

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**LUÍS FERNANDO IOZZI BEITUM**

**ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PENSAMENTO**  
**SOCIAL BRASILEIRO**

**ARARAQUARA**

**2010**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**LUÍS FERNANDO IOZZI BEITUM**

**ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PENSAMENTO**  
**SOCIAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, *Campus* de Araraquara, para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Angelo Del Vecchio

**ARARAQUARA**

**2010**

# **ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PENSAMENTO SOCIAL BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Araraquara, 01 de março de 2010.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Angelo Del Vecchio

(Orientador)

*Universidade Estadual Paulista*

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

(Membro Titular)

*Fundação Getúlio Vargas*

---

Prof. Dr. Edson Bariani Junior

(Membro Titular)

*Universidade Estadual Paulista*

---

Prof. Dr. André Roberto Martin

(Membro Suplente)

*Universidade de São Paulo*

---

Prof. Dr. José Antonio Segatto

(Membro Suplente)

*Universidade Estadual Paulista*

À memória de Gustavo Pires Sampaio

## **AGRADECIMENTOS**

O agradecimento inicial é dedicado aos meus familiares, em especial meus pais, Marise e Joel, principais incentivadores de toda minha trajetória acadêmica. Agradeço ao tio Marco Antonio, às avós Leonilda e Dinorá, e à minha irmã Mariana que, além de todo o carinho, deram suporte à plena realização dos meus estudos.

Agradeço ao meu orientador e amigo, o professor Angelo Del Vecchio, que desde minha graduação projeta esforços em colaborar com meu crescimento intelectual.

Por fim, agradeço o carinho e companheirismo de todos os amigos, participantes fiéis, ativos e indispensáveis durante essa jornada.

*“(...) e o passado,  
por mais remoto que seja,  
está bem mais perto de nós do que o futuro mais próximo”.*

Fernando de Azevedo

## RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade a identificação dos fundamentos de uma sociologia da Administração Pública brasileira. Para tanto, uma gama de formulações teóricas são estudadas a fim de obter um panorama sobre as interpretações a respeito da natureza da Administração Pública no país. A metodologia deste trabalho consiste, portanto, em estudar o pensamento social brasileiro relativo à formação histórica do Estado brasileiro e suas implicações para a sua administração pública. Para tanto, adotamos duas grandes categorias do pensamento social brasileiro: a primeira vertente traz, fundamentalmente, a discussão sobre o país patrimonialista, cujas referências críticas atribuem uma cultura particularista do Estado para com o trato da coisa pública; a segunda discute a ação tutelar do Estado sobre a sociedade, cuja finalidade seria concretizar uma nação organizada e cumprir sua missão civilizatória sobre a sociedade. Ao articular tais vertentes interpretativas, temos uma concepção comum a ambas: a administração pública brasileira é de natureza peculiar, derivada de uma densa rede de relações entre Estado, instituições e sociedade civil. Complementarmente, interessa-nos localizar determinados legados históricos, que persistem a despeito das sucessivas reformas pelas quais passou o aparelho do Estado brasileiro. Assim, delineado o contexto histórico reformista e dadas as exposições, contraposições e proximidades entre os autores, traçamos um panorama sobre a administração pública no contexto do pensamento social brasileiro. A intenção, portanto, é contribuir para uma tipificação, ainda que preliminar, dos trabalhos de viés sociológico sobre a administração pública no Brasil.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Pensamento social brasileiro; Reformas administrativas.

## **ABSTRACT**

This work aims to identify the foundations of a sociology of the Brazilian Public Administration. Thus, a range of intellectual formulations are studied to obtain an overview on the interpretations regarding the nature of the public administration in the country. The methodology of this study consists in studying the Brazilian social thought on the historical formation of the State and its implications for public administration. Therefore, it was adopted two broad categories of Brazilian social thought: the first part provides essentially the discussion on the patrimonial country, which critic references attribute a particularist culture of the State to deal with public affairs; the second discusses the tutelary action of the State over society, whose purpose would be to bring an organized nation and to realize a civilizing mission. By articulating such interpretative aspects, there is a common conception to both: the Brazilian public administration has a peculiar nature, derived from a dense network of relations between State, institutions and civil society. In addition, there is an interest in identifying some historical legacies related to successive reforms that the Brazilian state has passed. As a result, after the presentation of the reformist historical context and given the exhibitions, oppositions and proximities between the authors, it was traced a panorama of the administration in the context of Brazilian social thought. The intention therefore is to contribute to a classification, although preliminary, of the works about sociological feature on the public administration in Brazil.

**Key-words:** Public Administration; Brazilian Social Thought; Administrative Reforms.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. PATRÕES, LAÇOS E QUIÇÁ HERÓIS</b> .....	15
1.1. O Patrimonialismo em Weber .....	15
1.2. Relações Patronais e Estamento Burocrático no Brasil .....	19
1.3. República Velha e as Oligarquias Rurais .....	29
1.4. Laços Barganhistas e Hereditários .....	31
1.5. As Relações Patriarcais no Brasil.....	35
1.6. O <i>Éthos</i> Público de Gênese Particularista .....	37
<b>2. A MISSÃO CIVILIZATÓRIA DO ESTADO</b> .....	42
2.1. A Conciliação pelo Alto: Um Estado Demiurgo .....	42
2.2. A Crise do Liberalismo em Contexto Nacional .....	46
2.3. A Formação das Correntes Antiliberais .....	47
2.3.1. O Nacionalismo .....	48
2.3.2. O Modernismo .....	50
2.3.3. O Integralismo .....	54
2.3.4. O Tenentismo .....	56
2.3.5. O Catolicismo .....	57
2.4. A Crônica da <i>Intelligentsia</i> .....	59
2.5. Intelectuais, Cargos e Cultura Política .....	67
<b>3. ELEMENTOS DE UMA SOCIOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	73
3.1. Historiografia do Sistema Administrativo Brasileiro .....	73
3.1.1. O Pioneirismo Modernizador (1930-45) .....	74
3.1.1.1. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) .....	77
3.1.2. A Reafirmação Precursora (1951-63) .....	80
3.1.3. A Formalização da Reforma em Plano de Governo (1964-82) .....	85
3.2. A Estruturação Burocrática do Estado Nacional .....	90
3.3. A Trajetória Modernizadora .....	93
<b>CONCLUSÃO</b> .....	97
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	100

## INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, e em particular o seu braço de atuação, a administração pública, desenvolveu-se em meio a um universo particularista, cuja existência é atribuída principalmente à nossa herança cultural lusitana. A administração pública, acoplada aos desvios políticos estatais, pode ser tratada sociologicamente quando inserida em um contexto interpretativo das múltiplas relações políticas executadas no âmbito do Estado. Desse modo, através da identificação de algumas famílias interpretativas sobre a formação e o desenvolvimento do Estado brasileiro, proporemos algumas reflexões acerca de elementos que constituiriam uma sociologia própria à administração pública. Num cenário político marcado por multifacetadas tradições personalistas, o Estado e sua administração recebem características únicas e seus percursos seguem paralelos ao jogo das tradicionais vicissitudes políticas.

Um trabalho que pretenda abordar diretrizes concisas de pensamento sociológico da administração pública brasileira demandaria certamente um esforço intelectual amplamente superior ao que será aqui empreendido, pois a natureza deste estudo possui, principalmente, um caráter exploratório, de vasta revisão bibliográfica de algumas das vertentes que se propuseram tratar sobre as peculiaridades do Estado brasileiro.

Todavia, ao considerar a administração pública brasileira como objeto principal de estudo, vemo-nos diante da seguinte hipótese: seria ou não possível considerá-la como um artefato autônomo, meramente técnico e desapropriado de corpo político? Ou seja, queremos entender de que maneira a trajetória da administração pública caminha ao lado da trajetória das forças políticas dominantes e se seu comportamento demonstra passividade em relação às tradições políticas particularistas.

Para tanto, constatamos a necessidade de buscar vieses interpretativos sobre Estado brasileiro que nos levassem a um panorama sociológico do objeto proposto. Nesse sentido, por meio da reunião e crítica das teses de análise sobre a constituição da sociedade brasileira, buscamos destacar as elaborações sobre a administração pública no Brasil, especialmente no que se refere às principais reformas administrativas já organizadas. Em seguida, inseriremos tais formulações em seus respectivos contextos, de modo que nos permitam organizar alguns subsídios que nos levem aos traços sociológicos próprios dessa administração.

Desde a Abolição da Escravatura e a Proclamação da República, o pensamento social nativo embasou-se, principalmente, na questão nacional, ou seja, na construção da nação

brasileira. A industrialização incipiente, o crescente processo de urbanização, os novos processos políticos das lutas sociais e a incidência de um recente proletariado, eram pautas que desafiavam os debates políticos. O país, portanto, injetava forças econômicas e políticas voltadas à agricultura, comércio e indústria e assim predominavam os interesses de setores burgueses emergentes e preexistentes, como as alianças entre cafeicultores do oeste paulista com canavieiros, pecuaristas, seringueiros, entre outros, de diversas regiões do Brasil (IANNI, 2004, p. 21).

Dessa forma, o Estado, no início do período republicano, era norteado por uma economia primária exportadora e pelo arbítrio de princípios patrimonialistas. As relações econômicas externas e internas eram, portanto, baseadas no liberalismo econômico, alimentadas por um patrimonialismo sempre presente nas relações entre setores dominantes. Na esfera particularista das relações, acoplavam-se não só os valores patriarcais da casa-grande e do sobrado, mas também as práticas repressivas contra movimentos populares, tais como Canudos, a Revolta da Vacina e o Contestado.

Enquanto inúmeras transformações políticas, econômicas e sociais assolavam o país no início do século XX, o pensamento social brasileiro defrontava-se com novas realidades e, assim, ganhava corpo. As diversas esferas sociais indicavam interesses distintos e antagônicos, mas convergiam sempre para mudanças que possibilitassem ao Brasil rumos diversos do anacronismo em que se encontrava. É a partir de então que o pensamento social ganha um novo conjunto de interpretações e busca analisar o curso dos acontecimentos, suas ascendências e as possíveis tendências futuras. Nesse contexto, nascem e desenvolvem-se novos esclarecimentos sobre a história nacional que, ao mesmo tempo em que são complementares, apresentam-se díspares, pois postulam soluções opostas para questões que balizam o debate sobre a gênese e o desenvolvimento nacionais.

Dentre os temas recorrentes nos estudos sobre a formação e as transformações da sociedade brasileira, logo sobressaem os seguintes: as três idades do Brasil, isto é, colônia, monarquia e república; centralismo e federalismo; estado forte e sociedade civil débil; história incruenta e revoluções brancas; conciliação e reforma; luso-tropicalismo e democracia racial; economia primária exportadora e industrialização substitutiva de importações; mercado emergente e neoliberalismo; além de outros temas também significativos (IANNI, 2004, p. 42).

Nesse sentido, desabrocham e fundamentam-se interpretações clássicas acerca da história da sociedade brasileira, incitadas por intelectuais como: Sylvio Romero (1926), José Veríssimo (1916), Alberto Torres (1978a; 1978b), Sérgio Buarque de Holanda (1995),

Gilberto Freyre (1936; 2006), Celso Furtado (1958), Raymundo Faoro (2001), Vitor Nunes Leal (1975), Oliveira Vianna (1927; 1974; 2005), Nestor Duarte (1939), José Murilo de Carvalho (1980; 1997), Francisco Campos (1940a; 1940b), Nelson Werneck Sodré (1962; 1976), Antonio Candido (1959), Florestan Fernandes (1960; 2006) e muitos outros.

É em virtude dessa multiplicidade de orientações teóricas e de diversos aspectos da realidade histórico-social que se torna possível identificar algumas temáticas interpretativas recorrentes e encontrá-las, portanto, em distintos pensadores. Faz-se necessário esclarecer que não estudaremos toda a obra dos autores selecionados, tampouco é esse nosso objetivo. Centraremos a atenção em algumas reflexões perante o universo da organização do Estado nação e da administração pública. O que se busca, portanto, é sintetizar algumas dessas teses e inseri-las em uma perspectiva conjunta, de modo que distintas versões sobre uma mesma sociedade possam compor uma cadeia única de explicações sobre o Brasil.

Segundo Ianni, no início do século XX:

Muitos estão interessados em compreender, explicar ou inventar como se forma e transforma a nação, quais as suas forças sociais, seus valores culturais, tradições, heróis, santos, monumentos, ruínas. Preocupavam-se com o significado das diversidades regionais, étnicas ou raciais e culturais, além das sociais, econômicas e políticas. (...) Espantam-se com o divórcio entre as tendências da sociedade civil e as do poder estatal. Debruçam-se sobre o passado próximo e remoto, buscando raízes nos séculos da escravatura. Atravessam o Mar atlântico para encontrar origines lusitanas, africanas, européias. Olham no espelho das europas procurando modelos e ideais para se vangloriarem ou estranharem (IANNI, 2004, p. 24).

Desse modo, em virtude das mais variadas teses que desenham o Brasil e o transformam em uma fábrica de explicações, este estudo irá discutir, fundamentalmente, duas vertentes principais. A primeira corresponde à natureza particularista, intrínseca ao Estado brasileiro, desde sua concepção. Ela trata, portanto, das relações patrimonialistas, coronelistas, clientelistas, mandonistas e patriarcais que cercam o Estado, adentram nos governos e, finalmente, inserem-se na administração pública. A segunda trata, essencialmente, daquelas explanações que corroboram o sentido demiúrgico do Estado e se infiltram no contexto histórico do pensamento autoritário no Brasil, com autores como Oliveira Vianna (1927; 1974), Azevedo Amaral (1930; 1981) e Francisco Campos (1940a; 1940b).

Para levarmos a cabo esta empreitada, dividimos este trabalho em três capítulos distintos: I. Padrões, laços e quiçá heróis; II. A missão civilizatória do Estado; e III. Elementos de uma sociologia da Administração Pública no Brasil. O primeiro capítulo tem como propósito a identificação das principais bases particularistas do Estado brasileiro, partindo da

leitura de autores que identificaram e refletiram sobre a formação do Brasil e da multiplicidade de aspectos presentes na construção da sua identidade histórica. Entre as divergências e complementaridades das muitas teses existentes, encontramos algumas elucidaciones e as inserimos em um conjunto com a preocupação de interpretar dilemas passados e elucidar perspectivas futuras. O conjunto das teses abordadas constitui, desse modo, uma possível “família” interpretativa. Sendo assim, o capítulo preocupa-se em ilustrar as relações de um Brasil patrimonialista, tendo a função de identificar os valores patriarcais e evidenciar os elos políticos de barganha, traduzidos pelo mandonismo, clientelismo e coronelismo. Por fim, objetiva ainda discutir as análises vinculadas à constituição da identidade do povo brasileiro, tendo como idéias básicas a informalidade, as feições cordiais e o descompromisso para com a esfera pública.

Já a linha interpretativa a ser discutida no segundo capítulo tem como pressuposto considerar a sociedade civil como amorfa, pouco organizada. A idéia essencial seria a de que fatores como a pouca participação do povo, combinada e reforçada por uma baixa instrução política, fazem com que essa coletividade necessite de educação e tutela de forma vertical. Este fragmento do trabalho tem o objetivo de demonstrar que, segundo essa tese, cabe ao Estado tornar a sociedade civil um subproduto de sua própria atividade demiúrgica e, assim, garantir a incumbência de sua missão civilizatória. Com a crise do liberalismo, que se estendeu em escala mundial, o Estado autoritário brasileiro via, por meio de um constitucionalismo antiliberal, possibilidades de resolução das mazelas sociais e contenção dos avanços socialistas. Daí a importância em qualificar, mesmo que preliminarmente, a presença dos intelectuais, assim chamados *autoritários*, na seara pública. Por fim, a relevância dessa discussão dá-se, fundamentalmente, pelo fato de que o Estado brasileiro, voltado às premissas antiliberais durante um longo período histórico, foi palco de muitas experimentações políticas e administrativas que nele deixariam marcas por muitos anos.

A escolha por essas vertentes justifica-se pela capacidade de ambas em demonstrar como o Estado, a partir de sua complexa teia de relações, dinamizou sua estrutura política e, principalmente, traçou as principais peculiaridades de sua administração pública. Mostra-se assim que, por meio de um breve recenseamento de duas vertentes do pensamento social brasileiro, pode-se refletir sobre como a natureza do Estado engendrou os próprios alicerces de sua cultura administrativa.

Após a análise das duas categorias de interpretação propostas, inserimo-nos, no terceiro capítulo, no estudo do sistema administrativo brasileiro, relatando as principais reformas administrativas e como se comportaram as diretrizes da administração pública, em

especial no que remete às possíveis contradições entre as normas e regulamentações e os reais fatos e acontecimentos. É a partir deste capítulo que passamos a notar mais claramente a associação entre a administração pública e as forças políticas dominantes.

Partindo de algumas explicações sociológicas já consolidadas sobre o Estado brasileiro, o objetivo final deste trabalho é, como buscaremos mostrar na Conclusão, tratar a administração pública como objeto legítimo da produção sociológica brasileira. A partir da exibição de similaridades e contraposições entre os autores estudados, e da articulação entre as esferas interpretativas em questão, teremos esboçado, queremos crer, um sucinto panorama do nosso objeto de estudo no contexto do pensamento social brasileiro.

# 1. PATRÕES, LAÇOS E QUIÇÁ HERÓIS

## 1.1. O Patrimonialismo em Weber

A peculiar formação do Estado brasileiro foi comumente abordada pelo pensamento social como fruto de uma consolidada ordem patrimonial, cuja gestação deu-se ainda no período Imperial. Esse conceito de *patrimonialismo* tem origem nos preceitos propostos pelo sociólogo e jurista Max Weber. É com o autor alemão que se inicia a discussão a respeito das indistincões entre a esfera pública e privada. Assim, o patrimonialismo é considerado uma forma de dominação reconhecida a partir de laços tradicionais, derivada diretamente do direito consuetudinário. Essa autoridade dominadora, atada ao poder individual de um governante, legitima-se por uma roupagem tradicionalista e garante critérios absolutamente pessoais no exercício do poder político em um determinado território (WEBER, 2000).

Segundo a teoria política de Max Weber, o patrimonialismo é uma espécie de exercício legítimo de poder político baseado, conceitualmente, no tipo de *dominação tradicional*. Estritamente legitimado pela tradição, o patrimonialismo para Weber é um modo de exercício da dominação por uma autoridade, organizada por quadros administrativo e militar que autenticam o poder de um governante sobre determinado território. E é exatamente a partir desse *sistema de dominação* que o autor busca entender como essas formas de poder perduram no seio das relações sociais. Para tanto, Max Weber classifica “três tipos puros de dominação legítima” (WEBER, 2000, p. 141), munidas de elucidações acerca dos laços entre superioridade política e obediência individual. São elas: a *dominação racional*, fundamentada na “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (WEBER, 2000, p. 141); a *dominação tradicional*, “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (WEBER, 2000, p. 141); e, por fim, a *dominação carismática*, “baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas.” (WEBER, 2000, p.141).

Cabe ressaltar que essas formas de dominação são identificadas por Weber como tipos-ideais, isto é, nenhum dos três tipos costuma existir historicamente em configuração plenamente “pura”. De acordo com o próprio autor:

[...] obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. (WEBER, 1991, p. 106).

Embora não haja uma tipologia pura na ordem tríplice de dominação desenvolvida por Weber, é no campo conceitual da dominação de caráter tradicional que se engloba o fenômeno doutrinário do patrimonialismo. A dominação tradicional legitima-se pela crença nas ordens e poderes de um senhor, determinadas por regras de longa tradição que autenticam autoridade e vastos poderes senhoriais. Weber examina a associação dominada e, em linhas gerais, não considera o dominador como indivíduo superior, mas como um senhor pessoal. Não obstante, o quadro administrativo senhorial é, por conseguinte, formado por uma base de servidores pessoais, ao invés de um corpo de funcionários. Como identifica o próprio autor, não são as funções de cargo que definem as relações entre o senhor e seu quadro administrativo, o determinante seria, portanto, a fidelidade pessoal do próprio servidor (WEBER, 2000).

Nesse sentido, os governados são denominados por Weber como “companheiros tradicionais” ou “súditos”, seguidores de regras preestabelecidas pela tradição ou por determinados costumes vigentes. Para o autor,

[...] não se obedece a estatutos mas à pessoa indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado. As ordens são legitimadas de dois modos: a) em parte em virtude da tradição que determina inequivocamente o conteúdo das ordens, e da crença no sentido e alcance destas, cujo abalo por transgressão dos limites tradicionais poderia pôr em perigo a posição tradicional do próprio senhor; b) em parte em virtude do livre arbítrio do senhor, ao qual a tradição deixa espaço correspondente. (WEBER, 2000, p. 148).

Nesse sentido, tornar-se-ia impossível, no caso puro de dominação tradicional, a designação de novos princípios administrativos mediante estatutos. A aplicação da forma “pura” do direito estaria condicionada à interpretação de mandamentos tradicionais e ao dom da “sabedoria” senhoril.

Weber ainda destaca a existência de dois tipos primários de dominação tradicional, caracterizados pela inexistência de um quadro administrativo pessoal do senhor. O primeiro, a *gerontocracia*, é pautada pela hierarquia de idade dentro de um rol de dominados por considerar os mais velhos como melhores conhecedores da sagrada tradição. Em segundo, o *patriarcalismo*, existente em ambiente de associação (doméstica), de cunho normalmente



familiar e econômico, cuja dominação é dada a um indivíduo de acordo com regras pré-determinadas de sucessão (WEBER, 2000).

Não é rara a coexistência de gerontocracia e patriarcalismo. Em todo caso, o decisivo é que o poder, tanto dos gerontocratas quanto dos patriarcas, no tipo puro, se orienta pela idéia dos dominados (“associados”) de que essa dominação, apesar de constituir um direito pessoal e tradicional do senhor, exerce-se *materialmente* como direito preeminente dos associados e, por isso, no *interesse* destes, não havendo, portanto, apropriação livre desse direito por parte do senhor. A ausência total, nestes tipos de dominação, de um quadro administrativo *pessoal* (“patrimonial”) do senhor é que determina essa situação. O senhor depende em grande parte da *vontade* de obedecer dos associados, uma vez que não possui “quadro administrativo”. Os associados ainda são, portanto, “companheiros”, e não “súditos”. Mas são “companheiros” em virtude da *tradição*, e não “membros” em virtude de *estatutos*. Devem obediência ao senhor, e não a *regras* estatuídas. Mas ao senhor apenas a devem de acordo com a tradição. O senhor, por sua parte, está *estritamente* vinculado à tradição. (WEBER, 2000, p. 151).

De todo modo, o surgimento de um quadro administrativo e militar favorece que o patrimonialismo exerça papel principal na dominação tradicional, além da possível tendência à existência do *sultanismo*. Isto é, os “companheiros” tornam-se objetos de direito próprio do senhor e, comandados por uma guarda pessoal ou exército, passam a ser reconhecidos como “súditos”. De acordo com o autor:

Denominamos *patrimonial* toda dominação que originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal, e *sultanista* toda dominação patrimonial que, com suas formas de administração, se encontra, em primeiro lugar, na esfera do arbítrio livre, desvinculado da tradição. A diferença é *inteiramente* fluida. Do patriarcalismo *originário* se distinguem ambas as formas, também ao sultanismo, pela existência de um quadro *administrativo* pessoal. (WEBER, 2000, p.151).

Se há a predominância do arbítrio livre do governante, o patrimonialismo aproxima-se, portanto, do chamado patrimonialismo sultanista, ou puro, ou patriarcal. Em contrapartida, se a tradição prevalece, a tendência é a transformação para um patrimonialismo estamental ou descentralizado. Nesse caso, há uma relação mais estável entre a autoridade e seu corpo administrativo. Segundo Weber, a dominação estamental é “aquela forma de dominação em que determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo.” (WEBER, 2000, p. 152). Para o autor, cada forma de dominação, seja tradicional ou arbitrária, possui suas especificidades em meio às relações de poder.

Ainda no seio da dominação tradicional, Weber aponta para mais um tipo: o *feudalismo*. Nesse, por sua vez, os “servidores” apropriam-se dos “meios administrativos” que culmina, por consequência, em uma condição contratual entre estes e a autoridade patrimonial, baseada na subjetiva “honra” entre as partes. Há, nesse caso, um contrato de *status* entre as categorias de suserania e vassalagem, pautados pela fidelidade pessoal da relação.

No entanto, a autora mexicana Gina Kuper Zabludovsky (1989), em *La Dominación Patrimonial en la Obra de Max Weber*, publicado em 1989, busca algumas elucidações acerca do termo patrimonialismo, por considerar a existência de algumas ambigüidades conceituais weberianas. Segundo a autora, Weber considera patrimonialismo e feudalismo como subtipos da dominação tradicional, mas, no entanto, por vezes trata o patrimonialismo como sinônimo de dominação tradicional, e o feudalismo, por sua vez, como um “modo” patrimonialista estamental. Para tanto, Zabludovsky (1989, p. 21) promove uma distinção entre o patrimonialismo em sentido amplo e também restrito: o primeiro caso trata-se de um sinônimo de dominação tradicional, de modo a inserir o feudalismo em seu contexto; e o segundo, de caráter mais localizado, considera o patrimonialismo como um modo de dominação tradicional, assim como o feudalismo.

Essa possível anfibologia weberiana talvez possa ser mais bem esclarecida quando Weber (2000) demonstra elementos caracteristicamente patrimonialistas no seio feudalista, como, por exemplo, a existência de fidelidade pessoal ao governante. De todo modo, uma evidente diferença entre patrimonialismo e feudalismo, refere-se à maior concentração de poder despótico associado a uma maior instabilidade nos arquétipos patrimoniais. Nesse sentido, há a diferenciação relativa à forma pela qual esse poder é praticado:

Quando existe uma associação de “estamentos” [nos sistemas feudais], o senhor governa com a ajuda de uma “aristocracia” autônoma e consequentemente comparte sua administração com ela; o senhor que administra de forma pessoal [no sistema patrimonial] é ajudado seja por pessoas de sua unidade familiar, seja por plebeus. Eles formam um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio; materialmente, são totalmente dependentes do senhor, e não têm nenhuma forma própria de poder competitivo. Todas as formas de dominação patriarcal e patrimonial, de sultanismo despótico, e os Estados burocráticos pertencem a esse último tipo. O Estado burocrático é particularmente importante: em seu desenvolvimento mais racional, ele é característico, precisamente, do Estado moderno. (WEBER, 1958, p. 82).

No entanto, são fortes as evidências de que ora Weber trata o feudalismo como um subtipo de dominação patrimonial, ora uma variante do próprio patrimonialismo.

## 1.2. As Relações Patronais e Estamento Burocrático no Brasil

No contexto brasileiro, é a partir da obra *Os donos do poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*, de Raymundo Faoro, publicada em 1958, que se pode observar uma mais elaborada e complexa aplicação da teoria do patrimonialismo, com pilares na dominação tradicional-patrimonial na chave interpretativa weberiana. O próprio Raymundo Faoro, no prefácio à 2ª edição, reconhece as proximidades de sua obra com a de Max Weber, assumindo, no entanto, que seguem diferentes caminhos:

Adverta-se que este livro não segue, apesar de próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber. Não raro, as sugestões weberianas seguem outro rumo, com novo conteúdo e diverso colorido (FAORO, 2001, p. 13).

Embora esteja certo de algumas similaridades, Faoro não se mostra epígono ao autor alemão e apropria-se de forma independente dos escritos de Max Weber. A intenção aqui, portanto, não é utilizar comparações entre os autores supracitados, mas apenas entender a doutrina patrimonialista e, em especial, sua atuação em contexto brasileiro.

Faoro (1993; 2001), em estudo sobre gênese de um patronato político, abriga dois pontos interpretativos fundamentais sobre a formação sociopolítica nacional. O primeiro deles recorre justamente à contestação da idéia de existência de um passado feudal ou semifeudal no Brasil, cujo vetor dominante caminhasse no sentido de predomínio do campo sobre cidade, em detrimento da superioridade do poder central. Já o segundo ponto, diz respeito às formas de execução do poder político, que atendia somente um grupo social, o estamento burocrático, caracterizado pelo domínio da máquina administrativa brasileira, meio pelo qual retiravam seus benefícios de poder e riqueza.

Nesse primeiro ponto, Faoro (1993; 2001) comenta o estudo tipológico de Weber e tenta provar a inexistência do feudalismo no Brasil. Todavia, o autor chama atenção à importância, não da entrada de Weber no pensamento brasileiro, mas sim em sua ajuda para com:

[...] a construção de uma chave, nem sempre fiel ao mestre (como por exemplo, acerca do patrimonialismo estamental), que denunciaria a imprestabilidade de todas as demais, na interpretação da sociedade e, sobretudo, na política do Brasil. (FAORO, 1993, p. 18-19).

Segundo o autor brasileiro, houve um tempo em que parecia necessário, por meio de ensaios históricos, aplicar ao Brasil um passado feudal, calcado fundamentalmente nos quatrocentos anos de contradições entre senhores e escravos em virtude da exploração de terra, “valor básico e valor maior entre os valores.” (FAORO, 1993, p. 14). Nessa perspectiva, os senhores feudais em questão tornavam-se, ao longo do tempo, capitães da indústria e do comércio que possibilitaram a formação de uma classe média capaz de amparar os princípios políticos e econômicos do liberalismo europeu. A idéia principal dessa visão histórica seria de mostrar que os excedentes do sistema feudal eram destinados aos seus senhores, da mesma maneira que, na sociedade moderna, “os rios correm para o mar dos capitalistas.” (FAORO, 1993, p. 16).

Faoro (2001), no entanto, não admite que a colonização brasileira tenha satisfeito aos padrões feudais; ao contrário, entende que a colonização do Brasil foi obra do rei e do estamento burocrático, por meio da coerência de um capitalismo politicamente orientado. Sob essa ótica, “excluía-se, dessa forma, a idéia de que, em lugar de uma débil sociedade civil, tolhida e entorpecida pelo Estado, houvesse a presença motora de uma camada governante burocrática.” (FAORO, 1993, p. 16). É por essa perspectiva que Faoro (2001) aponta para a inexistente presença de classes sociais no contexto brasileiro e demonstra, por interpretação weberiana, que o antagonismo presente entre dominantes e dominados é debilitado por um “grupo burocrático, burocraticamente estratificado, cuja tradução seria uma ordem política autocrática.” (FAORO, 1993, p. 16). A intenção do autor é demonstrar que essa específica combinação social, alternativa ao feudalismo, marcada por uma roupagem tradicional, é o que caracteriza o Estado patrimonialista brasileiro.

Baseado nos escritos do autor alemão, Faoro (1993) busca mostrar que o patrimonialismo se organiza por uma racionalidade do tipo material, regida por valores, contrária ao tipo racional-burocrático que pauta-se por uma racionalidade de cunho formal, na qual se leva em conta a previsibilidade das relações sociais. De acordo com o próprio autor,

enquanto na dominação racional prevalece a ação social orientada por meios e fins, no patrimonialismo a racionalidade obedece, em lugar de fins, a valores: valores éticos, valores religiosos e principalmente valores políticos. A economia, na dominação racional, na qual impera a igualdade jurídica e a defesa contra o arbítrio, que se traduz no comando por diretivas, se constitui em torno de uma estrutura autônoma – embora autonomia não seja a mesma coisa que independência – centrada no mercado livre. [...] A racionalidade material, regida por valores, exige a presença de um poder ou de uma instância superior, que seja, regulamente e ordene a sociedade e a economia. Em outras palavras: a definição dos valores não é compatível com uma ordem jurídica ou racional que exclua ou limite, em termos definidos e

estritos o poder público. A racionalidade formal, segundo a tipologia aqui em exame, coincide com o capitalismo, no qual se levam em conta, no seu funcionamento, a calculabilidade e a previsibilidade das ações sociais. A dominação patrimonial, ao contrário, por incompatível com a igualdade jurídica e as garantias institucionais contra o arbítrio, torna o indivíduo dependente do poder que lhe dita, pela definição de valores, a conduta. (FAORO, 1993, p. 16).

O que Faoro (1993; 2001) pretende demonstrar é a existência de um sistema autocrático decorrente dos preceitos advindos da dominação tradicional, que prevê, por consequência, a debilidade e fragilidade de uma sociedade então dependente do poderio de determinadas autoridades. Nesse sentido, a ordem política em questão é normalmente regida por um soberano e seu quadro administrativo, e estes, por sua vez, são os responsáveis diretos pelos recursos econômicos e militares ao seu alcance, encarados, portanto, como patrimônio privado. O autor admite que os tipos patrimonialistas fixem uma relação de autocracia autoritária, isto é, determinam laços de mando autoritário com a sociedade, sendo que esta, por conseguinte, mantém uma identidade subserviente. O poder central é, nesse caso, legitimado por uma autoridade e um quadro administrativo capazes de orientar as vias econômicas, o poderio militar e o aparelhamento burocrático e, dessa forma, condicionar os indivíduos à manutenção da lealdade ao soberano (FAORO, 1993, p. 17).

De todo modo, *Os donos do poder* (2001), obra considerada como a mais importante de Faoro, reconstitui a história de Portugal e Brasil, de modo a demonstrar os meios de subordinação da sociedade em relação ao Estado. A origem, para tanto, estaria na formação de um Estado absolutista precoce sob o reino lusitano e, dessa forma, apto a propiciar o desenvolvimento do patrimonialismo. Para o autor, a decadência do feudalismo é marcada desde a ascensão do Mestre Avis ao trono em 1385, no século XIV. A partir de então, os reis não se apoiam mais nos proprietários de terras, mas sim nos funcionários, amparados de maneira econômica pela burguesia mercantil. A aristocracia feudal se enfraquece quando iniciadas as explorações marítimas e, dessa forma, o estamento se fortalece, e este, inicialmente aristocrático, transforma-se, burocratiza-se. Vemos que esse grupo social denominado “estamento burocrático”, cuja formação deu-se no Estado português nos tempos do descobrimento, evolui para aquilo que Faoro (2001) irá denominar “patronato político brasileiro”.

A estrutura administrativa, herdada do Estado português, instituída de uma estrutura de poder patrimonialista, mais tarde, padronizar-se-ia como modelo institucional durante o Império e a República. A peculiaridade da forma organizacional do Estado português estava

no fato de que o bem público, representado pelas terras e o tesouro da Corte Real, não se desvinculava do patrimônio pessoal do governante, cabendo apenas ao príncipe deliberar juridicamente sobre todo o conjunto do patrimônio público. Dessa forma, a Coroa dedicou-se à formação de um amplo patrimônio rural,

[...] cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguiam mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe [...] A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral. (FAORO, 2001, p. 18-23).

Sob essa perspectiva, Faoro (2001) indica ainda que o patrimonialismo foi uma das peças estimulantes fundamentais ao desenvolvimento de um capitalismo politicamente orientado, cujas atividades econômicas estavam voltadas ao atendimento das necessidades do Estado. É a partir de então que o soberano, gozando de monopólios e privilégios, bloqueia o livre desenvolvimento do mercado e, conseqüentemente, das classes. Nesse sentido, Portugal está destituído de forças para ultrapassar a fase do capitalismo mercantil e é nessa conjuntura que ocorre o descobrimento do Brasil.

No decorrer do período colonial, o Brasil foi palco para as três formas de colonização dos europeus em suas possessões. A *feitoria*, marcada pelo processo de exploração do pau-brasil, foi a primeira delas. Em seguida, a *colônia de exploração*, marcada pela divisão das terras em capitânicas hereditárias e, por fim, a *colonização* propriamente dita, a partir da chegada da coroa portuguesa em solo americano.

Sobre as capitânicas, Faoro (2001) as identifica como um estabelecimento econômico e militar, responsável pela defesa externa e pelo desenvolvimento de atividades voltadas ao estímulo do comércio exterior (FAORO, 2001, p. 139), que, entretanto, representariam uma série de ações catalisadoras no processo de descentralização administrativa no Brasil. No seio das capitânicas encontravam-se demais movimentos em prol da autonomia local e das próprias oligarquias, ainda encontradas no Brasil República. Faoro (2001), explica que:

Fracassaram as capitânicas mas prosperava a terra; malograva-se o sistema, mas vingava o negócio. [...] Os quinze anos das donatárias, tempo muito curto para definir uma tendência ou para definir um rumo, sofrem drástico corretivo. O governo-geral, instituído em 1548, instalado na Bahia, no ano seguinte, não extinguiu as capitânicas. De imediato, as atribuições públicas dos capitães se incorporam no sistema do governo-geral, fiscalizados por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça. A instituição,

no seu lado particular, prolongou-se até o século XVIII, quando a última capitania reverteu ao patrimônio real, reversão tardia, em homenagem à outorga vitalícia e hereditária. (FAORO, 2001, p. 167).

A criação do Governo Geral, em 1548, portanto, teria revertido a disposição descentralizadora que circundava o país e, a partir de então, instituiu-se um caráter centralizador como orientação dominante na organização nacional. Todavia, era necessária a manutenção e o aprimoramento do curso dos negócios da Coroa. Requeriam, portanto, um corpo administrativo, de conselheiros e executores, que atuassem junto ao rei, ainda que incontestavelmente submetidos a ele.

Formou-se um quadro administrativo de funcionários e súditos leais ao príncipe, que também se apropriavam do Estado em benefício próprio, em caráter privativo. Tal conjunto de servidores públicos configura-se, assim, como uma “[...] corporação de poder [que] se estrutura numa comunidade: o estamento.” (FAORO, 2001, p. 60). Isto é, uma estrutura social autônoma, responsável por conduzir assuntos de natureza pública de forma particularista, em ordem patrimonial. Diferente de uma classe, formada pela agregação de interesses econômicos, firmada enquanto categoria social não possuidora de poderes políticos, o estamento político constitui-se como órgão interior ao Estado:

Os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder [...] O estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. (FAORO, 2001, p. 61).

A organização desses estamentos apropria-se de muitas veias estatais, na forma de cargos e funções públicas, e utiliza o Estado como extensão de seu próprio patrimônio. Destarte, esses são, segundo Faoro (2001), os verdadeiros donos do poder: o patronato político brasileiro. O instrumento de poder do estamento encontra-se no próprio domínio patrimonialista do Estado e traduz-se enquanto um Estado centralizador e voltado a defender os interesses da camada sociopolítica que o mantém vivo. Em uma sociedade patrimonialista, repleta de pessoalidades e personalismos, o favoritismo torna-se o principal meio de ascensão social e o sistema jurídico responde pelo poderio particular e pelo privilégio, ao invés de prevalecer a universalidade e a igualdade formal-legal.

Em virtude desse poder estamental, o arquétipo da estratificação social, durante o período colonial, teria sido pouco complexo (FAORO, 2001). Em conjunto com o estamento burocrático estariam apenas a classe proprietária, pertencente aos senhores rurais, a classe

lucrativa, dos quais os comerciantes faziam parte, e aqueles denominados como negativamente privilegiados, como, por exemplo, os trabalhadores dos engenhos, técnicos em minas, livres e escravos, caixeiros-viajantes, profissionais liberais, entre outros. Porém, para Faoro (2001), é o estamento que “comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos.” (FAORO, 2001, p. 236).

Contraposto ao conceito de “classe”, definida por critérios principalmente econômicos, o estamento é, segundo Faoro (2001), um grupo social definido por restrições vinculadas ao *status* social dos indivíduos. O termo “estamento”, cunhado por Weber, buscava inicialmente apenas caracterizar a hierarquia social compreendida durante a Alemanha imperial. No entanto, a necessidade de analisar a formação de grupos sociais e suas coletividades através de crenças e não apenas em termos econômicos, fez com que Weber (2000) adotasse novas complexidades para a conceituação de estamento. Para o autor, o termo passaria a ser empregado na designação de grupos sociais portadores de costumes particulares que fossem relevantes para a compreensão da ação social de seus componentes. A intenção principal do autor, nesse caso, é compreender os grupos sociais a partir de suas crenças e valores e não pautar-se apenas pelo universo das condições econômicas, caracterização básica para as conceituações de “classe”.

Na construção weberiana, as mudanças na estrutura sociopolítica tornam-se mais factíveis quando há uma alguma nítida definição na esfera dos atores sociais. Nesse sentido, Weber apoia-se sobre a existência de diversos atores que delineiam uma complexa sociedade de classe e interferem positivamente na construção nacional. Para Weber (2000), o corpo social característico ao patrimonialismo é denominado estamento feudal que, contraditório ao próprio sistema, mostra-se quase sempre contra o poder arbitrário e pessoal do governante.

No entanto, a tese de Faoro (2001) prevê uma clara contraposição na estrutura de classe brasileira. Para o autor, o contexto brasileiro não permitia qualquer espécie de nitidez em sua estrutura social e, dessa forma, a sociedade não seria organizada em classes. Os arranjos sociais, segundo ele, dar-se-iam entre o estamento burocrático e as demais camadas, fossem proprietárias ou não. De todo modo, enquanto Weber (2000) insere o estamento em uma categoria plural, em que vários grupos sociais podem estamentalizar-se, seja de forma positiva ou negativa, Faoro (2001) pensa de forma singular, não reconstrói uma multiplicidade de atores que possam conflitivamente gerar um resultado positivo na construção nacional.

Haveria, portanto, uma específica combinação social e política, um particular grupo social, capaz de absorver toda a atenção do autor: o estamento burocrático, estabelecido



dentro do chamado patrimonialismo estamental, ordem responsável pelo distanciamento de Faoro (2001) em relação aos preceitos weberianos. Essa exclusiva configuração social, constituída historicamente pelo desdobramento Portugal-Brasil, não teria aberto espaços para a constituição de grupos sociais adversários, isto é, o estamento teria encoberto toda a sociedade como uma sólida carapaça. Segundo Faoro (2001), as classes, em conexão com o domínio e a política, ganham ascendência a partir da sociedade burguesa e da Revolução Industrial. No entanto, sob o capitalismo orientado, as classes subordinam-se ao quadro diretor, de caráter estamental. A respeito disso, o autor confirma:

Essa posição subalterna das classes caracteriza o período colonial, com o prolongamento até os dias recentes, sem que o industrialismo atual rompesse o quadro; industrialismo, na verdade, estatalmente evocado, incentivado e fomentado. Numa sociedade desta sorte pré-capitalisticamente sobrevivente, apesar de suas contínuas modernizações, a emancipação das classes nunca ocorreu. Ao contrário, a ascensão social se desvia, no topo da pirâmide, num processo desorientador, com o ingresso no estamento. A ambição do rico comerciante, do opulento proprietário não será possuir mais bens, senão o afidalgamento, com o engaste na camada do estado-maior de domínio político. (FAORO, 2001, p. 237).

A independência brasileira, ocorrida alguns anos após a vinda da corte portuguesa para o Brasil, pouco significou no contexto de dominação sociopolítica brasileiro, afinal, dois anos depois, com a promulgação da Constituição de 1824, o estamento burocrático passa a ter representação em diversos organismos públicos e, dessa forma, instalam-se vários meios de manutenção no poder durante todo o Império. Esse revestimento burocrático insere-se no poder executivo, no Senado Vitalício, no Conselho de Estado e no poder moderador (FAORO, 2001, p. 451).

Anos depois, temerosa com a obra centralizadora posta em prática pela Independência, e apoiada pelas estruturas do liberalismo, frações da sociedade brasileira conseguem forçar em 1831 a abdicação de Pedro I. Durante a Regência (1831-1840),

nas cidades, no Rio e na capital das províncias, os “exaltados” comandam as ruas e os motins, poeira suspensa de camadas mal acomodadas à ordem imperial. Senhores de pasquins incendiários, ébrios com o vinho fora de safra da Revolução Francesa, entregam-se a todos os sonhos utópicos, em antagonismo ao sistema social, desafiando os donos da riqueza. As praças e as esquinas geram desordeiros e anarquistas, sonhadores do nivelamento, em perigosa comunhão com os soldados. (FAORO, 2001, p. 364).

No entanto, as tentativas de reformas liberais, bem como o chamado utópico anárquico-jacobino, foram duramente preteridos pela “Lei de Interpretação” do Ato Adicional

(1840) que, depois de confiscar as liberdades individuais, marcou a vitória do “recém criado Partido Conservador, que reúne antigos liberais temerosos com a possibilidade de anarquia.” (RICUPERO; FERREIRA, 2005, p. 40). Dessa forma, no Segundo Reinado (1840-1889), desconsiderada a vontade popular, há um quadro de despotismo absoluto em que a população teria sido triturada pelas forças de um poder completamente centralizador. O que Faoro (2001) busca mostrar é que:

O fumo liberal, tenuemente espalhado sobre o país em vinte anos de decepções, não removeria os fundamentos lançados pelas casas de Avis e Bragança. Todo o poder emana do rei e ao rei volve; a autonomia individual, a incolumidade do proprietário ao comando governamental será unicamente a expressão subversiva da anarquia. (FAORO, 2001, p. 385).

Há, portanto, durante o período, uma reconstituição do estamento burocrático, ou seja, “a velha armadura política se amolda, sem absorvê-la, à sociedade, que se inquieta, se agita, inconformada, ao abraço sufocante e civilizador da monarquia tradicional.” (FAORO, 2001, p. 385). A sociedade, impossibilitada de reação, é novamente emergida em uma realidade colonizadora, cujo poder é estabelecido por uma minoria que domestica o fazendeiro à ordem oligárquica e rege, portanto, todo o sistema político nacional (FAORO, 2001, p. 385). De acordo com Faoro (2001), Dom Pedro II é apenas um componente de toda a organicidade do patrimonialismo.

Anos depois da ordem imperial e da centralização excessiva, o Brasil assiste à Proclamação da República, período em que o poder militar entrará em voga. Nos anos subsequentes, a partir da presidência de Prudente de Moraes, “reaparece, com força, a tendência subterrânea da história brasileira que, desde as capitânicas, se choca contra o domínio do Estado.” (RICUPERO; FERREIRA, 2005, p. 41). Por um determinado período, a “política dos governadores”, instituída por Campos Sales, e aqui explicada por Antonio Paim (1978), chega a vencer o estamento burocrático, embora não tenha forças suficientes para derrotá-lo:

A peça-chave dessa política consistia em delegar à Mesa da Câmara, composta pela Chefia do Executivo, a atribuição de reconhecer os diplomas dos parlamentares. Às eleições concretas se substituía a ata da apuração, confeccionada na Capital da República a partir do único critério de assegurar maioria sólida ao governo, sem maiores compromissos com o evento real. Viu-se então representantes eleitos que perdiam seus votos na confecção da ata e toda sorte de chicana. Tudo isso mediante simples arranjo no Regimento da Câmara dos Deputados, intocada a Constituição. (PAIM, 1978, p. 62).

Com o propósito de garantir estabilidade e uma única unidade política, os governadores, sem intervir no Estado, manipulavam os mecanismos de legitimação das eleições, de modo a privilegiar os interesses do Executivo e do Partido Republicano. Assim sendo, a “política dos governadores” suprimiu parte das forças do estamento burocrático, mas não logrou sua derrota, pois, como de costume, a carapaça estacionada sob o sistema político nacional, rearticula suas forças e volta a se mostrar como árbitro da nação após o fim da república velha.

Após a revolução de 1930, como demonstra Faoro (2001), a função desempenhada pelo poder moderador, durante o Império, tem seu domínio ancorado no eixo das forças armadas. No entanto, o estamento burocrático não sofreu alterações estruturais. Mesmo com o desenvolvimento de políticas de cunho populista, bem como as novas relações entre líder e massa, o patrimonialismo teria se instaurado fortemente em âmbito nacional.

Faoro (2001) adverte com clareza seu ideário sobre a permanência histórica do estamento burocrático. Segundo ele,

de Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. [...] Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi. (FAORO, 2001, p. 819).

O desígnio do autor é mostrar que essa sólida carapaça, o estamento burocrático, mesmo ao longo dos anos, teria sido uma estrutura perene na história brasileira. Segundo ele:

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores. (FAORO, 2001, p. 824).

No entanto, essa constância histórica do estamento burocrático, atribuída por Faoro (2001), foi alvo de muitas críticas, como assevera essa passagem de Simon Schwartzman (1988), em citação direcionada a Antônio Paim: “[...] a principal crítica que se pode fazer a Faoro é a sua tendência de atribuir ao patrimonialismo político brasileiro um caráter absoluto e imutável no tempo” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 70-71). De todo modo, em defesa à Faoro, Kátia Mendonça Barreto (1995) observa que a relevância fundamental, no que diz

respeito à imutabilidade patrimonialista, não se deve apenas pela forma temporal, como salientou Schwartzman, nem tampouco por uma só unidade dos atores engajados. Como demonstra a autora:

O que parece estar subjacente ao raciocínio de Faoro na constituição da relação estamental é que não interessa tanto quem a constitui, até porque os atores vão sendo substituídos durante a história. Mas como se constitui. As práticas é que são relevantes. (BARRETO, 1995, p. 185).

Faoro já havia explanado sobre a renovação dessa camada burocrática e a alegação de Barreto (2005) nos parece, por ora, suficiente. Assim, encara-se o estamento burocrático como uma camada, diferente de uma classe, que imprimiu práticas incisivas na caracterização estatal, de modo a fixar plenas raízes em todo sistema político-social brasileiro. Ainda que houvesse tentativas de enfraquecê-lo, como ocorrido durante o Segundo Reinado, o estamento burocrático encontrou forças organizativas que mantiveram suas relações entre Estado e sociedade.

A questão fundamental, nesse ponto de vista, deve cercear o desenvolvimento da estrutura de *dominação* no contexto brasileiro, cuja roupagem se dá, como mostrou Faoro (2001), pela tipologia tradicional, e resulta no desenvolvimento de um Estado rigorosamente autônomo em relação à sociedade civil, de modo a propiciar o pleno avanço da racionalidade burocrática em detrimento da racional-legal. Essa perspectiva, associada à ausência, à época, de um desenvolvimento feudal no contexto ibérico, incluindo o Brasil, teria aproximado a forma patrimonial do Estado brasileiro à tradição política do Oriente em relação às indistincões entre a esfera pública e privada.

### **1.3. República Velha e as Oligarquias Rurais**

Diante do contexto abordado, o patronato político, portanto, nortearia as ações e desígnios de um sistema político nacional calcado em transações, trocas e interesses particularistas, e traria à tona, cada vez mais, a importância do município no contexto nacional, de forma a beneficiar e desenvolver o poder local. Embora o isolamento geográfico das propriedades rurais, combinado ao modelo latifundiário constituído pelos grandes

proprietários de terra, representado principalmente pelas *plantations* de açúcar, não tenha sido suficiente para permitir o desenvolvimento pleno de um sistema feudal, o poder local tornou-se cada vez mais fortalecido e influente nas decisões políticas. É diante desse universo personalista, arraigado pela situação colonial do Brasil que a figura do chefe, mandão, patrão e coronel, aflora. Segundo Faoro (2001):

No campo, no distrito, no município, o chefe político, o coronel tardo e solene, realista e autoritário, amortece, na linguagem corrente, o francês mal traduzido e o inglês digerido. Ele municipaliza a expressão erudita, comunicando-lhe, de seu lado, sentido e conteúdo, converte o freio jurídico do governo bucal caboclo. (FAORO, 2001, p. 697).

Durante a República Velha o movimento de restrição da participação popular aos assuntos públicos continua ávido, similar ao período imperial. A direção política é reservada a uma minoria apta a governar as maiorias analfabetas, desprovidas de voz nas urnas. Faoro (2001) esclarece que o sistema eletivo de cargos para o governo continua pautado pelas nomeações políticas, sobretudo o cargo do governador, ou seja, as nomeações de cargos públicos ainda permanecem do mesmo modo como no sistema imperial. Para Faoro (2001), essa dinâmica do regime desloca o eixo decisório para os estados, salvo os grandes, “cada dia mais, à interferência do centro, garantido-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores.” (FAORO, 2001, p. 699). Nesse sentido, torna-se indispensável uma breve reflexão acerca da importância histórica da Primeira República na caracterização do Estado nacional e nos rumos a serem seguidos pelos governos sucessores.

Nelson Werneck Sodré, em *Formação histórica do Brasil* (1962), trata a Primeira República como um sistema de dominação do latifúndio, cuja estrutura se configuraria em três fases: a implantação, determinada pela dominação do poder da classe média por meio da atuação dos militares; a consolidação, assentada no controle exclusivo das oligarquias latifundiárias; e por fim, a fase do declínio, cuja expansão da burguesia industrial e da classe média, associadas à disputa pelo controle do poder, marcou a decadência oligárquica.

Pela concepção de Sodré (1962), a Revolução de 1930 concebeu um conflito entre o setor industrial e o agrário, isto é, segundo o autor, uma batalha disputada entre a burguesia e o latifúndio (SODRÉ, 1962, p. 319). Ainda segundo o autor, a Primeira República abarca uma proposta interpretativa que sugere a existência de dois setores socioeconômicos em contexto nacional: aquele denominado pré-capitalista, encontrado no campo e legitimado pela ordem latifundiária; e o urbano-capitalista, que teria dado origem a uma burguesia industrial e às

classes médias urbanas. Nesse sentido, Sodré (1962) busca demonstrar que esse arquétipo de interpretação propiciou conflitos de classe no Brasil, em decorrência do antagonismo entre o latifúndio, ainda pautado pela cultura imperialista, e as demais forças nacionais, organizadas por segmentos da burguesia nacional e das classes populares.

Contudo, Maria do Carmo Campelo de Souza, em “O processo político-partidário na Primeira República”, bem como Bóris Fausto em “A revolução de 30”, propõem que o desenvolvimento industrial não teria criado um antagonismo entre as duas esferas econômicas<sup>1</sup>. Embora haja distintas interpretações não somente vinculadas aos conflitos entre burguesia e latifúndio, mas aquelas marcadas pela existência de um privatismo constante na história nacional, capaz de opor ordem privada a ordem nacional, é relevante, nessa parte do estudo, demonstrar a importância das oligarquias rurais face à dinâmica governamental e estatal durante a Primeira República (DUARTE, 1939).

De todo modo, uma discussão mais elaborada acerca da temática do desenvolvimento das bases oligárquicas nacionais, inseridas numa matriz econômica nacional, pode ser encontrada no célebre texto de Celso Furtado (1958), *Formação Econômica do Brasil*, publicado em 1958. O autor considerava que o setor cafeeiro era dominante na política econômica nacional, de modo que o Executivo a ele se subordinasse e agisse em função dos interesses agrários. O eixo central de seus argumentos permaneceu sobre o conceito de socialização das perdas, explicado através da socialização dos prejuízos da oligarquia, ocorrido pela depreciação cambial do café no mercado externo.

A ação do poder público, voltada aos interesses oligárquicos, foi também pauta do trabalho, reiteradamente visitado, *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro (2001). Segundo o autor, o Estado configura-se como núcleo central e sua personificação provém de uma camada dirigente, o estamento burocrático, em atuação favorável aos negócios do oceano agrário nacional. Embora haja uma breve decadência do estamento burocrático, decorrente da implantação de um federalismo deturpado na República Velha, o poder público continua a agir na contenção de crises econômicas e financeiras, sempre em prol dos interesses dos cafeicultores.

#### **1.4. Laços Barganhistas e Hereditários**

---

<sup>1</sup> Ambos os artigos foram publicados na coletânea *Brasil em perspectiva*, organizada por Carlos Guilherme Mota, em 1968.

A oligarquia cafeeira, atuante como personagem principal na condução da política e da economia do período, propiciou um terreno produtivo para o desenvolvimento pleno de relações do tipo coronelista. A regra detentora de riqueza, notoriamente pautada pela propriedade da terra torna-se, portanto, fator de liderança política local, sendo a partir desse ponto de vista que Victor Nunes Leal (1980), em perspectiva pioneira, radica seus estudos. O autor, em sua obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, publicada originalmente em 1949, identificou elementos essenciais que elucidam o curso do municipalismo brasileiro da fase colonial até a Constituição de 1946, e demonstrou, ainda, a tese de que subserviências locais, de cunho econômico e eleitoral, eram comandadas por círculos de poder vinculados à posse da terra. De acordo com ele, que procurou “examinar o sistema”:

[...] O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais [...] preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município. (LEAL, 1975, p. 13).

A partir de uma análise estrutural da organização municipal, Leal (1975) identifica o coronelismo como um fenômeno exclusivo da Primeira República e o delinea como o “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 1975 p. 21). Destarte, o coronelismo não se resumia a uma simples extensão do poder privado, cuja hipertrofia deu-se como elemento característico da história colonial e imperial do Brasil, mas num compromisso de barganha entre a decadente esfera dos chefes locais e o poder público que paulatinamente se fortalecia.

Segundo Leal (1975), o surgimento do coronelismo deu-se a partir da união de um fato político a uma conjuntura econômica específica. O episódio político é representado pela implantação do federalismo pela República, que pôs fim ao centralismo imperial. Tal acontecimento permitiu a eclosão de uma singular figura no cenário político nacional: o governador estadual. O cargo foi derivado dos antigos presidentes de Províncias, ainda no período Imperial, destituídos de poderes próprios e, conseqüentemente, submissos ao poder central. Já o governador republicano, por sua vez, era responsável pela política estadual. Sua esfera política era permeada por oligarquias locais, representadas principalmente pelos coronéis (CARVALHO, 1997).

A conjuntura econômica referida por Leal (1975) foi aquela marcada pela decadência econômica dos fazendeiros e o conseqüente abatimento do poder político dos coronéis. O autor José Murilo de Carvalho (1997) atenta que, dessa forma, o Estado mantinha-se ainda

mais fortalecido perante a força política dos coronéis e sua presença tornava-se necessária para a sustentação do poder local. O coronelismo era, portanto, resultado da alteração na relação de forças entre o governo e os proprietários rurais. Essa transformação ocorreu fundamentalmente de 1889 até 1930, período referente à Primeira República (CARVALHO, 1997, p. 231). E, como afirma Leal (1975):

E assim nos aparece esse aspecto importantíssimo do “coronelismo”, que é o sistema de reciprocidade: de um lado os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (LEAL, 1975, p. 42).

A partir dessa concepção, o coronelismo, visto como um sistema político nacional pôde ser caracterizado como uma ampla rede de relações que envolvem compromissos recíprocos, barganhas, entre governo e coronéis. Verticalmente, os governos estaduais delegavam maiores poderes aos coronéis, cedendo-lhes cargos públicos dos mais variados tipos. O coronel, por sua vez, concedia apoio ao governo, especialmente na forma de votos.

Segundo Leal (1975), o coronelismo nasceu e morreu durante a Primeira República. Sua morte simbólica teria se firmado em 1930, com a prisão dos grandes coronéis baianos, mas só foi enterrado definitivamente em 1937, com a prisão de Flores da Cunha, derradeiro caudilho gaúcho, e com a instauração do Estado Novo.

A propagação contínua dos latifúndios durante a Primeira República possibilitou o fortalecimento do poder privado sobre o poder público e, assim, configurou o mandonismo em categoria problemática de nível nacional. Como alguns territórios mais isolados ainda não se viam livres de figuras determinantes nas decisões políticas locais, comumente representadas por grandes proprietários de terras, o que se caracterizava, nesse caso, eram algumas práticas de mandonismo, já não mais estruturado enquanto sistema, mas como uma peculiaridade da política tradicional.

Segundo Edgar Carone (1971), a partir do Império, o mandonismo local é chamado de *coronelismo*, na maior parte do Brasil; de *caudilhismo* no Rio Grande do Sul; e de *chefismo* na região do Vale de São Francisco (CARONE, 1971, p. 86). O autor chama atenção para a relevância da problematização na conceituação desses termos, em virtude da regionalização de nomes, traduzida em fatores extrínsecos comuns. Como exemplo, cita o sociólogo uruguaio Alberto Zum Felde, em *Figuras e ciclos da história riograndense*, que considera



que “[...] o caudilho quer dizer força própria e, portanto, autonomia.” (FELDE apud CARONE, 1971, p. 86).

Nesse caso, a figura do chefe ou mandão, que também pode ser representada pelo coronel, possui algum tipo de domínio estratégico sob determinada população, normalmente estabelecido pela posse de terras. O mandonismo descende da tradição colonial e ainda sobrevive em regiões geograficamente isoladas. Sob essa perspectiva abordada, Leal (1975) reconhece o coronelismo como um episódio particular do mandonismo, momento em que os mandões têm suas forças políticas abafadas pelo contexto econômico nacional e recorrem aos braços do Estado. Para José Murilo de Carvalho (1997) há uma possível tendência do desaparecimento por completo dessa tradição política, à medida que os direitos civis e políticos alcancem toda a população. Segundo o autor, a evolução do mandonismo confunde-se, assim, com o desenvolvimento da cidadania (CARVALHO, 1997, p. 232).

Por outro lado, ainda que as práticas de caráter coronelista concebiam o principal elemento do sistema político da Primeira República, elas não abrangem todas as configurações de articulação política do período. É notório, portanto, destacar a presença das práticas clientelísticas, continuamente presentes durante a dinâmica política em questão. O clientelismo, assim sendo, não se configura como um sistema, mas sim como uma peça importante na história dos sistemas políticos nacionais (CARVALHO, 1997, p. 233).

O conceito de clientelismo foi empregado pioneiramente em *Class and following in rural Brazil*, por Benno Galjart (1964), e utilizado em sequência por uma série de outros teóricos estrangeiros que estudavam o Brasil. As recentes definições de José Murilo de Carvalho (1997) retomam e reiteram as conclusões desse estudo. Segundo o autor, o clientelismo é calcado por relações políticas de barganha que permitem a concessão de benefícios e cargos públicos, melhorias e isenções fiscais, em troca de apoio político, essencialmente através de votos (CARVALHO, 1997). Durante a Primeira República o cidadão, desprovido de projeção no universo político, também buscava alianças com o governo. Enquanto na relação entre governo e chefes locais, estes últimos conquistavam formas de domínio para influir na política municipal, os laços entre cidadãos e governo eram marcados pelo atendimento a variáveis penúrias e, fundamentalmente, pela distribuição de cargos públicos.

Em *Patriarcas e Carreiros*, obra de Manoel Rodrigues de Melo (1944), parte do estudo é dedicada à vida e à ação do Coronel José Bezerra de Araújo Galvão, atuante em Currais Novos, município do estado de Rio Grande do Norte. Com a intenção de ilustrar as típicas relações clientelistas, Melo (1954) demonstra a importância do voto no interior de um

robusto sistema coronelista na região do Seridó. Segundo o autor, numa visita de intenção eleitoral ao interior do Rio Grande do Norte, o então candidato ao governo estadual, Ferreira Chaves, ouviu do coronel José Bezerra a seguinte explanação:

[...] vim aqui a chamado do meu irmão Silvino Bezerra, que é meu irmão mais velho, e que o considero como meu chefe político... Amanhã, o senhor passará em Currais Novos, município de que sou representante; ali não haverá foguete, banquete, falação e é provável que não lhe apareça ninguém com intuito de manifestação; vai o senhor se hospedar na casa de meu sobrinho Sérvulo Pires, porque o senhor anda aqui atrás de voto e não de manifestações políticas; tenho no meu município o que o outro, no estado, provavelmente não tenha: 800 eleitores que tenho em Currais Novos são seus de porteira batida e mais nos municípios vizinhos que ouvirem minha orientação política. (MELO, 1954, p. 94).

O retrato do Coronel José Bezerra demonstra um fastígio particularista em que coronelismo e clientelismo se associam e, no caso, são evidenciados de forma romântica pelas palavras do escritor Manoel Rodrigues de Melo. Torna-se claro, portanto, que o clientelismo como fenômeno mais geral, insere relações de clientela no seio do coronelismo, por ser naturalmente um elemento presente amiúde em contextos políticos diversos. De qualquer forma, a presença do coronel pode ser possivelmente refutada em meio a um trato clientelístico, afinal este se dá entre governo ou políticos e setores da sociedade civil, geralmente menos favorecidos economicamente. Nesse caso, figuras políticas trocam votos por benefícios públicos, normalmente cargos, face à manutenção de vínculos particulares com o Poder Executivo (CARVALHO, 1997, p. 232).

É possível afirmarmos que há uma expansão do clientelismo com o fim do coronelismo e a partir do decréscimo do mandonismo. O governo deixa ou restringe suas relações com os coronéis e chefes locais, já pouco capacitados para conduzir os votos de sua população, e traz à tona novos parceiros políticos, representados pela própria população, que passa a se relacionar de forma clientelística com o seu governo. Dessa forma, Carvalho atenta que:

Temos, assim, três conceitos relacionados, mas não sinônimos, guardando cada um sua especificidade, além de representarem curvas diferentes de evolução. O coronelismo retrata-se com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos. (CARVALHO, 1997, p. 234).

Nesse contexto, para Carvalho (1997) o fato de o coronelismo decrescer, diante da mesma proporção em que se desenvolve o clientelismo, se deve às novas configurações da sociedade brasileira, adjuntas com o avanço da população urbana sobre a rural. Nesse contexto, onde o poder judiciário tenderá emancipar-se sobre o poder privado, o Estado, por sua vez, tenta manter uma relação direta com seu eleitorado.

### 1.5. As Relações Patriarcais no Brasil

Diante das perspectivas aqui apresentadas, torna-se nítida a importância da posse dos meios de produção, propiciada pelo domínio da terra, no contexto social, político e econômico nacional. Surge outra possibilidade interpretativa, veiculada à gênese da existência do clã familiar, comandado pelo chefe, coronel ou patriarca. Legitimado como principal autoridade na composição familiar, a função primeira desse patriarca, segundo Luís da Câmara Cascudo (1965) é oferecer:

[...] tranquilidade, segurança, vigilância e ritmo dos dias serenos numa população que parecia constituir família comum, com parentes turbulentos, brigões, arrebatados, mas, ao final, acomodados, submissos, ajustados à doce sequência da vida triste feliz. (CASCUDO, 1965, p. 39-40).

Sob essa ótica, a família é o grupo social de presença constante em todas as tipologias de particularismo na esfera pública. Mais evidente, sob o patriarcalismo, ela torna-se a instituição latente em todo o arquétipo patrimonialista. Assim, como mostra Octavio Ianni (2004), essa teia de relações:

[...] prioriza a família, o parentesco, a casa-grande, a fazenda, a plantação, a criação, o clã, o patriarcalismo, a oligarquia; e enfatiza aspectos psicossociais e socioculturais, praticamente esquecendo ou deixando implícitas, a economia e a política. Há também ênfase nas heranças da colonização portuguesa, do lusitanismo, sem esquecer a “informalidade” com a qual os colonizadores portugueses e os seus descendentes relacionaram-se social e efetivamente com os nativos, isto é, com os indígenas e com os escravos trazidos da África, compreendendo inclusive os descendentes de uns e outros (IANNI, 2004, p. 45).

Nesse contexto, Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, escrito em 1936, aponta para a existência de determinados grupos fechados, autônomos e pouco acessíveis a dinamismos pessoais que agiam dentro do aparelho do Estado brasileiro. Segundo o autor, o

círculo familiar foi o grupo que exprimiu maior força e desenvoltura na atuação em âmbito estatal. Os denominados “contatos primários”, caracterizados pelos laços consanguíneos, marcam a influência da vida doméstica no próprio modelo de composição social:

Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendam assentar a sociedade em normas antiparticularistas (HOLANDA, 1995, p. 146).

O patriarcalismo, examinado por Gilberto Freyre (2006), em *Casa-Grande & Senzala*, de 1933, cuja autoridade máxima e ilimitada advinha apenas do senhor de terras e escravos, pode ser considerado como um dos principais e pioneiros pilares de sustentação do personalismo brasileiro. Segundo Freyre (2006), a ausência do Estado e de instituições intermediárias no período colonial, propiciou à família tornar-se unidade básica e principal da formação brasileira. Conseqüentemente, essa forma societária, instituída a partir de categorias sociopsicológicas, aponta para as relações sociais de caráter primário, em concordância à idéia supracitada de Sérgio Buarque de Holanda.

No entanto, segundo Freyre (2006), o declínio do patriarcado rural brasileiro vinculase à transferência de poder do campo para as cidades e pela procedente transformação social que resultou em novos papéis sociais e instituiu uma nova hierarquia social. Logo, o privatismo e o personalismo rural foram transpostos para a cidade, como bem mostra a metáfora da casa e da rua presente em *Sobrados e Mocambos*, obra também escrita por Gilberto Freyre e publicada em 1936, em que o sobrado, a casa do senhor rural na cidade, surge como um elemento extensor da própria personalidade do proprietário. A rua, por sua vez, aparece como uma espécie primitiva de espaço público, sendo tratada com desprezo e representando a obscuridade e o perigo (FREYRE, 1936). Nesse contexto, a decadência do patriarcalismo, marcada pela passagem do sistema casa-grande e senzala para sobrado e mucambo “fragmenta, estilhaça em mil pedaços uma unidade antes orgânica, antagonismos em equilíbrio, como prefere Gilberto” (SOUZA, 2000, p. 140).

Todavia, no interior dessa discussão, há o debate acerca das noções de raça e as orientações da mestiçagem do povo brasileiro, influentes na estruturação política nacional. Dentre outros autores, Gilberto Freyre pode ser citado com destaque especial nessa linhagem interpretativa étnica por tratar de forma elaborada a identidade nacional brasileira em *Casa-Grande & Senzala*. Embora a obra apresente uma retórica contrária ao racismo, possui, para muitos, natureza conservadora e legitimadora da escravidão. De qualquer forma, a intenção fundamental para Freyre (2006) é examinar, de modo minucioso, a presença do indígena e do

escravo negro na formação da família brasileira. Segundo o autor, as plantações de cana especialmente em Pernambuco eram o cenário das relações íntimas e do cruzamento das três raças: índios, africanos e portugueses.

Freyre (2006) estrutura sua exposição na harmonização da família patriarcal e trata as relações consanguíneas como propulsoras de um sistema mútuo entre raças e culturas, determinado pelas hierarquias do próprio sistema patriarcal.

A miscigenação, portanto, atribui estabilidade à família patriarcal ao permitir a união dos campos do legal e ilegal, do legítimo e ilegítimo. Sendo assim, o sistema da casa-grande busca o equilíbrio dos antagonismos inter-étnicos através da indistinção e essa, por sua vez, torna-se responsável pela existência do próprio sistema. Logo, o autor atribui o intrincado sistema de valores, definido pela casa-grande, como principal forma identitária da sociedade brasileira.

## **1.6. O *Éthos* Público de Gênese Particularista**

Essa temática, voltada para a construção de uma possível identidade nacional, foi posta como eixo central em diversas interpretações que retomam traços da cultura brasileira em prol da construção de um possível *éthos* brasileiro. Ainda que Gilberto Freyre (1936, 2006) tenha refletido sobre uma presumível matriz identitária, é o estudo de um possível *éthos público* particularista que tentaremos alvitrar. As práticas de cordialidade, personalismo e autoritarismo, em choque com os métodos de racionalidade, impessoalidade e democracia, configuram um embate, cujas elucubrações tomaram conta de variadas obras e debates. Para tanto, a análise das proposições de Faoro (2001) sobre o cargo e o agente público em ambiente patrimonialista, e as interpretações de Sérgio Buarque de Holanda acerca do “homem cordial”, nos servirão de base para a tentativa de caracterização de um *éthos* público particularista no cenário brasileiro.

Nesse momento, iniciamos um debate acerca de pontos interpretativos que consideram a evolução e formação da sociedade brasileira a partir de múltiplos aspectos culturalistas, pautados fundamentalmente por ideais, valores, personagens, “sem que se revelem relações, processos e estruturas de dominação e apropriação com os quais se desvendam os nexos e movimentos da realidade social” (IANNI, 2004, p. 47). É através dessa perspectiva culturalista que surge o chamado “homem cordial”: a expressão foi cunhada pelo poeta Ribeiro Couto em carta enviada, em 1931, ao embaixador mexicano no Brasil, Alfonso Reys,

que no ano seguinte teria publicado trechos da mesma com o título “*El hombre cordial, producto americano*”, na seção “Epistolário” da Revista *Monterrey* (ELLISON, 2001). Entretanto, sua fundamentação sociológica ficou a cargo de Sérgio Buarque de Holanda (1995), em *Raízes do Brasil*, a fim de demonstrar o caráter emocional, subjetivo e por vezes irracional do povo brasileiro. Caráter esse extensivo a todos os tipos nacionais desde:

[...] o “bandeirante”, o “índio”, o “negro”, o “imigrante”, o “gaúcho”, o “sertanejo”, o “seringueiro”, o “colonizador”, o “desbravador”, o “aventureiro”, “macunaíma”, “martim-cererê”, “martim-pererê”, a “preguiça”, a “luxúria”, “jeca-tatu” e outras figuras e figurações da história, isto é, de uma história ahistórica. (IANNI, 2004, p. 47).

Entre essas figurações peculiares são encontradas, ainda, determinadas similaridades, de modo que possam compor uma possível “família”, de genes provenientes das tradições africanas, indígenas e portuguesas. “Macunaíma” e o “homem cordial”, por exemplo, descendem da cultura indo-afro-luso-brasileira. No entanto, o que Ianni (2004) busca elucidar é que essa ordem familiar possui um perfil delineado pela indisciplina, informalidade, descompromisso e recusa ao trabalho obrigatório: “são os traços do homem cordial, macunaíma, martim cererê, convivendo com a preguiça e a luxúria.” (IANNI, 2004, p. 49).

Para Holanda (1995), o homem cordial é aquele pautado por uma forma ordinária de convívio social munida por um hábito frequente de exaltação da cordialidade, boas maneiras e civilidade. Segundo o próprio autor:

Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o “homem cordial”. A lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. (HOLANDA, 1995, p. 146).

Complementarmente, em *Carnavais, Malandros e Heróis*, de Roberto da Matta (1997), datado de 1979, há um retrato do Brasil não somente como o país do carnaval, mas respectivamente como uma sociedade que permite brechas e exceções na lei para os bem-nascidos e relacionados. Desse modo, o autor aponta para a não existência de uma essência única brasileira: raças, religiões, racionalidades, tristezas ou cordialidades. Haveria, portanto, um feitio peculiar que apontava para um legalismo formalista e para uma esfera de valores das relações pessoais. Matta busca definir alguns traços exclusivos da personalidade do povo e da

nação brasileira e, para tanto, traz à tona o rito do “sabe com quem está falando?”, como uma expressão que nos remete a uma vertente indesejável da cultura brasileira:

E todos os brasileiros sabem que a expressão é o reflexo ritualizado e quase sempre dramático de uma separação social que nos coloca bem longe da figura do “malandro” e dos seus recursos de sobrevivência social. Pois o “sabe com quem está falando?” é a negação do “jeitinho” e da “cordialidade” e da “malandragem”, esses traços sempre tomados para definir, como fez Sérgio Buarque de Holanda (1973), o nosso modo de ser e, até mesmo, como sugeriu Antonio Candido (1970), para marcar o nascimento da nossa literatura. (MATTA, 1997, p. 182).

Dessemelhantes em seu conteúdo, a expressão “homem cordial”, que reporta ao jeitinho, à malandragem e à cordialidade, é inversa ao “sabe com quem está falando?”, pois esta, diferentemente, impõe autoridade numa situação conflituosa. A combinação de diferentes famílias identitárias ou de distintas figurações nacionais permite-nos retratar alguns dos principais traços de formação sociocultural e psicossocial brasileira e assim demonstrar as configurações de um *éthos* particularista naturalmente tropical.

Sérgio Buarque de Holanda (1995), num primeiro momento, modula os portugueses na tipologia “semeadores”, cuja implicação colonizadora derivou na construção de cidades disformes, irregulares, direcionados por uma política de feitoria, como quem semeia ao deus-dará. A partir de então, busca entender as características do povo brasileiro herdadas durante a colonização portuguesa, as quais possibilitaram o desenvolvimento de arquétipos institucionais alegoricamente patriarcais, que marcam o descaso para com a esfera pública. Para tanto, assim como Faoro (2001), Buarque de Holanda vale-se da conceituação de categorias como “burocracia” e “patrimonialismo” de Weber para analisar questões próprias da nação brasileira, e busca, conseqüentemente, tratar do “homem cordial” como objeto próprio a uma fundamentação sociológica. Antônio Cândido, autor do prefácio de *Raízes do Brasil*, afirma que esse caráter de afabilidade, gerado em seu próprio ambiente familiar, é responsável pela dificuldade do “homem cordial” em tratar de forma impessoal e formal os processos referentes à seara pública. A esse respeito, Faoro (2001) apresenta adjetivações tais como “sufocante”, “tutelador”, “sobranceiro”, “autônomo”, entre outros, para conceber o termo patrimonialismo e condicioná-lo ao forte papel centralizador do Estado, do poder emanado do centro. Segundo o autor, essa função centralizadora, corroborada pelo Estado patrimonialista, permitiu o afastamento da sociedade civil aos assuntos de caráter público. Faoro insere a figura do povo brasileiro numa esfera de inatividade da ordem política, isto é,

caracteriza-o enquanto sociedade abúlica. Essa ausência civil atribui à identidade nacional um vínculo de dependência marcado pela presença do Estado na vida privada e ainda revela o caráter de leniência para com o trato da máquina pública.

Na tentativa de esclarecer o caráter patrimonialista do Estado brasileiro a partir de algumas elucidações acerca de seu corpo técnico e tendo como base o cultivo da cordialidade, Holanda (1995) aponta para a existência de dificuldades, por parte dos detentores de cargos públicos, em discernir dessemelhanças entre o “público” e o “privado”. Por essa concepção, ou pela falta dela, o aparato técnico caracteriza-se, justamente, pela distinção entre o funcionário “patrimonial”, e aquele considerado como o puro burocrata. Em concordância com a primeira tipologia, a administração pública torna-se correspondente a interesses particulares, individuais ou grupais e, assim vê-se que:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Faoro (2001), em sua análise da organização administrativa, social, econômica e financeira do Brasil Colônia, aproxima-se das interpretações de Holanda (1995) acerca das indistinções entre as esferas públicas e privadas. Contudo, num primeiro momento, Faoro (2001) aponta que a administração pública durante o período colonial desvincula-se da casa real e admite um grande número de cargos com funções públicas, com indicações e delegações de autoridade. Essa separação pode ser encarada como uma ação sutil, já que o “[...] valido da corte se transmuta em funcionário ou soldado, num processo de nobilitação, que abrange o letrado e o homem de armas.” (FAORO, 2001, p. 197). O patrimônio do soberano, conseqüentemente, é gradualmente transformado no próprio Estado, administrado por um estamento cada vez mais burocrático.

Nesse sentido, o agente público é a figura capaz de incitar a centralização, notoriamente voltada à execução da política comercial, tornando-se “[...] o outro eu do rei, um



outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder. [...] O funcionário será apenas a sombra real.” (FAORO, 2001, p. 197-198). A própria gestão política, segundo Holanda (1995), é administrada como uma instância particular, pois as funções, cargos e benefícios auferidos a esse agente público não se dirigem em prol de interesses objetivos, como sucedido no Estado burocrático (HOLANDA, 1995, p. 146).

Há, dessa forma, um trânsito que, em teoria, transforma o agente patrimonial em agente burocrático. No entanto, “em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois.” (HOLANDA, 1995, p. 146). É possível dizer que apenas excepcionalmente o Brasil teria obtido uma conjuntura administrativa e um quadro de funcionários estritamente desvinculados de objetivos próprios. O que se torna perceptível é o predomínio perene, ao longo da história, das vontades particulares em detrimento dos objetivos racionais e impessoais, que caracterizariam a gênese do indivíduo patrimonialista, o qual denominamos aqui de *éthos público* brasileiro.

## 2. A MISSÃO CIVILIZATÓRIA DO ESTADO

### 2.1. A Conciliação pelo Alto: Um Estado Demiurgo

É perceptível que as formas históricas adquiridas pelo Estado brasileiro, da Independência até o presente, remontam um trajeto de soluções autoritárias que organizam o Estado a partir dos interesses exclusivos de setores e frações de classes dominantes. O desenrolar da história deixa evidente o “desenvolvimento de uma espécie de contra-revolução burguesa permanente” (IANNI, 2004, p. 211).

Durante o período imperial, o poder monárquico agia de forma cada vez mais repressiva face ao contínuo crescimento de forças sociais contrárias aos interesses do governo. No entanto, a força das camadas dominantes, estendidas pelo corpo estatal era de tal relevância que intelectuais e políticos imaginam uma sociedade civil amorfa e o Estado organizado como se este existisse apenas por si. Como ressalta Octavio Ianni (2004) em *Pensamento social no Brasil*:

Não percebiam o protesto do escravo, a insatisfação do branco pobre no meio rural, as reivindicações de artesãos, empregados e funcionários na cidade. Sem saber – talvez – escreviam a crônica dos vencedores. (IANNI, 2004, p. 213).

Ao passo que o Estado organizava-se, as forças dominantes mobilizavam-se em torno de seus próprios interesses, em detrimento às reivindicações de forças populares, no campo e na cidade. O período monárquico, situado de 1822 a 1889, foi marcado por manifestações primordiais da revolução burguesa: lutas de independência, lutas separatistas, revoltas escravistas, lutas por cidadania e vida partidária, que, embora importantes na organização da sociedade civil, foram enfraquecidas pela brutalidade do Estado monárquico.

A partir de 1889, com o início da Primeira República, Ianni (2004) afirma que:

[...] o Estado adquiriu a fisionomia oligárquica, corporativa, populista, militar. A despeito das formas jurídico-políticas estabelecidas nas constituições republicanas, a verdade é que o poder estatal tem sido exercido de modo autoritário ou ditatorial, quando não fascista. (IANNI, 2004, p.215).

O Estado oligárquico, vigente durante a Primeira República, voga ainda pela mesma pauta arbitrária que do passado: conter os setores populares que se organizavam em prol de

avanços democráticos, ou de quaisquer outros interesses antagônicos àqueles do governo e dos grupos dominantes. Ao mesmo tempo, o desenrolar da *política dos governadores* fazia com que as camadas dominantes dos estados mais fortes, tirassem proveito das disputas oligárquicas estaduais para preservar os interesses agrários dominantes no aparelho estatal.

Nesse sentido, o povo, os cidadãos, os grupos sociais, eram cada vez mais afastados dos assuntos públicos e a respeito disso, Ianni (2004) enfatiza que:

Para muitos, era evidente a imensa distância entre o poder e o povo. Alguns registravam o fato com lástima; outros assumindo o ponto de vista do bloco agrário representado no aparelho estatal. Havia um forte racismo permeando a tese da “incapacidade” do povo, a tese da “necessidade” de um Estado forte. (IANNI, 2004, p. 216).

Esse ponto de vista evidenciava, portanto, num imperativo tutelador que decorria do alto, a idéia necessária de que o Estado seria a única instituição capaz de orientar e organizar essa massa amorfa. Desse ideário deriva o predomínio do Poder Executivo sobre os demais poderes. A respeito dessa superioridade, Graciliano Ramos (1976), em artigo escrito para o *Jornal de Alagoas* em março de 1915, presente no livro *Linhas Tortas*, publicado em 1976, demonstra que:

Possuímos, segundo dizem os entendidos, três poderes – o executivo, que é o dono da casa, o legislativo e o judiciário, domésticos, moços de recados, gente assalariada para o patrão fazer figura e deitar empáfia diante das visitas. Resta ainda um quarto poder, coisa vaga, imponderável, mas que é tacitamente considerado o sumário dos outros três. É aí que o carro topa. Há no Brasil um funcionário de atribuições indeterminadas, mas ilimitadas. Aí está o rombo na constituição, rombo a ser preenchido quando ela for revista, metendo-se nele a figura interessante do chefe político, que é a única força de verdade. O resto é lorota. (RAMOS, 1976, p. 9).

Em análise similar dessa primazia do Poder Executivo durante a Primeira República, Ricardo Silva, em *A Ideologia do Estado Autoritário no Brasil* (2004), afirma:

[...] o executivo é considerado o poder estatal responsável pela ação do Estado sobre a sociedade. É por meio do executivo que o Estado age para criar uma sociedade de características homogêneas, disciplinada e de povo obediente, capaz de dar suporte a uma nação organizada (SILVA, 2004, p. 185).

Sendo assim, a hipertrofia do poder executivo central, como consequência do amplo alvedrio das elites estatais, parecia ser a principal medida capaz de tornar o Brasil uma nação

organizada. A tese do Estado como demiurgo da sociedade indica que, para uma possível organização da nação, associada à educação política de seu povo, seria necessária a instituição de um Estado capaz de prover vastos poderes e liberdades aos seus governantes. Essa tese, portanto, cresceu ao longo da década de 1930, período histórico que abrigou o “ponto mais alto da crise das ideologias liberais e democráticas e da ascensão das idéias e valores autoritários” (FAUSTO, 1981, p. 516).

No entanto, o fenômeno não era exclusivamente brasileiro, nem tampouco havia se iniciado na década de 1930. O fim da Primeira Guerra já havia marcado um processo de crise nas instituições democráticas, atacadas à sua esquerda pelo movimento bolchevista e, à sua direita, pelo fascismo ou demais movimentos de cunho autoritário-conservador. Na Europa, durante a década de 1920, emergiam movimentos de caráter autoritário ou totalitários de direito que culminavam na supressão do sistema pluripartidário, no fim da liberdade de imprensa, no fechamento ou submissão do Parlamento e, principalmente, na preeminência do Executivo. Na década seguinte, com a instituição de regimes fascistas ou autoritários-conservadores, a democracia representativa e a ala do liberalismo apontavam para um caminho de declínio.

Nesse contexto, o pensamento autoritário europeu mantinha-se conservador, como desejavam as antigas classes e grupos sociais, voltados ao cerceamento dos trabalhadores e camadas populares que constantemente os ameaçavam. No entanto, o pensamento autoritário brasileiro engendrou diferentes perspectivas. Segundo Fausto (1981), o “avanço das ideologias autoritárias esteve vinculado à emergência de novos grupos sociais e forças políticas (FAUSTO, 1981, p. 517)”, em paralelo com um projeto de modernização e reorganização da estrutura política e administrativa do Estado. Para o autor, as ideologias autoritárias possuíam interesses antioligárquicos, isto é, opunham-se às classes proprietárias tradicionais.

As correntes do autoritarismo constituíram pauta obrigatória durante os períodos ditatoriais, a começar pelo Estado Novo, em 1937, quando foi elevada à condição de doutrina em decorrência das necessidades de construção da nova ordem:

[...] Na correspondência reservada que o secretário particular de Getúlio Vargas, Luís Vergara, enviou ao chefe, nalgum dia de 1938, pode-se ler a clarividente avaliação: já havia chegado a hora de se fazer a justificação ideológica do Estado Novo, pois o regime não poderia apoiar-se exclusivamente na fidelidade das baionetas e numa permanente vigilância policial. A tarefa exigia, portanto, a adoção de diretrizes de alcance doutrinário e prático a fim de edificar a nova ordem institucional implantada

no Brasil depois do 10 de novembro (CPDOC/FGV. LV c 1938.00.00 apud CODATO, 2003, p. 145).

Além daquelas já advindas da década anterior, novas concepções e obras tomaram corpo durante o Estado Novo e inúmeros intelectuais da época encontraram refúgio no interior do Estado, com o intuito de interpretar e propor novos rumos organizativos para a nação. Ou seja, a tela estrutural de um Estado genitor, tutelador e responsável principal pela sociedade, foi desenhada por esse “corpo intelectual” que conformou os moldes autoritários do Estado Novo. Ao considerar os esforços estatais e das camadas dominantes na proposição de uma missão civilizatória do Estado sobre a sua própria sociedade, o debate subsequente foi, portanto, analisar em que medida a presença da intelectualidade configurou e implantou essa proposta.

Alberto Guerreiro Ramos (1982), em artigo intitulado “A inteligência brasileira na década de 1930, à luz da perspectiva de 1980”, publicado em 1982, considera essa “inteligência brasileira” como um “[...] conjunto de pessoas que têm exercido, em vários papéis, um magistério público orientado para interpretar e configurar o processo de formação do país” (RAMOS, 1982, p. 529). Abridados pelo Estado, intelectuais como, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Francisco Campos, Azevedo Amaral, Alceu Amoroso Lima, Martins de Almeida, Otávio de Faria, Plínio Salgado, entre outros, através de suas obras, buscaram refletir e galvanizar a sociedade brasileira com o ideal de transformação política, por vezes conservador, antidemocrático e utópico. Segundo Silva (2004):

[...] o estilo de apresentação dessas obras é o ensaio de cunho histórico-sociológico, nos quais parte-se do diagnóstico de uma suposta crise da organização do poder, considerada como uma consequência da tentativa frustrada de implantação do modelo político da Constituição de 1891, para, em seguida, encaminharem-se soluções para a referida crise, soluções sempre cristalizadas na proposição de profundas reformas para o conjunto das instituições políticas do país (SILVA, 2004 p. 4).

Assim, autores e obras serviram de alicerce para a fundação e legitimação de instituições estatais regidas pela ditadura estadonovista. Através do debate provocado por essa produção intelectual de talhe autoritário, muitas vezes evolucionista, emergem temas como direitos políticos, institucionalização das relações de trabalho, revisão constitucional. Com o fim da primeira Guerra e o resfriamento das expectativas liberais em nível mundial, intelectuais de corte autoritário são incorporados ao Estado brasileiro e o transformam, por

sua vez, num “espaço para sua atuação enquanto artífices de uma nova ordem” (OLIVEIRA, 1982, p. 516).

## **2.2. A Crise do Liberalismo em Contexto Nacional**

O papel civilizatório das elites, propagado sobretudo a partir da construção do Estado-Nação, teve o liberalismo como premissa fundamental do distanciamento das relações escravistas, do patriarcalismo e da natureza patrimonial da sociedade brasileira. Contrário à dominação patrimonialista, capaz de desencadear transformações na ordem senhorial escravocrata, o liberalismo encontrou na sociedade civil a função de “transcender e negar a ordem existente” (FERNANDES, 2006, p. 58) e tornou-se, portanto, uma importante força cultural da revolução nacional brasileira. De qualquer modo, embora tenha norteadado jornadas nativistas contra a tutela senhorial, esse impulso liberal teve seu ímpeto praticamente cerceado pelos novos moldes políticos adotados em 1937 pelo Estado Novo.

A crise do liberalismo, advinda essencialmente dos impactos da Primeira Guerra, resultou, no Brasil, em críticas à democracia representativa parlamentar. A crítica ao liberalismo assume grande importância na estrutura argumentativa daqueles empenhados na construção de um Estado autoritário durante os anos 1920 e 1930. Afinal, a ideologia liberal havia se tornado uma barreira para a elite brasileira, preocupada com a missão histórica de uma possível organização da nação.

O descontentamento com as políticas econômicas convencionais trazia à tona a idéia de que os Estados interviessem mais diretamente em suas economias nacionais, a fim de serem os principais impulsionadores do crescimento. Estimuladas pela crise de 1929, correntes políticas e teóricas mostravam faces antiliberais e antidemocráticas, preocupadas em solucionar mazelas sociais e conter ainda os possíveis avanços socialistas.

Para alguns autores, a crise brasileira foi desencadeada pelas oligarquias rurais que haviam se apoderado do Estado em decorrência das deficiências do arquetipo de governo liberal-federalista instituído pela Constituição de 1891 – que era incapaz de solucionar os problemas nacionais. A experiência liberal mundial havia se esgotado e levava consigo instrumentos clássicos como os partidos políticos e a representação parlamentar. Em decorrência disso, o governo central assumiria todo o poder e ditaria as novas diretrizes do desenvolvimento brasileiro.

A intenção civilizatória alterava-se “voltando-se [...] para a pedagogia de uma ética do trabalho” (VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 25) e, diante dessa premissa, novos direitos civis e políticos eram atribuídos aos trabalhadores. No entanto, concomitantemente, elevava-se a sociedade civil a uma “condição heterônoma, como personagens tutelados pela ação estatal” (Ibidem). Logo as inspirações européias adentrariam o território nacional em forma de aversão ao liberalismo, com vistas a um Estado forte e autoritário, incumbido de atingir o progresso dentro da ordem.

Embora o liberalismo tenha resguardado uma importância determinante no começo do século XX, o regime oligárquico parecia estar longe daquilo que as elites considerariam como ideal. Como observa Décio Saes, autor de *Classe média e política na Primeira República* (1975), o civilismo, o elitismo, o agrarismo, o anti-intervencionismo e o anti-industrialismo eram os elementos basais desse chamado liberalismo oligárquico. No entanto, as correntes que surgiam – o tenentismo, integralismo, getulismo, comunismo, aliancismo, entre outras – pregavam um Estado autoritário, demiurgo de sua sociedade, das classes sociais e do sistema econômico (SAES, 1975, p. 69).

Embora houvesse divergências, várias correntes antiliberais que surgiam na década de 1930 adentraram na arena política nacional com determinadas similaridades ideológicas. Ou seja, esse novo fluxo político abrigou distintos movimentos que, mesmo posicionados de maneiras diferentes, compartilhavam de uma mesma órbita ideológica, cujas forças em trânsito pertenciam, fundamentalmente, ao nacionalismo, autoritarismo e intervencionismo. Assim sendo, esses ideais influíram fortemente no processo de ordenação das novas formas de organização estatal e difundiram-se como tema recorrente no pensamento social brasileiro da época.

### **2.3. A Formação das Correntes Antiliberais**

Como já mencionado, é certo que muitas eram as disparidades entre as correntes políticas em questão. O intervencionismo governamental dos getulistas, por exemplo, não supunha alterações no sistema de propriedade, premissa fundamental dos aliancistas e comunistas. Inúmeros pontos de divergência entre as diversas correntes poderiam entrar nesse debate, no entanto, a discussão essencial deste estudo é ressaltar as similaridades que se encontravam em torno do sistema de valores desses movimentos.

Observa-se que de um lado havia a recusa de um capitalismo competitivo, da assim chamada democracia liberal e do pluripartidarismo, enquanto do outro, havia a valorização de um nacionalismo de forte intervenção, ou seja, a prevalência de um Estado apto a conduzir toda a organização de sua sociedade (FAUSTO, 1982, p. 517). Como explica Bolívar Lamounier em *Formação do pensamento político autoritário*, de 1977, as diversas correntes políticas podem ser definidas como um sistema ideológico hábil para legitimar autoridade e verticalidade estatal (LAMOUNIER, 1977, p.356). Nesse sentido, dá-se atenção especial às correntes antiliberais, devido às suas influências na configuração do Estado nacional.

### 2.3.1. O Nacionalismo

O ingrediente ideológico principal dos intelectuais brasileiros já permeava a defesa da nacionalidade, como aspecto fundamental no desenvolvimento da nação, desde o final do século XIX. No início do novo século e especialmente a partir de 1930, as ideologias nacionalistas ganham corpo e apresentam diversas formas de planos e modelos para o Estado nacional. Os partidos políticos eram as instituições nas quais as diversas correntes ideológicas organizavam-se para a elaboração e estruturação desses possíveis modelos de nação.

A questão nacional, ponto focal nesse processo, já havia emergido com força a Primeira Guerra Mundial, em 1914. No ano seguinte, Olavo Bilac iniciaria um movimento patriótico que pregava necessidades de crença e esperança no jovem brasileiro. A proposta de reorganização nacional previa a entrada obrigatória de jovens no serviço militar, como forma de propiciar a formação de cidadãos conscientes em prol da democracia. Ou seja:

[...] a identificação da nação com as potencialidades das riquezas naturais do território, a salvação através do serviço militar obrigatório e a defesa dos encantos da sociedade rural são “representações” que procuram dar corpo, buscar fundamentos, encontrar raízes para um projeto ideológico de cunho nacionalista. Este mesmo princípio é recuperado no modernismo ao retomar a questão nacional, embora seu conteúdo seja distinto (OLIVEIRA, 1982, p. 509).

Os anos 1920 observaram a trajetória do nacionalismo no Brasil abrigar muitas vertentes. Nesse período, a ideologia nacionalista diversifica-se e se fortalece em diversas correntes políticas, econômicas e culturais. Dentre as que provocaram maior rumor, podemos citar o *regionalismo*, resultado da expansão da “literatura caipira”; a *mineiridade*, que elevava a psique do sujeito mineiro aos traços da identidade nacional, contrapondo-se à sociedade



patriarcal nordestina de Gilberto Freyre (1936; 2006) e à sociedade bandeirante, de Cassiano Ricardo (1937; 1974); *o ufanismo*, representante dos intensos votos de patriotismo brasileiro; e a produção intelectual em versão *não-ufanista*, que iria marcar a reconstrução da história do pensamento brasileiro a partir das primeiras décadas do século XX.

A jornada não-ufanista, embora possuísse preceitos distintos entre os autores que a compunham, abrigava o “sertanejo”, o Estado e o branqueamento da população, todos como variáveis fundamentais do percurso de construção da nacionalidade brasileira. Destoavam, portanto, da visão bucólica e idílica que pressupunha o alcance do progresso por uma ordem natural. Diante dessa perspectiva, o modernismo passaria então a resguardar as premissas de denúncia de um Brasil arcaico, desorganizado e dirigido por uma política inábil (OLIVEIRA, 1982, p. 512).

Dessa forma, como observou Lúcia Lippi de Oliveira, o Estado Novo e sua complexa trama entre “tradição” e “modernidade” permitiu recorrências substanciais sobre a intelectualidade brasileira (OLIVEIRA, 1982). Lado a lado, autores juntos, pois “em vez de propor confessionalidades aos intelectuais, o Estado Novo polarizava-os à base de afinidades tanto teóricas quanto eletivas” (CHACON, 1977, p. 96).

Em 28 de Julho de 1951, Getúlio Vargas proferiu um discurso na antiga Universidade do Brasil, e retratou a relevância do vínculo entre movimentos literários e políticos que difundiu-se pelo país durante a segunda e terceira década do século passado:

As forças coletivas que provocaram o movimento revolucionário do modernismo na literatura brasileira [...] foram as mesmas que precipitaram, no campo social e político, a Revolução vitoriosa de 1930. A inquietação brasileira [...] buscava algo de novo, mais sinceramente nosso, mais visceralmente brasileiro. [...] a renovação dos valores literários e artísticos, de um lado, a renovação dos valores políticos e das próprias instituições [...] se fundiram num movimento mais amplo, mais geral, mais completo, simultaneamente reformador e conservador, onde foram limitados os excessos, [...] harmonizadas as tendências mais radicais e divergentes. [...] Tive ao meu lado as gerações novas do Brasil, que, em todos os setores da inteligência e da cultura, procuravam novas formas de convivência e novas expressões para valores antigos. [...] Porque nunca pretendi favorecer reformas que não tivessem raízes nas aspirações mais profundas e mais constantes da coletividade e que não exprimissem um consórcio pacífico de evolução e tradição. (VARGAS, 1952, p. 382-5).

O discurso de Getúlio Vargas, embora tenha ocorrido em período posterior ao Estado Novo, traz consigo um panorama dos ideais dessa simbiose entre modernidade e tradição, observada por Oliveira (1982).

### 2.3.2 O Modernismo

Em *História da Literatura Brasileira*, o historiador José Veríssimo (1916) retoma a “Geração de 1870”, movimento literário brasileiro, com a missão de demonstrar que pensadores e obras da época apoiavam-se numa dinâmica sociocultural de idéias e vindicações, denominadas pelo autor de “modernismo”. Sylvio Romero, Tobias Barreto, Euclides da Cunha, Graça Aranha e Capistrano de Abreu foram alguns dos intelectuais que se destacaram no movimento. Entretanto, como observa Velloso (2006), “se conhecemos bem alguns desses nomes, geralmente não associamos as suas figuras e produção literária ao nosso modernismo” (VELLOSO, 2006, p. 354). Isso se deve à idéia de que o movimento modernista somente tenha se instaurado no Brasil a partir da Semana de Arte Moderna de 1922. Segundo a autora, há, normalmente, uma falta de atenção aos “sinais de modernidade” que já afloravam de diversas maneiras em várias regiões do país. Nesse momento, antes de adentrarmos as reflexões do “modernismo” do século XX, em um breve parêntese, contextualizaremos o período “modernizador” desencadeado nas últimas décadas do século antecedente.

Francisco Foot Hardmann (1992), em *Antigos Modernistas*, cita uma das crônicas de Machado de Assis, encarada como um relevante documento histórico a tratar do embate entre as novas percepções sociais ante as recorrentes transformações tecnológicas da época. Em 1894, em sua coluna *A Semana*, Machado de Assis (1994) reflete sobre a aceleração do tempo, precisamente após a morte de Solano Lopez, general-presidente durante a Guerra do Paraguai:

O que é o tempo? É a brisa fresca e preguiçosa de outros anos, ou este tufão impetuoso que parece apostar com a eletricidade? [...] Não há dúvidas de que os relógios depois da morte de Lopez andam muito mais depressa. (ASSIS, 1994, p. 134).

Sob a mesma perspectiva abordada por Machado de Assis, Sylvio Romero (1926), escoltado pela “Escola de Recife”, cujo mestre era Tobias Barreto, em *Explicações indispensáveis*, dá suas contribuições acerca das bruscas mudanças que assolavam o país antes mesmo da virada do século:

O decênio que vai de 1868 a 1878 é o mais notável de quantos no século XIX constituíram a nossa vida espiritual. Quem não viveu nesse tempo não conhece por ter sentido diretamente em si as mais fundas comoções da alma nacional. A guerra do Paraguai estava a mostrar a todas as vistas os imensos defeitos de nossa organização militar e o acanhado de nossos

progressos sociais, desvendando repugnantemente a chaga da escravidão; [...] Na política é um mundo inteiro que vacila. Nas regiões do pensamento teórico o travamento da peleja foi ainda mais formidável, porque o atraso era horroroso. Um bando de ideias novas esvoaçou sobre nós de todos os pontos do horizonte. (ROMERO, 1926, p. XXIII-XXIV).

O fim da Guerra do Paraguai em 1870, portanto, pode ser considerado um divisor de águas e preconiza o início de uma era de modernizações. Em sequência, surge em contexto nacional o Manifesto Republicano de 1870, publicado no primeiro número do jornal fluminense *A República*, também considerado um marco na evolução da modernização brasileira. Com o término da Guerra do Paraguai, ocasião em que o Mato Grosso e o Rio Grande do Sul foram invadidos pelas tropas de Solano Lopez, e com um sistema escravista fadado à falência, o manifesto defendia a total liberdade e autonomia das províncias, por meio de uma ordem federativa nacional. O objetivo central do documento era a convocação de uma Assembléia Constituinte com amplas faculdades para instaurar um regime republicano.

Nota-se que durante o contexto, uma cadeia de episódios antimonárquicos abraçava o país. De 1877 a 1880, a região nordeste amarga uma seca que “chegou a ceifar mais vidas brasileiras do que toda a campanha do Paraguai” (HOLANDA, 1972, p. 248) e, entre outros fatos, ajudou no declínio da então frágil economia brasileira. Atravessada por um pélogo de acontecimentos, a década de 1870 a 1880, segundo Antonio Paim, autor de *História das ideias filosóficas no Brasil*, foi “um dos momentos de maior prosperidade nacional” (PAIM, 1975, p. 274-6). Torna-se nítido, destarte, que a trajetória percorrida abrange um avanço emblemático, que garantiu ao país a entrada e permanência num processo perene de modernização.

O pensamento predominante até então era dominado pelo viés pessimista da nacionalidade, caracterizado pela inferioridade étnica e pelo atraso cultural. Todavia, caberia a alguns dos intelectuais do período, a missão de reler o Brasil através de uma cartilha diferente daquela compreendida pelo darwinismo social. É sob essa ótica que o nacionalismo passa a ser explorado como uma matéria-prima a ser trabalhada pelo saber científico das elites intelectuais. Para José Murilo de Carvalho (1999), o período entre 1870 e 1914 pode ser reconhecido como um momento preparatório ao ímpeto da modernização conservadora que marcaria a década de 1930. O que deve ficar claro é que a tentativa de dar ao Brasil novas interpretações esboça uma longa trajetória, que mobilizou os intelectuais da década de 1870 aos da década de 1920. Há, portanto, uma incubação intelectual para a modernização, disposta à organização de uma nacionalidade, a fim de propor uma possível identidade nacional.

Nesse sentido, dado o fim da Primeira Guerra, essa perspectiva nacionalista tende a designar a obra “Urupês” (1915), de Monteiro Lobato, como o marco inicial de ruptura com o modelo ufanista. Através do Jeca Tatu, símbolo na construção identitária nacional, Monteiro Lobato “pretendia satirizar a ufanização do caboclo e devolvê-lo à realidade, de cócoras, a deixar passar, apático, a vida” (COSTA E SILVA, 2000, p. 23). No entanto, a acuidade maior que Lobato (1959) incitava, era de uma plausível mudança na personagem, em referência a uma nova e promissora reorganização nacional.

Anos mais tarde, ancorados numa expectativa nacionalista de transformação social, parte da intelectualidade brasileira se propõe a debater o Brasil a partir das manifestações artísticas. Iniciava-se, oficialmente, a corrente modernista do século XX. Os dias 13, 15 e 17 de fevereiro de 1922, no Teatro Municipal de São Paulo, abrigaram a Semana de Arte Moderna. Conforme Sodré (1976), o movimento “deve ser entendido e interpretado como episódio inicial de uma sequência. Episódio inicial cujo alcance pode ser estimado no simples fato de corresponder, a rigor, ao lançamento da literatura brasileira.” (SODRÉ, 1976, p. 525-6).

Avaliado por Alfredo Bosi (2001) como um episódio divisor de águas na história da cultura brasileira, a Semana de Arte Moderna de 1922 incidiu em um panorama político conturbado que assolava tanto a sociedade, quanto a cultura e a economia. Paulatinamente, os modernistas de 1922 passaram a se aparelhar em grupos ideológicos e, dentre uma gama de novos feitos, propagaram muitas de suas concepções em manifestos. O pioneiro deles foi o *Manifesto da Poesia Pau-Brasil*, lançado em 1924 por Oswald de Andrade. Anos mais tarde, em 1928, o mesmo autor arquiteta o *Manifesto Antropofágico*, inspirado no *Manifesto do Partido Comunista* de Marx e Engels, e apresentado como uma síntese amadurecida das idéias do recente período modernista (TELES, 2002, p. 353-360).

Segundo Wilson Martins (1977, p. 138) “os modernistas quer o quisessem ou não, foram os herdeiros das aspirações nacionalistas”, que evidenciavam os anseios caracterizados pelo reconhecimento do Brasil enquanto nação atrasada. Essa identificação de um país de desenvolvimento tardio, quase que vegetativo, é observada por Paulo Prado (1981), em *Retrato do Brasil, ensaio sobre a tristeza brasileira*, publicado em 1928. Segundo o autor:

Dos agrupamentos humanos de mediana importância, o nosso país é talvez o mais atrasado. O Brasil, de fato, não progride; vive e cresce, como cresce e vive uma criança doente no lento desenvolvimento de um corpo mal organizado (PRADO, 1981, p. 143).

O ensaio de Prado (1981) debate criticamente as heranças culturais brasileiras provenientes das experiências coloniais e reflete acerca das possibilidades de superação das mesmas, já que eram vistas como entraves à modernidade e ao aprimoramento político do país. Embora Prado (1981) tenha participado ativamente do movimento modernista, não parece haver influências decisivas para o ímpeto da corrente modernista em sua obra. De todo modo, o intuito manifesto no livro é rebater as falácias românticas e o ufanismo em curso na literatura oficial, desde a publicação de *Porque me ufano de meu país*, de Afonso Celso, em 1900. Segundo o prefácio de *Retrato do Brasil*, a obra “é a réplica explícita ao ufanismo e à patriotada vazia, com que se procurava encobrir nossa situação semicolonial” (PRADO; 1981, p. 12). Assim, Prado (1981) circunda a análise de que o brasileiro tem um caráter melancólico devido à “cobiça” e à “luxúria” adquirida desde os tempos coloniais e as identifica como os principais elementos negativos de atraso da sociedade brasileira:

Na luta entre esses apetites – sem outro ideal, nem religioso, nem estético, sem nenhuma preocupação política, intelectual ou artística – criava-se pelo decurso dos séculos uma *raça triste*. A melancolia dos abusos venéreos e a melancolia dos que vivem na idéia fixa do enriquecimento – no absorto sem finalidade dessas paixões insaciáveis – são vincos fundos de nossa psique racial, paixões que não conhecem exceções no limitado viver instintivo do homem, mas aqui se desenvolveram de uma origem patogênica provocada sem dúvida pela ausência de sentimentos afetivos da ordem superior (PRADO, 1981, p.91-2, grifo nosso).

O debate que instiga a existência de *raças tristes* no indivíduo brasileiro já estivera presente no pensamento de poetas e prosadores, como o parnasiano Olavo Bilac, fato ilustrado nessa fração do soneto “Música brasileira”:

[...] E em nostalgia e paixões consistes,  
Lasciva dor, beijo de três saudades,  
Flor amorosa de três raças tristes. (BILAC, 1964, p. 263).

Entre muitos, autores como Euclides da Cunha, Sylvio Romero, Oliveira Vianna, Antonio Candido, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda também buscaram elucidar o múltiplo caráter étnico do povo brasileiro em meio a abordagens históricas e psicosociais. Todavia, o debate sobre a existência de raças tristes parece ter emergido pioneiramente com Ferdinand Denis (1978), autor de *Résumé de l'histoire Littéraire du Portugal, suivi Du Résumé de l'Histoire Littéraire du Brésil*, datado de 1826. Na obra, Denis (1978) constrói personagens que representariam a idealização dos tipos formadores da nação brasileira e elege o índio como o símbolo da origem do brasileiro. É o que aponta Guilhermino César, em

*Historiadores e críticos do Romantismo* (1978). Para o autor brasileiro, Denis é um possível inspirador do mito das “três raças tristes”. Nesse sentido, a obra de Denis (1978) vislumbraria no “americano” (índio), um caráter melancólico; no negro, uma instabilidade de sentimentos, fruto da lembrança dos infortúnios e, no branco, um pensamento pertencente a terras distantes (Portugal), mas de coração reservado à pátria (Brasil).

Para Octavio Ianni (2004), a maioria dos pensadores considerados, por ele, “precursores” elegem a estrutura do sistema escravocrata como ponto principal em suas tentativas de interpretação da sociedade civil e do Estado. É a linha seguida por Euclides da Cunha, Alberto Torres, Joaquim Nabuco, Rui Barbosa, Sylvio Romero, José Veríssimo, Machado de Assis, Lima Barreto, entre outros. Segundo Ianni (2004), a metáfora das três raças tristes reflete inflexões explícitas ou implícitas do darwinismo social, evolucionismo, positivismo e arianismo em contexto nacional. De acordo com ele:

São autores atônitos diante do insólito de pensar o Estado-Nação com base em uma população simultaneamente “indígena”, “africana” e “lusitana”, em um país imenso, disperso em províncias isoladas, em uma sociedade na qual se dá a combinação aparentemente eficaz entre escravatura, economia primária exportadora, liberalismo nas relações exteriores e monarquia. Sim, estes são alguns dos temas com os quais os precursores pensam o Brasil em formação: raça, povo e nação, centralismo e federalismo, oligarquia e liberalismo, escravatura e monarquia, europeização e americanização (IANNI, 2004, p. 61).

### **2.3.3 O Integralismo**

Segundo a matriz de raciocínio delineada por este tópico, torna-se nítido que é possível observarmos que o nacionalismo, combinado ao pensamento ensaístico modernista, cunhou também fortes preceitos para um multifacetado pensamento autoritário. Ao que parece, uma gama de intelectuais buscava na formação histórica brasileira respostas para uma reordenação nacional. Para tanto, atribuíram força ao Estado e lhe concederam a capacidade e o controle de dinamizar as trajetórias de sua própria sociedade. Seguindo essa perspectiva, Sergio Milliet afirma:

Jogamo-nos na luta política, convencidos de que somente pelo poder nos seria possível impor a nova ordem (velha idéia, como se vê, comum a todas as gerações mais ou menos atingidas pelas crises). Uns fizeram-se fascistas, outros comunistas outros ainda socialistas cristãos (MILLIET apud OLIVEIRA, 1982, p. 515).

À sombra do nacionalismo emergem múltiplos grupos em defesa de políticas nacionalistas fundamentadas no conservadorismo. Desse modo, por exemplo, foi articulado Movimento Integralista, que surge como uma resposta aos manifestos modernistas propostos por Oswald de Andrade e aos processos ideológicos similares. Para tanto, lançam em 1929, o *Manifesto do Verde-amarelismo*. O discurso em questão referia-se a um nacionalismo cultural e político, similar àqueles encontrados nos movimentos totalitários europeus da época.

Anos antes, a obra *O estrangeiro*, publicada por Plínio Salgado em 1926, relatava em tom messiânico alguns dos objetivos para a defesa do povo e Estado brasileiros, trilhando o nacionalismo político como caminho único para a salvação:

Nacionalismo não é um simples culto de bandeira, nem pode ser apenas o Hino Nacional. Não é a marcha batida das manifestações militares. Não é a devoção feiticista das formas exteriores da Pátria Política. Nacionalismo é visão total do país e é, ao mesmo tempo, a consciência particular de cada caráter e de cada tendência [...] O nacionalismo não pode ser apenas um culto ideal e político [...] Não temos tido no Brasil uma compreensão exata do nacionalismo. Nós nos temos limitado a adoração lírica da Bandeira e aos vivos seguidos do Hino Nacional. Pois todas as nossas atitudes tem sido anti-nacionalistas. (SALGADO, 1935, p.139).

Considerado uma das principais figuras do Movimento Integralista, o autor criou ainda o Movimento da Anta, cuja ideologia nacionalista era extremada. Cada vez mais próximo de vieses autoritários, antiliberais e antipluralistas, Plínio Salgado redige *Diretivas à Ditadura* (1931) e *Revolução na Revolução* (1932), e demonstra, a partir de então, sua face opositora aos constitucionalistas de São Paulo, além de conduzir campanha contra a convocação da Constituinte.

Essa seria a base para a fundação da *Ação Integralista Brasileira*, grupo político também instituído por Plínio Salgado em 1932. Em outubro do mesmo ano, o escritor divulgou o *Manifesto de Outubro*, cuja ideologia voltava-se à defesa de políticas nacionalistas baseadas no conservadorismo. A manutenção da propriedade era a principal forma de organização social, associada à aversão ao cosmopolitismo em prol de uma sociedade forte e organizada inserida em uma estrutura tradicionalista. Embora o comunismo fosse uma ameaça constante ao integralismo e a muitos outros movimentos, os primeiros documentos da AIB dão pouca importância ao fato e parecem eleger o liberalismo como inimigo principal (TRINDADE, 1974, p. 186).

Insatisfeito com os resultados da Revolução de 1930 e disposto a atentar a “Revolução na Revolução”, o movimento integralista foca-se no aparelhamento de um processo de

centralização autoritária do Estado. Desse modo, a instauração do Estado Novo, em 1937, teria representado, em certa medida, uma exaustão do movimento, já que grande parte de seus objetivos programáticos havia sido cumprida. Segundo Helgio Trindade, autor de *Integralismo, o Fascismo brasileiro na década de 30* (1974), cuja obra é um marco na reflexão do tema, essa concretização de boa parte dos desígnios integralistas explica a cumplicidade do movimento na implantação da ditadura estadonovista (TRINDADE, 1974, p. 186), bem como a não participação da direção nacional no *putsch* integralista de 1938.

### 2.3.4 O Tenentismo

No início da década de 1920, outro movimento de base autoritária surgia contra os preceitos liberais, recolhido à sombra de um nacionalismo vago: eclodido pelo que ficou conhecido *Os Dezoito do Forte de Copacabana*, o movimento tenentista estreava em cenário nacional em 5 de julho de 1922 (PRESTES, 1997, p. 70). A tentativa de revolta fracassou desde o começo em virtude do abafamento provocado pelas forças federais. Nem segmentos militares mais expressivos, nem as oligarquias dissidentes, que tanto apoiavam os ânimos militares, aderiram efetivamente ao movimento.

A corrente, porta voz de uma ideologia própria, recebeu o cunho de “tenentista” uma vez que suas principais figuras não pertenciam à alta cúpula do exército, e eram oficiais de nível intermediário. Assim como a Marinha, o alto comando militar manteve-se alheio à ruptura desencadeada pelas armas.

Embora não tivessem formulado um programa antiliberal e as bases de seu nacionalismo fossem praticamente inexpressivas, o movimento Tenentista contestava, essencialmente, a ação política e social dos governos representantes das oligarquias cafeeiras. Os pontos de defesa continham a aplicação da reforma constitucional, a restrição da autonomia local, a moralização dos costumes políticos, a aliança entre justiça e ensino, e a unificação do regime eleitoral e fisco (PRESTES, 1997).

A Coluna Prestes, momento de maior relevância da corrente tenentista, foi organizada sem um plano previamente traçado. A coluna percorreu cerca de 25 mil quilômetros, atravessou 13 estados brasileiros com 1500 homens, para propagar “a revolução e o levante da população contra as oligarquias, até que seus remanescentes dirigiram-se para a Bolívia e o Paraguai” (FERREIRA; PINTO, 2003, p. 401). Com o fim da Coluna Prestes estava suprimido o último foco de contestação militar do regime.



### 2.3.5 Catolicismo

Também baseado no universo antiliberal e pautado pelo fundamentalismo nacionalista, o catolicismo, por sua vez, foi o movimento congruente da Igreja Católica. Defendia sua própria instituição contra o “espírito burguês”, individualista, liberal e laico, e contra o comunismo ateu e “apátrida” (PILLETI; PRAXEDES, 1997, p. 86). A Igreja estava presente nos alicerces da crise da Proclamação, e a instauração da República torna-se um período-chave para a história do catolicismo brasileiro.

Desde o início dos anos 1920, a Igreja Católica pretendia ampliar suas influências políticas através da criação de uma rede de organizações paralelas à hierarquia eclesiástica. Para Sérgio Miceli, autor de *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)*, a amplitude do projeto não atendia somente aos interesses do Vaticano, preocupado em conter movimentos operários de esquerda na Europa, mas também em solucionar os problemas do episcopado brasileiro frente à crise com que se defrontavam os grupos dirigentes oligárquicos.

Empenhados em expandir sua instituição, os altos dignitários do clero laboravam na preservação e ampliação da Igreja em círculos estratégicos, tais como no sistema de ensino, nas produções culturais e no enquadramento institucional de intelectuais. Nesse sentido, assim fixada em áreas onde o Estado agia de modo crescente, como no sistema educacional e no controle de sindicatos, a Igreja assumia a responsabilidade de realizar “grandes cerimônias religiosas das quais os dirigentes políticos podiam extrair amplos dividendos em termos de popularidade” (MICELI, 1979, p. 51).

Em relação ao campo intelectual, a Igreja criou duas instituições de enquadramento ideológico com a missão de reunir um grupo de intelectuais leigos designados aos cargos de seus porta-vozes. A revista *A Ordem*, criada em 1921, e o *Centro Dom Vital*, em 1922, foram instituídas como centros de reunião, de propagação das doutrinas e de preparação de muitos intelectuais católicos acerca de diferentes questões temporais. Sob seu amparo, outras organizações se estruturaram quanto à promoção de carreiras intelectuais: como a Ação Universitária Católica (1929) e o Instituto Católico de Estudos Superiores (embrião da futura Pontifícia Universidade Católica). Segundo Alceu Amoroso Lima (1935), diretor do Centro Dom Vital a partir de 1928, e à frente do laicato católico da época, a influência da Igreja estendeu-se também ao campo literário, principalmente em torno da revista *Festa*, publicada no Rio em 1927/8 e em 1934/5 (LIMA, 1935, p. 230). O corpo de intelectuais responsáveis intitulava-se como caudatários do “modernismo”; propunham uma estética espiritualista

própria de uma tradição brasileira autêntica, embora, ao mesmo tempo, buscassem distinção das correntes paulistas pioneiras do movimento.

Embora a *intelligentsia* católica causasse rumores em prol da organização de um partido político voltado ao modelo da “democracia cristã”, como havia na Itália, as autoridades eclesiásticas, preocupadas com efeitos desastrosos, não se arriscaram a possíveis resultados eleitorais desfavoráveis. Todavia, por ocasião da campanha eleitoral de 1933, criaram a Liga Eleitoral Católica, uma maneira extrapartidária de tornar os católicos capazes de agir de forma indireta, mas eficaz, na política. Segundo Miceli (1979):

A Liga Eleitoral Católica deveria divulgar as diretrizes e as tomadas de posição da Igreja entre os fiéis e canalizar o voto dos eleitores católicos em favor dos candidatos dos diferentes partidos que estivessem prontos a sustentar posições católicas em questões delicadas e controversas, como por exemplo, a indissolubilidade do casamento, o ensino religioso nas escolas públicas, a assistência eclesiástica às classes armadas, etc. (...) Sabe-se, (...) que grande parte das reivindicações constantes do programa católico foram incorporadas à Constituição de 1934. (MICELI, 1979, p. 55).

Dessa forma, do mesmo modo que as autoridades da Igreja Católica apoiaram o poder oligárquico na década de 1920, com vistas à retomada da associação com o poder político do qual haviam desfrutado até a queda do império, adotam posição semelhante em relação ao governo Vargas, antes e após o golpe de 1937. O objetivo crucial do apoio político era conseguir cauções oficiais para a criação de novas instituições educacionais e culturais, sobretudo a Universidade Católica do Rio de Janeiro. Assim, observa-se que as formas de cooptação política entre a Igreja e o Estado inspiravam-se nas orientações preconizadas pelo Papa Leão XIII em fins do século XIX, cuja intenção era “aceitar a situação pública, tal como se apresentava, sem discutir-lhe praticamente a legitimidade” a fim de afirmar “a existência biológica e empírica da Igreja no mundo (GABAGLIA, 1962, p. 297-8).

O que deve se tornar perceptível é que muito da divisão interna nos movimentos político-sociais e das correntes ideológicas emerge, sobretudo, a partir do conjunto de mudanças que ocorrem no universo econômico-social da década dos anos 1920. Daí os confrontos e as contradições no interior de cada um dos movimentos, prenunciadores e afirmadores de novos valores.

## 2.4. A Crônica da *Intelligentsia*

A partir dos anos 1930 e, em especial após a implantação do Estado Novo em 1937, as decisões políticas, sociais e econômicas, tomadas pelo Estado, fundamentaram-se, principalmente, em torno de um projeto de cunho autoritário-corporativo em resposta às principais demandas geradas pela crise da economia agro-exportadora e pela decadência do regime liberal-oligárquico. O projeto estatal da época incorporou muitas das argumentações que intelectuais, desde o início do século, formulavam conformando tendências nacionalistas, intervencionistas, autoritárias e antiliberais.

As configurações a que o Estado viria a aderir tinham por base o pensamento de intelectuais como Francisco Campos, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Alberto Torres. Estes, respectivamente, não tratados necessariamente em ordem cronológica, foram os autores escolhidos para a construção do presente debate. Optamos por eles pelo fato de constituírem um grupo de formuladores de maior destaque em relação à crítica ao modelo democrático instalado com a Constituição de 1891. Através de premissas antiliberais, objetivaram a construção de um Estado nacional forte, intervencionista e corporativo, com a hipertrofia do Poder Executivo e a substituição da representação político-parlamentar pela representação técnica, de caráter classista.

Alberto Torres ao lançar no mesmo ano, em 1914, *A organização nacional e O problema nacional brasileiro*, e, em 1915, *As fontes da vida no Brasil*, abre caminho para uma série de outros autores debaterem a questão nacional. O autor, precursor crítico da estrutura política brasileira, insere seus estudos nas desilusões vivenciadas no cotidiano de suas atividades políticas. Alberto Torres escreveu sua obra após ter exercido vários cargos públicos, dentre eles o de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro do Interior e, entre 1896 e 1900, presidente provincial do Rio de Janeiro. Segundo Felix (1976), é a partir do último cargo que o antigo republicano rompe com parte de seu pensamento político, desilude-se com o regime republicano e examina a mediocridade vigorante na política e na administração pública brasileira.

Para ele, o Estado é o órgão assegurador da “justiça social” e tem como missão corrigir as insuficiências do liberalismo, bem como evitar que lacunas possam funcionar como justificativa para a implantação do socialismo. Baseado nos fundamentos antiliberais, Torres (1978b) pressupõe a substituição do sistema eleitoral e partidário, o qual chama de velho constitucionalismo inglês, por uma representação resultante do “acordo íntimo e espontâneo

entre as forças da opinião e seus órgãos, e que faz surgir os homens dos sucessos, por influxo dos sentimentos e das necessidades dominantes” (TORRES, 1978b, p. 89).

As perspectivas acerca da primazia do Estado sobre a sociedade civil e a tutela a ele conferida na intenção de construir uma nacionalidade até então inerte, seriam argumentos fundamentais na construção do pensamento autoritário brasileiro. Nota-se, portanto, que a relação da sociedade para com o Estado é de dependência: enquanto a sociedade depende do Estado para realizar a organização e a superação de deficiências, o Estado estrutura-se como um espaço desprovido de interesses e conflitos de poder. Segundo Torres (1978b), caberia ao Estado formar seu povo e a denominada democracia política deveria ser substituída por outro tipo de regime:

A democracia social sucedendo à democracia política, substitui-se o encargo falaz de formar e apoiar o “cidadão” – tipo clássico do titular dos direitos políticos – pelo encargo de formar e apoiar o “homem”, o “indivíduo”, o socius da nação contemporânea. Formar o homem nacional é o primeiro dever do Estado moderno (Torres, 1978b, p. 229).

Para tanto, Torres (1978b) elenca apenas a política, e somente ela, como formadora da nacionalidade, justamente por subordinar e coordenar os movimentos sociais, já que “a vida social, não tendo caráter propriamente orgânico, obedece a uma espécie de harmonia e de equilíbrio, no tempo e no espaço; seus movimentos parciais carecem de subordinação à marcha do todo” (Torres, 1978b, p. 158). É, portanto, a incapacidade de formar idéias políticas e interpretar leis econômicas, nacionais e internacionais, que caracteriza a sociedade brasileira como dispersa, inorgânica, cega à realidade (TORRES, 1978a, p. 113). Todavia, essa é a dualidade do fundamento autoritário de Torres: uma sociedade amorfa e um Estado demiurgo.

Em relação aos movimentos políticos, Fausto (1970) revela a convergência entre as propostas de Torres e o ideário tenentista, dado que Juarez Távora amparou-se no pensamento de Torres na redação de seu manifesto de resposta a Prestes em 1930 (FAUSTO, 1970, p. 68). A corrente religiosa nesse caso evidenciada por Tristão de Athayde, utilizou-se da acentuação de argumentos da vertente católica de Torres. O próprio Athayde (1932) afirma as influências de Torres em sua obra: “de todos os estudiosos de nossos problemas sociais, o mais meditado, o mais compulsado, o mais inquirido como o solucionador da nossa crise e como escultor póstumo, se é lícito dizer, do nosso futuro” (ATHAYDE, 1932, p. 179). Segundo Werneck Vianna (1978) outros movimentos aderiram às atribuições do autor, “assim como setores da juventude militar se apropriaram da perspectiva política de Torres, o autoritarismo civil, de

inspiração clerical ou jurídica, tomará suas concepções sobre a vida social e econômica como ponto de partida” (VIANNA, 1978, p. 110).

Pode-se dizer que o ideal de organização da nação é praticamente consensual entre parte dos ideólogos autoritários, no entanto, não se pode dizer o mesmo sobre os ideais do programa econômico. Alberto Torres, imbuído de um forte pensamento nacionalista, defende a idéia de um Brasil naturalmente destinado à economia agrícola (1978a, p. 101). Mais além, enfatiza os males trazidos pelo ingresso de interesses econômicos ao Brasil e argumenta que a “independência de um povo funda-se, antes do mais, sobre a sua economia e sobre suas finanças” (TORRES, 1978a, p. 105). A vocação de um país agrário, comum em Alberto Torres, Gilberto Freyre, Oliveira Vianna, é determinada de maneira oposta por Azevedo Amaral, por exemplo, para quem modernidade correspondia à industrialização. De acordo com Amaral (1930):

Parece-nos que, no caso especial do Brasil, a ordem lógica do progresso econômico não pode ter como ponto de partida o predomínio da exploração agrária e deve, exatamente, começar pelo surto das indústrias mecânicas. (AMARAL, 1930, p. 264).

Da mesma forma, Amaral opõe-se a certas tendências nacionalistas, cujo embrião intelectual pertence a Alberto Torres. Amaral (1934), de maneira contrária a Torres, defende, portanto, a entrada do capital externo no país e ressalta:

[...] negar, pois, que aqueles capitais tivessem exercido influência não somente benéfica, mas decisiva e insubstituível no desenvolvimento da civilização em nossa terra, é uma proposição que não pode ser tomada a sério. (AMARAL, 1934, p. 201).

Todavia, a condenação de influências estrangeiras em âmbito nacional era apenas uma das premissas fundamentais do pensamento de Alberto Torres. Sendo assim, conservadorismo, agrarismo e nacionalismo são os elementos basais e indissociáveis de sua obra. Assim como seu nacionalismo, o agrarismo de Torres é necessariamente anticapitalista. Segundo Lamounier (1983), sua sociedade ideal, utópica, é “uma sociedade concorrencial fechada na qual a existência da pequena empresa é assegurada, e estimulada a competição entre os produtores (LAMOUNIER, 1983, p. 360)”. O nacionalismo de Torres é radical, e de acordo com Luz (1975), “para ele todas as atividades econômicas exercidas por estrangeiros eram nocivas ao país, porque todas estavam destruindo as ‘fontes vitais’ do país em troca de futilidades, de gêneros supérfluos” (LUZ, 1975, p. 98).

Entretanto, assim como outros autores do pensamento autoritário, Alberto Torres elenca uma série de desapontamentos em relação às vicissitudes provindas desde o Império, ainda atuantes no Estado republicano. Os traços personalistas, o clientelismo, o privatismo, associados a pouca racionalidade na administração pública, eram preocupações recorrentes que haviam sido enraizadas desde o período colonial.

Torres (1978b) faz ainda críticas ao modo pelo qual foi implantada a federalização que beneficiava o poder local em detrimento do central, favorecia o clientelismo político e não amenizava os resquícios excessivos de centralismo do período Imperial (BARIANI, 2007). Inspirado no constitucionalismo norte-americano e na divisão dos três poderes, uma das principais prerrogativas de Torres (1978b) era a realização de uma ampla revisão constitucional, isto é, uma adaptação da Carta de 1891 às premissas da nova organização nacional. Logo, novas propostas de atualização constitucional foram apresentadas, como indicam, por exemplo, as obras *O Idealismo da Constituição* (1927) e o segundo volume de *Instituições Políticas Brasileiras* (1949), de Oliveira Vianna, além de *O Estado Nacional* (1940), de Francisco Campos.

Duas grandes correntes filosóficas e políticas foram norteadoras das especificidades do constitucionalismo antiliberal no Brasil. A primeira delas, advinda do Rio Grande do Sul, cujo objetivo central era a instituição de uma ordem de Estado administrada de forma ditatorial, trouxe à tona a formação doutrinária do castilhismo: corrente política liderada pelo oligarca Júlio Prestes de Castilhos (1860-1903), de cunho autoritário e conservador, inspirada pelos moldes positivistas de Auguste Comte. O estadista gaúcho, Getúlio Vargas, por exemplo, sofreu influência direta do castilhismo, a qual é de presença evidente na configuração do Estado Novo. Já a segunda corrente previa o ideal de Estado corporativo, proposto por Oliveira Vianna, modelo baseado na exigência de convenções e sentenças coletivas com poder normativo na resolução de conflitos coletivos.

Contudo, é a partir da Constituição de 10 de novembro de 1937, que os fundamentos antiliberais ganham legitimidade por todo o Estrado Nação: Francisco Luís da Silva Campos desenvolve o modelo teórico-jurídico de constitucionalismo antiliberal a ser aplicado no Estado Novo. Pautado pela edificação de um Estado forte e centralizador, Francisco Campos adotou medidas do Jurista alemão Carl Schmitt, autor da teorização sistemática do constitucionalismo antiliberal, combinou-as ao castilhismo e corporativismo, e buscou a legitimação democrática distinta da representação parlamentar.

Todavia, segundo Santos (2007), pouco antes, a eclosão do constitucionalismo antiliberal no Brasil durante os anos 1930 foi praticamente ignorada. O fato parece ser

decorrência de sua classificação e associação com o autoritarismo, de modo a obscurecer sua própria compreensão. Contudo, a noção que deve ser considerada é que o constitucionalismo antiliberal não se constitui somente como um conjunto de críticas ao Estado liberal, mas pressupõe um arquétipo de Estado que almeja a legitimação democrática distinta da representação parlamentar. Ou seja, ao mesmo tempo em que eram construídas apreciações acerca do Estado Liberal, havia:

a) uma crítica ao direito, à política e às instituições liberais; b) uma aproximação constitucional vinculada à idéia de soberania como decisão personificada; c) um modelo de ordem democrática que se realiza pela mobilização irracional das massas por um César; e d) uma reorganização do Estado fundada na *administrativização* (burocratização) da legislação (SANTOS, 2007, p. 282).

Para Campos (1940b), o processo de unificação nacional, através da atuação política dos juristas, deveria acompanhar a transição entre Império e República: havia, paralelamente, a tentativa de construção da estabilidade política combinada à dependência dos estadistas do Império (Campos, 1940b, p. 6). A idéia, portanto, é a continuidade do elo entre o novo modelo de ordem pública e a sociedade civil, entidade cuja orientação vertical seria necessária. Segundo o autor, essa continuidade seria harmônica, ainda que houvesse uma discrepância entre a tradição pacífica da unidade imperial e a estrutura da democracia em ordem republicana. Nesse sentido, careceria à República uma força social apropriada para provocar uma unidade nacional, já que o contexto marcava um presidencialismo fraco e, a princípio, fadado à dissolução (SANTOS, 2007, p. 289). Anos mais tarde Oliveira Vianna trataria o problema como um “idealismo da Constituição”, enquanto em Campos (1940b), o tema referir-se-ia ao ocorrido durante a Primeira República:

A autoridade constitucional do poder central, insuficiente e mal delimitada, está sujeita a exercer-se violentamente contra os princípios legais da autonomia. De sorte que a nação, para defender as suas prerrogativas, começa a abandonar a constituição escrita, praticando infidelidades contra a letra e o espírito dos seus textos. E é o que nos acontece: um país em transformação acelerada, formando o seu caráter, e uma constituição morta, que nasceu inadaptável às condições orgânicas da nação (CAMPOS, 1940b, p. 9).

Observa-se, a partir de então, uma possível filiação doutrinária de Francisco Campos aos argumentos de Euclides da Cunha, desenvolvidos posteriormente por Alberto Torres nas suas obras *Organização Nacional* e *O Problema Nacional Brasileiro*, ambas de 1914, que serão também aqui abordadas mais à frente.

Em síntese, o elemento-chave no discurso de Campos (1940a; 1940b) é a organização e unificação do Estado comandado pelo alto, num país tomado pelo modelo federalista. Para tanto, as elites jurídicas, imbuídas de espírito público, interpretam a realidade nacional e convertem-nas em instituições. A aptidão centralizadora da tradição jurídica é determinante na criação de uma cultura política de proporção nacional, acompanhada da consequente civilização das massas. O direito, propriamente dito, não garante transformações políticas, mas seu universo permite eficácia à noção de integridade nacional.

Reconhecido como um dos articuladores centrais do Estado Novo, Francisco Campos organizou uma arcabouço constitucional que deu sustentação à situação política aguardada. Segundo Iglésias (1993), o amparo foi concedido a uma República cuja dúvida era a escolha entre o integralismo ou “autoritarismo”, no combate às políticas liberais e ao comunismo. Entre as perspectivas teóricas e as atuações políticas, o autor da Constituição de 1937 foi denominado mentor de um modelo de Estado não propriamente autoritário, mas de um Estado antiliberal, plebiscitário e de massas.

Já o modelo de Estado corporativo de Oliveira Vianna é o arquétipo a ser defendido pelo autor no Estado Novo, respectivamente nos livros *Problemas de Direito Corporativo* (1938) e *O Idealismo da Constituição* (1939), em 2ª edição. Para o autor, a representação política e as relações entre Estado e sociedade devem ser marcadas através da representação classista junto aos órgãos do Estado. Isto é, o regime democrático seria também o regime da opinião pública, alcançado por meio de um sistema corporativo de representação de interesses.

Dessa forma, o funcionamento desse sistema não estaria diretamente vinculado à ação de indivíduos ou associações próprias, tampouco com uma imprensa livre da tutela do Estado, nem com eleições periódicas para representantes no legislativo (SILVA, 2004). E Oliveira Vianna confirma o raciocínio já que, para ele, a democracia pode perfeitamente realizar-se sem eleições ou eleitores e somente a partir do corporativismo: o Estado poderia, desse modo, tornar-se democrático, e não mais caótico. Logo, o papel das corporações era de apenas informar suas necessidades às elites do poder executivo, que as encaminhariam como elementos técnicos para a elaboração e implementação de políticas públicas. Dessa forma,

do que se trata é precisamente de armar o Estado, ou melhor, os responsáveis pela direção política e administrativa da Nação, de elementos seguros de informação técnica e experimental sobre as necessidades do povo e as realidades dos nossos grandes interesses coletivos: é o que Laski chamaria “a organização da informação”. Para isso o que cumpre fazer é pedir aos grupos organizados – tanto profissionais como culturais – a sua colaboração,



chamando-os para junto do Estado, dando-lhes um lugar preeminente nas suas atividades, nos seus tribunais, nos seus conselhos, nos seus parlamentos – justamente o lugar preeminente que, por um equívoco secular, temos até agora dado aos partidos. Só assim poderemos organizar, aqui, aquela “*démocratie technique et ordonnée*”, a que se refere Henri Janne e que é a única forma eficiente de democracia, não só no mundo de hoje, como no mundo de amanhã. (VIANNA apud SILVA, 2004, p. 192).

O sistema idealizado por Vianna prezaria, portanto, a segurança e a proteção das diferentes classes de acordo com suas respectivas disposições na estrutura social. Segurança e proteção são os aspectos garantidos pelo sistema corporativista em troca de cooperação com os intentos do Estado autoritário. Essa supressão da luta de classes, associada à colaboração dócil ao Estado autoritário, levou Azevedo Amaral (1934) a definir o corporativismo como um “neocapitalismo científico” (AMARAL, 1934, p. 262).

Todavia, a afinidade entre os conceitos de Estado corporativo e Estado autoritário são elucidadas por Evaldo Vieira, em *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil*, publicado em 1981. Segundo o autor, o Estado corporativo representa uma das dimensões do Estado autoritário, pois a organização corporativa de classes possui um mecanismo duplo, apto a informar o Estado e legitimar o domínio estatal.

Nesse sentido, “as corporações como são concebidas por Oliveira Vianna, atuam como representantes do Estado perante as relações de classes” (VIEIRA, 1981, p.133), e as implicações do novo Direito Social, procedido das corporações, são capazes de legitimar a aplicação da força estatal especialmente em âmbito econômico. Observa-se, portanto, que “as corporações e seu Direito Corporativo nada mais são que fatores de legitimação da ação estatal, que articula a nação de cima para baixo, segundo a força de sua autoridade” (VIEIRA, 1981, p. 133).

Sob essa perspectiva que Getúlio Vargas teria buscado inspiração no controle político das massas trabalhadoras por meio do corporativismo, através dos conselhos profissionais e da construção da Justiça do Trabalho. As críticas voltadas ao federalismo de 1891 e à proposição de novas alternativas políticas, centralizadoras e antiliberais, auxiliaram, assim, a configuração das instituições surgidas a partir da Constituição de 1937.

O corporativismo é, dessa maneira, considerado como uma das esferas fundamentais para o funcionamento completo do Estado autoritário. Nesse sentido, Azevedo Amaral (1930) considera os parlamentos como instituições incapazes de legislar adequadamente e atesta ser preciso dar livre-arbítrio à autoridade administrativa, pois esta:

[...] precisa de liberdade de movimentos no exercício de suas atribuições executivas, bem como prestígio suficiente para intervir na elaboração legislativa, cuja natureza cada vez mais acentuadamente técnica é imprópria à iniciativa de assembleias promíscuas (AMARAL, 1930, p. 244).

Os parlamentos, considerados por Amaral (1930) como espaços institucionais ineficazes no corpo legislativo nacional, seriam substituídos por instituições pertencentes à força e eficácia do poder Executivo. A solução estaria nos denominados “conselhos técnicos”. Estes, também difundidos no discurso de Oliveira Vianna, representariam uma “facção” estatal apta a representar diferentes corporações e servir como meio de interligação entre as reivindicações dessas alianças e os governantes. O corporativismo, portanto, seria o principal meio de ação capaz de enfraquecer o liberalismo combatido por esses intelectuais.

Amaral (1930), na condição de um dos principais teóricos do Estado Novo, mostra-se cético em relação às perspectivas da democracia e ao próprio sistema político, cuja estrutura tende ao declínio perante a preponderância do setor econômico, onde o Estado age de forma cada vez mais intensa (AMARAL, 1930, p. 228). O autor ainda enfatiza que desse processo decorre a decadência do Poder Legislativo, ligado à política, e à hipertrofia do Executivo, voltado à economia. Segundo ele:

O poder presidencial hipertrofiou-se no Brasil pelo consentimento tácito, não somente das outras forças constitucionais, como da opinião pública que implicitamente aprovava aquela intensificação das prerrogativas da autoridade, cujo papel imediatamente útil era levado a reconhecer. (AMARAL, 1930, p. 243).

O surgimento do autoritarismo não decorreria de uma imposição, mas seria, entretanto, o resultado de um consentimento, de uma necessidade e uma tendência internacional. Nesse raciocínio, Amaral (1930) requer a troca do Estado político pelo Estado econômico, no qual as ações estatais desvinculassem-se dos interesses políticos (AMARAL, 1935, p. 236). O autor busca ilustrar o caráter “predominantemente técnico dos problemas do Estado moderno” (AMARAL, 1934, p. 48) e parte dessa perspectiva para debater o anacronismo da democracia política. De acordo com o autor, esse fato é agravado no Brasil pela inadequação do regime representativo em virtude da sociedade brasileira, vista como uma massa politicamente inerte e incapaz de compreender os problemas nacionais:

Copiando um sistema representativo dependente do sufrágio à maneira do que se praticava em países totalmente diferentes do nosso, colocamo-nos em uma situação na qual nunca poderíamos ter tido representação da vontade

coletiva, se porventura aquele método fosse aplicado rigorosamente. (AMARAL, 1934, p. 158).

Observa-se que, para o autor, a crítica à democracia representativa vincula-se ao fato da impossibilidade de adoção do liberalismo no Brasil e, sob essa ótica, tenta legitimar o autoritarismo no país. Em suma, o caráter autoritário do pensamento de Azevedo Amaral parece chamar atenção ao fato de que no contexto brasileiro, “a insistência liberal na democracia eleitoral manteria a política como um reflexo do nosso atraso econômico e cultural” (VELHO, 1976, p. 130).

Nota-se que as obras de Alberto Torres, Francisco Campos, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral foram marcos de um pensamento político brasileiro e demonstraram relevantes expressões na construção do pensamento autoritário em nível nacional. Destacaram-se não somente no debate político, mas, principalmente, na configuração e condução da Nova República. A importância fundamental de suas obras não deriva, portanto, de seu papel no desenvolvimento do pensamento político brasileiro, mas, essencialmente, pela concretude de seus argumentos fixados pela ação estatal.

## **2.5. Intelectuais, Cargos e Cultura Política**

Vimos que o cenário político brasileiro pós 1930 foi palco da atuação de muitos intelectuais que, vinculados ou não à administração pública, buscavam resolver a “questão nacional”, compreender a formação da sociedade civil e do Estado, do povo e da população, da cultura e da identidade, da ordem e do progresso. Muitos destes, “independentemente de sua classe, de sua formação ‘bacharelesca’ ou especializada” (OLIVEIRA, 1982, p. 507) adentraram na máquina pública e engajaram-se nos novos organismos estatais instituídos nessa mesma época.

Intelectuais de distintas correntes de pensamento, como modernistas, integralistas, católicos, positivistas e socialistas partilhavam dessa combinação peculiar entre cultura e política nos anos 1930, o que levaria alguns a ocupar cargos-chaves na máquina pública. Este item de nosso trabalho, portanto, traduz-se (1) na reflexão a respeito da participação de alguns representantes dessa *intelligentsia* no interior do Estado brasileiro, especialmente nas primeiras décadas pós 1930, (2) na exposição dos principais cargos por eles ocupados e (3) no processo de reconfiguração do contexto político-cultural da nação.

A respeito dessa inserção intelectual no Estado, Lúcia Lippi Oliveira atenta que:

[...] não nos causa surpresa o fato de a intelectualidade atuar vinculada ao Estado. Acaso não foi isto que ocorreu com o empresariado, principalmente durante o Estado Novo, quando participou dos conselhos técnicos? Não foi o operariado gradativamente atrelado ao controle do Ministério do Trabalho? Por que esperar que uma categoria social, sem posição clara na estrutura da sociedade, tivesse um comportamento distinto do movimento geral centrípeto em relação ao Estado? (OLIVEIRA, 1982, p. 507).

Para a autora, a questão seria, sobretudo, entender a lógica do Estado na absorção desses indivíduos, já que o debate deles vinculava-se à própria sociedade e a seu papel, em distintos períodos históricos brasileiros.

A política cultural dos primeiros anos do regime de Getúlio Vargas, anterior ao Estado Novo, buscou a inserção de intelectuais de diversas correntes em novas instituições estatais. Durante o período, “as proporções consideráveis que chegou a cooptação dos intelectuais facultou-lhes o acesso aos postos e carreiras burocráticos em praticamente todas as áreas do serviço público” (MICELI, 1979, p. 131). Contudo, o regime Vargas assume uma postura de domínio da cultura como um “negócio oficial” no que se refere às relações entre intelectuais e o Estado, “implicando um orçamento próprio, a criação de uma ‘intelligentsia’ e a intervenção em todos os setores de produção, difusão e conservação do trabalho intelectual e artístico” (MICELI, 1979, p. 131).

Grande parte dos intelectuais que se engajaram no serviço público estava principalmente vinculada à elite burocrática e não necessariamente a dirigentes partidários ou facções políticas. Sendo assim, a presença desses intelectuais contribuiu para tornar a elite burocrática uma força social e política com autonomia relativa, para tratar de assuntos econômicos regionais, e em relação aos dirigentes políticos estaduais.

Com a expansão colossal da máquina burocrática, determinado pela abertura de ministérios, pela criação de organismos diretamente vinculados à Presidência da República e pela concepção de várias outras instituições públicas, o Estado permitia cada vez mais a inserção desses intelectuais no comando de suas organizações. Nesse sentido, em 1930, o arquiteto Lúcio Costa passou a dirigir a Escola Nacional de Belas Artes. No ano seguinte, seria a vez de Manuel Bandeira assumir a presidência do Salão Nacional de Belas Artes. Na mesma época, o escritor José Américo de Almeida foi encarregado de compor a comissão de elaboração do anteprojeto da futura Constituição e, como membro nato do Ministério de Estado, participou ainda dos trabalhos constituintes entre 1933 e 1934. Carlos Drummond de Andrade também ingressou na máquina pública: foi oficial-de-gabinete de Gustavo Capanema na Secretaria do Interior e Justiça de Minas Gerais (1930-1932), depois atuou como seu

secretário particular durante a interventoria do estado em 1933, e chefe de gabinete de 1934 a 1945, durante sua gestão no Ministério da Educação e Saúde. Nomeado em julho de 1934, Capanema permaneceria no cargo até o fim do Estado Novo, em outubro de 1945. A administração de Capanema caracterizou-se como uma verdadeira constelação de notáveis: Heitor Villa-Lobos, Rodrigo Melo Franco, Mário de Andrade, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, além de outros poetas, músicos, teatrólogos, jornalistas e escritores que desempenharam funções em parceria com o Ministério da Educação e Saúde. Ainda em 1930, Francisco Campos foi indicado para dirigir o recém criado Ministério da Educação e Saúde. Em seguida foi nomeado consultor-geral da República, em novembro de 1933 e depois Secretário de Educação do Distrito Federal, em 1935. Poucos dias antes do golpe de 1937, Campos assumiu o cargo de Ministro da Justiça. O escritor modernista Mario de Andrade assumia, em 1935, a direção do Departamento de Cultura e Municipalidade de São Paulo. Indicou, ainda, conjuntamente com Manuel Bandeira, o nome do advogado, escritor e jornalista Rodrigo Melo Franco de Andrade, para a chefia do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, instituído logo após o golpe do Estado Novo. Oliveira Vianna foi, consecutivamente, membro do Conselho Consultivo do Estado, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, membro da Comissão Especial de Revisão da Constituição, tendo constituído a Comissão Revisora das Leis do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e, a partir de 1940, foi ministro do Tribunal de Contas da República. Em 1934, a partir do projeto universitário do regime Vargas, foi criada a Universidade de São Paulo, por Armando Salles de Oliveira, e no ano seguinte, a Universidade do Distrito Federal, por Pedro Ernesto.

No entanto, a ideologia revolucionária nos primeiros anos do governo Vargas, confluía com as propostas antiliberais que tomavam corpo no mesmo período. Nesse contexto, sob o Estado Novo, não tardou para que intelectuais ligados ao regime elevassem os discursos de Vargas à condição de “palavras de ordem e (...) linhas de conduta” (OLIVEIRA, 1982, p. 31). Eram os intelectuais defensores de posturas autoritárias e antiliberais que foram incorporados e permaneceram no corpo administrativo do Estado. Surgiam, a partir de então, os principais dirigentes e doutrinadores da nova ordem. Suas contribuições deram-se por engajamento em ações políticas e/ou por meio de publicação de notas, textos ou obras completas.

O projeto político estadonovista buscava, assim, a construção de uma doutrina político-ideológica e sua aceitação ou legitimação perante a opinião pública. No entanto, a instituição de uma nova ordem não se faria por meio do consenso de todos os atores sociais. Por isso o Estado embrenhava-se na sociedade civil assumindo o papel de direção e sua organização. Verificava-se, portanto, uma transfiguração de responsabilidades e atuações,

pois o Estado assumia funções que, em tese, deveriam ser executadas por diferentes grupos sociais.

Nessa perspectiva, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) ganha importância decisiva na difusão da imagem do Estado Novo. Criada em dezembro de 1939, a instituição previa a constituição de uma rigorosa política de vigilância em relação às manifestações da cultura popular para então: coordenar, orientar e centralizar a publicidade e propaganda externa e interna dos meios de comunicação; preparar manifestações cívicas, festas patrióticas; conduzir a radiodifusão oficial do governo; cumprir a censura às diversões públicas (WAHRLICH, 1983). Além disso, cabia ao DIP a elaboração de uma propaganda sistemática do governo que buscava confirmar a necessidade de divulgação da imagem governamental:

A entidade incluía as seguintes divisões: divulgação, radiodifusão, cinema, teatro, turismo e imprensa, cujo objetivo seria o de centralizar, coordenar, orientar e superintender a propaganda nacional, interna ou externa (VELLOSO, 1982, p. 72).

A imprensa, também vinculada ao DIP, voltava-se ao exercício da censura e propaganda do Estado Novo, e veiculava o discurso ideológico do regime em jornais e revistas. Azevedo Amaral, em depoimento à *Revista do Serviço Público* entende que apenas o poder público:

[...] dispõe de recursos de informação e de conhecimento das questões atinentes aos interesses nacionais para poder apreciar se a divulgação de uma notícia é ou não conveniente (AMARAL apud VELLOSO, 1982, p. 73).

Coube a Azevedo Amaral a crítica à necessidade e ao interesse de muitos intelectuais na participação do projeto ideológico do Estado Novo. Defendia, ainda, que a participação na imprensa fosse restrita apenas à “elite intelectual”, preocupada em colaborar com as novas premissas estatais:

O Estado autoritário tem de distinguir expressões de pensamento feitas no plano ideológico e no terreno da crítica superior, das manifestações turbulentas e apaixonadas de sentimentos capazes de exercer influência sobre a emotividade popular [...]. Precisa defender-se contra as manifestações de pensamento que se dirigem às massas incapazes de discriminar e de analisar o que lhe apresentam em uma linguagem acessível à sua sensibilidade (AMARAL apud VELLOSO, 1982, p.77).

Logo, a imprensa escrita seria de extrema relevância para a participação de inúmeros intelectuais, fossem pertencentes ou não ao corpo administrativo do Estado. Mônica Pimenta Velloso (1982), atenta para o fato de que as Revistas *Cultura Política* e *Ciência Política* tiveram grande importância na jornada de organização e legitimação da natureza do novo regime:

*A Cultura Política*, como revista oficial do DIP, é a que melhor reflete o caráter complexo da incorporação dos intelectuais, dada a diversidade do seu quadro de colaboradores. No entanto, as coordenadas do discurso são fornecidas por intelectuais de renome que, de modo geral, ou se encontram diretamente vinculados ao aparelho de Estado, pelos cargos que ocupam, ou têm participação efetiva na montagem do projeto ideológico (VELLOSO, 1982, p.78).

Outros intelectuais atuantes na imprensa escrita da época que ainda publicaram obras importantes no contexto da nova ordem nacional que poderiam ser citados seriam, dentre outros, Francisco Campos, Azevedo Amaral, Lourival Fontes, diretor do DIP e Almir de Andrade, diretor da *Cultura e Política* entre 1941 e 1945.

Jarbas de Medeiros (1978), em *Ideologia autoritária no Brasil*, define Francisco Campos como o típico ideólogo do Estado, que exerceu o papel de reformador em três sistemas públicos nacionais: de ensino, das instituições jurídicas e das instituições políticas. A posição ocupada por Campos na política brasileira é evidenciada pelos cargos e funções político-administrativas a ele concedidas, tanto em âmbito estadual quanto federal (MEDEIROS, 1978, p. 22). Em 1940, ano em que era Ministro da Justiça, Campos publicou o *Estado Nacional*, uma reunião de trabalhos acerca do ideário estadonovista, sendo alguns anteriores a 1937 (OLIVEIRA, 1982, p. 31).

Já Azevedo Amaral, não desempenhava atividades diretamente vinculadas ao corpo estatal, exercendo, sobretudo, atividades jornalísticas. Por não ocupar funções no quadro organizacional do Estado, Amaral sentia-se à vontade para induzir críticas a determinados dispositivos da Constituição de 1937 e possuía um caráter menos dogmático em relação a Francisco Campos. Defendia, nesse sentido, maiores ênfases a um possível projeto industrialista a ser implementado no Estado.

Embora afirme que Azevedo Amaral e Francisco Campos constituíram os “pilares da ideologia do Estado Nacional” (OLIVEIRA, 1982), Lúcia Lippi Oliveira também atribui grande relevância aos trabalhos de Almir de Andrade. Este, além de fundar e dirigir a revista *Cultura Política*, foi professor da Universidade do Brasil e diretor da Agência Nacional de

1943 a 1945. Para Oliveira, Andrade atrelava as tradições culturais do país com as ações políticas do governo e, assim, buscava legitimar o regime.

De acordo com Guerreiro Ramos (1982), o período em voga, palco de muitas atuações intelectuais, apresentou atores representantes de um pragmatismo crítico:

[...] indivíduos como Francisco Campos, o ideólogo da legalidade do Estado Novo; Gustavo Capanema, que, como ministro da Educação, não só presidiu a reforma institucional do sistema de ensino, como também exerceu o papel de mediador entre o Estado Novo e os escritores mais resistentes à cooptação direta pela configuração de poder; Lindolfo Collor e Agamenon Magalhães, que, decisivamente, influíram na elaboração de nova legislação trabalhista e da organização sindical (RAMOS, 1982, p. 537).

Nota-se que o conjunto de intelectuais que atuaram no início do século XX participou de um processo único, no qual cultura e política operavam conjuntamente. Sua relevância assenta-se no fato de que o Estado brasileiro foi o ingrediente principal de uma receita inacabada. Muitas transformações deram-se ao longo dos anos, possibilitadas pelas influências diretas dessa extensa lista de intelectuais. Resta-nos agora entender a real situação do Estado Brasileiro após suas longas etapas político-transfigurativas.



### 3. ELEMENTOS DE UMA SOCIOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

#### 3.1. Historiografia do Sistema Administrativo Brasileiro

Vimos que o Estado, durante a colônia, Império e alguns períodos dos primeiros anos dos governos republicanos, possuía matrizes particularistas, de modo que o funcionalismo brasileiro era marcado por uma ética de fundo emotivo, avesso ao formalismo e, por decorrência, à burocracia. Observamos, também, as formas de organização do Estado, em especial aquelas derivadas do pensamento autoritário, durante os períodos republicanos. A intenção agora é elucidar algumas perspectivas sociológicas da administração pública brasileira, especialmente através da lógica desencadeada a partir de 1930, cuja fórmula teria dado formas típicas ao Estado, aos seus sistemas políticos e às suas estruturas administrativas. Assim, nesta última parte do presente trabalho, a administração pública passa a ser o primeiro plano de análise.

Para tanto, as apreciações serão resultantes do exame de uma série de obras escolhidas que tratam a administração pública como um objeto autônomo, cujas especificidades atentam ao contexto histórico em que são inseridas. Mario Wagner Vieira da Cunha (1963), Beatriz Wahrlich (1974; 1983), Sonia Draibe (1985) e Octavio Ianni (1971) serão os principais autores a serem estudados.

A abordagem que Mario Wagner Vieira da Cunha traz, em *O Sistema Administrativo Brasileiro* (1963), abrange o período compreendido entre 1930 e 1950. Para o autor, a história da administração pública no Brasil sobrepõe-se à história política vigente e exige o exame paralelo dos aspectos sociais e econômicos que lhe são subjacentes. Dessa forma, procura traçar essa trajetória durante o período pré-estabelecido, sem perder de vista a divisão da história política que se encaixa dentro da transformação social por que passa o país.

Beatriz Wahrlich, antiga colaboradora do DASP e da Fundação Getúlio Vargas, participou ativamente da reforma dos anos 1930 e escreveu alguns dos primeiros artigos acerca do tema. Suas análises cobrem um vasto conjunto de iniciativas que começam em 1930 e terminam em meados da década de 1980. Os trabalhos que usaremos com maior referência são *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente* (1974) e *A Reforma Administrativa na Era Vargas* (1983).

A abordagem que Sonia Draibe nos traz em *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*, publicado em 1985, ilustra o início da constituição do capitalismo industrial e do Estado capitalista no Brasil. Essa seria justamente a etapa que teria sintetizado, simultaneamente, as múltiplas faces do Estado-nação que, por meio de seus aparelhos regulatórios, deram suporte ativo ao avanço da acumulação industrial.

Por fim, Octavio Ianni (1971) em *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, traça um estudo interdisciplinar das relações entre a política econômica e a sociedade brasileira. Através dos três aspectos analíticos principais – industrialização, capital estrangeiro e força de trabalho – o autor faz um panorama da evolução do sistema político brasileiro, analisa os principais planos econômicos e retrata a formação de um capitalismo de caráter dependente no Brasil.

Estabelecida a revisão teórica, utilizaremos um modelo de divisão histórica baseado em Wahrlich (1974; 1984). Nesse caso, nos ateremos: à fase precursora da racionalização e modernização administrativa (1930-1945); à retomada aos moldes iniciais, principalmente a partir do governo de Juscelino Kubitschek, após mais de cinco anos de atividades vegetativas e rotineiras na gestão pública (1951-1963); ao reaparecimento da reforma administrativa como tarefa formal do Estado, bem como às etapas de implementação dos planos de burocratização e desestatização do Estado (1979-1982).

### **3.3.1. O Pioneirismo Modernizador (1930-45)**

Foi a partir da década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, que se iniciaram formulações e estudos preocupados em aprimorar as estruturas e práticas administrativas do Estado. Surgiam nesse período os primeiros ensaios voltados a reformas administrativas, mas parecia, no entanto, ainda não haver esforços em adotar qualquer tipo de plano formal ou teoria administrativa. Grande parte das mudanças ocorreu em departamentos e órgãos responsáveis por programas sociais. Foram também criadas autarquias, sociedades de economia mista e fundações voltadas a estimular e proteger o crescimento de vários setores. Em 1930, cria-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1931, o Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau da Bahia; em 1932, o Ministério da Educação e Saúde Pública; em 1933, o Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool; em 1934 o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Instituto Nacional de Estatística, o Código

de Minas, o Código de Águas, e o Plano Geral de Viação Nacional; em 1937, o Conselho Brasileiro de Geografia, e o Conselho Técnico de Economia e Finanças; em 1938, o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); em 1939, o Plano de Obras Públicas e o Aparelhamento da Defesa; em 1940, a Comissão de Defesa da Economia Nacional, e o Instituto Nacional do Sal; em 1941, o Instituto Nacional do Pinho; em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); em 1943, a Coordenação da Mobilização Econômica, a Consolidação das Leis do Trabalho, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Plano de Obras e Equipamentos, e o I Congresso Brasileiro de Economia; em 1944, o Conselho Nacional de Política Industrial Comercial, e o Serviço de Expansão do Trigo; e, finalmente, em 1945, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Sob a ótica de Draibe (1985), a criação de novas entidades nacionais, inseridas na esfera da administração direta ou indireta, acompanhava o desenvolvimento dos “projetos de avanço da acumulação capitalista industrial” (DRAIBE, 1985, p. 83). Nesse sentido, o Estado brasileiro avançaria seu programa de constituição de Estado nacional e capitalista. O período de 1930 a 1945, analisado por Draibe (1985) como um todo, é marcado, fundamentalmente, pelo aspecto duplo da conformação de um aparelho econômico centralizado, associado ao capitalismo industrial brasileiro, que a estrutura material do Estado passa a desenvolver ao longo dos anos. A condução do Estado em relação à sua política econômica teria imprimido, desde os anos 1930, um projeto de desenvolvimento do capitalismo, correspondente aos avanços decorrentes da industrialização, e a formação de um quadro geral de novas definições da autonomia nacional (DRAIBE, 1985, p. 100).

A abordagem que Ianni (1971) apresenta sobre o período é similar àquela descrita por Draibe (1985). O autor caracteriza os anos posteriores à Revolução de 1930, como propícios ao desenvolvimento do Estado Burguês, como um sistema que aglomera instituições políticas e econômicas, além de valores sociais e culturais tipicamente burgueses. Com a derrocada parcial do Estado oligárquico, o poder público teria de armado mais facilmente de acordo com as exigências estabelecidas pelo capitalismo vigente no Brasil.

Nota-se que o enfraquecimento da oligarquia rural, mormente cafeeira, durante a Grande Depressão e com o surgimento dos vários movimentos sociais urbanos da época, culminou num processo de crescente intervenção do Estado na economia. Desse procedimento resulta o notável número de instituições criadas na década de 1930 a fim de fortalecer a economia nacional.

Ao mesmo tempo, a administração pública, foco de análise de Cunha (1963), referente aos dois primeiros anos pós-revolucionários, foi marcada pela reconstrução das finanças públicas, amplamente abaladas pela crise econômica, embora já viessem deteriorando-se anos antes. Ainda que desde o início do século o Governo Federal apresentasse orçamentos deficitários, estes se encorpavam extraordinariamente a partir de 1930. A situação financeira, reflexo da crise econômica, enfrentava uma elevada queda das exportações, tanto em volume quanto nos preços alcançados. A situação era de declínio na produção e exportação de bens, principalmente dos produtos agrários – e em especial do café, a riqueza máxima da nação – de elevação dos preços dos produtos de gênero alimentício e aumento do desemprego urbano, em decorrência do trabalho rural (CUNHA, 1963, p. 45-6).

Mais tarde, os anos correspondentes ao período que vai de 1934 a 1937, caracterizaram o crescimento da administração pública como vegetativo, rotineiro e conformista. No entanto, é somente a partir do golpe de Estado em 1937 que se inicia um conjunto de formulações e estudos preocupados em aprimorar as veias administrativas do Estado. No centro dessas transformações, o poder dos governadores locais, amparados pelo coronelismo, possuía extensões políticas capazes de definir as relações entre Estado e sociedade civil através de um elo clientelista, pronto para institucionalizar-se como sistema político nacional (CUNHA, 1963, p. 65).

Finalmente, de 1936 a 1945, surge um primeiro plano formal de racionalização administrativa, pautada por determinados fundamentos predominantemente utilizados por países ocidentais. Segundo Wahrlich (1984), os princípios de administração de Willoughby e Fayol, bem como os processos de administração científica de Taylor, passaram a adentrar o cotidiano dos principais órgãos públicos. Em 1936, foi ainda introduzido o primeiro sistema meritocrático no governo a partir do plano precursor de classificação de cargos (WAHRLICH, 1984, p. 50).

Observa-se que os intentos da reforma administrativa do período de 1930-1945 trouxeram meios de reorganização do aparato estatal voltados ao aumento da eficiência e da produtividade. Ainda que o aparelho estatal estivesse imerso em um contexto particularista, normas e métodos de trabalho redefiniram-se a partir de preceitos burocráticos, recursos financeiros e materiais foram readequados, e um sistema de seleção, recrutamento e aprimoramento do quadro de funcionários foi elaborado a partir de princípios meritocráticos.

Em síntese, observa-se que as transformações administrativas do período foram ao mesmo tempo prescritivas e coercitivas. Ao passo que as reformas harmonizavam-se com a cientificidade das teorias administrativas, combinavam-se com o caráter político-autoritário

do governo Vargas. Nesse sentido Wahrlich (1984) entende que esse “sistema fechado” foi suprimido parcialmente com o fim do regime em 1945, porém, “nos cinco anos que se seguiram, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância” (WAHRLICH, 1984, p. 51).

### **3.1.1.1 Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**

Como já visto, durante o Estado Novo os processos caminharam paralelamente à centralização administrativa, à concepção de novas organizações e à busca pela racionalidade, o que culminou na criação de agências peculiares. Um dos principais marcos no desenvolvimento gerencial do setor público foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938<sup>2</sup>. Impulsionado pela mecânica centralizadora da administração varguista, o DASP preocupou-se em racionalizar o gerenciamento administrativo diante do Estado Novo.

Previsto pela Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 (artigo 67) e instaurado no início do Estado Novo, o DASP tinha como atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. (BRASIL, 1938).

A criação da instituição, diretamente voltada à eficiência do serviço público, visou à simplificação e padronização dos processos administrativos, além da implantação de novas

---

<sup>2</sup> O DASP foi criado pelo Decreto-Lei n.º. 579, de 30/07/1938 (BRASIL, 1938).

técnicas de controle orçamentário. Havia um cuidado na organização da administração, em especial no preparo do quadro de pessoal para o funcionalismo público. Iniciava-se, no final da década de 1930, desse modo, um novo processo de formação e treinamento de administradores para o serviço público brasileiro. A burocracia era implantada de forma simplista, voltada aos critérios de boas relações pessoais e apadrinhamento, e passava a ser norteadas pela competência. Buscava-se o rompimento da administração cartorial, baseada em troca de favores, e na instituição de uma administração burocrática, pautada pela eficiência e pelas admissões fundadas no princípio do mérito em prol do aprimoramento do funcionalismo público brasileiro (IGLÉSIAS, 1993, p. 254-5).

Contudo, tais ações não lograram somente modernizar as vias gerenciais. Segundo Edson Nunes (2003), formulador das gramáticas políticas do cenário público brasileiro, o processo de centralização do DASP atingiu também os Estados, que eram compelidos a criar departamentos de administração (“Daspinhos”), os quais se reportavam diretamente à matriz federal e supervisionavam as atividades de prefeitos e interventores, seus recursos orçamentários, leis e decretos. A cadeia hierárquica da organização é assim demonstrada por Souza (1976):

Os “daspinhos” [funcionavam] ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual e como corpo supervisor para o interventor e o Ministério da Justiça: os prefeitos municipais tinham que se submeter não só ao interventor, mas também ao presidente do departamento estadual do serviço público (SOUZA, 1976, p. 96).

O escopo principal do Estado Novo era propiciar ainda mais o enfraquecimento das oligarquias, especialmente àquelas ainda fiéis ao universo clientelista que transpassava o serviço público. A função dos Daspinhos, portanto, era de complementar os processos centralizadores propostos pela matriz, funcionando como uma espécie de legislativo estadual.

Entretanto, críticas eram feitas acerca da real efetividade da instituição, afinal, embora fosse regido pelas normas da burocracia racional-legal, o cotidiano era envolto pelas práticas clientelistas do antigo modelo patrimonial. Se por um lado o DASP foi instituído para ser um instrumento de racionalização e modernização da administração pública brasileira, por outro se mostrou como uma grande barreira à mudança adaptativa do sistema público. Segundo Prates (2007), o DASP, ao longo do tempo, passou a ser conhecido não mais como modernizador da burocracia pública, mas como “a metáfora do ‘gigante adormecido’ do nosso Hino Nacional: uma instituição enorme, lenta, pesada, ineficiente e altamente ritualista” (PRATES, 2007, p. 126). Nessa perspectiva, os governos, incapazes de reestruturar a máquina

administrativa, buscavam saídas jurídicas mais hábeis para a adaptação da administração pública, principalmente no que se refere ao atendimento das demandas sociais e econômicas dos anos pós-1930. As tentativas de driblar o peso burocrático eram também marcadas pela criação de autarquias que gozavam de maior autonomia frente ao DASP (PRATES, 2007, p. 126).

Mario Wagner Vieira da Cunha (1963) explicita que a instituição foi obediente ao preceito constitucional que a originou, de modo a impulsionar as transformações administrativas. Cunha (1963) atribuiu ao DASP a peculiaridade de desempenhar um papel relevante no jogo político das Ditaduras, sem ser, naturalmente, um produto próprio a elas. Todavia, embora tudo se realizasse com a intenção de melhoria técnica e eficiência da administração, o DASP, imobilizado pelas exigências do ditador Vargas,

[...] não pôde imprimir à administração pública brasileira senão falsas medidas de eficiência e não impediu o exagerado crescimento de um corpo burocrático céptico, mal disciplinado e mal pago (CUNHA, 1963, p. 93).

Sob a ótica de Nunes (1997), o DASP era um organismo paradoxal ao combinar o insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos, todavia a organização mostrava outro lado. De acordo com o autor:

[...] o DASP possuía outra face: o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário. Como tal, implementou o insulamento burocrático e desempenhou várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente de modernização. (NUNES, 1997, p. 54).

O que fica evidente é a dicotomia que permanecia envolta à instituição. Nesse sentido Bariani (2009) indaga:

Seria então o DASP um instrumento ditatorial para si ou para outrem? Um “rebento” do autoritarismo, por um lado racionalizador, modernizador, por outro, demasiado centralizador, burocratizante e anti-democrático? Um produto de uma revolução passiva ou de um tipo de modernização conservadora, engendrando o novo sem destruir o velho? ‘Formal’, “paradoxal” e “esquizofrênico”, são os qualificativos com os quais aqueles autores buscam definir a peculiar situação. (BARIANI, 2009, p. 10).

Nota-se a intensa presença de uma dualidade na análise da situação político-administrativa brasileira. O próprio DASP, inserido em um ambiente nacional particularista, buscava a contenção dos interesses privados por meio das normas racional-legais da

burocracia, embora limitado pela cultura política do país. A instituição atuava, portanto, *entre a norma e o fato*.

Em detrimento às críticas generalizadas, inclusive de membros da própria organização, voltadas ao poder excessivo emanado, bem como o extravasamento de suas funções e atribuições próprias, o DASP, com a queda de Vargas em 1945, sofreu intensa modificação. Antes mesmo de entrar em vigor a administração de Eurico Gaspar Dutra, o governo provisório de José Linhares tratou de reestruturar o DASP e eliminar resquícios do regime passado. Segundo Draibe (1985), “as funções do DASP foram drasticamente reduzidas e limitaram-no a um órgão de estudo e orientação administrativa” (DRAIBE, 1985, p. 298). Segundo a autora, a supressão da instituição foi o desejo daqueles que prezavam pela ampliação dos laços clientelistas ou mesmo pela retirada do seu controle sobre a elaboração orçamentária (DRAIBE, 1985, p. 299). Cunha (1963) demonstra os abalos recorrentes que surgiam em torno do órgão:

O D.A.S.P. sofre grandes críticas na imprensa e no Parlamento, correndo o risco de ser extinto. Subsiste, porém com seus poderes diminuídos, especialmente quanto ao orçamento, e com seu prestígio abalado. Não são poucos os técnicos que o abandonam procurando melhores posições nos organismos internacionais e nos Ministérios. (CUNHA, 1963, p.108-9).

Dessa forma, durante o Governo Dutra, em 1947, houve a proposta, embora não concretizada, de dissolução do DASP. A instituição “prossegue com menos brilho e penetração, nas suas velhas diretrizes, embora comece a dar sinais de que procurará exercer, senão uma autocrítica, pelo menos uma superficial revisão do seu trabalho” (CUNHA, 1963, p. 109). A instituição, no entanto, foi extinta apenas em 1967 quando deu lugar ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (conservada a sigla DASP). Todavia, o novo DASP havia se tornado outro órgão e marcava o falecimento da instituição estatal pioneira em planejamento administrativo.

### **3.1.2. A Reafirmação Precursora (1951-63)**

No período concernente ao tópico anterior, percebe-se que vias de reformas não vingaram aprovações formais. A administração pública no pós 1945 caracterizou-se por ações governamentais rotineiras e sem inspiração. Para Lawrence Graham, havia duas ordens



distintas que imperavam no serviço público brasileiro. A primeira delas, distinguida como “legal”, era definida de acordo com as normas centralizadoras e padronizadoras do DASP. A outra, “funcional”, era passiva de adaptação, moldava-se às necessidades da política clientelística dos partidos políticos dominantes. Segundo o autor, a combinação entre as duas ordens culminou em um sistema administrativo cada vez mais formalístico, no qual a desarmonia entre as normas estabelecidas e o comportamento humano crescia progressivamente (GRAHAM, 1968).

Haveria ainda uma terceira ordem, formada pelas organizações utilizadas pelo governo na execução de fins mais importantes, e aí se inserem as autarquias, empresas estatais, grupos-tarefa, grupos executivos e demais formas não convencionais de organização do funcionalismo público (GRAHAM, 1968). Nesse quadro, “as autarquias continuavam multiplicando-se, cobrindo os aspectos mais atuais e vivos da administração pública” (CUNHA, 1963, p. 100). Na medida em que tais procedimentos acentuavam-se, a máquina pública enfrentava gradativamente um processo de desmoralização de seu serviço, com salários enfraquecidos pela inflação e um sistema de mérito cada vez mais corroído pelo sistema clientelista. O período compreendido pelo Governo Dutra havia dado à administração pública, portanto, uma face expressamente vegetativa.

Chegado enfim ao período proposto neste tópico, seis anos após a queda de Vargas e com uma administração pública de passos curtos, as intenções culminavam em tentativas de retorno aos desígnios do final da década de 1930. Sendo assim, a partir de 1951, diversos estudos:

[...] referiam-se a um realinhamento e a um reagrupamento geral de departamentos executivos (ministérios), conselhos e comissões; à descentralização gerencial em todos os níveis com o fortalecimento do papel dos ministros na relação com o primeiro mandatário; e a uma revisão completa dos procedimentos contábeis e de auditoria (WAHRLICH, 1984, p. 51).

Com Getúlio Vargas de volta ao poder (1951-1954), dessa vez através de eleições diretas, “o poder público passou a desempenhar funções mais ativas e diferentes, no sistema econômico-financeiro de país” (IANNI, 1971, p. 109). O país ingressava novamente em um período marcado por políticas de emancipação econômica. No mesmo ano da nova ascensão do presidente foi criado o Plano de Reparelhamento Econômico, cujo objetivo era a realização de investimentos em indústrias de base, energia, modernização da agricultura etc. No ano seguinte, em 1952, era também criado o Banco Nacional do Desenvolvimento

Econômico (BNDE). Além dessas, outras instituições foram estabelecidas durante o regime, tais como o Banco do Nordeste do Brasil, em 1952; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, em 1953; a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, também em 1953; e as Centrais Elétricas S.A. – Eletrobrás, em 1954.

De acordo com Ianni (1971), o Estado brasileiro criava novas oportunidades para a expansão e diferenciação do sistema econômico brasileiro. Além disso, o poder público preparava-se como um interventor necessário às próximas transformações da economia no país. Retornariam, portanto, as aspirações a uma industrialização acelerada, quadro indispensável ao progresso social e à autonomia nacional. Todavia, os processos diferenciavam-se do programa estadonovista delineado ao final da década de 1930. Haveria entre 1951 e 1954 um estágio profundo e complexo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que daria suporte às radicais transformações estruturais que o Estado alcançaria no governo de Juscelino Kubitschek. A respeito dessa trajetória do capitalismo industrial no Brasil durante o segundo governo Vargas, Draibe (1985) relata:

Definiram-se, ao mesmo tempo, um programa de desenvolvimento capitalista da agricultura, um bloco integrado de inversões visando a industrialização pesada, um projeto de desenvolvimento urbano e de vinculações orgânicas entre o campo e as cidades e, finalmente, uma concepção de “integração” das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social (DRAIBE, 1985, p. 182).

Grande parte dos compromissos públicos do governo revelava as preocupações em torno das relações entre Estado e economia, traduzida pela intercessão da progressiva sistematização da política econômica governamental. Segundo o próprio presidente:

Queremos assentar o progresso e o futuro do Brasil em bases sólidas e estáveis. Por isso, está o governo elaborando e executando um plano orgânico de reaparelhamento econômico, tendo como objetivo a expansão da nossa riqueza em benefício de todas as classes (VARGAS, 1952, p. 460)<sup>3</sup>.

Contudo, embora houvesse um complexo programa de desenvolvimento econômico, no período entre 1951 e 1954 sentia-se o problema da inadequação do aparelho estatal em relação às empreitadas do projeto industrializante. Segundo Draibe (1985) o problema foi enfrentado, mas não resolvido. Nesse caso, nem a industrialização havia se completado, tampouco o Estado teria conseguido finalizar as metas do desenvolvimento capitalista

---

<sup>3</sup> Discurso proferido em 1º de maio de 1952.

previsto. De todo modo, o período Vargas teria conseguido expressar soluções de encaminhamento, de forma a antecipar as características atuais do Estado, tais quais: “a forma e o alto grau de inserção econômica do Estado, a conformação dos interesses sociais no interior do organismo estatal, o modo objetivo de dominação que este assume e expressa” (DRAIBE, 1985, p. 214).

Em relação à estrutura administrativa, Vargas enviou ao Congresso em 1952 um projeto de reforma que visava à harmonização da administração, especialmente, através de processos descentralizadores. Todavia, o próprio presidente reconhecia as deficiências estruturais do Estado face às novas funções econômicas e sociais:

Permanecendo inalterada (a estrutura da administração), como praticamente permaneceu, daquela data até aqui, é compreensível que atualmente mereça uma revisão cuidadosa, tendo em vista adaptá-la à nova realidade econômica e social do país [...] O atual desaparecimento da organização administrativa é um obstáculo que terá de ser vencido, com firmeza, como exigem não só a tendência universal de assumir o Estado, crescentemente, novas responsabilidades, como também as condições anormais do mundo contemporâneo e, ainda, a peculiaridade de ser o Brasil um país novo. [...] Cumpre referir especialmente a necessidade de reorganizar os serviços de fomento e controle da economia, com o objetivo de dar-lhes maior eficiência em seu funcionamento; de simplificar as suas relações com os interessados, principalmente com as empresas; de aparelhá-los para a realização de pesquisas, reduzindo ao mínimo indispensável às atividades de rotina; de, finalmente, torná-los aptos a funcionarem articularmente, cada um realizando a parcela de trabalho mais útil, sem duplicar ou perturbar o trabalho de qualquer outro. (VARGAS, 1952, p. 118-9)<sup>4</sup>.

Sob a perspectiva exposta, a fim de suprir algumas carências estruturais do aparelho estatal, o governo Vargas cria um *órgão geral de coordenação e planejamento*, responsável pela “compatibilização das políticas segundo o plano econômico e social, e pela agilização da máquina burocrática” (DRAIBE, 1985, p. 215). De acordo com Draibe (1985), é certo que esses processos intensificaram a centralização do poder estatal, porém num padrão diferente de expansão da máquina pública. Tratava-se da criação de *agências e instituições de atuação de âmbito nacional*, responsáveis pela difusão de políticas globais de racionalização e financiamento aos novos setores e organizações voltados ao reaparelhamento econômico do Estado. Algumas das principais agências criadas à época foram: no que diz respeito ao setor agrário, a *Comissão Nacional de Política Agrícola* (1951) e o *Instituto Nacional de Imigração e Colonização* (1952); o setor industrial recebeu a *Comissão de Desenvolvimento Industrial*

---

<sup>4</sup> Discurso proferido em 8 de Dezembro de 1951 com o objetivo de propor o Programa Nacional do Petróleo Nacional e a criação da Petrobrás.

(1951); no setor de transportes foi elaborada a *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes* (1952); em relação às políticas de desenvolvimento econômico e social foi implantada a *Comissão Nacional do Bem-Estar* (1951); a área social e urbana foi contemplada com a reativação da *Comissão Nacional de Alimentação* (1945/1951) e com a criação da *Comissão Federal de Abastecimento e Preços* (1951); as políticas de melhoria do quadro de servidores estatais foram recebidas como *Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Especializado de Nível Superior* (1951); e para o setor de relações exteriores foi criada a *Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior* (1953).

A criação de uma série de agências de atuação da administração direta não foi exclusiva do segundo governo Vargas. Com a emergência de Juscelino Kubitschek à presidência em 1956, a instauração de agências e empresas públicas continuaram sendo fundamentais aos novos recursos técnicos da administração pública, principalmente em decorrência do período de intenso desenvolvimento que o país experimentava.

Todavia, durante o novo governo, destacamos com relevância apenas três agências: a primeira seria a *Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA)*, responsável por gerar um projeto nacional de planejamento com a finalidade de apropriar os elementos orçamentários do país. Além de objetivar transformações nos processos administrativos, buscava reformas ministeriais mais endêmicas. A Cepa teria a delegação de assistir a presidência da República em tudo que se referisse aos projetos de reforma administrativa. A segunda seria a *Comissão de Simplificação Burocrática (COSB)* – Decreto nº. 39.605, de 16/07/1956 – que era delegada a cumprir reformas administrativas gerais, com o intuito de descentralizar serviços, de modo que a prestação de contas fosse mantida centralizada. E a terceira instituição seria o *Conselho de Desenvolvimento*, como órgão centralizador da política econômica nacional, do Conselho de Política Aduaneira e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (WAHRLICH, 1984).

Além da elaboração de conselhos e comissões, foi organizado um anteprojeto de reforma geral da administração pública, em nível federal, com argumentos favoráveis à descentralização administrativa. Já pelo fim do período em questão, em 1963, foram apresentados quatro projetos que objetivavam:

[...] uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; a expansão e o fortalecimento do sistema do mérito; novas normas de aquisição e fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília) (WAHRLICH, 1984, p. 51).

Importante ressaltar que todos os novos recursos implantados na gestão pública visavam compartilhar com as premissas estabelecidas no Plano de Metas do governo Kubitschek. Plano este que, segundo Ianni (1971), seria uma possível expressão das convergências do subsistema econômico brasileiro em associação com as tendências do sistema capitalista mundial, liderados pelos Estados Unidos. Kubitschek, aliás, ao se tornar presidente, encontrou um país razoavelmente preparado para a aplicação de uma política econômica moderadamente planejada.

Em virtude das concepções da época, dos objetivos estabelecidos e dos desígnios da política econômica utilizada, é inegável a presença de uma substancial reformulação das relações entre o poder público e o sistema econômico, propiciada pelo Programa de Metas. Em virtude disso, Ianni (1971) conclui que a diferença crucial entre as políticas de Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) se resume da seguinte forma: teria havido uma transição, casual ou deliberada, de uma política imbuída da criação de um sistema capitalista nacional para uma política destinada ao desenvolvimento econômico dependente. Ou seja, durante este último governo, houve o predomínio de uma das oscilantes tendências de subordinação que caracterizaria mais um passo da história econômica do Brasil (IANNI, 1971, p. 150).

### **3.1.3 A Formalização da Reforma Administrativa enquanto Plano de Governo (1964-82)**

Os governos que se seguiram imediatamente ao do presidente Kubitschek não produziram transformações de vastas consequências ao sistema econômico brasileiro. A introdução do parlamentarismo após a renúncia de Jânio Quadros foi apenas uma solução política, de curta duração, impressa apenas para o enfrentamento das resistências militares à posse do vice-presidente João Goulart. Todavia, o governo iniciava sua jornada em meio a uma crise que o acompanhou durante seus dois primeiros anos.

Dessa forma, conturbado por um processo de crise econômica, o início da década de 1960 ilustrava um país em período de estagnação econômica, com queda na produção *per capita* e debilitado por certa perda na capacidade de organizar e planejar os rumos do Estado. Embora houvesse os esforços do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), o Estado mantinha-se numa posição de incapacidade em converter preferências em programas de ação. É o que Lafer (1975, p. 70) chamaria de fenômeno da “paralisia de decisões”, uma das características principais do período pré-1964. Todavia, o governo Goulart

criou a *Comissão Amaral Peixoto*, designada a estabelecer novos estudos para a execução da reforma administrativa. Tal comissão possuía como escopo principal “uma ampla descentralização administrativa até o nível guichê, além da ampla delegação de competência” (MARCELINO, 1988, p. 41).

Segundo Ianni (1971), no que compete aos anos de 1960 a 1970, o governo pôde dispor de um vasto controle sobre todas as variáveis políticas a fim de executar uma política econômica razoavelmente planejada, consubstanciada pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), atuante entre 1964 e 1966. Além das reformas de base, como a reformulação das políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos, o Governo criou uma série de instituições, como o Banco Central (1964), Banco Nacional da Habitação (1965), o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos – FINAME (1966), entre outras.

A partir do governo do presidente Castello Branco, em 1964, o ambiente reformista na administração pública foi fortemente influenciado pela ascensão de civis ou de militares que haviam cursado a Escola Superior de Guerra a postos-chaves da administração federal. Os governos que o sucederam até 1970, Costa e Silva e Garrastazu Médici, adotaram diretrizes econômicas similares.

À sua maneira, o governo militar buscou a implementação de reformas de base: elaborou o Estatuto da Terra; reorganizou o sistema bancário e o ensino universitário. Implantou também, em 1965, um processo de reforma tributária que seria consolidado com a Constituição de 1967, cujas premissas visavam a uniformização da legislação, a otimização de seu sistema e a redução do número de impostos. (WAHRLICH, 1974)

Segundo Wahrlich (1984), de 1964 a 1968 assistiu-se o ressurgimento da reforma administrativa como um programa de governo formal. No que se refere ao plano reformista do governo militar, três marcos caracterizaram-se como principais: (1) a Constituição Federal de 1967, no que se refere ao “Orçamento” e à “Fiscalização Financeira e Orçamentária<sup>5</sup>”; (2) o Decreto Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; (3) e o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, sobre a disposição da Administração Federal, que estabeleceu novas diretrizes para a Reforma Administrativa, tornando-se, assim, um dos principais marcos na história das reformas administrativas brasileiras.

---

<sup>5</sup> Artigos 63 a 70 e Artigos 71 a 73 da Constituição.

Em 9 de novembro de 1964, foi instaurada, pelo Ministro do Planejamento, a *Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa* (COMESTRA), designada ao “exame dos projetos elaborados e [ao] preparo de outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da administração federal” (WAHRLICH, 1974, p. 44). Os resultados obtidos pelo funcionamento da COMESTRA, combinados ao trabalho das revisões em âmbito ministerial, culminaram na organização do anteprojeto que se transformou em Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, constituindo uma ampla reforma administrativa com o desígnio de oferecer ao serviço público maior eficiência operacional, algo comparável a empresas privadas. Em linhas gerais o Decreto-Lei nº 200 estabelecia cinco “princípios fundamentais de reforma”: *planejamento*, instituído como princípio dominante, voltado essencialmente ao desenvolvimento econômico-social e à segurança nacional; *descentralização*, que visava à otimização das atividades programadas; *delegação de competência*, como um instrumento da descentralização administrativa; *coordenação*, principalmente no que se refere à execução dos planos e programas da administração; e o *controle* das atividades dos órgãos da administração pública federal.

Disposta a reorganizar e modernizar o aparato técnico estatal, a implantação da reforma prevista no Decreto-Lei nº 200 teve duas fases distintas. A primeira delas, estabelecida entre 1967 e 1969, atuou junto a três agências de sustentação: o Escritório da Reforma Administrativa (ERA), associado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; a Comissão Central da Reforma Administrativa Federal (CERAF), e os Coordenadores da Reforma Administrativa, destinados a executar a reforma em cada um dos ministérios. Essa primeira etapa da reforma compreendeu, portanto, esforços vinculados à descentralização de responsabilidades e a racionalização de rotinas (WAHRLICH, 1974).

A segunda fase, compreendida entre 1970 e 1973, era também pautada por princípios centralizadores, mas divergia da primeira em relação ao aumento do número de instituições responsáveis pela articulação da reforma. O ERA, uma das agências principais da reforma, celebrou um acordo de cooperação técnica com a Fundação Getúlio Vargas, a fim de que esta auxiliasse os diversos ministérios. Além disso, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINAP) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) tornaram-se parceiros financeiros do programa reformista.

No entanto, a liderança da reforma administrativa entre os anos 1967 a 1979 ficou a cargo da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), e do DASP, no que competia à área de recursos humanos. Em conjunto, os órgãos agiram a favor de reformas organizacionais em departamentos

governamentais, publicaram estudos relativos à reforma dos serviços públicos e realizaram esforços referentes ao planejamento e desenvolvimento do setor de recursos humanos.

A reforma burocrática no Brasil ainda não havia se completado, mas, desde os primórdios dos anos 1960, era perceptível que os princípios de uma administração pública burocrática seriam encarados como obstáculos ao desenvolvimento econômico do país. A reforma de 1967 reconheceu o fato e almejou a transformação de uma administração burocrática, para uma “administração para o desenvolvimento”, primeiro com a distinção entre a administração direta e indireta, depois com a proposição de uma maior autonomia de gestão entre as autarquias e fundações desse segundo setor (BRESSER, 1998, p. 167). Nesse sentido, a reforma possibilitou, de um lado, a organização de planos nacionais, o estabelecimento de orçamentos por programas, um sistema federal de controle e normas de licitação e contratos; e de outro, tratou da necessidade de autonomia das instituições públicas, em especial, da administração indireta. Segundo Wahrlich (1974), o alcance pretendido pela Reforma de 1967 foi mais ambicioso e abrangente que as demais propostas anteriores, realizadas em 1953, 1956 e 1963.

Embora houvesse certa distância entre as metas estabelecidas e as que foram realmente cumpridas, é certo que o Decreto-Lei nº 200 possibilitou novos moldes ao modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria iniciar um processo de substituição do modelo clássico de administração burocrática, baseado nas concepções de Taylor, Fayol e Weber. É perceptível, portanto, que a tentativa de modernização do aparelho estatal, a partir da década de 1960, resultou na expansão e agilidade significativa da administração indireta. Nesse setor, a flexibilidade administrativa, o melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, e a eficiência de aporte de recursos, contrastavam com um aparato burocrático, formal e defasado da administração direta.

Todavia, apesar dos avanços modernizantes, a Reforma de 1967 não conseguiu eliminar a discrepância crescente entre as burocracias públicas instaladas na administração direta e indireta. O projeto havia ficado pela metade e fracassou. Nesse sentido, a crise política do regime militar, que o acompanha desde o início da década de 1970, afronta ainda mais as condições da administração pública, tendo em vista que a burocracia estatal passou a ser identificada como o próprio processo de degeneração do sistema autoritário (BRESSER, 1996, p. 273-4).

Ao final da década, segundo Wahrlich (1974; 1984) a pauta principal da reforma administrativa, a partir de 1979, foi a criação de dois programas voltados à desburocratização



e desestatização. Partindo da iniciativa do poder Executivo, ambos os programas foram concebidos com a missão de elevar a eficiência e eficácia da administração pública e fortalecer o sistema de livre empresa.

O Programa Nacional de Desburocratização instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, objetivava simplificar e racionalizar os processos organizacionais e, conseqüentemente, aumentar a eficiência e o dinamismo da gestão pública. A principal premissa era agilizar formalmente os processos, de modo a beneficiar servidores e contribuintes. Previa, portanto, a eliminação de informações desnecessárias, bem como a melhoria do atendimento ao cidadão, já que esse esforço não constava das preocupações passadas. Esse programa, diferente dos outros já implantados, privilegiava o usuário do setor público, daí seu caráter social a político, inédito até então. Todavia, incluía em seus desígnios o enxugamento da máquina estatal, pois previa a extinção e a não proliferação de órgãos pouco úteis à administração pública (WAHRLICH, 1974; 1984).

Já o Programa de Desestatização, decretado em 15 de Julho de 1981, tinha como objetivo principal as privatizações de empresas estatais. Seguem alguns de seus principais pressupostos:

- a organização e a exploração das atividades econômicas competem preferencialmente à empresa privada, na forma estabelecida na Constituição brasileira. O papel do Estado, no campo econômico, é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado;
- o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha tornado desnecessário ou injustificável;
- a privatização das empresas estatais, porém, não deverá alcançar nem enfraquecer as entidades que devem ser mantidas sob controle público, seja por motivos de segurança nacional, seja porque tais empresas criem, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional, ou, ainda, quando contribuem para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento (WAHRLICH, 1984, p. 54).

Segundo a autora, o programa de desestatização havia sido concebido para restabelecer limites à expansão demasiada da administração pública descentralizada, característica marcante na década anterior, sem, contudo, delinear-se na reversão desse processo. A necessidade de um programa de desestatização demonstra que em relação à organização para o desenvolvimento, “a administração pública brasileira ultrapassa suas metas e [...] [corrige] a disfunção existente, para atender à opção constitucional do país por uma economia de mercado” (WAHRLICH, 1984, p. 54).

Diante das especificidades do contexto, o Brasil, na década de 1980, busca contornar as profundas alterações sociais, econômicas, políticas e institucionais configuradas na década anterior. A idéia de consolidação de uma economia industrial de massa, predominantemente urbana, contrapõe-se ao contexto de desemprego nos campos e na cidade em virtude das forças da modernização tecnológica e da crise financeira. Nesse sentido, a administração pública brasileira reagia de forma lenta e insatisfatória, com suas deficiências e distorções cada vez mais sensíveis. Ao que parece, a máquina pública, no início da década de 1980, respondia de maneira ortodoxa e convencional aos desafios a ela impostos.

### **3.2. A Estruturação Burocrática e o Estado Nacional**

O Estado Brasileiro no início do século XX era preponderantemente dominado pelas forças oligárquicas, marcado por traços, convivências e matrizes particularistas. Inserido numa economia agrícola mercantil e com uma sociedade recém, ou mal saída do escravismo, o corpo estatal era alimentado por uma carapaça patrimonialista. Envoltura esta bem delineada por Raymundo Faoro na demonstração de como se configurava o estamento burocrático, alvo de nossos estudos no primeiro capítulo.

José Murilo de Carvalho, em a *Construção da Ordem: a elite política imperial* (1980), cuja análise permeia as origens dos ministros do império, aponta que a elite brasileira era formada basicamente por juristas e estes, magistrados, participavam do quadro de funcionários do Estado. De acordo com Carvalho (1980), o que se sucedia com a burocracia brasileira também acontecia “em parte com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira” (CARVALHO, 1980, p. 38). Em perspectiva similar, Fernando Uricoechea, em *O Minotauro Imperial* (1978), destaca que o fenômeno burocrático homogeneíza-se com a centralização política e acompanha o surgimento de uma organização estatal hiperdimensionada, fundamentada nos moldes patrimonialistas. De acordo com Lopes (1971), tal processo de mudança social ocorre, no entanto, de maneira gradativa, ou seja, não opera uma transformação abrupta de um modelo patrimonialista para um burocrático. Segundo ele:

[...] continuam, em boa medida, as práticas patrimonialistas (a de “cuidar” de seus operários, a administração “particularista” de pessoal etc.), mas, misturadas, agora com tentativas de intensificação do ritmo de trabalho, preocupação esporádica de substituir por mão-de-obra mais barata (mulheres e menores) a mais cara (homens adultos), de aumentar aluguéis das casas da

fábrica etc. Tais reações, por parte dos empregadores representam, todavia, quebra das relações tradicionais de trabalho e aumento de tensão entre operários e mestres. [...]. Os laços de obrigação e lealdade se quebraram. Um processo acumulativo e circular implanta-se e o comportamento e as relações afastam-se cada vez mais dos padrões patrimonialistas. O processo é irreversível e a sua resultante é a gradual desapropriação dos vínculos patrimonialistas (LOPES, 197, p. 191-2).

Nesse sentido, Uricoechea (1978) demonstra que o fosso que separava a burocracia e a administração patrimonial durante o fim do período Imperial é aos poucos estreitado em razão das agências burocráticas centrais voltadas ao cumprimento da racionalização na administração pública. Soma-se a isso a necessidade de aprimoramento administrativo, face à expansão da economia cafeeira e do maior controle das finanças nacionais voltadas à Guerra do Paraguai.

Observa-se que o Brasil abrigou um Estado Patrimonial-Mercantil no Império que logrou forças até a Primeira República. A elite política alastrava-se pelo corpo estatal e firmava um caráter *burocrático*, porque sua renda procedia fundamentalmente do Estado, mas também *patrimonial*, pois suas ações não se pautavam pelos princípios racional-legais, além de participarem da construção de um sistema de clientela sustentado pelo Estado.

A Primeira República mostrou-se como um período de transição, cuja mudança substantiva dava-se pelo fato da presença efetiva dos militares do Exército na aliança de poder (BRESSER-PEREIRA, 2001). As movimentações políticas, sociais e culturais ocorridas durante os anos 1920 e, principalmente, a sequência de transformações político-administrativas no pós Revolução de 1930, já debatidas no capítulo anterior, conferem, portanto, uma nova organização burocrática ao Estado.

Segundo Bresser-Pereira (2001), “durante quinze anos teremos Getúlio Vargas do poder, nos últimos oito anos, nos quadros de um regime autoritário. Estes quinze anos, porém, serão poderosamente transformadores” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 231). De acordo com o autor, Vargas estabelece, com envergadura política e administrativa, o processo de transição a um Estado majoritariamente burocrático. Embora ainda conserve elementos da aristocracia, o Estado brasileiro portar-se-á como autoritário e burocrático, inserido num contexto de ascensão e desenvolvimento do capitalismo industrial.

A moderna burocracia, evoluída do estamento burocrático patrimonialista, não mais possuía caráter aristocrático e passava a ter um desígnio econômico substancial, além da própria função política e administrativa: a coordenação de empresas produtoras de bens e serviços, estatais ou privadas (BRESSER-PEREIRA, 2001). Traduzida pela instauração do

DASP, a burocracia parecia criar fortes raízes no Estado nacional e cumprir de vez, ao menos em teoria, o rompimento ao passado patrimonial.

Em suma, o contexto propiciado pelas várias reformas administrativas imprimiu ao Estado um caráter moderno, racional-legal, de capitalismo industrial e burocracia moderna. Todavia, Bresser-Pereira (2001) considera que o Estado Burocrático brasileiro, na sociedade capitalista industrial, teve vida curta. O fato deve-se à industrialização tardia que, devido ao atraso, foi logo substituída pela sociedade pós-industrial dos conhecimentos e dos serviços. Além disso, a reforma burocrática de 1936 teria chegado tarde e, assim, foi atropelada pela reforma gerencial, embora essa se concretizasse apenas no final do século.

O modelo daspeano de sistema insulado e acometido de uma boa carga discricionária provocou a sua própria hipertrofia, de forma a extrapolar sua atribuição de órgão central de administração. Assumia, a partir de então, características de instituição central de governo, munida de poderes legislativos e, assim, despertando uma base decisória do Estado Novo (WAHRLICH, 1983). Os autores Schwartzman (1987) e Falcão-Martins (1997a) aderem a interpretação que assevera o caráter dissociativo da modernização daspeana que, paralelamente, programou um Estado administrativo em reação à política particularista. No entanto, os recursos característicos da velha política, como o clientelismo, eram também (ainda) utilizados na construção desse Estado.

Do mesmo modo, ainda que transformadora, a Reforma de 1967 não logrou resultados satisfatórios. Como aponta Grahan (1968), “a tentativa de formar o serviço público brasileiro através do uso de uma política de pessoal baseada no sistema americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo [...]”. Todavia, tal fato indica que seria um formalismo “no qual há considerável discrepância entre as normas e a realidade” (GRAHAN, 1968, p. 6).

A tentativa de ultrapassar o modelo vigente de administração burocrática foi, entretanto, proposta pela Reforma de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. A transição para um modelo de “administração para o desenvolvimento” buscava solucionar os entraves que formas burocráticas rígidas impunham ao desenvolvimento da nação. Ainda assim, a Reforma de 1967 teria resultado em duas principais consequências indesejadas. A primeira delas, por permitir a contratação de funcionários sem concurso público, propiciou a manutenção das práticas clientelistas no corpo estatal. A outra, por não se preocupar com a administração direta, marcada por uma burocracia rígida, deixou de realizar concursos e de propagar carreiras de altos administradores. Como afirma Bresser-Pereira:

Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 238).

O que deve ficar claro é que a estruturação burocrática brasileira não respondeu, necessariamente, às reais demandas da sociedade e da política. Ao Estado era necessária uma burocracia profissional, mas este propiciava condições para a manutenção das conveniências particularistas. Especialmente a partir dos anos 1960, criara-se a convicção de que os rigorosos princípios da administração pública burocrática eram entraves ao desenvolvimento político-administrativo do país. Segundo Ramos (1970) o modelo burocrático vigente, obsoleto em termos de organização e burocracia, “configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem” (RAMOS, 1970, p. 19).

Novos caminhos e transformações referentes às diretrizes burocráticas seriam traçados apenas na década de 1980. A partir do fim do período autoritário e com o fracasso da burguesia industrial na liderança política nacional, desaparecem a sociedade capitalista industrial e o Estado burocrático-industrial. Após a Constituição de 1988, o país assiste a um quadro de má definição da sociedade pós-industrial, no qual elites burguesas e democráticas diversificam-se e sofrem plena expansão, assim como a classe trabalhadora (BRESSER-PEREIRA, 2001). A partir desse contexto, estava aberto o caminho para a construção de uma reforma gerencial da administração pública, relevante processo da evolução administrativa do país, mas que foge ao período de reconstituição histórica deste trabalho.

### **3.3. A trajetória Modernizadora**

Em meio às discussões aqui propostas, pode-se afirmar que o Estado brasileiro, assim como sua administração pública, nasceram em berço patrimonialista. Embora os traços patrimonialistas sejam anteriores ao período inicial de implementação burocrática e de racionalidade administrativa, eles ainda se mantêm vivos no âmbito do Estado. Em virtude da busca por novos e modernizadores processos na administração pública, as formas burocrático-

estamentais, delineadas por Faoro (2001), logo adotariam moldes supostamente mais burocráticos do que estamentais. Isto é, o percurso inicial modernizante da administração pública brasileira engendraria a transformação da administração patrimonial em administração burocrática.

Com os esforços realizados para a modernização da administração pública, via construção de um Estado burocratizado, tornava-se recorrente o uso do discurso de uma “ciência da administração”, apta a construir um funcionalismo público ideal. A própria criação do DASP seria o resultado prático desse modelo. Todavia, Schwartzman (1997) levanta esforços para esclarecer justamente o oposto. Para o autor, é equívoca a existência de uma “administração científica” e que, conseqüentemente, o DASP fosse seu meio de atuação principal. Nas palavras do próprio autor:

[...] a idéia de que a administração pública é uma atividade eminentemente técnica, sujeita a leis científicas bem estabelecidas, fazia parte da justificação da criação do DASP durante o Estado Novo, e foi sempre utilizada pelos que criticaram e ainda criticam a intervenção da política na administração da coisa pública. (SCHWARTZMAN, 1997, p. 46).

O falso discurso da “administração científica” brasileira ilustrava um abismo profundo entre a política, voltada ao jogo de interesses, e a administração, racional e técnica. Nesse caso, a entrada da política na administração era permitida apenas em nome dos princípios democráticos, mas certo de que seria um entrave à boa execução do funcionalismo público. Schwartzman (1997) reconhece a existência de uma série de áreas administrativas, cujo conhecimento técnico é indispensável, porém, a somatória destes não seria capaz de constituir uma “ciência administrativa” capaz de criar no país “uma ‘máquina administrativa’, concebida em termos puramente tecnológicos, e alimentada por uma formação científica proporcionada aos administradores em escolas especializadas” (SCHWARTZMAN, 1997, p. 47).

Nesse sentido, a principal contribuição de todo o invólucro dessa cientificidade foi a de proporcionar ao governo central um mecanismo de controle sobre seu funcionalismo, realizado, principalmente, sob a égide do DASP. Havia a corrente idéia de que, a partir dos mecanismos centralizadores do DASP, o Brasil engendraria um serviço público de elite. Entretanto, como já debatido, sabe-se que nem mesmo o DASP esteve imune às conveniências políticas do governo que o conduzia.

O que nos deve ficar claro, a partir das proposições de Schwartzman (1997), é que se essas interpretações fossem corretas, estaríamos frente ao seguinte dilema: de um lado, a

administração racional e técnica estaria associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro, a administração politizada estaria desmoralizada, associada à democracia e à participação social. Certo de que não há, ao menos em princípio, nenhuma incompatibilidade entre *sistemas políticos abertos e serviços públicos competentes*, o dilema imposto é equívoco.

Parece correta a conclusão de Cunha (1963) ao conferir que a administração pública não é despida de objetivos próprios, nem apenas técnica ou simplesmente apolítica. Nesse contexto, o autor traz o seguinte raciocínio:

[...] devemos fugir à idéia [...] de que a administração pública, como atividade do Estado, prescinde da consideração dos objetivos a que visa ou com que se identifica, de modo a tornar de todo impossível diferenciá-la do próprio Estado, com os fins que lhe são inerentes. Como parte da atividade do Estado, a administração pública subordina-se aos objetivos, à estrutura e ao próprio poder de que o Estado disponha. Sujeita-se, também, às vicissitudes desse Estado, na sua dialética evolutiva e de sustentação. Daí não se conclui, porém, que a administração pública não seja, ela mesma, uma realidade à parte, uma atividade que responde a condições próprias e que reage à organização estatal de que é elemento e a que procura, fundamentalmente, servir. Assim, a administração pública não é despida de objetivos próprios; não é, por outras palavras, meramente técnica ou, melhor, apolítica. Compreendemos bem que assim não é quando analisamos a administração pública, não através dos regulamentos jurídicos que a entrosam com toda a organização do poder estatal, e sim, quando a vemos de maneira mais real, como uma burocracia, ou seja, todo um grupo de pessoas e estrutura, de recursos e poderes, com capacidade de atuar de modo distinto daquele que se contém na disciplina jurídica e que dá nascimento à ação administrativa. (CUNHA, 1963, p. 7).

A administração pública, atividade inerente ao Estado, transforma-se à medida que o Estado assume novas atribuições e desígnios. Não se livra, portanto, dos mecanismos particularistas que atingem o Estado brasileiro. Enquanto atividade estatal combina-se à política, dirige-se a certos objetivos e vale-se de oportunos meios de ação.

Sob essa perspectiva, ao longo das transformações do Estado no Brasil, nota-se a devida polêmica ao tratar em conjunto as esferas da política e da administração pública. Ou melhor, num país cuja maior parte da história pertenceu às diretrizes particularistas, pode-se atribuir ao Estado um caráter disfuncional no que se refere a ambas as esferas. Embora houvesse a busca pela substituição de uma administração patrimonial pela burocrática, é perceptível que esse processo foi marcado pelas contradições político-administrativas do Estado, que impuseram uma natureza dicotômica às tentativas de construção de uma burocracia pública no Brasil. Dicotômicas porque, ao passo que a administração pública

buscava o aprimoramento e a racionalidade, o jogo político de ação particularista era quem normalmente dava as cartas.

Em primeiro lugar, tomemos como referencial duas proposições históricas, peculiares ao processo de formação do Estado brasileiro. De um lado havia configurações próprias da administração pública e do Estado, marcadas pela existência de um patrimonialismo que envolvia suas esferas de atuação. De outro, a tentativa de implantar formas institucionais anti-patrimonialistas, em especial o padrão burocrático de administração, que delineavam a trajetória de modernização da administração pública no país. A respeito dessa idéia de dicotomia entre política e administração pública, Falcão-Martins (1997b), entende que “a busca da excelência burocrática na administração pública brasileira está culturalmente associada com a exclusão da política, haja vista sua condição de portadora de influências e anseios patrimonialistas” (FALCÃO-MARTINS, 1997b, p. 171). A própria política daspeana combinou a construção de vias administrativas racionalizadas e modernas, com as formas personalistas do Estado, em especial o clientelismo.

Observa-se, portanto, que o percurso de modernização da administração pública conta com o acompanhamento perene de uma natureza particularista, representada em grande parte pelo modelo patrimonialista como força social determinante nas atividades do Estado. Ainda segundo o autor:

A influência localizada da ética patrimonialista sobre os períodos autoritários, onde se verificou um avanço relativo da racionalidade burocrática, revela apenas um lado do sincretismo brasileiro, conceitualmente, um amálgama; semanticamente, uma contradição de termos: a burocracia patrimonial, o estamento burocrático, expressões celebrizadas por Raymundo Faoro. (FALCÃO-MARTINS, 1997b, p. 181).

Em segundo lugar, estabelece-se um caráter dicotômico, sugerido por Falcão-Martins (1997a; 1997b), como uma *modernização dissociativa*, isto é, a construção dos preceitos burocráticos na máquina estatal é obstaculizada pelos vícios da tradição política e, como consequência desse processo, obtém-se “uma modernização incompleta, ressabiada, descolada e ressentida da política” (FALCÃO-MARTINS, 1997b, p. 181). Em suma, a hipótese central é que o curso modernizador da administração pública revela uma difícil compatibilização, uma relação de disfuncionalidade entre política e administração.



## CONCLUSÃO

Ao longo dos anos, antes mesmo do Estado brasileiro legitimar-se verdadeiramente nacional, autores elaboraram idéias e teses que, juntas, concebem esse Estado como um universo minuciosamente complexo, onde diferentes atores políticos atuam de maneira crucial na direção das esferas social e econômica, dentro de um palco cujo comando é propício para as camadas dominantes. As tipologias particularistas dividem-se em configurações distintas e, assim, o pensamento social brasileiro busca esclarecer suas naturezas típicas e verificar em que medida as especificidades de seus respectivos desenvolvimentos o afasta de suas configurações iniciais, quando inseridas em diferentes contextos e perspectivas.

Ao que se refere ao fluxo evolutivo do Estado brasileiro, nota-se que seus mecanismos intervencionistas, propagados entre as esferas política, econômica e social, ampliam-se paulatinamente durante toda sua trajetória. À medida que o Estado se expandia, os processos concernentes à sua própria administração acumulavam novas exigências e requeriam constantes atualizações e reformulações para o cumprimento das diretrizes que o seguiam.

Pouco a pouco, formava-se uma peculiar dependência do Poder Executivo com as tipicidades de uma nova estrutura burocrática. Estrutura essa resguardada inicialmente pelo arcabouço patrimonialista, antes de basear-se nos princípios racional-legais da burocracia moderna. A crescente hipertrofia do Executivo caminhava paralelamente com o desenvolvimento dessa nova composição burocrática, que propiciou o surgimento de um estilo de discurso peculiar, voltado estritamente ao pensamento técnico-científico da administração pública brasileira.

E assim, baseados na utilização de um Executivo forte para disciplinar a sociedade e construir uma nação organizada, intelectuais de corte autoritário propunham ampla liberdade de movimentos aos governantes. A essa *intelligentsia* coube a tarefa de ocupar os postos-chave desse Poder Executivo hegemônico e, assim, tentar suprir dois obstáculos principais: a influência “desagregadora” do liberalismo político e o caráter irracional e arredo à participação política do povo brasileiro.

Entretanto, Faoro (2000) condicionou esse afastamento da sociedade civil aos assuntos de caráter público à função centralizadora, corroborada pelo Estado patrimonialista. O autor apresentou adjetivações tais como “sufocante”, “tutelador”, “sobranceiro” e “autônomo” para conceber o termo patrimonialismo e condicioná-lo ao forte papel centralizador do Estado, do poder emanado do centro. Ou seja, as relações patronais seriam determinantes à identidade

nacional ao possibilitar um vínculo de dependência marcado pela presença do Estado na vida privada.

Contudo, mesmo após as transformações advindas do pós-1930, principalmente acerca das novas estruturas político-administrativas, o Estado burocrático não deixou de sustentar as conveniências políticas particularistas. Embora o funcionalismo patrimonial abrigasse tarefas como a divisão de funções e a racionalização administrativa, sua natureza diferia demasiadamente das premissas do funcionalismo burocrático. Tornava-se claro, portanto, que o sistema administrativo brasileiro e seu corpo de funcionários pautavam-se, quase que completamente, por interesses individuais ou grupais. Desse fato decorre que os mecanismos de construção de uma administração pública autônoma foram certamente atravancados pela força patrimonialista e pelas alianças tradicionais de clientela sempre presentes no âmbito do Estado.

Todavia, uma relevante constatação é a percepção de que a administração pública naturalmente não se porta como um objeto autônomo, desprovido de carga política, ou como um elemento de mera clivagem técnica. A história de sua trajetória permite a identificação de um acompanhamento perene das forças políticas, ainda que existam as vicissitudes e os particularismos constantemente presentes em âmbito do Estado. A partir dessas considerações é possível atribuir uma sobreposição das tradições particularistas brasileiras em relação à administração pública. Enquanto esta, burocrática, notoriamente pautada por princípios modernizadores, atua a favor da contenção desses particularismos, o jogo político, hierarquicamente superior ao sistema administrativo utiliza-se do personalismo para cunhar sua própria sobrevivência.

A administração pública, no entanto, ao não se despir dos princípios patrimonialistas, associa-se à política, estabelece seus desígnios e adéqua-se às suas necessidades, que nem sempre são correspondentes às necessidades da sociedade. A partir de então, é possível pensar que ela represente uma bifurcação perene na história do país, capaz de, ao mesmo tempo, combater e legitimar as vicissitudes particularistas do Estado brasileiro.

Ao longo dos anos, muitos foram os períodos marcados por intentos de reforma administrativa, que almejaram imprimir novos métodos e formulações, bem como institucionalizar novas organizações públicas com o objetivo de desenvolver a administração pública. Entretanto, os apontamentos referem-se à existência de uma natureza particularista, determinada principalmente pelo arquétipo patrimonialista como força social determinante nas atividades do Estado.

Ainda que fossem inúmeros os progressos de modernização institucional, os laços correspondentes à administração pública e a toda essa cultura tradicional, provam a atualidade da intensa ligação da coisa pública com interesses particulares de grupos preferenciais. Dessa forma, a administração pública brasileira traz consigo tradições seculares e atua como um instrumento eficaz de manutenção do poder tradicional. Ainda que a evolução institucional modernizadora alcançasse relevantes patamares, as formas de ação continuam a subordinar-se ao loteamento político, voltadas à sustentação das coalizões de poder.

Chega-se aqui, por fim, à síntese de um pensamento que pretende contribuir para a formulação de uma sociologia da administração pública brasileira e, assim, possibilitar a elaboração de novos fundamentos sociológicos que possibilitem interpretar as relações sociais e políticas daquilo que acomete toda a coisa pública e, em especial, sua administração. Desse modo, vemos o quão são indispensáveis os estudos críticos acerca dos valores e comportamentos sociais que nos permitem compreender a administração pública brasileira em seus termos estruturais e dinâmicos.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ASSIS, Machado. *Obra Completa*, vol. III. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1994.

AMARAL, Azevedo. *Ensaio Brasileiro*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Typ. Yankee, Omega & Barreto, 1930.

\_\_\_\_\_. *O Brasil na crise atual*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

\_\_\_\_\_. *A Aventura Política no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1935.

\_\_\_\_\_. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Ed. UnB, 1981.

ATHAYDE, Tristão de. *Política*. Rio de Janeiro: Editora Livraria Católica, 1932.

AZEVEDO, Fernando de. *Jardins de Sallustio: à margem da vida e de outros livros*. São Paulo: Editora Globo, 1924.

BARIANI, Edison. DASP: entre a norma e o fato. *Múltiplas Faces da Região*, v. 1, 2009.

\_\_\_\_\_. O Estado demiurgo: Alberto Torres e a construção nacional. *Cadernos do CRH* v. 20, UFBA, 2007. p. 161-168.

\_\_\_\_\_. *Guerreiro Ramos e a Redenção Sociológica: Capitalismo e Sociologia no Brasil*, 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UNESP, Araraquara.

BARRETO, K. M. Um projeto civilizador: revisitando Faoro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 181-196, 1995.

BILAC, Olavo. *Poesias*. 23ª. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1964.

BÔAS, G. V. Casa grande e terra grande, sertões e senzala: a sedução das origens. In: KOMINSKY, E. V. et al. (Orgs.), *Gilberto Freire em quatro tempos*. São Paulo/Bauru: Editora da Unesp/Edusc, 2003.

BOMENY, Helena. (Org.). *Constelação Capanema: intelectuais e políticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.

BOSI, Alfredo. *História concisa da Literatura Brasileira*. 39ª. ed. São Paulo: Cultrix, 2001.

BRASIL. Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. In: DIAS, J. C. (Org.). *Coletânea de decretos-leis*. São Paulo: Cultura Moderna, 1938.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Brasília: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania*. 1ª. ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 34, n. 4, Rio de Janeiro, 2000. p. 7-26.

\_\_\_\_\_. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. 1ª. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 222-259.

\_\_\_\_\_. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 23, 2008, p. 145-186.

CAMMACK, Paul. O Coronelismo e o Compromisso Coronelista: Uma Crítica. *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, nº 5, Belo Horizonte, 1979. p. 1-20.

\_\_\_\_\_. Clientelism and Military Government in Brazil. In: CLAPHAM, C. (Ed.). *Private Patronage and Public Power*. Political Clientelism in the Modern State. London: Frances Pinter Publ., 1982.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: Sua Estructura, Seu Conteúdo Ideológico*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940a.

\_\_\_\_\_. *Antecipações à Reforma Política*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940b.

CAMPANTE, R. G. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, nº 1, Rio de Janeiro, 2003, p.153-93.

CANDIDO, Antonio. *Formação da literatura brasileira: momentos decisivos*. São Paulo, Martins, 1959.

CAPELATO, Maria Helena. *Os Arautos do Liberalismo – Imprensa Paulista 1920-1945*. São Paulo : Barsiliense, 1989.

CARONE, Edgard. Coronelismo: Definição Histórica e Bibliografia. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 11, nº 3, 1971. pp. 85-89.

\_\_\_\_\_. *O Estado Novo: 1937-1945*. São Paulo: Difel, 1977.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma Discussão Conceitual. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997, p. 229-250.

CASCUDO, Luís da Câmara. *História da República do Rio Grande do Norte*. Rio de Janeiro: Edições do Val, 1965.

CASTOR, B. V.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. *Revista de Administração Pública*, jan./mar., Rio de Janeiro, 1984.

CASTOR, B. V.; JOSE, H. A. A. Núcleos estratégicos no Estado brasileiro – lições do passado e riscos do presente. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, set./dez., Curitiba, 1997.

CHACON, V. *Estado e povo no Brasil: experiências do Estado Novo e a democracia populista (1937-64)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

CODATO, A.; GUANDALINI JUNIOR, W. Os autores e suas ideias: um estudo sobre a elite intelectual e o discurso político do Estado Novo. *Estudos Históricos*, v. 32, Rio de Janeiro, 2003, p. 145-164.

COSTA E SILVA, A. Quem fomos no século XX: as grandes interpretações do Brasil. In: MOTTA, C. G. *Viagem Incompleta. A Experiência Brasileira*. São Paulo: Senac, 2000. p.17-41.

COSTA PINTO, L. A. *Lutas de Família no Brasil (Introdução ao seu Estudo)*. São Paulo: Editora Nacional, 1949.

CUNHA, Mario Wagner Vieira da. As publicações de administração pública no Brasil: 1938-1945. *Revista Sociologia*, v.16, n.1, mar., 1954, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. *O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)*. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro: MEC, 1963.

DENIS, Ferdinand. Resumo da história literária do Brasil (1826). In: CÉSAR, G. (Org.). *Historiadores e críticos do Romantismo: a contribuição europeia*. Crítica e história literária. Rio de Janeiro: LTC/São Paulo: Edusp, 1978.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DIAS, J. N. T. *A reforma administrativa de 1967*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo: Editora Nacional, 1939.

ELLISON, Fred P. *Alfonso Reyes e o Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.

FALCÃO-MARTINS, Humberto. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*. Ano 48. Número 1, Jan-Abr, 1997a.

\_\_\_\_\_. A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. In: Motta, Fernando C. Prestes; Caldas, Miguel P. (Orgs.). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Editora Atlas, 1997b, p. 171-183.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3ª. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

\_\_\_\_\_. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, São Paulo, n.17, mar./abr./maio, 1993, p.14-29.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: História e historiografia*. São Paulo: Brasiliense, 1970.

\_\_\_\_\_. *O Brasil Republicano*. 3º. vol. São Paulo: Difel, 1981. (História Geral da Civilização Brasileira).

FELIX, Loiva Otero. Alberto Torres: o político militante. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS*, Porto Alegre, ano IV. 1976.

FERNANDES, Florestan. *Elementos de Sociologia Teórica*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1970.

\_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1960. [Estudos].

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 387-415 (O Brasil Republicano).

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1958.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mocambos: decadência do patriarcado rural no Brasil*. São Paulo: Nacional, 1936.

\_\_\_\_\_. *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51ª. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

GABAGLIA, Laurita Pessôa Raja. *O Cardeal Leme*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1962.

GALJART, Benno. Class and Following in Rural Brazil. *América Latina*, vol. 7, nº 3, 1984, p. 3-24.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principle vs. practice*. Austin: University of Texas Press, 1968.

GRAHAM, Richard. *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1972.



IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.

\_\_\_\_\_. *Pensamento social no Brasil*. Bauru: EDUSC, 2004.

IGLESIAS, Francisco. *Trajetórias Políticas do Brasil. 1500-1964*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

LAFER, Celso. Crise da República Populista. In: LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: estrutura e processos*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMBERT, F. Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, vol. 4, nº 1, 1970.

LAMOUNIER, Bolivar. Formação do Pensamento Político Autoritário. In: Boris Fausto (org), *O Brasil Contemporâneo, História da Civilização Brasileira*. Tomo III. São Paulo: Difel, 1977.

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

LIMA, Alceu Amoroso. *Pela ação católica*. Rio de Janeiro: Ed. da Biblioteca Anchieta, 1935.

LOBATO, Monteiro. *Urupês*. São Paulo: Brasiliense, 1959.

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

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 42, 2008, p. 829-874.

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap, 1987.

MARTINS, Wilson. *O modernismo*. 5ª. ed. São Paulo: Cultrix, 1977.

MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

MEDEIROS, Jarbas de. *Ideologia autoritária no Brasil: 1930-45*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

MELO, M. Rodrigues de. *Patriarcas e carreiros*. Pongetti, Rio de Janeiro, 1954.

MICELI, Sérgio. *Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo/Rio de Janeiro: DIFEL, 1979.

MOTTA, Márcia. *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

NAGLE, Jorge. Trajetórias da pesquisa em História da educação no Brasil. IN: SAVIANI, D. (Org). *História e História da Educação*. O debate teórico-metodológico atual. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 115 - 130.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Vol. I. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. As raízes da ordem: os intelectuais, a cultura e o Estado. In: *A Revolução de 30. Seminário internacional*. Coleção Temas Brasileiros, volume 54. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982. p. 505-526.

PAIM, Antonio. *A Querela do Estatismo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Ática, 1990.

PILLETI, Nelson; PRAXEDES, Walter. *Dom Hélder Câmara*. Entre o poder e a profecia. São Paulo: Editora Ática, 1997.

PRADO, Paulo. *Retrato do Brasil: ensaio sobre a tristeza brasileira*. São Paulo, 2ª. ed. Brasília: IBRASA/INL: 1981. (Biblioteca estudos brasileiros, v.3)

PRATES, A. A. P. Administração Pública e Burocracia. In: Lúcia Avelar; Antônio Otávio Cintra. (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª. ed. São Paulo: Fundação editora UNESP, 2007.

PRESTES, Anita. *A Coluna Prestes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

QUEIROZ, Maria Isaura P. *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira*. São Paulo: Anhembi, 1956.

\_\_\_\_\_. O Coronelismo numa Interpretação Sociológica. In: FAUSTO, B. (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, vol. 1. São Paulo: Difel, 1976. p. 155-190.

\_\_\_\_\_. *O Messianismo no Brasil e no Mundo*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n° 2, julho, 1970.

\_\_\_\_\_. A inteligência brasileira na década de 1930, à luz da perspectiva de 1980. In: *A revolução de 30. Seminário Internacional*. Coleção Temas Brasileiros, volume 54. Brasília: Editora da UNB, 1982.

RAMOS, Graciliano. *Linhas tortas*. Rio de Janeiro: Record, 1976.

REIS, Elisa P. Interesses Agro-Exportadores e Construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930. In: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (Orgs.). *Economia e Movimentos Sociais na América Latina*. 1985. p. 194-217.

REZENDE, F. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In: LIMA JUNIOR, O. B. de; ABRANCHES, S. H. H. de (Coords.). *As origens da crise*. Estado autoritário e planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

RICARDO, Cassiano. *O Brasil no original*. 2ª. Ed. São Paulo: Coleção Cultural da Bandeira, 1937.

\_\_\_\_\_. *Martim Cererê*. 13ª. Ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

RICUPERO, B.; FERREIRA, G. N. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. *Perspectivas*, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005.

ROMERO, Sylvio. Explicações Indispensáveis para a 1ª Edição de “Vários Escritos”; março de 1910. In: BARRETO, Tobias. *Vários Escritos*. Aracaju, Estado de Sergipe, 1926, pp. XV-XXXVIII (Obras completas, 2).

SAES, Décio. *Classe Média e Política na Primeira República*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1975.

SALGADO, Plínio. *Despertemos a nação!* Rio de Janeiro: José Olympio, 1935.

SANTOS, R.; RIBEIRO, Elizabeth M. A Administração Política Brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n° 4, 1993, p. 102-35.

SANTOS, R. D. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n° 2, Rio de Janeiro, 2007.

SCHWARTZMAN, S. A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública. *A Cidade em Imagens – Cadernos de Antropologia e Imagem*, v. 112, n° 2, Brasília, 1987, p. 43-58.

\_\_\_\_\_. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Ricardo. *A ideologia do Estado Autoritário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2004.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1962.

\_\_\_\_\_. *História da literatura brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1976.

SOUZA, Jessé. Democracia racial e multiculturalismo: ambivalente singularidade cultural brasileira. *Estudos afro-asiáticos*, n° 38. Rio de Janeiro, 2000.

SOUSA, Maria do Carmo Campello de. O processo político-partidário na Primeira República. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1972.

\_\_\_\_\_. *Estados e partidos políticos no Brasil (1930 a 1962)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TELES, Gilberto Mendonça. *Vanguarda europeia e modernismo brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

TORRES, Alberto. *O Problema Nacional Brasileiro: introdução a um programa de organização nacional*. 3ª. ed. São Paulo: Ed. Nacional/Brasília: INL, 1978a.

\_\_\_\_\_. *A Organização Nacional*. 3ª. ed. São Paulo, Ed. Nacional, 1978b.

TORRES, João Camilo Oliveira. *Interpretação da realidade brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

TRINDADE, Hélió. *Integralismo, o Fascismo brasileiro na década de 30*. São Paulo: Difel, 1974.

VARGAS, Getúlio. *O governo trabalhista do Brasil*. Vols. 1, 2, 3, 4. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1952, 1954 e 1969.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo Autoritário e Campesinato*. São Paulo/Rio de Janeiro, Difel: 1976.

VELLOSO, M. P. Uma configuração do campo intelectual. In: OLIVEIRA, L. L.; VELLOSO, M. P.; GOMES, A. M. C. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 71-108.

VERÍSSIMO, José. *História da literatura brasileira: de Bento Teixeira (1601) a Machado de Assis (1908)*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves & Cia., 1916.

VIANNA, Oliveira. *O Idealismo da Constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.

\_\_\_\_\_. *Instituições Políticas Brasileiras*. 3ª ed. 2 vols. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

\_\_\_\_\_. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.

VIANNA, L. J. W.; CARVALHO, M. A. R. República e a Civilização Brasileira. *Estudos de Sociologia*, v. 8, Araraquara, 2000. p. 7-33.

VIANNA, Luis Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIEIRA, Evaldo Amaro. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil*. São Paulo: 2ª ed., Cortez, 1981.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, nº. 2, p. 27-75, abr./jun. 1974.

\_\_\_\_\_. *A reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

\_\_\_\_\_. A reforma administrativa no Brasil: Experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, jan./mar, Rio de Janeiro, 1984.

WEBER, Max. Politics as a vocation. In: Gerth, H. H.; Mills, C. W. (Eds.). *From Max Weber: Essays in sociology*. New York: Oxford University Press, 1958.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Rev. téc. de Gabriel Cohn, 3ª. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEBER, Max. *Sobre a teoria das ciências sociais*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

WEFFORT, C. Francisco. *Formação do pensamento político brasileiro*. São Paulo, Editora Ática, 2006.

ZABLUDOVSKY, Gina Kuper. *La Dominación Patrimonial en la Obra de Max Weber*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1989.