Política e corporação: a Ordem dos Advogados do Brasil (1945-1964)

Marco Aurélio Vannucchi L. de Mattos

Ao ampliar, no âmbito da tradição marxista, o conceito de Estado, Antonio Gramsci demonstrou que a dominação de classe não se sustenta apenas na coerção exercida pelo aparato estatal *stricto sensu* (denominado por ele *sociedade política*), mas repousa, complementarmente, na ação dos *aparelhos privados de hegemonia,* inscritos na esfera da *sociedade civil* e devotados à obtenção do consenso. Numa passagem dos *Cadernos do cárcere,* Gramsci resume sua proposição pela fórmula *"Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção"*.[1]

O intelectual italiano distingue dois tipos de formações sociais com base na relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil. Nas formações *ocidentais* há um equilíbrio entre as duas esferas, ao passo que nas formações *orientais* a sociedade civil é frágil perante o Estado:

"No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas (...)*"*.[2]

No Brasil, o desmoronamento do Estado Novo incentivou, a despeito da persistência da força do Estado, o processo de "ocidentalização". Assim, a sociedade civil, beneficiando-se da vigência de um regime democrático, conheceu um importante florescimento. Formada por partidos políticos, sindicatos operários, entidades patronais, organizações de trabalhadores rurais, igrejas, emissoras de rádio e televisão e jornais, além de associações profissionais, a sociedade civil brasileira, a partir de 1945, tornou-se mais complexa e comportou interesses sociais divergentes.

---

[1] GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 3, p. 244.

[2] Ibidem, p. 262.

A motivação fundamental desta comunicação, ao tratar da atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio de seu órgão de cúpula, o Conselho Federal, é a de contribuir para a compreensão das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil no período democrático, cronologicamente delimitado entre os anos 1945 e 1964. Criada em 1930, sob os auspícios do Estado, a Ordem dos Advogados, por obra dos bacharéis que a comandavam, iniciou, em meados da década de 1940, um processo de autonomização que, mais tarde, garantiria à entidade uma posição destacada na sociedade civil.

A OAB, ao integrar o *Estado ampliado*, constituía-se numa agência de hegemonia dedicada à realização da democracia liberal. Levi Carneiro, no momento em que se tornou o primeiro presidente do Conselho Federal, em 1933, reconheceu expressamente tal projeto:

"Constituímos, podemos constituir em todo o país uma elite capaz de influir, pelo exemplo e pela ação direta, na realização da democracia liberal. E, principalmente, capaz de formar, através de todo o País, um desses vínculos morais preciosíssimos que garantem as nacionalidades duradouras."[3]

A OAB buscava conquistar adesão ao projeto democrático-liberal dirigindo-se a um público amplo por meio de moções, grandes eventos e declarações à imprensa. Mas também o fazia ao disseminar entre os advogados os seus valores profissionais.

*

Os bacharéis que comandaram a OAB no período estudado eram descendentes diretos dos juristas-políticos que atuaram decisivamente na fundação e consolidação do Estado nacional. Devotos de um liberalismo que justificava a escravidão pelo direito à propriedade e recusava o alargamento da cidadania política sob o argumento de que a condução do Estado cabia, com exclusividade, a homens "esclarecidos", os juristas-políticos encamparam os interesses sociais dominantes. Muitos deles conciliavam suas funções públicas com a advocacia. Esta elite dos advogados do Império criou a sua

[3] Apud VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Notícia histórica da OAB, 1930-1980.* São Paulo: Conselho Federal da OAB, 1982, p. 44.

associação profissional, o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Distinguem-se nítidas linhas de continuidade entre o IAB e a OAB, sobretudo no que diz respeito às atribuições das duas entidades. O Instituto pretendia contribuir para o aperfeiçoamento das leis e da administração da justiça, bem como moralizar a advocacia, com base no seu sistema de valores profissionais.

No período republicano, os juristas-políticos enfrentaram a oposição de elites profissionais emergentes: militares, engenheiros e, mais tarde, economistas e administradores. Os bacharéis resistiram e mantiveram-se como elementos centrais no interior da elite política. Porém, ao longo do século XX, desenvolveu-se um lento, porém implacável, declínio da participação dos juristas-políticos na direção do Estado.

Advirta-se que os juristas-políticos compunham apenas uma pequena parcela da categoria profissional dedicada à advocacia – o seu segmento mais prestigiado e bem remunerado. A estratificação da categoria profissional apoiou-se em elementos mais ou menos decisivos de acordo com o período histórico. Entre os quais podem-se citar a posse de um diploma de bacharel em direito, a atuação em tribunais de primeira instância ou superiores, o perfil da clientela (abastada ou modesta), as condições de trabalho (profissional liberal ou assalariado) e o acúmulo de cargos nobilitantes, como o de parlamentar ou professor universitário.

Com intensidade variável, a inflação de diplomas assombrou os bacharéis desde o Império. A concorrência profissional acentuou-se com o fim do exclusivismo estatal no ensino superior, ainda no final do século XIX. A elite dos advogados procurou estabelecer o controle sobre a oferta de serviços, restringindo a ação dos rábulas, e logrou conquistar, ainda na Primeira República, a aprovação de algumas leis estaduais que regulamentaram o exercício da advocacia. Sua vitória mais duradoura, contudo, foi a criação da OAB, que lhe propiciou instrumentos mais eficazes para atuar sobre o mercado de trabalho.

Foram os juristas-políticos que comandavam o IAB os encarregados de organizar a nova entidade. No entanto, mesmo contando com o apoio do governo revolucionário, enfrentaram resistências importantes na execução de sua tarefa, tanto entre a elite quanto entre a base da categoria profissional.

Gozando de autonomia formal em relação ao Estado, a OAB manteve-se muito próxima do governo, com o qual contava para sua consolidação institucional. A proximidade com o Estado fortaleceu a Ordem frente à categoria profissional, mas desanimou eventuais protestos contra os atentados governamentais à tradição jurídica liberal.

Todavia, o panorama transformou-se em 1944, quando, na direção da OAB, o componente político sobrepôs-se aos interesses corporativos. Este movimento foi acompanhado pela ascensão do grupo de liberais oposicionistas à presidência do Conselho Federal da entidade. Afastados da direção do Estado desde o Governo Provisório ou o advento do Estado Novo, os integrantes da oposição liberal, aproveitando-se do enfraquecimento do regime, ocuparam todas as instâncias possíveis da sociedade civil para dar combate a Vargas. Assim, o Conselho Federal da OAB incorporou-se, como um ator destacado, à frente oposicionista formada por associações civis e jornais e cuja expressão partidária era a União Democrática Nacional (UDN).

Aspirando retornar ao comando do Estado e restabelecer a institucionalidade liberal, os conselheiros federais atemorizaram-se com a mobilização popular que marcou o fim do Estado Novo, temerosos de que a transição política fugisse ao controle das classes dominantes. Para garantir uma derrota do regime que não abalasse as estruturas sócio-econômicas do país, o Conselho Federal recorreu ao Exército e ao Judiciário.

A modernização do capitalismo brasileiro iniciada na década de 1950 incidiu diretamente sobre a advocacia. O paradigma liberal que moldava tradicionalmente a profissão passou a conviver com a figura do advogado-empregado. O Conselho Federal da OAB enfrentou as transformações sofridas pela categoria profissional com pragmatismo, procurando adequá-la aos novos tempos. Assim, reconheceu a advocacia preventiva, conformou-se com o assalariamento dos advogados e procurou garantir proteção social à categoria profissional. Desta forma, a agenda corporativa revelou-se urgente para a (tentativa de) preservação do status social dos advogados e a legitimidade da OAB perante a categoria profissional. Apesar do udenismo dominante no Conselho Federal, a preeminência da pauta corporativa obrigava o organismo a interpelar, incessantemente, o Estado. Dentre as iniciativas destes anos, o Conselho Federal obteve

inegáveis êxitos na aprovação do novo estatuto e da previdência social para os advogados. Contudo, descobriu-se impotente para fazer face ao crescimento exponencial de advogados e, especialmente, de bacharéis em Direito. Este fracasso alimentou o fantasma da proletarização da categoria profissional que rondava a elite dos advogados.

No início da década de 1960, o Conselho Federal voltou a atuar diretamente na arena política. Sua postura em defesa da ordem jurídica não era neutra em relação às lutas que dividiam o país. A manutenção estrita da ordem jurídica impedia a expansão da cidadania política e social. O organismo, desde meados de 1962, aderiu à campanha que, denunciando a infiltração comunista no Brasil, preparou a deposição de Goulart. O apoio inequívoco do Conselho Federal ao golpe de Estado traiu o legalismo do órgão e revelou que, na sua hierarquia de valores, a defesa do *status quo* sobrepunha-se à defesa da ordem jurídica.

*

Ao considerar o conjunto dos conselheiros federais, pode-se dizer que, de uma certa maneira, eles constituíam um grupo homogêneo. Compunham a elite da profissão e vinculavam-se às classes dominantes. Nascidos ou, mais comumente, radicados no Rio de Janeiro, provavelmente frequentavam as mesmas livrarias e cafés. Possuíam veleidades artísticas e intelectuais semelhantes, uns inclinando-se para a poesia ou a crítica literária, outros para a história ou a geografia. Pertenciam a associações literárias, científicas e jurídicas. A política para eles era uma paixão e um dever de elite, vivida por meio do periodismo, pelo exercício de cargos públicos e pela vida partidária.

Contudo, certos elementos distinguiam estes bacharéis entre si. Ao contrário do que ocorrera com os juristas-políticos do Império, os conselheiros federais tinham origens acadêmicas relativamente diversas, ainda que uma parte significativa deles tenha se formado em instituições cariocas. Outro elemento a ser considerado são os laços que mantinham com as diferentes elites de advogados dos estados, pois eram elas que, instaladas nos conselhos seccionais da Ordem, indicavam os seus representantes no Conselho Federal. Finalmente, se o gosto pela política os unia, suas posições partidárias

os separavam. Havia dois grupos partidários no interior do Conselho Federal: um udenista e outro pessedista. O grupo udenista contava com mais bacharéis oriundos de famílias com tradição nos altos postos das carreiras jurídicas e na direção do Estado. O grupo pessedista era marcado pela elevada participação de seus integrantes no Estado Novo e pelo desempenho de mandatos no Congresso Nacional e no Executivo Federal durante o período democrático. Contudo, os udenistas continuavam a ser hegemônicos nas entidades que congregavam os advogados no país. Assim, eles não apenas eram dominantes no Conselho Federal da OAB, mas também na direção das seções estaduais da Ordem e no IAB.

A dimensão corporativa da ação da OAB animou os pleitos da elite dos advogados para a sua criação. Ao longo de sua história, as funções de seleção e disciplina foram mantidas como centrais na atuação da Ordem dos Advogados, e mesmo aperfeiçoadas. Na década de 1950, graças ao progressivo assalariamento dos advogados e à intensificação da concorrência profissional, o terceiro eixo tradicional de ação corporativa – a defesa da categoria profissional – ganhou contornos sindicais. No entanto, a Ordem dos Advogados reclamava para si uma atribuição que transcendia os limites do exercício profissional. A reivindicação do papel de defensora da ordem jurídica – surgida no embate com o Estado Novo – firmou-se à medida em que a OAB procurou se autonomizar do Estado. Com o estatuto aprovado em 1963, este papel ganhou reconhecimento legal.

O Conselho Federal usufruía de uma interlocução direta com o Estado. Os dirigentes da OAB contavam com acesso privilegiado às principais autoridades da República, nos três poderes. A partir da luta contra o Estado Novo, a Ordem dos Advogados reforçou a autonomia em relação ao Estado como um dos pilares de sua identidade institucional. E, ao longo do período democrático, a entidade consolidou sua relativa independência. Neste sentido, a vitória judicial contra o Tribunal de Contas da União (TCU), dispensando-lhe de prestar contas ao tribunal, constituiu-se um marco decisivo. Contudo, a defesa dos interesses da corporação impelia o Conselho Federal a recorrer incessantemente ao Legislativo e, especialmente, ao governo. Em geral, o Estado demonstrava-se receptivo às demandas da OAB. No início da década de 1960, entretanto, o Conselho Federal experimentou uma crise aberta na sua relação com o governo Goulart, derivada não apenas da franca oposição do órgão à política de

reformas do presidente da República, mas também da percepção de que o governo desrespeitava o padrão de acesso privilegiado da OAB ao Estado.

De todo modo, havia, nas complexas relações que a Ordem dos Advogados mantinha com o Estado, elementos estruturais de tensão. No que dizia respeito ao Congresso Nacional, tratava-se da legislação sobre o exercício da advocacia e das atribuições da OAB. Com relação ao governo, eram as arbitrariedades policiais contra advogados e o papel de contrapoder que a OAB se auto-atribuía.

O Conselho Federal da OAB estava longe de funcionar como uma instância de representação dos interesses imediatos dos advogados. Era antes um centro disciplinador e iluminista a pairar sobre a categoria profissional. Ainda assim, as iniciativas do órgão nos seus momentos de maior politização contaram com inegável adesão dos advogados e das entidades que os congregavam. O liberalismo conservador que informava a ação do Conselho Federal continuava a predominar na categoria profissional, malgrado a sua diversidade ideológica. No entanto, a partir da década de 1950, o Conselho Federal tornou-se mais permeável às demandas da categoria profissional. Neste momento, surgiam novas entidades portadoras de uma agenda sindical voltada aos advogados, percebidas como uma ameaça à representação da categoria profissional desempenhada pela OAB. Em resposta, o órgão assumiu a função sindical e teceu alianças com outras entidades de advogados de elite.

Quanto às conferências nacionais da Ordem, realizadas em 1958 e em 1960, não se deve pensar que tenham sido criadas com o intuito de estabelecer um canal de expressão do conjunto da categoria profissional. Elas visavam o alargamento da base de apoio do Conselho Federal entre os advogados de elite, num momento em que o órgão via-se desafiado por várias questões corporativas de relevo.

*

Como demonstra Denise Rollemberg, o Conselho Federal apoiou a ditadura militar até inícios da década de 1970.[4] Neste período, tornou-se cada vez mais evidente

[4] ROLLEMBERG, Denise. Memória, opinião e cultura política. A Ordem dos Advogados do Brasil sob a

a incompatibilidade entre o projeto de modernização capitalista implementado pelo Estado pós-1964, especialmente após o Ato Institucional nº 5, e a tradição jurídica brasileira de que a OAB se considerava guardiã.[5] Ademais, o autoritarismo que sustentava a modernização do capitalismo no Brasil passou a comprometer a integridade física dos advogados e sua militância profissional.[6] Ainda que a repressão política lhes tenha atingido diretamente apenas numa pequena parcela, os advogados sentiram a categoria ameaçada como um todo. Essa sensação serviu para coerir os advogados em torno da defesa de suas prerrogativas profissionais. Outra importante fator de coesão foi a resistência à tentativa do regime em abolir o *status* especial da OAB, subordinando-a ao Ministério do Trabalho.[7]

Como o Estado autoritário preservara, ainda que rigidamente controladas, instituições da democracia liberal, como o parlamento, os partidos políticos e as eleições, os juristas-políticos aproveitaram-se destes canais, revigorados a partir de 1974, para combater o regime. Nesta luta, juntaram-se a aliados improváveis há dez anos: os trabalhadores, sobretudo os metalúrgicos do ABC paulista. Até 1964, a OAB arrimou-se numa posição formalista de defesa da ordem jurídica - que teve um efeito conservador no cenário político do país. Mais tarde, nas trincheiras do combate que travou contra a ditadura, a entidade avançou em suas posições políticas. Num contexto em que os juristas-políticos eram aliados de um sindicalismo que unia a luta por reivindicações específicas à luta pela redemocratização, a entidade conciliou o formal com o substantivo na defesa da democracia.[8]

Ditadura (1964-1974). In: REIS, Daniel Aarão; ROLLAND, Denis. (Org.). *Modernidades alternativas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008, p. 57-96.

[5] VIANNA, Luiz Werneck. Os intelectuais da tradição e a modernidade: os juristas-políticos da OAB. In: VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da Abertura à Constituinte.* Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986, p. 120-121.

[6] PEREIRA, Caio Mário da Silva. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). In: ABREU, Alzira Alves de et alli. (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro, pós-1930.* Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002; SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 329.

[7] BONELLI, Maria da Gloria. *Profissionalismo e política no mundo do Direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado.* São Carlos: EdUFSCar/Editora Sumaré, 2002, p. 67-68.

[8] VIANNA, Luiz Werneck. Os intelectuais da tradição e a modernidade: os juristas-políticos da OAB, op. cit., p. 129-130.