

# HISTÓRIA DO DIREITO

## **A administrativização do direito constitucional:**

Oliveira Vianna e a absorção dos poderes legislativos e judiciário pelas corporações administrativas

*Administrative constitutionalism:*

*Oliveira Vianna and the absorption of legislative and judicial powers by administrative corporations*

**Francisco Rogério Madeira Pinto<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Faculdade Republicana. ORCID: 0000-0003-0005-858X

## RESUMO

O presente artigo analisa as propostas de Oliveira Vianna (1883-1951) para constituir uma nova forma de organização do Estado a partir de um modelo administrativista inspirado em órgãos técnico-burocráticos. Utilizando-se das propostas metodológicas da história das ideias, o artigo concentra-se na análise duas obras de Oliveira Vianna: *Problemas de política objetiva*, de 1930 e *Problemas de direito corporativo*, de 1938. Argumenta-se que os textos produzidos pelo autor a partir de 1920 evidenciam o propósito de estabelecer, por meio de órgãos administrativos, o microcosmo de um novo Estado, substituto da organização liberal, no qual as funções executiva, legislativa e judiciária estariam aglutinadas numa mesma corporação. Conclui-se que o projeto visava concretizar um padrão técnico de produção legislativa, distanciado do mundo da política, com o objetivo de legitimar uma institucionalidade autoritária constituída por um Poder Executivo hipertrofiado e que absorveria as funções dos demais poderes.

**Palavras-chave:** Oliveira Vianna, Administrativização constitucional, Institucionalidade, Autoritária.

## ABSTRACT

This article analyzes Oliveira Vianna (1883-1951)'s proposals for establishing a new form of State organization, based on an administrative model inspired on technical-bureaucratic bodies. Using methodological tools proposed by the history of ideas, the article focuses on the analysis of two of Oliveira Vianna's works: *Problemas de política objetiva* (1930) and *Problemas de direito corporativo* (1938). It is argued that the texts produced by this author from 1920 onwards evidence his purpose of creating, through administrative bodies, the microcosm of a new State, which would substitute liberal organization and in which the executive, legislative and judicial functions would be united in the same corporation. The study concludes that Vianna's project was to establish a technical standard of legislative production, distanced from the world of politics, with the intent of legitimizing an authoritarian institutional framework consisting of a hypertrophied Executive that absorbed the functions of the other state powers.

**Keywords:** Oliveira Vianna, Administrative Constitutionalism, Institutionalism, Authoritarian.

## 1. Introdução

A análise da obra de Oliveira Vianna revela o percurso de uma construção discursiva que possibilitou a legitimação de práticas autoritárias, com vistas a produzir um novo modelo institucional baseado na centralidade do Executivo. Por meio de seus textos verifica-se como as ideias que defendiam o rearranjo do modelo constitucional liberal, gestadas especialmente durante as décadas de 1920 e 1930, encontraram paulatina concreção nas práticas institucionais do Estado Novo (1937-1945).

Oliveira Vianna, estabelece assim, as premissas do que se poderia denominar de *administrativização do direito constitucional*, ou seja, a criação de um arranjo institucional que espelhasse a organização e as práticas das corporações administrativas<sup>2</sup>. Em sua proposta, o Executivo, por meio de seus órgãos técnicos, substituiria os demais poderes (Legislativo e Judiciário). Esses seriam rebaixados apenas ao papel de funções a serem executadas dentro de um órgão complexo, que as conjugariam a partir de necessidades executivas. Os órgãos técnico-burocráticos funcionariam, assim, como um microcosmo do modo como o regime autoritário deveria gerir o Estado: uma máquina técnico-administrativa isolada da influência da política (partidária ou democrática) e supervisionada pela autoridade do Executivo, que produziria sua própria legislação, bem como julgaria e executaria suas próprias decisões.

O artigo utiliza como fontes principais dois livros pouco explorados de Oliveira Vianna. O primeiro, *Problemas de Política Objetiva*, lançado em primeira edição um pouco antes do golpe de 1930, é constituído por uma coleção de artigos originariamente publicados em jornais do Rio de Janeiro e São Paulo entre os anos 1918 e 1928 (Venancio Filho, 1974, p. 9)<sup>3</sup>. O segundo, *Problemas de Direito Corporativo*<sup>4</sup>, teve sua primeira edição publicada no ano de 1938 e reúne uma coletânea de artigos publicados no *Jornal do Commercio*. Como destaca Venâncio Filho, trata-se de uma obra pouco estudada, e apesar de sua importância para a hermenêutica do direito, história e sociologia nacionais, permaneceu, desde sua edição, no quase anonimato (1983, p.11). Editado durante o Estado Novo, o livro reúne textos de Vianna em que discute sua participação na formulação da legislação trabalhista e apresenta seu entendimento sobre questões corporativas. Com base nessas duas obras - mas sem deixar de estabelecer o diálogo com outros livros do autor - reconstrói-se os seus argumentos com vistas à instauração de uma nova forma de institucionalidade, por meio da qual se forjaria o Estado como reflexo das corporações administrativas.

---

2 Gillian Metzger (2013) em seu texto *Administrative Constitutionalism* cunha a expressão que dá título ao artigo para designar uma transformação da constituição a partir da sua interpretação e aplicação por parte de atores administrativos, como também a construção ou 'constituição' do Estado administrativo por meio de medidas estruturais ou substantivas. O projeto de Vianna estaria mais próximo dessa segunda proposta. Contudo, seu objetivo é mais amplo. Haveria uma prevalência do modelo administrativo sobre o constitucional. Seria a constituição que absorveria as proposta de uma organização institucional nos moldes técnico-burocráticos das agências administrativas.

3 Utilizamos duas edições da obra. A original, de 1930, da Companhia Editora Nacional e a terceira, de 1974, editada pela Record. Essa última, por sua vez, é a reimpressão da segunda edição do livro, de 1947. A edição original foi consultada para verificar se houve alguma mudança no texto inicial, com especial atenção às notas de rodapé, já que era por meio dessas que Vianna atualizava ou mesmo reforçava seus pontos de vista anteriores.

4 Pelas mesmas razões acima elencadas, também utilizamos duas edições dessa obra. A primeira, de 1938, foi editada pela Livraria José Olympio Editora, e a segunda, de 1983, foi publicada pela Câmara dos Deputados.

## 2. Despolitizar a produção legislativa

Ao final da década de 1920 Oliveira Vianna já havia se consolidado como um dos mais importantes intelectuais do país. Seu livro de estreia, *Populações Meridionais do Brasil* (1ª ed., 1920; 2ª ed., 1922), o consagrou a ponto de Capistrano de Abreu declarar que Vianna estava “a grassar” durante aqueles anos (Faria, 2002, p. 47; Carvalho, 2005, p. 202). Nesse período, sua atuação era, basicamente, a de um intelectual comprometido com os estudos sobre a formação nacional e a psicologia social de nossa população. Assim, o autor produziu alguns dos primeiros estudos de sociologia realizados no país. A partir de sua constatação do que seriam os problemas nacionais, Vianna iniciou uma verdadeira “cruzada em favor do que pensava ser a adequação das ideias políticas e instituições à ‘realidade brasileira’” (Bresciani, 2005, p. 320). Conforme anunciado na introdução de *Populações Meridionais do Brasil*, seu objetivo era de reeducar as elites, de modo a compatibilizar as instituições e as leis com a realidade nacional por ele identificada em seus estudos (Vianna, 2005, p. 59).

Essa compatibilização entre leis e realidade nacional deveria iniciar-se pela mudança dos critérios de criação da nossa legislação. Vianna argumentava que as leis nacionais, e de forma geral, as instituições brasileiras, não mais poderiam refletir os interesses políticos até então predominantes. Em seu lugar, o autor defendia que a legislação teria que ser criada a partir de paradigmas objetivos, oferecidos pela análise científica dos fatos sociais. Com essa perspectiva, Vianna começou a construir um projeto de reelaboração institucional, identificando nas corporações administrativas o modelo a ser seguido para a reformulação do Estado.

Desde as primeiras décadas do século XX Vianna defendia a existência de um modelo técnico de produção legislativa, baseado nas corporações estatais e mesmo paraestatais<sup>5</sup>. O tema aparece em quatro capítulos da obra *Problemas de Política Objetiva* (1930). Em sua visão, as corporações estatais, e mesmo as paraestatais, fundavam uma forma de colaboração e até de “pressão democrática” das classes sociais - especialmente as classes econômicas - sobre os poderes políticos (Vianna, 1974, p. 114-116). Sem essa colaboração de caráter técnico e profissional, dizia o autor, toda a atividade administrativa corria o risco de tornar-se pouco eficiente, em razão da inadequação ou impropriedade das medidas aconselhadas e executadas por pessoas sem *expertise* nos assuntos. De acordo com Vianna:

Uma das grandes causas da falência de muita legislação no Brasil, ou da ineficiência de muita medida administrativa, está justamente em que umas e outras têm sido feitas sem essa consulta prévia às classes interessadas, sem a audiência e o conselho dos “profissionais”, dos “técnicos”, dos “práticos do negócio” (1974, p. 116).

Nessa primeira fase de seus escritos, antes do início da nova ordem fundada com o movimento de outubro de 1930, a ênfase de Vianna recaía sobre a necessidade de cooperação entre as corporações técnicas e os parlamentos. Vianna defende que essas novas instituições deveriam “[...] funcionar ao lado das antigas instituições parlamentares e a colaborar com elas nessa

5 Na obra de Oliveira Vianna, considera-se que esses órgãos administrativos fazem parte de uma complexa estrutura corporativa que inclui desde entidades estatais a paraestatais. Sobre as corporações técnicas e conselhos consultivos existentes no país na década de 1930 e 1940, Vianna os separava entre os de *composição puramente técnica e investidura do Presidente da República* e os de *composição representativa, por designação das corporações, associações civis ou sindicatos de classes* (1974, p. 140, nota 9). Essa estrutura corporativa inclui, portanto, os diversos Conselhos e Comissões Técnicas, bem como as diversas autarquias existentes na organização administrativa. Esse último grupo inclui tanto as autarquias de natureza puramente econômica (*controle econômico*) quanto as de natureza social (*previdência social*) e as “de tipo nitidamente corporativo (*Ordem dos Advogados, Conselho de Engenharia*)” (1974, p. 141, nota 9). Sobre o mesmo tema, consultar Costa, 1993, p. 136.

obra de reajustamento e adaptação” (1974, p. 118). Para o autor, era necessária a contribuição efetiva das “classes interessadas”, ou seja, daqueles que detinham o conhecimento técnico e prático para a produção de uma legislação mais eficiente.

Para Vianna, a competência técnica iria substituir a competência parlamentar (1974, p. 121), como resultado de “uma remodelação geral das instituições que compunham até então os aparelhos do governo nas democracias contemporâneas” (1974, p. 118)<sup>6</sup>. O Brasil precisava acompanhar essas mudanças. O autor apontava que já existiam no país, desde 1923, conselhos técnicos no estilo europeu do pós-guerra. Com exceção do Conselho Nacional do Ensino criado em 1911, o Conselho Nacional do Trabalho juntamente com o Conselho Superior de Indústria e Comércio foram criados em 1923. Contudo, Vianna considerava que alguns fatores embaraçavam a eficiência desses três conselhos nacionais, em especial “certos preconceitos muito radicados na mentalidade de nossas elites”. E o principal deles, “o mais grave, o mais absurdo, o mais anacrônico é a crença na competência onisciente dos Parlamentos, [...]” (1974, p. 141, *itálicos no original*).

Naquele momento, não havia na em sua linguagem a defesa da superação dos parlamentos como órgãos legiferantes e, muito menos, da possibilidade de os órgãos administrativos assumirem funções judiciais. O papel desses últimos ainda era expresso como uma forma de colaboração pré-legislativa e de aconselhamento técnico especializado do Legislativo.

Com a vitória do golpe de 1930 e, principalmente, com a entrada de Vianna na burocracia do novo governo, verifica-se um progressivo incremento de suas propostas, com vistas a endereçar aos órgãos técnicos prerrogativas até então atribuídas a outros poderes, especialmente o Legislativo. Nesse espaço de tempo, Vianna assumiu o cargo de consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1932 a 1940) e participou da subcomissão especial do Itamaraty (1933), encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição de 1934. Esses primeiros anos da década de 1930, especialmente até 1937, foi um período de grandes inovações legislativas, especialmente na consolidação de grande parte da legislação social e trabalhista (Gomes, 2014, p. 251).

Em *Problemas de Política Objetiva*<sup>7</sup> pode-se constatar a evolução do pensamento de Oliveira Vianna. Como a obra passou por duas edições, a primeira de 1930 e a segunda, de 1947, Vianna inseriu na segunda versão, por meio de notas de rodapé, as atualizações de seu pensamento, sem modificar, no entanto, o texto principal. Confrontando o texto e paratexto, percebe-se que o parlamento deixa de ser considerado um órgão central, a ser auxiliado pelas corporações técnicas em sua atividade legislativa, para ser uma instituição quase supérflua, como declara em texto elaborado em 1933 para a Comissão Itamaraty:

Considero o Parlamento, modernamente, um desses luxos caros, que as democracias bem organizadas não podem deixar de cultivar, e que, por isso, devem cultivá-lo moderadamente. Com o advento da colaboração dos conselhos técnicos e das classes organizadas na obra administrativa do Estado e com a ampliação cada vez mais crescente da iniciativa legislativa do Poder Executivo, os Parlamentos – ou como órgãos representativos da opinião de massas, ou como órgão de elaboração de leis – perderam muito de sua primitiva importância nos sistemas políticos contemporâneos (1974, p. 120).

<sup>6</sup> O argumento de que o fenômeno também se dava nas democracias, especialmente nas de tradição liberal como Inglaterra e Estados Unidos, era recorrente. Com ele, buscava-se afastar a noção de que a crescente concentração de poderes no Executivo e a consequente administrativização do Estado seria uma movimentação exclusivamente autoritária, endossando o lugar desse movimento como uma tendência modernizante da qual o país não poderia estar afastado (1974, p. 121-134).

<sup>7</sup> A obra foi reeditada no ano de 1947, mas o prefácio à 2ª edição foi assinado por Oliveira Vianna em dezembro de 1945.

Durante seu trabalho como Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Vianna pôs em prática algumas das suas concepções autoritárias de produção do direito e seus métodos próprios de produção legislativa, com o objetivo de produzir a tão desejada sociedade orgânica, pacificada ou domesticada por meio da intervenção do Estado (Silva, 1990). O direito tinha papel fundamental nesse processo. Para Vianna, as mudanças legais poderiam corrigir as desigualdades e os desequilíbrios e, assim, transformar a sociedade a partir da ordem (Venancio, 2015, p. 139). Foi nesse momento que Vianna passou a defender as benesses de um Executivo legislador. Na sua concepção, se destacam elementos da concepção jurídica autoritária, que relaciona a qualidade e rapidez na produção legislativa à ideia de produção do direito por um corpo técnico, ambas possibilitadas pela ausência de representação popular e articuladas por meio do poder político centralizado.

Vianna regozijava o fato de ter contribuído para produzir praticamente toda a legislação social vigente no país em apenas quatro anos como membro do governo. Em texto datado em 1936, antes do segundo período de “poderes discricionários” inaugurado em 1937, saldava a rapidez e a qualidade da legislação, que havia sido criada de forma estritamente burocrática:

O processo adotado pelo Sr. Salgado Filho teve, além disso, a vantagem de, pela multiplicação das comissões técnicas, acelerar a elaboração das leis sociais, que as circunstâncias do momento estavam exigindo.

Como quer que seja, de uma forma ou de outra, pudemos realizar em cerca de quatro anos a elaboração de todo esse vasto complexo jurídico que forma a legislação social vigente. *Esse vasto labor, operado em tão curto espaço de tempo, não tem paridade em nenhuma legislação do mundo, a não ser a NRA americana*, e, deve-se a isto, por um lado à técnica adotada e, por outro, principalmente ao fato de estarmos num período de poderes discricionários confundidos como se achavam, numa mesma pessoa, as atribuições do Poder Legislativo e as do Poder Executivo - a facilidade de elaborar regulamentos (Vianna, 1991, p. 283-284, itálicos do autor).

Conforme o autor, as comissões técnicas, além de sua produtividade, teriam desenvolvido uma legislação de alto nível, moderna e eficiente. Assim, segundo projeção de Vianna, a produção jurídica ganharia, a partir de então, um arcabouço eminentemente administrativo, buscando distanciar-se de qualquer influência política<sup>8</sup>. A qualidade e rapidez seriam asseguradas em razão de uma propalada racionalidade e desinteresse dos atores envolvidos. Vianna afirmava que as novas leis seriam uma “legislação feita pelo povo e para o povo”, referindo-se a “povo” como aqueles representantes de interesses corporativos: patrões e empregados (Vianna, 1991, p. 284-5). A esperada eficiência, aponta Vianna, em tom de lamento, foi interrompida a partir da reintrodução do parlamento como fonte da produção legislativa, em 1934: “com o advento do regime constitucional, este trabalho de elaboração passou para a Câmara dos Deputados. Ora, esta, como sabido, costuma imprimir aos seus trabalhos um ritmo de lentidão exasperante” (Vianna, 1991, p. 284).

---

8 Apesar de os órgãos burocráticos terem sido criados como alternativa à política partidária exercida no parlamento, o objetivo da medida de promover um esvaziamento da política a partir de órgãos burocráticos não se concretizou. Codato e Guandalini Jr. (2016), em estudo sobre os Departamentos Administrativos do Estado Novo – que tinham como função substituir os legislativos locais –, demonstram como as demandas políticas se transferiram para esses órgãos, havendo em seu funcionamento uma dinâmica de disputa entre os interesses políticos e os interesses burocráticos da ditadura varguista.

O projeto de Vianna era constituir os Conselhos Técnicos como substitutos dos partidos e, assim, esvaziar de conteúdo político a ação estatal. O objetivo era difundir a noção de que a competência técnica deveria prevalecer sobre a política, tanto na elaboração das leis quanto nos atos da administração pública de forma geral. Essa proposta pode ser encontrada em *Idealismo da Constituição*, obra em que Vianna defendia “a representação profissional, como forma obrigatória e exclusiva” para a constituição dos conselhos municipais (Vianna, 1939, p. 197). Em nota à segunda edição de *Problemas de Política Objetiva*, de 1947, Vianna explicitava que o Conselho de Economia Nacional, instituído pela Constituição de 1937, não era somente um órgão consultivo, mas um órgão que “podia mesmo vir a ser investido de funções legislativas no setor da economia nacional, com exclusão [sic] do Parlamento” (1974, p. 140).

Para o autor, o Brasil precisava superar uma tradição bacharelesca que produzia legislações sem consultar as “classes interessadas”, os “técnicos” e “os práticos do negócio”. Leis produzidas de forma isolada pelas elites políticas nacionais teriam estabelecido um processo dissociativo entre representantes e representados (Vianna, 1974, p. 132). Como resultado, apontava a falência de grande parte da legislação brasileira e a ineficiência administrativa. Esse estado das coisas teria mudado somente a partir da Revolução de 1930, período em que, mesmo no governo provisório, e mais fortemente durante o período ditatorial, se deu a colaboração corporativa para a produção legislativa (Vianna, 1974, p. 129). Vianna ressalta a importância que as corporações tiveram, como órgãos pré-legislativos e consultivos do Estado, na Constituição de 1934 e na Constituição de 1937<sup>9</sup>.

### 3. A Administrativização do Direito Constitucional

O projeto institucional de Vianna buscava construir um modelo administrativista para o Estado por meio de uma *administrativização* do Direito Constitucional. Esse modelo deveria ser estruturado a partir da junção entre a descentralização funcional (autárquica ou institucional) e a centralização territorial, apontando para a organização do Estado em um modelo corporativista. A ideia centralizadora já era defendida desde a publicação de *Populações Meridionais* lançado em 1920. Assim, a novidade que os anos 1930 trouxeram para seu projeto institucional era a instalação do modelo corporativo para a organização do Estado.

Definida a centralização do poder político, Vianna pretendia instituir, a partir do Executivo, a burocratização da produção legislativa, tratada como uma empreitada técnica e apolítica. Para isso, seria preciso articular uma nova compreensão sobre o modo como se faziam as leis, remanejando as funções tradicionais dos poderes para, dessa forma, realocar a função legislativa no Executivo. A delegação de poderes seria o mecanismo jurídico adequado para esse deslocamento. Essa foi então apresentada, a partir desse momento, como instituto legitimador da transferência da função legislativa para o Executivo. Portanto, a partir da centralização do Estado, os órgãos administrativos deveriam ser responsáveis pela produção legal. O Executivo seria rearticulado para se constituir como um poder complexo, que assumiria as funções dos demais poderes.

---

<sup>9</sup> Importante ressaltar que Vargas nunca deixou que esse sistema corporativo rivalizasse com sua autoridade, de maneira que o primeiro foi propositalmente estruturado de forma incompleta e reticente. Além disso, interesses diversos, como os da Igreja Católica, os do empresariado – especialmente o paulista – e os de setores da própria burocracia, como o Ministério da Justiça, não permitiram que as propostas de Oliveira Vianna se concretizassem na prática corporativa do Estado Novo e nem mesmo após 1946 (Gomes, 1993, p. 44).

De acordo com Vianna, esse processo de *administrativização* do Direito Constitucional era o resultado das transformações pelas quais passara o direito depois da Primeira Guerra Mundial. A primeira dessas transformações teria sido o advento das ciências sociais, as quais, elevadas à condição de ciências objetivas, passaram a ser ciências auxiliares do direito público e constitucional. A segunda transformação decorria das “enormes e complexas” transformações que o conflito mundial operara “na estrutura e na mentalidade” europeias (Vianna, 1999, p.383). Essas mudanças teriam determinado uma modificação na cultura jurídica liberal, alterando importantes paradigmas do direito constitucional que eram vistos como fonte de conflitos por Vianna. No pós-guerra, a imagem de uma harmonia gerada pela disciplina burocrática das funções administrativas teria substituído esse conflitivo direito constitucional:

Contemplando este mundo novo, ou renovado, Rui teria então verificado que o Direito Constitucional, com as suas grandes teses clássicas – a da *separação dos poderes*; a dos *poderes implícitos*; a do *equilíbrio dos poderes*; a da *delegação dos poderes*, etc., que tanta celeuma levantaram na sua época – está sendo, nesta fase atual da ciência jurídica, relegado, de certo modo, ao segundo plano, em face do Direito Administrativo cuja importância cresce cada vez mais e cujas teses vão progressivamente tomando aquele espaço do horizonte, até então dominado pelos temas puramente constitucionais (Vianna, 1999, p. 383, grifos do autor).

A objetividade da ciência havia se conectado ao Estado. O mundo estaria, portanto, “numa fase positiva”, em que o direito constitucional e o administrativo encampariam uma preocupação técnica em suas fundamentações. Essas disciplinas estariam vivenciando um novo sentido metodológico por meio de uma postura positiva, prática e objetiva, distante dos “*jogos dialéticos, baseados em postulados e princípios apriorísticos*” (1999, p. 384-5, grifos do autor)<sup>10</sup>.

Assim, a nova tendência seria de que o direito abandonasse o método dedutivo, baseado em silogismos, para aplicar aos textos legais a realidade social estudada pelas ciências sociais. Dessa nova orientação, pautada a partir das condições atuais da vida social, decorreria a flexibilização dos “velhos” princípios constitucionais.

Entre os princípios a serem relativizados, Vianna destaca o da “indelegabilidade do Poder Legislativo” e o da “separação dos poderes”. O afastamento do primeiro se justificaria em razão da complexidade da sociedade industrial, que exigia respostas jurídicas tecnicamente adequadas e mais céleres do que as produzidas pelo Legislativo. A flexibilização do segundo princípio também estaria contida no movimento de “evasão ao formalismo do processo judiciário”, concretizando-se com a criação de “novas organizações administrativas”, fossem elas colegiadas (corporativas), ou não colegiadas. Essas assumiriam a forma de conselhos, juntas, comissões que aglutinariam, “ao mesmo tempo”, os poderes administrativos, legislativos e judiciais (Vianna, 1999, p. 387). Em suma, a flexibilização desses dois princípios clássicos do constitucionalismo representava um ajustamento do Estado Democrático à realidade do mundo moderno (Vianna, 1999, p. 388).

---

10 Vianna cita como exemplo da conexão entre “ciências do Estado” e “ciências da sociedade” a criação, em 1929, do *President's Research Committee on Social Trends* nos Estados Unidos da América. Este centro de pesquisa foi criado por Edgar Hoover e contava com a contribuição de especialistas das mais diversas áreas do conhecimento. De acordo com Vianna, esse comitê “realizou o maior inquérito social até hoje feito, como critério científico, sobre o povo e a sociedade americana” (Vianna, 1999, p. 385).

A concentração de poderes em um mesmo órgão foi concebida por Vianna já durante sua participação no projeto de organização da Justiça do Trabalho para a Constituição de 1934. A crítica mais severa às ideias desse autor partiu do deputado Waldemar Ferreira. Seu parecer analisou a função e o desempenho das Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento, bem como estudou a instituição das Juntas de Conciliação e Julgamento, criadas pelo Decreto nº 22.132, de 1932. O cerne da crítica de Waldemar Ferreira era a delegação pelo Poder Legislativo de sua competência privativa de legislar para a Justiça do Trabalho. Ferreira criticava a competência *normativa* dos tribunais do trabalho. Como a Carta de 1934 vedava a delegação de poderes, não poderia a Justiça do Trabalho instituir, no julgamento dos dissídios coletivos, normas gerais de regulação das condições de trabalho. Ao contrário, essas deveriam ter seus efeitos restritos somente aos litigantes (Venancio Filho, 1983, p. 12). A Justiça do Trabalho, assim, estaria agindo como um poder legislativo.

Em sua interpretação do artigo 3<sup>a</sup>, parágrafo único da Constituição de 1934, que vedava a delegação de poder, Vianna propôs, a partir das referências exegéticas do realismo jurídico norte-americano, que se abandonassem os “rigores absolutos”, os “ortodoxismos exagerados” das interpretações literais e gramaticais do texto constitucional (Vianna, 1983, p. 44). Para o autor, essa norma precisava ser interpretada de forma flexível, tendo como referência “o sendo de adaptação impostos pelas conveniências da administração pública e pelos imperativos de interesse coletivo” (Vianna, 1983, p. 44-45). Ademais, Vianna afirmou, em 1938, que “o fato da delegação do Poder Legislativo é, hoje, um fato geral, mesmo nos países de Constituições rígidas e onde o princípio da indelegabilidade é acolhido” (Vianna, 1983, p. 45).

Vianna trazia, ainda, exemplos de como esse princípio encontrou temperamentos em países da “mais elevada cultura política”, como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França. O caso francês seria, para o autor, um dos mais representativos. A partir dele, Vianna buscou demonstrar que, mesmo no país berço do princípio da separação de poderes, que tinha como consectário a indelegabilidade da função legislativa, a separação absoluta tinha fracassado. Nesse sentido, Vianna destacava que a República Francesa havia passado a adotar um regime de “separação relativa (*souple*)” (Vianna, 1983, p. 46).

Vianna buscava inscrever a ideia de que o princípio da separação de poderes e o preceito proibitivo da delegação não poderiam ser entendidos de maneira irrevogável, sob pena de sua aplicação rigorosa “tornar impossível a administração da coisa pública” (Vianna, 1983, p. 46). No sopesamento entre os princípios, deveria prevalecer o interesse da administração pública:

O interesse dominante não é mais o da obediência cega à letra da Constituição; é o da *eficiência do serviço público*. Todas as vezes que a experiência mostra que esta eficiência é mais bem assegurada por uma legislação *delegada* do que por uma legislação *direta* do Poder Legislativo, a delegação se processa, investindo-se a autoridade administrativa de poderes que não estão nem no texto, nem no pensamento da lei” ([1938]1983, p. 47, *itálicos do autor*).

Assim, o princípio do monopólio legislativo do parlamento estaria passando por um processo de derrogação progressivo. Em seu lugar, estavam se multiplicando novos órgãos de elaboração legislativa dentro da administração (Vianna, 1983, p.47). Vianna tomava como principal referência desse processo o caso norte-americano. Por meio desse exemplo, o autor visava demonstrar que, mesmo na pátria do liberalismo constitucional, as premissas da separação de poderes estavam sofrendo atenuações. Esse é um ponto a se destacar, pois as referências de que a concepção corporativa de Vianna seria influenciada pelo fascismo não se sustentam quando

se analisam seus textos sobre o assunto<sup>11</sup>. Como destaca Venâncio Filho, a concepção corporativa de Vianna, “filia-se muito mais à ideia das *corporations* norte-americanas, no sentido dos grandes órgãos reguladores que o direito americano foi criando, a partir do *New Deal*, do que a doutrina política assim chamada” (Venancio Filho, 1983, p. 11)<sup>12</sup>.

A descentralização autárquica, na forma de corporações, seria, portanto, uma exigência contemporânea, surgida diante a complexidade cada vez maior da administração pública. Tal mudança estaria em processo de implementação em todo o “mundo civilizado” pelo menos desde a Primeira Grande Guerra. Utilizando-se de Duguit como referência teórica para o movimento de descentralização funcional das atividades do Estado, Vianna afirmava que esse caracterizaria “a estrutura do Estado moderno” (1983, p. 52) e que “hoje, o problema do governo e dos povos é um problema de direção técnica” (Vianna, 1974, p. 117)<sup>13</sup>. A descentralização autárquica seria o reconhecimento das limitações, da ineficiência e da incapacidade das elites político-partidárias em lidar com os problemas de uma sociedade cada vez mais complexa (Vianna, 1974, p. 119).

Esse processo explicaria a rápida proliferação das corporações técnicas, de profissionais, de peritos, especialmente na forma de Conselhos Econômicos, que teriam funcionado lado a lado às “antigas” instituições parlamentares. No caso alemão, Vianna se referia, principalmente, ao Conselho Econômico Federal, previsto na Constituição do Reich Alemão de 1919, e na França, ao Conselho Nacional Econômico. Além dessas duas referências, o autor também discutia a existência de tais conselhos em nações mais periféricas, como Itália, Espanha, Tchecoslováquia, Polônia e União Soviética (Vianna, 1974, p. 118).

Conforme Vianna, mesmo no Brasil havia exemplos desse desenvolvimento funcional dos conselhos técnicos. Nesse ponto, o autor apontava para a possibilidade de que esses conselhos exercessem funções judiciais. No primeiro texto de *Problemas de Política Objetiva* (1930), há menções às atribuições administrativas *sui generis* dos conselhos estaduais, os quais, mesmo antes de 1930, dispunham de atribuições legislativas, executivas e judiciárias<sup>14</sup>. Para Vianna, esse seria o aspecto “mais interessante” desses conselhos locais:

Eles legislam, com efeito, por meio de “deliberações” e “resoluções” – e estas deliberações ou resoluções têm força de lei, independentemente de qualquer referendo, aprovação ou homologação do poder executivo ou legislativo do Estado. Os executores destas deliberações (que envolvem aspectos delicadíssimos da economia e da riqueza pública e particular) são os próprios funcionários destes institutos - e não agentes do Poder Executivo. O julgamento dos conflitos, surgidos entre estes institutos e os particulares, quando de caráter meramente contencioso, cabe às próprias Diretorias (1974, p. 145).

A partir de 1938, a defesa da possibilidade de atribuir funções judiciárias nas corporações administrativas ganhou maior espaço no discurso de Vianna. Na obra *Problemas de Direito Corporativo*, o autor fala abertamente da possibilidade dos órgãos técnicos assumirem as funções judiciais de suas próprias decisões. Em sua exposição sobre os tribunais administrativos

---

11 Vianna era um crítico da perspectiva corporativa do fascismo. Para ele, a identificação quase que automática entre o Estado Novo e o Fascismo se devia ao “clima espiritual” da época em que a Constituição de 1937 foi outorgada, pois tratava-se de um tempo em que o fascismo estava no auge de seu prestígio e êxito (Vianna, 1991, p. 278-279).

12 No mesmo sentido, conferir Teixeira, 2018.

13 Vianna retira essa citação de Henri de Jouvénal, mas não indica a obra.

14 Vianna tratava, nesse ponto, do Instituto do Café de São Paulo, do Instituto do Café de Minas Gerais, do Instituto do Açúcar de Pernambuco, do Instituto do Mate, do Paraná, e do Instituto do Fomento e Economia Agrícola, do Estado do Rio de Janeiro (1974, p. 143).

norte-americanos, Vianna louvava essa autonomia frente aos tribunais judiciais como uma expressão de “[...] fuga ao praxismo e ao formalismo tradicionais, ao direito estrito e aos precedentes judiciais, ao *case-law* e à sua força imperativa” (1983, p. 56). Esses tribunais seriam providos de “processualística própria, com poderes para decidirem as questões afetas à sua jurisdição, não pela aplicação da regra jurídica, com os tribunais judiciais, mas mediante critérios de pura eficiência prática [...]” (1983, p.57). Por meio dessa forma de organização, a estas instituições corporativas [...] “foi conferida uma discricionariedade julgadora que as torna, por assim dizer, independentes da lei [...]” (1983, p. 57). Estas características, acentuava é que teriam inspirado a organização e funcionamento dos tribunais do trabalho, os quais, seriam “apenas uma modalidade destas corporações administrativas” (1983, p. 57).

Para reforçar seus argumentos, Vianna se apoiava nas propostas da jurisprudência sociológica de Roscoe Pound, para defender que, diante de uma sociedade moderna que atravessava “uma fase de desequilíbrios e desajustamentos profundos, principalmente no campo econômico”, a solução jurisdicional dos conflitos deveria ser feita por meio de processos menos rígidos, bem como fora da complexidade dos tribunais comuns. Vianna continuava: “Ora, somente os tribunais administrativos, justamente por estarem libertos deste formalismo e da aplicação mecânica das regras de direito (*mechanical jurisprudence*), têm plasticidade e adaptabilidade para realizar estes objetivos” (1983, p. 58). Assim, no projeto de Vianna, os tribunais administrativos teriam como característica a “complexidade de poderes” (1983, p. 59):

Porque não se trata, com efeito, de instituição especializada dentro do velho padrão da separação dos poderes; trata-se, ao contrário, de instituições complexas, dotadas, como são, de poderes legislativos, executivos e judiciais. Elas acumulam, com efeito, com a competência *executiva* e a competência *jurisdicional*, não apenas de caráter orgânico, regulando o seu funcionamento, mas também com o caráter de regulamentos independentes, afetando os direitos dos particulares, controlando-os, disciplinando-os (1983, p. 59, itálicos do autor).

Para o autor, essas organizações administrativas, fossem elas de base paraestatal ou corporativa, “a concentração de poderes era inevitável e necessária” (1983, p. 60), em razão dos fins para os quais foram projetadas e das causas que lhes deram origem. E essa característica, afirmava Vianna, não seria incompatível com os regimes democráticos e liberais, em que o princípio da separação de poderes é um “dogma fundamental” e em que a lei se manifesta exclusivamente pela representação da vontade do povo no parlamento. O exemplo dos Estados Unidos estava lá para dizer o contrário:

Nenhum povo é mais democraticamente organizado do que o povo americano, no entanto, é lá que encontramos os exemplos mais característicos do abandono do famoso princípio da separação de poderes e, conseqüentemente, da concentração de vários poderes – legislativos, judiciais e executivos – em instituições públicas, paraestatais na sua maioria, a cuja jurisdição estão confiados setores da mais alta importância da vida econômica e social americana (1983, p. 60).

Vianna buscava demonstrar que a criação das corporações técnicas não se tratava de uma moda passageira, mas de uma verdadeira de “remodelação geral das instituições” que compunham o aparelho de Estado nas democracias contemporâneas. Em citação da obra de Panunzio S., *Il sentimento dello Stato*, de 1929, Vianna se refere a uma “quarta dimensão do Estado” (1974, p. 118) que englobaria os três poderes tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) mais as corporações. No pensamento de Vianna, contudo, essas quatro dimensões poderiam muito bem serem reduzidas a três, tendo em vista sua proposta de eliminação do parlamento.

Todos esses exemplos trazidos por Vianna visavam afirmar, um ano após a instalação do Estado Novo, que o modelo que se estava propondo representava a própria novidade aventada pelo regime, bem como pontuar que esse não se afastava da democracia. Isso porque o próprio sistema corporativo exigia a participação de representantes das classes sociais, superando apenas “a velha dogmática do Estado liberal, pelos menos no ponto relativo às fontes do direito positivo e ao monopólio do Parlamento” (1983, p. 62).

Desse modo, a construção institucional ideal seria aquela em que a competência técnica substitui a competência parlamentar (Vianna, 1974, p. 121), fixando-se o deslocamento da função legislativa para as corporações administrativas ou para “tribunais administrativos”, como já acontecia, de forma parcial, nos Estados Unidos (Vianna, 1983, p. 55). De acordo com Vianna:

“Com o advento da colaboração dos conselhos técnicos e das classes organizadas na obra administrativa do Estado e com a ampliação cada vez mais crescente da iniciativa legislativa do Poder Executivo, os Parlamentos – seja como órgãos representativos da opinião das massas, seja como órgão de elaboração das leis – teriam perdido muito da sua primitiva importância nos sistemas políticos contemporâneos” (Vianna, 1974, p. 119-120<sup>15</sup>).

Vianna afirmava que a tendência acima apresentada era percebida também na Europa, com o declínio da função legislativa dos parlamentos e sua substituição pela atividade legislativa dos Executivos. Como resultado, a *lei* estaria sendo substituída pelo *regulamento*, na forma de atos e instruções que regulavam e ordenavam a administração pública. Essa retração, apontava Vianna, estaria se dando, inclusive, nos berços anglo-saxônicos do parlamentarismo, ou seja, na Inglaterra e mesmo nos EUA<sup>16</sup> (Vianna, 1974, p. 123).

A proposta era, portanto, eliminar a política partidária; ou seja, abolir a possibilidade de projetos políticos concorrentes e, com isso, também suprimir o conflito. O governo passaria a ser uma questão de técnica. A problemática central da Administração recairia na escolha dos especialistas e, principalmente, do procedimento adequado para a gestão da sociedade (Bresciani, 2005, p. 355).

O princípio característico do governo democrático consiste em dar à totalidade dos cidadãos uma parte igual na direção dos negócios públicos – diz Duguit. Ora, se assim é, o melhor caminho para realizarmos a democracia não é lutarmos, até com armas na mão, para eleger deputados ao Parlamento; mas desenvolver Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos. É este o verdadeiro caminho da democracia no Brasil (Vianna, 1974, p. 147, grifos do autor do autor).

Apesar de Venancio Filho apontar que o corporativismo na obra de Vianna “é antes o problema da organização e da descentralização administrativa”, mais do que “um exame da organização política do Estado sob a forma corporativa” (1983, p. 11), o que se observa é que esses dois pontos se articulam em nome de uma nova forma de funcionamento institucional do

15 Nota inserida na edição de 1947.

16 Referência sempre lembrada por Vianna, os exemplos norte-americanos são retirados a partir da experiência do *New Deal*. Cita como exemplo os Códigos Industriais elaborados nesse período, os quais, representariam, para ele, uma legislação preparada por “entendidos no negócio”, técnicos e profissionais que contribuíam com seus conhecimentos especializados para a produção legislativa.

Estado. A proposta de descentralização autárquica por meio da criação de corporações técnicas com poderes complexos é um experimento em pequena escala do modo como deveriam se rearticular os poderes do Estado. Há, como se viu, uma clara proposta de concentração de poderes no Executivo. Essa ocorreria em nome de um projeto de refundação do Estado em bases autoritárias, a serem legitimadas pela técnica em substituição à política.

#### 4. Considerações Finais

A obra Vianna busca estabelecer o modelo corporativo como um microcosmo do Estado. Nessa composição, o Estado é considerado uma corporação essencialmente administrativa, na qual a representação se daria a partir da organização de classes econômicas. A legislação seria produzida a partir de um núcleo que concentrava funções legislativas, executivas e mesmo judiciais. O Estado assumiria a forma de um órgão administrativo complexo, em que se fundiriam todas as funções por meio do abandono do princípio da separação de poderes e da indelegabilidade da função legislativa (Vianna, 1983, p. 63). Nessa concepção institucional, em que há uma clara prevalência do Executivo, as leis ganhariam a forma de decretos, que são atos administrativos por excelência, mas que receberiam novo *status*. Isso, por sua vez, revelaria que a origem primária das normas gerais e abstratas partiria, agora, da administração. Dessa forma, com base no modelo corporativo, Vianna desenvolvia uma refundação institucional do Estado em bases autoritárias, na qual o direito seria produzido não a partir da representação política, mas com base no saber técnico-científico de especialistas.

#### Bibliografia

- BRESCIANI, Maria Stella Martins (2005). *O charme da ciência e a sedução da objetividade: Oliveira Vianna entre intérpretes do Brasil*. São Paulo: Editora UNESP.
- CARVALHO, José Murilo de (2005). *Pontos e Bordados- Escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CODATO, Adriano.; GUANDALINI JR., Walter (2016). O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, pp. 481-504, mai./ago.
- COSTA, Vanda Maria Ribeiro (1993). Corporativismo e Justiça Social: o projeto de Oliveira Vianna. In: BASTOS, E. R. e MORAES, J. Q. de. *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 131-143
- FARIA, Luiz de Castro (2002). *Oliveira Vianna: de Saquarema à Alameda São Boaventura, 41- Niterói. O autor, os livros, a obra*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Núcleo de Antropologia/UFRJ.
- GOMES, Ângela de Castro (1993). "A práxis corporativa de Oliveira Vianna". In: MORAES, E. R. *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Editora da Unicamp, pp. 43-47.
- GOMES, Ângela de Castro (2014). *Burguesia e trabalho: política e legislação no Brasil (1917-1937)*. 2.ed. Rio de Janeiro: 7Letras.

- METZER, Gillian E (2013). *Administrative Constitutionalism*. Texas Law Review, vol. 91, June. Disponível em : [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/817](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/817). Acesso: 30. nov. 2021.
- SILVA, Zélia Lopes. *A domesticação dos trabalhadores dos anos 30*. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- TEIXEIRA, Melissa (2018). Making a Brazilian New Deal: Oliveira Vianna and the Transnational Sources of Brazil's Corporatist Experiment. *Journal of Latin American Studies*, Volume 50, Issue 3, August 2018, p. 613-641. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022216X17001602>. Acesso: 10 jun.2019
- VENANCIO FILHO, A (1983). Introdução: Problemas de Direito Corporativo, de Oliveira Vianna. In: VIANNA, Oliveira. *Problemas de Direito Corporativo*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, p. 11-20.
- VENANCIO FILHO, A (1974). Introdução. In: VIANNA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. 3ªed. Rio de Janeiro: Record, p. 9-13.
- VENANCIO, Giselle Martins (2015). *Oliveira Vianna entre o espelho e a máscara*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- VIANNA, Oliveira (1991). *Ensaio inéditos*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- VIANNA, Oliveira (1939). *O Idealismo da Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- VIANNA, Oliveira (2005). *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- VIANNA, Oliveira (1938). *Problemas de Direito Corporativo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- \_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. (1983) 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- VIANNA, Oliveira (1930). *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. (1974). 3ªed. Rio de Janeiro: Record.
- VIANNA, Oliveira (1999). *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal.

Data de Recebimento: 30/09/2021

Data de Aprovação: 01/12/2021