração, voltando-se à advocacia. Participou ainda da criação da Lei da Ação Popular e de leis sobre o espaço aéreo brasileiro e sobre licitações e contratos administrativos. Em 1977, foi convidado por Paulo Egydio Martins ao STF, mas Meirelles recusou por motivos pessoais.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1908-1980) nasceu em São Paulo e graduou-se em 1930 pela Faculdade de Direito da USP. Entre 1938 e 1957, dirigiu o Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo; durante esse período, entre 1946 e 1947, também foi Secretário dos Negócios Internos e Jurídicos de São Paulo.

[840] CORREA, G. Z. *Direito administrativo, Estado interventor e técnica: uma biografia jurídica de Hely Lopes Meirelles (1917-1990).* 2022. 317p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. p. 213.
[841] *Ibid*., p. 249.

Em 1956, foi nomeado desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo por meio do critério do quinto constitucional, aposentando-se em 1969. Além disso, foi professor da Faculdade de Direito da PUC-SP e, em 1963, foi reitor da PUC-SP.

Sergio de Andréa Ferreira

Sergio de Andréa Ferreira (1938-) nasceu no Rio de Janeiro. Ingressou em 1957 na Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara (UEG) – atual UERJ – e graduou-se em 1961. Concluiu em 1963 o doutorado na mesma instituição, sob orientação de Caio Tácito. A partir desse mesmo ano, passou a ser professor da UEG, aposentando-se em 1992. Durante esse período, foi diretor do Centro de Ciências Sociais da UEG, membro do Conselho Universitário, membro do Conselho de Ensino e Pesquisa, membro da Comissão de Capacitação Docente e consultor jurídico da UERJ. Também exerceu a docência na PUC-Rio e na Faculdade de Direito da Universidade Santa Úrsula.

A partir de 1962 foi advogado da Superintendência de Urbanização e Saneamento do Estado da Guanabara. Em 1963, além de ingressar no Ministério Público do Estado de Guanabara, passou a atuar como advogado da Light. Posteriormente foi promovido para procurador de justiça, sendo chamado para elaborar o anteprojeto da Lei Complementar Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro. Em 1989, foi nomeado para o TRF-2, fazendo parte do grupo responsável por elaborar o regimento interno desse tribunal.

Após se aposentar como desembargador federal em 1994, retornou à advocacia, atuando como consultor jurídico de várias empresas, como Cepel, CSN, FAF e Forluz, além de prestar consultoria ao Governo do Estado do Paraná e ao Município de Curitiba. Fez parte da Comissão Especial de Revisão Constitucional designada pelo presidente Itamar Franco, da comissão que elaborou o anteprojeto da Portaria MME 26/98 – responsável por regular a situação jurídica dos usuários de serviços de energia elétrica – e da Comissão de Juristas do Ministério do Planejamento que elaborou o anteprojeto da Lei Orgânica da administração Pública Nacional.

Andréa Ferreira é membro da Associação Brasileira de Letras Jurídicas, da Academia de Ciências Políticas e Sociais, da Academia de Letras, Artes e Ciências, do IAB, do Instituto Comparado Luso-Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, do Comitê Nacional de Direito Comparado, entre outros. Além disso, é membro-fundador do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo e foi um dos fundadores do Instituto Superior de Estudos do Ministério Público.

Foi condecorado com o Colar do Mérito Judiciário (TJRJ), o Colar do Mérito do MPRJ, Medalha D. João VI (PMERJ), a Medalha Levi Carneiro (IAB), a Medalha do Mérito da Associação do MP do RJ, entre outros.

Diogo de Figueiredo

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1933-2017) ingressou na Faculdade de Direito da UFRJ em 1951 e graduou-se em 1955. Neste mesmo ano, iniciou seu doutorado na mesma instituição, concluindo-o em 1958. A partir de 1965, foi professor de Direito Administrativo na Universidade Cândido Mendes. Entre 1971 e 1972, atuou como Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro; após se aposentar desse cargo, passou a exercer a advocacia pública.

Além de ter sido professor de Direito Administrativo na UFRJ, a partir de 1980 passou a integrar o quadro docente da PUC-RJ, lecionando Direito Administrativo. Entre 1993 e 1995, presidiu a Associação Nacional dos Procuradores do Estado; também foi presidente de honra do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro. Por alguns anos foi embaixador do Brasil junto à OEA. Participou da estruturação jurídica da advocacia pública no Rio de Janeiro, além de ter feito parte do projeto de privatização e de expansão do metrô do Rio de Janeiro.

Raymundo Faoro

Raymundo Faoro (1925-2003) nasceu em Vacarias, RS. Cursou Direito em Porto Alegre, na UFRGS, graduando-se em 1948. Em 1951, foi para o Rio de Janeiro, onde começou a advogar e, em 1963, foi aprovado no concurso para procurador do Estado do Rio de Janeiro, cargo no qual se aposentou. A partir de 1971 passou a integrar o Conselho Federal da OAB, sendo eleito em 1977 presidente da OAB.

Entre 1977 e 1979, sua atuação como presidente da OAB levou-o a participar ativamente da política, uma vez que as entidades civis eram, durante esse período de bloqueio institucional, uma das únicas maneiras de a sociedade civil influir na política estatal. Foi um dos grandes opositores da ditadura militar em favor da democratização. Após 1979, reduziu sua participação política. Apesar disso, continuou escrevendo para jornais e revistas e foi eleito em 2000 para a Academia Brasileira de Letras.

Celso Antônio

Celso Antônio Bandeira de Mello (1936-) ingressou no curso de Direito da PUC-SP em 1955, graduando-se em 1959. Logo após se formar, passou a atuar como advogado. Entre 1962 e 1968, foi diretor administrativo da Fapesp. Em 1963, tornou-se professor de Direito Administrativo na PUC-SP, onde, em 1968, tornou-se livre-docente e, em 1974, professor titular, além de ter sido vice-reitor entre 1973 e 1976. Lecionou Direito Administrativo e Direito Constitucional na FGV-SP entre 1969 e 1977; Direito Administrativo no Instituto dos Advogados de São Paulo entre 1969 e 1972; e Direito Administrativo na Faculdade de Direito de Presidente Prudente entre 1967 e 1972.

Foi consultor jurídico da Itaipu Hidrelétrica Binacional entre 1976 e 1986. Além de ter chefiado o serviço de documentação do Instituto de administração da Faculdade de Economia e administração da USP, foi assessor na Assembleia Legislativa de São Paulo. Foi membro editorial da *Revista de Direito Público* (1967-1993) e da *Revista de Direito Tributário* (1977-1993); atualmente ainda é membro editorial da *Revista Trimestral de Direito Público* (1993-), da *Revista Iberoamericana de Administración Pública* (1998-) e do *Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional* (2003-).

Capítulo 6. Novas fronteiras do campo do direito administrativo no período pós-Constituição de 1988

6.1. O campo do direito administrativo e seus juristas: novas ênfases a partir da Constituição de 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou a reconfiguração do campo do direito administrativo no Brasil. Conforme analisado nos capítulos anteriores, é nesse campo que os juristas administrativistas travam disputas, por meio de práticas e representações simbólicas, para fazer prevalecer suas visões sobre o direito e sobre o próprio Estado.

Essas práticas e representações, por sua vez, estão ancoradas no *habitus* que reveste os juristas que atuam nesse campo, bem como nos capitais simbólicos de que dispõem, estando orientados pela *illusio* do campo.

Além da ação dos juristas orientados por essa razão, que Bourdieu considera pré-reflexiva, contribuíram para a reconfiguração do campo fatores de ordem estrutural, notadamente a emergência de condições políticas e econômicas que levariam, ainda que lentamente, ao fim do regime autoritário militar e ao estabelecimento de um novo pacto social associado a uma nova ordem jurídico-política no Brasil, a Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988: uma saída histórica e um novo modelo constitucional para superar o autoritarismo no país

Após um período de "lenta distensão e abertura gradual" do regime autoritário militar que se instalou no Brasil no período de 1964 a 1985 e de "transição para a democracia", houve, mais uma vez, a retomada do projeto democrático no país, cujo marco formal foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Embora no plano jurídico-formal os atos institucionais que serviram como fundamento à violências e ilegalidades cometidas durante a ditadura estivessem revogados desde 1978, a sociedade brasileira convivia com uma estrutura jurídico-institucional permeada pelo uso arbitrário do poder, ausência de representatividade popular, cerceamento e violação de direitos e liberdades.

Conforme analisado no capítulo anterior, o regime militar alterou de modo substantivo a configuração das instituições do país, que com base na expedição de atos institucionais, decretos com força de lei (os decretos-leis), leis esparsas e até mesmo por meio de fortes

investidas no campo constitucional, tanto com a edição de emendas constitucionais (à Constituição de 1946) como mediante a outorga de novos "textos constitucionais" (de 1967 e de 1969) que buscaram consolidar as normas do regime e elevá-las ao patamar de "direito" em uma concepção positivista do fenômeno jurídico.

Ainda que o país tenha experimentado um período democrático entre 1946 e 1964, persistia um modelo de Estado autoritário, cuja formação teve início mesmo antes do período republicano, ainda na monarquia constitucional que funcionava em torno do poder moderador do imperador e de seu conselho de Estado.

Diante desse longo processo de enraizamento do autoritarismo e de uma linhagem de pensamento político conservador autoritário, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1985,[842] foi considerada, naquele momento, a "saída histórica"[843] para os impasses, contradições e retrocessos que haviam se instalado no país.

A ANC foi composta por constituintes dos mais diversos espectros políticos (liberais, progressistas, de centro, conservadores, estatistas, populistas) e com visões de mundo bastante divergentes. Exemplo disso foi a presença de parlamentares oriundos de diferentes grupos políticos, assim como de professores e intelectuais considerados conservadores (como o economista Delfim Netto) e de acadêmicos de esquerda (como o sociólogo Florestan Fernandes), com concepções radicalmente distintas sobre o Estado, sua estrutura jurídico-institucional e seu papel em face da sociedade brasileira.

Entre os constituintes encontravam-se diversos juristas, tanto de formação, como de ofício. Além de Ulysses Guimarães, Presidente da ANC, Mauro Benevides, Bernardo Cabral, Ibsen Pinheiro, Michel Temer, Plínio Arruda Sampaio e muitos outros integravam o grupo dos inúmeros juristas – também de diferentes matizes ideológicos – que participaram deste processo histórico.

---

842 *V.* EC nº 26, de 1985. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emenda constitucional-26-27-novembro-1985-364971-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: out. 2024.

843 Ulysses Guimarães, então deputado federal e presidente do PMDB, afirmou em artigo publicado no *Estado de São Paulo* em 23 de julho de 1980, que uma Assembleia Nacional Constituinte era "A saída histórica" (título de seu artigo) porque "é a saída civilizada para o impasse social e político brasileiro. A saída consensual. A saída evolutiva, sem traumas, a saída não cirúrgica. É a saída histórica, no Brasil e no mundo, entendida como a solução indicada pela experiência e pelo passado para crises semelhantes às que ora sacodem o país. Fazer *com* a rua, antes que seja feito *na* rua". E nesse mesmo artigo, concluiu: "a sociedade órfã de um pacto social exige tê-lo - e com urgência. A Assembleia Nacional Constituinte é o pré-requisito e a oficina para a feitura desse pacto social. Será a tentativa de praticar no Brasil a política como arte do bem-estar popular" (SALVADOR, A.; SCHELP, D.; NAVARRO, T. (Orgs.) *30 anos da Constituição: a história da Carta: as origens, os bastidores e a herança do texto que fundou o Brasil democrático*. São Paulo: Abril, 2018. p. 25-26.

Assim, é interessante observar que a própria Constituinte representou um prolongamento das contradições que estavam postas na sociedade brasileira, sendo marcada pela presença de contradições, as quais, acreditamos, são inerentes à construção de pactos políticos.[844]

Promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 após um longo processo de negociação política,[845] - [846] a Constituição Federal de 1988 representou, portanto, a celebração de um novo pacto político, econômico e social e trouxe inovações importantes para o constitucionalismo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 afirmou o Estado de direito e o regime republicano e democrático, mantendo a opção pelo presidencialismo e pela forma federativa de Estado.[847] Também previu um amplo sistema de garantias aos direitos fundamentais, além de assegurar a plena realização da cidadania, inclusive por meio da previsão do pluripartidarismo e da introdução de mecanismos para a garantia de direitos e instrumentos de controle do poder político e de participação da sociedade em seu exercício, sendo por isso denominada "Constituição Cidadã".

---

[844] O direito de propriedade é um dos inúmeros casos de pacto político construído na ANC. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 garantiu o direito de propriedade como direito fundamental (art. 5º, XXII), por outro lado, estabeleceu que "a propriedade atenderá a sua função social" (art. 5º, XXIII).

[845] Composta por 559 parlamentares eleitos, a Constituinte teve como referência não oficial os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, chefiada pelo jurista Afonso Arinos (por essa razão designada "Comissão Afonso Arinos"). Essa Comissão foi formada por aproximadamente 50 "notáveis" e embora tenha sido alvo de críticas tanto pelo seu tamanho como por sua composição "elitista" e "conservadora", ela também seria criticada por outras correntes por suas propostas socializantes. Desses "notáveis", alguns eram professores da Faculdade de Direito de São Paulo, por exemplo Fabio Konder Comparato, José Afonso da Silva, Miguel Reale e Miguel Reale Júnior, ou egressos da Faculdade de Direito de Recife, como Miguel Seabra Fagundes. Destaca-se que os professores da Faculdade de Direito de São Paulo também se mobilizaram em torno de outros anteprojetos de Constituição, como a proposta preparada por Fabio Konder Comparato, a convite da direção nacional do Partido dos Trabalhadores, que contou com a colaboração dos professores Eros Roberto Grau e Goffredo da Silva Telles Júnior – além de notórios juristas como Raymundo Faoro, que foi um importante teórico do processo de formação histórico e social brasileiro e ativo defensor das liberdades individuais, chegando, na década de 1970, a presidir a OAB.

[846] Outro aspecto a ser pontuado é que o processo da constituinte de 1987-1988 não se limitou a um pequeno grupo de juristas, como, por exemplo, ocorreu nas Constituintes de 1891 e 1934. A Constituinte de 1987-1988, além da intensa participação popular ("foram coletadas 72.719 sugestões de cidadãos de todo o País"), contou com deputados e senadores constituintes com variadas biografias, o que possibilitou um amplo debate e disputa de interesses. Para um quadro desta diversidade, ver o site 30 anos da Constituição da Cidadania, disponibilizado pelo Congresso Nacional. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes Brasileiras/ constituicao-cidada/constituintes/biografia-dos-parlamentares-constituintes. Acesso em: 12 out. 2024.

[847] Lembre-se de que o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu a realização de plebiscito para a definição da forma de Estado (República ou Monarquia constitucional) e do sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismos). O plebiscito realizado em 7 de setembro de 1993 manteve o modelo de república presidencialista desenhado pela ANC.

Ademais, a Constituição de 1988 manteve o sistema jurisdicional uno, inexistindo o contencioso administrativo – embora existam tribunais administrativos, despidos de função jurisdicional para solucionar litígios entre cidadãos e administração em diversos assuntos. Tais tribunais, de toda forma, decidem litígios, mas suas decisões administrativas podem ser submetidas ao controle do poder judiciário sob o aspecto da legalidade.

Apresentando um texto bastante extenso – especialmente se comparado às constituições liberais oriundas de outros contextos e períodos históricos–, a Constituição de 1988 dedicou inúmeros dispositivos à organização do Estado e dos poderes legislativo, executivo e judiciário, assim como à defesa das instituições democráticas.

O tamanho da Constituição foi objeto de controvérsias e comparações – como em relação ao texto constitucional norte-americano com seus 7 artigos e 26 emendas ou ao texto da Constituição de 1891. Mas é fato que o contexto e as condições para a produção de cada uma delas, assim como o jogo das circunstâncias, são incomparáveis.

Essa extensão, como já mencionado, também abriga um conjunto amplo de tensões, fruto do jogo e acordos políticos construídos entre 1987 e 1988. São bons exemplos disso, os títulos da ordem econômica e social, reunindo aspectos tanto do liberalismo econômico como de um Estado intervencionista e protetor de direitos sociais.

Nesse sentido, seguindo padrões das constituições do pós-guerra do século XX, a Constituição Federal de 1988 é classificada como analítica e associada a garantias típicas do Estado social. Trata-se, portanto, de uma "constituição dirigente" típica, pois, nas palavras de Gilberto Bercovici, "define, por meio das chamadas normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura no sentido de melhoria das condições sociais e econômicas da população."[848]

Passados 35 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas inúmeras leituras e balanços quanto aos seus efeitos. De forma bastante sintética e buscando conferir alguma sistematização ao tema, podemos identificar algumas linhas principais de leituras feitas quanto a Constituição e os efeitos provocados por ela.

Iniciando pelo próprio Gilberto Bercovici, em texto de 1999. O autor apontava que o "grande problema da Constituição de 1988 é o de como aplicá-la, como realizá-la, ou seja, trata-

[848] BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 36, número 142, 1999, p. 36.

se da concretização constitucional." Vislumbrando a necessidade "de garantias de sua implementação", Gilberto Bercovici anotava que:

> a prática política e o contexto social têm favorecido uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais. Não havendo concretização da Constituição enquanto mecanismo de orientação da sociedade, ela deixa de funcionar enquanto documento legitimador do Estado. Na medida em que se amplia a falta de concretização constitucional, com as responsabilidades e respostas sempre transferidas para o futuro, intensifica-se o grau de desconfiança e descrédito no Estado, seja enquanto poder político, seja enquanto implementador de políticas públicas.[849]

Contudo, 10 anos depois, o inverso dessa crítica é vocalizado por Roger Stiefelmann Leal.[850] Para o autor, o "dirigismo" estabelecido pela Constituição de 1988, aliado à força normativa do texto constitucional, e experimentado na realidade brasileira, instituiu um "programa político-constitucional obrigatório que orienta a intervenção do Estado no domínio econômico e social".[851] Assim, não só "finalidades e metas", mas também "procedimentos, formas e esquemas de ação estatal" são determinados.

Para Roger Stiefelmann Leal, essa predeterminação limitou a formulação e a execução de políticas públicas não alinhadas com modelo de Estado pactuado em 1988. A tensão com o pluralismo democrático se coloca como evidente, ao exigir dos governos orientados por propostas de políticas públicas alternativas o recurso ao exercício do poder constituinte derivado, já que tais medidas escapam dos poderes do legislador ordinário.

Além desse traço, cujos efeitos foram governos pautados por emendas constitucionais,[852] Roger Stiefelmann Leal apontava a

> tendência de mutação estrutural a propagação, na práxis constitucional brasileira, da noção de efeitos diretos e imediatos dos princípios constitucionais, mormente no caso

[849] BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro, *op. cit.*, p. 46-47.
[850] LEAL, R. S., Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, A. (Coord.). *Os 20 anos da constituição da República Federativa do Brasil.* São Paulo: Atlas, 2009.
[851] *Ibid*., p. 75.
[852] "Na atual fase do constitucionalismo brasileiro, é indispensável contar, nos projetos governamentais de maior relevo, com o sólido apoio de 3/5 dos congressistas, quórum mínimo exigido para aprovação de emendas, segundo o art. 60, § 2º, da Constituição. A modificação do texto constitucional tornou-se prática rotineira, principalmente no âmbito do regime constitucional incidente sobre as políticas públicas." (*Ibid*., p. 86-87).

> dos direitos fundamentais. Sustenta-se, a esse propósito, a dedução lógico-interpretativa de parâmetros e imposições materiais - aplicáveis aos mais diversos ramos do direito público e do direito privado - diretamente de preceitos constitucionais de amplíssima textura e polissemia. Ou seja, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, no direito à moradia ou no princípio da moralidade administrativa, por exemplo, são extraídas inúmeras determinações normativas de direito civil, penal, processual e administrativo, tornando secundário o papel da legislação. Ou seja, padrões materiais positivos são inferidos de princípios constitucionais, dispensando a mediação político-normativa do legislador no processo de determinação e ponderação dos diversos bens e valores protegidos e promovidos pela Constituição." [853]

Em que pese essa *dispensabilidade* do legislador ordinário seja relativizada pelo próprio autor, ao informar o papel *regulamentar* da lei, a avaliação de Roger Stiefelmann Leal nos 20 anos de vigência da Constituição de 1988 denota uma profunda crítica ao seu modelo dirigista,[854] apontando inclusive para uma alteração do "significado e alcance da jurisdição constitucional" (embora não expresso, o autor também parece crítico ao modelo). Essa tendência capturada por Leal, consagrada como o "ativismo judicial", representaria mais um campo de ampliação dos poderes dos juristas, na medida em que cabe ao Poder Judiciário, de monopólio dos juristas, decidir, no final das contas, não só conflitos sociais, mas também disputas políticas.

Já nos 30 anos da Constituição sobreveio o tom pessimista. Em análise com contornos político-jurídicos, Maria Paula Dallari Bucci[855] evoca o processo de *impeachment* da Presidente da República, Dilma Rousseff, em 2016, e a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2018 para destacar o "desgaste da ordem constitucional" e o "alto grau de politização da justiça".[856]

A acima criticada multiplicidade de Emendas Constitucionais e ampliação da interpretação jurisdicional foi, para a autora, a "condição que explica" o aniversário de 30 anos

[853] LEAL, R. S. *Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois*, *op. cit.*, p. 88.
[854] "[A] Constituição vem assumindo gradualmente tarefas que, outrora, cabiam à legislação. Submete-se, assim, o direito constitucional a um processo de 'ordinarização', com graves reflexos em vários setores do Estado e da sociedade" (*Ibid*., p. 88).
[855] BUCCI., M. P. D. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. *In:* BOLONHA, C. *et al*. (Coord.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 119-130.
[856] *Ibid*., p. 120.

da Constituição, ao conferir, em suas palavras, "rigidez complacente" ao texto de 1988.[857] Maria Paula Dallari Bucci também defende o "sucesso das políticas públicas constitucionalizadas", sustentando que esse "compromisso maximizador" foi importante para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.[858]

A crise dos 30 anos da Constituição, contudo, seria de caráter político (e não jurídico), sob uma estratégia (nesse caso, sim, jurídica) de "esvaziamento do sentido emancipador da CF 88 'por dentro', como ocorreu com a Emenda Constitucional 95, de 2019, que instituiu um teto de gastos até 2036"[859].

De fato, nos atuais 35 anos de vigência da Constituição Federal de 1988 parecem inegáveis as melhorias no funcionamento das instituições, na organização do Estado e na condição de vida da população brasileira. Em suma, embora estejamos em um cenário de crise - que, de modo muito mais amplo, reflete uma crise mundial da própria democracia –, o texto constitucional de 1988 reflete um amadurecimento e resiliência da institucionalidade nacional. E, como apontam os debates acima, os juristas participam intensamente desse processo (e, em grande medida, o orientam), que se irradia por todos os "ramos" do direito, tendo em vista o caráter analítico e maximizador da Constituição de 1988.

Por sua vez, o direito administrativo não está desassociado desse processo. Conforme se verá adiante, as tensões entre uma constituição social e uma constituição liberal são instrumentalizadas pelo direito administrativo, em que pese a narrativa da tecnicidade adotada pelos juristas desse campo. Contudo, antes de realizarmos tais ponderações, convém indicar as previsões de uma constituição analítica e maximizadora no tema da Administração Pública - e, consequentemente, do direito administrativo.

Entre os diversos elementos inovadores da "Constituição Cidadã" de 1988, com relação às constituições anteriores, o tratamento conferido à administração pública é um deles. O texto

[857] *Ibid*., p. 121-122.

[858] *Ibid.,* p. 122-127. Oportuno mencionar a ressalva da própria autora: "Seria uma supersimplificação atribuir esses resultados diretamente à CF 88, até porque há uma tendência mundial no mesmo sentido. No entanto, para o raciocínio que aqui se desenvolve, a demonstração não deixa de ser válida especialmente quando se comparam os avanços das políticas mais minuciosamente disciplinadas no texto - saúde e educação - daquelas que não o foram, como é o caso da segurança pública" (BUCCI, op. cit., p. 123).

[859].E, continua a autora na mesma página: "O teto de gastos, por si só, terá um potente efeito desorganizador das políticas sociais. E esse efeito tende a ser agravado. Como havia uma lógica de complementariedade financeira entre a EC 95 e a reforma da previdência, a não aprovação dessa última, cujos gastos continuarão a crescer, provocará uma grande compressão sobre todos os demais dispêndios, que prejudicará as políticas públicas, especialmente as não protegidas por mecanismos de vinculação de recursos, ainda que disciplinadas constitucionalmente, como a de cultura (art. 215, §3º; EC 48, de 2005) e de ciência, tecnologia e inovação (art. 218 e ss.; EC 85, de 2015), entre outras. [§] As políticas públicas subsistem, mas seu financiamento está ameaçado"(*Ibid*. p. 127).

constitucional conferiu um capítulo ao tema, dentro do título dedicado à organização do Estado. Tal capítulo não só reuniu artigos que outrora estavam distribuídos em seções diversas das Constituições Imperial e Republicanas anteriores, como é o caso dos servidores públicos, mas conferiu um figurino e um modo de agir próprio à Administração nacional.[860]

Em suas disposições gerais, o Capítulo VII, do Título III, estabeleceu princípios orientadores da ação administrativa; especificou regras para a investidura em cargos ou empregos públicos; fixou parâmetros remuneratórios; definiu os modelos organizacionais (autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista) e as formas de sua criação; determinou a obrigatoriedade do processo licitatório para as contratações públicas, "ressalvados os casos especificados na legislação"; bem como determinou ao legislador ordinário complementar direitos e garantias asseguradas aos servidores públicos (como o direito de greve) ou à sociedade em face da Administração (por exemplo, à probidade administrativa).

Contudo, tal capítulo, que conta ainda com seções destinadas aos servidores públicos civis e militares não esgota as regras direcionadas à organização da Administração ou da mediação da relação desta com os cidadãos.

Assim, os direitos e garantias fundamentais estabelecidos no artigo 5º da Constituição constituem um verdadeiro conjunto de disposições tanto à gestão da máquina pública, como à proteção dos indivíduos em face do poder estatal, como o direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos administrativos (art. 5º, LV) ou a garantia de que a desapropriação não ocorrerá, como regra, sem "justa e prévia indenização em dinheiro" (art. 5º, XXIV).

Em texto de 2008, e, portanto, no aniversário de 20 anos da Constituição de 1988, Odete Medauar[861] identifica como consequência desse conjunto de disposições o seu caráter *catalisador* e *evolutivo*, promovendo, respectivamente, por um lado, "incentivo e realização de mudanças em concepções tradicionais do direito administrativo e em práticas, também

[860] Observa-se que, em razão da natureza federativa do Estado brasileiro, as disposições contidas no texto constitucional criam um modelo nacional quanto ao modo de ser e agir da administração pública, já que havendo previsão constitucional específica, as matérias de natureza administrativa são suprimidas da autonomia dos entes federados, estabelecida pelo artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Assim, nos temas constantes do texto constitucional, as matérias ou poder ser definidas como de natureza privativa de um ente federado - e, portanto, os demais entes estariam vedados a agir ou normatizar sobre o assunto -, ou as matérias têm sua competência partilhada entre os entes, situação em que, geralmente, compete à União a definição das normas gerais e aos Estados e Município a complementaridade dessas disposições, como ocorre com relação ao tema das licitações e contratações públicas (art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988).

[861] MEDAUAR, O. Constituição de 1988: Catalisadora da Evolução do Direito Administrativo? In: *Revista do Advogado*, n. 99, ano XXVIII, São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, 2008, p. 100-107.

tradicionais, da Administração Pública brasileira", e, por outro lado, quando "aplicada ao Direito Administrativo, denota as mudanças, alterações e transformações aí incidentes".[862]

Há que se ponderar ainda que todo o quadro contextual narrado da Constituição Federal de 1988, desde a sua origem até a atualidade, também teve seus efeitos sobre a administração pública e o campo do direito administrativo.

Primeiramente, as políticas públicas constitucionalizadas em 1988, como saúde e educação, implicaram na necessidade de organização intensa e constante do aparato público para a satisfação do dever estatal. As necessidades de investidura de servidores, de contratação de bens e serviços, de planejamento e execução orçamentária e de acompanhamento e controle da ação administrativa provocaram intensas reflexões sobre o direito vigente e os desafios de aprimorá-lo.

Por consequência, diversas disposições constitucionais relacionadas à organização e ao modo de agir da Administração Pública foram objeto de atenção do poder constituinte derivado. Lembra-se que o Capítulo VII do Título III da Constituição foi alterado pelas Emendas Constitucionais nº 19 e 20, de 1998, em clara tentativa de imprimir um caráter gerencial à gestão da máquina pública, como resposta a uma narrativa de ineficiência da burocracia estatal.

Essas transformações do modelo prefigurado em 1988 contaram com ativa participação dos juristas e não se limitou ao aspecto orgânico da administração. Com isso, o escopo e o modelo de atuação estatal foram objeto de profundo escrutínio, em especial no que tange ao dirigismo econômico estabelecido pelo texto original da Constituição.

Assim, tanto a já mencionada EC nº 19/98, como, entre outras, aquelas publicadas em 1995 - EC nº 6, responsável por revogar o regime de proteção à empresa brasileira; EC nº 8, que deu fim aos monopólios estatais de exploração de petróleo, gás natural e biocombustíveis; e EC nº 9, possibilitando a privatização e o regime de concessão dos serviços de telecomunicações - trouxeram profundas alterações no quadro da ordem econômica, ao limitarem o poder de ação do Estado na atividade econômica.

Desse processo, sucederam-se diversas legislações, das quais a Lei n. 9.472, de 1997, dispondo sobre *a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais*, é paradigmática por marcar uma acentuada inflexão do direito administrativo dito *tradicional* para aquele que passou a ser cunhado de *direito administrativo econômico*.

[862] *Ibid*., p. 102.

Nesse momento, emergem disputas no campo do direito administrativo, a fim de afirmar um novo papel para o Estado, capaz de superar aquele de caráter dirigista, erigido em 1988. Sob essa nova visão – parte integrante de um *habitus,* no sentido de esquema de percepção incorporado-, especialmente dedicado a reconfigurar a ação estatal sobre a ordem econômica, emerge um conjunto de novas agendas para o direito administrativo: sob o prisma das funções típicas, os debates em torno da *atividade administrativa de regulação*; no que tange às pessoas estatais, a incorporação no direito brasileiro das *agências reguladoras*; da relação estatal e serviços públicos, uma abundante produção doutrinária quanto a *aspectos da delegação e dos regimes de concessão, permissão e autorização de serviços públicos*.

O final dos anos 90 e a primeira década dos anos 2000 é marcada por essa disputa que não se dá entre os juristas apenas na interpretação do direito posto, mas sobre o próprio caráter da produção normativa do período. Ilustrativo desse aspecto são as críticas realizadas por Celso Antonio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao processo de reforma do Estado ocorrido no período.

Em passagem que menciona as Organizações Sociais (OS)[863] e as Organizações Privadas de Interesse Público (OSCIP)[864], qualificações instituídas pelo Poder Público, no âmbito das transformações no Estado ocorridas nos anos 90, para habilitar pessoas jurídicas não estatais a relações especiais de colaboração com a Administração em atividades de interesse coletivo, Celso Antonio Bandeira de Mello expressa sua crítica aos aspectos político-ideológicos da reforma:

> As figuras mencionadas, componentes de uma pretensa reforma administrativa, são expressões de um movimento impulsionado pelo neoliberalismo. Este, pretendendo a submersão do Estado Social de Direito, apresenta-o como praticante de um

[863] Qualificação criada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, para "pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde". Além de estabelecer a possibilidade de formalização de parcerias entre Poder Público e a entidade qualificada como OS, com a destinação de recursos, bens e servidores públicos por meio de contrato de gestão, a Lei nº 9.637/98 também determinou a criação por decreto do Programa Nacional de Publicização, "a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União" por OS. Observa-se que o regulamento foi editado quase 20 anos depois – Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017 – após o fim do ciclo das gestões petistas e o retorno de um governo com tendências econômicas liberais.

[864] Qualificação instituída pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem em atividades de interesse social como "promoção da assistência social"; "defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável"; "promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais". Para a realização dessas atividades, as OSCIPs podem receber recursos e bens públicos, formalizados por intermédio de termo de parceria.

> intervencionismo exacerbado, incompetente e economicamente inviável, propondo, então, uma "Reforma do Estado", com uma redefinição de suas atividades.[865]

Em obra destinada a tratar das *Parcerias na administração pública*, Maria Sylvia Zanella Di Pietro estrutura sua crítica a partir do paralelo entre princípio da legalidade, vetor fundante da própria noção de direito administrativo, e princípio da eficiência, um dos pilares da reforma estabelecida pela EC nº 19/98, alçado por esta emenda à condição de princípio da Administração Pública contido no *caput* do artigo 37 da Constituição. Segundo a autora,

> A Constituição de 1988 exagerou nos formalismos impostos à Administração Pública, em especial à Administração Indireta, que recebeu tratamento praticamente igual ao da Administração Direta.
> Essa circunstância, aliada à tradição brasileira de desprezo à legalidade, de nepotismo, de apadrinhamento, somada aos ideais de neoliberalismo, do Estado subsidiário, levaram à procura de mecanismos de fuga ao regime jurídico administrativo. É possível mesmo dizer, sem receio de errar, que a própria privatização não esconde os anseios de fugir ao regime jurídico de direito público. Sob o pretexto de ineficiência da Administração Pública, procuram-se os meios privados de atuação.
> E isto vem sendo feito de modo a atropelar o direito positivo; a lentidão do processo legislativo e os conchavos políticos que ele implica não acompanham os anseios dos nossos governantes, que se colocam à frente do legislador, na busca de instrumentos novos de atuação, às vezes inovando, às vezes contrariando frontalmente a lei.
> O que se verifica é uma acentuada oposição entre os tecnocratas e os burocratas, entre o princípio da eficiência, pregado pela Ciência da Administração, e o princípio da legalidade imposto pela Constituição e inerente ao Estado de Direito.[866]

Veja-se que as resistências se colocam não só no campo político-ideológico, mas se sustentam também em temas típicos do direito administrativo, como a legalidade. Neste aspecto, as tensões se acirram a tal ponto que uma representação simbólica que conferia operabilidade e estruturava o campo do direito administrativo é posta em xeque: a noção de *interesse público*.

[865] BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 215.
[866] DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 295.

Voltando a Celso Antonio Bandeira de Mello, um dos principais formuladores das bases do regime jurídico-administrativo e, consequentemente, das categorias e esquemas mentais que dominavam o *habitus* dos juristas administrativistas no período dos anos 90 e 2000, existiria uma *supremacia do interesse público sobre o privado*[867]. Alçado à condição de "princípio" esse "axioma reconhecível no moderno Direito Público" teria os seguintes efeitos sobre o Direito administrativo: "a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e exprimi-lo, nas relações com os particulares; b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações".[868]

Embora a crítica ao mencionado "axioma" tenha sempre existido, especialmente após a edição da Constituição de 1988, sob o entendimento de que tal modelo operativo seria incompatível com a centralidade conferida aos direitos e garantias fundamentais,[869] duas outras argumentações se colocaram ao longo dos anos 2000, para superar a eficácia simbólica da *supremacia*.

Por um lado, a inexistência de um *único* interesse público, mas a multiplicidade de *interesses públicos* tutelados pelo direito positivo. Com isso, não só não haveria funcionalidade no esquema teórico da *supremacia do interesse público sobre o privado*, já que interesses privados também configurariam parcela do interesse público, como a sua utilização pela Administração Pública abriria brechas ao exercício autoritário do poder estatal pelos gestores públicos - o que seria incompatível com a Constituição de 1988.[870]

Por outro lado, e diretamente ligado a este aspecto autoritário do poder extroverso do Estado, questionava-se a natureza *principiológica* da *supremacia do interesse público sobre o privado*. Primeiramente, os formuladores dessa crítica argumentavam a inexistência de um

---

[867] Para tal formulação, Celso Antonio Bandeira de Mello apoia-se nas lições de seu pai, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, cf. BANDEIRA DE MELLO, *op. cit*., p. 67.

[868] Quanto às citações do parágrafo, cf. *Ibid.* p. 66.

[869] "Ante as transformações advindas nos temas clássicos do Direito Administrativo e a ascensão de novos temas a partir de fins dos anos 80 do século XX, em especial, os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e consensualidade (incluindo os meios consensuais de solução de conflitos), a governança, além do foco direcionado ao cidadão (e não ao poder), mostra-se notório ser inviável cogitar-se da supremacia do interesse público, por incompatibilidade às novas e contemporâneas feições deste ramo jurídico e, no Brasil, também por fugir aos parâmetros da Constituição de 1988. Desde 2003 ampliou-se o número de manifestações opostas a tal concepção, na doutrina brasileira e na estrangeira." (MEDAUAR, O. *O direito administrativo em evolução*, 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 371).

[870] Nesse sentido, conferir Floriano de Azevedo Marques Neto: "Diante da multiplicidade de interesses públicos dotados de legitimidade social, parece-nos não mais possível à Administração exercer o papel de hermeneuta autoritária do interesse público, ou seja, adotar a posição de quem, do alto da supremacia e de sua unilateralidade, determina o que seja e o que não seja o interesse geral da coletividade" (MARQUES NETO, F. de A. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 157).

princípio jurídico consagrador desta supremacia. Em segundo lugar, ainda que o direito viesse a positivar este princípio, sua mera previsão não seria suficiente para afastar outros princípios ou regras tutelados pelo direito positivo, sob pena de, novamente, abrir-se o regime constitucional de 1988 ao exercício autoritário do poder.[871]

Embora essa disputa no campo do direito administrativo persista até os dias atuais,[872] seus impactos para mudanças na instituição de um novo *habitus* entre os juristas administrativistas foram profundos. Carlos Ari Sundfeld faz a seguinte síntese desse processo:

> Quando surgiu, em 1980, a obra de referência de Celso Antônio Bandeira de Mello (primeiro chamada de *Elementos de direito administrativo* e, a partir de 1992, de *Curso*) representou uma mudança. Inicialmente, porque incorporava a preocupação, maior que os seus antecessores, em fazer a amarração teórica geral dos diversos institutos, o que o autor esboçou pela identificação de princípios científicos, que viu como axiomáticos. Depois, porque ofereceu uma espécie de contraposição à orientação tradicional dos administrativistas, que apontou como pouco garantista e até como autoritária. Foi o primeiro manualista brasileiro a colocar o direito administrativo francamente como um "direito dos administrados", em clara oposição ao enfoque de Hely [Lopes Meirelles], que em alguma medida havia sugerido um direito dos "poderes administrativos". (...)
>
> Quando da edição da Constituição de 1988, não só várias dessas concepções receberiam algum tipo de suporte constitucional explícito (como a constitucionalização dos princípios da administração) como se ajustariam bem ao novo ambiente de redemocratização e de reivindicação de direitos. Foi o auge de seu prestígio.
>
> Embora o livro de referência do autor continue saindo em edições atualizadas, por volta da metade da década de 1990 começou a perder aos poucos a capacidade de representar as visões do meio – e de incluir. É que, a partir daí surgiram mudanças normativas que o autor não pôde aceitar e, então, passou a combater em sua obra (...). Ao lado disso, teóricos mais jovens lançaram, com ampla aceitação, uma forte contestação a um dos princípios científicos que, há muitos anos, o autor defendia como fundamental ao direito

[871] Carlos Ari Sundfeld dedica dois dos treze capítulos de sua obra *Direito administrativo para céticos* (2ª ed., rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2014) ao assunto: "Capítulo 7: Crítica à doutrina dos princípios do Direito Administrativo" e "Capítulo 8: Princípio é preguiça?". Tais títulos já indicam o tom crítico e a aversão do autor. O seguinte trecho pode resumir sua posição sobre o assunto: "Na emoção dos hiperprincípios livrescos, descritos de modo tão bonito e fácil nos manuais, os profissionais do direito administrativo brasileiro estão ignorando o direito positivo, desprezando o direito positivo, substituindo-se a ele." (op. cit., p. 180-181).

[872] Para uma resposta à crítica à *supremacia do interesse público sobre o privado*, pugnando pela sua permanência enquanto categoria explicativa do campo do direito administrativo, conferir a obra coletiva *Supremacia do Interesse Público e outros Temas Relevantes do Direito Administrativo*, organizado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carlos Vinícius Alves Ribeiro (São Paulo: Atlas, 2010).

> administrativo: o princípio do interesse público sobre o privado, visto agora pelos críticos como vazio, mas também como instrumento, mesmo involuntário, do autoritarismo.
>
> Com isso, vive-se um período de transição na literatura do direito administrativo brasileiro, que ainda não encontrou um novo livro de referência. Talvez ainda demore a surgir um, pois a transição não é apenas editorial.[873]

Na construção do *habitus*, os juristas passaram a se empenhar diretamente na formulação de normas jurídicas, de modo a constitucionalizar ou legalizar formulações que outrora eram consagradas apenas nos *manuais* ou *cursos* de direito administrativo.

Sob uma perspectiva epistemológica, estes mesmos textos doutrinários deixam de ser os fundamentos de *verdade*[874] e passaram a ser sucedidos pelo recurso a *dados* e *evidências* da realidade, auferidos por meio de estudos empíricos.[875]

Conforme desenvolveremos nas seções seguintes, nos últimos 15 anos, a produção e as práticas no campo do direito administrativo alteraram-se,[876] especialmente para realçar seus

---

[873] SUNDFELD, C. A. Para entender o direito administrativo. *In:* PETERS, Guy.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo/Brasília: Unesp / Enap, 2010. p. 310-311.

[874] Conforme aponta Floriano de Azevedo Marques Neto, dando destaque à tensão quanto às bases para o conhecimento do direito administrativo: "Até a Constituição de 1988, o direito administrativo brasileiro era caracterizado pela reduzida positivação, de modo que fora arquitetado sobre concepções doutrinárias, ante a ausência de texto legal. (...) Por essa razão, durante muitas décadas, e isso se reflete ainda nos dias atuais, nosso direito administrativo tem influência fundamental da doutrina administrativista, por vezes ainda mais do que a própria lei, o que gera certo atrito entre a literatura e o texto normativo." (O direito administrativo no sistema de base romanística e de common law. *Revista de Direito Administrativo*, v. 268, 2015, p. 74. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/50735. Acesso em: 20 out. 2024)

[875] Exemplificam essa tendência, a adoção da abordagem do direito e das políticas públicas, capitaneado por autores como Maria Paula Dallari Bucci (entre outros, ver Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, vol. 5, n. 3, p. 791-832. Disponível em https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430. Acesso em: 20 out. 2024); ou ainda, de iniciativas como a Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, dedicada ao exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ver https://sbdp.org.br/escola-publica/. Acesso em 20 out. 2024).

[876] José Vicente Santos de Mendonça sistematiza essas alterações – "novo estilo" – nas seguintes três dimensões: (i) metodológicas: "A mudança mais imediata é a exigência de uma imbricação transdisciplinar de abordagens. Hoje, o que se tem, em muitos casos, é simples justaposição de abordagens: eis aqui a economia, eis aqui o Direito, eis aqui os pontos de contato. O novo estilo quer romper fronteiras epistemológicas e, com isso, promover novos objetos de pesquisa e, possivelmente, uma nova forma de redação de artigos"; (ii) pedagógicas: "Mercê de seu conceitualismo sistematizador, o estilo tradicional promove o conhecimento enciclopédico. Mesmo quando propõe casos para a resolução por alunos, o professor de direito administrativo estilo tradicional espera não mais do que um exercício mnemônico aplicado. O novo estilo é mais desafiador, seja para instrutores, seja alunos: ele promove o conhecimento *problem-solving* e a criatividade (dentro de amarras institucionais). Mais importante do que decorar o resumo de conteúdos feito pelo professor a partir de sua exposição em sala de aula, o aluno do novo estilo deve ser motivado a conhecer as categorias tradicionais, entendê-las apoiado nos diversos saberes com base nos quais o direito se reconstrói epistemicamente, e, especialmente, operá-las, questioná-las e propor novas categorias, sempre provisórias e sujeitas a revisões"; (iii) profissionais: "é importante cogitar da sugestão de que advogados de direito público não ganham mais para responder perguntas, mas para estruturar projetos. Se o

aspectos "técnicos" e não políticos. Ocorre que, como sustentamos ao longo desta tese, o direito administrativo reflete opções político-ideológicas, sendo essas as sempre bem-vindas lições de Jacques Chevallier, ao apontar os traços do direito administrativo contemporâneo: "le droit administratif contemporain apparaît écartelé entre une logique de performance, expression d'une rationalité économique, et l'impératif d'approfondissement des droits, indissociable d'une rationalité politique".[877]

Deste modo, ainda que os arranjos político-ideológicos não sejam hegemônicos e existam diversas linhagens entre os juristas que constituem o campo do direito administrativo, os últimos anos parecem ter acentuado a tendência liberal - tanto política, de garantia de direitos, como econômica, de menor intervenção do Estado. Isso significa, notadamente na ordem econômica, um novo padrão de ação estatal diverso daquele de caráter dirigista do texto original da Constituição de 1988.

Legislações econômicas como a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que *dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras*; e a Lei nº 13.874, que *institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*; e de nítido, caráter social, entre as quais, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispondo *sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública*, editadas nos últimas anos, após intensa participação dos juristas administrativas, refletem não só a ascensão de um novo grupo social dominante no campo do direito administrativo, capaz de reordenar a perspectiva de conhecimento do próprio campo e conferir eficácia simbólica às suas representações,[878] mas a tendência liberal que os orienta.

---

advogado não se tornar - na verdade, ele já se tornou – um verdadeiro parceiro cognitivo do empreendedor ou do poder público na construção de projetos, ele corre o risco da obsolescência tecnológica. O advogado estilo fazedor de petições, exceto para casos específicos, pode ser substituído por formulários, petições encontradas na internet ou quetais. Seu valor de diferença é baixo. Associada a isso, há a exigência de sofisticação intelectual e de abertura da abrangência de conhecimentos, e não a de erudição, como no estereótipo do estilo tradicional (o erudito que escreve tratados)" (A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 265, 2014, p. 191-194, respectivamente. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda /article/view/18916. Acesso em: 21 out. 2024.

[877] "La sur-détermination économique du droit administratif selon Jacques Cailosse". *In:* PIERUCCI, Christophe (sur la direction). *Les impensés du droit administratif : hommage à Jacques Caillosse*. Paris: LGDJ, 2022. p. 60. Como indicado no próprio título, a reflexão de Jacques Chevallier é realizada em homenagem à Jacques Caillosse, a partir da sua tese, formulada no final dos anos 1980, de que o direito administrativo ocuparia uma posição subordinada à economia, estando a seu serviço, para instrumentalizá-la.

[878] Para ilustrar essa nova forma de representação, ver o *Curso de Direito Administrativo em Ação: casos e leituras para debates* (Salvador / São Paulo: JusPODIVM / Malheiros, 2024). Seguindo o modelo de coletânea, na qual cada autor responde por um ou mais seções, a obra organiza-se em 30 aulas, estruturadas na forma de perguntas (por exemplo, Aula 3 - "Como convivem Direito Administrativo e Constituição?"; Aula 7 - "O que o Estado faz com o seu patrimônio?"; Aula 14: "O Estado pode dar uma de empresário?"; Aula 19 - "É suspeito contratar sem licitação?"; Aula 2 - "Para que, afinal, serve o direito administrativo?") e é divulgada da seguinte forma: "Em lugar

6.2. A produção normativa pelos juristas administrativistas: dois casos emblemáticos

A presente seção visa a discorrer sobre dois casos emblemáticos que retratam algumas dinâmicas e influência de juristas que passaram a definir, na atualidade, as representações simbólicas do campo do direito administrativo. Em especial, pretende-se demonstrar como a atuação desse grupo vai para além dos manuais e publicações cotidianas, ultrapassando o mundo acadêmico, para intervir na produção normativa realizada pelo legislativo nacional, assim como na interpretação do direito pelos membros do poder judiciário no país, de modo a determinar os próprios contornos do Estado os quais lhe conferem concretude no mundo da prática.

Assim como em períodos pretéritos analisados nos capítulos anteriores desta tese, observa-se, a partir da apresentação de algumas inovações legislativas no período pós-1988, que tal práxis não modifica o *modus operandi* tradicional daqueles que dominam o campo do direito administrativo, na medida em que tal "ramo" do direito permanece, epistemologicamente, como "conhecimento instrumental, de apoio" e "profunda cumplicidade com projeto político da modernidade".

Um dos casos trata da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 14.133, de 2021, ambas Leis de Licitações e Contratos Administrativos, aquela revogada para vigência desta última, juntas, ambas farão parte do conjunto das leis que tratam dos instrumentos convocatórios e contratuais propostos pela Administração.

O outro caso destaca o Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, a Lei nº 12.376, de 2010, e da Lei nº 13.655, de 2018, popularmente conhecidas como Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (LICC), Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e "reforma" LINDB, que comporão o conjunto da LINDB, como é atualmente conhecida.

de simplificações e certezas absolutas, mostra o direito administrativo em sua fascinante complexidade. Oferece dúvidas, dilemas e opiniões divergentes, abrindo espaço à curiosidade e iniciativa de alunos e professores. Realista e pragmático, confronta idealizações jurídicas com problemas bem concretos do dia a dia. Contra a apatia e o anacronismo, é um Curso em ação". Seus autores, professores em diferentes instituições de ensino são: Carlos Ari Sundfeld, Eduardo Jordão, Egon Bockmann Moreira, Floriano De Azevedo Marques Neto, Gustavo Binenbojm, Jacintho Arruda Câmara, José Vicente Santos De Mendonça, Marçal Justen Filho, Mariana Mota Prado, Vera Monteiro.

6) A elaboração da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC

Com relação às leis que instrumentalizam as licitações e contratos que a Administração Pública firma com particulares, essa seção destaca os debates em torno da Lei nº 8.666, publicada em 21 de junho de 1993, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que tem como escopo, conforme anuncia a sua ementa, regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição,[879] instituindo normas para licitações e contratações da Administração Pública.[880]

De cunho maximalista[881] e inaugurando o tema no Brasil sob a forma de lei, vez que seus diplomas normativos anteriores adotavam a forma de decretos-lei – Decreto-lei nº 200/1967[882] e Decreto-lei nº 2.300/1986[883], ambos editados no período do Regime Militar (1964-1985) –, a Lei nº 8.666/1993 foi a primeira reforma da temática das contratações públicas confeccionada em um período democrático.[884] Ocorrendo após a redemocratização do Brasil, vale relembrar que ela ocorreu na vigência da Constituição de 1988, à época, há pouco promulgada.

Vale relembrar que o cenário político nacional vivido durante a tramitação do referido projeto consistia no mandato de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito democraticamente, após o regime militar, encerrado em razão de suspeitas de compras superfaturadas dentro da sua Administração, que ocasionaram à instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e a abertura do processo de *impeachment*, com a consequente cassação do então Presidente Collor, em 1992.[885]

---

[879] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[880] BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília.

[881] Em sua obra sobre licitações no Brasil, André Rosilho discorre sobre o tema no Brasil sob o viés das teorias maximalistas e minimalistas. No minimalismo, um diploma normativo seria um guia para que a Administração implementasse as diretrizes estabelecidas, sem que sejam criadas "regras detalhistas e minuciosas para regular o comportamento" do agente público. Em contrapartida, o maximalismo pressupõe normas abrangentes, detalhistas e minuciosas "restringindo ao máximo a margem de liberdade daqueles que a elas se submetem", limitando (e e temendo) a discricionariedade dos agentes públicos (ROSILHO, A. *Licitação no Brasil*, SP: Editora Malheiros,2013, p. 30, 31)

[882] Segundo a sua ementa, o Decreto-lei nº 200/1967: "Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.".

[883] Conforme a sua ementa: "Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências."

[884] ROSILHO, op. cit., p. 92.

[885] ROSILHO, op. cit.,p. 95.

Conforme descreve Rosilho, a conjuntura apresentada criou "uma espécie de janela de oportunidade para que fosse alterado o diploma normativo que regulamenta justamente o grande foco de corrupção do momento: as contratações públicas."[886]

Sua tramitação, antes de ser promulgada, iniciou-se na Câmara dos Deputados, por meio do PL nº 1.491/1991, de autoria do Deputado Luis Roberto Ponte (PMDB/RS). Naquele período, outros projetos também foram propostos, no entanto, não tiveram força política para continuarem autonomamente nas casas do Congresso Nacional.[887] Quando no Senado Federal, o Senador Pedro Simon (PMDB/RS) manifestou-se favoravelmente ao projeto, na forma do seu substitutivo que incluía diversas emendas parlamentares, de modo que o projeto teve que retornar à Câmara dos Deputados, ao ser aprovado.[888]

Os interesses que cercaram a tramitação do projeto que resultou na Lei nº 8.666/1993 foram: (i) patrocínio ativo de demandas de médias empreiteiras (o autor do projeto, Deputado Luis Roberto Ponte, era ligado ao setor, tendo sido ele próprio dono de uma empreiteira)[889]; (ii) presença do setor empresarial nos debates ligados a temas tradicionais da Administração Pública[890]; (iii) participação ativa de órgãos de controle na tramitação (por exemplo, o Tribunal de Contas da União participou do Grupo de Trabalho que ajudou a elaborar o anteprojeto do substitutivo apresentado pelo Senador Pedro Simon)[891]; e (iv) a disputa de interesses entre as correntes maximalista e minimalista capitaneadas pelos parlamentares, acerca do melhor formato de regulação das licitações no país[892].

Neste último conflito de interesses, a vertente maximalista prevaleceu por dois motivos.

O primeiro, de cunho meramente pragmático, tem relação com o caráter do projeto apresentado, já abrangente, de modo que se preferiu mantê-lo dessa forma, concentrando-se os esforços quantos à melhoria dos dispositivos, ao invés de discutirem a estrutura do projeto em si, o que poderia inviabilizar o prosseguimento da própria proposta normativa[893]. Mesmo assim, tal aspecto foi diversas vezes questionado pelos parlamentares, com as críticas à igualdade

[886] ROSILHO, op. cit.,p. 95.
[887] ROSILHO, op. cit.,p. 95.
[888] ROSILHO, op. cit.,p. 103.
[889] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 94.
[890] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 108.
[891] Ciro Campos Christo Fernandes, *Políticas de Compras e Contratações: Trajetória e Mudanças na Administração Pública Federal Brasileira*, cit., p. 134 *apud* LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 103.
[892] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 108.
[893] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 108.

conferida a todos os entes federados ou ainda pelo projeto não se limitar à definição de normas gerais, o que acabaria por engessar a Administração Pública.[894]

A segunda causa para a adoção do maximalismo tem como pano de fundo o receio de novos esquemas de corrupção, como o que cassou o primeiro Presidente da República eleito sob a égide da Constituição de 1988, utilizando-se eventuais brechas nos procedimentos estabelecidos para as licitações públicas. A ideia era de que a corrupção poderia ser evitada e melhor combatida com um diploma legal mais detalhista e rigoroso. À época, teria sido difícil aprovar um projeto de lei no qual se estabeleceria apenas normas gerais de licitações, pois imperava o conceito de "quanto mais controle, melhor".[895]

Para Rosilho, o modelo adotado foi prejudicial por "viciar o jogo das contratações públicas", vez que deixa pouca margem para adaptações e correções, de modo que eventuais equívocos no procedimento licitatório se perpetuariam no tempo. Ademais, deixar toda competência decisória para o legislador acarretaria também bloqueios à criatividade e inovação, criando comportamentos adstritos ao que está expresso na lei.[896]

Após quase três décadas e diversas alterações tanto na própria nº Lei 8.666/1993, quanto em procedimentos licitatórios criados por leis esparsas relativas ao tema[897], um novo diploma legal para o regime das licitações e contratações entrou em vigor no país.

A Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, teve por objetivo atualizar a matéria de licitações e contratos públicos no ordenamento pátrio, bem como consolidar, em um único diploma, regras que instituíram a modalidade de licitação do pregão e do regime diferenciado de contratações públicas (RDC), vez que revogou a Lei nº 8.666/1993, a nº Lei 10.520/2002 e a Lei nº 12.462/2011, respectivamente.

A atual lei de licitações e contratos públicos teve início no Senado Federal, pelo Ato do Presidente nº 19/2013, à época o Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), para criar a Comissão Especial para atualização e modernização do tema, que designou o Senador Vital do Rêgo Filho (PMDB/PA), como presidente da Comissão Especial, a Senadora Katia Abreu (PMDB/TO) como Relatora e o Senador Waldemir Moka (PMDB/MT) como Relator Revisor. Também participaram da comissão que culminou no PL nº 559/2013 os Senadores: Wilder Morais

[894] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 107.
[895] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 111.
[896] LICITAÇÃO NO BRASIL (2013), André Rosilho, Editora Malheiros. P. 230.
[897] Cf. a criação da modalidade pregão, por meio da Lei nº 10.520/2002, e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), por meio da Lei nº 12.462/2011.

(DEM/GO), Francisco Dornelles (PP/RJ), Eduardo Suplicy (PT/SP), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) e Armando Monteiro (PTB/PE).[898]

O plano de trabalho, de 11 de junho de 2013, da Comissão Especial, previu quatro audiências públicas para tratar o tema, sendo duas delas designadas para que fossem ouvidos especialistas do Direito brasileiro[899] e outros especialistas do direito comparado.[900]

Em seu relatório final, que decidiu pela criação do PL nº 559/2013, foram destacadas as necessidades de modernização do tema, vez que o conteúdo da lei anterior se apresentava "pouco prático ou mesmo inexequível" criando "insegurança para os administradores públicos", deixando "margens excessivas para práticas desleais de quem vende para a administração" e abrindo "espaço para certo ativismo dos órgãos de controle e para a proliferação de normativos infralegais que, apesar de terem tido como foco, em sua maioria, atualizar a legislação, acabaram por enrijecer os seus dispositivos, em prejuízo do próprio espírito da Lei.[901]

Em 2017, o PL nº 559/2013, do Senado Federal, chegou à Câmara dos Deputados como PL nº 6.814/2017, tramitando nesta casa legislativa até março de 2021, quando foi remetido à Presidência da República e promulgado com vetos em 1º de abril de 2021.

O artigo 193, da referida lei, trata das revogações legislativas consequentes da sua promulgação. Inicialmente, ele previa que a Lei nº 8.666/1993 (lei de licitações anterior), Lei nº 10.520/2002 (lei do pregão); e artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 (lei do RDC) seriam revogadas em 02 (dois) anos após a sua publicação. Entretanto, primeiramente, o TCU firmou

---

[898] Ver https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4728346&ts=1593989881341&disposition=inline / https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112987#tramitacao_9683936. Acesso em 14 jul 2024.

[899] Em um dos requerimentos apresentados durante a tramitação do PL nº 559/2013 (Requerimento de nº 002/13), datado de 24 de junho de 2013, foram assim convidados os seguintes administrativistas para participarem de audiência pública: "Marçal Justen Filho, advogado, mestre e doutor em Direito, autor de diversas obras jurídicas sobre licitações e contratos; Maria Sylvia Zanela di Pietro, mestre e doutora em Direito, autora de diversas obras sobre Direito Administrativo; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, advogado, mestre em Direito Público; Carlos Ari Sundfeld, mestre e doutor em Direito Administrativo; e Augusto Neves dal Pozzo, doutor em Direito Administrativo.". Contudo, conforme análise dos expedientes adotados durante o PL nº 559/2013, apenas o Sr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes compareceu à 3ª Reunião da Comissão, realizada em 08 de julho de 2013. Sobre o assunto, cf. https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112987#tramitacao_9683936. Acesso em 23 set. 2024.

[900] Cf. https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4727959&ts=1593989879638&disposition=inline -https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112987#tramitacao_9683936. Acesso em 14 jul. 2024.

[901] Ver https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4728409&ts=1593989881688&disposition=inline e https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/112987#tramitacao_9683936. Acesso 14 jul 2024.

entendimento em relação à utilização de prazos da Lei nº 14.133/2021[902], e logo após a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, admitiu-se legalmente a opção por licitar ou contratar observando-se os regimes legais antigos, desde que a publicação do edital ou ato autorizativo ocorresse até 29 de dezembro de 2023 – essa disposição foi mantida, após o término da vigência da mencionada MP, pelo artigo 3º, da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023.

Apesar das críticas ao modelo da Lei nº 8.666/1993, a legislação de licitações e contratações públicas de 2021 manteve o caráter maximalista, sendo, inclusive, mais extensa que a anterior.

Contudo, sua principal característica e diferença com a Lei de 1993 está na maior flexibilidade dos procedimentos licitatórios, a fim de permitir o aperfeiçoamento da gestão pública e o aprimoramento dos processos de compras pelos gestores públicos. Ela prevê opções e variações em pontos do procedimento, incluindo naqueles mais rígidos.[903]

Por outro lado, Sérgio Ferraz, jurista administrativista, em exposição realizada na live "Rodadas de discussões sobre o PL da nova Lei de Licitações"[904], ponderou que a Lei nº 14.133/2021 não traz progressos significativos para as contratações administrativas, marcadas pela obsolescência da ideia de codificação. Em sua visão, a lei recria as falácias do maximalismo, como se um diploma legislativo pudesse inibir as atividades dos malfeitores, e contém traços expansionistas, ou seja, não se contentou em aplicar normas gerais para os demais entes federativos, estabelecendo parâmetros rígidos para Estados e Municípios, como se verifica nos artigos seus 175, 176 e 181.

Em sua análise, o Professor Sérgio Ferraz ainda citou que evoluções tecnológicas e inovativas serão 340mpactadas pela inadequação e travas legislativas da Lei nº 14.133/2021.[905]

---

[902] "A Corte de Contas decidiu, por unanimidade, que os processos licitatórios e os de contratação direta nos quais houve a 'opção por licitar ou contratar' seguindo a legislação antiga (Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011) podem continuar obedecendo a essas regras, desde que a opção seja feita até 31 de março de 2023 e a publicação do edital ocorra até 31 de dezembro de 2023. Os processos que não se enquadram nessas diretrizes devem seguir as regras da Nova Lei de Licitações. (...) Em seu voto, o ministro Augusto Nardes esclarece que o objetivo é dirimir as dúvidas sobre os marcos de utilização da nova e das antigas leis de licitação e ao mesmo tempo evitar o risco de entendimentos infralegais que possam 'eternizar' a utilização das antigas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011." (Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-firma-entendimento-sobre-prazos-para-utilizacao-da-nova-lei-de-licitacoes.htm. Acesso em 10 abr. 2024)

[903] Para essas considerações, cf. o texto de Jacintho Arruda Câmara, intitulado Nova Lei de Licitações: maximalista, porém flexível e publicado em 25 de outubro de 2022 (disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/nova-lei-de-licitacoes-maximalista-porem-flexivel. Acesso em 03 out. 2024).

[904] Para o evento, realizado em 18 de março de 2021 por meio do Youtube, ver https://www.youtube.com/watch?v=NeyvBlK6ncY. Acesso em 04 out. 2024.

[905] Baseado no plano quinquenal chinês que havia sido publicado à época, Sérgio Ferraz citou as 07 (sete) áreas da inovação que encontrariam limites nas disposições da Lei nº 14.133/2021. As fronteiras tecnológicas citadas

E, no mesmo sentido, que a referida legislação não poderia dar respostas ao futuro, tampouco ao presente, sendo útil apenas para as contratações de menor relevância, sendo que seus 194 artigos seriam também demasiados para tal finalidade.

Para suprir as lacunas da Lei nº 14.133/2021, o professor sustenta a necessidade de leis específicas, capazes de trazer regras adequadas às particularidades temáticas, bem como acredita que pilares do que chama de *Direito Administrativo moderno* – como consensualidade, coparticipação e liberdade de formas entre a Administração e os particulares - , poderão apoiar a escolha dos gestores públicos na superação dos limites estabelecidos pela vigente Lei de Licitações e Contratos.

Por seu turno, Benjamin Zymler, Ministro do TCU, pontua que a Lei nº 14.133/2021 baseou-se na tecnoburocracia pertencente aos quadros do governo e parlamento, compilando dispositivos legais, normativos diversos – inclusive, procedimentos que funcionam em outras leis de contratações públicas, como a lei de concessões de serviços públicos – e até a jurisprudência do TCU.

Quanto à positivação de entendimentos de órgãos de controle, o Ministro do TCU vislumbra que, por um lado, há uma facilitação da aplicação do tema de licitações e contrato, mas, por outro lado, argumenta pela inadequação desse expediente, já que, muitas vezes, as decisões dos órgãos de controle são tomadas a partir de determinado contexto, por uma interpretação elástica típica das decisões jurisprudenciais, que podem não se adequar às regras supostamente gerais e abstratas da legislação.[906]

Convém mencionar que em setembro de 2024 foi criada uma comissão responsável por avaliar a Lei nº 14.133/2021 pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Instituto Rui Barbosa (IRB), sob a presidência do Ministro do TCU Benjamin Zymler e coordenação executiva de Fabrício Motta, do TCM-GO. A iniciativa, considerando as mudanças legais trazidas pela Lei de Licitações e Contratos de 2021, tem por objetivo "a construção de interpretações uniformes sobre a nova legislação, contribuindo para a padronização de procedimentos e minimização de controvérsias." [907] Na portaria que institui a

foram (i) inteligência artificial (*machine learning* e *decision making*); (ii) desenvolvimento da computação quântica; (iii) semicondutores; (iv) *brain computer technology* (fusão entre o cérebro humano e a computação quântica); (v) criação de vacinas inovadoras; (vi) medicina regenerativa e (vii) mergulhos profundos (oceano, calotas polares e espaço).

[906] Para essas considerações, cf. o 4º encontro da "Rodadas de discussões sobre o PL da nova Lei de Licitações", disponível em https://www.youtube.com/watch?v=jw5uKLcAmps. Acesso em 04 out. 2024.

[907] Ver https://atricon.org.br/portaria-designa-comissao-responsavel-pelo-projeto-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/. Acesso em: 03 out. 2024.

referida comissão, destacou-se a relevância de atuação dos tribunais de contas no espaço das contratações públicas pela "responsabilidade de participação efetiva na institucionalização de modelos eficientes e seguros para atuação dos gestores".[908]

Como se verifica, o tema das licitações e contratações públicas sempre foi objeto de atenção do campo dos juristas administrativistas. Sua disciplina jurídica na esfera normativa, em 1993, reflete inclusive uma resposta do direito administrativo a um problema político e social: a corrupção.

Embora essa agenda nunca tenha deixado de fazer parte das reflexões e críticas, o percurso histórico que culminou na aprovação da Lei nº 14.133 em 2021 indica o surgimento de outras preocupações – também de natureza política e social – como a eficiência da atuação administrativa, observada pelo seu regime de compras.

E ainda que a opção legislativa de 2021 não tenha superado o "maximalismo" da Lei nº 8.666/1993, tampouco a prevalência das prescrições procedimentais – ante arranjos especiais, mais abertos à discricionariedade do gestor público – o debate em torno da instituição e reforma de uma Lei de Licitações e Contratos sempre animou o campo dos juristas administrativistas, que participaram e participam ativamente deste processo.

Eivado de caráter político, o caso das Leis nº 8.666/1993 e nº14.133/2021 indica como juristas administrativas capturam um tema central da gestão pública: o regime de contratações públicas. Veja-se que seu escopo não se limita ao aspecto essencial de suprir as necessidades materiais da administração, mas é responsável por estabelecer um padrão de relacionamento entre Estado e particulares. Daí, sua atenção por aqueles que refletem quanto ao modelo de Estado – inclusive por servidores de Estado, com forte influência sob o modo de agir e ser da administração, como os responsáveis pelos órgãos de controle.

Vale ainda mencionar que a narrativa acima indica o uso de novas mídias pelos juristas administrativistas para exporem suas opiniões e críticas. Além de eventos *online* e disponíveis digitalmente, portais da internet dedicados à comunidade jurídica (como o JOTA) passam a ancorar posições que se restringiam a publicações impressas. Tal fenômeno fica ainda mais nítido no caso seguinte, em que se apresenta a reforma de "direito público" da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

[908] Cf. https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Portaria-Conjunta-no-01-2024-NLLC-Atricon-e-IRB.docx.pdf. . Acesso em: 03 out. 2024.

6) A reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não foi assim denominada desde o início, apesar do nome sugerir e de fato perpassar o ordenamento jurídico brasileiro, sem o compartimentar em áreas ou "ramos" do direito, quer material ou processual, privado ou público.

Em 04 de setembro de 1942, o Decreto-Lei nº 4.657 outorgado[909] pelo então presidente Getúlio Vargas, em sua ementa, a definia como "Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro" (LICC).

Na década anterior à publicação da LICC, a temática social desembarcou no Brasil, notadamente com a promulgação da Constituição de 1934, a qual incorporou ao âmbito constitucional os direitos de segunda geração. Contudo, não foi apenas após a referida Constituição que a temática social começou a ser considerada como objeto das legislações da época, razão pela qual o mais correto seria afirmar que o texto constitucional "inaugurou", no sentido de formalizar, o que já vinha sendo tratado pelas legislações esparsas que disciplinavam a matéria de cunho social no país.[910]

No entanto, não era suficiente que se modificasse a temática legislativa sem que a forma de sua aplicação também seguisse tais inovações. O novo projeto de Estado demandava que estruturas institucionais, o direito material e a sua interpretação estivessem em consonância.[911] Como sintetizou Mourão e Dalloul:

> o Decreto-Lei nº 4.657/1942, além de dispor sobre normas de direito no tempo e espaço, incorporou ao discurso jurídico a "questão social" ao estabelecer como elementos para aplicação do direito pelo juiz os "fins sociais" e o "bem comum", os quais até então não eram exigidos para a aplicação do direito nacional.[912]

Ainda que tenha modificado a hermenêutica jurídica no Brasil para fazer valer a ideia de "bem comum", o Decreto-Lei nº 4.657/1942 não deixa de ser considerado por Mourão e Dalloul o resultado "de um ato unilateral, antidemocrático e tecnocrata".[913]

---

[909] Abaixo se verá o contexto e a forma de sua publicação pouco democrática.
[910] MOURÃO, Carolina Mota; DALLOUL, Denise Vasques. "'Bem comum' na lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB", p. 06.
[911] *Ibid.* p. 07.
[912] *Ibid.* p. 07.
[913] *Ibid.* p. 06.

Isso porque, sua edição, apesar de aguardada desde o século XIX, foi o resultado do autoritarismo vigente à época, considerando que a comissão de juristas que participou de sua elaboração reuniu-se apenas uma vez, não foi precedida de consulta pública ou exposição de motivos, além de servir como justificativa pelo governo à entrada, dali a poucos dias, do Brasil na Segunda Guerra Mundial.[914]

Ainda sobre a edição do Decreto-Lei nº 4.657/1942, houve críticas sobre a sua denominação como "Lei de Introdução ao Código Civil", pois o referido instrumento já tinha esse caráter de ser uma norma sobre normas e não sobre uma codificação específica.[915]

Essa distorção acerca da denominação do Decreto-Lei nº 4.657/1942 foi corrigida apenas em 2010, com a promulgação da Lei 12.376, que, enfim, fez a alteração de nomenclatura para "Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" – LINDB – "de modo a deixar explícito que as normas nele contidas orientam a aplicação de todo o ordenamento jurídico pátrio e não somente as normas de direito privado".[916]

Considerando que a Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, apenas alterou a ementa do então Decreto-Lei nº 4.657/1942, a grande reforma legislativa deste instrumento ocorreu em 25 de abril de 2018, com a publicação da Lei nº 13.655, no qual foram incluídos "novos parâmetros relacionados à interpretação e à aplicação das normas jurídicas, notadamente aquelas relativas ao direito público".[917]

A Lei nº 13.655/2018, cuja ementa aponta a inclusão "de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público"[918], acrescentado-se à LINDB os artigos 20 a 30, teve o início de sua tramitação no Senado Federal, pelo Projeto de Lei (PL) nº 349, de 2015[919], de autoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG).[920]

O referido projeto de lei foi elaborado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, os quais, desenvolvendo pesquisas sobre o tema, por meio da Sociedade Brasileira de Direito Público da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, elaboraram a obra "Contratações Públicas e Seu Controle", pela Editora Malheiros, em 2013, base do PL apresentado anos depois.[921]

---

914 *Ibid.* p. 03, 04 e 05.
915 *Ibid.* p. 03.
916 *Ibid.* p. 04.
917 *Ibid.* p. 01.
918 BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Brasília.
919 Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei recebeu o número 7.448/2017.
920 Ressalta-se que os partidos políticos indicados são aqueles que o/a político/a estava à época.
921 https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664 - visualizado em 13/07/2024 - p. 04

Os professores supracitados, conforme destaca o PL, ao notarem o positivo avanço da produção legislativa acerca da matéria administrativista no país e considerando que seus satisfatórios efeitos para uma melhor regulação do funcionamento e atuação da Administração estariam sendo limitados pelos órgãos de controle apontavam que: "O aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional".[922]

Em que pesem as críticas ao projeto, indicando que ao trazer conceitos indeterminados suas normas permitiriam ampla liberdade ao intérprete na aplicação de suas disposições, não proporcionando a almejada segurança jurídica buscada pela proposta legislativa,[923] tais críticas foram contestadas e nomes renomados do direito público se uniram em favor do projeto.[924]

Com fundamento nos argumentos em prol do referido PL, foi emitido relatório pela pela Comissão de Constituição e Justiça, do Senado Federal, de relatoria da Senadora Simone Tebet, datado de 29 de março de 2017, no qual foram destacados os benefícios que o projeto poderia trazer, não só para o ordenamento jurídico brasileiro como para sua aplicação mais sistemática.[925]

Alguns desses destaques foram quanto à inclusão de "normas gerais de direito público", sob o argumento de tais disposições "na LINDB permitirá (...) uma maior coerência sistêmica", permitindo maior segurança jurídica, tanto pela previsibilidade de decisões, quanto pela "proteção às legítimas expectativas dos que têm relação jurídica ou fática com a Administração Pública."[926]

Ainda, o relatório da CCJ do Senado lembrou que, considerando não haver no Brasil um "código de direito administrativo", com essa reforma, a LINDB poderia solucionar essa ausência normativa. Isto porque, em alguns artigos do referido projeto, que seria posteriormente aprovado, princípios do direito administrativo foram positivados, concretizados ou reforçados,

---

[922] *Ibid.* p. 04

[923] MARQUES, Floriano de Azevedo; DE FREITAS, Rafael Véras. COMENTÁRIOS À LEI Nº 13.655/2018: (lei da segurança para a inovação pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 14, 15.

[924] *Ibid.* 16. São eles: Marcos Augusto Perez, Marco Antônio Moraes, Conrado Hübner Mendes, Egon Bochmann Moreira, Sérgio Ferraz, Amauri Feres Saad, Paulo Modesto, Samuel Pessôa, Fausto Macedo, Ricardo A. Kanayama, Alexandre Santos, Rafael Véras de Freitas, Rafel Hamze Issa, Marçal Justen Filho, Fernando Facury Scaff, Bernard Appy e Floriano de Azevedo Marques.

[925] Relatório CCJ do PL 249/2015, de 29/03/2017 - site do senado federal - https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664 - visualizado em 13/07/2024

[926] Relatório CCJ do PL 249/2015, de 29/03/2017 - site do senado federal - https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664 - visualizado em 13/07/2024 - p. 04.

respectivamente: (i) artigos 20 e 21 – princípio da motivação concreta; (ii) artigos 23 e 24 – princípio constitucional da segurança jurídica (Constituição Federal – CF, art. 1º, *caput*; art. 5º, *caput* e XXXVI); e (iii) artigos 26 e 27 – princípio constitucional da razoável duração dos processos (CF, art. 5º, LXXVIII). [927, 928]

Momentos antes da sanção presidencial, órgãos de controle, como o TCU e o MPF[929], publicaram análises, notas técnicas e artigos de opinião veiculados na mídia contrários ao PL, tecendo críticas à insegurança jurídica trazidas pelos conceitos abertos do texto legislativo.

Em reação às manifestações, um grupo de juristas[930] sustentou "a constitucionalidade e a validade de seus preceitos, como também a utilidade para a governança pública, considerando que consagra as melhores práticas em matéria de controle da administração pública já empregadas no Brasil e no plano internacional".[931]

Por fim, a Lei nº 13.655/2018 foi publicada com o acréscimo do artigo 30, após passar pela CCJ do Senado Federal, e contou com 7 (sete) vetos presidenciais, "por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade",[932] em seu texto final.

A lei publicada teve a pretensão de contar com prescrições abertas, menos precisas, tendo "como objetivo explícito reforçar a segurança jurídica num quadro de incerteza e de mudança permanente"[933], o que traz maior estabilidade, previsibilidade e proporcionalidade na aplicação do direito[934].

---

[927] Cumpre esclarecer que os artigos citados no relatório da CCJ do Senado, ou seja, do PL nº 249/2025, tiveram sua ordem modificada em relação ao texto publicado da Lei, de forma que as disposições indicadas no presente trabalho fazem referência aos artigos da legislação em vigor.

[928] *Ibid.* p. 04.

[929] Conforme análise feita por Palma (2020, p. 221), juntaram-se ao TCU e ao MPF o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC); Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon); Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC); Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Ministros e dos Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon); Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU); Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas; e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra).

[930] São eles: Floriano de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sundfeld, Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, Roque Carrazza, Gustavo Binenbojm, Fernando Dias Menezes de Almeida, Fernando Facury Scaff, Jacintho Arruda Câmara, Egon Bockmann Moreira, José Vicente Santos de Mendonça, Marcos Augusto Perez, Flávia Piovesan, Paulo Modesto, André Janjácomo Rosilho e Eduardo Ferreira Jordão (Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL n° 7.448/2017. Disponível em https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf. Acesso em 29 de set, 2024.

[931] PALMA, J. 2020, p. 222.

[932] Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm. Acesso em 13 jul. 2024.

[933] MARQUES, Floriano de Azevedo; DE FREITAS, Rafael Véras. COMENTÁRIOS À LEI Nº 13.655/2018: (lei da segurança para a inovação pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 22.

[934] *Ibid.* p. 9.

A segurança trazida pela alteração da LINDB foi em grande medida destinada aos agentes que exercem atividade administrativa longe das altas carreiras de Estado e se sentem sujeitos a medidas de responsabilização dos órgãos de controles por ações em que haja mera culpa, sem a existência do dolo ou erro grosseiro. Para Santos:

> Enquanto não existir adequada compreensão que não há qualquer distinção para fins de responsabilização decisória entre os que exerçam típica função administrativa, função jurisdicional ou função de controle (outra distinção que o art. 37 § 6º, da CR igualmente não faz) prosseguirá o tratamento normativo desigual para fins de responsabilidade pessoal entre magistrados, ministros do TCU, conselheiros dos tribunais de contas e promotores, face os demais agentes administrativos sujeitos ao seu controle.[935]

Santos anota ainda que o cenário é especialmente grave porque inibe uma atuação criativa e inovadora dos gestores públicos; estimulando uma cultura "da não decisão ou a outras disfuncionalidades visando a evasão da responsabilização". A reforma da LINDB procurava, assim, assegurar a ação dos agentes públicos, alterando os sistemas de pesos e contrapesos, especialmente das funções do controle externo.[936]

O artigo 28 da LINDB visa, portanto, oferecer segurança jurídica aos agentes públicos com boas motivações, mas que, como qualquer pessoa, são falíveis. O erro, salvo quando grosseiro, "faz sentido num regime jurídico que pretenda viabilizar soluções inovadoras e impedir que as carreiras públicas se tornem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem-intencionadas."[937]

Os críticos à reforma da LINDB anotam os seus conceitos excessivamente abertos, para apontar a insegurança jurídica decorrente da necessidade constante de interpretação da norma.

Nesse sentido, Motta (2019) argumenta que "é curioso, por outro lado, pensar na necessidade de interpretar uma lei cujo objetivo confesso é auxiliar a interpretação de outras." As expressões que reforçariam a insegurança jurídica seriam: (i) "valores jurídicos abstratos" (artigo 20); (ii) "consequências práticas da decisão" (artigo 20); (iii) "regularização de modo proporcional e equânime" (artigo 21, parágrafo único); (iv) "obstáculos e dificuldades reais do

[935] SANTOS, R.V. *Direito Administrativo do Medo - Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*, p. 290-291.
[936] SANTOS, R. V., *op. cit.*, p. 333.
[937] "O Art. 28 da LINDB A cláusula geral do erro administrativo" - https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655/74318 - Gustavo Binenbojm e André Cyrino - P. 221

gestor" (artigo 22); e (v) "erro grosseiro" (artigo 28), além do conhecido, mas impreciso, "interesse geral".[938]

Gabardo questiona, notadamente, as consequências da opção legislativa por conferir natureza metanormativa aos novos dispositivos da LINDB[939], o que traria um nível elevado de imprecisão em sua redação, resultando em abstração e indeterminação dos conceitos jurídicos trazidos pela lei, opostas à ideia de concretude e segurança tão defendida quando da sua publicação.[940]

Além dessa tensão de natureza doutrinária, após a publicação da LINDB em 2018, um novo debate se iniciou a partir da interposição das ADIs nº 6.421 e 6.428, respectivamente, pelos partidos políticos REDE Sustentabilidade e Partido Democrático Trabalhista.

As ADIs versavam sobre pontos da LINDB e sobretudo a disposições da MP nº 966/2020 que, em meio à Pandemia de Covid-19, foi editada para (re)assegurar a atuação dos agentes públicos pelos atos realizados para o enfrentamento da pandemia, de forma que somente deveriam ser responsabilizados caso comprovados o dolo ou erro grosseiro, ecoando o disposto no artigo 28, da Lei nº 13.655/2018[941].

Em suma, tais ações questionavam o novo artigo 28 da LINDB, tanto pela sua inconstitucionalidade, sob a alegação de incompatibilidade com o modelo de responsabilidade extracontratual do Estado adotado pela Constituição (art. 37, §6º, CF), quanto pela sua legitimidade, já que o "erro grosseiro" não teria amparo no tema da responsabilidade civil.

À época, Vera Monteiro, jurista administrativista, em "carta aberta ao ministro Barroso sobre a MP 966", publicada no JOTA, relembrou que a responsabilidade dos administradores públicos dependeria somente da decisão tomada a partir de dolo ou erro grosseiro, conforme já dispunha o artigo 28, da LINDB. Contudo, o "medo" era tamanho entre as carreiras públicas que "mesmo havendo jurisprudência se consolidando sobre a LINDB (...) acharam melhor repetir a oferta de segurança jurídica".[942]

---

[938] https://www.conjur.com.br/2019-jul-11/interesse-publico-seguranca-juridica-precisamos-tratar-interpretacao-lindb/ - visualizado em 29/09/2024

[939] GABARDO, E., p.114: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1452 - visualizado em 27/09/2024

[940] GABARDO, E. p. 117: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1452. – Acesso em em 27/09/2024

[941] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[942] Disponível em https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/carta-aberta-ao-ministro-barroso-sobre-a-mp-966. Acesso em 27 set. 2024.

Nesta mesma linha de defesa do "gestor de boa-fé acuado e com medo de agir", Rafael Issa argumenta em seu artigo *O fiscal e o condutor, a Lei 13.655 e a MP 966*, publicado no portal Consultor Jurídico em 21 de maio de 2020, que ao mesmo tempo que a sociedade perde com a corrupção – razão justificadora para a criação de mecanismos mais rígidos de controles públicos -, ela também perde com o imobilismo dos gestores. O autor sugere "racionalizar o controle, voltando-o a punir somente e efetivamente os gestores que atuem com dolo ou culpa grave, mas poupe aqueles que atuaram de boa-fé, ainda que os resultados alcançados não tenham sido satisfatórios aos olhos da sociedade e dos órgãos de controle anos depois da realização da ação pública".[943]

Em contraposição, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo à época, Dimas Ramalho, pontuou que o clima de incerteza gerado pela pandemia de Covid-19 não era uma situação exclusiva dos gestores públicos, de forma que toda a sociedade estava tendo dificuldades em tomar decisões. Portanto, a MP nº 966/20, de forma redundante em relação à LINDB, aceitava a dispensa de fundamentação dos atos administrativos, blindando "aqueles que veem na pandemia uma oportunidade de transformar a administração em um vale-tudo".[944]

Por fim, em 11 de março de 2024, o STF julgou improcedente as referidas ADIs por unanimidade, tendo o julgado a seguinte ementa:

> Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou prejudicadas as ações (ADIs 6.421 e 6.428) quanto à MP nº 966/2020 e, no mérito, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019, nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). O Ministro Cristiano Zanin acompanhou o Relator com ressalvas. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: "1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente; 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves". Plenário, Sessão Virtual de 1.3.2024 a 8.3.2024.[945]

[943] Disponível em https://www.conjur.com.br/2020-mai-21/fiscal-condutor-lei-1365518-mp-96620/. Acesso em 27 set 2024.
[944] Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/mp-966-e-redundante-e-apaga-fronteira-legalidade. Acesso em 28 set. 2024.
[945] https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207. Acesso em: 27 set. 2024.

A reforma da LINDB é, portanto, ilustrativa da lógica de funcionamento do campo do direito administrativo e do *habitus* que orienta os juristas administrativas. Além do recurso à reforma de uma legislação tradicional do direito brasileiro, para integrar a ela disposições sobre o "direito público", a Lei nº 13.655/18 busca encaminhar uma resposta à tensão entre gestores e controladores, típicas de um Estado premido, por um lado, pelos mecanismos "burocráticos" de controle; e, por outro lado, pelo imperativo de atuar na busca da eficiência.

Sob esse pano de fundo, o caso da reforma da LINDB não só indica o debate entre os juristas administrativistas quanto à adequação da mudança legal aos fins almejados, em uma clara discussão sobre o modelo de Estado mais responsivo aos desafios da atualidade, como apontam os novos veículos – notadamente *sites* destinados ao campo do direito que acolhem textos curtos de opiniões jurídicas – por meio dos quais essas disputas aconteceram.

6.3 Conclusões: a reconfiguração do campo do direito administrativo

Ao longo desta tese, adotamos a teoria de Bourdieu como suporte de análise para compreender a dinâmica de produção do direito administrativo no Brasil. Com essa escolha, esperávamos i) identificar variáveis importantes de como se dá o processo de dominação e reprodução dentro desse campo com base no desvelamento de certas práticas e representações dos agentes que neles circulam; e ii) compreender de que modo essas práticas, que muitas vezes parecem neutras e desprovidas de sentido político, estão relacionadas ao exercício do poder: quem o exerce, de que modo e para quais finalidades.

Após as construções conceituais realizadas na Parte I e a narrativa empreendida na Parte II sobre os juristas administrativistas, podemos dizer que a teoria de Bourdieu possibilitou a identificação de elementos das constantes reconfigurações do campo do direito administração e, em especial, seus traços políticos e sua íntima relação com as percepções que esses juristas apresentam em relação à administração e ao Estado, com base nas estruturas e arranjos ideológicos subjacentes.

A teoria de Bourdieu, vale lembrar, orientada para a compreensão do mundo social, assim como os conflitos e desigualdades que o permeiam, permite o desvelamento de discursos e práticas dos agentes sociais, bem como de mecanismos de dominação e de reprodução de hierarquias sociais escamoteadas.

Como visto nos capítulos 01 e 02, sua teoria sociológica está voltada à análise de sistemas simbólicos como instrumentos de poder ou, mais especificamente, como instrumentos de legitimação da ordem vigente. Nessa perspectiva, há uma lógica específica por detrás da dominação social, e há mecanismos pelos quais ela se disfarça e se perpetua.

A teoria de Bourdieu reconhece uma relação dialética entre o agente e sua ação individual e a objetividade da estrutura social. A ação do agente não corresponde à mera reação mecânica resultante de esquemas preestabelecidos em que não há qualquer possibilidade para alteração da estrutura. Ao contrário, a ação do agente também reproduz e atualiza as relações objetivas que o engendraram.

Por se tratar de uma teoria estruturalista construtivista (também reconhecida como pós-estruturalista), ela viabiliza uma dupla leitura que abarca tanto a dimensão da estrutura social, que define e organiza as práticas e representações da sociedade, como a dimensão da ação social, que é permeada pelos sentidos atribuídos pelo indivíduo nas suas relações com outros indivíduos.

Para explicar o modo como enxerga a ação dos agentes sociais e seus efeitos na reprodução e atualização da estrutura social, Bourdieu resgatou a ideia de *habitus*, que corresponde a um modus operandi incorporado pelo agente, do qual ele não é o produtor e tampouco tem dele consciência, e que orienta suas ações e práticas.

Esse *modus operandi* (o *habitus*) funciona com base em valores, normas e princípios sociais, assim como em categorias e sistemas de classificação, que foram internalizados ao longo do tempo pelos agentes e que orientam seu modo de agir, pensar e sentir.

O *habitus* molda o corpo e, com base nele, os agentes interpretam o mundo e fazem suas escolhas. Há, assim, uma "cumplicidade impensada" entre os agentes e uma dada ordem estabelecida, a qual, entretanto, não é imutável.

O *habitus* funciona então como um mecanismo estruturante que permite ao agente estabelecer estratégias de ação diante de situações, nem sempre previsíveis, com base em uma racionalidade prática pertencente a um domínio considerado pré-reflexivo e de acordo com certo horizonte de possibilidades.

Por sua vez, a interação entre a ação subjetiva dos agentes (e seus esquemas mentais) e a objetividade da sociedade e suas respectivas estruturas ocorre, conforme o vocabulário de Bourdieu, no interior de campos simbólicos.

O campo é um espaço relativamente autônomo que transcende a relação entre os atores e no qual suas ações estão prefiguradas, isto é, no qual há um limite – não necessariamente evidente – de ações possíveis de serem efetivamente praticadas.

É no campo que se dá a interação entre indivíduo e sociedade – interação essa fundamentada no *habitus*, que integra a ação social e a estrutura. Desse modo, o campo não se resume a um conjunto de ações anárquicas, tampouco corresponde a um conjunto de relações organizadas sob uma lógica estabelecida externamente.

Ademais, o campo evidencia a distribuição desigual das posições que podem ser ocupadas pelos agentes. Há uma divisão entre posições de dominantes e de dominados, de acordo com o capital social de que disponham, o que define o campo como um espaço de luta.

Nele, os agentes travam disputas para impor sua visão de mundo, seus interesses e seus sistemas classificatórios, os quais não correspondem a algo simplesmente dado pela natureza, mas socialmente construídos.

A despeito da posição que ocupam e das disputas que travam, há entre os agentes a crença compartilhada, um consenso – ainda que inconsciente –, a respeito do funcionamento do campo (a *illusio*) que encobre as relações de poder, os interesses que os agentes buscam realizar, a organização do campo e a ordem da sociedade em geral.

Assim, como o *habitus* está historicamente ancorado, é importante destacar que a configuração de um campo também corresponde ao resultado de sua história: as disputas entre os agentes constroem o campo e ocorrem com base nas forças que se estabeleceram ao longo do tempo e cujas variáveis foram internalizadas pelos agentes.

A constituição do campo e suas respectivas disputas são naturalizadas e deixam de ser percebidas pelos agentes. Isso porque, ao incorporar as estruturas objetivas, a própria história do campo provoca o esquecimento da sua gênese, a qual se torna passível de ser apreendida somente dentro da lógica da reprodução e da dominação.

Ao propor essa dimensão relacional entre o *habitus* incorporado pelos agentes e a noção de campo, abriu-se uma nova frente de análise das relações sociais e, sobretudo, das relações de poder e dominação. Ressalte-se que essa perspectiva relacional não foi inaugurada por Bourdieu, mas o que ele traz de novo é a compreensão de que essa dimensão relacional é inexorável.

Com base sobretudo nas noções de campo e de *habitus* elaboradas por Bourdieu, deixou de ser necessária a escolha entre ação social ou estrutura objetiva da sociedade visto que ambos

os conceitos são relacionais, isto é, eles só funcionam de modo concomitante e sempre um em relação com o outro.

De fato, além da hipótese segundo a qual essa dupla dimensão do mundo social é inescapável, a teoria de Bourdieu também estabelece outra hipótese não menos importante para explicar a ação dos indivíduos: a de que existe uma homologia – uma origem comum – entre as estruturas sociais e as estruturas mentais.

Isso significa que há uma correspondência entre as divisões objetivas do mundo social e a própria visão que os agentes têm do mundo, assim como os esquemas mentais e classificações que produzem e que orientam suas ações. Essa correspondência, diz Bourdieu, não é uma correlação neutra, mas cumpre funções políticas, considerando que produz e reproduz categorias de pensamento, as quais se traduzem em instrumentos de dominação.

Essa homologia deixa de ser percebida justamente em razão da gênese histórica, tanto das disposições dos agentes como das disputas que travam no interior do campo, as quais tornam invisíveis a incorporação das relações de dominação.

Em síntese, com base nos conceitos-chave de *habitus*, campo e capital social, considerados os pilares de sua teoria, Bourdieu oferece os meios para conhecer a organização interna dos campos simbólicos e o funcionamento das relações sociais que neles ocorrem.

No curso deste trabalho, adotamos tais elementos da teoria de Bourdieu para entender as relações veladas de dominação dentro de um "ramo" específico do direito - o direito administrativo - em torno da qual prevalece a narrativa de que se trata de um direito instrumental, técnico e neutro cuja finalidade é a de elaborar as formas jurídicas mais "eficientes" e "úteis" para a atuação do Estado.

Como visto, o funcionamento do campo do direito se apoia em atributos específicos, distintos daqueles relativos a outros campos, que conferem ao direito essa força "impensável"[946], quais sejam: i) a divisão do trabalho jurídico (como, por exemplo, entre juristas teóricos e práticos); ii) a instituição de um monopólio em prol dos profissionais do direito em razão de competências específicas que lhes conferem controle de acesso ao campo; iii) o poder de nomeação que confere aos juristas o poder de tornar oficial e universal o que é publicamente declarado e, desse modo, de consagrar a ordem jurídica; iv) o poder de formalização que, ao transformar regularidades em regras de direito (ou, em outras palavras, ao

946 BOURDIEU, P. Os juristas, guardiães da hipocrisia coletiva. Trad. Francisco Pablo Feitosa Gonçalves. *Contexto Jurídico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2023. Disponível em: https://publicacoes.uerj.br/contexto/article/view/77777. Acesso em: 15 ago. 2024.

estabelecer uma representação oficial do mundo social) produz uma mudança de natureza ontológica das práticas sociais; e iv) a homologia, isto é, a correspondência das posições do campo jurídico com outros campos onde se exerce poder simbólico e se estabelecem relações de dominação.

O campo do direito administrativo apresenta os mesmos atributos; entretanto, consideramos que ele dispõe de autonomia relativa em razão de sua peculiar interação com o campo do Estado.

Nota-se que essa autonomia do campo do direito administrativo não é aquela que comumente se utiliza para sagrar e distinguir "ramos do direito". Até porque tal separação em disciplinas (direito administrativo, direito civil, direito tributário, etc.) é uma ficção, como lembra Bourdieu, que serve à organização didática do ensino jurídico. O que se pugna nesta tese é de uma efetiva autonomia, baseada na disputa por uma visão de mundo e diferenciação que ocorre no mundo social, a justificar, como procuramos desenvolver no Capítulo 02, a separação dos campos (direito administrativo, direito constitucional, ciência da administração) e a atuação construtiva dos juristas.

A partir desse esforço teórico, foi possível constituir o campo do direito administrativo pela sua: a) dimensão "teórica", a partir das obras que não só vocalizam regras de estruturação ou relacionadas às funções da Administração Públicas, mas continham noções quanto ao caráter político-ideológico do Estado; e b) dimensão "prática", ao indicar, caracterizar e agrupar (administrativistas políticos; administrativistas técnicos; etc.) aqueles juristas que participaram das disputas pela hegemonia das ideias quanto ao papel do Estado e as funções da Administração.

Em suma, como já apontado na tese, a partir da teoria geral dos campos de Bourdieu, reconhecemos grupos específicos de "especialistas da produção simbólica", de modo que, sem perder de vista a importância, o ato de criação individual foi observado e analisado pela perspectiva coletiva que optamos por conceituar como juristas administrativistas. Sob essa denominação, caracterizamos não só os conflitos para a imposição de uma dada representação do direito administrativo (e, consequentemente, do modelo de Estado), mas o seu constante e progressivo processo de adoção e abandono de certas práticas sociais.

Iniciamos a análise do campo do direito administrativo pelos juristas administrativistas do período do Império. Na época, que consideramos como de formação do campo, os juristas administrativistas atuaram decisivamente na construção do Estado e seus mecanismos

institucionais, como o Poder Moderador e o Conselho de Estado, este último responsável pelo exercício da "jurisdição administrativa" no país.

Com o fim da monarquia e início da República, coube aos juristas administrativistas - à época, incluindo também alguns constitucionalistas - pôr fim às institucionalidades monárquicas do Poder Moderador e do Conselho de Estado, refletir sobre a organização do regime presidencialista e da forma federativa de Estado e atuar na criação de órgãos e entidades como o tribunal de contas.

Embora a jurisdição administrativa tenha sido suprimida na virada para o governo republicano, é deste processo vívido de aspectos políticos que o campo do direito administrativo vai ganhando autonomia, especialmente pela estruturação de princípios, métodos e temas próprios que o distingue não só de campos do direito (como o direito constitucional), como do próprio campo da ciência da administração.

Com a Revolução de 1930 e depois com o golpe do Estado Novo em 1937, a concentração autoritária do poder na figura pessoal do Presidente da República, as preocupações de estruturação do aparelho estatal com a criação do DASP em 1938 e as necessidades para o intervencionismo econômico e social do período movimentaram o campo do direito administrativo, consagrando os juristas administrativistas políticos que circulavam entre a academia, partidos políticos e o exercício de cargos públicos.

Esse modelo persiste até a reconfiguração do campo do direito administrativo ocasionada pelo golpe militar de 1964. O rompimento com a ordem constitucional e encerramento do projeto democrático que estava em curso no país desde 1946 impulsionou os juristas engajados com aquela agenda política a legitimar o processo de exercício do poder. Nesse projeto que conjugava forças armadas e grupos "liberais e democratas de 64" que apoiaram o golpe, o campo do direito administrativo orientou-se pela configuração das instituições políticas e da estrutura administrativa do Estado brasileiro por meio de atos institucionais autoritários.

Com a Constituição de 1988, conforme apontamos no Capítulo 06, não foi somente encerrado o ciclo autoritário que parece ter sido a marca das duas etapas anteriores, como também o direito administrativo amplia-se seja pela inclusão de um capítulo constitucional específico à Administração; seja em razão da consagração de direitos e garantias individuais; seja pela previsão de disposições voltadas a implementar políticas públicas indicadas como

dever do Estado ou, ainda, por disciplinar e caracterizar o modelo político-ideológico do Estado brasileiro.

Nota-se que é neste último aspecto que a teoria de Bourdieu se apresentou como essencial para que se pudesse capturar as disputas entre intervencionistas e liberais que tensionam, , há diversas gerações, o campo do direito administrativo, marcando a práxis dos seus juristas.

Além dessa disputa que resta evidente no direito administrativo na atualidade, notadamente pela inflexão que se iniciou com o direito administrativo econômico para, ao final, dominar todo esse campo do direito, a teoria de Bourdieu é útil para se verificar os mecanismos atuais de produção do direito administrativo, bem como as práticas, estratégias e oportunidades adotadas por seus juristas.

Os dois casos emblemáticos narrados acima, no item 6.2, destacam não só a preocupação dos atuais juristas administrativistas com a positivação da matéria, mas também revelam as práticas utilizadas para disputar ideias e fazer circular suas ideias.

Assim, surgem novos gêneros literários com impacto na produção do direito administrativo, como revistas eletrônicas e veículos jurídicos digitais, redes sociais e debates em plataformas de vídeos e áudio.

Embora a ampliação do rol de temas de direito administrativo trazidos pela Constituição de 1988 tenha refletido diretamente na reformulação e reedição de manuais de direito administrativo já estabelecidos, as publicações com pretensões abrangentes de todas as temáticas do direito administrativo deram lugar a coletânea de diversos autores, com abordagens especializadas de matérias específicas desse campo do direito.

É essa especialização que permite aos juristas administrativistas acessos e interações com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Seja na condição de convidados, consultados ou contratados, os “especialistas” reforçam, por meio de suas práticas, as representações simbólicas que fazem prevalecer no campo do direito administrativo suas visões sobre o direito e sobre o próprio Estado.

Por fim, propor uma tese de natureza epistemológica no âmbito do atual direito administrativo brasileiro, na qual se questiona o atual modo de se fazer o direito administrativo e de se fazer sua análise crítica, pode ser considerada uma prática heterodoxa. Ainda mais, ao se recorrer à teoria de Bourdieu, acusada por muitos de uma teoria da reprodução. Ocorre que ao permitir o desvelamento de práticas e representações escamoteadas dos agentes no interior

dos campos, o uso da teoria de Bourdieu possibilita a desnaturalização dessas relações, abrindo caminhos para a transformação do mundo a partir das próprias práticas e representações que critica. Espera-se, assim, que essa tese permita ampliar os limites dos debates no âmbito do direito administrativo brasileiro.

Bibliografia

ABL. Disponível em: https://www.academia.org.br/academicos/tobias-barreto. Acesso em: ago. 2024.

ALEIXO, P. Anais da Constituição de 1967. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/558388. Acesso em: out. 2024.

ALMEIDA DE MENEZES, F.; JURKSAITIS, G. J.; MOURÃO, C. M. Parcerias Empresariais do Estado para a Inovação Tecnológica. *In*: JUSTEN FILHO, M.; SCHWIND, R. W. (Orgs.). *Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre a Lei 11.079/2004*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ANDERSON, B. *Imagined communities*. 2. ed. Londres: Verso, 1991.

ANDERSON, P. *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. São Paulo: Unesp, 2013.

ANDRADE, P. B. P. de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

ARAÚJO, E. B. F. de; BARBOSA, A. K. da S. Geração de 1870 e direito no Brasil. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br. Acesso em: ago. 2024.

ARAÚJO, N. de. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.* Disponível em: https://revistas.usp.br/frdsuspsp/article/viewq/67460. Acesso em: ago. 2024.

ASSUF, M. O Conselho de Estado no Sistema Jurídico do Império. *Arquivos do Ministério de Justiça*, v. 32, n. 135, p. 48-116, 1975.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROS JÚNIOR, C. S. Antonio Joaquim Ribas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,* v. 69, n. 2, 1974. p. 241.

BARROS JÚNIOR, C. S. O direito administrativo no Brasil. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/articl e/view/6694/4794. Acesso em: ago. 2024.

BASTOS, A. C. de T. *A província*. Brasília: Senado Federal, 1997.

BASTOS, A. C. T. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Garnier, 1870.

BEAUD, Olivier. L´État. *In* : *Traité de droit administratif - Tome 1*, Dalloz, pp.207-267.

BENDIX, R. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2019.

BENTO, J. S.; ENGELMANN, F.; PENNA, L. R. Doutrinadores, políticos e direito administrativo no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 16, n. 37, set./dez. 2017. Disponível em: https://periódicos.ufsc.br/. Acesso em: out. 2024.

BEVILÁQUA, C. *História da Faculdade de Direito do Recife*. 3. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012. p. 125;

BIASON, R.; LIVIANU, R. (Orgs.). *200 anos de Independência do Brasil: das margens do Ipiranga à margem da sociedade*. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

BLANQUER, J-M; MILET, M.. *L'Invention de l'Etat*. Paris: Odile Jacob, 2020.

BOBBIO, N. *Liberalismo y democracia*. Milão: Franco Angeli Libri, 1985/1986.

BOURDIEU P. Esprits d'Etat. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 96-97, mar. 1993. Disponível em: www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1993_num_96_1_3040. Acesso em: ago. 2024.

BOURDIEU, P. O campo político. Dossiê da Conferência Dominação e Contrapoder. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, jul. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5TfCRG/. Acesso em: ago. 2024.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado.* São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P. *A distinção*. 2. ed. Porto Alegre: Zook, 2015.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, s./d.

BOURDIEU, P. Habitus, code et codification. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 64, set. 1986. Disponível em: www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1986_num_64_1_2335. Acesso em: ago. 2024.

BOURDIEU, P. *Homo academicus.* 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2017.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel/Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOURDIEU, P. Os juristas, guardiães da hipocrisia coletiva. Trad. Francisco Pablo Feitosa Gonçalves. *Contexto Jurídico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2023. Disponível em: https://publicacoes.uerj.br/contexto/article/view/77777. Acesso em: ago. 2024.

BOURDIEU, P. *Sociologia*. Org. Renato Ortiz. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, P; WACQUANT, L. *Uma invitación a la sociologia reflexiva*. 2. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012. p. 31.

BRANDÃO, G. M. *Linguagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

BRASIL. Ato Institucional Nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964

BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967.

BRAUDEL, F.. *Gramática das civilizações*. Trad. Antonio de Pádua Danese. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Estado-nação e formas de intermediação política. *Lua Nova* [online]. 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67350696006. Acesso em: maio 2024.

BUCCI. M. P. D. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. *In:* BOLONHA. C. et al. (Coord.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BUENO J. A. P. *Marques de São Vicente*. São Paulo: Editora 34, 2002.

BUENO, J. A. P. *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro.* 5. ed. Rio de Janeiro: Tipografia da Companhia Portuguesa, 1922.

BULCOURF, P.; DUFOUR, G. Guillermo O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da ciência política latino-americana. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012.

BURAWOY, M. *O marxismo encontra Bourdieu*. Trad. Fernando Rogério Jardim. Campinas: Ed. da Unicamp, 2010.

CABRAL, P. G. T. V. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859.

CAMARGO. A. As gerações políticas e as transições brasileiras. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, 1987.

CARDOSO, F. G. Notas sobre Tocqueville: conservadorismo e método. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v. 3, n. 1, p. 155-182, 2015.

CARDOSO, F. H. *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1994. p. 155.

CARDOZO, J. C. S. Encontros e desencontros entre Bourdieu e o marxismo. *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 38, n. 1, p. 200-206, jan./jun. 2012.

CARNEIRO, L. Clovis Bevilaqua, Inovador. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, 1946.

CARREIRO, C. H. P. Lições de direito administrativo. Disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.xmluiu/ handle/123456789/944. Acesso em: ago. 2024.

CARVALHO, A. D. Z. Entre o dever da toga e o apoio à farda: independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017. p. 3.

CARVALHO, J. M. (Org.) Introdução. *In:* SOUZA. P. J. S. de. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.

CASTRO, A. O. V. de. Tratado de ciência da administração e direito administrativo. Disponível em: https://bibliotecadigitl.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/646. Acesso em: ago. 2024.

CATANI, A. M. et. al. (Orgs.). *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

CHACON, V. *Formação das ciências sociais no Brasil: da Escola do Recife ao Código Civil.* São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

CHEVALLIER, J. *L'État*. Paris: Dalloz, 1999.

CPDOC. Carlos Medeiros. *In*: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva Acesso em: 30 de set de 2024

CRUZ, A. Obra completa disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/661. Acesso em: ago. 2014.

DALLARI. D. de A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELUMEAU, J. *História do medo no Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

DI PIETRO M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Orgs.). *Supremacia do Interesse Público e outros Temas Relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado,* n. 5, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br. Acesso em: ago. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 295.

ELIAS, N. *Escritos e ensaios 1*: *Estado, processo e opinião pública.* Frederico Neiburg; Leopoldo Waizbort (orgs.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

FARIA, J. E. A LSN e a Lei de Defesa do Estado Democrático. *Jornal da USP*, 15-05-2021. Disponível em: https://jornal.usp.br/artigos/a-lsn-e-a-lei-de-defesa-do-estado-democratico/. Acesso em: out. 2024.

FAUSTO, B. *História concisa do Brasil.* São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 97.

FAUSTO, F. *História Concisa do Brasil*, 3. ed. Colab. Sérgio Fausto. São Paulo: Edusp, 2022.

FERREIRA FILHO, M. G. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, com as alterações introduzidas pelas emendas constitucionais até a de nº 24, de 01.12.1983*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERREIRA, G. N. *Centralização e descentralização no Império*. São Paulo: Editora 34, 1999.

FERREIRA, G. N. Mestre apresenta mestre. *Lua Nova*, n. 55, 2002. p. 282-283.

FLORENZANO, M. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. *Lua Nova,* n. 71, p. 32, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/LypXK3NPB5PXvG3CvBvbLvn/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: maio 2024.

FLORESTAN, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.* 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

Floriano de Azevedo Marques Neto. O direito administrativo no sistema de base romanística e de common law. *Revista de Direito Administrativo*, v. 268, 2015. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/50735. Acesso em: 20 out. 2024.

FREITAG, B. A "nobreza de Estado" e a Revolução Francesa. *Sociedade e Estado*, v. 4, n. 2, 1989. P. 119-127. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/41947. Acesso em: set. 2024.

GARCEZ E. F. Weber, Schutz e a busca de "sentido" na ação social: uma análise comparativa. In *Em Tese*, Florianópolis, v. 11, n. 1, jan./jun., 2014.

GELLNER, E. *Nations and nationalism*. Ithaca: Cornell University, 1983.

GOFFMAN, E. *A representação do Eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.

GOMES JR, G. S. Norbert Elias: entre Aron e Bourdieu, por Marc Joly. Disponível em: 22439-Texto do Artigo-57603-1-10-20150319 (2).pdf. Acesso em: ago. 2024. Artigo sobre o livro de M. Joly, *Devenir Norbert Elias. Histoire croisée d'un processus de reconnaissance scientifique: la réception française*. Paris: Fayard, 2012.

GRENFELL, M. (Org.). *Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais*. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 77.

GUANDALINI JÚNIOR, W. Temas do direito administrativo na doutrina jurídica brasileira do século XIX. *Rev. IHGB*, Rio de Janeiro, v. 183, n. 488, jan./abril 2022. p. 220-221.

GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, D. *Sociologies de la modernité* de Danilo Martuccelli. *In: Economía, Sociedad y Territorio,* v. VI, n. 22, set-dez, 2006, p. 1-15. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/111/11162211.pdf. Acesso em: maio 2024.

HESPANHA, A. M. As transformações revolucionárias e o discurso dos juristas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 18/19/20, fev. 1986, p. 314.

HOBSBAWM, E. J. *A era das revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOBSBAWM, E. J. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University, 1990.

IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. p. 144.

IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

JOURDAIN, A.; NAULIN, S. *A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos*. Petrópolis: Vozes, 2017.

JUSTIÇA do Trabalho. Disponível em: https://tst.jus.br/historia-da-justica-do-trabalho#:~:text=17%3A%20%22Conselho%20Nacional%20do%20Trabalho,Justi%C3%A7a%20do%20Trabalho%20no%20Brasil. Acesso em 23 out. 2024.

KRAMNICK, I. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

LATOUR, B. *Um estudo de etimologia jurídica*. São Paulo: Ed. Unesp, 2019,

LE ROY, E. O lugar da juridicidade na mediação. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 289-324, jul./dez. 2012.

LÉVI-STRAUSS, C. *Tristes trópicos*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996. p. 55.

LEWANDOWSKI, E. R. Colapso do populismo e regime militar no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 93, n. 19981, 1998. p. 238.

LINHA do tempo – Lei Segurança Nacional. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-da-Lei-de-Seguran%C3%A7a-Nacional. Acesso em: out. 2024.

LOEWENSTEIN, K. *Brazil Under Vargas*. Londres: Macmillan, 1942.

LOPES, J. R. L. A longa história da cultura jurídica medieval. *Revista da Faculdade de Direito USP*, São Paulo, v. 114, out. 2019.

LOPES, J. R. L. *O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império*. São Paulo: Saraiva, 2010.

LYNCH, C. E. C. A ideia de um Conselho de Estado brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 168, p. 45-63, 2005

LYNCH, C. E. C. A ideia de um Conselho de Estado brasileiro: uma abordagem histórico-constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 42, n. 168. p. 45-63, 2005.

LYRA FILHO, R. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MACEDO, R. A. de. Resenha do livro *10 lições sobre Bourdieu*, de José Marciano Monteiro. *Revista Movimentação*, Dourados, v. 7, n. 12, jan./jun. 2020. p. 108.

MALIN, M. F. de C. CPDOC. *Dicionário histórico biográfico brasileiro*. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-luis-da-silva-campos. Acesso em: de 2024.

MANGABEIRA, J. *Rui; o estadista da República*. Brasília: Senado Federal, 1999.

MARQUES NETO, F. de A. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINEZ; CAMPOS, *Revista Eletrônica da FEATI,* n. 11, jul. 2015.

MARTINS-COSTA, J. Clóvis Bevilaqua e a Escola do Recife, *IDB,* v. 2, n. 8, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08349_08368.pdf. Acesso em: ago. 2924.

MARTUCCELLI, D. *Sociologies de la modernité*. Paris: Gallimard, 1999.

MATTOS, P. T. L. A formação do Estado regulador. *Novos Estudos*, n. 76, nov. 2006, p. 146.

MEDAUAR, O. *O direito administrativo em evolução*, 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MENDONÇA, J. V. S. de. A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 265, 2014. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/18916. Acesso em: 21 out. 2024.

MENEZES DE ALMEIDA, F. D. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil.* São Paulo: Quartier Latin, 2015.

MENEZES DE ALMEIDA, F. *Formação da teoria do direito administrativo no Brasil.* São Paulo: Quartier Latin, 2015.

MESQUITA, E. de. Crise monárquica: notas e referências para um estudo através das crises. *In:* Anais do II Encontro do Núcleo Regional de São Paulo. Associação Nacional dos professores de História, 1974.

MORAES, A. (Coord.). *Os 20 anos da constituição da República Federativa do Brasi*l. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTA, C. G. *A Revolução Francesa: 1789-1799*. São Paulo: Ática, 1989.

MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: 1930-dias atuais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NASCIMENTO, P. C.. Guillermo O'Donnell (1936-2011*). Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, jan.-abril, 2012.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1990.

PAULA, J. A. de. A ideia de nação no século XIX e o marxismo. *Estádios Avançados*, v. 22, n. 62, 2008.

PERISSINOTO, R. ; CODATO, A. *Como estudar elites*. Curitiba: Ed . UFPR, 2015.

PESSO, A. E. A Faculdade de Direito do Recife no Império brasileiro (1827-1889): Lista de Diretores e Lentes Catedráticos. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, v. 92, n. 2, p. 209-231, 2020.

PESSO, A. E. Memória histórico-acadêmica. *Revista História da Educação*. Disponível em: https://scielo.br/j/heduc/a/TWnYzMpRx7Mz6jgfTVnzmtp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: ago. 2024.

PETERS, Guy.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo/Brasília: Unesp / Enap, 2010

PIERUCCI, Christophe (sur la direction). *Les impensés du droit administratif : hommage à Jacques Caillosse*. Paris: LGDJ, 2022.

PINTO, F. R. M. Carlos Medeiros Silva e a exegese autoritária do Direito. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, n. 4, 2023.

PLASTINO L.; BARRETO, N. S.; SARMANHO, N.. A história da Lei de Segurança Nacional. Disponível em:

POCOCK J. G. A. *Linguagem do ideário político*. São Paulo: Edusp, 2003.

PONZILACQUA, M. A sociologia do campo jurídico de Bourdieu e Dezalay. *Revista Direito & Práxis*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 11, 2018. p. 235-236. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/27033. Acesso em: ago. 2024

RAGO, M. A. de P.; VIEIRA, R. Escola de Recife. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br. Acesso em: ago. 2024.

REIS, F. W. Diálogos com Guillermo O'Donnell. *Novos Estudos,* v. 92, mar. 2012.

RÉMOND, R. *Introdução à história de nosso tempo*. São Paulo: Cultrix, 1976.

RIBAS, A. J. *Direito Administrativo Brasileiro.* Rio de Janeiro: Typographia Pinheiro, 1866. p. 10.

RICUPERO, B. Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo latino-americano. Crítica e Sociedade, v. 4, n. 2, p. 96. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-

BR&user=6iSYJswAAAAJ&citation_for_view=6iSYJswAAAAJ:mB3voiENLucC. Acesso em: out. 2024.

ROCHA, D. Representar e intervir: linguagem prática discursiva e performatividade. *Linguagem em Discurso*, Tubarão, v. 14, n. 3, 2014.

ROCHA, J. Faculdade Livre de Direito da Bahia, Constituinte 1890 e a Primeira República: contribuições da teoria política clássica. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, v. 43, n. 11. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/RDU/article/view/51908. Acesso em: ago. 2024.

RODRIGUES, K. Erving Goffman: o sociólogo do infinitamente pequeno na vida cotidiana. Disponível em: https://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/erving-goffman-o-sociologo-do-infinitamente-pequeno-na-vida-cotidiana/. Acesso: maio 2024.

ROMERO, S. *Obra filosófica*. Intr. e sel. Luís Washington Vita. Rio de Janeiro: José Olímpio/São Paulo: Edusp, s/d. p. 7.

SALGADO, K. O direito tardo medieval: entre o *ius commune* e o *ius proprium*. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 56, p. 243-264, jan./jun. 2010.

SALINAS, N. S. C. Reforma administrativa de 1967 e a reconciliação do legal com o real. *In*: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: 1930-dias atuais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALVADOR, A.; SCHELP, D.; NAVARRO, T. (Orgs.) *30 anos da Constituição: a história da Carta: as origens, os bastidores e a herança do texto que fundou o Brasil democrático*. São Paulo: Abril, 2018. p. 25-26.

SANTOS, E. J. N. *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.

SANTOS, M. A. C. Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo. *Locus*, v. 13, n. 2, p. 31-48, 2007, p. 32.

SANTOS, R. D. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, p. 281-323, 2007. p. 285, 313.

SCKELL, S. N. Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. *Tempo social*, São Paulo, v. 28, n. 1, mar. 2016. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/107933. Acesso em: ago. 2024

SILVA, J. A. da. *O constitucionalismo brasileiro. evolução institucional.* São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, P. de C. *Tavares Bastos: um titã de Alagoas*. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 2019. p. 60.

SIMMEL, G. *Questões fundamentais da sociologia indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOUSA, P. J. S. de. *A vida do Visconde do Uruguai*. Brasília: Funag, 2021. p. XIII.

SOUZA. P. J. S. de. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002. p. 28.

SUNDFELD, C. A. *Direito administrativo par céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 81.

TÁCITO, C. O ensino do direito administrativo no Brasil. Trabalho enviado ao X Congresso Internacional de Ciências Administrativas, 1956. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/16544/15352. Acesso em: ago. 2024.

TELES FILHO, E. F.; HORBACH, C. B. O informante: a função administrativa no ensaio do Visconde do Uruguai. *Prismas, Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, n. 3-4, dez. 2006. p. 492. Disponível em: www.publicacoes.uniceub.br/prisma/article/view/262. Acesso em: Ago. 2024.

TOCQUEVILLE, A. de. *L'Ancien Régime et la Révolution.* Paris: Flammarion, 1988.

TORRES, M. G. O primeiro Ato Institucional: Carlos Medeiros Silva e o STF no pós-golpe de 1964. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 8, n. 3, p. 489-505, 2016. p. 491, 493-496

VALLE, I. R. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontestável. *Educação e Pesquisa,* São Paulo, v. 33, n. 1, jan./abril, 2007.

VENANCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil.* 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. 116-117

VENANCIO FILHO, A. *Notas republicanas*. São Paulo: Perspectiva, 2012.

VIANA, O. *O ocaso do Império*. Brasília: Senado Federal, 2004.

VIANA, O. *Populações meridionais do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952

VOVELLE, M. *Breve história da Revolução Francesa*. 1. ed. Lisboa: Presença, 1986. p. 11).

WEFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

WOHNRATH, V. Especialistas em direito e regimes autoritários no Brasil: estudo empírico sobre a "comissão especial de 1966. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 9, p. 1-31, 2022.

Bibliografia Trajetórias – Capítulo 4

ADORNO, Sérgio. *Os Aprendizes do Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AMARAL, Francisco. Faculdade Nacional de Direito: 130 Anos Memorabilia. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 870–879, 2021.

ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 95, p. 147-166, 2000.

ASSUF, Maurice. O Conselho de Estado no Sistema Jurídico do Império. *Arquivos do Ministério de Justiça*, v. 32, n. 135, p. 48-116, 1975.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. Antonio Joaquim Ribas (o conselheiro Ribas). *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paul***o**, v. 69, n. 2, p. 239-253, 1974.

BASTOS, Aureliano Candido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BASTOS, Aurélio Wander. *O Ensino Jurídico no Brasil*. Lumen Juris, 1998.

BEVILÁQUA, Clóvis. *História da Faculdade de Direito do Recife*. 3. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro.* Volume 1. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro.* Volume 3. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro.* Volume 5. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1899.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro.* Volume 6. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro.* Volume 7. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro*. Volume 1. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC celebra os 150 anos da Escola Politécnica da UFRJ. 25/04/2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/mec-celebra-os-150-anos-da-escola-politecnica-da-ufrj

BUENO, Almir de Carvalho. *Visões de República: ideias e práticas no Rio Grande do Norte (1880-1895)*. Natal: EDUFRN, 2016.

BUENO, José Antonio Pimenta. *Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro.* 5. ed. Rio de Janeiro: Tipografia da Companhia Portuguesa, 1922.

BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito publico brazileiro e analyse da Constituição do Imperio.* Volume 1. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve E. C., 1857.

CABRAL, P. G. T. Veiga. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859.

CARREIRO, Carlos Porto. **Lições de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Officinas Graphicas do Jornal do Brasil, 1918.

CARVALHO, José Murilo de. Introdução. *In:* URUGUAI, Visconde do. Visconde do Uruguai. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002, p. 11-47.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Tip. da Empresa Literária e Tipográfica, 1914.

COMTE, Auguste. **Cours de philosophie positive**. Volume 1. Paris: Rouen Frères, 1830.

CRUZ, Alcides. **Noções de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Germano Gundlach & Comp, 1910.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Conselho de Estado e o Contencioso Administrativo no Brasil. **Revista de Direito Público**, v. 11, p. 33-44, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 5, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>.

FACULDADE DE DIREITO DE SÃO PAULO. **Catalogo da Bibliotheca da Faculdade de Direito de São Paulo em 1877**. São Paulo: Typographia A Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1877.

FDUSP. **José Joaquim Cardoso de Mello Neto**. Disponível em: <https://direito.usp.br/diretor/5963cdf6c173-jose-joaquim-cardoso-de-mello-neto>. Acesso em 21 de set de 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Pimenta Bueno, o constitucionalista do Império. **Revista Da Faculdade De Direito Universidade De São Paulo**, *72*(2), 123-131, 1977.

FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1999.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. Temas do Direito Administrativo na Doutrina Jurídica Brasileira do Século XIX: análise quantitativa (1857-1884). **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, a. 183, n. 488, 2022, p. 197-232.

GUANDALINI JUNIOR, Walter; TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930). **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 58, p. 422-459, 2021.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Homenagem a Alcides Cruz no centenário de sua morte**. 30 de mar de 2016. Disponível em: https://www.ihgrgs.org.br/fragmentos/Biblioteca%20-%20Homenagem%20Alcides%20Cruz.pdf

LEITE, Orlando Silva da. **Rui Barbosa: o plantador de carvalho**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPES, Luciana Suarez. Augusto Olympio Viveiros de Castro e a "Academia de Altos Estudos" do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro: os Primórdios da História Tributária Nacional. **Boletim de Informações - FIPE**, n. 439, p. 39-41, 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A idéia de um Conselho de Estado brasileiro: Uma abordagem histórico-constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, a. 42, n. 168, p. 45-63, 2005.

MACEDO, Joaquim Manoel de. Discurso. **Revista Trimensal do Instituto Historico, Geographico e Etnographico do Brasil**, tomo XLI, parte segunda, p. 471-506, 1878.

MACHADO, Mario Brockmann. Prefácio à primeira edição. *In:* BARBOSA, Rui. Pensamento e ação de Rui Barbosa: seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2023, p. 11-14.

MAYER, Jorge Miguel. Cardoso de Melo Neto. In: Centro De Pesquisa E Documentação De História Contemporânea Do Brasil. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-joaquim-cardoso-de-melo-neto>. Acesso em 21 de set de 2024.

MELLO NETTO, José Joaquim Cardozo de. **Direito Administrativo**. [s.n.], [s.d.].

MENDONÇA, Francisco Maria de Souza Furtado de. **Excerpto de direito administrativo patrio para servir de compendio na aula da 3.ª cadeira do 5.º anno da Faculdade de Direito da imperial cidade de S. Paulo**. São Paulo: Henrique Schroelder, 1865.

MESQUITA, José de. Os primeiros bacharéis mattogrossenses. **Revista do Instituto Histórico de Matto-Grosso**, v. 7, n. 14, 1925, p. 28-118.

MOREIRA, Paulo Roberto Staudt; CAMPOS, Vanessa Gomes de. "Evitar o circunlóquio e chamar-me pelo que sou, mulato ou negro": o professor e deputado Alcides de Freitas Cruz (1867-1916). *In*: INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RS; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RS (orgs.). **Alcides Cruz: perfil parlamentar**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2017, p. 44-85.

MOURA, Carlos Francisco. O ensino em Mato Grosso no século XVIII e início do XIX: Instrução Pública - Ensino de Engenharia - A Aula de Anatomia e Cirurgia de Vila Bela - Estudos Militares - Os Estudos Menores de Vila Bela - Matogrossenses na Universidade de Coimbra. **Convergência Lusíada**, *2*(3), p. 145-157, 1997.

OLIVEIRA, José Rubino de. **Epitome de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Leroy King Bookwalter, 1884.

PANAIT, Maria da Conceição Cardoso. **História Comparada do Contencioso Administrativo (1840-1889): França e Segundo Reinado Brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

PESSO, Ariel Engel. A Faculdade de Direito do Recife no Império Brasileiro (1827-1889): Lista de Diretores e Lentes Catedráticos. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 92, n. 2, p. 209-231, 2020.

PESSO, Ariel Engel. Os negros nas faculdades de Direito do Brasil no século XIX: exclusão, preconceito e apagamento. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 20, e. 2407, 2024. https://doi.org/10.1590/2317- 6172202407.

PONTES, Carlos. **Tavares Bastos (Aureliano Candido): 1839-1875**. Companhia Editora Nacional, 1939.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francez, segundo o methodo de P. Pradier-Foderé**. Tomo I. Recife: Typographia Universal, 1857a.

REGO, Vicente Pereira do. **Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francez, segundo o methodo de P. Pradier-Foderé**. Tomo II. Recife: Typographia Universal, 1857b.

REIS, Aarão. **Direito Administrativo Brazileiro**. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas Villas-Boas & C, 1923.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typographia Pinheiro, 1866.

SALGADO, Cesar. José Antonio Pimenta Bueno, bandeirante do direito brasileiro. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, *68*(1), 455-472, 1973.

SALGUEIRO, Heliana Angotti. **Engenheiro Aarão Reis: o progresso como missão**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997.

SANTOS, Eduardo José Neves. **Zacarias de Góis e Vasconcelos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.

SANTOS, Manoel Porphirio de Oliveira. **Direito Administrativo: Sciencia da Administração**. Rio de Janeiro: Typographia da Empr. Litter. E Typographica, 1919.

SILVEIRA, Paulo de Castro. **Tavares Bastos: um titã de Alagoas**. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 2019.

SOUZA, José Antônio Soares de. **A vida do Visconde do Uruguai: Paulino José Soares de Souza (1807-1866)**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2021.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança: análise doutrinária dos anais do Senado e da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 77, p. 75-82, 2008.

TÁCITO, Caio. O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina. **Revista de Direito Administrativo**, 27, 428–429, 1952.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Antonio Joaquim Ribas. *In*: RUFINO, Almir Gasquez; PENTEADO, Jaques de Camargo (orgs.). Grandes Juristas Brasileiros. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 31-43.

TUFFANI, Eduardo. Nota Comemorativa dos Cursos de Letras no Brasil no seu Octogésimo Aniversário. **Revista ANPOLL**, n. 19, p. 259-262, 2005.

UFPE. **Carlos Porto Carreiro – Educador Pernambucano**. 24 de set de 2020. Disponível em: https://www.ufpe.br/arquivoccj/curiosidades/-/asset_publisher/x1R6vFfGRYss/content/carlos-porto-carreiro-educador-pernambucano/590249

UFPE. **José Hygino Duarte Pereira: advogado, político, professor, magistrado, historiador, escritor e tradutor brasileiro**. 22 de jan de 2021. Disponível em: https://www.ufpe.br/arquivoccj/curiosidades/-/asset_publisher/x1R6vFfGRYss/content/jose-hygino-duarte-pereira-advogado-politico-professor-magistrado-historiador-escritor-e-tradutor-brasileiro/590249

UFPE. **Ministro Dr. Augusto Olympio Viveiros de Castro**. 27 de jul de 2021. Disponível em: https://www.ufpe.br/arquivoccj/curiosidades/-/asset_publisher/x1R6vFfGRYss/content/ministro-dr-augusto-olympio-viveiros-de-castro/590249

UFPE. **Vicente Pereira do Rego - o doutrinador pionerio da bibliografia de Direito Administrativo na América Latina**. 06 de jun de 2020. Disponível em: https://www.ufpe.br/arquivoccj/curiosidades/-/asset_publisher/x1R6vFfGRYss/content/vicente-pereira-do-rego-o-doutrinador-pioneiro-da-bibliografia-de-direito-administrativo-na-america-latina/590249#:~:text=Voltar-,Vicente%20Pereira%20do%20Rego%20%E2%80%93%20o%20doutrinador%20pioneiro%20da%20bibliografia,Direito%20Administrativo%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina&text=H%C3%A1%20143%20anos%20morria%20o,de%20Direito%20Administrativo%20no%20Brasil

URUGUAY, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Volume 1. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VENANCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

Trajetórias – Capítulo 5

ABREU, Alzira Alves. Vítor Nunes Leal. In: Centro De Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro.* Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/leal-vitor-nunes. Acesso em: 14 out 2024.

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Raymundo Faoro. 20 de fev. 2018. Disponível em: https://www.academia.org.br/academicos/raymundo-faoro/biografia. Acesso em: 21 de out 2024.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. O Retrato de Hely Lopes Meirelles. *Revista de Direito Administrativo,* v. 204, p. 121-134, 1996.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Homenagem ao Prof. Caio Tácito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 228, p. 281-285, 2002.

BRASIL. FAPESP. *Celso Antônio Bandeira de Mello, Diretor administrativo de 1962 a 1968.* Disponível em: https://bv.fapesp.br/linha-do-tempo/pagina/celso-antonio-bandeira-de-mello/. Acesso em: 22 out 2024c.

BRASIL. PGE-RJ. *Biblioteca Raymundo Faoro*. Disponível em: https://pge.rj.gov.br/servicos/bibliotecas/biblioteca-raymundo-faoro#:~:text=Raymundo%20Faoro%20foi%20um%20eminente,da%20Academia%20Brasileira%20de%20Letras. Acesso em: 22 out. 2024b.

BRASIL. PGE-RJ. Morre no Rio o ex-Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro Diogo de Figueiredo Moreira Neto. 1 de jul. 2017. Disponível em: https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2017/07/morre-no-rio-o-ex-procurador-geral-do-estado-do-rio-de-janeiro-diogo-de-figueiredo-moreira-neto. Acesso em: 21 de out. 2024.

BRASIL. TJSP. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e seus Desembargadores**. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Curriculum/Curriculum.pdf?d=1614189975117. Acesso em 23 out 2024a.

BRASIL. TRF-2. **Lançamento do livro "Estudos em Homenagem a Sergio de Andréa Ferreira" acontecerá em 13/11, no CCJF**. 6 de nov 2023. Disponível em: https://www.trf2.jus.br/trf2/noticia/2024/lancamento-do-livro-estudos-em-homenagem-sergio-de-andrea-ferreira-acontecera-em. Acesso em: 21 out 2024.

CALICCHIO, Vera. Miguel Seabra Fagundes. In: Centro De Pesquisa E Documentação De História Contemporânea Do Brasil. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miguel-seabra-fagundes. Acesso em 10 out 2024.

CARVALHO, José Murilo de. Prefácio à sétima edição. *In*: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Companhia das Letras, 2012, p. 9-19.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Caio Tácito. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/caio-tacito-sa-viana-pereira-de-vasconcelos. Acesso em 15 out 2024d.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Carlos Medeiros. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva Acesso em: 30 de set de 2024c.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Mário Masagão. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: Acesso em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/masagao-mario. 1 de out de 2024a.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL.Temístocles Cavalcanti. *In*: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti Acesso em: 30 de set de 2024b.

CORREA, Gustavo Zatelli. Direito administrativo, Estado interventor e técnica: uma biografia jurídica de Hely Lopes Meirelles (1917-1990). 2022. 317p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FAVETTI, Rafael Thomaz. Atualidade do Coronelismo, Enxada e Voto. *In*: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (org.). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 311-325.

FELONIUK, Wagner. Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre, Turma de 1928: a controvérsia de Ruy Cirne Lima e Alberto Pasqualini sobre a mentalidade pós-Guerra. *In*: FELONIUK, Wagner (org.). 1928, Uma Polêmica do Pós-Guerra: Ruy Cirne Lima e Alberto Pasqualini, Estado Moderno e Novas Ideias. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2021, p. 8-55.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Currículo do sistema currículo Lattes**. [Brasília], 27 de abr 2014. Disponível em: http://lattes.cnpq.br/8986300996485063. Acesso em: 21 de out 2024.

GUNTER, Axt. **A Faculdade de Direito de Porto Alegre: Memória, ensino e espaço público desde 1900**. Porto Alegre: Paiol, 2014.

LIMA, Gabriel Amato Bruno de. Raymundo Faoro e seus contemporâneos: as apropriações de Os donos do poder na imprensa e as oposições à ditadura militar em meados dos anos 1970. **Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG**. v. 7 n. 2, p. 394-409, 2015.

MALIN, Mauro. Francisco de Campos. *In*: Centro De Pesquisa E Documentação De História Contemporânea Do Brasil. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Disponível em: https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-luis-da-silva-campos. Acesso em 02 de out de 2024.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. A Independência Intelectual de Bandeira de Mello. **Revista Getulio**, a. 3, n. 13, p. 40, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Currículo do sistema currículo Lattes**. [Brasília], 19 de fev 2009. Disponível em: http://lattes.cnpq.br/1083442543262338. Acesso em: 21 de out 2024.

MENDES, A. G. de C.; BINENBOJM, G; CARVALHO FILHO, J. dos S. Apresentação. *In*: MENDES, A. G. de C.; BINENBOJM, G; CARVALHO FILHO, J. dos S. (orgs.). **Estudos em homenagem a Sergio de Andréa Ferreira: em comemoração aos seus 85 anos**. Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. V-IX.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Currículo do sistema currículo Lattes**. [Brasília], 24 de jul 2001. Disponível em: http://lattes.cnpq.br/7595813844779337. Acesso em: 21 de out 2024.

PASQUALINI, Paulo. Discurso em homenagem ao centenário do Professor Ruy Cirne Lima. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 25, ago. 2008. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao025/paulo_pasqualini.html. Acesso em: 02 out. 2024.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. Carlos Medeiros Silva e a exegese autoritária do Direito. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 4, p. 2346-2372, 2023.

PROFESSOR Dr. Mário Masagão. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 49, p. 13-15, 1954.

RAYMUNDO Faoro morre aos 78, no Rio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 de maio de 2003. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1605200323.htm. Acesso em 21 de out de 2024.

SANTOS, Marco Antônio Cabral dos. Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo. **Locus: revista de história**, v. 13, n. 2, p. 31-48, 2007.

SANTOS, Rogerio Dultra dos. Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no