



— R E V I S T A —
**ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS**

ISSN 2451-5965

Técnicos da legalidade: juristas e escrita das leis. Argentina e Brasil, primeira metade do século XX¹⁷⁰

Técnicos de la legalidad: juristas y escritura de las leyes. Argentina y Brasil, primera mitad del siglo XX

Technicians of legality: lawyers and the writing of statutes. Argentina and Brazil, first half of the 20th century

Mariana de Moraes Silveira
Universidad de São Paulo
marianamsilveira@gmail.com

Enviado: 07/07/2017 - Aceptado: 29/09/2017

Mariana de Moraes Silveira/' Técnicos da legalidade: juristas e escrita das leis (Argentina e Brasil, primeira metade do século XX)" en Revista de Estudios Sociales Contemporáneos n° 17, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 2017, pp. 88-104"

¹⁷⁰ Este artigo apresenta resultados parciais de um trabalho de doutorado sobre os intercâmbios entre juristas brasileiros e argentinos entre os anos de 1917 e 1943. A pesquisa conta com financiamento do Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Agradeço os comentários contidos nos pareceres, que contribuíram imensamente para o aprimoramento deste texto.

Resumo

Este artigo analisa os modos com que juristas argentinos e brasileiros buscaram influenciar a escrita das leis durante a primeira metade do século XX. A partir de um diálogo entre a história intelectual e a história do direito, procura-se demonstrar como, em ambos os países, o argumento de que se atuava em nome da “técnica”, com o pretense respaldo de conhecimentos objetivos, foi mobilizado em favor de um papel de proeminência para esses homens na cena pública e de interesses políticos específicos. O contraste entre os casos do Brasil e da Argentina permitirá avaliar os mecanismos empregados e os resultados alcançados em cada um desses territórios nacionais. Com isso, espera-se colocar em relevo tanto fenômenos que ultrapassam as fronteiras, quanto a importância de suas manifestações locais.

Palavras-chave: direito, Argentina, Brasil, intelectuais, reformas legislativas

Resumen

Este artículo analiza los modos con los que juristas argentinos y brasileños buscaron influir en la formulación de leyes durante la primera mitad del siglo XX. Partiendo de un diálogo entre la historia intelectual y la historia del derecho, se busca demostrar cómo, en ambos países, el argumento de que se actuaba en nombre de la “técnica”, con el pretendido respaldo de conocimientos objetivos, fue esgrimido para justificar la prominencia de estos hombres en la escena pública, así como la relevancia de determinados intereses políticos. El contraste entre los casos de Brasil y de Argentina permitirá evaluar los mecanismos empleados y los resultados alcanzados en cada uno de los territorios nacionales. Con ello se espera poner de relieve fenómenos que sobrepasan fronteras, al tiempo que precisar la importancia de sus manifestaciones locales.

Palabras claves: derecho, Argentina, Brasil, intelectuales, reformas legislativas

Abstract

This article analyzes the efforts to influence the drafting of legislation that Argentine and Brazilian lawyers developed during the first half of the 20th century. Establishing a dialogue between intellectual and legal histories, this analysis argues that jurists mobilized the claim that they were acting on purely “technical” grounds, with the support of supposedly objective forms of knowledge, in favor of a prominent public position for themselves and according to specific political interests. The contrast between the Brazilian and Argentine cases will allow for an evaluation of the mechanisms deployed and the results achieved in each of those national territories. This article thus sheds some light on phenomena that surpass borders, as well as on their local manifestations.

Keywords: law, Argentina, Brazil, intellectuals, legislative reforms

1. O direito concebido como “técnica” e a busca por um papel de protagonismo para os juristas na vida pública

Em julho de 1926, o então presidente da Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), J. Honorio Silgueira,

¹ concedeu uma entrevista ao *Jornal do Comércio*, um dos principais diários editados no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo em que propunha um “plano de aproximação jurídico-cultural” com o país vizinho, Silgueira buscou promover as atividades do órgão que comandava. Nesse sentido, ele destacou como “contribuir para o aprimoramento das leis” era um dos objetivos que haviam motivado a criação da FACA meia década mais cedo (“Argentina-Brasil”, 1926: 3).

Quando Silgueira discutiu os resultados da Primera Conferencia Nacional de Abogados, realizada em Buenos Aires em novembro de 1924, ele chamou atenção para a nomeação de uma “comissão permanente” para discutir alterações nas leis argentinas. Embora a ênfase inicial fosse em temas ligados a normas processuais e à administração da justiça, Silgueira logo deixou claro que o órgão que presidia tinha pretensões muito mais profundas de influir na tarefa legislativa:

A primeira comissão de 1924, que é de caráter provisório, desaparecerá logo que haja cumprido os fins de sua criação. A segunda, a criar-se, será estável, como a que há muitos anos atrás existe em França e, desde 1923, nos Estados Unidos da América do Norte.² Sua função será muito importante: a de um verdadeiro instituto de direito, encarregado de examinar a legislação, corrigi-la, substituí-la, criá-la, asseverar os corpos oficiais e privados, [...] redigindo e apresentando opiniões, conclusões e anteprojetos. (“Argentina-Brasil”, 1926: 3)

A “comissão estável” a que Silgueira aludiu somente seria concretizada vários anos mais tarde. O Instituto Argentino de Estudios Legislativos (IAEL) foi fundado como uma seção autônoma da FACA no final de 1935. Julio Oscar Ojea,³ no comando de tal Instituto desde sua criação, trasladou-se até Santiago em abril de 1942 para pronunciar uma conferência. Expressando satisfação com o surgimento de um equivalente chileno para o órgão que presidia e com mobilizações para que algo semelhante ocorresse no Brasil, Ojea afirmou sua crença na potencial contribuição de atividades de tais institutos e dos contatos entre juristas de diversos países para que a América se desenvolvesse “exuberante em unidade espiritual e respeitosa das concepções do Direito, uniformizada nas bases de sua legislação, livre de inquietudes que a perturbem e com exata consciência de seus atos, trabalhando pelo progresso com plenitude de paz” (Ojea, 1942: 34).

As duas falas remetem a esforços que se difundiram ao longo da primeira metade do século XX, voltados ao intuito de fazer da escrita de leis uma tarefa eminentemente intelectual, reservada aos detentores do conhecimento especializado. Representando a si próprios como “técnicos da legalidade”,⁴ como sujeitos capazes de traduzir um direito concebido como ciência objetiva em

¹ Nascido em 1869, Silgueira presidiu a FACA por praticamente todo o período entre a criação do órgão (1921) e seu falecimento, em 1947. Entre 1941 e 1942, esteve à frente da Federação Interamericana de Advogados, estabelecida em Washington em 1940. Realizou diversas viagens ao Brasil e se envolveu em uma série de iniciativas de aproximação entre os países das Américas. Foi, ainda, o autor de um projeto de código de processo civil e comercial para a província de Corrientes. Ver Comisión, 1952.

² Referências, respectivamente, à Société d’Études Législatives, criada em 1901, e ao American Law Institute, organizado em 1923.

³ As informações biográficas disponíveis sobre Ojea são escassas. Nascido em 1891, ele permaneceria à frente do IAEL até seu falecimento, em 1971. Foi interventor federal na Província de Buenos Aires por um curto período em 1944 e vice-presidente da FACA. Assim como Silgueira, foi nomeado membro honorário do IAB. Uma seleção de seus escritos se encontra em Ojea, 1940.

⁴ O vocábulo “técnica” designa, aqui, não um uso instrumental do direito, associado a um grau menor de formação ou a profissões “paralegais”, mas sim, e seguindo a linguagem das fontes, uma reivindicação do emprego do conhecimento especializado na tomada de decisões na vida pública.

regulações concretas da vida social, juristas de variadas latitudes se empenharam em subtrair a atividade legislativa do âmbito parlamentar e inseri-la nos círculos letrados – ou, ao menos, em fazer dos bacharéis em direito colaboradores privilegiados dos deputados e senadores. Pouco a pouco, e por caminhos distintos em cada território nacional, essas ideias se concretizaram em instituições e em propostas de mudanças nas leis. Tais iniciativas somente puderam existir e contar com repercussão pública significativa a partir do emprego de mecanismos como esforços associativos, publicações, congressos acadêmicos, redes transnacionais.

Partindo da preocupação em pensar história do direito no âmbito da história intelectual e em um marco que transcende a nação,⁵ este artigo busca reconstituir os esforços dos juristas para influírem na escrita das leis na Argentina e no Brasil das primeiras décadas do século XX. A escolha desses países se deve tanto aos intensos intercâmbios estabelecidos no período aqui contemplado,⁶ quanto aos resultados contrastantes a que tais esforços levaram. O *corpus* documental foi organizado em torno de dois âmbitos de análise intimamente relacionados: a circulação de impressos e as ações de instâncias de representação profissional. Essas fontes serão interrogadas de maneira predominantemente qualitativa, procurando explicitar os sentidos políticos dos posicionamentos tomados, bem como avaliar em que medida os esforços empreendidos por bacharéis argentinos e brasileiros tiveram resultados práticos.

Os esforços para interferir na escrita das leis devem ser entendidos como partes cruciais das mobilizações dos juristas em favor de um lugar de destaque para si próprios no espaço público. Esses movimentos não estavam desconectados de reflexões mais amplas sobre o papel social dos intelectuais e de buscas pela “racionalização” do aparelho estatal. Desde meados dos anos 1910, e com maior força na década de 1930, a dicotomia entre a “política” e a “técnica”, com clara valorização da segunda, teve ampla difusão na Argentina e no Brasil. Nos dois países, o recurso aos detentores do conhecimento especializado era visto como o meio por excelência para a modernização do Estado, na medida em que permitiria uma atuação pretensamente neutra em busca da atenuação dos conflitos sociais (Gomes, 1994: 5; Neiburg, Plotkin, 2004: 15-30; Plotkin, Zimmermann, 2012: 9-28).

Não se deve perder de vista que tais debates foram marcados por uma contradição de fundo, na medida em que havia sentidos políticos na busca pela afirmação da neutralidade da competência especializada, bem como na defesa da preeminência dos juristas na vida pública. Em um momento de questionamentos ao papel de estatistas por excelência que os graduados em direito haviam desempenhado desde, ao menos, as independências (Adorno, 1988; Pérez Perdomo, 2008: 173), a reivindicação de que se agia em nome de um conhecimento “técnico”, neutro e objetivo, foi empregada como mecanismo de legitimação para uma atuação renovada na vida pública.

Por volta da passagem da década de 1910 à de 1920, esses impasses se tornaram especialmente prementes, à medida em que ganhavam força visões do direito como um instrumento de reforma social e de progresso nacional. Uma das manifestações centrais de tais concepções jurídicas foi a afirmação da necessidade de promover profundas mudanças nas leis, que teve como corolário a reivindicação de um lugar central para os juristas nesse processo. Dito de outra maneira, continuava-se a atribuir aos bacharéis em direito um papel crucial na direção da vida pública, mas agora não mais (ou não apenas) como os homens da política em sentido estrito. Eles deveriam, isso sim, atuar como “técnicos da legalidade”, empregando seu conhecimento especializado na feitura de leis tidas como adequadas às realidades nacionais e adaptadas às circunstâncias da vida moderna.

Na Argentina, Zimmermann (2013: 94-95) ressaltou como se observaram, em princípio, “sinais de

⁵ Concebemos a história intelectual como um diálogo entre “a história política, a história das elites culturais e a análise histórica da ‘literatura de ideias’” (Altamirano, 2005: 14). Sobre as potencialidades de aproximar história do direito e história intelectual, ver Audren, 2015. A respeito da história do direito pensada em chave não nacional, consultar: Duve, 2016; Pihlajamäki, 2015.

⁶ A relevância dos contatos entre juristas argentinos e brasileiros na primeira metade do século XX vem sendo demonstrada pelos estudos de Abásolo (2014; 2015; 2016). A perspectiva desta pesquisa difere levemente da de tal autor, na medida em que ele enfatiza as citações recíprocas e a circulação de ideias, enquanto aqui se privilegiam os mecanismos institucionais de intercâmbio entre os dois países e os projetos partilhados.

temor pela orientação que o direito começava a tomar como instrumento de ação estatal sobre a sociedade”. Foi recebida com bastante resistência a possibilidade de que as novas gerações de advogados atuassem como uma “vanguarda na reconfiguração dos limites à ação estatal, inaugurando uma nova era de reformas legislativas ou interpretações judiciais que pareciam dar por terminado o predomínio do liberalismo clássico no pensamento jurídico argentino”. Segundo o mesmo autor, porém, o impacto da Primeira Guerra Mundial, os primeiros traços da polarização ideológica que se aprofundaria nos anos 1920, a crise econômica que afetou o país entre 1913 e 1917 e a “Semana Trágica” de 1919 permitiram que avançassem significativamente as defesas tanto de um “novo direito” pensado em termos “socializantes”, quanto de uma ingerência central dos juristas na escrita das leis.

Em relação ao segundo desses aspectos, é esclarecedor retomar a discussão feita por Redor (1995: 89-96) a respeito da hostilidade de juristas franceses da Terceira República contra o parlamento. Por volta da virada do século XIX ao XX, tais teóricos passaram a enxergar o Legislativo como uma instituição que estaria, desde o estabelecimento do sufrágio universal, levando o país à beira da guerra social e do “despotismo democrático”. Contrapõem ao falho parlamento uma visão idealizada do direito, fundada em duas crenças básicas: a de que as garantias jurídicas eram mais eficazes que as políticas e a ideia de “excelência” do direito, tomado como um “verdadeiro soberano” que se impunha ao Estado. Consolidou-se, assim, uma descrição do “campo político como um mundo de conflitos, uma espécie de estado de natureza caótico”. Ao direito, em contrapartida, seriam atribuídas todas as virtudes, afirmando-o como um “lugar pretensamente neutro de resolução dos conflitos pelo recurso à lógica interna de uma ordem jurídica coerente”.

As intensas disputas em torno da cidadania vividas pelo Brasil e pela Argentina na primeira metade do século XX tornam essa aproximação especialmente sugestiva. Isso é ainda mais forte no caso do segundo desses países, tendo em vista a lei que estabeleceu o voto universal, secreto e obrigatório, sancionada por iniciativa do então presidente Roque Sáenz Peña em 1912, e os governos da União Cívica Radical que se sucederam a partir de 1916, marcados por um reformismo moderado. Quanto ao Brasil, não se deve esquecer o papel que as críticas às práticas relativas ao sufrágio desempenharam no processo de desagregação da Primeira República e na legitimação do golpe de Estado que, em outubro de 1930, levou Getúlio Vargas ao poder.

A reivindicação do caráter “científico” dos estudos jurídicos remete, por outro lado, às relações entre o direito e as emergentes ciências sociais, que eram por vezes encaradas como uma ameaça à posição dominante do direito, por vezes tomadas como um convite para renovar a disciplina.⁷ A fundação da Facultad de Filosofía y Letras da Universidad de Buenos Aires e a criação do primeiro curso de sociologia na Argentina datam ambas da década de 1890, enquanto as formações especializadas em humanidades somente começam a consolidar-se no Brasil ao longo dos anos 1930. Mesmo no interior das universidades argentinas, entretanto, a intenção inicial não era “formar sociólogos, mas oferecer a estudantes de outras carreiras uma espécie de complemento cultural relativo ao conhecimento dos fenômenos sociais” (Jackson, Blanco, 2014: 20). Muitos dos professores desses novos cursos eram formados em direito, e algumas trajetórias apontam para concepções da atividade intelectual como algo indissociável da política. Na confluência entre as manifestações de antiparlamentarismo fundadas na pretensa superioridade “técnica” do direito sobre o universo da política e o diálogo com as nascentes ciências sociais, floresceram projetos para fazer do estudo sistemático das leis uma arma de intervenção pública.

2. “Um gabinete elaborador da lei”: o Instituto Argentino de Estudios Legislativos

Na Argentina, os intuítos de guiar a escrita das leis ganharam concretude institucional com a criação do IAEL, no segundo semestre de 1935. Funcionando como uma seção da FACA, o órgão traçou, pouco depois de fundado, um abrangente plano de temas a respeito dos quais deveria assessorar os poderes

⁷ Em sentido semelhante, ver a discussão sobre o caso francês feita em Audren, 2011: 13-18.

públicos, contemplando praticamente todos os grandes ramos do direito então estabelecidos. Para a composição de cada um desses grupos, foram mobilizados juristas de renome.⁸

Desde novembro de 1924, quando a FACA realizou seu primeiro grande ato público em Buenos Aires,⁹ os esforços para garantir que os trabalhos dos juristas fossem levados em conta na escrita das leis vinham passando por uma notável expansão. O estudo de temas ligados a mudanças nas leis constituía um dos propósitos centrais da Primera Conferencia Nacional de Abogados. Seu programa se estruturava em torno de dois pontos: “organização judiciária” e “legislação processual”. Em ambos os casos, propunham-se debates sobre a “necessidade ou conveniência” (Federación, 1925: 7) de estabelecer normas únicas para todo o país, em lugar da competência provincial para legislar sobre essas questões que prevalecera até aquele momento.

Uma das resoluções aprovadas ao fim dos trabalhos determinou que se criasse uma comissão permanente para estudar a unificação das leis de organização judiciária e de processo da Argentina. Comandada pelo presidente da FACA e composta por membros da conferência, essa comissão ficaria encarregada de elaborar projetos de códigos e de demais leis relativas aos dois temas do encontro, sempre atendendo aos parâmetros discutidos, votados e aprovados em seu âmbito. Ao fim, esses trabalhos seriam enviados para apreciação dos poderes Executivos provinciais e nacional (Federación, 1925: 204).

Em uma das sessões da conferência, debateu-se a possibilidade de formar um grupo de estudos mais ambicioso. A Comisión Permanente de Estudios Legislativos (CPEL) teria o ministro da justiça e da instrução pública como seu presidente honorário e congregaria “professores titulares e suplentes de Direito Civil e Processual de todas as Faculdades de Direito da República”, além de membros designados pelo Congresso. Seu objeto seria o “estudo daquelas questões legais que considere de interesse geral, dando forma de lei às conclusões a que chegue” (Federación, 1925: 140). Essa proposta não chegou, porém, a ser convertida em resolução oficial.

Na Segunda Conferencia Nacional de Abogados, reunida em Córdoba em outubro de 1926, a criação da CPEL apareceu como o primeiro ponto do programa. Víctor Daniel Goytía justificou a conveniência da medida afirmando que as leis argentinas “distam muito de ser perfeitas”, uma vez que “a obra dos parlamentos, se magnífica como expressão do sentir e das necessidades coletivas, não é, nem poderá ser nunca a obra esmerada e polida, que dê a norma jurídica, clara e simples, que deslinde os direitos do indivíduo e cumpra o fim a que se propôs”. Mais à frente, Goytía asseverou que “mal se conciliam a pressa e o tumulto na tarefa legislativa com a exposição do conhecimento científico e o estudo meditado que devem mediar para a sanção de uma lei”. O autor passou, então, a ironizar a escrita das leis sem prévia consulta aos detentores do conhecimento, afirmando o caráter imprescindível da atuação dos “juristas especializados”, vistos como os únicos aptos a desenvolver a escrita legislativa de acordo com uma “missão técnica de estudo” (Federación, 1927: 47-48).

A conferência aprovou uma resolução autorizando a formação de um grupo encarregado de organizar a CPEL, bem como de interceder junto ao Congresso Nacional e aos demais poderes públicos para garantir o financiamento do órgão. A resolução também apresentava “bases” para a estrutura definitiva. Da lista de objetivos, destacam-se o de “promover as reformas necessárias para melhorar a

⁸ Um folheto publicado em fins dos anos 1930 trazia uma listagem das seções que compunham o IAEL, cada uma delas presidida por um jurista consagrado: direito administrativo – Benjamín Villegas Basavilbaso; direito civil – Héctor Lafaille; direito comercial – Leopoldo Melo; direito constitucional – Rodolfo Rivarola; direito penal e legislação de menores – Jorge Eduardo Coll; direito processual – J. Honorio Silgueira; economia, finanças e estatística – Alejandro Ruzo; legislação do trabalho – Leonidas Anastasi (Federación, [193-]).

⁹ A FACA fora fundada em 1921, com o intuito de congregiar os órgãos representativos da advocacia dispersos pelo território argentino e de promover sua criação onde estes não existissem. Seus estatutos previam a organização de conferências anuais para debater temas ligados aos objetivos da federação e “todas aquelas questões que se vinculem com as reformas sociais ou jurídicas na República” (Federación, 1923: 10). Esses encontros jamais ocorreriam com a periodicidade prevista, mas cinco conferências se sucederam entre 1924 e 1940. A partir de então, e ao que tudo indica em correlação com engajamentos antiperonistas de boa parte dos membros da FACA, esses eventos foram suspensos, somente sendo retomados com certa regularidade nos anos 1960. Desconhecemos iniciativas anteriores para promover conferências nacionais de advogados.

legislação e dar maior unidade e clareza às leis” e o de “assessorar como corpo técnico aos poderes públicos nacionais, provinciais e municipais e associações privadas em questões jurídicas de interesse geral ou público” (Federación, 1927: 231).

A conferência seguinte ainda demoraria vários anos a acontecer, muito possivelmente em função de restrições orçamentárias e das conturbações na ordem política que se acentuam na virada da década de 1920 à de 1930. Embora o programa do encontro realizado em Mendoza em novembro de 1933 listasse distintos tópicos associados à busca por interferir na escrita das leis (Federación, 1935: 7), ele não fazia referências à criação de um órgão especificamente voltado a esse fim. Isso somente ocorreria quase dois anos mais tarde, e com denominação e feições distintas das originalmente cogitadas.

Os objetivos do Instituto Argentino de Estudios Legislativos eram mais ambiciosos que as “bases” assentadas durante a Segunda Conferencia Nacional de Abogados. A reescrita desses propósitos teve como principal efeito dar-lhes um ar mais acadêmico, mais voltado aos estudos sistemáticos:

- a) avocar-se o estudo e a discussão de todas as questões de ordem jurídica que sejam de atualidade e de interesse geral;
- b) propender ao melhoramento da legislação, a fim de que responda às necessidades sociais do país;
- c) promover as reformas das leis com o propósito de coordená-las, simplifica-las e dar-lhes clareza;
- d) contribuir à difusão da cultura jurídica, estimulando o estudo permanente do Direito;
- e) investigar a jurisprudência dos tribunais, usos, costumes e práticas jurídicas do país, a fim de imprimir à sua legislação características próprias;
- f) colaborar com os poderes públicos na preparação das leis e decretos;
- g) assessorar em matéria jurídica, como corpo técnico, aos poderes nacionais, provinciais e municipais e associações que apenas persigam fins de interesse público (Instituto, 1935: 425-426).

A disposição seguinte se propunha a detalhar os meios que poderiam ser empregados na busca por alcançar esses objetivos. Em primeiro lugar, aparecia a possibilidade de “peticionar aos poderes públicos”. Esforços coletivos vinham em seguida: “criar seções de estudo e especialização; organizar reuniões; conferências e pesquisas; efetuar consultas”. Mais à frente, a inserção em redes transnacionais era posta em destaque, a partir das possibilidades de “documentar a atividade jurídica do país e do exterior; promover sua vinculação com associações de análogos fins; nomear membros correspondentes”. Por fim, eram invocadas medidas voltadas à circulação de impressos e à constituição de repositórios de referência: “formar bibliotecas e arquivos; publicar boletins e revistas” (Instituto, 1935: 426).

As determinações sobre os membros do Instituto atestam igualmente o intuito de imprimir ao órgão uma feição acadêmica. Ao lado de representantes da FACA e dos órgãos locais que a compunham, apareciam professores universitários, recrutados não apenas nas faculdades de direito, mas também nas de economia. A Mesa Diretora poderia admitir como sócias pessoas “que possuam título ou antecedentes de competência para os fins do Instituto e abonem uma contribuição anual de ao menos \$20”. Visando também ao financiamento dos trabalhos, foi criada a categoria de “membros benfeitores”, que teriam “apenas direito a receber as publicações da entidade, assistir a Assembleias e propor à Mesa Diretora o estudo de temas ou matérias dentro dos propósitos do Instituto”, mediante uma doação mínima de \$100 anuais. O ministro da justiça não mais aparecia como “presidente honorário”, mas se facultava aos poderes públicos designar delegados ao Instituto, que seriam considerados integrantes de pleno direito (Federación, 1936: 500).

Buscando garantir a legitimação e a projeção pública da recém-fundada associação, seu presidente, Julio O. Ojea, recorreu a um dos mais tradicionais órgãos da imprensa portenha. A edição de 13 de janeiro de 1936 de *La Nación* veiculou “El asesamiento técnico en la formación de la ley”, uma apresentação do empreendimento da FACA. Expondo as deficiências da antiga CPEL, Ojea se preocupou em esclarecer os propósitos do órgão e seu modo de ação:

Concebida como uma entidade privada para obter exclusivos propósitos de interesse geral, busca depurar e disciplinar o processo de elaboração da lei, subtraindo-lhe a improvisação que subverte sua finalidade e sua essência, porque constitui verdade irrefutável que o labor dos nossos parlamentares acusa sérias deficiências no que tange à técnica legislativa (Ojea, 1940: 131).

Recorrendo a argumentos como o de que o “bom senso” indicaria não ser conveniente que pessoas sem uma “dedicação diária ao estudo de determinadas matérias” opinassem a seu respeito, “sobretudo na complexidade da vida moderna”, Ojea afirmou o lugar do IAEL como um “gabinete elaborador da lei”. A utilidade e a eficácia das ações de tal “gabinete” seriam asseguradas pelo valor intelectual de seus membros, pelo comprometimento “científico” com que se levariam a cabo suas atividades, e também pelo contato com colegas de outras terras:

Integrado por destacados juristas e economistas, dotados de relatores especializados, com seções permanentes ou acidentais [...] e correspondentes no exterior, que lhe trarão a informação diária da doutrina e da legislação. Seus ditames ou conclusões, fundados em estatísticas, legislação comparada, necessidades sociais do país, serão discutidos em assembleias acadêmicas de jurisconsultos, representantes do governo, professores de direito, ex-magistrados (Ojea, 1940: 133-134).

No relatório para o exercício de 1935-1936, a direção da FACA expressou o intuito de que o Instituto começasse “a dar os frutos que se esperam dele, no estudo e na solução de graves problemas de ordem institucional e jurídica”. Reafirmou-se a necessidade da “colaboração de assessores e auxiliares competentes, e, dentro do possível, especializados nos distintos ramos do direito”. A partir de uma referência aos gastos que “a publicação dos antecedentes reunidos e das deliberações de sua assembleia acadêmica” supunha, mencionou-se um projeto apresentado em setembro de 1936 estabelecendo uma subvenção de \$100 mil para a Federación, dos quais ao menos 80% deveriam ser destinados ao IAEL. Esse investimento era visto como justo, “dado o caráter do organismo, que possui como única finalidade cooperar com os poderes públicos na elaboração da lei” (Instituto, 1935: 426), e também era respaldado por experiências semelhantes de outros países.

Em 1938, o IAEL começou a publicar livros e livretos resultantes de suas atividades, contendo sugestões ou mesmo projetos completos de lei. Todos eles foram cuidadosamente ordenados, contendo uma numeração geral e outra específica do subgrupo a que se ligavam os trabalhos. Nos 20 primeiros volumes, quase todas as seções esboçadas no folheto de apresentação foram efetivamente contempladas. As únicas exceções seriam os grupos dedicados ao direito processual, ao direito do trabalho e à legislação de menores – talvez em função de dificuldades, polêmicas e resistências específicas que circundavam cada um desses temas. Os volumes seguiam um mesmo padrão gráfico, sóbrio e trazendo um brasão do Instituto em alto-relevo, numa possível busca por afirmar a sistematicidade e o caráter institucional dos trabalhos. Uma boa parte deles foi, além disso, impressa nas oficinas do Congresso Nacional, sinalizando certa receptividade em meio aos círculos do poder.

De forma nada surpreendente à luz dos enormes contingentes imigratórios que a Argentina vinha recebendo desde as últimas décadas do século XIX, a publicação inicial tratava de “cidadania e naturalização”. A cargo da seção de direito constitucional, o volume se abria com uma nota de apresentação da mesa diretora. Afirmava-se que o livro inaugurava “a série de publicações correspondentes às matérias tratadas” pelas seções especializadas do Instituto, cumprindo, com isso, “a missão prevista no Regulamento, como corpo técnico projetador da lei, coadjuvando na tarefa do legislador e realizando uma contribuição efetiva no estudo da ciência jurídica do país”. O desempenho dessa “missão” se podia dar de forma satisfatória porque chegava, de “todas as regiões da República”, “pela voz autorizada de seus membros especializados”, “a contribuição da ciência e da experiência jurídicas, que resumem o conhecimento adquirido na cátedra, na magistratura e no foro; valiosos elementos para adequar a aplicação exata e moderna do direito à necessidade que deve prevenir a lei”. Também contribuiria para que o Instituto desenvolvesse suas ações com “independência de juízo” a posse de “material de consulta, não apenas do país, mas também estrangeiro” (Instituto, 1938a: 5-6).

Os demais volumes se ocupariam de distintos temas, desde o viés institucional que se percebia na publicação dos estatutos ou dos debates das assembleias gerais, até a profilaxia antivenérea. Um

olhar especial parece ter sido dedicado à busca pela racionalização da administração pública e pela eficiência do Estado. Esse tema apareceria sob distintos matizes: nas análises sobre “expropriação por utilidade pública”, em um anteprojeto de lei orçamentária, nos debates a respeito do “enriquecimento ilícito dos funcionários públicos” ou do “imposto de renda”.

Não há dúvidas, entretanto, de que o tema que mais mobilizou o IAEI foi a reforma do código civil. Sua terceira publicação, a primeira da seção de direito civil, era um folheto que debatia a extensão que deveriam ter essas modificações. Mais significativamente, o impresso trazia o esclarecimento de que se tratava da resposta a uma pesquisa realizada pela comissão parlamentar encarregada do estudo do projeto de código civil (Instituto, 1938b: 3). Em 1940, começaram a ser publicadas as atas da seção de direito civil, que se estenderiam por vários tomos (Instituto, 1940). As discussões demonstram um esforço minucioso em analisar o projeto de novo código que havia sido apresentado em 1936. Esse monumental investimento acadêmico foi, contudo, incapaz de conduzir a Argentina à edição de um novo código civil – deixando entrever como nem sempre as ambiciosas mobilizações de juristas eram capazes de se traduzir em medidas práticas.

A despeito da afirmação de Ojea (1942: 34) de que um instituto de características semelhantes ao que comandava estava prestes a ser criado no Brasil, esse projeto não chegou a ser concretizado. Um texto publicado alguns anos mais cedo pela *Revista Forense*, um dos principais periódicos jurídicos brasileiros, nos traz uma pista de que ao menos uma iniciativa equiparável foi cogitada. Em outubro de 1937, o então ministro da justiça José Carlos de Macedo Soares apresentou ao governo uma exposição de motivos defendendo a criação de uma Comissão de Estudo para o Progresso do Direito.

A importância do diálogo com os colegas estrangeiros e o intuito de fazer da escrita das leis o objeto de estudos sistemáticos estariam fortemente presentes em toda a argumentação. A partir de constatações da “rapidez da evolução científica” e de que os “dogmas científicos” do século XIX “ruíram como castelos de cartas”, o ministro passou a afirmar a necessidade de o direito “acompanhar, constantemente, o progresso dos conhecimentos para manter contato com a vida que pretende reger”. O Estado precisaria, para tanto, de “um órgão plástico, sensível, de receptividade profunda e geral que registre, selecione, aproveite as conquistas do progresso humano em todos os setores do pensamento e da ação” (Soares, 1937: 202).

Em seguida, enfatizou como “o concurso do Estado” constituía uma das “condições necessárias ao progresso contínuo do direito”, cabendo-lhe o papel de “atualizar a informação sobre a legislação mundial”. Essa participação dos poderes públicos seria fundamental, assim, para “tornar sempre possível a endosse de ideias capazes de melhorar os institutos nacionais, trocando os juristas opiniões necessárias ao aperfeiçoamento da lei”. Percebe-se, nessa passagem, como o intuito de promover um estudo “técnico” e sistemático das normas foi um dos fatores que impulsionaram a intensificação dos fluxos de ideias jurídicas através das fronteiras. Isso se torna ainda mais significativo face à afirmação imediatamente seguinte, de que era “indispensável penetrar todas as províncias do saber humano plasmando-se o Direito sobre as conquistas da técnica de modo que nada lhe escape na realidade social” (Soares, 1937: 202).

Detalhando como pretendia organizar o funcionamento da comissão, Soares sustentou que ela “discutiria os problemas de doutrina e administração jurídica, as questões atinentes aos ramos especiais do Direito, em face das mutações da técnica econômica e dos outros fenômenos sociais modernos”. A sua composição, essencialmente “de juristas especializados”, mas comportando também “homens de reconhecido espírito público e técnicos adequados às suas consultas”, permitiria que ela desse “ao ministério da justiça as antenas que lhe faltam, para colher, na complexidade da vida nacional, as vibrações da ânsia de justiça que existe no fundo do coração humano” (Soares, 1937: 202-203).

Mesmo aprovada pelo presidente Vargas, a iniciativa de Soares foi, muito possivelmente, obstada pelo golpe de Estado que ocorreria no mês seguinte à sua propositura. Em verdade, talvez a iniciativa do ministro da justiça estivesse, de partida, fadada ao fracasso. De certa maneira, e ainda que com descontinuidades e traços específicos, um “instituto de estudos legislativos” tinha funcionado dentro do Estado varguista desde os momentos imediatamente posteriores à tomada do poder em 1930.

3. “Refundar o direito nacional”: as reformas das leis no Brasil pós-1930

Ainda em dezembro de 1930, o governo provisório de Getúlio Vargas procurou dotar o novo regime – cujos contornos eram, naquele momento, bastante imprecisos – de um mecanismo para a elaboração das leis. Não o fez na forma de um parlamento tradicional, mas sim buscando constituir uma espécie de “corpo técnico”, ao qual se delegou um amplo mandato, uma verdadeira “missão” de “refundar o direito nacional”. O decreto nº 19.459 determinou que fosse criada uma Comissão Legislativa, “sob presidência de honra do ministro de Estado da justiça”, à qual incumbiria “elaborar os projetos de revisão ou reforma da legislação civil, comercial, penal, processual da justiça federal e do Distrito Federal, de organização judiciária do Distrito Federal, e de outras matérias indicadas pelo mesmo ministro” (Brasil, 1930).

As atividades do órgão se estruturariam em torno de subcomissões, cujos membros seriam escolhidos pelo Ministro da justiça, “devendo recair as nomeações em juristas de reconhecido saber e reputação, podendo também, relativamente a certas especialidades, recair em outros técnicos que tenham os mesmos merecimentos”. A norma se preocupou igualmente em garantir uma discussão pública prévia à promulgação com força de lei, determinando que os anteprojetos fossem publicados “a fim de sofrerem críticas e observações, que serão apreciadas fundamentalmente e atendidas, como merecem, nos projetos definitivos” (Brasil, 1930).

As leis cujas reformas se estudavam abrangiam as mais variadas especialidades do direito, do código civil à propriedade intelectual, do código penal aos estatutos dos funcionários públicos, das normas processuais à legislação eleitoral. O início dos trabalhos da Comissão Legislativa foi marcado com uma sessão solene, em maio de 1931, contando com um discurso de Getúlio Vargas. Após destacar a qualidade intelectual dos membros do grupo, o presidente brasileiro argumentou que o momento era “propício à execução de vasta reforma na ordem jurídica e, portanto, social, dados os poderes extraordinários do Governo e a liberdade de ação que ele vos outorga”. Reformar as leis era, pois, reformar *também* a sociedade – ou melhor, a promoção de mudanças legislativas era vista como um *meio* crucial de chegar às transformações mais amplas desejadas. Nesse sentido, é muito expressiva sua afirmação de que, libertos dos “empecilhos” do parlamento, os “novos legisladores” estariam “apenas sujeitos à crítica direta da Nação, pelo povo, através da Imprensa” (Vargas, [s.d.]: 110).

Encaminhando-se para o fim de sua fala, o presidente se dirigiu aos membros da Comissão Legislativa para afirmar que o trabalho que eles foram “convocados a realizar [seria] um dos mais notáveis, que à Nação pode ser prestado”. Afirmou, logo em seguida: “Em todo jurista oculta-se um pensador e um sociólogo. As instituições que ides renovar, dadas as vossas luzes e patriotismo deverão caracterizar-se como obra perdurável, de segura previsão social”. Vargas fechou o discurso dizendo que os membros da comissão passavam a “cumprir a alevantada missão de objetivar em textos de leis, claras e sensíveis, as aspirações de uma nacionalidade redimida pelo próprio esforço” (Vargas, [s.d.]: 128).

Apesar desse empenho em constituí-la, fazer com que contasse com o trabalho dos detentores do conhecimento especializado e garantir projeção pública para suas atividades, a Comissão Legislativa enfrentaria percalços no desenrolar de suas atividades. Os resultados dos seus trabalhos foram um tanto tímidos, sobretudo se contrastados com a amplitude das ambições que justificaram sua organização. As ações do grupo foram, muito possivelmente, impactadas pelo recrudescimento das reivindicações em torno do restabelecimento da ordem constitucional do país, que levariam à eclosão de um conflito armado em São Paulo em 1932.

Leis e projetos significativos se ligaram, contudo, aos trabalhos dos distintos grupos que compunham a Comissão. Um exemplo importante, sobretudo por seus laços com debates sobre os “vícios” no exercício do sufrágio que haviam fundamentado a derrubada da Primeira República, encontra-se no código eleitoral, promulgado em 24 de fevereiro de 1932. Nos momentos finais do governo provisório, em julho de 1934, foram editados os códigos de minas e das águas. Além disso, alguns projetos oriundos das subcomissões continuariam sendo debatidos por muitos anos. Isso ocorreu, por exemplo, com o código penal proposto por Evaristo de Moraes, Virgílio de Sá Pereira e Mário Bulhões Pedreira, objeto central das atividades da Conferência Brasileira de Criminologia, reunida em 1936.

Sob a vigência da Constituição de 1934, os principais debates se voltaram aos códigos de processo.

Buscando atender ao dispositivo constitucional que determinara a unificação das leis processuais em todo o território brasileiro, foram logo elaboradas propostas, em estreita conexão com as reflexões sobre a unidade nacional. Já em 1935, uma comissão liderada pelo então ministro da justiça Vicente Ráo entregava ao governo um projeto de código de processo penal. Quanto ao seu equivalente na área cível, encontravam-se em análise, ao mesmo tempo, um texto de Levi Carneiro e outro de autoria de Filadelfo Azevedo e Antônio Pereira Braga. Este último resultava das atividades da subcomissão encarregada, ainda sob o sistema das legislações estaduais para a área, da norma processual para o Distrito Federal. Em 1936, ambos foram objeto de minucioso exame no Congresso Nacional de Direito Judiciário (Congresso, 1936: 756-870).

A profundidade da inserção das reformas legislativas no projeto de poder de Getúlio Vargas se torna explícita no discurso transmitido pelo rádio para anunciar o golpe do Estado Novo, em novembro de 1937. Em meio a uma série de justificativas para os poderes ditatoriais que assumiu, o presidente denunciou a “ineficiência” dos parlamentares cuja deposição acabara de promover. Recorreu, para tanto, à dificuldade em aprovar uma série de códigos:

Transformada a Assembleia Nacional Constituinte em Câmara dos Deputados, para elaborar, nos precisos termos do dispositivo constitucional, as leis complementares [...], não se conseguira, até agora, que qualquer delas fosse ultimada, malgrado o funcionamento quase ininterrupto das respectivas sessões. Nas suas pastas e comissões se encontram, aguardando deliberação, numerosas iniciativas de inadiável necessidade nacional [...]. Não deixaram, entretanto, de ter andamento e aprovação as medidas destinadas a favorecer interesses particulares, algumas, evidentemente, contrárias aos interesses nacionais (Vargas, [s. d.]: 24-25).

Tal emprego da lentidão em promover a reforma das leis para justificar a nova ruptura institucional expressa tanto a alta importância atribuída a esse processo no discurso oficial, quanto proximidades com a oposição dicotômica entre a “maléfica e atrasada política” e a “moderna técnica”.

Exatamente um ano mais tarde, no discurso comemorativo do primeiro aniversário do Estado Novo, Vargas buscou demonstrar que, ao contrário do que fizera o parlamento entre 1934 e 1937, o novo regime estava promovendo importantes avanços quanto à renovação do ordenamento jurídico brasileiro. Explicando que o governo vinha impulsionando debates sobre os códigos, tomou a participação dos detentores do conhecimento jurídico nesse processo como algo “natural” e imprescindível:

O Ministério da Justiça, cumprindo determinações do Governo, incumbiu alguns juristas de nomeada e conhecidos professores da revisão e atualização dos nossos corpos de lei.

Três deles [...] já saíram das mãos de seus autores e estão passando por uma revisão final. Depois de sujeitos, como é natural, ao reparo crítico dos entendidos e técnicos, magistrados e advogados, serão postos em vigor (Vargas, [s.d]: 105).

Esse recurso aos “entendidos e técnicos” ganhara impulso, justamente, às vésperas do golpe de novembro de 1937. A ascensão de Francisco Campos¹⁰ ao ministério da justiça representa um nítido momento de inflexão nas reformas das leis. Embora não tenha estabelecido uma ruptura radical com as obras realizadas desde 1930, Campos convocou novas comissões e ordenou a escrita de outros projetos de códigos. Mais do que isso, ele se tornou uma espécie de “diretor” do processo. O período em que o mineiro comandou a pasta da Justiça correspondeu ao momento em que boa parte dos propósitos reformistas expressos no amplo rol das subcomissões legislativas finalmente se concretizaria.

Em 1939, era apresentado o código de processo civil. A versão acabada do código penal apareceria em

¹⁰ Nascido em 1891, Campos ocupara cargos no governo de Minas Gerais desde os anos 1920. Sob o governo provisório de Getúlio Vargas, capitaneou uma reforma do ensino superior. Como ministro da justiça entre 1937 e 1941, foi um dos principais ideólogos do Estado Novo. Talvez um dos juristas brasileiros que mais aberta e duradouramente abraçaram ideias antiliberais, colaborou ainda com a estruturação jurídica da ditadura militar estabelecida em 1964. Faleceu em 1968. Ver Abreu, 2001.

1940, seguida de perto pela respectiva legislação processual, em 1941. Ainda no âmbito criminal, merecem menção a nova lei do júri (1938) e a lei de contravenções penais (1941). Também se destacam diversas normas de caráter empresarial, como a nova lei de sociedades por ações, de 1940. Outra inovação de impacto foi a lei de proteção à família, editada em 1941. Um projeto de código das obrigações, pensado como a primeira parte de um novo código civil e abarcando também algumas disposições de direito comercial, veio a público em 1941, mas não chegou a ser concretizado. Já não mais sob a liderança de Campos, foi instituída, em 1942, uma nova lei de introdução ao código civil. Em 1943, por fim, estabeleceu-se a consolidação das leis do trabalho.

Campos imprimiu um teor mais propriamente “intelectual” e “acadêmico” aos debates sobre as novas leis. As inovações normativas editadas durante sua permanência no ministério da justiça foram, quase sempre, acompanhadas de minuciosas e eruditas exposições de motivos de sua autoria. A escolha dos nomes convocados para a elaboração dos novos projetos aponta, igualmente, para uma preocupação mais profunda em fazer da escrita das leis uma atividade reservada aos detentores do conhecimento especializado. Além de recaírem, com maior frequência, sobre ocupantes de postos no ensino superior, as escolhas expressam intuítos de congregar representantes de setores diversos da atividade jurídica. Quase sempre, buscava-se recorrer a membros da magistratura, da advocacia e do Ministério Público, numa tentativa de reforçar a coesão interna das profissões jurídicas.

No caso da comissão convocada para propor reformas ao código civil, nenhum dos membros tinha passagem prévia pela política partidária. Orosimbo Nonato, Hahnemann Guimarães e Filadelfo Azevedo eram, todos, professores universitários de direito. Quando nomeado, em 1939, Azevedo estava concluindo um mandato como presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). A aparente exceção apenas confirma a regra: Alcântara Machado, autor do projeto de código penal divulgado em 1938, tinha uma longa carreira parlamentar, estando em pleno exercício do mandato de senador quando se instaurou o Estado Novo. Ele talvez fosse, entretanto, muito mais reconhecido por sua atuação intelectual, como autor de *Vida e Morte do Bandeirante* (1929), “imortal” da Academia Brasileira de Letras e pelo seu magistério na cátedra de medicina legal na Faculdade de Direito de São Paulo. Em função de seus laços profundos com esse estado e, mais, de seu envolvimento no movimento constitucionalista que eclodiu em 1932, Machado é, ainda, um exemplo da presença de intelectuais não necessariamente alinhados ao regime junto às atividades do Estado Novo.

Em conjunto, as ações dos membros das subcomissões legislativas, dos parlamentares que exerceram seus mandatos na curta experiência sob a Constituição de 1934 e dos homens que gravitaram em torno do ministério de Francisco Campos fizeram com que, ao fim do Estado Novo, estivessem quase integralmente concluídas – com as notáveis exceções dos códigos civil e comercial – as ambiciosas reformas delineadas logo depois que o movimento de 1930 pôs fim à Primeira República. Embora a ausência de empecilhos para que o Executivo legislasse entre 1930 e 1934 e, de maneira mais decisiva, entre 1937 e 1945 certamente não seja um fator desprezível, isso não é o suficiente para explicar a amplitude do corpo legislativo elaborado durante o governo Vargas.

Essa vasta reforma precisa ser entendida não apenas como uma iniciativa governamental, mas também no interior de certo projeto intelectual (e também político), há muito reivindicado pelos juristas. Abraçando, de forma coerente com outros de seus traços ideológicos, a reivindicação da “técnica” na escrita das leis, os sucessivos governos de Getúlio Vargas acabaram por consagrar para a posteridade, na forma impositiva das normas jurídicas, muitos de seus princípios. E, mais: fizeram-no com o respaldo ao menos parcial de inúmeros bacharéis em direito – muitos, inclusive, daqueles que, por volta do início da década de 1940, estariam empenhados em denunciar as violações aos direitos e garantias fundamentais perpetradas durante o Estado Novo.

4. Projetos convergentes, resultados distintos: um esforço comparativo

Este artigo buscou mostrar como, no Brasil e na Argentina da primeira metade do século XX, construíram-se e se traduziram em medidas práticas reivindicações de um papel de “técnicos da legalidade” para os juristas. Em meio a uma amplamente difundida busca por um “aperfeiçoamento científico” das leis, o conhecimento das normas e dos debates que as circundavam nas mais variadas latitudes foi visto como um elemento crucial. Apesar dessa convergência de projetos e da relevância

dos diálogos travados, os resultados obtidos nos dois países foram bastante distintos. Por uma série de razões, as alterações legislativas operadas no Brasil foram mais amplas, mais concentradas e menos contestadas que aquelas esboçadas na Argentina.

É preciso levar em conta, em primeiro lugar, como se estabeleceu, no Brasil, um governo que fez da reforma (se não total, ao menos extremamente abrangente) das leis um verdadeiro projeto de Estado. Uma comissão legislativa a quem foi atribuída nada menos que a tarefa de “refundar o direito nacional” foi criada no imediato pós-1930. Seus resultados foram, em um primeiro momento, bastante tímidos, tanto por uma série de indefinições que ainda marcavam os anos iniciais do governo de Vargas, quanto por algumas resistências que a iniciativa encontrou.

Após o golpe do Estado Novo, muitas alterações que não haviam prosperado até então se concretizaram. Esse foi o caso, sobretudo, de grandes códigos que há muito se debatiam. Em grande medida, tal fato pode ser atribuído às ações de Francisco Campos à frente do ministério da justiça. Ele conseguiu contar até mesmo com a colaboração (ainda que não sem tensões) de homens no mínimo reticentes ao regime varguista. A liderança de Campos, o recurso a juristas consagrados para a escrita dos projetos e a preocupação em impulsionar os debates públicos propiciaram uma apreciação, em média, favorável das novas normas que foram elaboradas. O fator mais crucial desse sucesso foi, certamente, a presença de reivindicações anteriores em meio aos juristas para que o conhecimento acadêmico fosse levado em conta na escrita das leis, como se pode perceber em congressos que o IAB vinha organizando desde os primeiros anos do século XX (Guimarães, Bessone, Motta, 2003).

Tampouco se deve negligenciar o fato de que, à exceção do breve período entre julho de 1934 e novembro de 1937, o Brasil não contou com um parlamento durante os anos em que Getúlio Vargas permaneceu no poder. Isso certamente facilitou uma rápida profusão legislativa. É importante, porém, enfatizar que não deixaram de existir debates públicos sobre as novas leis, mesmo que com limites impostos pela condução ditatorial do regime e pela censura prévia à imprensa. Na Argentina, as rupturas institucionais de 1930 e de 1943 não representaram interrupções tão extensas na atividade parlamentar. Ainda que não se devam negligenciar as restrições ao exercício democrático (o caráter golpista e ditatorial do governo do general Uriburu, as recorrentes fraudes eleitorais, o fato de a Unión Cívica Radical ter permanecido proscrita até 1935 etc.), as instituições legislativas conservaram um funcionamento ao menos formal pela maior parte do período aqui contemplado.

Por outro lado, em momento algum as reivindicações pela atribuição de um lugar central à “técnica” na escrita das leis lograram traduzir-se em um projeto governamental abrangente e articulado na Argentina. A presidência de Marcelo T. Alvear talvez tenha sido aquela que mais se aproximou de abraçar projetos desse tipo. Alvear comandava o país quando o Executivo determinou a formação de uma comissão para estudar a reforma do código civil, em julho de 1926. Ainda que se justificasse o ato como um recurso à “conveniência de uma revisão ilustrada e serena de nossa grande lei civil para sua melhor harmonia com as novas condições da vida argentina” (“Se proyectan”, 1926: 21), tratou-se de um caso pontual, não de um projeto sistemático de reforma das leis. As resistências a essa iniciativa foram muito mais severas que aquelas enfrentadas pelas reformas legislativas impulsadas pelo governo Vargas no Brasil. É sugestivo, assim, ler a posterior dificuldade do IAEI em consagrar na letra da lei seus posicionamentos, a despeito da ampla mobilização intelectual e de recursos materiais que se nota no desenvolvimento de suas atividades, em certa continuidade com o clima de disputas partidárias acirradas que tinha levado a uma “paralisia legislativa” (Halperín Donghi, 2007: 183-196) nos governos radicais nas décadas anteriores.

Para além do respaldo governamental aos intuitos de mudança nas leis e da questão prática do funcionamento da Câmara e do Senado, é preciso perceber como houve, na Argentina e no Brasil, percepções um tanto distintas quanto à qualidade dos trabalhos e ao papel dos parlamentos. O antiparlamentarismo parece ter encontrado acolhida menor em meio aos juristas argentinos que entre seus colegas brasileiros. Até mesmo um dos homens mais empenhados em promover a preponderância da “técnica” na escrita das leis se preocuparia em afirmar que a ação dos bacharéis em direito nesse sentido deveria ser *complementar*, e não *sobreposta*, à dos deputados e senadores.

Discursando na primeira assembleia acadêmica do IAEI, em abril de 1939, o presidente do órgão, Julio O. Ojea, afirmou que “o concurso desinteressado de ponderados juristas argentinos” não pretendia “influir na obra legislativa a não ser na medida em que seus anteprojetos ou pareceres –

essencialmente objetivos – se imponham em razão de seu valor intrínseco”. Dado o seu caráter privado, Ojea sustentou que o órgão “tampouco procura converter-se em um corpo técnico oficial, encarregado de assessorar ao legislador”. Mais à frente, seu presidente se preocupou em afirmar a “posição do Instituto como órgão independente que condensa, sistematiza e difunde o aporte do saber dos juristas argentinos”. Em conformidade com esse propósito, ele reivindicou “a legítima aspiração do Instituto de gravitar sobre o movimento legislativo do país, em mérito e na medida da eficiência com que, consultando a realidade social, desenvolve suas atividades e cumpre seu propósito estatutário” (Instituto, 1939: 6-7). Percebe-se, assim, como o papel dos juristas na reformulação das leis não foi visto como incompatível com a soberania popular consagrada nos parlamentos.

No Brasil, ao contrário, muitos juristas quiseram ser não consultores na escrita das leis, mas sim seus artífices por excelência, quiçá seus *únicos* artífices. Em uma fala de legitimação do Estado Novo, Francisco Campos se preocupou em afirmar a “incapacidade do Poder Legislativo para legislar”. Esse fato era visto por ele como “um dado definitivamente adquirido não só pela ciência política como pela experiência das instituições representativas, em quase todos os países do mundo, inclusive nos de tradição parlamentar”. Ele afirma que, dadas as feições mais amplas e intervencionistas que o Estado havia assumido, sobretudo após a eclosão da crise econômica de 1929, a atividade legislativa se tornara eminentemente “técnica”, o que o levou ao diagnóstico de um suposto divórcio entre parlamento e opinião pública: “As salas das assembleias legislativas não comportam a opinião pública de hoje, cujo volume exige espaços mais amplos” (Campos, 1938: 9-13).

Ainda que se deva reconhecer que Campos é um exemplo extremado tanto no espectro político quanto na forma de encarar a escrita das leis, o contraste com a fala de Ojea subsiste. Mais do que isso, a afirmação da necessidade de “espaços mais amplos” para a opinião pública remete à reivindicação de um papel de destaque para os intelectuais na vida pública, em uma visão elitista e excludente da sociedade. Esse ideal parece ter sido abraçado com mais desenvoltura pelos juristas brasileiros que por seus colegas argentinos. Tal diferença no agir público dos juristas pode ser associado à existência de um ambiente intelectual mais complexo e diferenciado na Argentina. Contribuíram para essa distinção os projetos de educação obrigatória, laica e gratuita que se vinham consolidando desde o século XIX, os índices ascendentes alfabetização, uma imprensa com tiragens que cresciam ao mesmo tempo em que se expandia a presença dos jornais na vida pública e o mercado editorial extremamente dinâmico com que contava o país platino nas primeiras décadas do século de XX (Soares, 2007: 31-50).

Por outro lado, é essencial levar em conta como diversos saberes a respeito do social se demarcaram na Argentina antes que o mesmo ocorresse no Brasil. A ênfase na cooperação com os economistas, muito mais presente nas reivindicações argentinas de estudos sistemáticos para garantir a qualidade “técnica” das leis, é uma importante demonstração de que detentores de outros conhecimentos foram considerados relevantes nesses debates. A existência de uma seção de “economia, finanças e estatística” no IAEL é prova disso. Embora não esteja ausente, essa dimensão ganha destaque mais restrito no Brasil. Para nos atermos à comissão legislativa, mencionemos que a faculdade de contar com a colaboração de homens sem formação em direito somente foi posta em prática em poucos casos.¹¹

Além disso, os mesmos fatores que propiciaram a existência desse universo intelectual comparativamente mais pujante na Argentina, aliados ao exercício regular do sufrágio universal entre 1916 e 1930, engendraram uma relação de outro tipo do Estado com os juristas. A despeito de reivindicações semelhantes quanto ao seu papel na vida pública, o direito constituía, na Argentina, apenas um dentre os diversos “saberes de Estado”. No Brasil, os juristas ainda contavam com amplo reconhecimento como os homens de governo por excelência, mesmo que comessem a contar com a concorrência de outros “técnicos”, em especial os economistas (Plotkin, Zimmermann, 2012: 9-28; Lessa, 2000: 303-352).

¹¹ Por exemplo, o engenheiro João Pandiá Calógeras, deputado federal e ocupante de diversos ministérios durante a Primeira República, membro da subcomissão do código de minas, e o psiquiatra Heitor Carrilho, chamado para estudar o regime penitenciário.

Não nos parece razoável, contudo, interpretar essa ascensão de outros saberes como sinal de um declínio absoluto ou definitivo da presença dos juristas na vida pública. Essa dimensão remete a uma consideração comparativa que sugere proximidades mais que distanciamentos entre Argentina e Brasil: o papel de proeminência dos bacharéis em direito se transforma, mas de maneira alguma se dissolve. Em certa medida, esse movimento se ligou a revisões que os próprios sujeitos atuantes no universo jurídico vinham promovendo. Afastando-se da figura do letrado pluripotente – ora funcionando como um assessor estatal erudito, ora ocupando os cargos políticos diretamente – que prevalecera nos processos de construção nacional ao longo do século XIX, esses homens passaram a reivindicar a “técnica”, a aplicação de um conhecimento sistemático e pretensamente objetivo como único meio adequado para atuar sobre sociedades percebidas como crescentemente complexas e conflituosas.

Podemos, à luz dessa transformação, esboçar uma resposta ao seguinte questionamento: afinal, os juristas não desempenhavam um papel na escrita das leis em momentos anteriores? Certamente, mas as iniciativas e os processos aqui reconstituídos sugerem sensíveis mudanças na *forma* e no *título* com que esses homens se colocavam na cena pública. Em consonância com debates mais amplos sobre a atuação dos intelectuais, eles se empenharam em fundar sua legitimidade em estudos rigorosos, em uma condição de “técnicos da legalidade” – a ponto de sentirem a necessidade de criar institutos específicos para o estudo da legislação e a propositura de inovações legislativas. Lidos nessa chave, que busca ser sensível às continuidades mas também às rupturas, os projetos em que os juristas se engajaram podem ser reveladores das dinâmicas da construção estatal na América Latina, sobretudo se tomados como convites para explorar escalas temporais e espaciais raramente visitadas pela historiografia.

Bibliografia

- ABÁSULO, E. (2014). “Los Comentarios a la Constitución de Carlos Maximiliano Pereira dos Santos y la repercusión de la cultura jurídica argentina en Brasil durante la primera mitad del siglo XX”. En: Revista de Historia del Derecho (47), 1-12.
- ABÁSULO, E. (2015). “O direito argentino nos debates constitucionais brasileiros de 1946”. En: Direito & Praxis (11), 254-271.
- ABÁSULO, E. (2016). “La Argentina y lo argentino en los primeros debates constituyentes del Brasil republicano (1891-1946)”. En: Em tempo (14), 332-341.
- ABREU, Alzira Alves de *et al.* (2001). Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930. Rio de Janeiro: FGV: CPDOC.
- ADORNO, S. (1988). Os aprendizes do poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ALTAMIRANO, C. (2005). Para un programa de historia intelectual y otros ensayos. Buenos Aires: Siglo XXI.
- “Argentina-Brasil” (1926). In: Jornal do Comércio, 15/07/1926, 3.
- AUDREN, F. (2011). “Les professeurs de droit, la République et le nouvel esprit juridique”. Mil neuf cent (29), 2011, 13-18.
- AUDREN, F. (2015). “Introduction: l’histoire intellectuelle du droit ou la fin du ‘Grand Partage’”. Clio@Thémis (IX), 1-4.
- BRASIL (1930). Decreto nº 19.459, de 6 de Dezembro. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19459-6-dezembro-1930-510461-public-acaooriginal-1-pe.html>.
- CAMPOS, F. (1938). “Diretrizes constitucionais do novo Estado Brasileiro”. Revista Forense. (415), 9-13.
- COMISIÓN DE HOMENAJE (1952). In memoriam. Dr. J. Hobarío Silgueira. Buenos Aires: Lombardi y Cía.
- “Congresso Nacional de Direito Judiciário” (1936). Revista dos Tribunais. (435), 756-870.

DUVE, T. (2016). Global legal history – A methodological approach. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2781104>.

FEDERACIÓN Argentina de Colegios de Abogados (1923). Memoria Correspondiente al Primer Ejercicio. Buenos Aires: [s.ed.].

FEDERACIÓN Argentina de Colegios de Abogados (1925). Conferencia Nacional de Abogados. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.

FEDERACIÓN Argentina de Colegios de Abogados (1927). Segunda Conferencia Nacional de Abogados. Buenos Aires: Imprenta y Encuadernación de la Cámara de Diputados.

FEDERACIÓN Argentina de Colegios de Abogados ([193-]). Instituto de Estudios Legislativos. [s.l.]: [s.ed.].

FEDERACIÓN Argentina de Colegios de Abogados (1935). Tercera Conferencia Nacional de Abogados. Buenos Aires: Compañía Impresora Argentina.

FEDERACIÓN Argentina de Colegios de Abogados (1936). “Memoria del Ejercicio 1935/36”. In: Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires. (XIV, 6), 500.

GOMES, A. C. (1994). “Novas elites burocráticas”. In: GOMES, A. C. (coord.); DIAS, J. L. M.; MOTTA, M. S.. Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

GUIMARÃES, L. M. P.; BESSONE, T. M. T.; MOTTA, M. S. (2003). História da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília: OAB, v. 3.

HALPERÍN DONGHI, T. (2007). Vida y muerte de la República verdadera. Buenos Aires: Emecé

“Instituto Argentino de Estudios Legislativos” (1935). Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires. (XIII, 5), 425-426.

INSTITUTO Argentino de Estudios Legislativos (1938a). Ciudadanía y Naturalización. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional.

INSTITUTO Argentino de Estudios Legislativos (1938b). Reforma del Código Civil. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional.

INSTITUTO Argentino de Estudios Legislativos (1939). Primera Asamblea Académica. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional.

INSTITUTO Argentino de Estudios Legislativos (1940). Proyecto de Reforma del Código Civil. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional, v. 1.

JACKSON, L. C.; BLANCO, A. (2014). Sociologia no Espelho. São Paulo: 34.

LESSA, C. (2000). “A preeminência profissional e o Estado brasileiro: dos juristas aos economistas”. In: PRIORE, M. (org.). Revisão do Paraíso. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

NEIBURG, F.; PLOTKIN, M. (eds.) (2004). Intelectuales y expertos. Buenos Aires: Paidós.

OJEA, Julio O. (1940). Problemas Forenses. Buenos Aires: [s.ed.].

OJEA, Julio O. (1942). La misión del jurista en la elaboración de la ley. Buenos Aires: [s.ed.].

PÉREZ PERDOMO, R. (2008). Los juristas como intelectuales y el nacimiento de los estados naciones en América Latina. In: ALTAMIRANO, Carlos (org.). Historia de los intelectuales en América Latina. Buenos Aires: Katz, v. 1.

PIHLAJAMÄKI, H. (2015). Comparative contexts in legal history. Are we all comparatists now? *Seqüência*. (70), 57-75.

PLOTKIN, M. B.; ZIMMERMANN, E. (comp.) (2012). Los Saberes del Estado. Buenos Aires: Edhasa.

REDOR, M.-J. (1995). “‘C'est la faute à Rousseau’”. Les juristes contre les parlementaires sous la IIIe République. *Politix*. (32), 89-96.

“Se proyectan reformas al código civil” (1926). In: La Prensa 03/07/1926, 21.

SOARES, G. P. (2007). Semear Horizontes. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SOARES, J. C. M. (1937). “Comissão de Estudo para o Progresso do Direito”. Revista Forense (412), 202.

VARGAS, G. ([s.d.]). A Nova Política do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, v. I; v. V; v. VI.

ZIMMERMANN, E. (2013). “‘Un espíritu nuevo’: la cuestión social y el derecho en la Argentina (1890-1930)”. Revista de Indias. (257), 81-106.

Siglas

CPEL – Comisión Permanente de Estudios Legislativos

FACA – Federación Argentina de Colegios de Abogados

IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros

IAEL – Instituto Argentino de Estudios Legislativos