

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO**

**ELEMENTOS DE RACIONALIZAÇÃO E BUROCRATIZAÇÃO PRESENTES NOS  
PARECERES (1920-1929) DO CONSULTOR-GERAL DA REPÚBLICA RODRIGO  
OCTÁVIO LANDGAARD MENESES**

Matheus Neres da Rocha  
Cartão UFRGS: 00259691

**Porto Alegre  
2017**

**Matheus Neres da Rocha**

**ELEMENTOS DE RACIONALIZAÇÃO E BUROCRATIZAÇÃO PRESENTES NOS  
PARECERES (1920-1929) DO CONSULTOR-GERAL DA REPÚBLICA RODRIGO  
OCTÁVIO LANDGAARD MENESES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Jesus Dal Molin Flores

**Porto Alegre**

**2017**

### CIP - Catalogação na Publicação

Rocha, Matheus Neres da  
Elementos de Racionalização e Burocratização  
Presentes nos Pareceres (1920-1929) do Consultor-  
Geral da República Rodrigo Octávio Landagaard  
Meneses / Matheus Neres da Rocha. -- 2017.  
129 f.

Orientador: Alfredo Jesús Dal Molin Flores.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de  
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Racionalização. 2. Burocratização. 3. Rodrigo  
Octávio Landgaard Meneses. 4. Consultor-Geral da  
Republica. 5. Primeira Republica. I. Flores, Alfredo  
Jesús Dal Molin, orient. II. Título.

MATHEUS NERES DA ROCHA

**Elementos de Racionalização e Burocratização Presentes nos Pareceres (1920-1929) do Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Presidente: Prof. Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores

---

Membro: Profa. Dra. Maren Guimarães Taborda

---

Membro: Prof. Dr. Guilherme Boff

---

Membro: Prof. Dr. Gustavo Kaercher Loureiro

Porto Alegre, 30 de agosto de 2017.

“Quem congemina vinganças acredita antecipar-se ao futuro. É um logro: o vingador vive apenas num tempo que já foi. O vingador não age apenas em nome de quem já morreu. Ele próprio já morreu. Foi morto pelo passado”

**(Mia Couto, *As Mulheres de Cinza*)**

## AGRADECIMENTOS

É premente o agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor Alfredo Jesús Dal Molin Flores, com quem tive o prazer de conviver ao longo desses aproximadamente dois anos de gestação da pesquisa. Obrigado por me instruir o caminho da ciência da História do Direito.

Aos meus grandes amigos e incansáveis companheiros de estudos: Bruno Montari, Gustavo Kogi Maeda, Rodrigo Gonçalves Lima, Gabriel Torelly, Gabriel Dienstman e Felipe Correa.

Aos meus colegas de trabalho da Assessoria Jurídica da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul, pela compreensão e carinho ao longo deste período de densa dedicação acadêmica.

À minha família, especialmente, àqueles responsáveis pelo incessante incentivo do meu saber há 30 anos, bem como pelo amor incondicional que me move a cada dia: Caio, Mayra e Carolina.

Em memória aos meus avôs,  
Magno Soares da Rocha e Sebastião da Silva Neres.

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo estudo acerca do processo de burocratização e racionalização na Primeira República brasileira, tendo em vista sua existência, principalmente, a partir de 1930. Desse modo, trata-se de analisar, numa primeira parte, a elite política imperial, sua vinculação ao modelo de administração vigente e os impactos por esta sofridos a partir da ascensão do critério científico na virada do século XIX, para o século XX. Num segundo momento, se busca verificar, com base nos instrumentos metodológicos propostos, em que medida esses influxos racionais foram absorvidos pela administração pública brasileira, bem como de que forma o fenômeno se manifestou no período. Nesse sentido, este estudo culmina na identificação de elementos de racionalização e burocratização presentes nos pareceres emitidos pelo Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses, de 1920 a 1929. Ao fim, a pesquisa conclui que não há elementos suficientes para apontar a existência de um avançado processo de burocratização prévio à emergência de Getúlio Vargas à chefia do Poder Executivo nacional. No entanto, é possível identificar alguns elementos que denotam a existência de uma série de mudanças que parecem facilitar e legitimar as reformas operadas a partir de 1930, durante o Estado Novo.

Palavras-chave: Racionalização e Burocratização. Rodrigo Octávio Landgaard Meneses. Consultor-Geral da República. Primeira República.



## **ABSTRACT**

The present research has the aim to discuss the process of bureaucratization and rationalization in the First Brazilian Republic, considering its existence, mainly, from 1930. In this way, the paper, initially, identifies an imperial political elite, your connection to the current administration existent and the impacts that it suffered from the rise of scientific criteria at the turn of the nineteenth century, to the twentieth century. Afterward, based on the methodological tools proposed, the research aims to discover if the rational inflow processes were absorbed by the brazilian public administration and how the phenomenon was manifested in the period. Therefore, this study culminates in the identification of elements of rationalization and bureaucratization presents in the legal opinions issued by Rodrigo Octavio Landgaard Meneses from 1920 to 1929. Finally, the paper concludes that there are not enough elements to point out the existence of an advanced process of bureaucratization prior to the emergence of Getúlio Vargas to the executive. However, it is possible to identify elements that denote the existence of a series of changes that seems to facilitate and legitimize the reforms performed from 1930, during the Estado Novo.

**Keywords:** Rationalization e bureaucratization. Rodrigo Octávio Landgaard Meneses. General Consultor of the Republic. First Republic.

## LISTA DE TABELAS E FIGURA

### TABELAS

Tabela 1 – Nível Educacional dos Ministros, por Períodos, 1822-1889 (%)	21
Tabela 2 – Formação dos Ministros, por Períodos, 1822-1889 (%)	22
Tabela 3 – População Presente e População Ativa em Administração Pública, em 1920 e 1940 no Brasil	45

### FIGURA

Figura 1 – Organograma Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1891-1930)	60
--	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>1 A ASCENSÃO DO DISCURSO DA CIENTIFICIDADE E A TRANSIÇÃO PARA UM MODELO DE ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA</b>	<b>20</b>
1.1 O bacharel, a elite política imperial e a administração patrimonialista	20
1.2 A ascensão do discurso da cientificidade e a crise do bacharelismo	31
<b>2 A RACIONALIZAÇÃO E O FENÔMENO DA BUROCRATIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA DA PRIMEIRA REPÚBLICA (1920-1929)</b>	<b>39</b>
2.1 A “racionalização do Estado” e a “racionalidade burocrática”	39
2.2 A transição ao modelo de administração burocrática	44
<b>3 OS PARECERES (1920-1929) DO CONSULTOR-GERAL DA REPÚBLICA RODRIGO OCTÁVIO LANDGAARD MENESES</b>	<b>56</b>
3.1 Rodrigo Octávio Landgaard Meneses e o Ministério dos Negócios Interiores (1891-1930)	56
3.1.1 <i>Rodrigo Octávio Landgaard Meneses</i>	56
3.1.2 <i>O Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1891-1930)</i>	59
3.1.3 <i>A legitimação doutrinária para o intervencionismo e a possível emergência de um Estado Administrativo</i>	70
3.2 Os elementos de “racionalização” e “burocratização” presentes nos pareceres (1920-1929) do Consultor-geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses	83
3.2.1 <i>Da estrutura e competência da Consultoria-Geral da República</i>	83
3.2.2 <i>Da forma dos pareceres do Consultor-Geral da República Rodrigo Otávio Landgaard de Meneses (1920-1929)</i>	88
3.2.3 <i>Da demanda do Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses de 1920 a 1929</i>	91

<i>3.2.3.1 Da demanda por Ministério demandante</i>	<b>93</b>
<i>3.2.3.2 Da demanda por assunto</i>	<b>95</b>
3.2.3.2.1 Categoria “B”	<b>96</b>
3.2.3.2.2 Categoria “D”	<b>96</b>
3.2.3.2.3 Categoria “E”	<b>97</b>
3.2.3.2.4 Categoria “F”	<b>99</b>
3.2.3.2.5 Categoria “G”	<b>109</b>
3.2.3.2.6 Categoria “H”	<b>112</b>
3.2.3.2.7 Categoria “I”	<b>113</b>
3.2.3.2.8 Categoria “J”	<b>114</b>
3.2.3.2.9 Categoria “K”	<b>115</b>
3.2.3.2.10 Categoria “L”	<b>115</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>117</b>
<b>FONTES PRIMÁRIAS</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>123</b>

## INTRODUÇÃO

Em meio às diversas maneiras de pensar o Brasil, duas versões ganham maior destaque e consistência ao longo de nossa história: os Saquaremas e os Luzias<sup>1</sup>. Esta última, bastante vinculada a uma perspectiva sociocêntrica<sup>2</sup>, identifica no período monárquico um modelo de administração estatal que acabou por obstaculizar boa parte do influxo de modernização burocrática. Sob esta visão, constata-se a existência de uma administração pública patrimonialista<sup>3</sup>, notadamente marcada pela indeterminação das fronteiras entre o público e o privado, entre a sociedade civil e a sociedade política (estreito relacionamento entre elite política e burocracia estatal), bem como por uma elite política altamente treinada (eminentemente pelas Faculdades de Direito), que tendia a fundir-se com a burocracia. Nessa linha, a figura do bacharel parece completar o processo de

---

<sup>1</sup> O advogado e cientista político Christian Lynch destaca a continuidade dessas duas correntes do pensamento político brasileiro que tiveram (têm) por objeto identificar a razão do atraso do país e propor soluções para mudança do cenário: “Se há porém, um elemento invariável no pensamento político brasileiro é essa divisão genérica entre saquaremas e luzias. Nessa divisão, o desconforto com o Brasil é geral. Trata-se de um desconforto percebido nos dois lados e resulta da percepção do atraso do país. Ambos sabem que o Brasil é periférico. Atrasado, periférico e doente. A diferença é que o saquarema exhibe o desconforto, mas tem uma visão mais nacionalista, acha que é menos universalista na proposição dos remédios e sustenta que cada país tem sua tradição, seu jeito de ser. Em suma, acredita que é possível resolver o problema do atraso sem desnaturar aquilo que seria autêntico do Brasil. O luzia, por outro lado, é orientado mais por teorias que vêm de fora, tem menos tolerância com a adaptação e vê nela a corrupção e a deformação. O que o saquarema vê como peculiaridades do Brasil é visto pelo luzia como desvio. O pensamento uspiiano, ou aquilo que entendemos como pensamento político e social uspiiano, é muito guiado pelo entendimento do Brasil a partir da categoria do desvio e da deformação. Seu desconforto, portanto, é maior.” (LYNCH, Christian Edward Cyril. **Saquaremas e Luzias**: a sociologia do desgosto com o Brasil. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), v. 55, p. 21-37, 2011, p. 31).

<sup>2</sup> Como o próprio Lynch assevera ao associar Rio de Janeiro e São Paulo a Saquaremas e Luzias, respectivamente: “[...] a sociologia do Rio era centrada na política e no Estado. Leia Guerreiro Ramos e Wanderley Guilherme dos Santos. Em São Paulo, a sociologia nega o político e o Estado Nacional. O que explica o Brasil na USP não é o Estado, mas a sociedade. No Rio se estuda Estado; em São Paulo, classes sociais”. (LYNCH, Op. Cit., p. 35).

<sup>3</sup> Adota-se, pois, na esteira de Raymundo Faoro, o conceito de burocracia patrimonial cunhado por Max Weber para demonstrar o protagonismo político de um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado: “Característico principal, o de maior relevância econômica e cultural, será o do predomínio, junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural. O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume o caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal” (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 822-823).

articulação e acomodação de interesses entre as ordens pública e privada, ao mesmo tempo em que reúne em si a imagem de prestígio intelectual e social do período.<sup>4</sup>

Contudo, durante a República, essa unidade cultural obtida, principalmente, através da formação da elite tende a diminuir. Embora os bacharéis ainda permanecessem como letrados por excelência, um novo eixo de competição no interior das elites passa a emergir a partir da ascensão do critério científico. Desse modo, na virada do século XIX para o XX, surgem os “homens de ciência”.

Mesmo sob a égide de uma ordem jurídica notadamente liberal, proclamada em 1891, o Estado brasileiro, em meio às movimentações político-sociais da última década da Primeira República, denota, no que tange a atuação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, algum incremento nas suas potencialidades, no seu aparato administrativo e, conseqüentemente, na sua atuação.

Nesse contexto, diante do profundo desgaste das instituições políticas e sociais da Primeira República, emerge, em 1930, a figura do Estado Interventor Varguista, o qual, diante da necessidade premente de intervenção social, vem a racionalizar-se, burocratizando sua ação na medida em que aumenta e especializa consideravelmente seu aparato administrativo. O grande símbolo deste crescimento legitimado pelo tecnicismo, e que se tornará o sustentáculo do governo emergente, será a expansão do serviço público e a ampliação das esferas de atuação estatal.

---

<sup>4</sup> Por outro lado, importa ressaltar a doutrina de Jessé de Souza como contraponto às idéias que partem da concepção de administração patrimonialista para compreender os fenômenos brasileiros. Segundo Souza: “os autores “patrimonialistas” compartilham de um ponto de partida falso: que a sociedade brasileira foi constituída de modo único e singular como “marcianos verdinhos” sem qualquer relação com o resto da humanidade que habita o planeta. Essa percepção é falsa ainda que seja o núcleo da amada ideia que anima o “mito da brasilidade” de nossa extremamente bem-sucedida identidade nacional. Para mim, esses dois raciocínios são como uma imagem refletida no espelho e partes indissociáveis de uma mesma leitura – distorcida por uma sutil violência simbólica que impede perceber nossos conflitos sociais e nosso atraso moral e político – da realidade. A força do “mito nacional” brasileiro nas ciências sociais é avassaladora. Como as ideias-força de uma sociedade moderna são, em grande medida, produzidas com a chancela da “autoridade científica”, compreender a influência desses mitos na ciência é compreender também a mitologia social que garante a reprodução da violência simbólica de uma das sociedades mais desiguais e, portanto, moral e politicamente mais atrasadas do planeta. Para se compreender a mitologia conservadora da tese do patrimonialismo, é fundamental que se perceba que a pseudocrítica patrimonialista só critica o “mito Brasil” para pôr em seu lugar o ‘mito São Paulo’” (SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 74-77).

Sob esse prisma, teria o processo de racionalização e burocratização da administração pública brasileira iniciado somente a partir da Revolução de 30?

Não parece razoável que todo o influxo de racionalidade e burocratização do Estado brasileiro tenha vindo à tona tão somente a partir de 1930 com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Ademais, o ingresso do discurso da cientificidade parece ter produzido fortes impulsos racionais nas estruturas político-sociais brasileiras no começo do século XX. Teria ele influenciado a burocratização da administração pública brasileira?

Ainda, como teriam se manifestado esses influxos racionais na sociedade e no Estado brasileiro?

A crescente legislação administrativista durante a década de 20 e o discurso de direito administrativo veiculado no período dão indícios de um gradual aumento das valências do Estado brasileiro a partir da legitimação, quando necessário, de um relaxamento do liberalismo da ordem vigente através das formas “poder de polícia” e, posteriormente, “serviço público”.

Nesse sentido, a partir da experiência da Consultoria-Geral da República, através dos pareceres emitidos por seu representante máximo, o Consultor-Geral da República, na terceira década do século XX, pretende-se examinar a experiência da administração pública à época<sup>5</sup>. Da mesma forma, procurar-se-á verificar a que se propunha o organismo estatal no período, bem como de que forma o mesmo se relacionou, ou não com os influxos racionais evidenciados.

A pesquisa optou por delimitar os pareceres à pessoa do Consultor-Geral Rodrigo Octávio Landgaard Meneses, sendo ele o Consultor-Geral titular durante

---

<sup>5</sup> Segue-se, aqui, na trilha “ferramental” do trabalho realizado por Maren Taborda em sua análise acerca da burocratização e profissionalização da administração pública por meio da experiência da advocacia pública consultiva de Porto Alegre: TABORDA, Maren Guimarães. Burocratização e profissionalização da administração brasileira: a experiência da procuradoria-geral do município de porto alegre no início da era Vargas. In: FLORES, Alfredo de J. (org.). **Temas de História do Direito: o Direito como instrumento de controle político, econômico e social na Primeira República e na Era Vargas**. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2017.

tudo o período de 1920 a 5 de fevereiro de 1929 (data de sua nomeação como Ministro do Supremo Tribunal Federal). Da mesma forma, este recorte temporal se impõe, seja pela proximidade com a Revolução de 30, seja pelo crescimento da Legislação social e administrativista, o que aumenta a probabilidade de os efeitos da ascensão do critério científico terem sido absorvidos e percebidos.

Nessa senda, procurar-se-á demonstrar a existência ou o desenvolvimento de um lento e gradativo processo de racionalização e burocratização, presente desde a transição do período monárquico ao período republicano, continuado durante a Primeira República, mas que ganha maiores contornos e atinge seu ápice com a Era Vargas sob a legitimação do tecnicismo e da especialização.

Nesse âmbito, foram analisados 570 (quinhentos e setenta) documentos. Todos eles encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União: <http://www.agu.gov.br/pareceres>. Referido órgão operou a digitalização de todas estas manifestações, tendo, primeiramente, xerocopiado cada um dos pareceres. Após, a partir das cópias, fez-se criteriosa digitação, com o cuidado de produção de sua versão em português contemporâneo. Portanto, os pareceres utilizados como fonte primária foram editados. Alguns deles foram, ainda, manuseados em publicações específicas do parecerista realizadas pela Imprensa Nacional no ano de 1965. Insta salientar que não existiram pareceres emitidos por Rodrigo Octávio no ano de 1925. Neste ano todos os pareceres foram exarados por Astolpho Vieira Rezende, Consultor-Geral da República interino.

O autor dos pareceres utilizados se impõe na medida em que se trata de legítimo representante da elite burocrática e um dos juristas mais importantes do período analisado. Possuía fortes relações políticas junto à estrutura de poder vigente, tendo permanecido no cargo de Consultor-Geral da República por aproximadamente 18 (dezoito) anos. Foi nomeado em 1911 e deixou o cargo em 1929, quando da sua nomeação para Ministro do Supremo Tribunal Federal (5 de fevereiro de 1929). Da mesma forma, a escolha do referido parecerista vem de encontro, como anteriormente mencionado, a tendência do período em apresentar maiores elementos de racionalização e burocratização, já que aquela década revela uma intensificação na legislação administrativista (Código Sanitário, criação do



Departamento Nacional do Ensino, Código de Menores, etc) e importantes movimentos político-sociais (governo Artur Bernardes, Movimento Tenentista, Semana da Arte Moderna), concomitantemente a atuação de Rodrigo Octávio no cargo em tela. Ademais, a simples proximidade temporal do período (1920-1929) com a Revolução de 30 já indica maior probabilidade da existência de tais elementos, já que na Era Vargas é possível verificar a existência de um modelo de administração pública próximo do modelo burocrático weberiano, identificado com os ideais da especialização profissional.

A pesquisa fará uso, principalmente, de três instrumentos metodológicos para testar suas hipóteses. Preliminarmente, se denota uma linha de interpretação brasileira identificada, por Christian Lynch, como *Luzia*<sup>6</sup>, utilizada como base teórica para mapear e compreender o fenômeno da burocratização no contexto da Primeira República brasileira.<sup>7</sup>

Nessa trilha, o ferramental metodológico weberiano, a partir de conceitos como “burocracia patrimonialista” e “racionalidade burocrática”, fornece elementos que permitem a identificação, junto à bibliografia *Luzia* e, posteriormente, nos pareceres do Consultor-Geral da República, da emergência do fenômeno da burocratização no Brasil.

Ademais, utilizar-se-á a doutrina de Darcy Azambuja, a partir do conceito de “racionalização do Estado”<sup>8</sup>, para identificar no direito positivo e nos pareceres sob análise, elementos que denotem a ascensão do critério racional na estrutura estatal. Levando em conta que Azambuja sintetiza o debate sobre a racionalização do Estado em momento inicial da Era Vargas, sendo obviamente muito próximo da

---

<sup>6</sup> Linha mais centrada nas oligarquias regionais, sendo não-estatalista e não-desenvolvimentista, segundo Lynch. Nesse sentido, diretamente ligada ao pensamento político e social que vinha do discurso liberal do Império e que se consolidou, depois, na oposição a Vargas, tendo como centro a USP. (LYNCH, Christian Edward Cyril. **Saquaremas e Luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil**. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), v. 55, p. 21-37, 2011).

<sup>7</sup> Mesmo ciente dos problemas apontados por Lynch em ater-se às categorias utilizadas pela corrente *Luzia*, importa salientar que esta perspectiva foi a única a abordar objetivamente o fenômeno da burocratização no recorte temporal eleito por este trabalho. Dessa forma, impôs importante substrato doutrinário para compreender o fenômeno em tela.

<sup>8</sup> Racionalizar o Estado, segundo Azambuja, é adotar uma organização mais inteligente e mais útil para o Estado, adaptando-o ao meio social, criando uma íntima relação entre as suas funções e as necessidades sociais (AZAMBUJA, Darcy. **A racionalização da democracia**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1933, p. 30-31).

última década da Primeira República, seria presumível que tal concepção de racionalização não ficasse adstrita a algum modelo da política varguista, mas ainda retomasse a compreensão que se desenvolvia no debate nacional anteriormente, mesmo que de forma parcial e não tão clara, como haveria de ser na década de 30.

Ainda, este trabalho irá servir-se dos ensinamentos de Antonio Manuel Hespanha no tocante a emergência do Estado Administrativo<sup>9</sup>. Nesse âmbito, o jurista português fornece uma série de elementos que serão abarcados pela doutrina administrativista em virtude da multiplicidade de serviços públicos que assume o Estado Moderno, os quais, a pesquisa utilizará como base para examinar a presença, ou não, dessa difusão de direitos sociais em meio a estrutura estatal, bem como no conteúdo dos pareceres sob análise.

Na trilha das considerações expostas, para solução do problema aqui veiculado buscar-se-á, primeiramente, analisar o desenvolvimento da administração e da burocracia pública e a sua tendência a fundir-se com a elite política. Num primeiro momento fortemente marcada pelo caráter patrimonialista, mas já apresentando alguns elementos de burocratização, sobretudo no tocante a burocracia militar.

Num segundo momento será percebido, principalmente através da ascendência do discurso da cientificidade e da conseqüente crise do bacharelismo, uma progressiva mudança de alguns padrões político-sociais. Nessa senda, a partir dessas transformações, um incipiente processo de racionalização e burocratização passa a ser perceptível, especialmente, em meio à sociedade.

Ato contínuo, este estudo, buscando não se ater fechado ao esquematismo teórico das categorias utilizadas pela corrente Luzia, apresenta as atividades estatais que se desenvolveram sob a estrutura do Ministério da Justiça e Negócios

---

<sup>9</sup> Organismo que aumenta suas valências se comparado ao modelo do Estado de Polícia. Nas palavras de Hespanha: “tratava-se, sim, de encontrar novas fórmulas jurídicas compatíveis com esta aparentemente inexorável ingerência do Estado na sociedade, expressa, nomeadamente, numa multiplicidade assombrosa de serviços públicos” (HESPANHA, Antonio Manuel. O direito administrativo como emergência de um governo activo (C. 1800 – C. 1910). In: HESPANHA, Antonio Manuel; SILVA, Cristina Nogueira (orgs.). **Fontes para a história do direito administrativo português – séc. XIX**. Lisboa: FD-UNL, p. 20-21.)

Interiores, já que a fonte material escolhida fora exarada em órgão submetido ao organograma desta Pasta. Da mesma forma, demonstra-se uma intensificação na legislação no que tange os principais pilares deste Ministério (Educação, Saúde e Segurança) no correr da terceira década do século XX.

Ainda, procurar-se-á demonstrar como a doutrina administrativista pode ter fornecido fórmulas teóricas voltadas à excepcionalização da ordem liberal vigente, bem como que alguns conceitos veiculados por esta doutrina encontram-se em par com os diagnosticados por Hespanha quando da emergência do Estado Administrativo.

Por fim, tratar-se-á de examinar a presença desses elementos, de “racionalização” e “burocratização”, nos pareceres emitidos pelo Consultor-Geral da República, Rodrigo Octávio Landgaard Meneses, na última década da Primeira República, de 1920 a 1929.

No que concerne ao estado da arte da pesquisa, a exceção do trabalho referencial de Maren Guimarães Taborda, citado anteriormente à nota de rodapé nº 5, há que se considerar que não existem pesquisas especificamente dedicadas a análise do tema e do problema abordados neste trabalho, fato que demonstra a originalidade temática e de enfoques desenvolvidos. De qualquer forma, importa mencionar a proeminência dos trabalhos de Gustavo Zatelli Correa, Walter Guandalini Junior e Mariana Silveira, que, de alguma forma, tangenciaram o objeto desta pesquisa, mas que muito contribuíram às questões aqui veiculadas.

# 1 A ASCENSÃO DO DISCURSO DA CIENTIFICIDADE E SEU IMPACTO NA TRANSIÇÃO PARA UM MODELO DE ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

## 1.1 O bacharel, a elite política imperial e a administração patrimonialista

A adoção da monarquia, a manutenção da unidade da ex-colônia e a formação de um governo civil estável se deu, segundo José Murilo de Carvalho, especialmente, em razão do tipo de elite política existente à época da Independência, o qual fora gestado pela política colonial portuguesa. Esse grupo se caracterizava mormente pela homogeneidade ideológica e de treinamento. Havia certa homogeneidade social já que grande parte da elite era recrutada entre os setores sociais dominantes. De todo modo, isso não tornava distinto o caso brasileiro. Ocorre que nas circunstâncias da época, de baixa participação social, os conflitos entre esses setores cresciam consideravelmente; mineradores chocavam-se com fazendeiros, produtores para o mercado externo com produtores para o mercado interno, latifundiários de uma região contra seus semelhantes de outra. Nesse sentido, a homogeneidade ideológica e de treinamento é que possibilitou a redução dos conflitos intra-elite e forneceu a concepção e a capacidade de implementar determinado modelo de dominação política. Essa homogeneidade se dava, especialmente, na socialização da elite, a qual, ocorria, sobretudo, através da educação, da ocupação e da carreira política<sup>10</sup>.

Nessa linha, a educação superior foi elemento bastante importante na unificação ideológica da elite imperial. Primeiramente, porque quase toda a elite possuía estudos superiores, o que era pouco comum nas pessoas que não faziam parte dela. Nas palavras do próprio Carvalho: “a elite era uma ilha de letrados num mar de analfabetos”. Em segundo lugar, porque a educação superior se concentrava na formação jurídica e fornecia, em consequência, um núcleo homogêneo de conhecimentos e habilidades. E por último, porque se concentrava, até a Independência, em quatro capitais provinciais, ou duas, se considerarmos apenas a

---

<sup>10</sup> CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 20-21.

formação jurídica. Essa convergência decorrente da localização geográfica e da temática dos estudos, promovia relações pessoais entre os estudantes de várias regiões do Brasil e incutia nos mesmos uma ideologia homogênea forjada pelo estrito controle que as escolas superiores recebiam dos governos de Portugal e do Brasil.<sup>11</sup>

Como é possível depreender do quadro infra colacionado, tratava-se de uma elite diretiva altamente treinada:

Tabela 1 - Nível Educacional dos Ministros, por Períodos, 1822-1889 (%)

Educação	Períodos					
	1822-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89	Total
Com Educação Superior	86,67	85,72	86,96	96,00	95,46	91,32
Sem Educação Superior	11,11	14,28	13,04	4,00	4,54	8,22
Sem Informação	2,22	-	-	-	-	0,46
Total	100,00 (N = 45)	100,00 (N = 35)	100,00 (N = 23)	100,00 (N = 50)	100,00 (N = 66)	100,00 (N = 219)

Fonte. CARVALHO, 2008, p. 78.

Da mesma forma, a “ilha de letrados”, como tratou José Murilo de Carvalho, parece bastante evidente na medida em que apenas 14,80% da população nacional era alfabetizada em 1890.

Todo esse efeito homogeneizador trazido pelo fator educacional reforçava-se diante da predominância da formação jurídica. O quadro subsequente demonstra que os bacharéis em direito constituíam grande maioria dentro elite política – no caso em tela, dos Ministros – principalmente às vésperas do período republicano:

<sup>11</sup> CARVALHO, Op., Cit., p. 65.

Tabela 2 - Formação dos Ministros, por Períodos, 1822-1889 (%)

Formação	Períodos					
	1822-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89	Total
Jurídica	51,29	56,67	85,00	77,09	85,73	72,50
C. Exatas	20,51	13,33	5,00	2,08	-	7,00
Militar	28,20	20,01	10,00	18,75	7,93	16,50
Médica	-	6,66	-	2,08	6,34	3,50
Religiosa	-	3,33	-	-	-	0,50
Total	100,00 (N = 39)	100,00 (N = 30)	100,00 (N = 20)	100,00 (N = 48)	100,00 (N = 63)	100,00 (N = 200)

Fonte: CARVALHO, 2008, p. 84.

Resta explícito que a formação dos quadros estatais estava concentrada, principalmente, na instrução jurídica. A criação das primeiras faculdades de Direito brasileiras, Olinda e São Paulo, respondia, assim, a necessidade de formar quadros autônomos de atuação e de criar uma *intelligentsia* local apta a enfrentar os problemas específicos da nação<sup>12</sup>.

É dentro dessa lógica que se compreende a aprovação do projeto de 31 de agosto, de 1826 (convertido em lei em 11 de agosto de 1827), que tratou acerca da formação de dois centros dedicados ao estudo do direito no país. Após vários debates em relação a localização das escolas, definiu-se que as duas sedes visariam atender às diferentes regiões do país: a população do Norte receberia uma

<sup>12</sup> Venancio Filho expõe, nas palavras de Visconde de Cachoeira, o intuito da criação das instituições em tela: “Os Estatutos do Visconde de Cachoeira colocam no início como objetivo dos cursos jurídicos formar ‘homens hábeis para serem um dia sábios magistrados e peritos advogados de que tanto se carece’ e outros que possam vir a ser ‘dignos Deputados e Senadores para ocuparem os lugares diplomáticos e mais empregos do Estado” (VENANCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo**: 150 anos de ensino jurídico no Brasil/ Alberto Venancio Filho. – São Paulo: Perspectiva, 2011. P.31)

escola sediada em Olinda (que em 1854 foi transferida para Recife), enquanto a Região Sul teria em São Paulo o seu centro de estudos jurídicos.<sup>13</sup>

No ano de 1828 iniciavam os primeiros cursos<sup>14</sup>, e de forma ascendente a profissão e a figura do bacharel, já prestigiadas, tornavam-se ainda mais estimadas no Brasil. O prestígio decorria, contudo, menos do curso em si, ou da profissão *stricto sensu*, e mais da carga simbólica e, principalmente, das possibilidades políticas que surgiam ao profissional do direito. Dessa forma, o bacharel<sup>15</sup> como sinônimo de prestígio social e marca de poder político, configurava-se figura especial em meio a um país interessado na formação de elites próprias, em pensamento e direção política. Convertia-se, assim, o bacharel no grande intelectual da sociedade local, marcado principalmente, pelo ecletismo de suas ideias<sup>16</sup>.

Nessa esteira, a figura do intelectual que passa a se delinear é a do pensador eclético, que surge “as expensas de uma vida acadêmica controvertida, agitada e heterogênea, construída nos institutos e associações acadêmicas, e que teve no jornalismo seu mais eficaz instrumento de luta”<sup>17</sup>. Com efeito, se o debate não se dava nas salas de aula, ou no contato diário entre alunos indisciplinados e professores pouco mobilizados, era sobretudo situado nos jornais e revistas pertencentes às duas faculdades<sup>18</sup>. Posteriormente, será possível verificar algumas

<sup>13</sup> VENANCIO FILHO, Op. Cit., p. 28-39.

<sup>14</sup> “Os Estatutos do Visconde de Cachoeira representam, assim, a matriz de onde se originam os textos regulamentares do nosso ensino jurídico, perdurando muitos de seus princípios até a República. Não se pode deixar de apontar a ausência de maior espírito científico e doutrinário, mas é inegável que se tivesse sido seguido em sua fundamentação, ter-se-iam evitado muitas das deficiências que se observam, a partir de 1827, com ênfase demasiada no espírito retórico e pouco objetivo.” (VENANCIO FILHO, 2011. p. 36).

<sup>15</sup> Acerca da “imagem” do bacharel, afirmou Gilberto Freire: “o prestígio do título de ‘bacharel’ e de ‘doutor’ veio crescendo nos meios urbanos e mesmo nos rústicos desde o começo do Império. Nos jornais, notícias e avisos sobre ‘Bacharéis formados’, ‘Doutores’ e até ‘Senhores Estudantes’, principiaram desde os primeiros anos do século XIX a anunciar o novo poder aristocrático que se levantava, envolvido nas suas sobrecasacas e nas suas becas de seda preta, que nos bacharéis – ministros, ou nos doutores – desembargadores, tornavam-se becas ‘ricamente bordadas e importadas do Oriente’. Vestes quase de mandarins. Trajos quase de casta.” (FREIRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951, v. 3, p. 960).

<sup>16</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 185-188.

<sup>17</sup> ADORNO, Sergio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, P. 79.

<sup>18</sup> “[...] o nascimento do periodismo jurídico propriamente dito no Brasil foi precedido por órgãos de divulgação dos atos estatais e pela presença de conteúdos ligados ao direito na imprensa de escopo mais geral, sobretudo nos jornais. Essas colunas davam, ao menos inicialmente, ênfase à legislação e às decisões judiciais, trazendo raramente textos de caráter teórico. [...] O exemplar inaugural do

alterações nessa estrutura, principalmente a partir das reformas Benjamin Constant (1891) e Rivadávia Correa (1911), bem como do ingresso e desenvolvimento do discurso da cientificidade no Brasil<sup>19</sup>.

Como referido anteriormente, à educação veio somar-se outro fator que contribuiu para a homogeneidade da elite imperial – a ocupação, a qual também era vista como indicador de classe social.

A despeito do que revela Carvalho, era bastante comum que a mesma pessoa exercesse mais de uma ocupação. Desse modo, se por um lado o fato demanda critérios para a seleção de uma ocupação como primordial para a análise<sup>20</sup>, por outro denota a estreiteza e relativa simplicidade do quadro

---

primeiro título dedicado exclusivamente ao direito no Brasil, a *Gazeta dos Tribunais*, circulou em 10 de janeiro de 1843. Publicada no Rio de Janeiro, essa revista era dirigida pelo Conselheiro Francisco Alberto Teixeira de Aragão, que se utilizaria das páginas impressas para militar a favor da criação do Instituto dos Advogados do Brasileiros”. Já as revistas das faculdades de direito, como bem expõe Silveira, vieram a publicar seu primeiro número aproximadamente 50 anos após a publicação da *Gazeta dos Tribunais*: “A Faculdade de Direito de Recife trouxe a público o primeiro número de sua *Revista Acadêmica* em 1891, tendo como um de seus editores Clóvis Beviláqua, enquanto a *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* passou a circular em 1893.” (SILVEIRA, Mariana de Moraes. *Revistas jurídicas brasileiras: “cartografia histórica” de um gênero de impressos (anos 1840 a 1940). Cadernos de Informação Jurídica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 98-119, 2014. P.100-102)

<sup>19</sup> Como bem expõe Mariana de Moraes Silveira, as reformas repercutiram, também, na produção intelectual da época: “Essas reformas romperam com o monopólio dos cursos de São Paulo e do Recife [...]. A primeira delas representou, além disso, uma espécie de ‘impulso oficial’ para o desenvolvimento da imprensa especializada em direito, pois estabeleceu como uma das condições de funcionamento das faculdades o lançamento de revistas por suas congregações. Surgiram, assim, impressos com uma preocupação acadêmica mais explícita, compostos quase exclusivamente por artigos teóricos e pensados como órgãos de difusão cultural e fortalecimento institucional.” (SILVEIRA, Op., Cit., p. 102).

<sup>20</sup> Em sua análise o autor estabeleceu alguns critérios para classificação das ocupações. Primeiramente, o privilegiamento de ocupações que envolvam a posse de estudos superiores. De todo modo, mesmo entre ocupações letradas o nobre historiador encontrou dificuldades, uma vez que a mesma pessoa podia ser ao mesmo tempo jornalista e advogado, professor e funcionário público. Dessa forma, sendo a relação da elite com a formação do Estado o “problema maior” em sua pesquisa, o autor procurou distinguir as ocupações de acordo com o maior ou menor impacto que poderiam ter sobre o indivíduo no que se refere a sua atitude para com o Estado e a sua capacidade de exercer cargos públicos. Assim, partiu-se da suposição de que o emprego público era a ocupação que mais favorecia uma orientação estatista e que melhor treinava para as tarefas de construção do Estado na fase inicial de acumulação de poder. As exceções foram algumas pessoas que a rigor deveriam estar incluídas entre os funcionários, como os padres e vários professores. Cabe ressaltar, ainda, a diferença existente entre os advogados (principal componente dos “profissionais liberais”) e os magistrados, já que ambos possuem uma relação com o Estado bastante distinta. Os primeiros são instrumento de interesses individuais ou de grupos, e como tal podem tornar-se porta-vozes de oposições tanto quanto do poder público. Seu papel se tornará mais importante em relação à construção do Estado em fase posterior. Já os magistrados são empregados públicos encarregados de aplicar a lei e defender os interesses da ordem. Outros profissionais liberais estavam mais longe do Estado do que os advogados, situação que irá se atenuar a partir da proclamação da República e da crise do bacharelismo (CARVALHO, 2008, p. 98-102).



ocupacional. A economia agrário-exportadora-escravista fornecia um esquema deveras simplificado de divisão do trabalho, sob o qual as alternativas ocupacionais eram não só exíguas, como ainda insuficientes para proporcionar a subsistência econômica das pessoas. Reforçando este quadro, urge destacar a enorme discrepância da população rural em relação à urbana; a população das capitais, onde poderia ser mais abrangente a divisão do trabalho, representava 11,04% da população total, em 1900<sup>21</sup>.

Diante de uma estrutura social de pouca complexidade, a fonte de recrutamento da elite nacional era ainda mais restrita. Pouquíssimos políticos saíram do setor secundário, da mesma forma como era bastante diminuto o número de políticos simplesmente proprietários rurais. A grande maioria advinha do setor terciário, em especial da administração e profissões liberais, e subsidiariamente, dos capitalistas e proprietários. Esses quadros compunham aproximadamente 8% do setor terciário. Levando em conta, ainda, que praticamente a totalidade da elite tinha educação superior, devemos excluir deste montante os que não a possuíam. Restavam os advogados, juizes, procuradores, médicos, padres, homens de letras, professores, os altos funcionários públicos, oficiais militares, e uma pequena quantidade de capitalistas e proprietários. Logo, esse grupo não passaria de 16.000 pessoas, ou seja, 0,3% da população ativa, ou, ainda, 0,1% da população nacional. Desse discreto montante saíram em torno de 95% dos ministros, 90% dos deputados, 85% dos senadores e 100% dos conselheiros de Estado. Ademais, como as quantificações explicitadas já indicam, a grande maioria dos elementos que acessaram posições na elite política estavam de alguma maneira atrelados à máquina estatal, já que o Estado constituía o maior empregador dos intelectuais que ele próprio formava. Por conseguinte, a elite política espelhou essa característica com a profunda tendência a fundir-se com a burocracia.<sup>22</sup>

Nesse contexto, como demonstrado, ao lado da educação, a ocupação constituiu um importante fator de unificação da elite política imperial. O maciço domínio de funcionários públicos na elite política significava, na verdade, que os representantes da sociedade eram ao mesmo tempo representantes do Estado.

---

<sup>21</sup> CARVALHO, Op. Cit., p. 95-96.

<sup>22</sup> CARVALHO, Op. Cit., p. 97-98.

Exatamente por isso tiveram êxito na tarefa de construção do poder nacional, embora tivessem fracassado na tarefa de ampliar as bases do poder<sup>23</sup>.

Pelo até então exposto, percebe-se que o estreito relacionamento da elite política imperial com a burocracia estatal constitui uma de suas principais características. Embora houvesse distinção formal e institucional entre as tarefas judiciárias, executivas e legislativas, elas, na maioria das vezes, se confundiam na pessoa dos executantes. Da mesma forma, a carreira judiciária se tornava fator elementar do itinerário que conduzia o indivíduo ao Congresso Nacional e aos Conselhos de governo<sup>24</sup>. Por tudo isso, teria se acentuado na figura do bacharel em direito o modelo de administração patrimonialista, onde os espaços público e privado se misturavam<sup>25</sup>, e os instrumentos estatais se detinham à legitimação do poder instaurado e, posteriormente, a garantia da ordem legal.

Com efeito, durante todo o século XIX e início do século XX, o modo concreto de dominação esteve marcado pela indeterminação das fronteiras entre o público e o privado, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os influxos burocráticos voltados ao aparelho administrativo encontravam inúmeras resistências, agravadas, ainda, pela persistência da administração privada da justiça<sup>26</sup>. No mesmo sentido, o

---

<sup>23</sup> CARVALHO, Op., Cit., p.116.

<sup>24</sup> KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira (1841-1920)**. Ricardo Marcelo Fonseca (coord.) 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2010.

<sup>25</sup> Segundo um dos cânones da corrente de interpretação patrimonialista, Sergio Buarque de Holanda, não era fácil aos detentores das posições públicas, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Nesse sentido, eles se caracterizariam justamente pelo que distingue o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses puramente objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização de funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (HOLANDA, Op. Cit., p. 145-146).

<sup>26</sup> A administração privada da justiça, a exemplo do que expõe Victor Nunes Leal, tende a manter-se mesmo sob a égide da Constituição de 1891, suportada, principalmente, pelo fenômeno do Coronelismo. As relações oriundas deste fenômeno eram, segundo ele, “fruto do resultado da superposição de formas do regime representativo a uma estrutura social inadequada. Não se tratava de uma sobrevivência do poder privado dos potentados rurais, mas antes, de uma adaptação desse poder em decadência às novas condições criadas com o fim do regime servil e com a ampliação do regime representativo na República. Se a base do coronelismo era a estrutura agrária do país, onde o latifúndio, a pobreza e o isolamento deixavam a grande maioria da população à mercê dos proprietários rurais, seu funcionamento se dava sobretudo no nível do sistema político. Nesse âmbito, essa forma de poder decadente encontrava meios de prolongar sua existência, pela troca de serviços

processo de racionalização burocrática, cujo desenvolvimento se deu em par com o desenvolvimento das democracias no moderno mundo europeu, esteve, na sociedade brasileira, sistematicamente obstado pela prebendalização dos cargos públicos. Não só pelo fato da administração civil não representar ônus excessivo às finanças públicas no início do regime monárquico, mas também pela restrita e esquemática divisão de trabalho entre os organismos que compunham o aparato de governo<sup>27</sup>. Ainda, essa indistinção patrimonial entre administração pública e patrimônio real, bastante marcante no modelo de dominação patrimonialista, viria a perdurar mesmo após a independência brasileira.<sup>28</sup>

Mesmo diante do crescimento estrutural decorrente da transferência da Corte portuguesa em 1808, num primeiro momento, após a independência, toda administração imperial descansava sob quatro secretarias ministeriais: Ministério do Reino e Negócios Estrangeiros; Ministério da Fazenda; e dois Ministérios para a defesa – Guerra e Marinha. Mantendo as características das formas patrimoniais<sup>29</sup> esse aparelho pouco se especializou. Posteriormente, aumentou minimamente sua composição, estruturando-se sob sete ministérios: Ministério do Império, Ministério da Agricultura<sup>30</sup>, Ministério da Justiça, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Guerra, Ministério da Marinha e Ministério da Fazenda.<sup>31</sup>

---

com a situação dominante estadual. A Primeira República foi a idade de ouro do coronelismo, pois, com a adoção do regime federativo e a ampliação da base eleitoral, foram montadas “sólidas máquinas eleitorais” pelos chefes estaduais, os quais, no entanto, tinham a necessidade de encontrar apoio político nos municípios. Desse modo, os chefes locais conduziam seus dependentes a votar nos candidatos governistas em troca da concessão pelo governo do estado de autonomia na gestão municipal. Nesse sentido, a organização policial e judiciária fazia parte do esquema. A polícia servia como um eficaz instrumento político-eleitoral, posto a disposição dos chefes políticos locais pela situação dominante”. (LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 253-254).

<sup>27</sup> ADORNO, Op. Cit., p. 35.

<sup>28</sup> URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 91-92.

<sup>29</sup> A burocracia patrimonialista brasileira se aproxima da forma de dominação descrita por Weber como dominação tradicional, esta ocorre “quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais”. Trata-se de crença na legitimidade do poder de quem exerce a dominação a medida em que sua “investidura” decorre de longa tradição, de um costume inveterado, a partir de uma autoridade que sempre existiu. Desse modo, o Patrimonialismo, sob o prisma do sociólogo alemão, é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade legitimada pela roupagem das tradições, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território (WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. V. 1. Brasília, UnB, 1999, p. 33).

<sup>30</sup> Em 1860 foi criado um ministério independente para agricultura, comércio e obras públicas. Essa medida foi tomada em virtude da crescente importância da indústria cafeeira, em particular, e, em

Nessa senda, Fernando Uricoechea entende existir, no período Imperial, uma burocracia pública carente de um uso sistemático e economicamente eficiente dos recursos estatais, estabelecida sobre um simplificado aparelho de governo concomitante a uma engenharia social que se detinha ao esquematismo elementar da divisão do trabalho existente no período colonial. Àquele estamento burocrático o pesquisador colombiano associa a definição de burocracia patrimonialista.<sup>32</sup>

Por outro lado, Uricoechea refere que uma nova concepção de sigilo administrativo, mais técnica e burocrática, surgia como indicação de mudanças na administração do Estado brasileiro. Nesse mesmo sentido, igualmente importante ao contexto da época é o grau com que o símbolo do Imperador começa progressivamente a desaparecer dos documentos oficiais, sendo substituído por noções mais impessoais como “este governo” ou “o país”. Tal tendência sugere uma lenta mudança nos aspectos do particularismo da dominação patrimonial, em direção ao universalismo típico da dominação burocrática. Importa registrar também a criação de um aparato institucional para administração da justiça, voltado à operação e organização da nova ordem legal<sup>33,34</sup>.

---

geral, ao impacto crescente do capitalismo na sociedade e na economia rurais do Império (URICOECHEA, Op. Cit., p. 102-103)

<sup>31</sup> MELO, José Correa de. **O Conselho de Estado e a justiça administrativa: uma análise do contencioso administrativo no Brasil-Império**. Dissertação de Mestrado (UFRGS), Porto Alegre, RS, 2013, p. 82.

<sup>32</sup> URICOECHEA, Op. Cit., p. 94-95.

<sup>33</sup> Andrei Koerner tratou em profundidade o tema da organização judiciária implementada por meio da Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, a qual veio a regular disposições provisórias consoante a Justiça Civil previstas pela Lei de 29 de novembro, de 1832 (KOERNER, Op. Cit., p. 35-39). Merece destaque, ainda, o fato de que a reorganização da justiça federal operada por meio da Lei 221 de 1894, que alterou alguns pontos da lei 261, de 1841, recebeu fortes contribuições do ainda não Secretário da Presidência da República, Rodrigo Otávio Landgaard Meneses: “Mesmo antes de ser nomeado para o cargo já o Presidente me encarregara de certos trabalhos. Com a carta de 13 de dezembro de 1894 pedia-me para estudar uma resolução que havia subido para sanção e que ele entendia dever vetar como realmente vetou. [...] Nessa ocasião falou-me ainda Prudente da lei de reorganização da Justiça federal, que não pudera ser sancionada porque Floriano deixara passar o prazo constitucional e cujo autografo êle enviára ao Vice Presidente do Senado para promulgação e publicação, tendo tomado o n. 221 de 20 de Novembro. A famosa Lei 221, de 1894. Conversamos sobre essa lei que o Presidente não havia ainda estudado, assinaliei-lhe a grande importância dela e fiz lhe ver que o ato poderia ter sido muito mais completo e mais perfeito se houvesse sido preparado com menos precipitação. Eu bem sabia a precipitação com que essa longa e importantíssima lei havia sido elaborada, pois fora eu mesmo o seu organizador nos termos em que foi promulgada. Campos Sales, campineiro como eu, que me conhecera menino, depois de me haver, logo nos primeiros dias da República, nomeado Juiz Municipal da Paraíba do Sul e, mais tarde, Procurador da República, no Distrito Federal, costumava, quando Senador, encarregar-me de uns pequenos estudos e trabalhos. [...] Mas tudo foi aprovado, projeto e emenda, e enviado à Câmara dos Deputados, onde, observados os trâmites legais, foi, sem discussão aprovado nos mesmos termos

Sob esta perspectiva, a organização política desdobrou-se sob a forma de diferentes combinações de parentesco e faccionalismo político, sendo estes elementos significativamente formadores das oportunidades patrimoniais e burocráticas dos ofícios públicos<sup>35</sup>.

A figura “chave” dentro deste contexto foi o bacharel. Confluem aqui, ao nível nacional, parentesco e partido. De modo geral, o bacharel completou o processo de articulação e acomodação de interesses entre as ordens privada e pública. Ordinariamente era ele, ao nível nacional, o complemento do coronel<sup>36</sup> ao nível local, cuja carreira política se relacionava, mais diretamente, em torno da prefeitura.<sup>37</sup>

---

em que viera do Senado. Como eu previa, o texto saiu com incorreções, e felizmente, em numero muito menor do que era para esperar, mais, evidentemente, com muitas deficiências. Apesar de tudo, porém, essa lei não deixou de ter sido de grande utilidade, devendo reconhecer-se que Campos Sales, com promover sua decretação, prestou assinalado serviço ao país” (MENESES, Rodrigo Octavio Landgaard. **Minhas memórias dos outros**. 1 serie, Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio Editora, 1934, p. 140-142).

<sup>34</sup> URICOECHA, Op. Cit., p. 97-100.

<sup>35</sup> Em análise que visou a passagem do conceito de ofício ao de cargo público, Coelho destacou que o processo de burocratização da gestão do Estado esteve vinculado à superação do modelo jurídico dos oficiais do Antigo regime e à construção de um conceito de cargo público: “A distinção entre intendentos e comissários e demais oficiais estabelece, no Antigo Regime, uma dicotomia interna no conceito de ofício, que permite a racionalização e a modernização do tratamento jurídico dos agentes públicos. Esta ‘racionalização’ é, contudo, limitada materialmente às áreas de interesse fiscal da coroa, o que força a permanência e a convivência de dois regimes jurídicos distintos. Esta convivência de dois regimes distintos reflete, no plano da linguagem, um conjunto de definições impreciso e inacabado acerca das características jurídicas dos ofícios/cargos públicos. É deste estado geral de indefinição que o poder de interpretar e definir os conceitos jurídicos operativos do sistema de administração do Estado surge como programa de reforma do Estado segundo Visconde do Uruguai”. (COELHO, Fernando Nagib Marcos. **A passagem do conceito de ofício ao de cargo público no direito público do Brasil Império** / Fernando Nagib Marcos Coelho; orientador, Ailton Lisle Cerqueira Leite Seelaender – Florianópolis, SC, 2013).

<sup>36</sup> Edgard Carone identifica no fenômeno do coronelismo uma das consequências fundamentais do desequilíbrio entre o centralismo e o federalismo. Essa desarmonia teria, assim, favorecido a formação de agrupamentos sociais e políticos nas localidades estaduais. A forma republicana, tal qual proclamada em 1891, acentuou a antinomia entre formas representativas modernas e as estruturas econômicas e sociais com tendências particularistas. Sob estas circunstâncias verifica-se o amplo desenvolvimento do “coronelismo”. O termo *coronel* origina-se de patente da Guarda Nacional concedida ou comprada pelos grandes fazendeiros, comerciantes e industriais locais, espalhando-se a instituição praticamente por todos os municípios. O uniforme e as insígnias tornam-se símbolos representativos de privilégios legais. O significado hierárquico define o mandonismo político, reflexo natural das estruturas existentes. A fragilidade dos poderes centrais – estaduais e federais – permite a formação de lideranças dos mais aptos e poderosos. É verdade que elas representam a continuação de um “exorbitante poder privados”, num regime em que suas “vontades” e “obrigações” são leis (CARONE, Edgard. **A república velha (instituições e classes sociais)**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970., p. 249-250).

<sup>37</sup> URICOECHA, Op., Cit., p. 117.

O fato dessa ordem administrativa ser permeada de valores políticos contribuiu, por sua vez, para enfraquecer o processo de eliminação do particularismo e da arbitrariedade das estruturas patrimoniais de governo. Em outras palavras, o conteúdo político da decisão afetava diretamente a impessoalidade e o formalismo da norma legal. Os obstáculos criados por esta situação e relacionados à institucionalização de uma ordem burocrática eram, naturalmente, evidentes. Pertinente, ainda, o exemplo mencionado por Uricoechea, no qual, um comandante superior local, instruído pelo presidente provincial a dar posse do cargo a oficiais que não haviam ainda recebido as necessárias patentes, resignadamente responde que em vista de ordens superiores e apesar de disposições legais determinadas em contrário, eles lhes deu posse “cumprindo assim os deveres de súbdito, a quem só compete a obediência mais passiva”<sup>38</sup>.

Sob este prisma, o movimento contrário à normatividade patrimonial expressou-se de dois modos diferentes: primeiro, em termos da emergência e do começo da institucionalização de uma ordem política com limites diferentes dos domésticos; segundo, através de um desenvolvimento em direção a formas mais impessoais e universais de ação social - desenvolvimento esse que ocorria simultaneamente com a descarismatização do poder principesco em par com a institucionalização de princípios burocráticos fundados numa nova legalidade racional, diferente daqueles fundados no particularismo patriarcal.<sup>39</sup>

Nessa esteira, como foi possível perceber, a instituição de uma nova ordem legal que submetesse, ao menos legalmente, o espaço público a um conjunto de normas diferentes daquelas vigentes no âmbito privado, estabeleceu alguma continuidade com a herança patrimonial<sup>40</sup>. O princípio estritamente racional legal de

---

<sup>38</sup> Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul, Lata 422, ofício do CS de Cruz Alta ao Presidente da Província do Rio Grande do Sul em 20.10.1860 *apud* URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. (Coleção Corpo e Alma do Brasil, direção de Fernando Henrique Cardoso). Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 284.

<sup>39</sup> URICOECHEA, Op. Cit., p. 301-303.

<sup>40</sup> Segundo Leal, em escrito de 1948, o patrimonialismo das estruturas políticas locais sobrevivera e ainda se manifesta curiosamente: “Se uma pessoa vem a ocupar um posto no comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar a ascensão de grande número de pessoas da “terra dele”. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal, é óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a

autoridade não pôde erradicar totalmente a influência de formas tradicionais de legitimação do poder.

De todo modo, a burocratização vem a receber novos influxos a partir do desenvolvimento do discurso da cientificidade no Brasil e sua conseqüente contraposição social a figura do bacharel e a todo o *modus operandi* representado pelo mesmo. Nessa linha, movida por impulsos racionais, a ascensão do critério científico irá firmar a crise do bacharelismo e, conseqüentemente, induzir uma transformação especialmente na estrutura social vigente durante a primeira metade do século XX.

## 1.2 A ascensão do discurso da cientificidade e a crise do bacharelismo

Com base nos dicionários de língua portuguesa do período, Sá discorre que no contexto da Corte Imperial, o termo “literatura” reunia em seu significado a integralidade dos saberes da elite intelectual, aqueles então chamados “homens de letras”. O vocábulo era utilizado, à época, com o sentido de “conhecimento e instrução”, abarcando em si inúmeros saberes: a oratória, a medicina, o direito, a filosofia, as letras, a ciência, a eloquência, a gramática, a filologia, a história e as humanidades. Nesse âmbito, a medida em que a literatura era a noção que embasava sua formação, aqueles cultos eram, ainda, especialmente bem vistos e respeitados ao passo que detinham a memória conhecimentos gerais bastantes vastos. No período, a atividade intelectual não se dava em caráter de ocupação profissional, mas era considerada honorável e bastante nobre<sup>41</sup>. Como anteriormente exposto, a figura do intelectual imperial era retratada no Bacharel (em especial, de direito), já que este era, ao mesmo tempo, a identidade e o representante social, enquanto imagem da elite burocrática do país.

---

parentes, amigos e conhecidos, expostos aos controles da mesma estrutura local” (LEAL, Op. Cit., p. 43-44).

<sup>41</sup> SÁ, Dominichi Miranda de. **A ciência como profissão**: médicos, bacharéis e cientistas no Brasil (1895-1935). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 13.

Contudo, no fim do século XIX, sob forte influência das novas descobertas científicas, a intelectualidade passou a se especializar. Nesta nova conjuntura, o vasto saber perdeu seu prestígio social, ao passo em que passou a adquirir ares de cultura enciclopédica inútil. A palavra “literatura” começou a ser usada sob a significação de “arte de ficção”, perdendo, aos poucos, sua estreita vinculação semântica com a ideia de “conhecimento”. A cultura geral passava a se associar a manifestação de pompa verbal, enciclopedismo, vaidade intelectual e, principalmente, bacharelismo. Sob este novo cenário o cultivo de um saber ligado à oralidade culta passou a decair, ao tempo que aos olhos da elite letrada começou a se solidificar a ideia de que o exercício de uma atividade profissional específica deveria ser a ordenação principal do conhecimento.<sup>42</sup>

O discurso daqueles autointitulados “cientistas” era fortemente marcado pelo estabelecimento de uma ruptura com a tradição cultural vigente e seus representantes. Estes eram geralmente identificados na figura do intelectual bacharel abordado previamente. Nesse sentido, preconizavam a especialização intelectual como fonte de prosperidade do trabalho científico brasileiro, visando a partir dela atingir padrões de excelência internacionais. No mesmo movimento em que defendiam a atuação profissional do cientista e sua especialização intelectual, repugnavam, simultaneamente, os qualitativos “retóricos”, “enciclopédicos” e “homens de letras”. Por conseguinte, a identidade do “cientista” construiu-se em oposição à imagem do “literato”.<sup>43</sup>

Nesse contexto, parece importante elucidar os ataques<sup>44</sup> direcionados ao bacharelismo e ao seu imenso prestígio social. Tudo parecia ressoar como um “pacote fechado”: a adoção do modelo especializado era indissociável da repulsa à influência ibérica na cultura nacional. O peso da retórica seria oriundo da tradição

---

<sup>42</sup> SÁ, Op., Cit., p. 14.

<sup>43</sup> SÁ, Op., Cit., p. 15-16.

<sup>44</sup> Pertinente, aqui, as palavras de Silveira no tocante às reações dos bacharéis: “A crítica ao ‘bacharelismo’, entendido como um conhecimento retórico e avesso aos procedimentos científicos, foi uma via frequentemente adotada pelos discursos de legitimação desses novos domínios do saber. O que muitas vezes se ignora, entretanto, é que, longe de permanecerem inertes em face de tais censuras, os juristas procuraram reformar suas práticas e teorias. Fizeram-no em diálogo com movimentos internos à disciplina, mas também com os debates mais ampliados no período”. (SILVEIRA, Mariana de Moraes. Direito, ciência do social: o lugar dos juristas nos debates do Brasil nos anos 1930 e 1940. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, vol 29, nº 58, p. 441-460, maio-agosto, 2016, p. 444-445).



cultural clássica e literária herdada de Portugal, prontamente associada aos bacharéis.<sup>45</sup> Dessa forma, a ela os cientistas opunham o desenvolvimento da ciência, a imagem da “civilização” e da “modernidade”, e seus demais elementos pares, como por exemplo, a padronização conceitual, a adoção da técnica, do parcelamento das atividades profissionais e da disciplinarização do tempo de trabalho.<sup>46</sup>

Boa parte das críticas atribuídas aos bacharéis advinha da associação desta figura, repleta de pompa e frases de efeito, à herança colonial portuguesa. Esse movimento de degradação da imagem ibérica emanado pela intelectualidade brasileira do período, veiculava-se sob várias formas. Todas faziam a vinculação entre “enciclopédicos” e a cultura ibérica. Diante das pretensões profissionalizantes desse novo eixo da elite cultural, que se autoqualifica “moderna” e “científica”, o mundanismo literário passa, progressivamente, a ser associado aos enciclopédicos e ao seu pretenso apreço pelo aristocratismo e prestígio social. Ou ainda, à bibliofilia, à exibição de vasta instrução, à verbosidade e a à oratória inflamada. Em verdade, num contexto estranho a sociabilidade intelectual *Ancien Regime*, o refinamento da cultura geral e o apreço por expressões ornamentadas passaram a ser relacionados à estima da boa oratória, aos altos postos públicos e às teatralidades das relações sociais. Desta monta, propagava-se a percepção de que “enciclopédicos” e “retóricos” seriam uns “fúteis deslumbrados”, ou ainda, uns “atrasados”; tipos aporuguesados deslocados àqueles novos tempos.<sup>47</sup>

Nesse âmbito, a recepção de teorias científicas deterministas significava a entrada de um discurso secular e temporal que, no contexto brasileiro, transformava-se em instrumento de combate a uma série de instituições assentadas. No caso da faculdade de Recife, a introdução simultânea dos modelos evolucionistas e social-darwinistas resultou em uma tentativa de adaptar o direito a essas teorias, aplicando-as à realidade nacional. Recife provavelmente tenha sido o centro que se apegou de forma mais radical tanto às doutrinas deterministas da época, quanto a uma certa ética científica que então crescia e se difundia. Distantes do centro

---

<sup>45</sup> SONTAG, Op. Cit., p. 72-74.

<sup>46</sup> SÁ, Op. Cit., p. 16.

<sup>47</sup> SÁ, Op. Cit., p. 75-76.

político do país, esses pesquisadores representavam a vanguarda científica no Brasil. No entanto, mais do que “ciência”, a partir das diferentes teorias e interpretações, discutia-se um comportamento, ou melhor, disseminava-se uma “cientificidade”, ou uma “atitude científica”.<sup>48</sup>

Estava em curso a concreta falência da imagem e dos procedimentos intelectuais tradicionais. A modernização, por seus telefones, bondes, trens e descobertas científicas, a medida em que remodelou a percepção do tempo como movimento, descontinuidade e instantaneidade, convulsionou o antigo padrão de produção intelectual, até então assentado na ideia de uma formação longa e vasta, caracterizada pelo modelo de saber enciclopédico.<sup>49</sup>

Desse modo, a ciência permeava, progressivamente, os textos e as imagens dos livros, revistas e jornais do período. As crescentes inovações técnicas, como as pontes suspensas, as máquinas a vapor e as ferrovias, por exemplo, transformavam-na em carro-chefe da civilização, bem como em agente indispensável à reorganização das sociedades. A certeza científica havia se instalado na produção do conhecimento; razão = ciência = tecnologia = progresso = futuro.<sup>50</sup>

Em meio a este contexto, a ideia de progresso em tudo se associava com a ciência: ela aludia ao progresso da própria ciência (ou seja, ao conhecimento puro); ao progresso devido a ciência (ao progresso técnico) e ao progresso por meio da vulgarização da ciência, com todas as suas implicações sociais, morais, físicas e políticas.<sup>51</sup>

Tão abundantes eram as descobertas científicas e os conhecimentos regidos durante o século XIX que se tinha receio acerca de uma possível saturação da capacidade criativa dos indivíduos. Seria preciso, pois, sistematizá-la de modo que a mesma não fosse desperdiçada em elucubrações aleatórias e inúteis. Mais do que a aplicação de teorias científicas, a técnica seria a própria ciência reunindo forças para

---

<sup>48</sup> SCHWARCZ, Op. Cit., p.197-198.

<sup>49</sup> SÁ, Op. Cit., p. 82.

<sup>50</sup> SÁ, Op. Cit., p. 90-91.

<sup>51</sup> SÁ, Op. Cit., p. 92.

modular a natureza de modo a satisfazer as necessidades e ambições humanas. Nessa linha, ganhava importância a racionalização dos procedimentos.<sup>52</sup>

Generalizava-se a ideia de que a especialização seria o preço necessário para se dar continuidade a incessante evolução. Através dela seria viável dar seguimento a busca por novas teorias e descobertas. Desse modo, a especialização atuava como uma forma de otimizar e orientar o trabalho científico, que já não podia mais ser desperdiçado em pesquisas aleatórias de toda e qualquer sorte.<sup>53</sup>

Com efeito, a profissionalização dos estudos era condição fundamental para a reordenação das demandas intelectuais dos cientistas. Definitivamente, não havia mais lugar na comunidade letrada para os amadores das ciências, aqueles que “conheciam nada sobre tudo”, imagem quase sempre relacionada aos bacharéis. A atividade intelectual verdadeiramente produtiva deveria, agora, ser necessariamente concebida junto às instituições científicas renomadas.<sup>54</sup>

Todas essas transformações diante da imagem do conhecimento, ganhavam tom, também, na escrita. O estilo da escrita dita “científica” expunha diferenças frente a escrita de outrora, a literária. Esta foi sendo caracterizada por suas palavras rebuscadas e por cansativas dissertações; o contrário, por sua vez, da escrita científica, definida por uma prosa dura que buscava entoar o “espírito da certeza”. Em suma, os textos científicos deveriam ser objetivos e eliminar, de sua escrita, os elementos de retórica, eis que considerados inapropriados a resultados de pesquisas externas ao discurso.<sup>55</sup>

Como se vê, na medida em que os homens de ciência opunham sua atividade intelectual a cultura herdada de Portugal, já que a conotavam como decadente, nomeavam-na “literária”, “bacharelesca” e “retórica”. Essas palavras se apresentavam como sinônimos devidamente opostos a atividade desenvolvida por

---

<sup>52</sup> SÁ, Op. Cit., p. 94.

<sup>53</sup> SÁ, Op. Cit., p. 94-95.

<sup>54</sup> SÁ, Op. Cit., p. 95.

<sup>55</sup> SILVEIRA, Op. Cit., p. 102-105.

aqueles intelectuais profissionais. Por conseguinte, os mesmos, descreviam sua produção como “internacional”, “moderna” e “científica”.<sup>56</sup>

Exacerbava-se, pois, uma tensão entre uma visão de mundo marcada pelas ideias de fixidez e deslumbramento, e outra a ser mediada pela transformação quase mágica infligida pela adoção da técnica.

Diante do até então exposto, é possível perceber que se consolidava um sentido bastante pejorativo empregado a imagem do bacharel. E todo esse influxo crítico atingia, também, o simbolismo de uma visão de mundo inerente àquele *status quo* que, definitivamente, entrava em declínio a partir da ascensão do discurso racional. Não só a retórica, o ornamento verbal, o enciclopedismo, mas também todo um *modus operandi* fixado a esses bacharéis, que até o início do século XX eram não só as grandes figuras da elite burocrática brasileira, como também o espelho intelectual e intérpretes do país.

Como retrata Venancio Filho ao expor as palavras de Candido Mota Filho em biografia de Eduardo Prado (forte crítico do bacharelismo), em par a crítica da figura bacharlesca fazia-se, também, um contraponto a estrutura político-social da época:

Em várias ocasiões, Eduardo manifestou-se contra os males do bacharelismo. Não era original por isso, porque dele se falava desde os tempos do Padre Antônio Vieira. Porém, para Eduardo, este mal era visto no quadro típico da formação brasileira, onde o bacharelismo conseguira ter uma justificativa ou uma razão de ser.

A Eduardo não podia passar despercebido o diálogo que, de há muito, se processava no país entre os coronéis do interior brasileiro e os bacharéis das cidades. Este diálogo, que era uma espécie de conversa entre pai e filho, provocara o aparecimento de hábitos negativos que acabaram por dificultar a marcha normal da civilização brasileira.

A estrutura econômica do Brasil, sustentada pelo artifício do braço escravo era devida, em grande parte, a essa fisionomia de sua política social. Eduardo, descendente de proprietários rurais e pertencente a uma família que já produzira alguns bacharéis, convencera-se de que o desvio do comportamento brasileiro, nos últimos tempos de sua história, era provocado pelo bacharelismo.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> SÁ, Op. Cit., p. 119.

<sup>57</sup> MOTA FILHO, Candido. A vida de Eduardo Prado. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio, 1967, p. 153 *apud* VENANCIO FILHO, Alberto. Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil. Alberto Venancio Filho. – São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 282-283.

Nesse contexto, Ricardo Sontag traz, ainda, sob outro prisma – o da literatura, toda a carga crítica tecida contra o bacharelismo. Nessa seara, os escritores modernistas trataram mais diretamente o bacharelismo como problema literário (no sentido lato, relação sujeito *versus* discurso), ampliando significativamente esse campo de crítica social tão comum entre o final do século XIX e início do século XX, no Brasil. O bacharelismo aparecia, assim, como um “estilo de salão”, característico da literatura pré-modernista.<sup>58</sup>

O conceito do “conhecimento” mudava. A crise estava às claras, como demonstra Sontag através das palavras de Oswald de Andrade:

Mas houve um estouro nos aprendimentos. Os homens que sabiam tudo se deformaram como borrachas sopradas.  
Rebentaram.  
A volta à especialização. Filósofos fazendo filosofia, críticos, crítica, donas-de-casa tratando de cozinha. A Poesia para os poetas. Alegria dos que não sabem e descobrem.<sup>59</sup>

Portanto, os bacharéis em Direito e sua característica formação enciclopédica, “rebentavam”, como refere Oswald de Andrade em meio a toda perspicácia de um literato que compreendia o contexto da época. Pode-se dizer assim que, na mesma linha da concepção racionalizadora e tecnicista, essa literatura modernista, sabendo de seu protagonismo para o movimento por mudanças, igualmente apresentava esse clamor por especialização em oposição ao enciclopedismo bacharelesco anterior.

Desse modo, a medida em que reformula o conceito de saber que detinha, na figura do bacharel em direito, íntima relação com a estrutura político-social, a ascensão do discurso da cientificidade (“clamor pela especialização” e pelo “tecnicismo”) tende a impactar, conseqüentemente, a estrutura da Administração Pública brasileira.

<sup>58</sup> SONTAG, Ricardo. Triatoma bacculaureatus: sobre a crise do bacharelismo na Primeira República. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 9, n. 1, p. 67-78, jan./jun., 2008, p. 74.

<sup>59</sup> ANDRADE, Oswald. Manifesto da Poesia Pau-Brasil [1924]. In: TELES, Gilberto Mendonça. Vanguarda Européia e Modernismo Brasileiro. 5. Ed. Petropolis: Vozes, 1978, p. 202 *apud* SONTAG, Ricardo. Triatoma bacculaureatus: sobre a crise do bacharelismo na Primeira República. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 9, n. 1, p. 67-78, jan./jun., 2008, p. 74.

Todo esse embate de visões resta explicitado por uma série de dualismos que são apresentados nos debates: bacharel x cientista, antigo x moderno, retórica x técnica, saber enciclopédico x saber especializado, etc. A partir daí o critério racional tende a compor a estrutura social. No entanto, parece importante verificar em que medida essa alteração impactou a administração pública e suas instituições.

Nesse interim, o influxo de especialização e racionalidade causado pela ascensão social do critério científico, tende a influenciar a intensificação de um processo de burocratização do estado brasileiro, o qual parece atingir seu ápice nas reformas administrativas implementadas na primeira década da Era Vargas. Sob este prisma, parece plausível que movimento político erigido em 1930 encontre legitimidade para sua ascensão e expansão a partir de um discurso recepcionado ainda na transição do século XIX para o XX. Nessa esteira, é isso que se procura verificar na segunda Seção deste trabalho.

## 2 A RACIONALIZAÇÃO E O FENÔMENO DA BUROCRATIZAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA DA PRIMEIRA REPÚBLICA (1920-1929)

### 2.1 A racionalização do Estado e a racionalidade burocrática

Diante do objeto desta pesquisa, verificar o fenômeno da burocratização e racionalização nos pareceres do Consultor-Geral da República, parece importante clarificar como se impõe o conceito de “racionalização” dentro do campo jurídico. Igualmente necessário, julga-se o ferramental tecido por Max Weber a partir do conceito de “racionalização burocrática”, sob o qual se permite lastrear o desenvolvimento do fenômeno da burocratização no contexto brasileiro, bem como verificar a existência, ou não, de uma burocracia pública racionalizada no recorte temporal eleito.

O primeiro conceito, “racionalização do Estado”, permite a identificação de elementos racionais abrigados pelo direito positivo; verifica em que medida o Estado se racionalizou a ponto de adaptar sua estrutura às tendentes diretrizes e demandas sociais. Por sua vez, o conceito de “racionalização burocrática” possibilita identificar em que medida aquele corpo dirigente da administração pública, descrito por Faoro como burocracia patrimonialista, se profissionalizou e se aproximou de um estamento burocrático-racional weberiano, revestido de especialização e impessoalidade.

“Racionalização do Estado” e “racionalização do poder” são expressões de significação análoga, que foram divulgadas por Boris Mirkin-Guetzévitch, famoso professor livre-docente da Faculdade de Direito de Paris e secretário geral do Instituto Internacional de Direito Público. Segundo Darcy Azambuja, o jurista não conferiu definição rigorosa ao termo, contudo mostra-se possível inferir de sua obra que “a racionalização do poder é a tendência do Estado moderno para abranger no

direito público todo o conjunto da vida social, é o Estado de direito, a técnica da liberdade”<sup>60</sup>.

Partindo do pressuposto de ser o direito uma criação social de sistematização lógica das condições de vida e desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, a racionalização do poder ou do Estado, seria a legalização da vida política e social; tornar direito positivado a norma social. Nas próprias palavras do professor Darcy Azambuja:

É abranger no campo do direito público, e especialmente do direito constitucional, as formas e modalidades da vida política de um povo dado, é dar expressão e garantia legais ao complexo de hábitos, tradições e ideais da ordem política e social que estejam definitivamente aceitos pela consciência coletiva.<sup>61</sup>

Nessa linha, a racionalização do poder apresenta-se como a adaptação da estrutura e da ação do Estado às necessidades e tendentes diretrizes da sociedade política, de modo a tornar o Estado de direito uma função próxima e eficiente da vida social.

Levando em conta que Azambuja sintetiza esse debate sobre a racionalização do Estado em momento inicial da Era Vargas, sendo obviamente muito próximo da última década da Primeira República, seria presumível que tal concepção de racionalização não ficasse adstrita a algum modelo da política varguista, mas ainda retomasse a compreensão que se desenvolvia no debate nacional anteriormente, mesmo que de forma parcial e não tão clara, como haveria de ser na década de 30.

Como constatou Azambuja em meio a crescente tendência socializante do Estado na primeira metade do século XX, a instrução, a assistência social, as relações econômicas e a organização política e social, passavam a se apresentar como necessidades e aspirações coletivas incessantemente. O volume e a complexidade dos problemas apresentavam-se grandiosos demais para o deslinde

---

<sup>60</sup> AZAMBUJA, Darcy. **A racionalização da democracia**. Porto Alegre: Editora Livraria do Globo, 1933, p. 7-8.

<sup>61</sup> AZAMBUJA, Op., Cit., p. 27.



por meio da atividade individual, denotando, ainda mais, a necessidade de intervenção do Estado na sociedade.<sup>62</sup>

Por essa razão, seria necessário, neste mesmo sentido, que o Estado empregasse a sua legitimidade, força e recursos para atingir as soluções necessárias. Logo, o Estado, abrigo na lei as aspirações coletivas, tratando de suprir as carências identificadas, racionaliza-se, tornando-se cada vez mais a expressão fidedigna das ideias e sentidos da nação. Abandona a condição de simples aparelho de jurisdição, de polícia e de arrecadação fiscal e se transforma em órgão e instituição destinada a realização dos interesses materiais e morais da sociedade.<sup>63</sup>

Nesse sentido, nas palavras de Azambuja, o Estado racionalizado, do ponto de vista jurídico, seria:

[...] a estrutura legal da vida social organizada para a satisfação de todas as necessidades e aspirações coletivas; politicamente, é um sistema evolutivo de órgãos destinados a assegurar a participação e o aproveitamento dos mais capazes na execução da vontade geral e na colimação dos objetivos comuns.<sup>64</sup>

Como se vê, o conceito de Azambuja/Mirkine-Guetzévitch se relaciona diretamente com a atuação estatal, executada pelos “mais capazes” (selecionados racionalmente), como solução para busca dos “objetivos comuns”, ou, em outras palavras, do interesse público.

Racionalizar é, enfim, tornar inteligente, útil e econômico qualquer processo de organização e produção. Por conseguinte, racionalizar o Estado é adotar uma sistematização mais inteligente e útil para o Estado, ajustando-o a seara social, a ponto de criar uma íntima relação entre as suas funções e as necessidades sociais. Desse modo, a adaptação da estrutura e do funcionamento dos órgãos do Estado às exigências, aspirações e interesses da sociedade nacional é de fato sua racionalização.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> AZAMBUJA, Op., Cit., p. 27-28.

<sup>63</sup> AZAMBUJA, Op., Cit., p. 28.

<sup>64</sup> AZAMBUJA, Op., Cit., p. 29.

<sup>65</sup> AZAMBUJA, Op. Cit., p. 30-31.

O processo de racionalização do Estado parece acontecer em par com a crescente tendência socializante do Estado moderno. Nesse sentido, depois de ter sido apenas um órgão voltado a assegurar a ordem material, o organismo estatal torna-se mais complexo, abrangendo em sua ação outras funções, agora “conscientes”. Ao serem abarcadas pelo campo do direito público, necessidades, aspirações, normas e princípios existentes na ordem social, passam a ser conscientes e o Estado se racionaliza. Portanto, o Estado sob forma racional exerceria sobre a nação o mesmo papel que o cérebro exerce para o homem: “coordenador de forças”.<sup>66</sup>

Nessa linha, o Estado racionalizado passa a abarcar em sua estrutura e diretrizes não somente os direitos individuais, sob os quais se limita o poder estatal para que o indivíduo possa livremente desenvolver suas atividades (vedações do poder público sobre a vida, a propriedade, a liberdade de culto, de locomoção, etc), mas também, e principalmente, aquelas obrigações positivas do Estado no sentido de promover, assegurar e melhorar a saúde pública, a instrução e a assistência social sob todas suas formas. Portanto, o moderno Estado racional denotado por Azambuja revela uma intensa tendência socializante em sua estrutura, abarcando, acima do indivíduo, os direitos sociais a serem concretizados por meio da ação positiva do ente estatal.<sup>67</sup>

Por sua vez, é premente elucidar o conceito de “racionalidade burocrática” cunhado por Max Weber, eis que utilizado como importante ferramenta de aproximação aos elementos de racionalização e burocratização revelados na sociedade e no corpo da administração pública.

A racionalidade burocrática, conforme Weber, é característica marcante da modernidade e de sua organização estatal, baseando-se numa legitimação de poder que ultrapassa os fundamentos assentados nas tradições e/ou no carisma pessoal do governante. As bases do poder no Estado moderno, seriam, assim,

---

<sup>66</sup> AZAMBUJA, Op., Cit., p. 33.

<sup>67</sup> AZAMBUJA, Op., Cit., p. 59-62.

fundamentadas nas normas racionais e legalmente estabelecidas, ou seja, na estrutura e não na pessoa, casta ou qualquer direito hereditário ou divino.<sup>68</sup>

Sob esta perspectiva, a burocracia moderna seria uma organização técnico-administrativa institucional dotada de um quadro profissional especializado, selecionado por meio de critérios racionais, encarregado do planejamento e execução das mais distintas e diversas atividades essenciais ao funcionamento do sistema. Ademais, a criteriosa seleção de pessoal qualificado, a divisão e distribuição de funções e tarefas, a obediência às leis e aos regulamentos e a disciplina hierárquica seriam elementos cruciais na composição da “burocracia racional”.<sup>69</sup>

Desse modo, revestida de racionalidade e impessoalidade, a burocracia provém ao Estado Moderno condições indispensáveis para o seu desenvolvimento. A administração pública burocrática representaria, assim, a superação do patrimonialismo do Estado, já que o funcionário racionalmente selecionado substituiria, na estrutura administrativa, os vínculos pessoais legados aos cargos honoríficos e/ou hereditários. Nessa linha, as atividades burocráticas estariam reunidas sob um conjunto de funções distribuídas em cargos, permitindo a divisão do trabalho, especialização funcional e identificação funcional de deveres.

Neste lastro, Habermas contribui com a análise weberiana, ao tempo que explicita diagnosticar a racionalização em weber como a ampliação das esferas sociais submetidas ao critério de decisão racional: os “critérios de ação instrumental penetram nos âmbitos da vida material que envolve a urbanização das formas de existência e tecnificação dos transportes e das comunicações”. Dessa forma, fica assente, também, a racionalização social, a qual estaria, pois, segundo ele, condicionada diretamente à institucionalização do progresso científico e técnico.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. Ed. V. 2. Brasília: Editora UnB, 1999, p. 33.

<sup>69</sup> WEBER, Op. Cit., p. 145.

<sup>70</sup> HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 45.

Diante do exposto, a pesquisa fará uso oportuno dos conceitos aqui explicitados procurando compreender e evidenciar a presença, ou não, do fenômeno racional-burocrático no lapso temporal recortado.

## 2.2 A transição ao modelo de administração burocrática

A origem das bases para uma rotina burocrática, no Brasil, confunde-se com a própria formação do estado nacional brasileiro, ainda no período monárquico. De qualquer forma, não é possível, segundo Fernando Uricoechea, identificar, àquele momento, elementos objetivos que permitam diagnosticar qualquer grau de burocratização estatal. Nesta senda, o fenômeno burocrático tende a se confundir com a centralização política, na medida em que surge uma organização administrativa que intenta, pouco a pouco, avançar seus domínios sobre os assuntos locais<sup>7172</sup>.

Mesmo com alguns esforços na direção de uma concepção de administração pública dotada de alguma técnica e minimamente racionalizada<sup>73</sup>, em oposição à visão personalista, paternalista e patrimonialista da época, é possível localizar na Monarquia somente a gênese do processo de burocratização. Pretende-se, assim, verificar o gradual desenvolvimento deste fenômeno no Brasil, em oposição ao seu abrupto surgimento junto do Governo Vargas.<sup>74</sup>

Nessa linha, um corpo de normas administrativas e sociais surge no correr dos anos 1920 e, mais explicitamente, vem a ganhar força após a Revolução de

<sup>71</sup> URICOECHEA, Op. Cit., 96.

<sup>72</sup> Em que pese a discussão do processo de construção do estado nacional localize-se comumente no período imperial, a exemplo das obras de Fernando Uricoechea, *O Minotauro Imperial*, e de José Murilo de Carvalho, *A construção da Ordem: a elite política imperial*, a construção do Estado nacional deve ser vista como um processo amplo e relativamente contínuo, isto é, não como um evento abrupto, ocorrido apenas naquela época (REIS, Elisa. Poder privado e construção de estado sob a Primeira República. In: Renato R. Boshi (org.) **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 1991. p. 43-68).

<sup>73</sup> Como apontado anteriormente por este trabalho, especialmente conforme a nota de rodapé 34, destacam-se importantes mudanças para com a imagem do imperador e do governo: o símbolo do monarca, por exemplo, passa a desaparecer gradualmente dos documentos oficiais, sendo, pois, substituído por noções impessoais como “este governo”, “o país” ou simplesmente “Brasil”.

<sup>74</sup> PAIVA, Op. Cit., p. 778.

1930, ocasião em que uma sequência de reformas político-administrativas, dentro de um quadro geral de transformações sociais, conferiu nova organização ao aparelho do Estado. Assim, sustentar a existência de uma burocracia e de uma administração pública, aos moldes weberianos, durante o século XIX, é, salvo melhor juízo, maximizar uma realidade ainda bastante incipiente.<sup>75</sup>

Ademais, é patente a limitação desta mudança quando se leva em conta os trabalhos de Mario Wagner Vieira da Cunha e, especialmente, Juarez Brandão Lopes, a quem, no cerne do processo de burocratização, localiza-se uma notável transformação na sociedade: o surgimento de novos atores e novas classes sociais. Nesta senda, estes elementos passam a ter maiores contornos somente a partir da segunda metade da Primeira República (especialmente em sua década final) e ganham corpo, definitivamente, em meio a Era Vargas com a consolidação das burocracias profissionais.

Sob este prisma, da simples leitura do quadro abaixo, é possível verificar a existência de um aumento substancial do número de funcionários públicos civis e militares no período transcorrido entre 1920 e 1940:

Tabela 3 - População presente e população ativa em administração pública, em 1920 e 1940 no Brasil.

População		População Ativa em Administração Pública		Nº de funcionários públicos por 1.000 habitantes	
1920	1940	1920	1940	1920	1940
30.635.605	41.236.315	186.075	482.938	6	12

Fonte: CUNHA, 1963, p. 113.

Esse crescimento resta evidente mesmo quando contraposto ao aumento populacional. Sob a totalidade do Estado brasileiro, enquanto em 1920 os funcionários totalizavam 6 por mil habitantes, em 1940 já atingem 12 por mil. Se analisadas isoladamente, como o fez Cunha, percebe-se que algumas unidades

<sup>75</sup> PAIVA, Op. Cit., p. 779.

federativas apresentam aumento de mais 100% no número de funcionários públicos: Pernambuco (de 3 para 7/1000), Sergipe (de 4 para 9/1000), Minas Gerais (de 2 para 8/1000), Espírito Santo (de 3 para 9/1000), Rio de Janeiro (de 6 para 15/1000), Distrito Federal (de 4 para 59/1000), São Paulo (de 5 para 13/1000), Mato Grosso (de 14 para 21/1000) e Goiás (de 2 para 5/1000).<sup>76</sup>

O crescimento em tela foi bastante significativo para o conjunto do país. Em todos os estados, sem exceção, houve um aumento do número absoluto de funcionários; outrossim, o fato deste aumento ter sido sempre superior ao crescimento relativo da população, no mesmo período, evidencia o fortalecimento da máquina burocrática, civil e militar. Todo esse desenvolvimento foi praticamente uniforme, embora assuma intensidades diversas nas várias unidades estaduais. Ademais, o crescimento atípico verificado no Distrito Federal (aproximadamente 15 vezes) além de marcar a intensificação da máquina burocrática federal, parece denotar a concepção de um poder centralizado, em que a capital da República se destaca sobremaneira dos demais centros urbanos, políticos e administrativos do país.<sup>77</sup>

Cunha destaca que esse crescimento substancial da burocracia reflete, também, a passagem de um Brasil de feições eminentemente rurais, para um Brasil com características de urbanização e industrialização. Isso indicaria, segundo ele, o abandono do domínio pacífico e exclusivo dos senhores rurais, apoiado num Estado fraco e diminuto, representando o desenvolvimento de uma organização política, se não racional, pelo menos estadual, que cresce em face dos clãs políticos rurais.<sup>78</sup>

Alguns dados guarnecidos por Elisa Reis parecem pontuar a importância das instituições militares no período. Há que se fazer menção, específica, ao grande incremento da burocracia militar no espaço da Primeira República. O Exército e a Marinha ocuparam durante todo o período um lugar importante na estrutura de despesas da União, absorvendo sempre mais de 20% do total de recursos

---

<sup>76</sup> CUNHA, Mário Wagner Vieira da. **O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)**. (Série VI, Sociedade e Educação. Coleção O Brasil Urbano). Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963, p. 112.

<sup>77</sup> CUNHA, Op. Cit., p. 112-114.

<sup>78</sup> CUNHA, Op. Cit., p. 114.

disponíveis. Apesar da importância conferida às milícias estaduais pelo sistema federalista vigente, o estado central não descuidou seu aparato militar. As evidências sugerem que houve um crescimento significativo das forças armadas federais: o exército nacional cresceu 220% entre 1890 e 1930. Este aumento foi, proporcionalmente, bastante superior ao crescimento da população nacional, de 162%. Ainda nessa linha, as evidências disponíveis revelam que, sobretudo nos anos vinte, houve um esforço considerável do estado no sentido de ampliar seu aparato militar, em uma indicação clara de que o poder público se recentralizava. Observa-se, por exemplo, que entre 1917 e 1928 o volume de tropas federais experimenta um crescimento de 70%, enquanto as principais milícias estaduais apresentam taxas de crescimento bastante modestas, quando não negativas. Assim, na Bahia, que apresentou a maior expansão de tropas regionais no mesmo período, a taxa de crescimento foi de cerca de 43%. Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentaram percentuais de 38 e 27%, respectivamente, enquanto em São Paulo o contingente miliciano experimentou um declínio de 11,5%.<sup>79</sup>

Complementarmente, destaca-se o trabalho de Juarez Brandão Lopes, que aborda o fenômeno da burocratização sendo estreitamente ligado a emergência de uma sociedade de massas no país. O autor expõe a burocratização como dependente da industrialização e da urbanização, bem como da emergência de uma classe média urbana. Dessa forma, a modernização (vista aqui como intensificação dos processos racionais) se localizaria, em sua visão, quase que inteiramente no centro-sul do país, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Nas palavras do autor:

[...] tudo está a indicar a alta concentração de estabelecimentos de elevado grau de racionalização (e burocratização) no centro-sul, abarcando parcela considerável do operariado da região e do valor da transformação industrial nela realizada.<sup>80</sup>

Segundo Lopes, a intensificação da burocratização relaciona-se diretamente com a “extensão da organização onde rotinas racionais e impessoais, numa

<sup>79</sup> REIS, Op. Cit., p. 52-54.

<sup>80</sup> LOPES, Juarez Rubens Brandão. Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil. 2º ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.p. 99.

estrutura hierarquizada prevalecem”<sup>81</sup>. Desse modo, esse processo não ficaria restrito ao mundo da administração, sendo possível, pois, falar em “burocratização da sociedade”. O fenômeno tem estreita relação com o que Mário Wagner Vieira da Cunha interpretou como fortalecimento do poder central, junto da influência crescente das massas urbanas no processo político e a resistência do coronelismo nas áreas mais remotas do país. Nessa senda, tanto o sul como o norte do país viram crescer as nomeações em cargos públicos.<sup>82</sup>

Na visão de Lopes, essa mudança social é gradativa, não havendo, pois, a possibilidade de ter sido operada uma abrupta e radical transformação do modelo identificado como patrimonialista para o modelo burocrático:

[...] continuam, em boa medida, as práticas patrimonialistas (a de ‘cuidar’ de seus operários, a administração ‘particularista’ de pessoal etc), mas, misturadas, agora com tentativas de intensificação do ritmo de trabalho, preocupação esporádica de substituir por mão-de-obra mais barata (mulheres e menores) a mais cara (homens adultos), de aumentar aluguéis das casas da fábrica etc. Tais reações, por parte dos empregadores representam, todavia, quebra das relações tradicionais de trabalho e aumento de tensão entre operários e mestres. [...]. Os laços de obrigação e lealdade se quebraram. Um processo acumulativo e circular implanta-se e o comportamento e as relações afastam-se cada vez mais dos padrões patrimonialistas. O processo é irreversível e a sua resultante é a gradual desapropriação dos vínculos patrimonialistas.<sup>83</sup>

De acordo com Cunha, a administração teria apresentado algum desenvolvimento ainda nos tempos imperiais, como forma de viabilizar os interesses das elites urbanas (burguesia mercantil), que não viam no antigo modelo das elites a possibilidade de satisfazerem suas demandas políticas, econômicas e sociais. Nessa linha, tal qual a concepção de Lopes, Cunha apontou que o crescimento da administração pública brasileira se fez em par com o crescimento das cidades e, por conseguinte, o considera relacionado ao fenômeno da urbanização.<sup>84</sup>

De todo modo, apenas a partir dos anos de 1920 matérias relativas tanto à organização do trabalho, como à educação e à saúde começam a deixar os fóruns

<sup>81</sup> LOPES, Op., Cit., p. 103.

<sup>82</sup> CUNHA, Op. Cit., p. 112-114.

<sup>83</sup> LOPES, Op. Cit., p. 191-192.

<sup>84</sup> CUNHA, Op. Cit., p. 32.



de debates dos estados para se tornarem questões de âmbito nacional. É nesse quadro que se dá a emergência de novos grupos econômicos e políticos, tais como o Partido Comunista (1922) e a Ação Integralista Brasileira (1932), responsáveis por forte aumento da pressão exercida sobre a administração. Curiosamente, as duas agremiações, apesar das profundas diferenças que as constituíam, tinham por premissa básica um papel destacado do poder central na construção e organização da sociedade.<sup>85</sup>

Toda esta sequência de pensamento parece vir ao encontro da análise feita por Bresser-Pereira quando de seu exame acerca da mudança da forma de dominação exercida pelo aparelho estatal; do modelo de administração patrimonialista (dominação tradicional) para um modelo de administração burocrática (dominação racional-legal). Bresser-Pereira identifica, apoiado nas ideias de Luciano Martins, como pano de fundo deste fenômeno, a ascensão de “uma classe média de funcionários do Estado” em meio a virada do século XIX para o XX, destacando que dois grupos (sociais) emergem significativamente:

[...] é possível observar a emergência de dois grupos significativos de maior prestígio social: de um lado, um grupo de profissionais estrito senso, o dos engenheiros, e de outro, um grupo ligado ao Estado, os oficiais militares. [...] o militar e o engenheiro aqui tomados como tipos ideais são os dois novos atores - que frequentemente se confundem - que emergem desses setores médios no curso dos últimos decênios do século XIX e dos primeiros do século XX. Eles vão se opor ao bacharel, que também como tipo ideal, correspondia então à burocracia patrimonial.<sup>86</sup>

Essa constatação encontra enorme respaldo quando conectada a ascensão do critério científico e da especialização demonstrados anteriormente, especialmente, sob o pensamento de Dominichi Miranda de Sá. Isso fortalece a presença de inúmeras dualidades no imaginário da época, tais quais: bacharel x cientista, retórica x técnica, enciclopédicos x especialistas e, finalmente, atraso x modernidade. Nessa linha, Bresser-Pereira pontua:

Os militares do Exército formam o primeiro grupo burocrático a fazer parte da classe dirigente brasileira, ao lado da oligarquia econômica e burocracia patrimonial de bacharéis que também vai se tornando moderna.

<sup>85</sup> PAIVA, Op. Cit., p. 782.

<sup>86</sup> BRESSER-PEREIRA, Op. Cit., p. 40-41.

[...] É preciso assinalar que, para esses novos atores, o conhecimento passa de *ornamental* a *instrumental* na medida em que os militares e os engenheiros transformam o conhecimento 'científico' em instrumento de ascensão social e de *recurso político* análogo ao conhecimento rival 'jurídico' do *bacharel*.<sup>87</sup>

Insta salientar, que o ex ministro da Fazenda, pelos trechos supramencionados, demonstra o surgimento e ascensão política de uma nova classe e um novo ator social antagonicamente identificados, no que tange a especialização e a instrumentalização do conhecimento, ao jurista bacharel.

Dessa forma, o autor parece interligar a ascensão do critério científico e a corrente de interpretação Luzia do fenômeno da burocratização no Brasil. Na medida em que Mario Wagner Vieira da Cunha e Elisa Reis fornecem dados de um grande aumento da burocracia pública no período, sendo que, especificamente no tocante a burocracia militar esse aumento chegaria a 220% para o período da Primeira República, enquanto o número de funcionários públicos como um todo salta de 186.075 para 482.938, de 1920 a 1940, a ascensão do critério científico se materializa socialmente a partir da emergência de uma nova classe e ator social: “o militar engenheiro”.

Igualmente, essa linha de interpretação, que embasou a análise do fenômeno de transformação/formação da burocracia pública nesta pesquisa, sustenta a transformação da administração pública (especialmente no tocante ao fenômeno da burocratização) a partir da sociedade (“emergência de uma sociedade de massas” – como refere Juarez Brandão Lopes). Para eles, a partir de fenômenos como urbanização e industrialização e a conseqüente ascensão de uma classe média, os valores patrimoniais foram atenuados e as condições para a emergência de uma reforma administrativa de burocratização foram criadas. Vale destacar que Fernando Uricoechea estabelece duas aproximações: Guarda Nacional (deu origem ao título de coronel) e patrimonialismo, e o Exército e racionalização (administração burocrática). Ainda, essa ascensão institucional e social do exército é abarcada pelo direito positivo na medida em que o Decreto nº 13.040, de 1911 assevera a transformação (rebaixamento) da Guarda Nacional em "exército de 2ª Linha".

---

<sup>87</sup> BRESSER-PEREIRA, Op. Cit., p. 41.

Nesse contexto, importa, ainda, reforçar a ideia da gradual passagem da dominação patrimonial à dominação burocrática do aparelho do Estado, a qual demonstra alguns sinais ao menos desde o século XIX, não devendo, pois, ser confundida somente com o surgimento de nova ordem administrativa, embora também o seja. Tem a ver, antes de tudo, com um paradigma moderno que, pela primeira vez, vincula o domínio público brasileiro a um conjunto de regras e normas diferentes daquelas que regem a esfera privada<sup>88</sup>.

Por conseguinte, o fato de que a sociedade deveria ser regida por um sistema objetivo de normas diferentes daquelas que orientam a vida dos indivíduos na esfera de suas vidas privadas, provocou, quando de sua aplicação, importantes transformações na relação entre sujeitos sociais e o Estado. É consequência disso, por exemplo, os novos padrões de trabalho e ação administrativa mais especializados, tecnicamente racionalizados: a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939, entre outras<sup>89</sup>. Todas essas mudanças denotam alterações significativas nos padrões de solidariedade social, de forma que passa a emergir uma concepção do Estado muito mais identificada com o critério racional apontado por Azambuja, eis que uma espécie de entidade organizadora e preparada para intervir em uma realidade, no mínimo, potencialmente caótica.

Nesse contexto, certamente um dos maiores impactos trazidos pelo período Vargas, o qual se estenderá pelo menos até o início do período militar na década de 1960, consiste na emergência de uma nova engenharia político-administrativa. Desse modo, em meio a essa nova ordem, se desenrola, definitivamente, uma mudança não só na estrutura do Estado, mas, sobretudo, na relação que este mantém com a sociedade. Houve, pois, um acréscimo expresso ao poder interventor

---

<sup>88</sup> PAIVA, Op. Cit., p. 783.

<sup>89</sup> URICOECHEA, Op. Cit., p.281.

do governo e uma maior abertura para a representação de grupos e segmentos sociais, antes aliados do jogo político.<sup>90</sup>

Como bem assevera Paiva, essas transformações político-sociais representaram, também, reação ao diagnóstico de insuficiência do Estado brasileiro prontamente identificada com a imagem de atraso<sup>91</sup>. A solução para modernizar o país foi a técnica:

“Pouco a pouco se atentava para o “problema da organização” no país. A chamada crise dos anos 20 marcou certa percepção, por parte de alguns segmentos intelectuais, de que o atraso brasileiro com relação às demais nações modernas e desenvolvidas poder ser traduzido simplesmente pela ausência de uma estrutura político-administrativa com capacidade de afastar definitivamente o elemento contaminador dos atos políticos. A saída, como se começou a pregar na época, estava na Técnica, uma técnica cuja utopia e política residiam no fato de se pretender justamente apolítica.”<sup>92</sup>

Nesse sentido, a técnica viria servir a contento como legitimação ao novo governo recém erigido da Revolução de 30, transmutando-se, ainda, no grande sustentáculo de sua expansão através da criação de novos postos públicos e o preenchimento dos mesmos com a nomeação de intelectuais.

A expansão do funcionalismo público veio a corroborar com as alterações político-sociais em curso. O ingresso no serviço público permitiu aos herdeiros dos ramos empobrecidos da classe dirigente resgatar o declínio social eminente, assumindo diferentes funções na divisão do trabalho. O funcionalismo público, civil e militar, recebeu um tratamento privilegiado que consistiu, basicamente, num conjunto articulado de direitos e prerrogativas estatuídos em leis especiais<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais”. In: Dulce Pandolfi (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. P. 345.

<sup>91</sup> Uma proposta, diretamente oposta ao poder vigente, de solução aos problemas nacionais advinha de Alberto Torres (posteriormente encampada por Oliveira Vianna). Segundo Samuel Martins dos Santos, a partir da “Revolução Russa de 1917 e o desenvolvimento da Primeira Guerra Mundial os argumentos de Alberto Torres ganham difusão no pensamento jurídico-político brasileiro, sobretudo, pela sua base conservadora e, ao mesmo tempo, modernizadora do país”. Santos aponta que, para Torres, a modernização brasileira partiria de um Estado forte, centralizado, legalista e com um burocrático aparelho administrativo (SANTOS, Samuel Martins dos. **Paradoxo da primeira república no Brasil**: entre a ordem jurídica liberal e a identidade nacional / Samuel Martins dos Santos. Curitiba: Juruá, 2008, p. 124-125).

<sup>92</sup> PAIVA, Op. Cit., p. 787

<sup>93</sup> “Os ministérios políticos (Justiça e Negócios Interiores, Educação e Saúde Pública, Trabalho, Indústria e Comércio, Relações Exteriores) detinham 23% dos funcionários civis, sendo que a maior parcela (aproximadamente 11%) nesse grupo estava sediada ao Ministério da Educação; os ministérios econômicos detinham, em conjunto, 68% do total de funcionários civis, cabendo 6% ao

Tornando-se o alvo de benefícios significativos, o funcionalismo público acabou se convertendo numa das bases determinantes para a sustentação política do regime. Apenas a título de ilustração, como sugere Miceli, bastaria examinar o Decreto nº 22.414, de janeiro de 1933, que regula a concessão de montepio aos funcionários públicos civis da União (matéria até então regulada por um decreto de 1890), para verificar o provimento de melhorias à categoria. Dessa forma, as medidas destinadas à reorganização dos quadros administrativos, bem como as instituições que assumiriam o encargo de implementá-las – O Conselho Federal do Serviço Público, o Departamento Administrativo do Serviço Público e suas extensões nos diversos estados, as Comissões de Eficiência, etc. – deram atenção especial aos requisitos destinados a garantir o êxito do processo de ampliação dos mecanismos de seleção daqueles contingentes que viriam a ocupar os escalões superiores do estamento burocrático.<sup>94</sup>

Durante o regime Vargas, as proporções consideráveis a que chegou a absorção dos intelectuais facultou-lhes o acesso aos postos e carreiras burocráticos em praticamente todas as áreas do serviço público (educação, cultura, justiça, serviços de segurança, etc.). De todo modo, como pontuou Miceli, no que diz respeito às relações entre os intelectuais e o Estado, o regime Vargas se diferencia sobretudo porque definiu e constituiu o domínio da cultura como um “negócio oficial”, implicando um orçamento próprio, a criação de uma *intelligentsia* e a intervenção em todos os setores de produção, difusão e conservação do trabalho intelectual e artístico.<sup>95</sup>

Nesse contexto, o aumento considerável do número de intelectuais convocados para o serviço público provocou um processo de burocratização e de racionalização das carreiras estatais que em muito se diferenciou da concessão de

---

Ministério da Agricultura, 19% ao Ministério da Fazenda e 43% ao Ministério da Viação e Obras Públicas; por fim, os restantes 9% dos funcionários civis estavam lotados nos ministérios militares existentes em 1939. A categoria dos contratados se destinava ao desempenho de funções especializadas, não havendo indicação de limites salariais; os mensalistas eram admitidos ‘para suprir temporariamente deficiências dos quadros do funcionalismo’, nas funções de menor salário; os diaristas eram admitidos para trabalhos de conservação e limpeza, sendo vedada a admissão de diarista para funções inerentes às profissões liberais, trabalhos de escritório, de qualquer natureza” (MICELI, Op. Cit., p. 134).

<sup>94</sup> MICELI, Op. Cit., p. 133-136.

<sup>95</sup> MICELLI, Op. Cit., p.136.

postos e prebendas dos chefes políticos oligárquicos. Embora seja inegável que o recrutamento dos intelectuais ao longo do período Vargas continuava, como antes, a depender amplamente do capital de relações sociais dos postulantes aos cargos, as quais, poderiam sobrepujar aquela proporcionada pelos títulos escolares ou pelas aptidões profissionais, cumpre admitir que o novo estágio da divisão do trabalho administrativo acabou impondo mudanças de peso nas relações entre os intelectuais e a classe dominante. Enquanto os “anatolianos”<sup>96</sup> (aqueles já identificados como *bacharéis*) contavam com as prebendas que os dirigentes oligárquicos lhes ofertavam como contraprestação dos serviços prestados, os intelectuais do regime Vargas estavam muito mais vinculados aos figurões da elite burocrática do que aos dirigentes partidários ou às facções políticas de seus respectivos Estados. Dessa maneira, no que tange a opinião de Miceli, os intelectuais contribuíram decisivamente para tornar a elite burocrática uma força social e política que dispunha de autonomia relativa tanto em relação aos interesses econômicos regionais como em relação aos dirigentes políticos estaduais.<sup>97</sup>

Todo o processo de centralização autoritária instaurado a partir de 1930, que também tratou de redefinir os canais de acesso e influência para expressão dos interesses econômicos regionais junto ao poder central, esteve ancorado na constituição de um aparato burocrático que prestou uma contribuição própria ao sistema então vigente de poder. Esse trabalho de “construção institucional” determinou a abertura de ministérios – Educação e Saúde Pública (1930), Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Aeronáutica (1941) –, de uma série de organismos diretamente vinculados à Presidência da República – Departamento Administrativo do Serviço Público (1938), departamento de Imprensa e Propaganda (1939), Conselho Nacional de Petróleo (1938), Conselho Nacional de Águas e Energia

---

<sup>96</sup> “Ambos, anatolianos e intelectuais, diferenciavam-se ainda, por seu perfil de conhecimento. Os primeiros eram polígrafos porque deviam satisfazer às mais diversas demandas da imprensa e dos políticos que protegiam. Já os últimos, embora houvesse inúmeros polígrafos entre os intelectuais do regime Vargas, pode-se observar que os intelectuais que se incumbiam de tarefas estritamente administrativas preferiram confinar suas pretensões intelectuais a um determinado gênero, ou então, repartiam seus investimentos entre obras literárias e textos de celebração política. Seja como for, um número considerável de intelectuais teve condições materiais e institucionais para conciliar seus encargos no serviço público com seus projetos intelectuais, meta que se revelou tanto mais viável à medida que o próprio Estado foi se tornando uma instância decisiva de difusão e consagração de obras produzidas em tais circunstâncias” (MICELI, Op. Cit., p. 132.).

<sup>97</sup> MICELI, Op. Cit., p. 131.

(1939), Conselho de Segurança Nacional, etc. e de uma rede autarquias, conselhos, departamentos e comissões especiais.<sup>98</sup>

Desse modo, todo esse conjunto de modificações institucionais acompanhou um tratamento privilegiado dado ao funcionalismo público, que consistiu, basicamente, num conjunto articulado de direitos e prerrogativas estatuídos em leis especiais que envolviam os principais aspectos relativos à reprodução das condições materiais e do *status* de praticamente todos os escalões do pessoal burocrático de carreira. Tornando-se alvo de benefícios significativos, o funcionalismo público acabou se convertendo numa das bases sociais decisivas para a sustentação política do regime.<sup>99</sup>

Como se vê, o processo de racionalização e burocratização culmina, definitivamente, no Estado Vargasista. Este transforma-se na instância suprema de legitimação das competências ligadas ao trabalho cultural, técnico e científico, passando a atuar como agência de recrutamento, seleção, treinamento e promoção, do público portador de diplomas superiores.

Por conseguinte, resta evidente a transformação descrita pela doutrina. Cabe, pois, a esta pesquisa, testar, empiricamente, as hipóteses aqui veiculadas e verificar em que medida essas mudanças apontadas podem ser percebidas e confirmadas pela prática da administração pública do período.

---

<sup>98</sup> MICELI, Op. Cit., p. 131-132.

<sup>99</sup> MICELI, Op. Cit., p. 134.

### **3 OS PARECERES (1920-1929) DO CONSULTOR-GERAL DA REPÚBLICA RODRIGO OCTÁVIO LANDGAARD MENESES**

#### **3.1 Rodrigo Octávio Landgaard Meneses e o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1891-1930)**

##### ***3.1.1 Rodrigo Octávio Landgaard Meneses***

Importa recordar, momentaneamente, a figura do autor dos pareceres analisados com breve descrição de sua biografia.

Rodrigo Otávio, nascido em 11 de outubro de 1866, era filho de Rodrigo Otávio de Oliveira Meneses e Luisa Landgaard. Sua origem remonta sua forte ligação com a elite política do período, já que seu pai, exemplo do bacharel descrito anteriormente nesta pesquisa, fora diplomado pela Faculdade de Direito de São Paulo, deputado na Bahia, promotor público e, ainda, Presidente da Província do Paraná.

O autor dos pareceres aqui analisados também se formou na Faculdade de Direito de São Paulo, em 1886, e exerceu inúmeros cargos e posições sociais de prestígio. Durante dois anos exerceu a magistratura no estado do Rio de Janeiro, tendo sido juiz municipal e de órfãos em Iguaçu (1888) e em Paraíba do Sul (1889). Em 1890 foi nomeado procurador seccional do então Distrito Federal. Exerceu esta função até 1894, quando, convidado pelo presidente Prudente de Moraes (1894-1898), assumiu a Secretaria da Presidência da República<sup>100</sup>. Permaneceu no cargo

---

<sup>100</sup> Rodrigo Otávio já gozava de um grande prestígio desde muito moço tendo tido seu nome veiculado para o cargo de Chefe de Polícia durante as Conferencias para organização do novo governo. Mesmo não tendo assumido cargo de tamanha importância como de Chefe de Polícia, ele dá um grande passo em sua ascensão pública já aos 28 anos, sendo o primeiro a ocupar o recém criado, pelo então presidente Prudente de Moraes, cargo de Secretario da Presidencia da República: “Coube-me a honra insigne, nos primeiros anos de minha vida pública, de ter servido como Secretario da Presidencia no governo do Sr. Prudente de Moraes. Quando este ilustre cidadão assumiu o governo, em 15 de Novembro de 1894, esse lugar não existia creado por lei. O que havia, creado por decreto ditatorial, era o cargo de Secretario Geral do Chefe do Governo Provisorio. O Sr. Prudente de



até 1896, ano em que começou a lecionar na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro. Ainda em 1896 participou da fundação da Academia Brasileira de Letras (ABL), na qual ocupou a cadeira nº 35. Foi também fundador e diretor da revista *A Renascença* (1904-1908), de literatura e arte, e da *Revista Jurídica*. Foi designado secretário da Conferência Pan-Americana do Rio de Janeiro, em 1906, e no ano seguinte exerceu a mesma função na II Conferência de Paz, em Haia, na Holanda. Foi, também, delegado plenipotenciário nas conferências sobre direito marítimo (1909, 1910 e 1912), em Bruxelas, na Bélgica, e nas conferências de Haia relativas ao direito cambial (1910 e 1912). Exerceu o cargo de Consultor-Geral da República por 18 anos, tendo sido nomeado em 1911 e deixando o cargo em 1929, quando de sua nomeação de Ministro do Supremo Tribunal Federal (5 de fevereiro de 1929). O insigne jurista foi, ainda, presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (duas vezes), subsecretário de Relações Exteriores, representante brasileiro na assembleia da Liga das Nações, dentre outros.<sup>101</sup>

Além da grande quantidade de pareceres, memoriais, artigos, relatórios, discursos e traduções, Rodrigo Otávio publicou muitas obras. Entre as de literatura e história, afora as que vieram a público na *Revista Brasileira*, como a novela *Bodas de sangue* (1895), em *A Renascença*, como o drama *A estrada* (1907), e em outras publicações, destacam-se: *Pâmpanos* (versos, 1886), *Poemas e idílios* (versos, 1887), *Aristo* (novela, 1889), *Festa Nacionais* (educação cívica, 1893), *Quinze de novembro* (educação cívica, 1894), *Sonhos funestos* (drama em verso, 1895), *Felisberto Caldeira* (crônica dos tempos coloniais, 1900), *Águas Passadas* (novela, 1914), *Vera* (poema, 1916), *Coração de caboclo* (poema, 1924), *Coração aberto* (1928), *Contos de ontem e de hoje* (1932), *Minhas memórias dos outros* (3v., 1934-1936), *Les rhapsodies* (1939) e *México e Peru* (1940).

---

Morais não quis se prevalecer dêsse ato para nomear sua casa civil. [...]. O acolhimento que recebi [de Prudente de Moraes] foi paternal; aliás, Prudente ao me ver, disse que pensava que eu fosse mais moço. [...]. Eu tinha, realmente, então, 28 anos. Tive depois a explicação dessa observação. Nas conferências que se realizaram no Hotel dos Estrangeiros, para organização do novo governo, meu nome foi lembrado para o cargo de Chefe de Polícia, e afastado (e felizmente afastado!), sob o fundamento de minha pouca idade". (MENESES, Op., Cit., p. 137-138).

<sup>101</sup> **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Número comemorativo do centenário de Rodrigo Octávio (1866-1966). Volume 284, Julho-Setembro, 1969, Departamento de Imprensa Nacional, Rio, 1970.

Em direito e política internacional, temas de grande relevância em sua bibliografia, publicou, entre outros trabalhos: *Divisão e demarcações de terras particulares* (1893), *Os sucessos de abril perante a Justiça Federal* (1893), *Domínio da União e dos estados* (1897), *Constituições federais* (confronto dos textos da Constituição do Brasil com as dos EUA, Argentina e Suíça, 1897), *O direito estrangeiro no Brasil* (1909), *A codificação do direito internacional privado* (1910), *Do cheque, sua origem, função econômica e regulamentação* (1903), *Elementos de direito público e constitucional brasileiro* (1913), *A lei reguladora do regime do casamento de estrangeiros* (1916), *Direito internacional privado* (1932) e *Dicionário de direito internacional privado* (1933).<sup>102</sup>

Como se percebe, o autor em tela, constituiu vasta obra de saber e ocupou cargos de grande prestígio social. Mesmo que não configure o exemplo mais caricato de *bacharel* (como Rui Barbosa, por exemplo), o jurista possui um perfil próximo da figura bacharelesca que perde espaço ao longo da Primeira República. Contudo, é possível perceber, também, que ele possui alguns elementos daquele intelectual forjado com a ascensão do critério científico/especialização (como membro de Conferências internacionais e presidente do IAB). Nesse sentido, o autor que terá seus pareceres analisados neste trabalho possui um perfil, mesmo que tendente ao bacharel, composto por características de ambos personagens; o “bacharel” e o “cientista”<sup>103</sup>.

Outrossim, o perfil de sua produção jurídico-doutrinária parece denotar algumas dificuldades para a análise de um discurso do direito administrativo (como substrato da atividade estatal) restrito, mormente, a sua pessoa. Mesmo que tenha publicado algumas obras sobre o Direito Público (*Do Domínio da União e dos Estados Segundo a Constituição Federal* e *Elementos de Direito Público* e

<sup>102</sup> PANTOJA, Silvia. **Verbetes Primeira República**. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/OTAVIO, Rodrigo \(2\).pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/OTAVIO_Rodrigo_(2).pdf)> Acesso em: 20/11/2016.

<sup>103</sup> As duas categorias, “bacharel” e “cientista”, são aqui tomadas como “tipos ideais” weberianos: “polos de referência, instrumentos analíticos mentalmente construídos a partir da absoluta radicalização, em um processo conscientemente artificial, de algumas características e inclinações básicas identificadas no objeto de estudo” (SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. *A doutrina estrangeira e o jurista brasileiro: usos, estratégias e recriações*. In: **Direito e Experiências Jurídicas: Temas de História do Direito / Gustavo Siqueira e Carolina Vestena**, coordenadores. Belo Horizonte: Araes Editores, 2013, v. 3).

*Constitucional*), elas trataram, mais incisivamente, a categoria que hoje nomeamos “Direito Constitucional”. Ainda, a forma como autor instrumentaliza seus argumentos – como será exposto em ponto específico – não facilita uma análise neste sentido.

Como a presente pesquisa visa análise de pareceres do Consultor-Geral da República, importa, ainda, elucidar algumas modificações e diretrizes assumidas pelo Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores no período focado, já que aquele jurista estava submetido ao organograma deste ministério. Ademais, a presente conjuntura parece construir elementos para que seja denotada a figura de um Estado com certo grau de intervencionismo já na Primeira República, o que pode possibilitar a compreensão da instrumentalização de alguns dados deste trabalho.

Nessa esteira, a pesquisa encontrará seu cerne na verificação da existência, ou não, de elementos de “racionalização” e “burocratização” nos pareceres emitidos no presente contexto.

### **3.1.2 O Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1891-1930)**

Diante das transformações políticas e da necessidade de consolidação da República durante o período conhecido como Primeira República ou República Velha, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores desempenhou um papel fundamental na gestão social e na sustentação do Estado nacional. Reunindo uma ampla gama de competências, a Pasta assumiu algumas tarefas do programa republicano como a instrução pública e a liberdade religiosa. Coube também ao ministério atenção às questões referentes à naturalização e à concessão de direitos políticos aos milhares de imigrantes que ingressaram no país sobretudo para substituição da mão-de-obra escrava.

De acordo com a lei nº 23<sup>104</sup>, de 30 de outubro de 1891, competiam ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores todos os assuntos relativos à

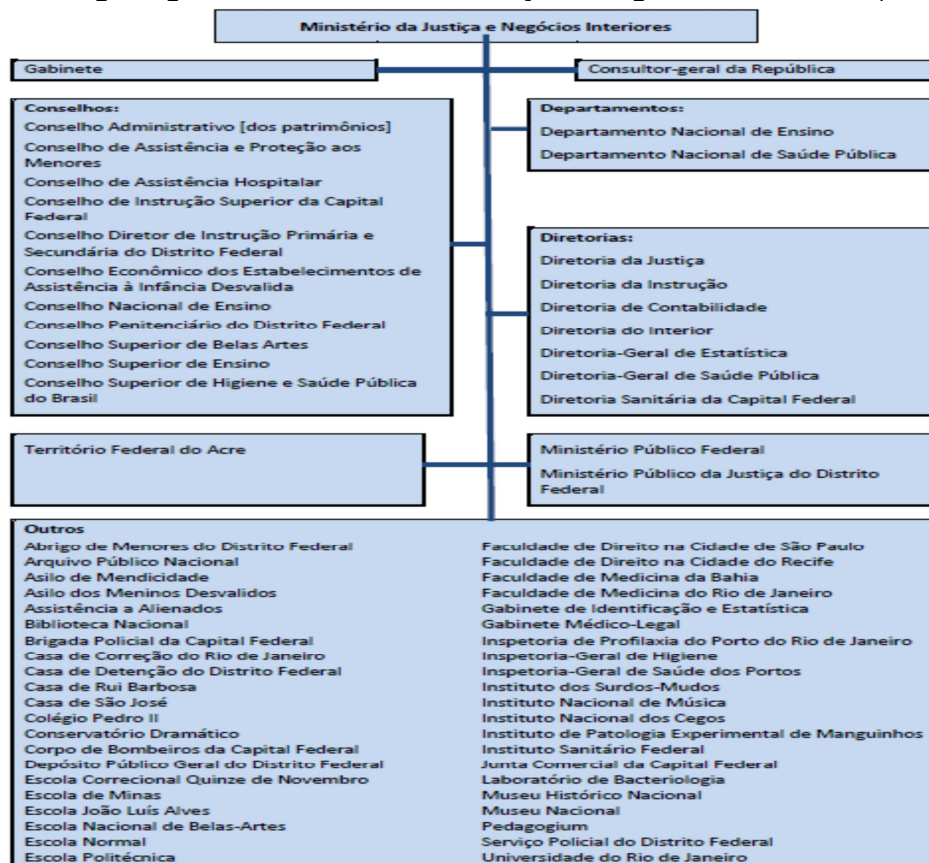
---

<sup>104</sup> “O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a lei seguinte: Art. 1º Os serviços da Administração Federal distribuem-se pelos seguintes Ministerios: Ministerio da Fazenda; Ministerio da Justiça e Negocios Interiores; Ministerio da Industria, Viação e Obras Publicas; Ministerio das Relações Exteriores; Ministerio da Guerra; Ministerio da Marinha. Cada um delles será dirigido por um Ministro de Estado, de livre nomeação e demissão do Presidente da Republica (Constituição, art. 48, §§ 2º e 49), a quem igualmente compete prover ás substituições temporarias.[...] Art. 4º São da competencia

administração da justiça federal, Guarda Nacional, justiça local (Distrito Federal), Polícia e Corpo de Bombeiros do Distrito federal, instrução, educação e desenvolvimento das ciências, letras e artes, incluindo a catequese dos índios e todas as atribuições que pertenciam à antiga Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. Essas atribuições compreendiam as questões ligadas à saúde e à assistência pública, aos menores abandonados, aos alienados, à naturalização de estrangeiros e à organização dos estados.<sup>105</sup>

Toda essa amplitude das atividades do Ministério da Justiça e Negócios Interiores fica evidenciada a partir da diversidade de órgãos a ele subordinados entre 1891 e 1930, como se vê no organograma abaixo:

Figura 1 – Organograma Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1891-1930)



Fonte: CAMARGO, Op. Cit., p. 13.

do Ministerio da Justiça e dos Negocios Interiores: a) os serviços e negocios relativos á administração da justiça local do Districto Federal e á administração da justiça federal, tanto neste districto como nos Estados; b) a policia do Districto Federal, bem como a administração do Corpo de Bombeiros; c) a Guarda Nacional no Districto Federal e nos Estados; d) tudo que for concernente ao desenvolvimento das sciencias, letras e artes, á instrucção e á educação e seus respectivos institutos nos limites da competencia do Governo Federal, e inclusive a catechese dos indios; e) os demais serviços que pertencem ao actual Ministerio do Interior.” (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

<sup>105</sup> CAMARGO, Angélica Ricci. Ministério da Justiça e Negócios Interiores: um percurso republicano (1891-1934). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015, P. 12.

Conforme estabelecido no dispositivo legal que lhe deu origem (Lei nº 23, de 1891), o ministério compreendia uma série de competências ligadas especificamente à organização administrativa do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, cuja gestão era dividida pelos governos federal e municipal, que, muitas vezes, se superpunham em razão de políticas conflitantes. No âmbito dessa repartição ficavam o Serviço Policial, o Corpo de Bombeiros e o Depósito Público. Ainda, a administração da Justiça, que inicialmente era composta pelas pretorias, juntas correcionais, Juízo dos feitos da Fazenda Municipal, Tribunal Civil e Criminal, Júri e Corte de Apelação. Em 1892, a lei nº 85 passou para a esfera municipal os serviços relacionados à assistência à infância, além da higiene e instrução primária, conforme anteriormente determinado pela lei nº 26, de 30 de dezembro de 1891. Isso acarretou, consigo, a transferência, para a esfera do município, de instituições como o Asilo de Mendicidade, o Conselho de Instrução Superior da Capital Federal, a Escola Normal e a Casa de São José.<sup>106</sup>

A regulamentação da Pasta se deu pelo decreto nº 1.160, de 6 de dezembro de 1892, o qual delimitou as competências de cada uma das diretorias pertencentes à sua administração central. Novas alterações advieram pelo decreto nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906, que criou o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, para o qual foram deslocados os assuntos relacionados à catequese dos índios. Importante mudança, ao menos no que tange os argumentos desenvolvidos por esta pesquisa, ganha forma em 1911, sob o decreto nº 13.040, de 29 de maio, o qual transferiu a Guarda Nacional, a partir de então denominada Exército de 2ª Linha<sup>107</sup>, para a pasta da Guerra.

Dos órgãos subordinados ao ministério merecem grande destaque aqueles dedicados às questões de ordem e segurança públicas. Esse conjunto era formado por instituições criadas nos períodos colonial e imperial, como o Serviço Policial do Distrito federal, o Regimento Policial da Capital federal (Polícia Militar do Distrito federal a partir de 1920), a Casa de Correção do Rio de Janeiro e a Casa de Detenção do Distrito federal. Aquele era composto, também, por novas estruturas,

---

<sup>106</sup> CAMARGO, Op., Cit., p. 14.

<sup>107</sup> A crescente participação do Exército nos quadros da burocracia pública e o conseqüente aumento do poder político desta instituição impôs a desvalorização da Instituição monárquica (Guarda Nacional).

como o Gabinete de identificação e Estatística, o Gabinete Médico-Legal, a Inspetoria de Polícia do Porto, a Inspetoria de veículos, a Inspetoria de Investigação e Segurança Pública, a Guarda Civil e a Colônia Correccional de Dois Rios, todas limitadas espacialmente ao Distrito Federal.<sup>108</sup>

Ainda, a figura do chefe de Polícia<sup>109</sup>, autoridade suprema nomeada pelo presidente da República, também sofreu alterações em todo esse período. Floriano Peixoto, rompendo com a tradição imperial de nomear magistrados, designou um oficial do Exército para a função em 1892. Dois anos depois, o cargo voltou a ser assumido por bacharéis em Direito com seis anos de prática, tornando esse expediente uma exigência a partir do decreto nº 3.640 de 1900.<sup>110</sup>

O fortalecimento do sistema policial contribuiu para o controle da ordem na Capital federal, o que foi, ainda, corroborado pela trama conceitual do Código Penal, promulgado em 1890. Ao distinguir crime e contravenção, o novo código atribuiu a esta última uma definição bastante vaga, o que possibilitava a repressão de vadios, capoeiras e mendigos. A referida vagueza conceitual acabou servindo como legitimação do controle da ociosidade e de coerção das classes populares ao trabalho.<sup>111</sup>

Um dos principais resultados dessa nova legislação penal foi a criação da Colônia Correccional de Dois Rios, pelo decreto nº 1.794, de 11 de setembro de 1894, destinada à correção daqueles classificados como vadios, vagabundos e capoeiras. Sua instalação representou, portanto, uma forma utilizada pelas

---

<sup>108</sup> CAMARGO, Op., Cit., p. 14-15.

<sup>109</sup> Algumas exceções a ordem liberal podem ser sentidas especialmente nas instituições policiais. O doutrinador administrativista Viveiros de Castro não se mostra confortável com um posicionamento estritamente liberal como se percebe em sua obra. Contudo, embora defenda a atuação institucional da polícia, demonstra sua preocupação com o poder do chefe de polícia ao apresentar crítica bastante pontual às atribuições concedidas a este importante cargo (senão o, um dos de maior prestígio à época cf. nota de rodapé nº 100) pela lei 628 de 28 de outubro de 1899, o que denotaria, segundo ele, um excesso de poder: “A Lei nº 628 de 28 de outubro de 1899 (vulgarmente chamada – *Alfredo Pinto* – em homenagem ao deputado que apresentou o projecto e o defendeu com brilhantismo digno de melhor causa) conferiu ao chefe e delegados de polícia a atribuição de processar *ex-offício* as contravenções do livro III, caps. II e III, artigos 368 a 371 e 374, IV, V, VI, VIII, XII e XIII, artigo 399 princípio, § 1º do Código Penal. Esta lei, no terreno da teoria, se me afigura indefensável, e não tem produzido na prática o anunciado resultado” (CASTRO, 1914, p. 155).

<sup>110</sup> CAMARGO, Op. Cit., p. 15.

<sup>111</sup> CAMARGO, Op. Cit., p. 15-16.

autoridades para “limpar” a cidade de indivíduos – homens, mulheres e crianças – que não se adequavam aos padrões da ordem preceituada pelo Estado.<sup>112</sup>

A modernidade científica das novas descobertas em favor da atuação estatal<sup>113</sup> se mostra bastante evidente na criação do Gabinete Médico-Legal, ao qual competia a realização de exames de corpo de delito, autópsias, verificação de óbitos, exumações, análises toxicológicas, exames de indivíduos suspeitos de sofrer das faculdades mentais e outros serviços determinados pelo chefe de Polícia.

Mais mudanças, de certa forma conectadas a ascendência do discurso da cientificidade eis que visavam “o progresso” e “a modernidade”, aconteceram a partir de 1903 em decorrência das reformas urbanas realizadas durante a presidência de Rodrigues Alves e a administração de Pereira Passos no Distrito Federal. As obras de modernização do porto, demolições de prédios, abertura de avenidas, o programa de saneamento da cidade e a erradicação da peste e da febre amarela, foram realizados em par com tentativas de transformar antigos hábitos populares considerados indignos de figurar no contexto da cidade saneada e civilizada. Nesse momento foram proibidas diversas práticas sociais como a mendicância pública, já condenada pelo Código Penal, e a proibição de festas populares. Outrossim, ordenou-se a perseguição de cultos religiosos de origem africana, o que conferiu ainda maior relevância à ação policial na manutenção da ordem da cidade. Isso tudo denota um certo grau de relaxamento da ordem liberal vigente, a medida em que diversas liberdades individuais parecem estar sendo cingidas.<sup>114</sup>

O crescente aparelhamento dos órgãos de polícia (polícia administrativa e judiciária) e a política de higiene pública aprofundaram os embates entre polícia e sociedade, especialmente contra aqueles que desafiassem a “ordem”; mendigos, anarquistas, operários, cafetões, dentre outros. Nesse ínterim, na ausência de

---

<sup>112</sup> CAMARGO, Op. Cit., p. 16.

<sup>113</sup> É pertinente destacar que, já em 1901, o Decreto 3.903, de 12 de janeiro, incluiu no currículo do Curso de Direito a disciplina de *Medicina Pública*, que abordava questões relacionadas à higiene pública. Isso representava mais um instrumento de intervenção normalizadora do Estado sobre a sociedade visando protegê-la de seus inimigos internos (GUANDALINI JUNIOR, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro**: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do estado no Brasil imperial / Walter Guandalini Junior; orientador, Ricardo Marcelo Fonseca – Curitiba, PR, 2011. p. 208-209).

<sup>114</sup> CAMARGO, Op., Cit., p. 17.

agências do Estado encarregadas de gerir conflitos entre patrões e empregados, a polícia ficou incumbida de agir sob esses núcleos de oposição, servindo como instância de mediação em muitos casos. Esse tipo de atuação policial refletia a ideia de boa parte do corpo político vigente, de que a questão social, no período, era questão de polícia.<sup>115</sup>

No bojo dessas mudanças, foi aprovado, pelo decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923, o regulamento da assistência e proteção aos menores, que definiu as categorias de menores abandonados e de menores delinquentes, e as medidas aplicáveis a esses casos. A preocupação com a questão da criança adquiriu uma dimensão política no período republicano e motivou inúmeros debates que ressaltaram a urgência da intervenção do Estado, para educar e corrigir os “menores”, de modo que os mesmos não viessem a aumentar o contingente de contraventores. Deviam eles tornarem-se cidadãos úteis e produtivos ao país.<sup>116</sup>

Ainda nessa direção, sobreveio o decreto nº 16.272, de 1923, que criou o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores com o fim de vigiar, proteger e assistir os menores abandonados e delinquentes. Três anos depois o decreto nº 5.083, de 1º de dezembro, aprovou o Código de Menores, e, em 1927, o decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro, consolidou as leis de assistência e proteção a menores, propondo medidas “prospectivas” e assistenciais para o problema<sup>117</sup>.

A partir dessa breve exposição sobre a organização policial e outras instituições relativas à conservação da ordem e segurança públicas, fica patente o

<sup>115</sup> CAMARGO, Op. Cit., P. 19.

<sup>116</sup> Diante da intensificação deste cunho normativo, evidencia-se uma crescente intervenção do Estado nas questões sociais. De todo modo, não parece possível afirmar que o Estado altera significativamente seu papel frente seus administrados. Aparentemente o intervencionismo retratado se volta, mormente, ao controle social e a manutenção da “ordem”, e não a uma tendência socializante do Estado. Esta mentalidade estatal de intervenção na ordem social parece ser percebida, também, na regulamentação das diversões públicas, as quais, a partir dos decretos nº 2.558, de 1897, e nº 6.562, de 1907, que orientaram o exercício da censura e dispuseram sobre a inspeção dos teatros e demais casas de espetáculos, definindo os procedimentos de fiscalização do espaço físico, da venda de bilhetes, além de outras medidas, como os deveres de empresários, artistas e espectadores. Ademais, cumpre ressaltar, que na década de 1920, as disposições aprovadas pelos decretos nº 14.529, de 1920, e nº 16.590, de 1924, destinadas aos teatros, cinematógrafos, campos de futebol, bailes públicos, cafés-concertos e companhias mágicas, trouxeram como novidade a censura prévia de peças e filmes a cargo do 2º delegado auxiliar da Polícia Civil (CAMARGO, Angélica Ricci. **Ministério da Justiça e Negócios Interiores**: um percurso republicano (1891-1934). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015, p. 19-20).

<sup>117</sup> CAMARGO, Op. Cit., p. 20.



crescimento contínuo dos mecanismos de ação do poder público, acompanhados de uma série de dispositivos legais que dispuseram acerca das diversões públicas, da entrada e expulsão de estrangeiros<sup>118</sup> e da punição para vadios, capoeiras e mendigos. Isso tudo em estreito diálogo com os acontecimentos sociais e políticos ocorridos no Distrito Federal e em todo o Brasil no período. O crescimento deste aparato institucional somado ao incremento do direito positivo para controle de algumas práticas sociais, parece dar indícios de um expediente de intervenção social que flexibilizava o pensamento liberal instaurado pela organização estatal. Outrossim, esse relaxamento da ordem liberal vigente parece ser perceptível, ainda, nas questões atinentes à Higiene ou Saúde Pública.

Nesse contexto, além do destacado crescimento do aparelhamento estatal policial, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores possuía outras duas funções que se constituíram bastante importantes para o organismo estatal vigente: a educação e, especialmente, a saúde.

No caso da saúde, observa-se num primeiro momento a atração dos intelectuais pela ideia de um Brasil “moderno”, que via no progresso das cidades brasileiras um sinal da conquista da civilização. Como já exposto mormente através do pensamento de Dominichi Miranda de Sá, a ideia de “moderno” e “progresso”, aqui, se coaduna a de “ciência”. Isso é bastante sensível no ideário que permeou o período. Pensamento presente, por exemplo, no contexto das reformas urbanas empreendidas na capital federal, que resultaram – e legitimaram – iniciativas como a campanha da vacina antivariólica, planos de profilaxia da tuberculose, reorganização sanitária dos portos e a própria criação de órgãos, aumentando consideravelmente a estrutura destinada à saúde pública.

Em 1897 foi instituída, pelo decreto nº 2.449, de 1º de fevereiro, a Diretoria-Geral de Saúde Pública (DGSP), que reunia a si os serviços anteriormente pertencentes ao Instituto Sanitário federal e à Inspetoria-Geral de Saúde dos Portos. A Diretoria-Geral tinha sede na capital da República e era formada por diretorias e

---

<sup>118</sup> O parecer nº 7, de 24 de janeiro de 1927, demandado pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, foi o único exarado por Rodrigo Otávio durante o período abarcado por esta pesquisa, no tocante a expulsão de estrangeiros.

inspetorias sanitárias nos portos dos estados. A partir da administração de Oswaldo Cruz, entre 1903 e 1909, verifica-se a expansão da legislação sanitária e das atribuições da DGSP, que passava a se responsabilizar pelos serviços de higiene defensiva, polícia sanitária, profilaxia geral e higiene domiciliar.<sup>119 120</sup>

A política de “higiene social” atinge seu ápice – no período da Primeira República – quando da aprovação do Código Sanitário pela lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920. Esta regulamentação visava a centralização e uniformização das ações governamentais, ao tempo que concedia ao governo federal maior poder de intervenção a partir de acordos estabelecidos com os estados.<sup>121</sup>

Cumprir destacar, ainda, a criação, por meio do Decreto nº 16.300, de 31 de dezembro de 1923, do Departamento Nacional de Saúde Pública, que passa a executar toda a política de higiene e saúde pública, exercendo, por conseguinte, na prática, importante domínio da sociedade. Esse domínio ganhava grande legitimidade a partir do “grau de cientificidade” que carregava a instituição.

Outra área de forte ação do Ministério em tela, a educacional, passou por diversas reformas ao longo do período: Reforma Benjamin Constant<sup>122</sup> (1890), o Código Eptácio Pessoa (1901), Reforma da Rivadávia Correa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luiz Alves ou Lei Rocha Vaz (1925).

Cabe ressaltar, dentre as reformas citadas, aquela empreendida pelo ministro Rivadávia da Cunha Corrêa, que resultou na aprovação da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental, pelo decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Essa lei

<sup>119</sup> CAMARGO, Op. Cit., p. 21-22.

<sup>120</sup> Merece, aqui, referência o parecer, nº 14, exarado por Rodrigo Otávio em 31 de março de 1922, o qual parece demonstrar algumas das preocupações (e esforços) da administração pública, à época, com relação ao tema. Referida manifestação envolve questão atinente a acordo realizado com a Companhia Predial e de Saneamento do Rio de Janeiro para “construções de habitações destinadas a operários e classes pobres”. O parecer demonstra alguns esforços do governo central para com a consecução da política de Saúde Pública: “A Companhia recebeu os favores de desapropriações de terrenos e prédios, de isenção de direitos aduaneiros e de transmissão de propriedade, de imposto predial, por determinados períodos, e de contribuição de pena d’água, permanentemente.” (PARECER nº 14, 31/03/1922, disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1922>).

<sup>121</sup> CAMARGO, Op., Cit., p. 22.

<sup>122</sup> Cabe referir que, segundo Guandalini Junior, após a reforma Benjamin Constant o saber especializado sobre o direito administrativo passa a adquirir um conteúdo efetivamente disciplinar, direcionando a matéria às intervenções de polícia que o Estado realiza sobre a sociedade (GUANDALINI JUNIOR, Op. Cit., p. 209).

desoficializou o ensino brasileiro e possibilitou a abertura de escolas de todos os tipos, dotadas de autonomia didática e administrativa. Com isso, o ensino oficial uniforme estabelecido em 1901, com o chamado Código Eptácio Pessoa, deu lugar ao ensino livre. O mesmo decreto criou o Conselho Superior de Ensino, destinado a guarnecer e facilitar a transição de regimes; da oficialização completa, para a total independência.<sup>123 124</sup>

Em 1915, a Reforma Carlos Maximiliano, aprovada pelo decreto nº 11.530, de 18 de março, reiniciou o processo de expansão do controle e regulamentação do ensino pelo governo federal, outorgando aos inspetores do Conselho Superior de Ensino a fiscalização para fins de equiparação de academias e institutos de ensino às instituições oficiais. Esse processo foi completado pela Reforma João Luiz Alves, disposta pelo decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, que instituiu o Departamento Nacional do Ensino (DNE). O DNE tinha a seu cargo os assuntos referentes ao ensino, assim como o estudo e a aplicação dos meios tendentes à difusão e ao progresso das ciências, letras e artes no país. Junto com este órgão, foi criado o Conselho Nacional de Ensino, que substituiu o Conselho Superior de Ensino instituído em 1911.

Remete, também, ao período a criação da primeira universidade oficial do país, presente nos planos governamentais desde 1842 e fortemente defendida pelo ministro José Joaquim Seabra, em 1903, que a considerava como medida essencial para que o Brasil ocupasse posição entre as “nações cultas”. A Universidade do Rio

---

<sup>123</sup> Cumpre destacar, ainda, importante ponto da reforma veiculada pela Lei 314, de 30 de outubro de 1895 (reorganizou o ensino nas Faculdades de Direito), que fez referência Guandalini Junior em seus estudos. Por meio do citado dispositivo legal foram abolidos os cursos de Ciências Sociais e Notariado, o que gerou duas importantes consequências: por um lado, o Curso de Ciências Jurídicas passou a adotar o conteúdo da disciplina de direito administrativo do Curso de Ciências Sociais, que já tinha um viés mais normalizador, além das disciplinas de *Ciências das Finanças* e *Contabilidade do Estado*; por outro lado, com a unificação dos cursos e das carreiras, os mesmos passam a desempenhar a mesma função política: “instrumentalizar a ação do Estado quando de sua intervenção disciplinar sobre o corpo social, regulando-a em suas relações com os administrados” (GUANDALINI JUNIOR, Op. Cit., p. 208).

<sup>124</sup> Neste ponto vale a lembrança de consulta dirigida a Rodrigo Otávio enquanto Consultor-Geral da República, respondida através do Parecer nº 105, de 21 de novembro de 1921. Esta referiu-se à interpretação de dispositivo constante no Decreto Legislativo nº 3.454 de 1918, que aprovou a reforma do ensino superior constante no Decreto nº 11.530 de 1915: “a fiscalização ou equiparação requerida por qualquer instituto poderia ser negada somente pelo voto da maioria absoluta do Conselho Superior do Ensino”. Referido parecer demonstra a atuação da Consultoria-Geral da República como argumento legitimador, também, nas decisões atinentes ao Ensino Superior. (Parecer nº 105, 21/11/1921, disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>)

de Janeiro<sup>125</sup> foi estabelecida pelo decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, reunindo a Escola Politécnica, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro. De acordo com seu regimento, aprovado pelo decreto nº 14.572, de 1920, cabia à universidade estimular a cultura das ciências, estreitar os laços de solidariedade intelectual e moral entre os professores e aperfeiçoar os métodos de ensino. Na prática, não houve qualquer medida de integração e cada faculdade conservou suas próprias características nesta fase inicial.<sup>126</sup>

Cumprido destacar, ainda, a promulgação de outros dispositivos normativos que denotam, minimamente, uma preocupação do Estado em abarcar no direito positivo matérias como a gestão de recursos naturais, o uso de novas descobertas científicas ou até mesmo direitos dos trabalhadores de alguma categoria específica, como por exemplo, o Decreto nº 15.211, de 28 de dezembro de 1921 (aprova regulamento relativo à propriedade e a exploração de minas), o Decreto nº 16.657, de 5 de novembro de 1924 (regulamenta os serviços de “radiotelegrafia” e “radio telefonia”), o Decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924 (cria caixa de aposentadoria e pensões em cada uma das empresas de estradas de ferro) e o Decreto nº 5.025, de 1 de outubro de 1926 (incorpora gratificação aos vencimentos dos servidores da União).

Dessa forma, parece razoável inferir que a instrução, a assistência social<sup>127</sup>, a gestão dos recursos naturais e os usos das descobertas científicas tomam lugar nas

---

<sup>125</sup> A criação da primeira universidade do país demonstra alguma influência da circulação do discurso da “cientificidade”, sendo, pois, o critério científico a via mestra para a *modernidade*. Cabe menção ao trabalho de Alvaro Barreto, o qual demonstra terem sido os primeiros esforços para o estabelecimento de um modelo de universidade brasileira, na década de 1920, de inspiração francesa (com a criação do Liceu Franco-Brasileiro e da série de palestras promovidas pelo Instituto Franco-Brasileiro de Alta Cultura), sempre com vistas a romper a tradição bacharelesca (BARRETO, Alvaro. **Representação das associações profissionais: a influência francesa no debate brasileiro da década de 30.** Brasília, a. 45, n. 177, jan/mar, 2008.p. 177).

<sup>126</sup> CAMARGO, Op., Cit., p. 23.

<sup>127</sup> Merece menção o Parecer exarado por James Darcy, enquanto Consultor-Geral da República interino, em 25 de fevereiro de 1921. A consulta encaminhada pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda tratou acerca da administração dos bens de sociedade pia, Patrimônio dos Órfãos do Pernambuco. Ao longo deste parecer revela-se o modelo de assistência social dos tempos da Primeira República, fortemente marcado pela atuação das sociedades pias e religiosas: “Tais são, Sr. Ministro, os fundamentos em que me baseio para pensar que o ao Governo não assiste direito de embaraçar, ou de qualquer forma, tolher, à Santa Casa, a livre administração e disposição dos bens que constituem o seu patrimônio”. (Parecer nº 18, de 25/02/1921, disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres/pagina/10/?ano=1921>)

necessidades e aspirações coletivas, sendo, pois, minimamente abarcadas pela normatização e pela estrutura material do Estado. Contudo, todo esse envolvimento do Estado parece sobretudo ligado a questão central do controle social. Seja por meio do Ensino, seja por meio da Saúde Pública, ou, ainda, de maneira mais expressa pela Segurança Pública.

A partir desse panorama, constata-se ampla gama de assuntos que ficaram a cargo do Ministério da Justiça e Negócios Interiores nas etapas iniciais de sua história. Sem pretender esgotar o assunto, foi possível verificar que a pasta assumiu diferentes pontos de estruturação da República e acolheu alguns dos principais debates existentes àquele momento, especialmente em relação a temas como segurança, saúde e educação.

Como se percebe, da rasa análise dos órgãos e ações empreendidas pelo Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores no período, parece, ainda, bastante incipiente qualquer processo de racionalização e burocratização da Administração Pública dentro dos instrumentos metodológicos preceituados por esta pesquisa.

Diante do exposto, o Estado por meio dos seus organismos e regulações via direito positivo, parece intensificar sua estrutura às necessidades de legitimação da ordem. Daí, pois, a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), o Código Sanitário, Departamento Nacional do Ensino (DNE), o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, o Código de Menores, dentre outros anteriormente já referidos; todos se voltaram sobretudo ao controle social. Nesse mesmo sentido, a assistência social, a instrução e as relações econômicas, parecem, de alguma forma, passar a compor, também, as esferas de atuação/regulação do Poder Público. Sem embargo, isso não garante indícios para uma tendência socializante do Estado nesse período. Por outro lado, dá sintomas de um intervencionismo que, por vezes, parece visar mormente a manutenção da ordem político-social.

De toda forma, parece patente que o Estado, ao abrigar na lei algumas necessidades coletivas, denota, minimamente, algum grau da racionalização proposta por Azambuja. No mesmo sentido, parece ser minimamente perceptível

algum grau de racionalização burocrática weberiana junto das instituições militares. Contudo, não é possível afirmar que o organismo estatal da Primeira República, mormente em sua última década, deixa de ser um aparelho de jurisdição, de polícia e arrecadação fiscal, para realização dos interesses materiais e morais da sociedade. Por conseguinte, o que parece importante destacar é que a racionalização estatal conceituada por Azambuja e os níveis de burocratização assumidos pelo Estado, no período, parecem ter visado sobretudo a intervenção e o controle social.

Esse crescente envolvimento do Estado na vida social passa a tornar patente algumas mudanças na agenda do direito administrativo<sup>128</sup> e da ciência da administração, já que nessa seara se regulam as relações entre Poder Público e indivíduo. Nessa linha, uma breve investigação deste conteúdo pode ajudar a conceber a forma como este incipiente, mas gradual processo de racionalização e burocratização estatal e social se instrumentalizou até atingir o modelo aqui conotado como “ideal” durante a Era Vargas a partir da emergência de um “Estado Administrativo” e das “burocracias profissionais”.

### ***3.1.3 A legitimação doutrinária para o intervencionismo e a possível emergência de um Estado Administrativo***

Todo esse quadro de organismos e legislação administrativa voltados a atividade estatal, por vezes ligada ao controle social, parece encontrar alguma

---

<sup>128</sup> Ao estudar as doutrinas administrativistas da Primeira República, Correa assevera que, se o direito constitucional era voltado à estrutura de organização política do país (regulando as eleições, intervenções federais e somente alguns “direitos fundamentais”), o direito administrativo e a “Ciência da Administração”, em contraponto, seriam os instrumentos jurídicos e técnicos verdadeiramente aptos para transformar a sociedade de forma mais positiva pelo Estado. Nesse sentido, o autor cita o administrativista Alcides Cruz: “Quanto ao modo de actuar o Estado, basta ter presente a complexidade da estrutura deste, para vér que um só ramo do direito público – o constitucional –, não póde dar a conhecer por si só o modo geral e o particular da atividade do poder público. Elle ensinanos a formação e a organização desse poder, mas não basta, não é tudo ainda; a matéria referente ao concurso de regras reguladoras da competência das autoridades e ás relações hierárquicas, aos serviços públicos, á limitação de certas manifestações da liberdade individual, etc., não lhe compete, e sim ao direito administrativo” (CORREA, Op. Cit., p. 40).

identidade (neste ponto) com a proposta doutrinária desenvolvida pelos administrativistas portugueses em momento precedente a completa emergência do Estado Administrativo.

Em que pese a análise de Hespanha restrinja-se à Portugal, tomaremos por base apenas algumas características atinentes a ciência do Direito Administrativo denotadas pelo português quando dessa mudança de perspectiva do Estado (do Estado de Polícia, para o Estado Administrativo). Vale ressaltar que esta pesquisa é ciente de que todo contexto local contém suas peculiaridades e que o quadro de análise não pode ser simplesmente projetado ao Brasil. Portanto, procurar-se-á apenas salientar algumas características comuns que podem facilitar a identificação e a compreensão do objeto sob análise. Em seu exame, o historiador do direito português tomou por base a doutrina de direito administrativo que circulou em Portugal no período que se estendeu por todo o século XIX até as primeiras décadas do século XX, sob a qual demonstra-se a emergência de um Governo Ativo; o Estado Administrativo.<sup>129</sup>

Hespanha refere que em Portugal o Estado Administrativo erigiu-se, especialmente, em oposição a duas concepções: a do Estado de Polícia e a do Liberalismo. Contra este, o Estado Administrativo atribuiu uma regulamentação especial para as relações em que o Estado fosse parte, diferente daquele complexo regulador das relações jurídicas dos entes privados. Contra aquele impôs, não apenas uma regulação interna da atividade estatal, mas também normas regulando as prerrogativas da administração em relação aos particulares.

Nas palavras do historiador-jurista luso, as ciências que instruíram cada um desses modelos estatais contrapostos distinguem-se fundamentalmente:

O direito de polícia surgira como forma de regulamentar a nova administração activa, característica das monarquias pós-corporativas. E, nessa medida, desenvolveu um por vezes imponente complexo de normas

---

<sup>129</sup> HESPANHA, Antonio Manuel. O direito administrativo como emergência de um governo activo (C. 1800-C. 1910). In: HESPANHA, Antonio Manuel; SILVA, Cristina Nogueira (orgs.). **Fontes para a história do direito administrativo português – séc. XIX**. Lisboa: FD: UNL

dirigidas aos agentes administrativos, que substituíam, explicitavam e sistematizavam as anteriores providências que regulavam a vida em comum nas pequenas comunidades (*posturas, Polizeiordnungen*), agora que o Estado se vinha encarregando dessas matérias. O direito administrativo distingue-se, fundamentalmente, do direito de polícia, na medida em que enquanto aquele constituía um conjunto de regulamentos da administração, dirigidos a ela mesma, o direito administrativo, sem deixar de contemplar o primeiro aspecto, incorpora também normas relativas às relações da administração com particulares.<sup>130</sup>

Em que pese a força das ideias liberais naquele momento fosse bastante grande no continente europeu, “estas novas normas visavam, sobretudo, a defesa das prerrogativas do Estado face o aparecimento da ideia de direitos civis na era pós-revolucionária”. Sob este trilho, a agenda desenvolvida pelos administrativistas num primeiro momento foi sobretudo “defensiva”, buscando preservar um espaço autônomo de atuação para a administração, eis que pressionada pelas ideias anti-estatalistas e de proteção aos direitos dos administrados.<sup>131</sup>

Nessa linha, as diretrizes da primeira fase do direito administrativo português se restringiram a: i) regulamentação jurídica das atividades administrativas de acordo com a ciência da polícia, ii) construção de um regime jurídico que excepcionalizasse o direito administrativo do regime geral de restrições das atividades do poder motivadas pela proeminência dos direitos individuais, e, iii) a construção de uma doutrina administrativa baseada mais em princípios doutriniais, do que em estritas regras legais, permitindo, assim, escapar ao estrito controle governamental-parlamentar<sup>132 133</sup>.

<sup>130</sup> HESPANHA, Op. Cit., p. 1.

<sup>131</sup> HESPANHA, Op. Cit., p. 1-2.

<sup>132</sup> No Brasil é possível verificar um relaxamento do critério normativo da ordem liberal a partir do “alargamento” de conceitos como “poder de polícia”, dando margem, assim, ao intervencionismo com maior grau de discricionariedade, conforme denotou Gustavo Zatelli. A reformulação do conceito de polícia de modo mais amplo, principalmente pelas fórmulas “poder de polícia” e “polícia administrativa”, permitiu aos doutrinadores uma resposta jurídica para problemas práticos que exigiam intervenção estatal. Isso serviria quase que como uma válvula de escape do Estado liberal, que em regra não poderia atuar muito, para resolver questões “limítrofes” (CORREA, Gustavo Zatelli. A Doutrina de “Estado” e os “liberalismos” – uma análise a partir das doutrinas de direito administrativo na primeira república do Brasil e CORREA, Gustavo Zatelli. Poder de Polícia e construção jurídica do estado: uma análise das obras de direito administrativo da primeira república.)

<sup>133</sup> HESPANHA, Op. Cit., p. 2.



Posteriormente, num segundo momento, já em meio a segunda metade do século XIX, esta agenda torna-se mais agressiva e os administrativistas procuram quebrar todos os laços com a tradição garantista: i) conferindo caráter particular aos contratos administrativos, o que impôs um grau de “revogabilidade” maior desses contratos, por parte da administração, ii) estabelecendo restrição à propriedade privada diante do interesse público, ao mesmo tempo em que concebiam maior “força” à propriedade pública – por exemplo, não sujeita a *prescritibilidade*, iii) elaboração de uma teoria especial voltada ao emprego público, diferente daquela natureza social que começava a embasar o contrato de trabalho, privando, pois, o funcionário público dos direitos conferidos aos outros trabalhadores, iiiii) elaboração de uma teoria do ato administrativo como ato de poder, não de natureza contratual, mas sim de natureza hegemônica, e, iiiiii) conferindo ampla autonomia da administração face os tribunais. Ademais, no tocante ao plano político, importa mencionar a substituição dos direitos individuais por deveres sociais<sup>134</sup>, a prevalência da lógica da economia nacional frente a economia doméstica, uma ênfase na função unificadora do Estado<sup>135</sup> e a substituição da legitimidade do

---

<sup>134</sup> A obra de Aarão Reis adotou esta linha, já que o autor, embasado sobretudo na doutrina de Leon Duguit, denotou maior contribuição a atuação estatal, vinculando-se a corrente do positivismo sociológico (CORREA, Gustavo Zatteli. *A Doutrina de “Estado” e os “liberalismos” – uma análise a partir das doutrinas de direito administrativo na primeira república do Brasil*. P. 22).

<sup>135</sup> A questão da unidade nacional (aqui como integração dos debates e consequentes soluções jurídicas) foi refletida, no Brasil, também através dos periódicos jurídicos, conforme assevera Silveira com base na Revista de Jurisprudência Brasileira: “[...] ao menos parte das intenções por trás do lançamento de novas revistas de direito se tenha ligado a um desejo de intervir sobre esse espaço público convulsionado – ou, no mínimo, de se integrar a alguns dos debates então travados. Exemplo disso é o teor da busca pela unidade nacional que se observa no texto de apresentação da *Revista de Jurisprudência Brasileira* (sugerindo, aliás, pelo próprio título da publicação): o cometimento, que ora ousamos, de editar esta revista, visa principalmente dois altos fins: estabelecer o intercâmbio jurídico entre os diversos centros jurídicos do país, aproximando-os e tornando-os conhecidos uns dos outros, e constituir-se um fator da cultura jurídica, levando aos pontos mais remotos do Brasil os ensinamentos dos maiores jusperitos, pela divulgação das sentenças dos tribunais e difusões dos escritos dos nossos mais conceituados jurisconsultos.” (REVISTA de Jurisprudência Brasileira. **Revista de Jurisprudência Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 3, set. 1928 *apud* SILVEIRA, Mariana de Moraes. *Revistas jurídicas brasileiras: “cartografia histórica” de um gênero de impressos (anos 1840 a 1940)*. **Cadernos de Informação Jurídica**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 98-119, 2014, p. 106). Importa salientar, ainda, que através da doutrina de Oliveira Santos (de caráter marcadamente liberal) também é possível perceber preocupação no tocante a unidade Nacional. O jurista condena o intervencionismo do Estado “omnipresente”, mas ao mesmo tempo ressalta que algumas características do mesmo devem ser mantidas, sobretudo no tocante a manutenção da União federativa (SANTOS, Oliveira (1919). **Direito Administrativo e Ciencia da Administração**. Porto: Porto: Typ. Da Empr. Litter. E Typographica. P. 61-63).

Estado, antes de origem democrática, para uma ideia de Estado como “serviço público”<sup>136, 137</sup>.

De maneira bastante correlata, Walter Guandalini Junior analisou a gênese da ciência do direito administrativo no Brasil<sup>138</sup>. Para tanto, Guandalini Junior fez-se valer de comparação com a genealogia europeia:

[...] a ciência do direito administrativo surge na Europa como racionalização jurídica que torna possível a construção de um novo modelo de exercício de poder político, pelo qual se atribuí a uma estrutura administrativa personalizada um conjunto de poderes que lhe permite intervir diretamente sobre o conjunto da vida social, regulamentando-a, transformando-a e normalizando-a, em um projeto de construção ativa de uma nova ordem social. Essa função é compatível com o dispositivo de poder existente no território, marcado por uma microfísica política que visava à normalização dos indivíduos e à intervenção sobre o meio como formas de assegurar o crescimento contínuo e dócil das forças úteis do Estado, assegurando-se a sua proteção contra o inimigo interno.<sup>139</sup>

Contudo, o jurista paranaense registra que ao ser transportado a outro contexto (o brasileiro), o discurso científico sobre o direito administrativo é reterritorializado, passando a cumprir um papel diferente daquele que motivou sua criação:

[...] em vez de instrumento de normalização da vida urbana; em vez de instrumento de limitação e legitimação do poder especificamente administrativo que começava a ser exercido pelo Estado; em vez de elemento apto a substituir as práticas de polícia como instrumento de intervenção ativa do Estado sobre a vida social, o direito administrativo parece cumprir no Brasil uma função adequada ao tipo de dispositivo político então vigente no país, tendo sido reformulado discursivamente de modo a organizar o dispositivo de poder soberano que estabelecia o Imperador como fonte de fundamento de todo o poder político nacional –

<sup>136</sup> Essa transformação é encontrada, doutrinariamente, no Brasil, conforme apontou Correa ao analisar a obra de Aarão Reis, datada de 1923. O pesquisador refere que a doutrina de direito administrativo publicada pelo engenheiro contém “uma ampliação da ação estatal nos serviços públicos”. Nessa linha, aponta o indício de uma nova transformação no correr da década de 20: “Em Aarão Reis, ao invés de racionalizar a intervenção estatal por meio da ‘polícia’, é o instituto do ‘serviço público’ que serve como instrumento jurídico para fundamentar o intervencionismo” (CORREA, Gustavo Zatelli. A doutrina de “Estado” e os “liberalismos” – uma análise a partir das doutrinas de direito administrativo na primeira república do Brasil. P. 27.)

<sup>137</sup> HESPANHA, Op. Cit., p. 3-4.

<sup>138</sup> GUANDALINI JUNIOR, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro**: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do estado no brasil imperial / Walter Guandalini Junior; orientador, Ricardo Marcelo Fonseca, Curitiba, 2011.

<sup>139</sup> GUANDALINI JUNIOR, Op. Cit., p. 210.

contribuindo assim para legitimar e racionalizar a sua posição jurídica no interior da ordem jurídica e política nacional.<sup>140</sup>

Como se depreende, segundo Guandalini Junior, o discurso científico sobre o direito administrativo no período Imperial brasileiro, parece ter exercido, num primeiro momento, uma função eminentemente constituinte, buscando fortificar a legitimidade da soberania imperial e agindo em prol da construção de uma nova ordem política e jurídica para o país.

Contudo, essa função administrativa exercida pelo Direito Administrativo em sua vocação originária na Europa parece ganhar força no lapso temporal que Guandalini Junior classificou como terceira fase do Direito Administrativo brasileiro; a *disciplinarização*. Vale ressaltar que o pesquisador destaca, ainda, o sentido de compreensão desta disciplina quando ministrada no Curso de Ciências Sociais, eis que voltado ao caráter disciplinador já na fase de *consolidação*, identificada de 1879 a 1891:

[...] embora a disciplina de direito administrativo ensinada no Curso de Ciências Sociais tenha o mesmo conteúdo daquela ministrada no Curso de Ciências Jurídicas, a compreensão da matéria certamente sofre a influência de outras disciplinas também ensinadas no curso; como *Ciência das Finanças e Contabilidade do Estado e Higiene Pública*, o que, ao lado dos objetivos estabelecidos para o curso, indica a tentativa de formação de uma elite técnica e burocrática que fosse capaz de assegurar a intervenção do Estado sobre o corpo social.<sup>141</sup>

Nessa senda, já em meio ao período republicano, o direito administrativo assume, também por força da Reforma do Ensino de Benjamin Constant, um conteúdo efetivamente disciplinar, passando a abordar as intervenções de polícia que o Estado realiza sobre a sociedade. Logo, aproximou-se, nesse período, em seu conteúdo e objetivos, do direito administrativo que se formara na Europa, revestindo-se, no entanto, de feições modernas.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> GUINDALINI JUNIOR, Op. Cit., p. 210-211.

<sup>141</sup> GUANDALINI JUNIOR, Op. Cit., p. 212-213.

<sup>142</sup> GUANDALINI JUNIOR, Op. Cit., p. 213.

Tecendo este paralelo entre as pesquisas acima referidas, é possível verificar uma proximidade entre a função que assumiu o direito administrativo originariamente na Europa e na Primeira República brasileira. Esta função disciplinadora parece guardar alguma semelhança com agenda assumida pelas primeiras doutrinas de direito administrativo portuguesas, sob as quais resguardaram-se as instâncias de atuação administrativa frente aos direitos individuais numa fase “defensiva”. Posteriormente, em fase mais “enérgica”, legitimou-se maior atuação dos mecanismos estatais.

Alguns aspectos podem ser relacionados com seu devido cuidado. Tal qual a reação dos administrativistas em oposição ao forte influxo das ideias liberais: a flagrante ordem jurídica liberal estabelecida em 1891, no Brasil, parece receber contraponto à medida em que o direito administrativo começa exercer uma função eminentemente disciplinadora, gerando mecanismos doutrinários para relativização do liberalismo desta ordem e permitindo a intervenção estatal, sobretudo no tocante ao controle social frente ao contexto de crise vivido no país (especialmente na década de 20)<sup>143</sup>.

Diante deste contexto, importante trazer a este campo de análise a pesquisa desenvolvida por Gustavo Zatteli Correa acerca do “poder de polícia” e sua veiculação nas doutrinas de direito administrativo durante a Primeira República. Outrossim, o mesmo pesquisador fornece pertinente estudo acerca de cada uma das obras de Direito Administrativo do período, o que ajuda, ainda, a denotar, mesmo que minimamente, alguns pontos que Hespanha destaca quando da emergência do Estado Administrativo.

Primeiramente, chama atenção a escassez e as datas da publicação de manuais brasileiros de Direito Administrativo produzidos na Primeira República.

---

<sup>143</sup> Correa demonstra que mesmo diante da hegemonia do pensamento liberal no contexto político e jurídico brasileiro, as doutrinas brasileiras de direito administrativo publicadas na Primeira República denotam formas bastante diversificadas de desenvolver as ramificações e clivagens entre liberalismo e intervencionismo.

Enquanto a primeira doutrina deste campo jurídico foi publicada em 1906, *Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo* de Augusto Olympio Viveiros de Castro, a última fora publicada em 1923, *Direito Administrativo Brasileiro*, de Aarão Reis. Neste ínterim foram ainda publicadas as obras de Alcides Cruz, *Noções de Direito Administrativo*, em 1910, e de Oliveira Santos, *Direito Administrativo e Sciencia da Administração*, em 1919. Diante disso, Correa propõe explicação acerca da carência de produções científicas neste campo do direito (sobretudo dos Manuais de Direito Administrativo) e a sua “localização” no tempo:

[...] enquanto que nas décadas de instabilidade política os debates de direito público centraram-se em torno do direito constitucional, a mínima estabilidade permitia que os esforços do governo e dos intelectuais se voltassem à atividade administrativa e sua dogmática jurídica. Tal fato não é só perceptível pelo aumento de leis administrativas e políticas públicas no começo do século XX, mas pela própria exposição dos textos jurídicos.<sup>144</sup>

Nesse contexto, a pesquisa de Correa parece materializar a correlação entre os pontos destacados por Hespanha e a função exercida pela doutrina de Direito Administrativo no Brasil conforme constatou Guandalini Junior, especialmente, a partir do conceito de “poder de polícia”. Ainda nesse sentido, este entrelaçamento parece conjugar esforços para explicar a proposta de Estado que vigorava àquele momento, da mesma forma que ajuda a compreender como o organismo estatal se envolveu com o fenômeno da “burocratização” e da “racionalização” a partir do exposto na primeira parte deste trabalho.

Conforme Correa, a reformulação do conceito de polícia de modo mais amplo, principalmente pelas fórmulas “poder de polícia” e “polícia administrativa”, conferiu aos administrativistas uma resposta jurídica para os problemas práticos que exigiam intervenção estatal. A potencialidade do conceito de “polícia”, conservada de sua formação histórica durante o Antigo Regime, permitia ultrapassar algumas fronteiras

---

<sup>144</sup> CORREA, Gustavo Zatelli. A doutrina de “Estado” e os “liberalismos” – uma análise a partir das doutrinas de direito administrativo na primeira república do Brasil. P. 28.

do Estado de Direito, criando formas pelas quais a Administração Pública poderia legitimamente intervir na sociedade.<sup>145</sup>

Nessa linha, o jurista em tela veiculou como hipótese central de sua pesquisa:

[...] que o poder de polícia era fundamentação genérica e maleável de intervenção. O instituto jurídico fundamentaria, ao excetuar o Estado de Direito, a possibilidade de intervenção por parte do Estado. Serviria quase que como uma válvula de escape do Estado liberal, que em regra não poderia atuar muito, para resolver questões “limitrofes”.<sup>146</sup>

Os manualistas analisados legitimaram diferentes graus de intervenção estatal. De todo modo, todos eles, sem exceção, manifestaram-se favoráveis ao intervencionismo estatal no âmbito da “higiene pública”, a maioria utilizando-se do conceito “poder de polícia” ou “polícia administrativa” e um, Aarão Reis, fazendo uso do conceito de “Serviço Público”. Até mesmo Oliveira Santos, notadamente o mais influenciado pelas ideias liberais, eis que procurou limitar a intervenção a poucas exceções, fez-se valer da fórmula “polícia” para fundamentar a necessária intervenção estatal na área da saúde. Vale recordar que a questão da Saúde Pública cumpriu forte expediente nos debates teóricos e conflitos sociais que permearam a Primeira República. Exemplo disso pode-se citar a Revolta da Vacina, a aprovação do Código Sanitário e a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública.

Portanto, parece que Correa logrou êxito demonstrando, dentro da peculiaridade e intensidade de cada autor, como o “poder de polícia” é pouco delimitado e altamente maleável de acordo com o manuseio enviesado daquele que lida com tal instituto jurídico, podendo servir a contento a diversas intervenções estatais.

Da mesma forma, as correlações até então traçadas parecem denotar que o modelo de Estado que vigorou na Primeira República buscou no alargamento da burocracia e de alguns aparatos estatais, em par com uma doutrina administrativista

---

<sup>145</sup> CORREA, Gustavo Zatelli. Poder de Polícia e construção jurídica do estado: uma análise das obras de direito administrativo da primeira república. P. 11.

<sup>146</sup> CORREA, 2013, Op. Cit., p. 11.

que legitimava, através conceitos vagos (no que tange o conceito de “poder de polícia”), um aumento do intervencionismo no sentido de controle social.

Ademais, deveras importante ressaltar a presença de tendência racionalizante na roupagem moderna da doutrina do engenheiro Aarão Reis. Nas palavras de Correa:

Em todos os tipos de serviços classificados por Aarão Reis percebe-se um aumento das atividades do Estado. O Estado de Aarão Reis engloba diversas atividades que os outros negligenciam. A característica mais técnica de sua obra ainda faz com que muitos detalhes sejam frisados. Poucas partes são descritas de forma genérica, sempre havendo exemplos e/ou aprofundamentos de ordem prática que complementam suas explicações. Decorre que a atividade estatal ganha novos contornos, tonando-se bem mais perceptível e até defensável.<sup>147</sup>

O supramencionado administrativista foi o primeiro a traçar uma abordagem sistemática à noção de “serviço público”. Até 1923, a doutrina parece ter se preocupado em identificar algumas atividades que essencialmente seriam desempenhadas pelo Estado. Viveiros de Castro, em 1914, por exemplo, preceitua que a atividade do Poder Público se manifesta tanto de forma negativa, quanto de forma positiva. Aquela se daria quando a entidade estatal limita a atividade individual, buscando refrear qualquer perigo à ordem pública, enquanto a última ocorre quando a “Administração se propõe diretamente a melhorar as condições higienicas da população e dos logares em que ella habita”<sup>148</sup>. Já Aarão Reis parece ampliar essa noção de “ação positiva”. Com base nos ensinamentos de Duguit, ele confere ao Estado o dever de ação em prol do *progresso da nação* sempre que as forças sociais por si sejam deficientes. Para tanto:

[...] impõe-lhe a necessidade de desdobrar sua atividade administrativa por vários e diversos serviços públicos, cujo número, cuja complexidade e cuja importância avultam, cada vez mais, com a crescente e rápida intensidade da vida social moderna, tornando imprescindível que seja – pelo menos temporariamente – confiado o funcionamento dalguns deles á iniciativa individual, sob a orientação – sempre mais, ou menos, direta e efetiva – do Estado.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> CORREA, Op. Cit., p. 96.

<sup>148</sup> CASTRO, Op. Cit., p. 155.

<sup>149</sup> REIS, Aarão. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Oficinas Graphicas Villas-Boas, 1923, p. 147.

A legitimação conferida a atividade estatal por meio do termo “serviço público”, tendo em vista o acréscimo na “ação positiva”, parece se aproximar do conceito traçado por Azambuja no tocante a assunção de direitos sociais insculpidos no direito positivo; “racionalização do estado”.

Mesmo que alguns serviços sejam prestados pelo Estado previamente a 1930, o serviço público associado ao direito social ainda não se fazia presente na Carta Constitucional de 1891<sup>150151</sup>. Como bem expõe Loureiro, mesmo que sob maior ênfase econômica, a Constituição de 1891 não continha dispositivos específicos sobre os serviços públicos, ao mesmo tempo em que utilizou os termos “poder” e “serviço” quando fez menção a atividades vinculadas ao Poder Público:

[...] a Constituição de 1891 não emprega as expressões “serviço público” e “monopólio”, e não possui um locus próprio para acomodar sistematicamente normas que se ocupam, de modo mais direto, da relação do Estado com o universo das atividades de produção e oferta de bens e serviços (*as atividades econômicas*). Nada obstante, apresenta elementos que permitem certas ilações e, mais do que isso, a lacuna não impediu que a doutrina constitucional e administrativa da época tivesse empregado tais categorias quando da análise de dispositivos seus.

Na Constituição de 1891, é no uso das expressões não qualificadas “Poder” e “serviço” que se descortina o panorama das ações estatais.<sup>152</sup>

Essa noção parece mudar a partir da Revolução de 1930, já que, como bem observa Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

“aumenta a atividade administrativa, que se distende em todos os setores. Além do asseguramento de ordem pública, através da ação negativa da polícia, se ramifica [a atividade estatal] na ingerência de todos os campos da vida pública, na efetivação da educação e ensino público, no

<sup>150</sup> Carta Constitucional de 1891: “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 15. Legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federaes; [...] 30. Legislar sobre a organização municipal do Distrito federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acessado em: Fev/2017.

<sup>151</sup> A concepção liberal do Estado era dominante no corpo constitucional. O Estado devia intervir o menos possível na sociedade e esta perspectiva influenciava a interpretação do texto legal, como se vê em comentário de João Barbalho a respeito do art. 34, inciso 30 da Constituição federal de 1891: “[cabe ao Estado] contribuir para o aperfeiçoamento e difusão geral da instrução, indo em auxílio da iniciativa privada, ou suprimindo-a onde ella não aparecer” (BARBALHO, João. **Constituição federal brasileira, 1891**: comentada. Edição fac-similar. Brasília: Senado federal, Conselho Editorial, 2002, p. 135).

<sup>152</sup> LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Os conceitos de “monopólio” e “serviço público” sob a constituição brasileira de 1891. In: FLORES, Alfredo de J. (org.). **Temas de História do Direito**: a construção do Brasil republicano e o direito público (1889-1945). Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2015, p. 83-84.



desenvolvimento da economia pública e proteção do hipossuficiente, por meio da assistência e previdência social”.<sup>153</sup>

É no mínimo interessante o fato de um engenheiro escrever a última doutrina de direito administrativo do período em tela, de modo que o mesmo buscou um aprofundamento de ordem prática do conteúdo (especialização e técnica), revestindo, ainda, a questão do intervencionismo sob a roupagem do “serviço público”. Outrossim, mesmo que as informações não se encontrem diretamente, insta ressaltar o demonstrado pela doutrina Luzia na primeira Seção desta pesquisa, no tocante a emergência de nova classe e novos atores sociais a partir da figura do “engenheiro militar”.

É possível, pois, constatar que uma transformação nos padrões sociais e administrativistas (ciência do direito administrativo) realmente estava em andamento no período sob análise. Do que se infere da doutrina de Aarão Reis, existe, também, uma tendência a iminência de um Estado Administrativo que legitima sua ação sob a forma “racionalizada” de “serviço público”.

Nesse âmbito, os indícios teóricos parecem apontar para a emergência de uma classe média bastante identificada com a burocracia pública que, conseqüentemente, proporcionou maior atuação estatal sobretudo no controle social através de departamentos como de Ensino, Saúde e, especialmente, Segurança Pública. Ainda, parece que a legitimação desse intervencionismo seria possível a partir das formas de “poder de polícia” ou “polícia”, forjadas pelos administrativistas do período, mas que já a partir de 1923, contava com a forma “racionalizada” de intervenção estatal sob a forma “serviço público”. Nessa linha, o respaldo doutrinário indica que o fenômeno da burocratização na Primeira República, não identificado exatamente (embora com algumas aproximações) sob as formas propostas por Azambuja e Weber, serviu a contento ao instrumento de poder vigente para revigorar o controle social.

---

<sup>153</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 104.

Resta, por fim, verificar em que medida a práxis administrativa vem a retratar estas mudanças (ou características), já que se percebe, também, a tendente emergência de um Estado Administrativo, o qual parece ganhar apogeu em meio a Era Vargas.

Para tanto esta pesquisa se fará valer, ainda, apenas a título de critério norteador, das características apontadas por Hespanha quando da completa constituição de um Estado Administrativo e de seu crescente envolvimento na vida social:

Não se tratava mais de compatibilizar a acção do Estado com os direitos dos indivíduos; tratava-se, sim, de encontrar novas fórmulas jurídicas compatíveis com esta aparentemente inexorável ingerência do Estado na sociedade, expressa, nomeadamente, numa 'multiplicidade assombrosa de serviços públicos': '[...] A administração atingiu importância culminante na vida dos Estados modernos com a sucessivamente crescente intervenção dos poderes públicos nas variadíssimas relações sociais, e nenhum outro dos ramos jurídicos tem multiplicado e desenvolvido mais os aspectos das suas aplicações práticas.' [...]

Este é, agora, um traço estrutural com que o direito administrativo terá de contar e cujas consequências – mesmo dogmáticas – serão de primeira importância:

- diversificação da forma de organizar a realização das funções administrativas – avultando, nomeadamente, a concessão de serviços a entidades privadas;
- importância crescente do regime dos funcionários, cada vez mais numerosos, e cujo estatuto tem que ser regulado sistematicamente e, tendo em vista a sua especificidade de trabalhadores ligados ao Estado (ao interesse público) por uma especial relação de dependência;
- aparecimento de novas formas de valorização do domínio público, em função de inventos tecnológicos como os aproveitamentos hidro-eléctricos, o uso do espaço hertziano, etc;
- diversificação do estatuto dos entes encarregados de funções públicas, alguns com estatutos personalizados (institutos públicos), outros obedecendo a regimes com estatutos personalizados (institutos públicos), outros obedecendo a regimes administrativos especiais (empresas públicas, fundações públicas), outros participados ou integralmente compostos por privados (órgãos de coordenação económica, consórcios mistos, entes privados de interesse público), outros, ainda, dotados de pronunciada autonomia (órgãos autárquicos).<sup>154</sup>

<sup>154</sup> HESPANHA, Op., Cit., p. 17-18.

Nesse contexto, este trabalho passa a examinar, com base na construção teórica desenvolvida e no ferramental metodológico proposto, a sua fonte primária (pareceres), buscando verificar a presença – ou não – de elementos de racionalização e burocratização do Estado brasileiro que, em tese, tendem a aumentar gradualmente (como visto até então), a medida em que o estudo se aproxima temporalmente da Era Vargas e da existência de um Estado Administrativo.

### **3.2 Os elementos de “racionalização” e “burocratização” presentes nos pareceres (1920-1929) do Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses.**

#### ***3.2.1 Da estrutura e competência da Consultoria-Geral da República***

Primeiramente, cabe o exame de algumas questões atinentes a estrutura e a função cumprida pela instituição da Consultoria-Geral da República.

Importa reforçar<sup>155</sup>, que a pesquisa aqui exposta busca seguir o lastro instrumental-metodológico proposto por Maren Guimarães Taborda no que tange a utilização da experiência do órgão consultivo da administração pública como elemento para análise de sua burocratização<sup>156</sup>. Diante de uma pesquisa preliminar de documentos antigos (leis e pareceres, atas) e a partir de fontes indiretas, a professora gaúcha procurou compreender e analisar como o órgão jurídico do Município de Porto Alegre concretizou o direito válido e qual pensamento jurídico se veicula subjacente a sua atuação, no início da Era Vargas. Pretendeu, pois, compreender e explicar a produção intelectual dos juristas locais em determinado tempo histórico.

---

<sup>155</sup> Conforme já exposto à nota de rodapé nº 5.

<sup>156</sup> TABORDA, Op., Cit., p. 33-36.

Em que pese, Taborda traz a consideração de que, naquele estado de coisas, em relação ao período analisado, a práxis pode ser apenas “brevemente noticiada” a partir do contexto institucional da época e da leitura superficial dos primeiros pareceres do órgão consultivo.

Da mesma forma, o presente estudo encontrará algumas adversidades semelhantes àquele trabalho, limitando-se, por vezes, a uma “breve notícia” da práxis jurídica em tela, mas buscando, sempre, valorizar a etapa do “compreender” (*verstehen*) no procedimento científico. Buscou-se, pois, conforme Weber, por valorizar-se a dimensão compreensiva dos estudos históricos:

Em relação polêmica com a história alemã do século XIX, Weber considera que a própria originalidade da história como modo de inteligibilidade da sucessão dos acontecimentos, como busca de sentido no plano empírico, supõe a passagem pela valorização da etapa do “compreender” (*Verstehen*) num procedimento científico. Nesse sentido, segundo Weber, a significação está essencialmente ligada ao fenômeno psíquico. Como esse nível não pode ser apreendido de maneira intuitiva, cabe ao pesquisador elucidar, explicitar o que viveram os atores da história no plano de uma vivência que lhes era opaca no mais das vezes. [...] a explicação e a compreensão, estão numa relação unitária, a ponto de pertencerem ao mesmo procedimento cognitivo, e Weber propõe a noção de compreensão explicativa. [...] Aquilo que o sociólogo ou o historiador podem visar é a interpretação da conduta dos atores, confrontando-as com um tipo ideal de racionalidade final, articulando, assim, uma racionalidade psicológica e uma racionalidade imanente.<sup>157</sup>

Buscar-se-á, portanto, mesmo diante de algumas adversidades opostas pelo objeto eleito por esta pesquisa, clarificar os “sentidos” expostos pela fonte primária. Dessa forma, a pesquisa procura, ainda, elucidar como se compreende o processo de “burocratização” narrado pela doutrina, ao tempo que o poder político vigente dá indícios de um crescente intervencionismo visando maior controle social.

A Consultoria-Geral da República, como já exposto, submetia-se ao organograma do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, tendo sido o cargo de Consultor-Geral da República criado pelo Decreto 967<sup>158</sup>, em 1903, editado pelo

<sup>157</sup> DOSSE, François. **A história**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 86-87.

<sup>158</sup> Cria o cargo de Consultor-Geral da República: “[...] Art. 2º E' creado o logar de consultor geral da Republica, com o vencimento annual de quinze contos de réis, sendo dous terços de ordenado e um

então presidente Rodrigues Alves. Este órgão funcionou ininterruptamente até 1993, quando se organizou a Advocacia Geral da União, que lhe tomou prerrogativas e competências, algumas diluídas parcialmente na atual Consultoria-Geral da União.

Anteriormente ao período republicano, mais especificamente no Império, em alguns aspectos, o papel da Consultoria-Geral da República foi exercido pelas versões do Conselho de Estado<sup>159</sup>.

Em que pese o papel do Conselho de Estado fosse de maior importância, ao menos política<sup>160</sup>, se comparado a Consultoria-Geral da República, é possível afirmar que a função exercida no período republicano por este órgão era executada, analogamente, no período imperial por aquela instituição monárquica. De todo modo, como se verifica da análise da Lei 234, de 13 de novembro de 1841 (cria o Conselho de Estado), e do Decreto 124<sup>161</sup>, de 5 de fevereiro de 1842 (Regimento do

---

terço de gratificação. § 1º Ao consultor geral da Republica incumbe consultar ás Secretarias de Estado, nos mesmos casos em que o fazia o procurador geral da Republica, especialmente sobre: a) extradicações; b) expulsão de estrangeiros; c) execução de sentenças de tribunal estrangeiro; d) autorizações de companhias estrangeiras para funcionarem na Republica; e) alienação, aforamento, locação, arrendamento de bens nacionaes; f) aposentadorias, reformas, jubilações, pensões, montepio dos funcionários públicos federaes. § 2º O consultor geral da Republica funcionarâ na Secretaria do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores e terá a seu serviço um dos amanuenses da mesma repartição (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

<sup>159</sup> Dispôs a Lei 234, de 13 de novembro de 1841, quando da criação do Conselho de Estado: Art. 1º Haverá um Conselho de Estado, composto de doze Membros Ordinarios, além dos Ministros de Estado, que ainda o não sendo, terão assento nelle. O Conselho de Estado exercerá suas funções, reunidos os seus Membros, ou em Secções.[...] Art. 7º Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negocios, em que o Imperador Houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente: 1º Em todas as occasiões, em que o Imperador se propuzer exercer qualquer das attribuições do Poder Moderador, indicadas no artigo cento e um da Constituição. 2º Sobre declaração de guerra, ajustes de paz, e negociações com as Nações estrangeiras. 3º Sobre questões de presas, e indemnisações. 4º Sobre conflictos de jurisdicção entre as Autoridades Administrativas, e entre estas, e as Judiciarias. 5º Sobre abusos das Autoridades Ecclesiasticas. 6º Sobre Decretos, Regulamentos, e Instrucções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar á Assembléa Geral. (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

<sup>160</sup> Torres refere que o título mais prestigioso e honroso do Império era o de Conselheiro. Muitas pessoas importantes do período imperial não tinham este título, mas o invejavam. Joaquim Nabuco retratou o Conselho de Estado como o “cérebro da monarquia”, retrato este reforçado por Joao Camilo de Oliveira Torres. Tudo passava pelo Conselho de Estado; decisões políticas, decisões jurídicas e criação de leis, por exemplo. (TORRES, João Camilo de Oliveira. **O Conselho de Estado**. São Paulo: Edições GRD, 1965). Ademais, cumpre ressaltar a obra de José Reinaldo de Lima Lopes, intitulada *O Oráculo de Delfos*, a qual traz essa imagem para mostrar que o Conselho de Estado era tão importante que tinha quase um status espiritual (LIMA LOPES, José Reinaldo. **O oráculo de delfos**: o conselho de estado no Brasil-Império. São Paulo: Saraiva, 2010).

<sup>161</sup> Dentre outras regulações, esta norma trouxe a estrutura sob a qual atuava o Conselho de Estado: Art. 1º O Conselho de Estado será dividido em quatro secções: 1ª Dos Negocios do Imperio. 2ª Dos Negocios da Justiça, e dos Estrangeiros. 3ª Dos Negocios da Fazenda. 4ª Dos Negocias da Guerra, e Marinha. Art. 2º Cada uma das secções se comporâ de tres Conselheiros. (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

Conselho de Estado), o Conselho de Estado era um órgão que detinha, além de maior poder político, maior e mais especializada estrutura para o desempenho de suas funções.

Como se percebe do art. 1º da Lei 234/1841, o Conselho de Estado era composto por 12 (doze) conselheiros ordinários e 12 (doze) extraordinários. Ademais, o Conselho era dividido em 4 (quatro) Seções: “Dos Negócios do Império”, “Dos Negócios da Justiça”, “Dos Negócios da Fazenda” e “Dos Negócios da Guerra”, sendo cada uma composta por 3 (três) conselheiros, como se verifica no art. 1º do Decreto 124/1842. Mesmo que possua uma maior amplitude de competências, bem como maior importância política, há que se ressaltar, pois, uma maior especialização do organismo imperial na função consultiva, se comparado ao órgão consultivo da estrutura republicana. Eis que este contava apenas com o Consultor-Geral da República e um amanuense a seu dispor, conforme dispositivo que lhe deu origem.

A Carta Republicana de 1891 não tratou de qualquer órgão jurídico com competência consultiva, tendo apenas feito referência a nomeação do cargo de Procurador-Geral da República<sup>162163</sup>. A estrutura republicana, específica para a atividade consultiva, iniciou-se, portanto, com a criação do cargo de Consultor-Geral da República. Por meio deste diploma legal, esta autoridade assumiu parte das atribuições até então exercidas pelo Procurador-Geral da República<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> Dispõe o §2º do Art. 58 da Carta Constitucional de 1891: “§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei”. (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

<sup>163</sup> O artigo Art. 22, do Decreto 848 de 11 de outubro de 1890 já havia previsto algumas das competências do Procurador-Geral da República, de todo modo não mencionou qualquer atividade consultiva destinada às Secretarias de Estado: “Compete ao procurador geral da Republica: a) exercer a acção publica e promover-a até final em todas as causas da competencia do Supremo Tribunal; b) funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submettidos á jurisdicção do Supremo Tribunal; c) velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser applicados pelos juizes federaes; d) defender a jurisdicção do Supremo Tribunal e a dos mais juizes federaes; e) fornecer instrucções e conselhos aos procuradores seccionaes e resolver consultas destes, sobre materia concernente ao exercicio da justiça federal”. (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

<sup>164</sup> A reorganização da justiça federal operada pela Lei 221 de 1894 (da qual já mencionada a participação direta de Rodrigo Otávio Landgaard Meneses Cf. Nota de Rodapé 33) atribuiu ao Procurador-Geral da República a função consultiva, no que tange às Secretarias de Estado: “Art. 38. Ao procurador geral da Republica, além das mais attribuições que lhe confere o decreto nº 848, compete: 4º Consultar as secretarias de Estado, especialmente sobre os seguintes assumptos: a) extradicação; b) expulsão de estrangeiros; c) execução de sentença de tribunaes estrangeiros; d) autorisação ás companhias estrangeiras para funcionarem na Republica; e) concessão e caducidade de privilegios, patentes de invenção, contractos de serviços publicos e quaesquer outras

Como também já noticiado por esta pesquisa, ao Consultor-Geral da República contemplava-se um amplo conjunto de competências. Como o próprio Rodrigo Octávio asseverou em seu *Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro*:

Não se devem, portanto, confundir as atribuições do Procurador Geral da República com as do Consultor Geral da República, creado pelo Dec. N. 967 de 2 de janeiro de 1903. A este incumbe consultar ás Secretarias de Estado especialmente sobre: a) Extradicações; b) Expulsão de estrangeiros; c) Execução de sentenças de tribunal estrangeiro; d) Autorisação de companhias estrangeiras para funcionar na República; e) Alienação, aforamento, locação, arrendamento de bens nacionais; f) Aposentadorias, reformas, jubilações, pensões, montepio dos funcionários públicos federaes. Apesar dessa especificação de funções, entretanto, a competência do Consultor Geral tem sido ampliada pela pratica, pois é praxe ouvir-o sobre todas as questões administrativas em que há controvérsia seria ou aplicação de princípios do direito.<sup>165</sup>

Tratava-se de cargo de estrita confiança do presidente da República, já que participava ativamente de grandes decisões do governo<sup>166</sup>. Contudo, esse conjunto originário de funcionamento e competências seria substancialmente alterado pelo Decreto 22.386<sup>167</sup>, de 24 de janeiro de 1933, baixado pelo presidente Getúlio Vargas, sob o qual dispunha, dentre muitas outras alterações, que “os pareceres do Consultor-Geral não serão [seriam] comunicados aos interessados, nem publicados, senão quando o governo o autorize [autorizasse], salvo por motivo relevante a juízo do próprio Consultor-Geral”.

---

em que for interessada a Fazenda Nacional; f) alienação, aforamento, locação ou arrendamento de bens nacionais; g) aposentadorias, reformas, jubilações, pensões, montepio dos funcionarios publicos federaes”. (<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>. Acesso em: Jan./2017)

<sup>165</sup> MENESES, Rodrigo Octávio Landgaard. *Elementos de direito publico e constitucional brasileiro / Rodrigo Octavio Landgaard Meneses e Paulo D. Vianna*. 4. ed. Rio de Janeiro: Livreiros-Editores, 1930. P. 261-262.

<sup>166</sup> A título de exemplo da importância dos assuntos que permearam as consultas pode-se citar o Parecer nº 75, de 17 de outubro de 1921 acerca do projeto de construção de um monumento ao Cristo redentor no alto do Corcovado, bem como o Parecer nº 16, de 26 de fevereiro de 1924, que tratou de importante contenda opondo o Governo Federal e o Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros, no tocante ao domínio sobre os armazéns do Porto de Porto Alegre (Parecer nº 75, de 17/10/1921, disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres/pagina/10/?ano=1921>).

<sup>167</sup> Art. 2º Ao Consultor Geral compete: 1-emitir pareceres sobre as questões jurídicas submetidas ao seu exame pelo Presidente da República e Ministros de Estado; 2-representar, ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, sobre providencias de ordem jurídica que lhe pareçam reclamadas por interesse público, ou por necessidade da boa aplicação das leis vigentes; 3-desempenhar as comissões, de índole jurídica, que lhe atribuir o Presidente da República; 4-superintender todos os serviços de seu Gabinete. (<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22386-24-janeiro-1933-512911-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: Fev./2017)

O mesmo decreto trouxe, ainda, a aprovação do Regulamento do Gabinete do Consultor-Geral, onde ficou estabelecido que o Consultor-Geral seria de livre nomeação do Presidente da República “em decreto referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores dentre doutores e bacharéis em Direito, formados há mais de 20 anos, e de boa reputação intelectual e moral”. Seus pareceres poderiam ser solicitados, “em qualquer caso, mediante simples despacho da autoridade competente, exarado no processo respectivo, e independente de aviso, ou ofício, para remessa do mesmo processo”. Nesse sentido, parece que tanto a estrutura, quanto a função dos pareceres exarados pelo Consultor-Geral da República sofrerão alterações se comparados o órgão da Primeira República com o do Estado Novo.

À frente da Consultoria-Geral da República estiveram alguns dos nomes de maior destaque do ambiente jurídico brasileiro. Entre eles, Araripe Júnior (1903-1911), Rodrigo Octávio (1911-1929)<sup>168</sup>, Levi Carneiro (1930-1932), Carlos Maximiliano (1932-1933), Francisco Campos (1934), Anníbal Freire (1938-1940), Orozimbo Nonato (1940-1941), Hahnemann Guimarães (1944-1945), Themístocles Brandão Cavalcanti (1945-1946, novamente, em 1955), Miguel Seabra Fagundes (1946), Haroldo Valadão (1947-1950), Brochado da Rocha (1955-1956), Caio Tácito (1957), Victor Nunes Leal (1960), Caio Mário da Silva Pereira (1961), Rafael Mayer (1974-1978), Ronaldo Poletti (1984-1985), Paulo Brossard (1985-1986) e Saulo Ramos (1986-1989).

### ***3.2.2 Da forma dos pareceres (1920-1929) do Consultor-Geral da República Rodrigo Otávio Landgaard de Meneses***

Merece atenção a forma sob a qual foram exarados os pareceres analisados, bem como a estrutura de argumentação utilizada por Rodrigo Octávio para os mesmos.

---

<sup>168</sup> Rodrigo Octávio foi, notadamente, o que permaneceu por mais tempo no cargo, ocupando a função de titular por aproximadamente 18 anos.



Todos pareceres analisados nesta pesquisa possuem a mesma estrutura de formatação. Não possuem ementário ou qualquer descrição preliminar do assunto a ser tratado. A primeira informação disposta na folha é o número geral do parecer em numeração romana, com contagem iniciada em 1903, data da criação do órgão. Logo após, o documento dispõe as informações de “Local”, “Data” e número do parecer conforme o ano em que foi emitido<sup>169</sup>.

A seguir, em novo parágrafo, o parecer identifica o Ministério de origem da consulta e o ofício que a encaminhou. De maneira integrada a estas informações o documento faz, ainda, breve relato (normalmente um, no máximo dois ou três parágrafos) da contenda qual se enseja a opinião<sup>170</sup>.

Por fim, expõe seus argumentos sem qualquer divisão (ou numeração) e emite sua opinião submetendo-a à apreciação superior. O parecer termina, assim, com a assinatura de seu autor.

Um traço se mostrou bastante marcante e contínuo ao longo de todos os pareceres analisados: a estrutura de argumentação das opiniões exaradas.

Em todos os pareceres o argumento que motivou, primordialmente, as manifestações foi o critério legal. Mesmo que por vezes o parecerista tenha utilizado algum argumento de autoridade ou tenha feito referência a jurisprudências do

---

<sup>169</sup> Buscando facilitar a descrição formal dos pareceres do consultor-geral da República Rodrigo Otávio utilizamos, de modo comparativo, neste subitem, as Consultas da Seção de Justiça do Conselho de Estado do ano de 1864 e de pareceres emitidos pelos consultores-geral da República Francisco Campos, em 1934, e Themístocles Cavalcanti, em 1945. Os pareceres da Seção de Justiça do Conselho de Estado do ano de 1864 apresentam, primeiramente, a data da Resolução. Após descrevem a origem da consulta e efetuam um brevíssimo relato dos fatos. Os pareceres nº 128 K – de 23 de outubro de 1934, nº 140 K – de 14 de dezembro de 1934, nº 148 K – de 31 de dezembro de 1934, todos do Consultor-Geral Francisco Campos e os de nº 30 – de 23 de julho de 1945 e nº 24 – de 13 de julho de 1945, do Consultor-Geral Themístocles Cavalcanti, apresentaram forma praticamente igual. Todos apresentam, primeiramente, a numeração geral do parecer em números romanos. Após trazem uma ementa (em Themístocles um pouco maior e mais específica) seguida de um relatório um pouco maior que o realizado por Rodrigo Octávio.

<sup>170</sup> Após o brevíssimo relatório as resoluções imperiais analisadas apresentam o parecer de cada Conselheiro Consultor. Ao fim, a Seção submete a decisão à “Vossa Magestade” mandar “o que for mais justo” e todos Conselheiros assinam. Já os pareceres analisados de Francisco Campos e Themístocles Cavalcanti apresentam, após o relatório, seus argumentos separados em “divisões” numeradas (os de Themístocles apresentam uma divisão mais aprofundada, sendo até mesmo o relato dos fatos numerado). Nas últimas numerações emitem sua opinião. Após, descrevem local e data, seguidos da autoria e da origem da consulta (aviso ou ofício “X” e o demandante).

Supremo Tribunal Federal ou de pareceres anteriormente exarados pela Consultoria-Geral da República, estes argumentos foram sempre complementares. Ou seja, serviram mormente para nortear a solução do caso concreto em razão de alguma lacuna legal. E aqui os exemplos podem ser os mais variados possíveis.

A complementação da argumentação legalista por meio da citação de precedentes do Supremo Tribunal Federal não chegou a ser tão rara. Apenas a título de exemplo é possível citar a existência desta estrutura nos pareceres nº 15<sup>171</sup>, de 1923 – cita o Acórdão do STF, de 18/8/1917, nº 76<sup>172</sup>, também de 1923 – cita Acórdão do STF, de 14/05/1919, nº 48<sup>173</sup>, de 1921 – cita Acórdão do STF, de 31/01/1905.

Os precedentes da própria Consultoria-Geral da República também foram utilizados como elemento para corroborar argumentação legalista. É possível encontrar a citação de jurisprudência administrativa, por exemplo, nos pareceres nº 57<sup>174</sup>, de 1923, nº 79<sup>175</sup>, de 1923, nº 55<sup>176</sup>, de 1921, nº 59<sup>177</sup>, de 1921 e nº 77<sup>178</sup>, de 1921.

Já o uso de citação de Doutrina para reforço do argumento legalista foi um tanto quanto mais frequente do que a citação de jurisprudência judicial e administrativa. É possível encontrar, por exemplo, citações de Spencer Vampré, *Manual do Direito Civil* (Parecer nº 23<sup>179</sup>, de 1923), Viveiros de Castro, *Tratado de*

<sup>171</sup> Parecer nº 15, de 20 de fevereiro, de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>172</sup> Parecer nº 76, de 29 de novembro, de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>173</sup> Parecer nº 48, de 18 de julho de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>174</sup> Parecer nº 57, de 24 de outubro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>175</sup> Parecer nº 79, de 9 de dezembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>176</sup> Parecer nº 55, de 16 de agosto de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>177</sup> Parecer nº 59, de 18 de agosto de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>178</sup> Parecer nº 77, de 25 de outubro de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>179</sup> Parecer nº 23, de 25 de setembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

*Sciencia da Administração e Direito Administrativo* (Parecer nº 47<sup>180</sup>, de 1923), Araújo Castro, *Estabilidade de Funcionários Públicos* (Parecer nº 30<sup>181</sup>, de 1921) e Amaro Cavalcanti, *Responsabilidade Civil do Estado* (Parecer nº 71<sup>182</sup>, de 1921), dentre outros.

Nesse sentido, por mais que o uso de doutrinas e precedentes jurisprudenciais, tanto judiciais, quanto administrativos, na formatação dos argumentos dos Pareceres não tenha sido inusitado, eles se restringiram a reforçar, interpretar ou locupletar o critério legal. Por conseguinte, Rodrigo Octávio procurou, sempre que possível, deduzir diretamente do ordenamento jurídico as soluções práticas apontadas.

### **3.2.3 Da demanda do Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses de 1920 a 1929**

Como referido na introdução desta pesquisa, a mesma restringiu-se a pareceres emitidos pelo Consultor-Geral da República Rodrigo Octávio Landgaard Meneses no período que se estende de 12 de fevereiro de 1920 a 5 de fevereiro de 1929, data em que este consultor foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal. Destaca-se, mais uma vez, a informação de que nenhum parecer exarado no ano de 1925 foi abarcado pela pesquisa, já que todos foram emitidos pelo Consultor-Geral da República, interino, Astolpho Vieira de Rezende.

Nesse âmbito, foram analisados 570 (quinhentos e setenta) pareceres. De modo a objetivar esta análise, todos eles foram classificados em 12 categorias, respeitando, preferencialmente, o decreto que criou o cargo de Consultor-Geral da República e asseverou suas competências: (A) extradições; (B) expulsão de estrangeiros; (C) execução de sentenças de tribunal estrangeiro; (D) autorizações de

<sup>180</sup> Parecer nº 47, de 11 de outubro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>181</sup> Parecer nº 30, de 25 de abril de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>182</sup> Parecer nº 71, de 12 de setembro de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

companhias estrangeiras para funcionarem na república; (E) alienações, aforamentos, locações, arrendamentos de bens nacionais; e (F) aposentadorias, reformas, jubilações, pensões, montepio de servidores públicos federais. Somadas a estas categorias já “sugeridas” pelo decreto, acrescentou-se outras 6 (seis) categorias para maior precisão no enquadramento do assunto de cada parecer analisado: (G) autorizações/concessões estatais diversas, registros, propriedade intelectual; (H) tributos, isenção de direitos, restituições; (I) direitos políticos, nacionalidade; (J) contratos da administração pública com a administração privada não enquadrados na categoria “E”, contratos de fornecimento; (K) consultas internacionais; e (L) vários. Esta última categoria (“vários”) foi criada de maneira a facilitar a classificação de alguns pareceres que não encontrariam guarida em qualquer outra das classificações anteriores, de modo que seria necessário criar uma categoria para cada um deles. Dessa forma, optou-se por enquadrá-los juntos, já que únicos.

Nessa linha, os pareceres analisados por este trabalho foram classificados em categorias de acordo com seus assuntos nos moldes da legenda abaixo exposta:

Categoria	Assunto do Parecer
A	Extradições
B	Expulsão de estrangeiros
C	Execução de sentenças de tribunal estrangeiro
D	Autorização de companhias estrangeiras para funcionarem na república
E	Alienações, aforamentos, locações, arrendamentos de bens nacionais
F	Aposentadoria, reforma, jubilação, montepio, adição, gratificação adicional, promoção, contagem de tempo de serviço, exoneração/penalidades, licença/férias, acumulação de vencimentos ou funções, reintegração, revisão de vencimentos, remoção/transferência.

G	Autorizações/concessões estatais diversas, registros, propriedade intelectual
H	Tributos, isenção de direitos, restituições
I	Direitos políticos, nacionalidade
J	Contratos da administração pública com a administração privada não enquadrados na categoria “E”, contratos de fornecimento
K	Consultas internacionais
L	Vários

Sob a referida legenda foram enquadrados os 570 pareceres:

Ano	Assunto (“categorias”)											
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1920-21	0	0	0	0	2	43	5	17	8	9	1	3
1922	0	0	0	1	3	41	8	5	0	6	0	0
1923	0	0	0	0	4	65	2	7	1	7	0	1
1924	0	0	0	0	6	39	4	11	0	2	1	2
1926	0	0	0	0	6	39	1	4	0	2	0	1
1927	0	1	0	1	2	80	8	8	3	8	0	1
1928	0	0	0	1	2	27	3	9	1	1	1	1
1928-29	0	0	0	0	1	23	8	8	0	5	7	3
TOTAL	0	1	0	3	26	357	39	69	13	40	10	12

### 3.2.3.1 Da demanda por Ministério demandante

Os pareceres em tela foram classificados, ainda, também para objetivar a pesquisa, de acordo com as Pastas Ministeriais de onde se originaram as consultas: Ministério da Guerra, Ministério da Viação e Obras Públicas, Ministério da Marinha, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Ministério da Fazenda e Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Na tabela abaixo se tem os 570 (quinhentos e setenta) pareceres de acordo com a origem da consulta:

Ministério de origem da Consulta	Nº de Pareceres
Marinha	142
Fazenda	171
Guerra	102
Agricultura, Indústria e Comércio	54
Viação e Obras Públicas	41
Justiça e Negócios Interiores	48
Relações Exteriores e Distrito Federal	12
TOTAL	570

Como se percebe da simples leitura do quadro supramencionado, o Ministério da Fazenda foi o que mais endereçou consultas a Rodrigo Otávio no período sob análise, seguido de perto pelos Ministérios da Marinha e da Guerra, respectivamente. Juntas essas três Pastas Ministeriais foram responsáveis por 415

(quatrocentos e quinze) consultas, ou seja, aproximadamente 73% (setenta e três por cento) de todos os pareceres exarados.

As demandas do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, atingiram menos de 10% (dez por cento) das consultas, enquanto o Ministério da Justiça e Negócios Interiores demandou pouco mais de 8% (oito por cento) dos pareceres. As menores demandas ficaram a cargo do Ministério da Viação e Obras Públicas, pouco mais de 7% (sete por cento), e Ministério das Relações Exteriores e Distrito Federal, que juntos demandaram pouco mais de 2% (dois por cento) dos pareceres. Todas essas quatro Pastas e o Distrito Federal realizaram aproximadamente 27% (vinte e sete por cento) das consultas endereçadas a Rodrigo Otávio.

Nesse interim, constata-se que vasta parcela (aproximadamente  $\frac{3}{4}$ ) da atividade consultiva exercida por Rodrigo Otávio no período analisado, destinou-se a suprir demandas dos Ministérios da Fazenda, da Marinha e da Guerra.

Esses dados parecem corroborar com a linha teórica Luzia usada para explicar/compreender o fenômeno da burocratização na primeira parte do trabalho. Já que as Pastas militares foram duas das três que mais demandaram consultas, ganha-se indícios de uma movimentação maior da burocracia militar, se comparada a civil, para o período analisado.

### *3.2.3.2 Da demanda por assunto*

Como já referido, os 570 (quinhentos e setenta) pareceres analisados foram classificados em 12 (doze) assuntos. Passa-se, pois, a verificar em que medida e sob qual aspecto cada um desses assuntos demandou diagnósticos de Rodrigo Otávio no período demarcado. Insta ressaltar que as categorias “A”, “extradições”, e “C”, “Execução de Sentença de Tribunal Estrangeiro”, não foram objeto de nenhuma das consultas analisadas. Ambas estavam presentes nas competências arroladas ao órgão pelo Decreto 967, de 1903. De qualquer forma, entende-se que a própria ausência de pareceres sob esta categoria deve ser retratada, valorizando-se, pois, a

inexistência dos mesmos. Isso demonstra, no mínimo, a inatividade do organismo estatal analisado no que tange essas competências.

#### 3.2.3.2.1 Categoria “B”

O assunto “expulsão de estrangeiros” foi objeto de apenas uma consulta, demandada pelo Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, já que sob sua gerência estava a questão dos estrangeiros. Esta contenda gerou o parecer nº 7<sup>183</sup>, de 24 de janeiro de 1927.

O parecer tratou acerca da expulsão dos sírios Emílio e José Habis. O primeiro, segundo Rodrigo Otávio, não deveria ser expulso já que demonstrou ser brasileiro naturalizado, não incorrendo, assim, no art. 72 da Constituição Federal, mesmo que considerado nocivo ou perigoso. Quanto ao segundo não se opera a mesma situação, porém o consultor considerou que seu caso não se afeiçoava a medida extrema da expulsão, optando, pois, por sugerir pela instauração de um processo crime para melhor averiguação dos fatos.

#### 3.2.3.2.2 Categoria “D”

O assunto classificado sob a alcunha de Categoria “D”, “autorização de companhias estrangeiras para funcionarem na república”, foi, também, disposto no rol de competências asseveradas ao Consultor-Geral da República pelo Decreto 967, de 1903.

---

<sup>183</sup> Parecer nº 7, de 24 de janeiro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.



Foram encontradas apenas três consultas veiculadas sob esse tema no período analisado. Uma em 1922. Outra que gerou o parecer nº 40<sup>184</sup>, de 13 de junho de 1927, acerca do funcionamento da Brazilian Babassu Corporation no Brasil, para a qual Rodrigo Otávio não vislumbrou óbice na concessão da autorização. Ainda, houve o parecer nº 25<sup>185</sup>, de 13 de março de 1928, sob o qual foi analisada o pedido de autorização da Southern Brazil Lumber and Colonization Company para continuar funcionando no Brasil. Sob estes fatos Rodrigo Octávio julgou necessária a melhor instrução do requerimento, solicitando que o pedido fosse instruído com cópia integral de ata de reunião que viria a demonstrar as alterações ocorridas na empresa, as quais ensejaram o pedido de autorização.

### 3.2.3.2.3 Categoria “E”

A presente categoria (“Alienações, aforamentos, locações e arrendamentos de bens nacionais”) é mais uma das competências estipuladas ao Consultor-Geral da República pelo Decreto 967, de 1903.

Esta categoria ensejou 26 (vinte e seis) pareceres, o que representa aproximadamente 5% da demanda total de Rodrigo Octávio, no período em análise. A temática destas consultas variava de pedidos de aforamento de terrenos de marinha, como por exemplo, o parecer nº 69<sup>186</sup>, de 5 de setembro de 1921, a contendas a respeito do domínio de ilhas, como por exemplo, o parecer nº 13<sup>187</sup>, de 19 de fevereiro de 1923, sob o qual União e Estado do Mato Grosso reivindicam o domínio de uma ilha.

Importante, também destacar a presença de consultas que tem por objeto a desapropriação de terrenos, seja para construção de estrada de ferro, como no caso

<sup>184</sup> Parecer nº 40, de 13 de junho de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>185</sup> Parecer nº 25, de 13 de março de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>186</sup> Parecer nº 69, de 5 de setembro de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>187</sup> Parecer nº 13, de 19 de fevereiro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

do parecer nº 44<sup>188</sup>, de 26 de setembro de 1923, seja para solver contenda entre proprietários e a empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense na desapropriação de prédios, como no parecer nº 44<sup>189</sup>, de 26 de dezembro, de 1928. Cumpre noticiar, também, a existência de parecer (nº 20<sup>190</sup>, de 29 de setembro de 1928) relativo à concessão de terras no Porto do Rio Grande do Sul para estabelecimento de um abatedouro modelo.

A existência de pareceres nesta ordem, denota, minimamente, atividade estatal que buscou, acima do interesse individual, a realização do interesse público. Mesmo que a desapropriação por interesse público tenha sido abarcada pela Carta Constitucional somente pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, questões desta ordem já eram autorizadas por leis específicas. De qualquer forma, a existência desses pareceres mostra o instituto da “desapropriação” como característica, a exemplo do apontado por Hespanha na primeira fase “defensiva” dos administrativistas portugueses, de um ordenamento jurídico que passa a excepcionar o direito individual em prol da “utilidade pública”.

Há que se ressaltar, ainda, a existência de importante contenda. Trata-se de controvérsia entre o Srs. Ministros da Viação e Obras Públicas e da Fazenda, e o então Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros, a respeito da competência dos serviços de descarga de mercadorias importadas e respectivos armazenamentos no Porto de Porto Alegre. Contudo, referida consulta trazia longo histórico, datado das obras no Porto, sob o qual discutiu-se o domínio desta estação portuária. Coube, pois, a Rodrigo Otávio, por meio do parecer nº 16<sup>191</sup>, de 26 de fevereiro de 1924, solicitar a regulamentação das relações do Estado e do Governo Federal, de modo a instrumentalizar a Concessão do Porto ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>188</sup> Parecer nº 44, de 26 de setembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>189</sup> Parecer nº 44 de 26, de dezembro de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>190</sup> Parecer nº 20, de 29 de dezembro de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>191</sup> Parecer nº 16, de 26 de fevereiro de 1924. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

#### 3.2.3.2.4 Categoria “F”

Definitivamente, os assuntos classificados sob a categoria “F” foram os que mais demandaram a atividade consultiva de Rodrigo Octávio. Como todas as categorias até aqui apresentadas, a que abarcou primordialmente as questões do funcionalismo público também estava presente nas competências arroladas pelo Decreto 967, de 1903.

Há que se ressaltar que a presente categoria foi responsável pelo assunto de 357 (trezentos e cinquenta e sete) pareceres. De longe, foi a categoria que pautou a maioria das consultas endereçadas a Rodrigo Octávio, representando aproximadamente 63% (sessenta e três por cento) de todos os pareceres exarados no período delimitado. Sendo assim, aproximadamente 2/3 de todas as consultas versaram sobre a temática do funcionalismo público. Tal representatividade vem a corroborar com os dados apresentados pela Tabela III, da qual se infere o aumento na burocracia civil e militar de 186.075 (cento e oitenta e seis mil e setenta e cinco), para 482.938 (quatrocentos e oitenta e dois mil e novecentos e trinta e oito) funcionários durante o período que se estende de 1920 a 1940.

Esses dados vêm a reforçar a abordagem teórica dada à questão da burocratização, no que tange o período da Primeira República, pela corrente Luzia. Como exposto, a doutrina apontou o crescimento significativo de dois grupos; os engenheiros e os oficiais militares. Frequentemente esses dois tipos-ideais se confundiam sob a mesma pessoa. Nessa senda, a origem das consultas e os assuntos consultados, parecem corroborar com estas constatações. Tanto as estatísticas da origem das demandas (244 pareceres demandados pelas Pastas militares), como também os números de pareceres que tiveram como assunto principal o funcionalismo público (357 pareceres), fortalecem a conclusão Luzia no que tange a ascensão de uma nova classe social, mormente ligada a burocracia militar.

Diante de tal disparidade, do número de pareceres que trataram acerca da categoria “F” frente as demais categorias, optou-se for classificá-la internamente:

Assunto específico, dentro da Categoria "F"	Nº de Pareceres
Declaração de Adido	21
Gratificação Adicional	94
Reforma	30
Contagem de tempo (antiguidade)	22
Reintegração	15
Exoneração	9
Licença	7
Férias	8
Diárias	3
Acumulação de Cargos	12
Transferência	6
Montepio	44
Substituição	11
Diferença de Vencimentos	66
Remoções	6
Expedição de Carta Patente	3
TOTAL	357

Da separação deste grupo de pareceres, restou em destaque os pedidos de "gratificação adicional", os quais representaram aproximadamente 26% dos pareceres exarados sob a temática em tela.

As consultas a respeito de contribuições obrigatórias para Montepio foram igualmente bastante recorrentes. O parecer nº 13<sup>192</sup>, de 3 de fevereiro de 1927, tratou de questão movida pelo Juiz Federal no Acre. A referida consulta se deu na medida em que a contribuição de Montepio correspondente a “um dia do ordenado” e sendo, igualmente, a pensão, a que tem direito os herdeiros do contribuinte, relativa ao “ordenado”, parte dos vencimentos ocorre que, em relação aos funcionários do Território do Acre, os vencimentos não são divididos, como na generalidade dos casos, em 2/3 para *ordenado* e 1/3 para gratificação, mas 1/3 para *ordenado* e 2/3 para gratificação. Nesse sentido, alega, com o montepio, serem grandemente lesados. Após longo exame, o Consultor asseverou: “O Juiz Federal do Acre, como Juiz Federal, deve ter todos os seus direitos, inclusive os referentes ao montepio, regulados do mesmo modo por que o tinham os demais juízes federais”.

De maneira análoga, ainda seria possível citar os pareceres nº 53<sup>193</sup>, de 14 de junho de 1924, nº 64<sup>194</sup>, de 23 de agosto de 1921, nº 60<sup>195</sup>, de 18 de agosto de 1921 e nº 44<sup>196</sup>, de 29 de junho de 1928.

Extremamente usuais eram, também, as consultas acerca de Promoções. Elas versaram tanto a respeito da burocracia civil, quanto da burocracia militar. Desta última pode-se citar, por exemplo, o parecer nº 20<sup>197</sup>, de 26 de fevereiro, de 1927, que tratou de Promoção requerida por um Capitão-de-Corveta. Nessa mesma linha seria possível referir os pareceres nº 2<sup>198</sup>, de 2 janeiro de 1924, nº 19<sup>199</sup>, de 5

<sup>192</sup> Parecer nº 13, de 3 de fevereiro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>193</sup> Parecer nº 53, de 14 de junho de 1924. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: jan/2017.

<sup>194</sup> Parecer nº 64, de 23 de agosto de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>195</sup> Parecer nº 60, de 18 de agosto de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>196</sup> Parecer nº 44, de 29 de junho de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>197</sup> Parecer nº 20, de 26 de fevereiro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>198</sup> Parecer nº 2, de 2 de janeiro de 1924. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>199</sup> Parecer nº 19, de 5 de março de 1920. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1920>. Acesso em: Jan/2017.

de março de 1920, nº 52<sup>200</sup>, de 21 de julho de 1921 e nº 37<sup>201</sup>, de 19 de setembro de 1923.

No tocante a Promoções que refiram-se a servidores da burocracia civil tem-se o exemplo do parecer nº 6<sup>202</sup>, de 3 de fevereiro de 1923. O mesmo tratou de responder se um empregado do Tesouro, não de concurso e entrância (como os auxiliares do Consultor), poderia ser promovido a subdiretor do Tesouro.

As consultas promovidas em razão de Aposentadoria eram igualmente habituais. O parecer nº 29<sup>203</sup>, de 10 de março, de 1924 apresenta questionamento acerca de requerimento das vantagens de aposentadoria por operário de 1ª classe da oficina de carapinas e torneiros da Diretoria de Construção Naval do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, já dispensado do ponto em razão de inspeção de saúde. Nesse âmbito, o autor do parecer asseverou: “Entre as vantagens [do enquadramento no art. 121 da Lei nº 4.242, de 1921] está a da aposentadoria, instituída pelo art. 75 da Constituição para os funcionários públicos que se invalidarem no serviço da Nação e a que deu Regulamento à Lei nº 117, de 4 de novembro de 1892, ora modificada parcialmente pelo art. 121 da Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915. [...] de acordo com eles é minha opinião que requerimento merece deferimento”.

Muitos outros pareceres poderiam ser citados nesse mesmo sentido, como por exemplo, os de nº 47<sup>204</sup>, de 11 de outubro de 1923, nº 7<sup>205</sup>, de 5 de fevereiro de 1923, nº 28<sup>206</sup>, de 20 de março de 1928.

---

<sup>200</sup> Parecer nº 52, de 21 de julho de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: jan/2017.

<sup>201</sup> Parecer nº 37, de 19 de setembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>202</sup> Parecer nº, de 3 de fevereiro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>203</sup> Parecer nº 29, de 10 de março de 1924. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>204</sup> Parecer nº 47, de 11 de outubro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>205</sup> Parecer nº 7, de 5 de fevereiro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>206</sup> Parecer nº 28, de 20 de março de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

Outra matéria ligada a burocracia pública que habitualmente compunha as consultas endereçadas ao Consultor-Geral da República eram as gratificações adicionais. Nessa linha, verifica-se o parecer nº 6<sup>207</sup>, de 12 de fevereiro de 1920, sob o qual se exaure o requerimento do funcionário aposentado como Inspetor Federal de Portos, Rios e Canais que pede que lhe pague, além dos vencimentos que percebe como aposentado, a gratificação adicional de 50% que lhe havia sido concedida como professor da Escola Naval.

Vale destacar o parecer nº 47<sup>208</sup>, de 2 de junho de 1924, no qual se respondeu questionamento envolvendo pedido de indenização realizado pelo servente da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, Luiz Jacy Angelim, que no exercício de suas funções foi vítima de um grave acidente de trabalho. Do ofício com que o Diretor da mencionada Escola encaminhou o pedido se evidencia quão grave foi o acidente e como funestas foram suas consequências, deformando o paciente e prejudicando-lhe a saúde. Mesmo diante da manifestação contrária da Diretoria-Geral de Contabilidade do Ministério de origem da consulta, a qual alegou vícios formais no processo, manifestou-se em sentido oposto o iminente parecerista:

No caso em estudo, porém, à vista das circunstâncias do acidente e de suas gravíssimas consequências, a justiça aconselha que, mesmo quando qualquer indenização não possa mais ser dada ao requerente, a título legal de acidente de trabalho, esse pequeno pagamento lhe seja feito a qualquer título. A proibição orçamentária a que se refere a Contabilidade, visa às gratificações por serviços não especificados. Há sempre meios dentro das rubricas orçamentárias e sem violência à lei, de atender a tão evidentes reclamos da justiça, como o de que se trata<sup>209</sup>.

O supra referido parecer demonstra a necessidade de amparo do ente estatal para com o servidor público em virtude da gravidade do acidente. Desse modo, sugere a responsabilização civil do Estado por meio de indenização a ser paga a qualquer título, denotando, mesmo que minimamente, maior tendência socializante do Estado, ao menos frente a seus empregados/servidores.

---

<sup>207</sup> Parecer nº 6, de 12 de fevereiro de 1920. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1920>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>208</sup> Parecer nº 47, de 2 de junho de 1924. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>209</sup> Ibidem.

Como os próprios dados preliminares demonstraram, foram muitas as consultas que envolveram a burocracia militar. Há, por exemplo, o caso de José Caetano Guedes, explicitado no parecer nº 1<sup>210</sup>, de 8 de janeiro de 1927, requerendo “soldo vitalício por serviços prestados na campanha contra o Governo do Paraguai”. O requerente instruiu seu pedido com documentos que atestam seus serviços naquela campanha como fiel, em comissão, a bordo de navio de guerra. Tendo seu direito reconhecido, lhe foi atribuído o soldo de segundo sargento, graduação que à época da campanha tinham os fiéis de segunda classe. Contudo, o requerente alegou haver servido em navios de 1ª classe, devendo, pois, ser considerado fiel de 1ª classe, pediu o soldo mensal dessa categoria. Após extensa análise da legislação dos vencimentos militares e dos documentos que instruíram a demanda, manifestou-se o Consultor: “Assim, Sr. Ministro, meu parecer é que deve ser concedido ao requerente o sôldo, fixado no art. 28 do Decreto nº 2.290, de 1910, para os Fiéis de 2ª classe da Armada”.

Sob os mesmos moldes se dá o requerimento de soldo vitalício feito pelo farmacêutico Ignácio Manoel de Almeida Chastinet, contratado para ir ao Paraguai em 1865, que ensejou o parecer nº 32<sup>211</sup>, de 3 de setembro de 1923.

Diante do já apresentado, a burocracia pública parece compor diretamente a compreensão do fenômeno da burocratização na Primeira República, especialmente em sua última década a partir da formação das burocracias profissionais.

Trata-se de assunto sob o qual se torna viável a análise da presença, ou não, de um dos conceitos metodológicos eleitos por este trabalho para identificar o fenômeno da burocratização: a “racionalidade burocrática”. Outrossim, tendo em vista as hipóteses denotadas pela doutrina no sentido da ascensão de uma nova figura e classe sociais, mormente identificadas no tipo-ideal do “engenheiro militar”, bem como pelos dados preliminares obtidos na simples classificação dos pareceres

---

<sup>210</sup> Parecer nº de 8 de janeiro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>211</sup> Parecer nº 32, de 3 de setembro de 1923. Disponível em <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.



corroborarem com a hipótese veiculada, a temática sob análise parece contribuir para diretamente com a pesquisa.

Como exposto anteriormente, a burocracia moderna, segundo Weber, seria uma organização técnico-administrativa dotada de um quadro profissional especializado, selecionado por meio de critérios racionais, encarregado do planejamento e execução das mais distintas e diversas atividades essenciais ao funcionamento do sistema. Ademais, a divisão e distribuição de funções e tarefas, a obediência às leis e aos regulamentos e a disciplina hierárquica, comporiam a burocracia weberiana. Sob estas características seria possível conceber o fenômeno burocrático propriamente materializado no corpo da Administração Pública.

De todo modo, não parece ser possível encontrar algo análogo a burocracia weberiana no corpo burocrático brasileiro existente no lapso temporal em perspectiva.

O Parecer nº 6<sup>212</sup>, datado de 3 de fevereiro de 1923, chama a atenção por alguns pontos, os quais podemos utilizar como base para análise. Referida consulta, oriunda do Ministério de Estado dos Negócios da Fazenda, destinou-se a clarificar questão atinente a possibilidade de nomeação de empregado do Tesouro, “não de concurso e entrância”, para ocupar o cargo de subdiretor do Tesouro.

Já nos primeiros parágrafos do parecer, Rodrigo Octávio menciona a existência de *empregados* públicos nomeados somente mediante prévia realização de concurso público. Esses empregados seriam selecionados mediante realização de concurso, conforme determinação do art. 31<sup>213</sup>, da Lei nº 2.083, de 1909. Nesse interim, esses instrumentos receberam regulação por meio do Decreto nº 8.155, de

---

<sup>212</sup> Parecer nº 6, de 3 de fevereiro, de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>213</sup> Art. 31. O Presidente da Republica fixará em regulamento as condições de que devam revestir-se os concursos para empregos da Fazenda e as materias exigidas.

18 de agosto, de 1910, que aprovou o regulamento dos concursos da instância fazendária.

Mencionado regulamento aprovado pelo decreto estatuiu em seu dispositivo inicial que: “Art. 1º Os empregados de 1ª e 2ª entrâncias das Repartições de Fazenda e de guarda-mór e seus ajudantes das Alfandegas da Republica serão providos mediante concurso effectuado na fôrma deste regulamento”.

Em que pese a necessidade de realização de concurso público para admissão de empregados da Fazenda Nacional, resta evidente que este critério racional de seleção se aplica somente a alguns cargos específicos; “empregado de 1ª e 2ª entrância e de guarda-mor e seus ajudantes”. Como é possível depreender, o critério racional aqui destacado em quase nada se aproxima daqueles posteriormente estatuído pelo Governo Vargas no art. 170, 2º<sup>214</sup>, da Carta Constitucional de 1934, reafirmado no art. 156, “b”<sup>215</sup>, da Constituição Federal de 1937. Aquele tratou de racionalizar o acesso a cargos bastante específicos integrantes de apenas uma Pasta Ministerial<sup>216</sup>, enquanto esses dispositivos mais recentes trataram de regular o acesso a carreira da administração pública como um todo.

Mesmo que mereça algum destaque a existência de tais concursos, Oliveira Santos, na sua doutrina de Direito Administrativo, os trata com certa descrença:

E quanto aos concursos (diga-se ainda a verdade) em regra, quando o governo anuncia um concurso, já tem, de antemão, assentado qual será nomeado.

---

<sup>214</sup> “2º, a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, effectuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos”.

<sup>215</sup> “b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos”

<sup>216</sup> O próprio conteúdo do parecer nº 6, de 1923 expõe a existência de cargos que eram preenchidos sem prévia realização de concurso, como por exemplo, os auxiliares do Consultor.

De modo que, entre nós, o concurso não passa de um artifício, com que se procura iludir os *simplórios*, que ainda acreditam no valor das habilitações e do merecimento!

Pareceria melhor que, em vez disso, fosse adoptado o systema das nomeações por *livre escolha* do governo.

Não seria legal, mas teria, pelo menos, o mérito da sinceridade.

Os candidatos não veriam burlados os seus esforços pelo ludíbrio do seu direito nesse processo de mystificação.

Haveria, além disso, economia de trabalho, de dinheiro e de tempo, o que não é pouco, principalmente para quem apenas conta com seu esforço.

Além de que, si o governo acaba quase sempre fazendo a escolha pelo arbítrio, é preferível que o faça às claras, sem essa falaciosa apparencia de legalidade, que tanto depõe *contra* a seriedade da administração.<sup>217</sup>

Portanto, parece que o critério de seleção denotado no parecer analisado pouco se assemelha àquele preceituado pela “racionalidade burocrática” weberiana. Por mais que expresse algum critério diferente da simples escolha por arbítrio, ele ainda seria composto por uma parcela muito grande de personalidade.

Diante da abordagem de Oliveira Santos à questão, torna-se pertinente recordar a descrição efetuada por Victor Nunes Leal do quadro que predominava nos municípios brasileiros, no que tange à influência direta do coronel no preenchimento dos postos públicos, durante as primeiras décadas do século XX:

Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professores primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. (...) A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados.<sup>218</sup>

<sup>217</sup> SANTOS, Manuel Porfírio de Oliveira. **Direito administrativo e sciencia da administração**. Porto: Typ. Da Empr. Litter. E Typographica, 1919, p. 289-290.

<sup>218</sup> LEAL, Op. Cit., p. 65.

Nesses moldes, parece que mesmo diante da existência de um instrumento racional para a preenchimento dos cargos – o concurso –, toda a estrutura que o executa é permeada por critérios subjetivos ligados às relações mantidas pelos indivíduos.

Chama atenção, ainda, que o próprio autor do parecer parece reconhecer a diferença conceitual entre os termos “funcionario” e “empregado” públicos, mesmo que faça uso dos referidos termos como sinônimos. E é exatamente essa explicação que se encontra ao manusear a doutrina de direito administrativo ali citada: *Tratado de Ciencia da Administração e Direito Administrativo*, de Augusto Olympio Viveiros de Castro.

Viveiros de Castro explica, com base nos conhecimentos de Bluntschli, que a ideia de funcionário implica a de autoridade exercendo um dos direitos da soberania conferido pela “função publica” na sua esfera de ação. Já os empregados, em contrário, não têm autoridade nem esfera de ação próprias, são auxiliares e subordinados dos funcionários, embora também exerçam suas funções na esfera orgânica dos serviços públicos.<sup>219</sup>

O administrativista esclarece, contudo, que a mencionada semântica conceitual não é abarcada pela legislação brasileira:

Cumprê, porém, atender-se que a phraseologia da nossa legislação administrativa não está inteiramente assentada sobre esta matéria.

Geralmente as palavras – *empregados públicos* – designam não só esta classe especial de agentes da administração, como também todos os seus funcionários, directos ou indirectos.<sup>220</sup>

Nesse sentido, é possível constatar que o conceito de funcionário público veiculado pela doutrina não se encontra em par com o do ordenamento jurídico brasileiro e, por consequência, com o utilizado por Rodrigo Octavio.

De todo modo, a carga conceitual que embasa a doutrina de Viveiros de Castro na questão dos funcionários e empregados públicos parece, ao menos em alguns pontos, se aproximar da racionalidade burocrática preceituada por Weber,

---

<sup>219</sup> CASTRO, Op. Cit., p. 556.

<sup>220</sup> CASTRO, Op. Cit., p. 559.

sobretudo na exigência de subordinação e disciplina hierárquica. Especialmente através da doutrina de Posada, o administrativista brasileiro refere:

Os funcionários públicos constituem nos Estados modernos, e especialmente nos centralizados, doutrina Posada, um organismo complexo e uniforme, constituído, todo ele e cada um dos seus ramos, sob a forma hierarchica, isto é, segundo o critério da subordinação dos funcionários inferiores em categoria aos superiores, estando todos dependentes do respectivo ministro. A nota característica do organismo politico dos funcionários, portanto, consiste em uma hierarchia que se desenvolve em ramos especiaes, segundo os serviços da fazenda, instrucção, obras publicas, etc., e se decompõe em grãos de inferior a superior, todos unidos pelos laços da subordinação hierarchica, cujas principais consequências são: - uniformidade do serviço, dever de obediência aos superiores e direito que estes teem de fiscalizar os actos dos seus subordinados, e de intervir nas suas liberações, decidindo os conflitos sucitados entre eles.<sup>221</sup>

Logo, parece assente que os critérios de subordinação e hierarquização são comuns a burocracia weberiana e ao corpo burocrático da doutrina administrativista da Primeira República.

De qualquer sorte, não parece ser possível encontrar, com base nos pareceres exarados, as características inerentes a racionalidade burocrática weberiana na burocracia existente à época. Nessa linha, é plausível perceber apenas alguns elementos daquele tipo-ideal, que ganhará maiores contornos somente em meio a sistematização e tecnicização do Serviço Público na Era Vargas.

Outrossim, como se percebe pelo volume de consultas e pareceres exarados na temática sob análise, bem como pela estrutura dos argumentos expostos, é pertinente constatar que grande parte da atuação da instituição da Consultoria-Geral da República se deteve na veiculação dos critérios legais de funcionamento e organização do funcionalismo público.

### 3.2.3.2.5 Categoria “G”

---

<sup>221</sup> CASTRO, Op. Cit., p. 555-556.

A presente categoria foi criada para abarcar consultas que tratassem de “autorizações estatais, registros de marcas e patentes e propriedade intelectual”. Nessa esteira, tem-se, por exemplo, consulta respondida em 1º de novembro de 1923, pelo parecer nº 59<sup>222</sup>, na qual Rodrigo Octávio se manifesta acerca de pedido de privilégio para um novo meio de fabricação de barris com madeira guanandi. Da mesma forma, o parecer nº 14<sup>223</sup>, de 18 de fevereiro respondeu questão acerca de registro de patente de invenções: um condimento chamado “Colinário”, um novo condimento a base de tomate e um novo, molho, aroma ou tempero chamado “Molho Malagueta”.

Ainda, é possível mencionar o parecer de nº 79<sup>224</sup>, de 6 de outubro de 1927, que se dignou a responder acerca do registro da marca “A Reação”, para distinguir o comércio de um jornal.

Cumprе ressaltar, diante do apontado por Hespanha anteriormente, alguns sintomas de racionalização estatal presente na veiculação de novas formas de valorização do domínio público. Incumbe, assim, destacar, por exemplo, o parecer nº 43<sup>225</sup>, de 16 de outubro de 1922, no qual o Consultor-Geral responde consulta acerca do requerimento realizado por Antonio Balbino de Carvalho e Godofredo Leite Fiusa, de concessão por 10 anos para extrair areias monazíticas nos terrenos de marinha de certos municípios do estado da Bahia.

Nesse mesmo âmbito, destaca-se o parecer nº 17<sup>226</sup>, de 19 de fevereiro de 1927. Referido parecer respondeu questão atinente ao contrato de exploração de indústria siderúrgica celebrado com A. Thun. Na ocasião, o negociante e proprietário de jazidas de ferro e manganês no Estado de Minas Gerais arguia a concessão dos

<sup>222</sup> Parecer nº 59, de 1 de novembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>223</sup> Parecer nº 14, de 18 de fevereiro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>224</sup> Parecer nº 79, de 6 de outubro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>225</sup> Parecer nº 43, de 16 de outubro de 1922. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1922>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>226</sup> Parecer nº 17, de 19 de fevereiro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

favores que o Governo garantia às usinas siderúrgicas presentes nos Decretos nº 8.019 de 1910, 5.646 de 1905 e da Lei nº 1.126, de 1903, para o estabelecimento de metalurgia do ferro e aço, e exportação de minérios de ferro e manganês.

Como sintoma de intervencionismo e da possível emergência de um Estado Administrativo, nos moldes do referido por Hespanha, atenta-se a crescente regulação das relações econômicas. No parecer nº 10, de 21 de fevereiro, tem-se resposta dada aos requerimentos de Juan Carlos Mendoza e Augusto Lurati, e Miramar Sociedade Anônima, sendo os dois primeiros concessionários de jogo pelo prazo de 15 anos, no Cassino em construção na praia de Copacabana no Rio de Janeiro, e a segunda, concessionária de igual favor no seu próprio Cassino, em Santos. Pretendiam os requerentes que tendo obtido a concessão de modo integral nos termos da lei vigente, expedida a carta de autorização, lavrada na extinta Procuradoria Geral da Fazenda Pública o termo respectivo, tratar-se-ia de ato perfeito e acabado, constituindo um direito adquirido e cuja a validade não poderia ser afetada pelos dispositivos do art. 59 e § 1º do Decreto Legislativo nº 4.440, de 31 de dezembro de 1921. Este decreto limitava as autorizações para exploração de jogos de azar “aos clubes e cassinos das estações hidrominerais e termais do interior do país, frequentadas em períodos limitados do ano para o uso de águas medicinais e afastadas dos grandes centros da população”.

Nesse contexto, impõe-se, ainda, de modo a identificar a crescente regulação econômica, o parecer nº 85<sup>227</sup>, de 1 de novembro de 1927. Para tanto, Rodrigo Otávio foi suscitado a manifestar-se acerca do processo relativo a infrações do regulamento da fiscalização bancária, por parte da filial em São Paulo, do London and Brazilian Bank, à época parte integrante do Bank of London & South America. Referida consulta se deu na medida em que o particular Tiago Coelho levou denúncia a Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, que por meio do Sr. Inspetor-Geral dos Bancos impôs multa de 50 contos a entidade financeira. Entretanto, o denunciante, não satisfeito com o que lhe coube pela denúncia (o art. 75 do Regulamento dispõe que parte da pecúnia obtida pela multa caberá ao denunciante), apresentou ao Ministério dos Negócios da Fazenda requerimento

---

<sup>227</sup> Parecer nº 85, de 1 de novembro de 1927. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1927>. Acesso em: Jan/2017.

contendo crítica bastante vivaz da decisão do Inspetor-Geral, pedido que, assim, fossem corrigidos “os erros e as benevolências inexplicáveis do Sr. Inspetor-Geral de Bancos”. Após longo arrazoado proferiu o Consultor:

[...] parece pois que as operações a que se refere a denúncia, realizada sem prévia autorização e não mencionadas no livro respectivo, eram, como se apurou no processo, operações perfeitamente regulares e para cuja efetuação não teria surgido a menor dúvida, como não surgiu para as subseqüentes da mesma natureza realizadas pelo Banco. Realmente, tratava-se de remessas de dinheiro proveniente de cobranças aqui feitas, e de operações reais de comissão, com cuja realização o Banco não infringiu a lei nem deu ao Estado o menor prejuízo. E não se chega mesmo a compreender como o então London and Brazilian Bank, uma das instituições bancárias de mais respeitabilidade e prestígio, realizando, desde muitos anos, no país avultados negócios com notória lisura, houvesse incorrido em tais infrações do regulamento da fiscalização bancária, de todo desnecessárias, mesmo para quem quisesse agir de má-fé.<sup>228</sup>

Ainda, no que tange a concessões feitas a entes privados, tem-se o parecer nº 10<sup>229</sup>, de 4 de fevereiro de 1928. Mencionado posicionamento foi incitado em virtude da aquisição feita pela Compagnie des Cables Sudamericains, autorizada pelo Decreto nº 10.819 de 1914, do cabo Dakar-Noronha-Recife, alcançando posteriormente, pelos Decretos nº 13.697 e nº 13.831, ambos de 1919, a concessão, respectivamente, para mudar de Recife para o Rio de Janeiro o ponto de aterramento do cabo e para prolongá-lo desta cidade até Montevideo.

Este assunto foi responsável por aproximadamente 7% (sete por cento) de todas as consultas direcionadas a Rodrigo Otávio, no período analisado.

### 3.2.3.2.6 Categoria “H”

A presente classificação (“tributos, isenção de direitos, restituições”) foi responsável por demandar pouco mais de 12% (doze por cento) de todas as consultas dirigidas ao Consultor-Geral da República no período em tela.

<sup>228</sup> Parecer nº 85, de 1 de novembro de 1927, cf. nota de rodapé 172.

<sup>229</sup> Parecer nº 10, de 4 de fevereiro de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.



Sob o parecer nº 30<sup>230</sup>, de 25 de abril de 1921, Rodrigo Otávio tratou de questionamento acerca da concessão de favores a Mabilde & Cia. Concernentes a estaleiros de construção naval situados na ilha da Pintada, em Porto Alegre. Vale mencionar, ainda, no ano de 1921, o parecer nº 49<sup>231</sup>, de 19 de julho, sob o qual se dignou tratar controvérsia acerca da cobrança do imposto sobre o consumo de lança perfume; cobra-se sobre o peso bruto, ou sobre o peso líquido?

Já o parecer nº 66<sup>232</sup>, de 16 de novembro de 1923, dá conta de solver questionamento acerca da sujeição, ou não ao sêlo federal dos atos constitutivos dos empréstimos feitos pelos Estados.

Destaca-se, também, a consulta respondida por meio do parecer nº 2<sup>233</sup>, de 10 de agosto, de 1926, sob o qual tratou-se a questão de saber se os auditores das circunscrições militares estão obrigados ao pagamento do imposto sobre a renda.

### 3.2.3.2.7 Categoria “I”

Sob esta categoria (“Direitos políticos, nacionalidade”) foram endereçadas pouco mais de 2% (dois por cento) das consultas do período analisado, sendo que boa parte delas foram solvidas no ano de 1921. O parecer nº 57<sup>234</sup>, de 17 de agosto, de 1921, tratou de problema ligado a emissão de passaportes. É que estando a expedição de passaportes a cargo da Polícia e cabendo nos Estados tal serviço às respectivas autoridades, não existia certa uniformidade quanto à forma e dizeres desses documentos.

<sup>230</sup> Parecer nº 30, de 25 de abril, de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>231</sup> Parecer nº 49, de 19 de julho de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>232</sup> Parecer nº 66, de 26 de novembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>233</sup> Parecer nº 2, de 10 de agosto, de 1926. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1926>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>234</sup> Parecer nº 57, de 17 de agosto, de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

Já o parecer nº 72<sup>235</sup>, de 3 de outubro, de 1921, tratou da nacionalidade de indivíduo nascido em Genebra, de pais brasileiros, contudo, não estando o pai a serviço da nação.

### 3.2.3.2.8 Categoria “J”

Os pareceres emitidos sob este assunto perfazem 7% (sete por cento) do total de consultas direcionadas a Rodrigo Octávio no período abarcado. A presente categoria aglutina todos os “contratos da administração pública com administração privada não enquadrados na categoria ‘E’ e contratos de fornecimento”.

O parecer nº 36<sup>236</sup>, de 22 de novembro, de 1928, aborda questionamento acerca da ocorrência, ou não, de prescrição diante de dívida do governo federal para com a The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited. Da mesma forma, o parecer nº 32<sup>237</sup>, de 16 de novembro, também de 1928, trata o modo como deve ser paga a quantia de 1.011.642,78 francos belgas ao Comptoir Technique Brésilien SA, por fornecimentos feitos em 1921 à Estrada de Ferro Central do Piauí.

Ainda, a consulta resolvida através do parecer nº 12<sup>238</sup>, de 28 de janeiro, de 1924, dignou-se a apreciar a pertinência do pagamento de \$ 17.500 pretendidos por F. de Siqueira & Cia. Limitada como liquidação de contratos de fornecimento de carvão celebrado com o Lóide Brasileiro.

Outro importante elemento ao qual atentou-se nos pareceres analisados por este trabalho foram as obras de modernização, tais quais, estradas de ferro, portos, obras sanitárias, etc.

<sup>235</sup> Parecer nº 72, de 3 de outubro, de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>236</sup> Parecer nº 36, de 22 de novembro de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>

<sup>237</sup> Parecer nº 32, de 16 de novembro, de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>238</sup> Parecer nº 12, de 28 de janeiro de 1924. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: Jan/2017.

Nesse sentido, chama atenção o parecer nº 23<sup>239</sup>, de 25 de setembro de 1923, motivado pelas contas finais da construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, cuja liquidação o Governo e a Companhia acordaram confiar ao arbitramento do General Cândido Rondon, devendo o Consultor-Geral verificar, no caso, em defesa dos interesses da União, se ainda resta ao Governo algum recurso depois do laudo do referido árbitro.

### 3.2.3.2.9 Categoria “K”

Esta classificação procurou abarcar todas as “consultas internacionais”. Nesse sentido, foram endereçadas 10 consultas internacionais ao Consultor-Geral da República no período sob análise. Esta quantia representa pouco menos de 2% (dois por cento) do número total de pareceres analisados.

O parecer nº 1<sup>240</sup>, de 5 de julho de 1928, tratou de responder, questionamento da embaixada da Bélgica, a respeito da forma qual se executam sentenças arbitrais no Brasil. Da mesma forma, o parecer nº 42<sup>241</sup>, de 17 de junho de 1921, tratou de consulta internacional, agora enviada pela Liga das Nações. Esta referiu-se a questionário sobre a regulamentação internacional do direito relativo à letra de câmbio e nota promissória.

### 3.2.3.2.10 Categoria “L”

Como já mencionado no começo desta Seção, a presente classificação reúne pareceres que não encontraram guarida nas demais categorias. Esses pareceres

---

<sup>239</sup> Parecer nº 23, de 25 de setembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>240</sup> Parecer nº 1, de 5 de julho de 1928. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1928>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>241</sup> Parecer nº 42, de 17 de junho de 1921. Disponível em <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

atingem pouco mais de 2% (dois por cento) do total de pareceres emitidos por Rodrigo Octávio no período abarcado por esta pesquisa.

Vale destacar o parecer exarado por Rodrigo Octávio em 17 de outubro de 1921, sob o nº 75<sup>242</sup>. Na citada manifestação traz-se à tona contenda envolvendo projeto para construção de um monumento ao Cristo redentor, no alto do Corcovado. Registra-se que houve, à época, alguma dúvida sobre a constitucionalidade da iniciativa. Rodrigo Octávio opinou pela impossibilidade de se erguer o referido monumento, que significaria resistência ao Estado laico. Esse preceito é sustentado por ele principalmente através do argumento constitucional somado, ainda, a experiência de caso análogo vivido por ele enquanto Procurador da República. Este último envolvia observância ao mesmo preceito quando da análise da colocação de imagens do Cristo nas dependências do júri, o que segundo ele, também feriria a laicidade estatal. De todo modo, a opinião exarada no parecer sob análise não prevaleceu e o monumento, como se sabe, foi construído.

A forte influência das novas descobertas científicas e do clamor pela especialização apontada anteriormente quando da análise da crise do bacharelismo, em especial, sob a doutrina de Dominichi de Sá, é, minimamente, representada pela emissão do parecer nº 45<sup>243</sup>, de 26 de setembro de 1923. No mesmo, é possível perceber como novas tecnologias passavam a ingressar no debate brasileiro. Dessa forma, a referida consulta trata sobre o provimento da cadeira de resistência de materiais, grafostática, estabilidade das construções e tecnologia do construtor mecânico da Escola Politécnica. Da mesma forma, é possível perceber o intervencionismo do Estado na questão do ensino, na medida que o provimento de determinada cadeira da Escola Politécnica é submetido ao crivo do poder político.

---

<sup>242</sup> Parecer nº 75, de 17 de outubro de 1921. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>243</sup> Parecer nº 45, de 26 de setembro de 1923. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1923>. Acesso em: Jan/2017.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo da pesquisa percebe-se que não foi possível extrair dos pareceres uma análise diretamente ligada a doutrina de direito administrativo do parecerista eleito, nem mesmo clarificar as redes de conhecimento veiculadas por ele de modo a remontar um discurso uníssono.

Isso porque, primeiro, Rodrigo Octavio, apesar de sua nobre história como jurista, não constituiu vasta obra na temática de direito administrativo (apenas duas obras mormente ligadas ao Direito Constitucional) que proporcionasse à pesquisa uma análise diretamente ligada a este discurso. E como visto, até 1930 a ação do poder público que se identificasse com a concretização de direito social, ou seja, “racionalização do Estado”, segundo Azambuja, esteve restrita a legislação infraconstitucional, tendo sido diretamente recepcionada em âmbito constitucional somente em meio a Era Vargas. Logo, Rodrigo Octávio não se ocupou desta abordagem em suas obras.

Já as redes de conhecimento veiculadas pelo Consultor-Geral nos pareceres não podem ser extraídas facilmente, na medida em que essas manifestações fizeram pouco uso de citações doutrinárias, embasando-se quase que exclusivamente no critério legal. Contudo, este elemento – o critério legalista –, tamanha a sua continuidade, não poderia passar despercebido por este trabalho. Como visto, o critério legal norteou praticamente todos os pareceres exarados por Rodrigo Octavio no lapso temporal analisado. Embora o autor tenha feito uso de doutrinas e precedentes jurisprudenciais judiciais e administrativos a título de reforço de argumentação, ou ainda, de apoio para novas soluções jurídicas não abarcadas pela lei, ele ordinariamente procurou deduzir do ordenamento jurídico as soluções práticas para as consultas apresentadas.

Sob este prisma, Rodrigo Octávio parece representar um jurista bastante identificado com o tipo-ideal do *bacharel*, eis que bastante identificado socialmente e politicamente com a estrutura de poder oligárquico vigente. Contudo, sua imagem não parece ter sido afetada pela crise do bacharelismo, já que o mesmo ocupou altos cargos da burocracia pública mesmo após o colapso da Primeira República

(nomeado Ministro do Supremo tribunal Federal em 1929). Isso não o associa a imagem do “cientista”, mas demonstra como algumas figuras bacharelescas conseguiram adaptar-se aos novos debates e se legitimaram sob novas perspectivas.

Diante do proposto através do conceito de “racionalidade burocrática”, a estrutura de poder no Estado moderno estaria fundamentada nas normas racionais e legalmente estabelecidas. Nesse sentido, ao menos em parte, parece haver uma aproximação da atuação da instituição da Consultoria-Geral da República, ora representada pelos pareceres de Rodrigo Octavio, com o conceito-metodológico veiculado, no período enfocado; ela respondeu consultas administrativas reafirmando o critério legal-racional instituído. Na medida em que a instituição em tela se destina a dirimir questões demandadas de cada uma das Pasta ministeriais sobretudo por meio da subsunção do caso concreto ao ordenamento jurídico, ela reafirmou constantemente a ordem e a estrutura de poder vigente.

Da mesma forma, como exposto especialmente na primeira parte desta pesquisa, a doutrina Luzia forneceu elementos para a identificação e compreensão do problema da burocratização na Primeira República brasileira. A partir daquela doutrina é possível considerar que a racionalização e a burocratização do Estado brasileiro vêm a receber novos influxos a partir da ascendência do discurso da cientificidade no Brasil e sua conseqüente contraposição a figura do bacharel e todo o *modus operandi* por ela representada. Nesse sentido, a valorização do critério científico irá firmar a crise do bacharelismo e intensificar uma transformação em meio a sociedade, que gerará repercussões na estrutura da administração pública a partir da insurgência de um novo eixo intelectual na elite burocrática.

Mesmo que seja possível identificar alguns impulsos de burocratização ainda no período imperial como constataram Coelho e Uricoechea, esse processo parece ter sido intensificado nas estruturas administrativas somente a partir da ascensão política de uma nova classe e um novo ator social, aqui aproximados sob os tipos-ideais do *militar engenheiro*, e antagonicamente identificados, no que tange a especialização e a instrumentalização do conhecimento, ao jurista bacharel que dominou eminentemente as estruturas burocráticas até a República.

Quando a burocracia estamental, primeiramente identificada com o jurista bacharel, começa a ser infiltrada por elementos externos, de diversa origem social, como ocorreu dentro do aparelho do Estado com os militares do Exército, já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial, como aquele identificado por Faoro. Seria a tímida emergência de uma administração burocrática.

Essa transformação teria sido possível, também, a partir da emergência de uma *sociedade de massas*, como referiu Juarez Lopes Brandão. Fenômenos como a urbanização e a industrialização, e a conseqüente ascensão de uma classe média bastante identificada com a expansão da burocracia pública, teriam atenuado os valores patrimonialistas e possibilitado uma reforma administrativa de burocratização (já na Era Vargas).

De todo modo, não há como negar que o modelo estatal da Primeira República estabeleceu alguma continuidade com a sua herança patrimonial. O princípio estritamente racional legal não pôde erradicar totalmente a influência de formas tradicionais de legitimação de poder. Com efeito, tais formas conseguiram sobreviver dentro do aparato estatal ao menos até o Estado Novo.

O modelo de Estado proposto no período analisado parece ter gerado maior enfraquecimento das formas de poder privado ou semi-privado, em benefício de uma administração central gradualmente fortalecida, freqüentemente racional em seu comportamento de auto-preservação e crescimento, mas pouco responsável ante a sociedade. Fruto disso também parece ter sido a proeminência de formas de liderança política baseadas na intermediação entre o setor público e o privado, que são a expressão, não da força, mas da debilidade destas lideranças, como inferiu Victor Nunes Leal ao explicitar o fenômeno do coronelismo.

Nessa linha, diante da análise das fontes primárias desta pesquisa, foi possível identificar alguns elementos que parecem respaldar parte do discurso veiculado pela doutrina Luzia, sobretudo no tocante a burocracia pública.

Isso fica bastante evidente a medida em que mais de 60% (sessenta por cento) de toda a demanda do Consultor-Geral da República no período analisado ficou a cargo de questões atinentes ao funcionalismo público. A partir disso denotam-se indícios de uma transformação social significativa, já que as Pastas militares (juntamente com a Fazendária) foram as que mais movimentaram a instituição, dando origem a 73% das consultas. Ademais, referidas proporções vão de encontro aos dados da Tabela III, que nos mostra um aumento de quase 200% (duzentos por cento) no número de funcionários públicos de 1920 a 1940.

Pertinente, também, salientar que todas as transformações sob a “imagem” do saber que tiveram como maior consequência a ascensão do critério científico e a crise do bacharelismo, ganharam tom, também, na escrita. Como exposto, a escrita científica era definida por uma prosa dura que buscava entoar o “espírito da certeza”. De alguma forma, isso parece transparecer na forma como Rodrigo Octávio estruturou a argumentação dos pareceres analisados. O “espírito da certeza” almejado pelo período pode ser percebido a medida que o parecerista busca na segurança do critério legal (ordenamento jurídico) a “certeza” para suas soluções.

Mesmo diante do crescente aparelhamento estatal e da intensificação da legislação administrativa e social, a fórmula “racionalização do Estado” fornecida por Darcy Azambuja encontrou pouco respaldo no lapso temporal analisado. Como visto, referida expansão e incremento no direito positivo dão indícios de um expediente de intervenção social, que flexibilizava o pensamento liberal instaurado visando a manutenção da ordem vigente. Portanto, a criação de organismos como o Departamento Nacional de Saúde Pública e o Departamento Nacional de Ensino, ou ainda a aprovação do Código Sanitário, da Lei Alfredo Pinto (outorga alguns poderes ao chefe de polícia, dentre outras providências) e do Código de Menores, parecem representar intervenções sociais que guarnecem uma tendência controladora e não socializante do organismo de Estado.

De todo modo, importa mencionar a criação do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores e a edição do Decreto 4.827/1924 (cria caixas de aposentadoria e pensões em cada uma das empresas de estradas de ferro), como atividades estatais de aproximação ao conceito “racionalização do Estado”. Essa



tendência é minimamente existente, também, nos pareceres nº 47<sup>244</sup>, nº 64<sup>245</sup>, nº 14<sup>246</sup>.

Dessa forma, mesmo que a assistência social, a instrução e as relações econômicas passem, de alguma forma, a compor as esferas de regulação do Poder Público na Primeira República, isso não garante indícios para uma tendência socializante do Estado. Por outro lado, dá sintomas de um intervencionismo que parece visar sobretudo a manutenção da ordem político-social.

Nesse sentido, a doutrina administrativista da Primeira República parece ter fornecido as bases para a excepcionalização da ordem liberal sob fórmulas como “poder de polícia”, “polícia administrativa” e “serviço público”. Como demonstrou Correa, essas remodelações do conceito de “polícia” eram pouco delimitadas e altamente maleáveis de acordo com o manuseio enviesado daquele que lidasse com tal instituto jurídico.

Porém, como exposto, a fórmula preceituada por Aarão Reis (1923) parece legitimar uma perspectiva de ação estatal bastante mais “positiva” em relação às fórmulas anteriormente veiculadas (“poder de polícia”). Nessa linha, depreende-se uma roupagem mais moderna e socializante sob a fórmula de legitimação estatal “serviço público”, a qual encontra identidade no conceito de Azambuja já que também abarca a concretização de direitos sociais a partir do empenho “positivo” do Poder Público. Por conseguinte, a última doutrina administrativista do período parece esboçar uma formatação um tanto quanto mais “racional”, fornecendo, ainda, indícios para emergência de um Estado Administrativo.

Ainda, é possível destacar questões como o parecer nº 75<sup>247</sup>, sob o qual Rodrigo Octávio manifestou-se contrariamente a construção de um monumento ao

---

<sup>244</sup> Parecer nº 47, de 2 de fevereiro de 1924. Tratou de indenização por acidente de trabalho. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>245</sup> Parecer nº 64, de 10 de abril, de 1924. Tratou da fixação de preços de gêneros alimentícios. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1924>. Acesso em: Jan/2017.

<sup>246</sup> Parecer nº 14, de 31 de março de 1922. Tratou de acordo realizado com a Companhia Predial e de Saneamento do Rio de Janeiro para construção de habitações destinadas a operários e classes pobres. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1922>. Acesso em: Jan/2017.

Cristo Redentor no morro do Corcovado, no Rio de Janeiro, por este ferir a Constituição Federal sob o princípio da laicidade do Estado brasileiro. De alguma forma, o critério racional-legal parece representado.

Nesse âmbito, os indícios teóricos parecem apontar para a emergência de uma classe média bastante identificada com a burocracia pública que, conseqüentemente, proporcionou maior atuação estatal sobretudo no controle social através de departamentos como de Ensino, Saúde e, especialmente, Segurança Pública. Ainda, parece que a legitimação desse intervencionismo seria possível a partir das formas de “poder de polícia” ou “polícia”, forjadas pelos administrativistas do período, mas que já a partir de 1923, contava com uma fórmula “racionalizada” de intervenção estatal sob a forma “serviço público”. Nessa linha, o respaldo doutrinário indica que o fenômeno da burocratização na Primeira República, não identificado exatamente (embora com algumas aproximações) sob as formas propostas por Azambuja e Weber, serviu a contento ao instrumento de poder vigente para revigorar o controle social.

Por fim, não é possível afirmar com base nos dados obtidos por essa pesquisa que o processo de racionalização e burocratização da administração pública se consolidou previamente a Revolução de 30. De todo modo, o trabalho logrou êxito em identificar que um gradual processo de transformação político e social estava em curso. Como demonstrado, alguns elementos subsumidos ao ferramental metodológico identificados com a “racionalização” e com a “burocratização” apontam para a existência da veiculação do discurso no período. Isso parece ter corroborado, de alguma forma, com a consolidação das burocracias profissionais e com as reformas administrativas posteriormente operadas na Era Vargas.

---

<sup>247</sup> Parecer nº 75, de 17 de outubro de 1921. Tratou da construção de um monumento ao Cristo Redentor no morro do Corcovado. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/pareceres?ano=1921>. Acesso em: Jan/2017.

## FONTES PRIMÁRIAS

Pareceres do Consultor-Geral da República. 1920-1921. Tômoo 13. N. 1.097 a 1.201.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1922. Tômoo 14. N. 1.225 a 1290.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1923. Tômoo 15. N. 1.291 a 1377.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1924. Tômoo 16. N. 1.402 a 1.466.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1926. Tômoo 18-A. N. 1.613 a 1.650.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1927. Tômoo 19. N. 1.651 a 1.756.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1928. Tômoo 20. N. 1.757 a 1.803.  
Pareceres do Consultor-Geral da República. 1928-1929. Tômoo 20-A. N. 1.804 a 1.858.

Todos os pareceres estão disponíveis em <http://www.agu.gov.br/pareceres>

MENESES, Rodrigo Octávio Landgaard. Pareceres do Consultor-Geral da República. 1920-1921. Rio de Janeiro, Impensa Nacional, 1965.  
\_\_\_\_\_, Rodrigo Octávio Landgaard. Pareceres do Consultor-Geral da República. 1922. Rio de Janeiro, Impensa Nacional, 1965.  
\_\_\_\_\_, Rodrigo Octávio Landgaard. Pareceres do Consultor-Geral da República. 1923. Rio de Janeiro, Impensa Nacional, 1965.  
\_\_\_\_\_, Rodrigo Octávio Landgaard. Pareceres do Consultor-Geral da República. 1926. Rio de Janeiro, Impensa Nacional, 1965.  
\_\_\_\_\_, Rodrigo Octávio Landgaard. Pareceres do Consultor-Geral da República. 1927. Rio de Janeiro, Impensa Nacional, 1965.  
\_\_\_\_\_, Rodrigo Octávio Landgaard. Pareceres do Consultor-Geral da República. 1928. Rio de Janeiro, Impensa Nacional, 1965.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sergio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALVAREZ, Marcos. **Do bacharelismo liberal à criminologia no Brasil**. Revista USP, São Paulo, N. 101, P. 11-26, Março/Abril/Maio, 2014.

AZAMBUJA, Darcy. **A racionalização da democracia**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1933.

BARRETO, Alvaro. **Representação das associações profissionais: a influência francesa no debate brasileiro da década de 30**. *Brasília*, a. 45, n. 177, jan/mar, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia Publica construcao Brasil.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf).

CAMARGO, Angélica Ricci. **Ministério da Justiça e Negócios Interiores: um percurso republicano (1891-1934)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015.

CARONE, Edgard. **A república velha (instituições e classes sociais)**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. Os três povos da República. **Revista USP**, São Paulo, n.59, p. 96-115, setembro/novembro, 2003.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado de ciência da administração e do direito administrativo**. Jacintho Ribeiro dos Santos Livreiro-Editor, Rio de Janeiro, 1914.

COELHO, Fernando Nagib Marcos. **A passagem do conceito de ofício ao de cargo público no direito público do Brasil Império** / Fernando Nagib Marcos Coelho; orientador, Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender – Florianópolis, SC, 2013.

CORREA, Gustavo Zatelli. **Poder de polícia e construção jurídica do estado**: uma análise das obras de direito administrativo da primeira república / Gustavo Zatelli Correa; orientador, Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender – Florianópolis, SC, 2013.

CORREA, Gustavo Zatelli. A doutrina de “Estado” e os “liberalismos” – uma análise a partir das doutrinas de direito administrativo na primeira república do Brasil. In: **(Re) Pensando o Direito**: Desafios para a Construção de novos Paradigmas. Organização CONPEDI/UFSC; coord. Antonio Carlos Wolkmer, Ricardo Marcelo Fonseca, Gustavo Silveira Siqueira. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. **O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)**. (Série VI, Sociedade e Educação. Coleção O Brasil Urbano). Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: Dulce Pandolfi (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DOSSE, François. **A história**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FREIRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. 2. Ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1951, v. 3.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. **Gênese do direito administrativo brasileiro**: formação, conteúdo e função da ciência do direito administrativo durante a construção do estado no Brasil imperial / Walter Guandalini Junior; orientador, Ricardo Marcelo Fonseca – Curitiba, PR, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia (1968)**. Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2009.

HESPANHA, Antonio Manuel. O direito administrativo como emergência de um governo activo (C. 1800-C. 1910) In: HESPANHA, Antonio Manuel; SILVA, Cristina Nogueira (orgs). **Fontes para a história do direito administrativo português – séc. XIX**. Lisboa: FD: UNL.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania na constituição da república brasileira (1841-1920)**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975

LIMA LOPES, José Reinaldo. **O oráculo de delfos: o Conselho de Estado no Brasil- Império**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. **Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil**. 2º ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1971.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Os conceitos de “monopólio” e “serviço público” sob a constituição brasileira de 1891. In: FLORES, Alfredo de J. (org.). **Temas de História do Direito: a construção do Brasil republicano e o direito público (1889-1945)**. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2015.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Saquemas e Luzias: a sociologia do desgosto com o Brasil**. Insight Inteligência (Rio de Janeiro), v. 55, p. 21-37, 2011.

MELO, José Correa de. **O Conselho de Estado e a justiça administrativa: uma análise do contencioso administrativo no Brasil- Império**. Dissertação de Mestrado (UFRGS), Porto Alegre, RS, 2013.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MENESES, Rodrigo Otávio Landgaard. **Do domínio da união e dos estados segundo a constituição federal**. Imprensa Nacional – 1897. 2ed., São Paulo – 1924.

MENESES, Rodrigo Otávio Landgaard. **Elementos de direito público e constitucional brasileiro**. Livres Editores, 4 ed. Rev., Rio de Janeiro, 1930.

MENESES, Rodrigo Octavio Landgaard. **Minhas memórias dos outros**. 1 serie, Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio Editora, 1934.

MICELI, Sergio. **Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)**. São Paulo e Rio de Janeiro: DIFEL, 1979.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **A burocracia no brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. *História*, v. 28, n.2, p. 775-796, 2009.

PANTOJA, Silvia. **Verbetes Primeira República**. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/OTAVIO, Rodrigo \(2\).pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/OTAVIO_Rodrigo(2).pdf)> Acesso em: 20/11/2016.

REIS, Aarão. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Oficinas Graphicas Villas-Boas, 1923.

REIS, Elisa. Poder privado e construção de estado sob a Primeira República. In: Renato R. Boshi (org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 1991

**Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.** Número comemorativo do centenário de Rodrigo Octávio (1866-1966). Volume 284, Julho-Setembro, 1969, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1970.

SÁ, Dominichi Miranda de. **A ciência como profissão:** médicos, bacharéis e cientistas no Brasil (1895-1935). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

SANTOS, Manuel Porfírio de Oliveira. **Direito administrativo e ciencia da administração.** Porto: Typ. Da Empr. Litter. E Typographica, 1919.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças:** cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 185-188.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. **Notas sobre a constituição do direito público na idade moderna:** a doutrina das leis fundamentais. Revista Sequencia, n. 53, p. 197-232, dez. 2006.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A doutrina estrangeira e o jurista brasileiro: usos, estratégias e recriações. In: **Direito e Experiências Jurídicas:** Temas de História do Direito / Gustavo Siqueira e Carolina Vestena, coordenadores. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, v. 3.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. Revistas jurídicas brasileiras: “cartografia histórica” de um gênero de impressos (anos 1840 a 1940). **Cadernos de Informação Jurídica**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 98-119, 2014.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. Direito, ciência do social: o lugar dos juristas nos debates do brasil nos anos 1930 e 1940. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, vol 29, nº 58, p. 441-460, maio-agosto, 2016.

SONTAG, Ricardo. Triatoma bacallaureatus: sobre a crise do bacharelismo na Primeira República. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 9, n. 1, p. 67-78, jan./jun., 2008, p. 74.



SOUZA, Jessé de. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

TABORDA, Maren Guimarães. Burocratização e profissionalização da administração brasileira: a experiência da procuradoria-geral do município de porto alegre no início da era Vargas. In: FLORES, Alfredo de J. (org.). **Temas de História do Direito**: o Direito como instrumento de controle político, econômico e social na Primeira República e na Era Vargas. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2017.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **O Conselho de Estado**. São Paulo: Edições GRD, 1965.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978.

VENANCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo**: 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3ª ed. Volume 1. Brasília: Editora UnB, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3ª ed. Volume 2. Brasília: Editora UnB, 1999.