

HISTÓRIA DO DIREITO

O Direito Administrativo do Estado Interventor

Administrative Law in the Interventionist State

Walter Guandalini Junior¹

Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima Teixeira²

¹ Universidade Federal do Paraná e Centro Universitário Uninter. ORCID: 0000-0003-2426-3326

² Universidade Federal do Paraná e Universidade Regional de Blumenau. ORCID: 00000-0003-3936-8745

Resenha de Costa, Mauricio Mesurini da (2021). *O Estado Interventor no Brasil e seus reflexos no direito administrativo e constitucional (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. Belo Horizonte: Dialética.

O direito administrativo brasileiro é um objeto ainda por ser historiado.

A despeito do já consagrado campo da história da administração pública, que tem em Arno Wehling (1986, 2003) o seu representante mais próximo da história do direito, a história específica da sua ordenação jurídica é ainda dependente de estudos pontuais e de escopo temporal limitado³ – como os trabalhos pioneiros de Airtton Seelaender sobre a polícia e a modernização do direito administrativo brasileiro (2003, 2006, 2010, 2020, 2021), as pesquisas de Walter Guandalini Junior sobre a gênese do saber jurídico-administrativo no Brasil Imperial (2015, 2016, 2019a, 2019b, 2019c) e os nossos estudos conjuntos sobre a transição da disciplina nas primeiras décadas do século XX (Teixeira e Guandalini, 2019; Guandalini e Teixeira, 2021; Teixeira, 2021). Revisões panorâmicas de caráter dogmático-cronológico, como as realizadas por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006) e Fernando Dias Menezes de Almeida (2015), apesar da boa vontade e esforço dos autores em consultar as fontes primárias, não são suficientes; falta-lhes o método historiográfico, a contextualização necessária ao desvio das armadilhas do anacronismo e à compreensão das funções e significados específicos atribuídos à disciplina em cada momento de sua história.

Nessas circunstâncias, o livro de Maurício Mesurini da Costa (2021) sobre a contribuição doutrinária de Themistocles Cavalcanti à constituição jurídico-administrativa do Estado interventor preenche uma importante lacuna na historiografia do direito administrativo brasileiro. Redigido a partir das pesquisas que realizou para a sua tese de doutorado (Costa, 2016), o livro aborda um período crucial ao desenvolvimento da doutrina brasileira sobre o direito administrativo, e ainda pouco estudado pelos historiadores da matéria: os 34 anos de instituição e consolidação do Estado Administrativo brasileiro, no período que vai de 1930 a 1964.

De fato, após a Revolução de 1930 propagou-se no país um novo ciclo de intenção modernizadora, acompanhado de extensas promessas de reformas jurídicas, políticas, sociais, culturais e econômicas. Preenche de intenções transformadoras, o Estado que exsurge da ruptura com a Primeira República tem natureza essencialmente interventora, e o seu primeiro desafio é justamente conciliar as novas intenções ativas com o pensamento jurídico liberal que marcou as décadas anteriores. Entre 1930 e 1964 diversas esferas da vida social foram impactadas pela ação estatal, acarretando mudanças profundas na racionalidade governamental e uma interdependência cada vez maior entre direito, política e economia; esse impulso deu início a um processo de transformação dos conteúdos e funções do direito administrativo que culminaria, já na virada para o século XXI, na perspectiva até mesmo de sua metamorfose em direito econômico⁴. Ao concentrar a atenção nos catalisadores desse fenômeno Costa presta um inestimável serviço não somente aos historiadores do direito administrativo, mas também aos cultores do direito administrativo contemporâneo.

³ O que de modo algum implica demérito, visto que no atual estágio de desenvolvimento da disciplina a limitação do escopo temporal é condição imprescindível à verticalização da análise.

⁴ Ver Sundfeld, 2000.

E o faz pela perspectiva de um dos mais complexos e importantes administrativistas da nossa história: Themistocles Cavalcanti, que foi uma das principais vias de canalização das ideias políticas e jurídicas em circulação durante esse período. Cavalcanti apresenta-se, afinal, como alguém que busca preservar elementos do pensamento jurídico-liberal clássico, conciliando-os com a figura de um Estado modernizador-interventor e com a necessidade, comum a ambas as perspectivas, de se afastar qualquer possibilidade de aprofundamento democrático popular. Para isso, entendia que as reformas propostas deveriam acontecer no Executivo, o que dependeria de um aparato jurídico-burocrático forte e organizado a depender, por sua vez, de um direito administrativo sólido e coerente. Noutras palavras, a complexa estrutura administrativa seria imprescindível ao projeto político-econômico pós-30, e o direito administrativo seria o instrumento por excelência de sua formalização e materialização.

Buscando compreender as complexidades desse processo, Costa divide a sua pesquisa em três capítulos, dedicados respectivamente à análise da pessoa de Themistocles Cavalcanti, ao ambiente histórico e intelectual no qual atuou e ao conteúdo do pensamento jurídico que produziu.

No primeiro capítulo Costa examina o perfil e a trajetória de Themistocles Cavalcanti, avaliando a sua origem familiar, a sua formação profissional, a sua rede de conexões políticas e as suas conexões com a ideologia autoritária. Classifica-o, em diálogo com a melhor historiografia jurídica e social disponível⁵, como um jurista de perfil “assimilacionista-modernizante”, atento às novidades estrangeiras e disposto a importá-las e adaptá-las aos contextos nacionais; integrante civil de “vanguardas modernizadoras”, que via na elite tecnocrática o motor privilegiado da modernização nacional; com traços de “objetivismo tecnocrático”, que propunha a substituição da irracionalidade política pela racionalidade técnica objetiva; e integrado à “ideologia do Estado autoritário”, que enxergava na intervenção estatal sobre a sociedade civil a forma adequada de conformar a realidade aos padrões de racionalidade modernizadora propostos – donde a importância atribuída ao direito administrativo como instrumento dessa intervenção modernizadora.

No segundo capítulo Costa avalia o contexto doutrinário em meio ao qual Cavalcanti produziu suas obras, e as referências de pensamento com as quais ele pretendia dialogar. Demonstrando que “o pensamento doutrinário pode se desgarrar dos textos constitucionais e assumir ‘vida própria’” (Costa, 2021, p. 275), o autor reflete sobre o profundo descompasso existente entre os textos normativos e as interpretações doutrinárias que se produziam acerca deles, enquadrando o pensamento de Cavalcanti como parte de uma ordem discursiva mais geral de caráter interventor – compartilhando com os demais autores do período o reconhecimento da emergência histórica de um novo modelo de Estado, a crença na necessidade de uma legislação técnica incompatível com os debates políticos do Poder Legislativo, a defesa da ampliação das competências (inclusive normativas) do Poder Executivo, o uso dos modelos ingleses e norte-americanos como referenciais, a ressignificação de antigos conceitos da tradição constitucional e administrativa liberal e o posicionamento favorável às delegações legislativas, que considera importantes instrumentos de governo técnico e compatíveis com o funcionamento regular dos parlamentos.

Por fim, no terceiro capítulo Costa se dedica à análise da doutrina administrativista proposta por Themistocles Cavalcanti. É esse o verdadeiro núcleo da pesquisa, que ocupa mais da metade das trezentas e poucas páginas do livro. O capítulo é dividido em duas abordagens distintas: na primeira seção Costa analisa o que denomina as “ideias centrais” do pensamento

⁵ Buscando aporte metodológico em autores como Airton Seelaender (2013), Christian Lynch (2015), Bolívar Lamounier (1974) e Ricardo Virgilino da Silva (1998).

jurídico-administrativo de Cavalcanti, descrevendo as concepções do autor acerca da história do direito administrativo, do conceito de direito administrativo, das fontes do direito administrativo, da dicotomia entre direito público e direito privado, da atuação interventiva do Estado e das características do Estado Corporativo. Em seguida é analisado o tema das delegações legislativas, em três momentos distintos do período examinado – de 1934 a 1937, de 1937 a 1945, de 1946 a 1964.

E é na doutrina administrativista de Cavalcanti que encontramos os mais claros traços distintivos de uma nova concepção de direito administrativo. Logo no início de seu esforço argumentativo já se verifica a noção de que a matéria se caracteriza, a partir de 1930, por estabelecer uma ruptura em relação às concepções anteriores. A tese é que se inicia, então, uma nova era para o campo jurídico-administrativo, marcado pela cada vez maior “necessidade” de intervenção estatal para a reorganização técnica da vida social – o que depende, evidentemente, de uma maior autonomia e uma modernização da disciplina em relação aos seus velhos cânones. Essas características se percebem com clareza na reflexão sobre o conceito e as fontes do direito administrativo, quando se enfatiza a necessidade de se reconhecer a sua autonomia em relação aos outros ramos do direito, mas também na reflexão sobre a dicotomia entre o direito público e o privado, segundo o autor cada vez mais apagada em prol – claro! – de uma interferência cada vez maior do direito público sobre a esfera do direito privado. Essa concepção se traduz em maior autoridade interventiva concedida ao Poder Executivo, o que se reflete também na defesa das delegações legislativas, consideradas necessárias em um contexto de colaboração entre os poderes para a melhor técnica legislativa, e uma constante no pensamento do autor apesar das mudanças de ênfase em cada um dos períodos examinados.

Para Cavalcanti o direito administrativo se apresenta, então, como uma exigência dos fatos e um inevitável instrumento de promoção do esforço de modernização estatal, que pode assim se tornar mais ágil e técnico graças à sua capacidade de evitar os intermináveis debates políticos do Poder Legislativo e as formas rígidas e imutáveis do processo constitucional.

Por descrever com competência esse processo histórico, a obra de Mauricio Mesurini da Costa se revela grande contributo à história do direito administrativo nacional. Atento à metodologia própria da história do direito, o autor realiza um intenso trabalho de reconstrução das ideias jurídicas do período entre 1930 e 1964 a partir da análise do pensamento de um jurista expoente em seu contexto. Ao descrever a sensível dinâmica que se estabelece entre o esforço de instituição de um Estado interventor e a discussão jurídico-administrativa, contribui não apenas para a melhor compreensão jurídica e social do período histórico, mas também para o robustecimento teórico da disciplina, e, em consequência, para a contemporaneamente necessária reconstrução histórica da nossa nação.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (2015). *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin.

COSTA, Mauricio Mesurini (2016). *O Estado Interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária* (tese de doutorado). Florianópolis: UFSC.

- COSTA, Mauricio Mesurini (2021). *O Estado Interventor no Brasil e seus reflexos no direito administrativo e constitucional (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. Belo Horizonte: Dialética.
- LYNCH, Christian Edward Cyril (2015). Cultura Política Brasileira. *In: Política no Brasil* (Gustavo Santos e Éder Brito, orgs.). São Paulo: Oficina Municipal, p. 57-83.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2006). 500 anos de direito administrativo brasileiro. *In: REDE: Revista Eletrônica de Direito do Estado*, nº 5, jan./fev./mar.
- GUANDALINI JR., Walter (2015). Espécie Invasora – história da recepção do conceito de direito administrativo pela doutrina jurídica brasileira no século XIX. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 268. Rio de Janeiro: FGV, jan./abr., p. 213-247.
- GUANDALINI JR., Walter (2016). História do Direito Administrativo Brasileiro: formação (1821-1895). Curitiba, Juruá.
- GUANDALINI JR., Walter; CODATO, Adriano (2016). O Código Administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. *In: Estudos Históricos*, vol. 29, nº 58, Rio de Janeiro, maio-agosto, p. 481-504.
- GUANDALINI JR., Walter (2019a). A Tradução do Conceito de Direito Administrativo pela Cultura Jurídica Brasileira do século XIX. *In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG* (ISSN 1984-1841), nº 74. Belo Horizonte: UFMG, jan./jun. 2019, p. 473-498.
- GUANDALINI JR., Walter (2019b). As Razões do Direito Administrativo na Doutrina Brasileira do século XIX (1857-1884). *In: Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, a. 180, nº 481, set.-dez. Rio de Janeiro: IHGB.
- GUANDALINI JR., Walter (2019c). Raízes Históricas do Direito Administrativo Brasileiro: fontes do direito administrativo na doutrina brasileira do século XIX (1857-1884). Curitiba, Appris.
- GUANDALINI JUNIOR, Walter; TEIXEIRA, Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima (2021). Um Direito Administrativo de Transição: o conceito de direito administrativo na cultura jurídica da Primeira República Brasileira (1889-1930). *In: Direito, Estado e Sociedade*, nº 58, jan./jun. Rio de Janeiro: PUC-RJ, p. 422-459.
- LAMOUNIER, Bolívar (1974). *Ideology and authoritarian regimes: theoretical perspectives and a study of the Brazilian case*. Los Angeles: University of California.
- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2003). A polícia e o rei-legislador: notas sobre algumas tendências da legislação portuguesa no Antigo Regime. *In: História do Direito Brasileiro* (Bittar, E.C.B., org.). São Paulo: Atlas, v. 1, p. 91-108.
- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2006). Pondo os pobres no seu lugar: igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. *In: Diálogos constitucionais* (Lima, M. B e Coutinho, J. M., orgs.). Rio de Janeiro/Curitiba: Renovar.
- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2010). A 'Polícia' e as Funções do Estado: notas sobre a 'Polícia' do Antigo Regime. *In: Revista da Faculdade de Direito (UFPR)*, v. 49, p. 73-87.

- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2013). Usos, recriações e estratégias – notas sobre a relação dos juristas brasileiros com o pensamento jurídico europeu. *In: La Cultura Jurídica Latinoamericana y la circulación de ideas durante la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones teóricas y análisis de experiencias* (Ezequiel Abásolo, org.). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2013, p. 23-44.
- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2020). Preaching Against the Earthquake. The Rise of State Intervention and the resistance to it in Brazilian Constitutional and Administrative Law. *In: Giornale di Storia Costituzionale*, v. 40, p. 227-239.
- SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite (2021). O Direito Administrativo e a Expansão do Estado na Primeira República: Notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil. *In: Revista do IHGB*, v. 485, p. 165-202.
- SILVA, Ricardo Virgílio da (1998). *A Ideologia do Estado Autoritário no Brasil*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Unicamp: Campinas, 1998.
- SUNDFELD, Carlos Ari (org.) (2000). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros.
- TEIXEIRA, Lívia Solana Pfuetszenreiter de Lima; GUANDALINI JR., Walter (2019). Mitologias Jurídicas do Estado Administrativo: crítica genealógica da noção de interesse público. *In: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria*, v. 14, nº 2. Santa Maria: UFSM.
- TEIXEIRA, Lívia Solana Pfuetszenreiter de Lima (2021). *Discursos sobre o Interesse Público na Primeira República: análise da doutrina de direito administrativo entre 1889-1930*. Belo Horizonte: Dialética.
- WEHLING, Arno (1986). *Administração Portuguesa no Brasil, 1777-1808*. Brasília: Funcep.
- WEHLING, Arno (2003). Ilustração e política estatal no Brasil, 1750-1808. *In: Humanidades* (Brasília), Montevideu, v. 01, p. 61-90.

Data de Recebimento: 23/11/2021

Data de Aprovação: 30/11/2021