

O DASP E A FORMAÇÃO DE UM PENSAMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO NA DÉCADA DE 1930 NO BRASIL

Felipe Gonçalves BRASIL¹
Vera Alves CEPÊDA²
Tiago Batista MEDEIROS³

RESUMO: O histórico e formação da administração pública no Brasil foi e ainda é objeto de estudo central em diversos campos do conhecimento. Ainda que com enfoques variados, grande destaque foi dado na literatura para duas reformas centrais ocorridas entre meados dos anos 1930 e meados dos anos 1990. Essa percepção estabelece uma onda longa da administração pública brasileira, colocando em seus extremos dois pontos nodais dessa trajetória: a criação do DASP e a ação do MARE. Cada um desses projetos institucionais está ligado diretamente à concepção do papel e dos instrumentos de atuação da administração pública brasileira, bem como aos objetivos a serem alcançados, revelando a íntima conexão com o debate político coetâneo de cada período. Com base nesse cenário, o objetivo deste trabalho é analisar o papel do DASP enquanto instrumento estratégico de uma “*intelligentsia*” pública brasileira em construção durante a década de 1930, fortemente associado a um projeto político de modernização da sociedade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública. DASP. *Intelligentsia*. Pensamento administrativo brasileiro. Pensamento político brasileiro.

Introdução

Diversos e multidisciplinares são os estudos que resgatam o processo de construção da Administração Pública no Brasil, sejam eles para contextualizar a formulação de uma política específica, a criação de uma instituição, ou com o objetivo de entender o processo histórico e as transformações do aparato estatal ao longo do período de conformação e transformação do Estado brasileiro. Ao retomar alguns desses estudos sobre a construção da administração pública enquanto campo específico de conhecimento (dotado de teorias,

¹ Bolsista FAPESP. Pesquisador do Grupo de Estudos em Teorias da Administração e das Políticas Públicas (GETAPP). Doutorando em Ciência Política. UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905. Professor Substituto da UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Departamento de Administração Pública. 14800-901 - fbrasil.pp@gmail.com

² UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos – Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 - veracepeda@ufscar.br

³ Mestrando em Ciência Política. UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos - Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 - tiagocso@gmail.com

concepções e momentos autônomos), um elemento se destaca: a particularidade da trajetória brasileira e dos objetivos e métodos atribuídos à administração pública nacional.

Em linhas gerais, parece consensual na literatura o entendimento que o campo da administração pública nasce nos Estados Unidos como uma subárea da Ciência Política, em um movimento progressista do início do século XX que buscava superar os limites dos estudos da filosofia clássica e do velho institucionalismo com a construção de uma ciência mais aplicada, com ênfase em análises científicas de fenômenos sociais, e diretamente ligada ao aumento do tamanho, funções e atividades desenvolvidas pelos Estados nacionais. De acordo com Marta Farah (2011, p.815):

A administração pública, como área de formação e como campo de estudos constituiu-se tendo como objetivo a preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, há mais de um século, nos EUA. A nova disciplina filiava-se à ciência política sendo um de seus subcampos (Henry, 1975). O desenvolvimento da administração pública, nos EUA, foi marcado por esta “proximidade de origem” em relação à ciência política e pela tensão entre a “nova” ciência — a administração — e a “ciência-mãe” — da qual se originara. [...] esta tensão central será constitutiva de sua identidade.

Essa tendência ou movimento de afastamento da administração pública em relação à ciência política não pode, no entanto, ser entendida como total, uma vez que os dois campos do conhecimento se retroalimentam de maneira óbvia: a administração [da ação] pública, por mais que dotada de expertise e racionalidade própria (como a busca de eficiência e de eficácia na gestão dos negócios públicos) está inevitavelmente associada aos acordos sociopolíticos existentes, operando recursos de origem público-estatais e destinada às responsabilidades e legitimação auferida no ambiente político. Por outro lado, as análises da ciência política lidam com temas, argumentos e dilemas que mesmo versando sobre a relação sociedade-Estado (e ação interna deste) implicam em problemas e tratamentos distintos daquele desenvolvido pelo campo mais vertical da administração pública.

No caso brasileiro, a exemplo do ocorrido nos Estados Unidos, os estudos administrativos nascem como novas lentes e métodos para se construir um modelo administrativo moderno, aplicado à formação de servidores. Segundo Farah (2011, p.816): “[...] em nosso país, este nascimento da disciplina se deu a partir dos anos 1930. Até então, a administração pública tendia a se identificar entre nós com o direito administrativo [...]”,

ou de acordo com Muñoz (1958 apud KEINERT, 1994, p.42): “[...] com as regras jurídicas, limitando seu problema à elaboração de leis e regulamentos de aplicação [...]”. Desde o início da década de 1930, Roberto Cochrane Simonsen, expressava em vários momentos da sua obra a necessidade do aparecimento, entre nós, de indivíduos dotados da capacidade de entender o Brasil e auxiliar nas tarefas exigidas pela ação pública para o desenvolvimento e a modernização (SIMONSEN, 1933). Em texto clássico proferido na cerimônia de criação da Escola Livre de Sociologia e Política em 1933 (na sequência publicado com o título de *Rumo à Verdade*):

Este texto reúne o conjunto de reflexões de Simonsen, talvez à luz da experiência da Revolução Constitucionalista de 1932 e do movimento da Comunhão Paulista, para a necessidade da formação de uma elite dirigente habilitada não só a lutar pelos interesses paulistas (a *missão paulista*), mas também pelos interesses nacionais, modernos e também industriais. É o texto onde a questão da formação das elites é fundamentada, apresentada como afinada a tarefa da gestão responsável dos negócios públicos frente à tarefa do desenvolvimento de nossas condições sociais e econômicas. (CEPÊDA, 2003, p.73).

Simonsen apontava a necessária especialização e profissionalização de atores no campo da administração dos negócios públicos no Brasil, como parte estratégica e significativa do amplo processo de modernização da sociedade brasileira – mas dotada de um expertise própria e diferenciada das demais formações em curso.

A submissão das demandas da administração pública à outras áreas foi amplamente debatida nas análises sobre a área e sua trajetória no Brasil. No contexto das gramáticas políticas, Edson Nunes, ao retratar a tradição formal e jurídica, relacionou a prática da administração pública brasileira com características patrimonialistas e clientelistas, somente constituindo-se como tentativa organizada de superação na década de 1930 com a instauração de uma administração pública moderna (NUNES, 1997).

Se, por um lado, as novas lentes mais aplicadas trouxeram novos horizontes para a compreensão dos problemas públicos subjacentes à modernização do Estado Brasileiro na década de 1930 com a criação da Revista do Serviço Público (1937) e com a fundação do Departamento de Administração do Setor Público – DASP (1938), por outro lado, as interpretações mais recorrentes reduzem o alcance e papel da criação das instituições, metas e teses da administração pública desse período ao tema da centralização estatal e as

lutas políticas posteriores à Revolução de 1930 e aos dilemas do governo Vargas. Neste artigo, ao contrário, nossa intenção é, sem elidir a força dos temas de construção de hegemonia e de capacidade de governabilidade (além dos problemas da tensão do projeto de modernidade industrial/urbana *versus* vocação mercantil-exportadora/rural), destacar a construção, em paralelo, do campo da administração pública voltada para a transformação social e suas consequências no plano teórico e na cultura institucional dessa área.

As análises da administração sobre a década de 1930 (em especial no período posterior à 1937) destacam a reforma administrativa que se instalou como orientadas pelo propósito de constituição de um serviço público aparelhado de quadros técnicos nos moldes da burocracia weberiana. No mesmo período, as análises da ciência política procuram entender essa administração moderna como parte de um projeto nacional e desenvolvimentista, centralizador por parte do Estado e promotor do desenvolvimento e instaurador da ordem moderna (PACHECO, 2003; COSTA, 2008; FARAH, 2011).

Assim, este trabalho tem como objeto de estudo o surgimento e atuação do DASP, uma instituição criada em 1938 (já prevista na Constituição Federal de 1937), não com o objetivo de avaliar sua arquitetura e atuação normativa na construção de uma administração moderna no Brasil, mas sim, com uma metodologia próxima àquela utilizada pelos estudos da área de pensamento político brasileiro. Ou seja, analisaremos o DASP sob a perspectiva da conformação de uma instituição a partir do campo das ideias e dos projetos políticos em disputa, capaz de articular e reproduzir uma “*intelligentsia*” pública nacional dotada de teoria, métodos e função social. Ressalta-se, assim, a *dupla* natureza política do DASP: como *resultado* de uma disputa, muitas vezes já destacada, na direção de um fortalecimento das capacidades estatais, alavancada pelos dilemas da industrialização e modernização nacional em situação de capitalismo tardo- periférico e que derivou no modelo estadocêntrico ou de Estado Leviatã (conforme análise de DRAIBE, 1985; SALLUM, 2002), mas também conformador de uma *visão* de administração pública ancorada na atribuição da função (e reconhecimento) dos administradores públicos como *state makers*, enquanto atores dotados de amplas responsabilidades no projeto de mudança social orientadas pela ação estatal (chave do modelo nacional-desenvolvimentista em construção no período).

Para unir os aspectos político-administrativos presentes na fase do Estado Novo no Brasil e com a criação e a atuação do DASP, a próxima sessão busca entrelaçar três

correntes: 1- a história dos fatos; 2- a aplicação do modelo administrativo burocrático weberiano no contexto nacional; e 3- o pensamento político, ideias e valores, como energia latente de transformação social permitindo, assim, a compreensão da formação de uma *intelligentsia* no Brasil.

Entretanto, antes de adentrarmos no processo da construção do campo da administração pública no Brasil (com o objetivo de identificar o papel do DASP na modificação dos paradigmas administrativos), é importante fazermos uma breve reflexão acerca do papel dos intelectuais na história política nacional e do próprio conceito de *intelligentsia*, “dadas as diferentes interpretações sobre o fenômeno original, bem como os diferentes usos do termo que se seguiram”, exigindo “um esforço de esclarecimento do que se entende por *intelligentsia*” (MARTINS, 1987, p.65).

As diferentes interpretações e formas de usar o conceito de *intelligentsia* colocam para os pesquisadores um grande desafio: o de produzir, a partir das definições encontradas na literatura, um significado mais depurado, mais limpo, que possa representar e qualificar um grupo de atores com determinadas ações e características. Para este trabalho, o conceito de *intelligentsia* está relacionado a um ponto crucial: a identificação de um grupo que visa intervir socialmente através da síntese das visões de mundo em disputa em um período particular da vida social. No caso brasileiro, a presença de intelectuais imbuídos da tarefa de unificar interpretações, de esclarecer a formação nacional ou de orientar a ação política foi marcante desde a segunda metade do século XIX, acentuada no período de crise da Primeira República. Exemplar é a tese da geração dos “homens de mil”, de Oliveira Vianna ou o papel das elites geracionais em Cardoso (*À margem da história da República*), que não tendo visto desde seu nascimento “nem o Imperador e nem escravos” precisariam repensar a sociedade brasileira com novos olhos. Mas as elites desejadas no debate político da virada do século XX, e quiçá primeira década, não exigiam o treinamento científico ou a conformação à norma burocrática e racional. Não se pensava em administradores do aparato público, mas em elites dirigentes capacitadas intelectualmente, pela trajetória pessoal ou origem de classe - mas não pela expertise técnica, função racionalizada e disciplinada. A aposta na criação e funcionamento do DASP como uma agência ou *locus* de reprodução e difusão de ideias, rotinizadora de normas constituía uma mudança e reviravolta quanto aos meios e racionalidade da gestão dos negócios públicos. Retrospectivamente, percebemos uma novidade sobre o quanto as ações e a presença do

DASP representaram na modernização do Estado brasileiro política e administrativamente, como o epicentro da reforma burocrática iniciada na década de 1930 e que mudaria radicalmente os objetivos e meios do relação Estado e sociedade.

Ao menos duas grandes definições, de dois conceituados autores e pensadores, podem ser utilizadas neste trabalho para definir o conceito de *intelligentsia*. A primeira delas, presente na obra de Karl Mannheim, entende que a formação da *intelligentsia* ocorre necessariamente em um contexto caracterizado por transformações na dinâmica social pautadas em conflitos constituídos por grupos distintos, em disputa pela realização de seus interesses e visão de mundo. Para Mannheim esta possibilidade de mais de um resultado do processo histórico, decorrente de conflitos entre grupos sociais surge apenas na situação histórica da Modernidade. Em um mundo capaz de construir alternativas a partir da escolha e enfrentamento entre os variados segmentos sociais, ressalta-se o papel da *intelligentsia* como a de um grupo de atores especializados na síntese das ideias/demandas sociais em disputa (na tensão ideologia *versus* utopia). Os intelectuais – dotados de capacidade de estar acima de interesses setoriais - seriam os elementos capazes de orientação racional da mudança social. Para esse autor há um nítido vínculo entre os intelectuais e a função pública e diretiva do planejamento social (esta é a natureza e a função da *intelligentsia*).

Em outros termos, a *intelligentsia* constitui, assim, um estrato social com formação intelectual, capaz de compreender e interpretar a realidade social (o que inclui produzir sínteses em forma de diagnósticos desta realidade social) e, através delas, elaborar prognósticos para intervenção social. Na visão de Mannheim, um dos principais atributos da *intelligentsia* consiste em elaborar para a sociedade, cujos membros atuam ativamente, uma concepção de mundo que sintetize as mais diversas posições de seus membros.

Tal postura seria imprescindível para a formação e atuação da *intelligentsia*, uma vez que, na Sociologia do Conhecimento proposta e desenvolvida por Mannheim, não se coloca em campos distintos a ação política e as ideias políticas, pois as ideias se concebem como instrumentos de ação. Nas palavras do próprio autor,

Um dos fatos mais marcantes da vida moderna é que nela, diversamente do que acontecia nas culturas precedentes, a atividade intelectual não é exercida de modo exclusivo por uma classe social rigidamente definida, como a dos sacerdotes, mas por um estrato social em grande parte desvinculado de qualquer classe social e recrutado em uma área mais extensa da vida social. (MANNHEIM, 1972, p.181).

Uma segunda definição, cujo expoente é Antonio Gramsci (1978), utiliza o conceito de intelectual orgânico também como um conjunto de atores, especializados na tarefa do conhecimento ou dos instrumentos da cultura. Esses grupos, enquanto classes dirigentes, seriam responsáveis (independentemente de sua consciência sobre tal) da “organização e cultura e da luta por hegemonia.” Utilizando-se do conceito de classes, Gramsci distingue diferentes categorias de intelectuais, mas identifica como comum a função de exercer um vínculo orgânico entre a estrutura e a superestrutura.

Assim, os intelectuais em Gramsci estão diretamente relacionados à coexistência e análise de duas complexas esferas estruturantes do bloco histórico: a estrutura socioeconômica e a superestrutura político-ideológica. Cabe, portanto, à essa classe de intelectuais, a expressão histórica e a ação política que conformariam um bloco capaz de realizar as transformações sociais em ebulição na sociedade. Diferentemente de Mannheim, para Gramsci os intelectuais são *orgânicos* pois estão enraizados ontologicamente nas classes sociais e expressam e realizam seus interesses.

Ainda que existam pontos importantes que separem as duas versões, o ponto de união entre as duas visões de intelectuais com função social é a concepção de intervenção e promoção da transformação societal. Tanto Gramsci quanto Mannheim concebem o grupo intelectual, cada um a seu modo, como dotados da capacidade (ou tarefa) da ação prática e transformadora da sociedade, resolvendo de maneira distinta a competição entre visões de mundo e projetos sociais. Entendida desta forma, a *intelligentsia* poderia atuar de duas formas distintas: na formação de intelectuais orgânicos, no sentido de Gramsci e de Lukács; ou na construção de sínteses e proposição de prognóstico social mais próximo de mecanismos de controle social - como a defesa da democracia e a perspectiva de “síntese” de visões de mundo em Mannheim.

A partir desses conceitos norteadores, e das possibilidades metodológicas de se entender a atuação da *intelligentsia* na construção do Estado brasileiro nos anos 30, mais especificamente na composição e formação do DASP em sua função de formador de quadros burocráticos altamente técnicos e hierárquicos, este trabalho filia-se à visão mannheimiana de *intelligentsia*. Ainda que intelectuais orgânicos possam ser mapeados e estudados como formadores de uma forte e ativa *intelligentsia* brasileira no período referido, este trabalho busca entender como ideias, valores e uma específica visão de

modelo administrativo, ou burocrático, se apresentam como alternativas para solucionar problemas do Estado brasileiro em situação de impulsionamento de um federalismo forte e de transformações do antigo modelo rural-exportador para a situação urbano-industrial. Assim, essa visão de mundo composta de ideias, processos e normas político-administrativas não pode ser entendida apenas como valores a serem replicados pelo DASP na formação de novos quadros técnicos, mas também é essa a visão de mundo que cria e sustenta a própria existência dessa instituição.

Ainda sobre os aspectos metodológicos deste trabalho, não se pode perder de vista a noção de processos e ressignificações, seja do próprio Estado e seu aparato, seja da sua relação com a sociedade. Nessa perspectiva, ainda importante, não bastaria apenas contextualizar a década de 1930 - é necessário que se faça um breve histórico sobre a formação do Estado Nacional brasileiro na intenção de capturar a essência e as condições de funcionamento do modelo administrativo pré-burocrático aplicado ao Brasil, assim como evidenciar possíveis energias sociais que culminaram na primeira grande Reforma da administração pública brasileira e formação do DASP, em meados desta década, cuja principal função era a de construir um corpo técnico “[...] capaz de moldurar a administração governamental de um padrão de excelência compatível com o novo e singular papel assumido pelo Estado no processo de desenvolvimento da sociedade brasileira.” (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p.127).

Estruturada em cinco tópicos, a próxima sessão tem o objetivo de entrelaçar três fluxos importantes para o debate do pensamento político-administrativo Brasileiro: os fatos sociais, o modelo administrativo e, por fim, o pensamento político.

Breve histórico da Administração Pública no Brasil

A literatura específica da administração pública brasileira mostra que o país vivenciou, desde o início de sua colonização, três grandes modelos de administração pública, identificados da seguinte forma: - um período pré-burocrático, um momento burocrático e um mais recente chamado de gerencial (PACHECO, 2003; KEINERT, 1994; BRESSER-PEREIRA, 1996). Essa trajetória iniciada pela fase pré-burocrática foi consensualmente denominada de sistema patrimonialista, no qual os interesses pessoais confundiam-se com os interesses públicos, assim como o patrimônio do Estado se

misturava e se confundia com o patrimônio pessoal daquele que o controlava (NUNES, 1997). Posteriormente, o aparato público brasileiro caminhou em direção à uma maior racionalização e burocratização dos serviços públicos, baseadas no modelo weberiano, na busca de conferir maior impessoalidade e hierarquia, bem como normas mais claras à atividade estatal, marcando a primeira reforma, denominada burocrática. Ainda que esse trabalho não se prolongue nessa história e transformação da administração, a caminhada pela modernização das estruturas administrativas foi novamente revista e reformulada na introdução de práticas gerenciais privadas na administração pública, no final do século XX, garantindo a esta maior agilidade e direcionamento para resultados (SILVA, 1968; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Ao longo desta sessão será retratado um breve histórico da administração pública no Brasil, desde o período do Império, passando pela Primeira República até o primeiro governo Vargas, com o objetivo de entrelaçar os fatos históricos da formação do Estado e do aparato administrativo brasileiro com as características dos modelos administrativos adotados pelo Brasil no decorrer dessas décadas.

Ao alisarmos a trajetória política brasileira observamos que nossas estruturas econômicas, sociais e também nas administrativas, revelam uma intensa relação entre esses campos, fruto de um processo complexo que tem suas origens no legado deixado por um modelo ímpar de colonização. No que diz respeito à formação de uma estrutura administrativa no Brasil, Frederico Lustosa da Costa (2008) aponta que a constituição do Estado nacional brasileiro e a formação da sua administração pública foram impulsionadas pela instalação da corte portuguesa na sua mais importante colônia no ano de 1808, fugindo da invasão napoleônica, o que transformou uma caótica gama de organismos superpostos em um aparelho de Estado. Todo um aparato estatal, transplantado de Lisboa ou formado aqui, em paralelo à antiga administração metropolitana, teve que ser montado ou remodelado para que a soberania do Reino português se afirmasse e o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território recém-descoberto.

Entretanto, tomar o desembarque da Coroa portuguesa no Rio de Janeiro em 1808 como marco para a construção do Estado nacional não significa dizer que não existia aqui um aparato institucional e administrativo, cujas relações entre colônia e metrópole, e dentro da própria colônia, não fossem importantes para o entendimento desse longo processo de construção administrativa. Havia no Brasil Colônia uma ampla e complexa

estrutura administrativa, que conectava as atividades da Colônia com interesses da metrópole Portugal, do outro lado do Atlântico. Ainda que não existissem normas gerais ou ferramentas de controle a serem seguidos, hierarquias e definições de competências de forma burocratizada, algumas características pertencentes a este modelo colonial, neste período da história brasileira marcaram o embrião do aparato administrativo brasileiro, assim como as relações entre o Estado e sociedade.

Como características marcantes do modelo administrativo pré-burocrático brasileiro, podemos citar a predominância de ações baseadas nos costumes e nas tradições emanadas do rei e da nobreza. A esfera privada confundia-se com a pública, ou, segundo Holanda (1995), ocorria uma invasão do Estado pela família, de modo que os sentimentos relativos a esta, particularista e antipolítica, predominavam em toda a vida social. Ainda sobre o período colonial, existia uma confusão de atribuições e poderes nos órgãos da administração geral e civil. Os postos administrativos caracterizavam-se pela não profissionalização, concentrando-se sob o domínio dos nobres portugueses ou da burguesia enriquecida. Os cargos públicos, dessa forma, não ficavam nas mãos de pessoas com competência, mas eram ocupados por relações pessoais (PRADO JÚNIOR, 1970). Uma das questões mais latentes, relaciona-se à não distinção entre as esferas econômica e política. O Brasil colônia era caracterizado por um quadro de apropriação do patrimônio estatal por parte dos representantes do Estado. No período colonial, a administração pública ficou fortemente caracterizada pelo seu caráter patrimonialista.

A herança do Império e da Primeira República

A transferência da corte e a elevação do Brasil à condição de parte integrante do reino de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, herdando assim todo o aparato necessário à soberania e funcionamento do autogoverno. A nova administração pública brasileira, devidamente aparelhada, mesmo que à serviço da estrutura administrativa portuguesa, passou a expressar o poder de um Estado nacional.

Com a independência, duas grandes forças passaram a dominar o sistema político brasileiro. De um lado, encontravam-se os grandes proprietários de terra, sob a força de famílias patriarcais, relações clientelísticas e laços de sangue; do outro, um Estado central, que funcionava como mediador entre os interesses das diversas regiões e grupos sociais.

Tal quadro, que perdurou até o fim da Primeira República (1889-1930), foi caracterizado por alguns elementos que permearam nossa cultura, política e conseqüentemente nosso aparelho estatal e administrativo. Estes foram o mandonismo, o nepotismo, o clientelismo além do patrimonialismo, já citado e que iremos detalhar mais à frente. Tais características foram marcantes na caracterização da administração pública nacional.

O Mandonismo, segundo José Murilo de Carvalho (1998), seria, grosso modo, a existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o chefe ou o coronel é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população o domínio e impede àqueles subjugados o acesso ao mercado e à sociedade política. Esse mandonismo é uma característica do sistema tradicional que foi muito forte ao longo da colônia e império e se manteve até no início do século XX.

Já o Clientelismo se baseava em uma relação entre atores políticos e envolve algum tipo de concessão de benefícios públicos, como emprego ou vantagens fiscais em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. É a troca ou barganha entre o político e o indivíduo, uma relação de posse com o cliente (CARVALHO, 1998).

Com a proclamação da República não houve uma mudança significativa nas estruturas socioeconômicas brasileiras; a economia continuou concentrada no setor agrário exportador, de base latifundiária e de monocultura, sendo que apenas seu centro dinâmico passou para cafeicultura e o poder político dominante migrou, conseqüentemente, do nordeste para os cafeicultores paulistas.

Assim, a Primeira República (1889-1930) não trouxe grandes mudanças na estrutura do Estado ou do governo. Foi um período que se caracterizou por poucas propostas de reformas no funcionalismo público; no máximo, ocorreu a criação de alguns ministérios, como o da instrução pública (de curta existência), da viação e obras públicas, entre outros. Apesar do surgimento de movimentos reformistas, principalmente após 1920 ligados às áreas sanitárias, educativa, ferroviária e militar, não houve uma significativa expansão das capacidades administrativas do Estado brasileiro neste período.

No cenário político surgiam novos conflitos de interesses dentro dos setores dominantes, entre as classes sociais e entre regiões, colocando em questão a organização política que tinha como eixo a alternância de poder entre as elites paulistas e mineiras na presidência do país na chamada “política do café com leite”. O quadro de crise política,

oriundo do conflito entre Júlio Prestes e Getúlio Vargas e o rompimento da aliança entre paulistas e mineiros, levou a um quadro de tensão agravado pela entrada do exército em cena, culminando na revolução de 1930. O resultado foi o ingresso de Vargas à presidência pela via revolucionária.

Apesar de no império e na Primeira República se cristalizarem várias características do Estado brasileiro, a criação de novas instituições faziam parte do processo de modernização que o país atravessava, principalmente a partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Porém é importante que se destaque que a Revolução de 1930 não poderia, obviamente, destruir todos os resquícios da anterior estrutura política e administrativa.

A revolução de 1930 significou ainda a passagem do Brasil agrário para o industrial, em decorrência da paulatina perda de poder das elites agrárias e investimentos na industrialização. Do ponto de vista político, havia um quadro favorável à transformação do Estado para atender às novas exigências do seu papel de indutor do desenvolvimento.

A tendência pós 1930 foi o Estado se afastar das velhas oligarquias agrárias e também da dominação patrimonialista, buscando uma base social moderna para país. O desenvolvimento dessas estruturas se deu no sentido de uma racionalização dos procedimentos. O movimento se direciona a uma consolidação da burocratização - de base weberiana - e da administração pública, que fora lenta durante os cem primeiros anos de história do Brasil independente, encontrando o seu ponto de inflexão e aceleração em 1930.

Faoro (1998) utiliza-se do conceito de patrimonialismo para interpretar nossa conjuntura política ao longo do século XIX (Império) e seus resquícios no século XX. Para o autor, o patrimonialismo, extremamente atuante no cenário histórico nacional, liga-se à dominação tradicional, conceito desenvolvido por Weber (1982), em decorrência deste estar assentado na tradição de ordem estamental da sociedade colonial brasileira. O caráter patrimonialista na nossa política levou a organização estatal a se confundir com a vida doméstica de seus agentes, como se a propriedade privada destes e os assuntos do Estado se interpenetrassem. Ou seja, o patrimonialismo para Faoro é a gerência estatal - como se fossem os negócios privados do gerenciador que levassem ao monopólio do poder político e dos cargos da administração e burocracia, sendo contrário à organização racional legal do Estado.

Entretanto, quando nos reportamos à um modelo de administração pré-burocrático, temos que ressaltar as possíveis singularidades de cada contexto. Típico de sociedade pré-democráticas, há diferentes características históricas e políticas que moldaram o aparato estatal de cada nação. Entre essas características, podemos citar as diferenças entre a herança feudal e o sistema colonial, como o caso brasileiro bem como a proximidade, e distanciamento e formas de relação com o governante - figura central em sistemas ainda não democráticos.

No caso no modelo administrativo brasileiro patrimonialista, uma série de aspectos já tratados conformam uma visão específica não só do aparato estatal, mas da relação entre este e a sociedade e entre as ações e formas de atuações do seu quadro. Entre elas podemos mencionar a sobreposição do patrimônio do estado que se confunde com o patrimônio do soberano, a corrupção, o nepotismo e o patrimonialismo que, de tão latente, se tornou o título do modelo administrativo pré-burocrático no Brasil.

Mais fortemente a partir da década de 1930, o Brasil passa a empreender um contínuo processo de modernização das suas estruturas e do aparelho do Estado. Como resposta às transformações econômicas e sociais, esse esforço se desenvolveu de forma assistemática, através do surgimento de agências governamentais que pretendiam ser ilhas de excelência com efeitos multiplicadores nas demais, desenvolvidas pelo governo federal, ao mesmo tempo em que antigas estruturas ainda se faziam presentes. Inicia-se, assim, o modelo burocrático de administração brasileira (que longa vida terá no país do pós 1930 até a Reforma do Estado dos anos 90).

O governo Vargas: o DASP como instituição promotora do modelo burocrático

A administração burocrática que começa a ganhar força no Brasil com o governo Vargas surgiu em consonância à Revolução Industrial e teve o seu estopim com o advento do Estado Liberal, buscando, assim, romper com o modelo anterior patrimonialista absoluto. Era preciso rever o papel arbitrário do soberano, em defesa de uma sociedade mais livre no que concerne às liberdades individuais (marcadamente de cunho liberal e capitalista).

No modelo burocrático são adotadas uma série de medidas em prol da defesa da coisa pública, combatendo a corrupção, a apropriação indevida de bens públicos e o

nepotismo - marcas do modelo patrimonialista. Inicialmente analisada e sintetizada por Max Weber (2004), em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, o modelo teve suas bases mais bem definidas em sua obra posterior: *Economia e sociedade* (WEBER, 1994). O modelo burocrático contribuiu para a formação de uma nova ótica sobre o papel do Estado, sendo que na sua descrição sobre os modelos ideais típicos da dominação, Weber identificou o exercício da dominação racional legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas.

A administração pública burocrática se destaca pela ideia de sua submissão às leis e regras socialmente estabelecidas, pela impessoalidade, pelo profissionalismo e pelo formalismo dos procedimentos. A impessoalidade explicita que as posições hierárquicas existentes em uma organização não pertencem às pessoas, mas, sim, à própria organização, em especial ao cargo. Tal característica evita a apropriação pessoal do poder, prestígio ou qualquer outro benefício ou vício pessoal que o cargo ocupado possa trazer a quem o ocupa. O profissionalismo aparece intimamente ligado ao valor atribuído ao mérito como critério para a ocupação do cargo. Os cargos são, portanto, disputados de forma justa entre os postulantes, que devem demonstrar suas capacidades e técnicas para ocupá-los. Assim, o profissionalismo e a impessoalidade atacam os efeitos negativos do nepotismo característico do modelo patrimonialista. As promoções dos cargos dependem da hierarquia do setor, da experiência e do desempenho do candidato.

As tarefas, os deveres e as responsabilidades de chefes e subordinados são formalmente estabelecidos de maneira a garantir a continuidade e qualidade do trabalho, assim como as atitudes e ações a serem evitadas no ambiente da organização.

Baseada em princípios de impessoalidade, profissionalismo e formalidade, a burocracia weberiana busca a realização das suas atividades de forma eficiente, através de outros elementos como a equidade, a divisão hierárquica e a meritocracia. Como já exposto, o modelo burocrático caracteriza-se por uma ideia de administração subordinada ao império da lei. Apesar de ser uma forma funcional para o controle da corrupção, o que era o principal objetivo proposto em sua criação, a extrema racionalidade e o excesso de regulamentos acabaram por ocasionar efeitos negativos do sistema, como o excesso de formalismo e uma contínua reclamação da lentidão dos processos e procedimentos, comprometendo a eficácia e a eficiência do aparato administrativo.

É este modelo que o Estado brasileiro busca colocar em prática na década de 1930, em uma busca de minorar os vícios que o patrimonialismo imbricou nas nossas estruturas.

O primeiro período de Vargas na presidência durou 15 anos, sendo quatro de governo provisório, três de governo constitucional e oito de regime autoritário. O governo, inicialmente, manteve a política de valorização do café e procurou manter boas relações com as oligarquias que aderiram ao movimento revolucionário, embora tenha contribuído para a ampliação e consolidação da burguesia industrial (DINIZ, 1978; DRAIBE, 1985; FONSECA, 1989; CEPÊDA, 2010). A política de Vargas, dessa forma, manteve-se voltada tanto para as oligarquias rurais quanto para as massas urbanas e elites industriais. Em 1937, com a tomada de poder de forma autoritária (Estado Novo), ocorreu uma série de transformações no aparelho de Estado, tanto na morfologia, quanto na sua dinâmica de funcionamento. Desde o início de seu governo em 1930, foram tomadas medidas visando à racionalização dos procedimentos administrativos e burocráticos do Estado. Dando cumprimento ao programa de reformas, em 1930 foi criada a comissão permanente de padronização e, no ano seguinte, a comissão permanente de compras, ambas voltadas para a aquisição de material. Em 1936 foi promulgada a Lei nº 284, de 28 de outubro, a chamada Lei do Reajustamento, que estabeleceu uma nova classificação dos cargos públicos civis e fixou normas básicas, através da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (BRASIL, 1936).

Entre diversas medidas tomadas, aquela considerada como a mais emblemática, o Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, nasceu como um Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República. Entre as principais funções projetadas no DASP estava o aprofundamento da reforma administrativa.

Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP pretendia estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover uma seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos, marcada pelo patrimonialismo e pelo nepotismo.

Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência à organização do serviço civil

americano. Estava voltada para a administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho. A ênfase maior era dada à gestão de meios e às atividades de administração em geral, sem se preocupar com a racionalidade das atividades substantivas. A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado, segundo Costa (2008).

O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil.

As reformas conduzidas pelo DASP, vistas como inovadoras para a época, consideravam que antigos princípios políticos deveriam ser substituídos por uma nova estrutura mais burocratizada e menos dependente dos interesses clientelistas. A burocracia, no departamento seria um elemento organizador de uma cultura científica, assegurada por uma elite técnica e especializada. O conceito de burocracia adotado por este grupo seria de normatização e regulação no campo de trabalho e também da vida social, pois se inferia que a mentalidade do funcionalismo público deveria ser mudada e essa mudança só ocorreria com a adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo, afastando a influência política presente na distribuição de cargos e promoções (RABELO, 2011).

A instituição da reforma administrativa sob a liderança do DASP baseou-se no treinamento de servidores para assumirem novas funções no novo Estado. O próprio DASP assumiu, num primeiro momento, o desafio de tal formação (FISCHER, 1984). A administração pública se constituiu, assim, a um só tempo, como prática e como formação para a prática. E se não se pode falar, neste primeiro momento, da constituição de uma disciplina no país, é clara a influência na Revista do Serviço Público (RSP) e no DASP, então responsável pelo treinamento dos servidores, dos paradigmas prevaletentes na administração pública enquanto disciplina ou campo disciplinar, tal como esta se constituía nos EUA (FARAH, 2011).

O DASP através dessa busca de modernização dos aparatos burocráticos e administrativos diminuiu a influência dos poderes locais e centralizou as decisões da administração pública, através da transferência de autoridade local para o presidente Vargas e para o Departamento e seu presidente, na capital.

Criou ainda órgãos nos estados da União, conhecidos como “daspinhos”, nos quais os diretores entravam permanentemente em contato com o presidente por meio de interventores. De acordo com Claudio Couto (1993):

Por intermédio do DASP, por sua vez, e dos *daspinhos*, em nível regional, promoveu-se a estruturação básica do aparelho administrativo do Estado para adequá-lo ao novo papel do Estado que então se instituiu. Criaram-se regras rígidas de admissão, instituiu-se o concurso público e se estabeleceram critérios meritocráticos de avaliação.

A racionalização do serviço incluída ainda a especialização técnica para a ocupação de cargos no serviço público. A busca por eficiência e racionalização do serviço público, e a formação de servidores provenientes de um quadro qualificado e detentores do “saber técnico”, foram o mote do DASP.

Todavia, surgiram no Brasil duas ordens distintas na administração pública, uma legal e outra “funcional”, que acordava com o clientelismo e as exigências dos grupos políticos ligados ao novo governo, criando um formalismo nos procedimentos e uma divergência entre as normas prescritas e o comportamento humano (RABELO, 2011). A tarefa do grupo de incorporar novas técnicas ao serviço público brasileiro não foi fácil nem obteve o sucesso esperado, pois demandou uma série de negociações e foi alvo de resistência daqueles que já faziam parte dos quadros do funcionalismo federal.

Ainda que a gramática burocrática e técnica implementada no início dos anos 30 no Brasil não tenha superado a gramática clientelista marcada pelo nepotismo e pela corrupção, a coexistência desses dois modelos, aliada às transformações das funções do Estado e ao advento da globalização e da economia nos anos seguintes, corroboraram para a segunda grande reforma da administração pública do Brasil, a chamada Reforma gerencial, cujo maior expoente foi o então ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) Bresser-Pereira.

Ainda que não seja o objetivo deste trabalho, algumas considerações podem ser tiradas quando analisamos comparativamente os processos de criação do DASP e do

MARE. Podemos citar algumas: a) as duas instituições e momentos caracterizam mudanças na função, objetivos e métodos de atuação do Estado; b) originaram-se em contextos de rompimento com gramáticas e vícios enraizados no aparato público e na relação entre o Estado e a sociedade do modelo/momento anterior (percebidas como perversas para a adaptação do Estado às exigências coetâneas da vida política, econômica e social); c) promoveram a troca ou a ressignificação do modelo de gestão pública; d) rotinizaram novas práticas e capacitaram novos quadros, redesenhando a atuação do Estado e sua relação com a sociedade.

Considerações finais

Este breve histórico da construção do aparato público no Brasil e sua relação com os modelos clássicos de administração enunciados pela literatura puderam evidenciar uma intrínseca relação entre as questões políticas, econômicas e sociais pertencentes à construção do Estado brasileiro. No caso das transformações burocráticas dos anos 30 entendidas por este trabalho como uma visão de mundo a ser implementada para a superação da corrupção e do nepotismo, bem como da falta de regras e procedimentos, o caminho adotado colocou como destaque a criação do DASP, uma instituição formada por uma elite intelectual e técnica, que tinha como principal foco de atuação a formação de quadros técnicos e burocráticos necessários para a realização das novas atividades do Estado.

Entendendo-se a importância dessa instituição no cenário que se configurava em meados dos anos 30 no Brasil, este trabalho se propôs a analisar não apenas os *outputs* físicos gerados pelo DASP, como seus quadros técnicos, por exemplo. O debate proposto visa entender o DASP como uma instituição formada e formadora de uma *intelligentsia* pública no Brasil. Retomando o conceito de “*intelligentsia*” com o objetivo de intervenção social, buscamos entender o DASP como uma instituição composta de formadores de intervenção social, através da identificação e síntese de visões de mundo. A identificação de problemas sociais e políticos inerentes do modelo patrimonialista e suas características, e a proposta de implementação de um sistema mais racional, com regras e normas, é entendido por este trabalho como uma das “*múltiplas visões de mundo*” pertencentes àquele período, daquela modernidade brasileira.

No caso específico do DASP, a presença de intelectuais não desponta apenas como a possibilidade de produção de síntese e atuação direta num setor específico do Estado. Pela sua função de formadora e replicadora dessa visão, podemos justificar a importância dessa instituição que, além de formar quadros técnicos, formava sínteses e atores com uma visão de mundo que buscava romper com os problemas do passado.

Assim, essa visão de mundo composta de ideias, processos e normas político-administrativas não pode ser entendida apenas como valores a serem replicados pelo DASP na formação de novos quadros técnicos, mas também é essa a visão de mundo que criou e sustentou a própria existência de uma instituição como o DASP.

DASP AND THE FORMATION OF A POLITICAL AND ADMINISTRATIVE THOUGHT IN THE 1930 DECADE IN BRAZIL

ABSTRACT: The history and formation of the government in Brazil was, and still is, a central object of study in several fields of knowledge. Albeit with varied approaches highlight was given in the literature for two central reforms occurred between mid 1930s and mid 1990s This perception establishes a long history of Brazilian public administration, putting in their two extreme nodal points of this trajectory: the creation of DASP and the action of the MARE. Each of these institutional projects is directly linked to the conception of the role and performance of the Brazilian public administration instruments, as well as the goals to be achieved, revealing the intimate connection with the coeval political debate of each period. Based on this scenario, the objective of this study is to analyze the role of DASP as a strategic instrument in a Brazilian public "intelligentsia" in construction during the 1930s, strongly associated with a political project of modernization of Brazilian society

KEYWORDS: Public administration. DASP. Intelligentsia. Brazilian administrative thought. Brazilian political thought.

REFERENCIAS

BRASIL. **Lei nº 284**, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Rio de Janeiro, 28 out. 1936. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, p 49-84 jan. 1996.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. In: _____. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1998. p.130-153

CEPÊDA, V. A. Contexto política e crítica à democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Org.). **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais**. São Paulo: Saraiva, 2010. p.195-221.

_____. **Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil: limites e impasses**. 2003. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n. 5, p.829-874, set./out. 2008.

COUTO, C. G. Modernização. In: ANDRADE, R. de C.; JAC-COUD, L. (Org.). **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília: Enap, 1993. v. 1, p.109-202.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998.

FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.45, p.813-836, 2011.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, p.41-48, maio/jun. 1994.

MANNHEIM, K. **Ideologia e utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1972.

MARTINS, L. A gênese de uma intelligentsia: os intelectuais e a política no Brasil –1920-1940. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, p.65-87, 1987.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.43, n.4, p.63-71, out./dez. 2003.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v.3, n.6, p.132-142, dez. 2011.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.27, n.4, p.102-135, out. /dez, 1993.

SILVA, B. O DASP como propulsor do managerialismo no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 222-234, 1968.

SIMONSEN, R. **Rumo à verdade**. São Paulo: São Paulo Ed., 1933.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da economia compreensiva. Brasília: Ed. da UNB, 1994.

_____. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.