

1. O PROCESSO DE EVOLUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO REPUBLICANO

A fim de que se possa traçar um panorama histórico e institucional da gestão estatal brasileira e suas implicações na atualidade à proposta deste trabalho, é preciso voltar os olhos para o desenvolvimento da política interna e da sociedade brasileira, desde a Proclamação da República até os dias atuais.

Então, buscar-se-á demonstrar que os primeiros traçados da iniciativa de transformar os eixos de poder baseados nas relações interpessoais e de iniciativas patrimonialistas foram trazidos com a queda do primeiro período republicano, também conhecido como 'República Velha', já na década de 1930, com o intuito de implementar formalmente a visão burocrática de gestão das instituições públicas.

1.1. Estrutura política de poder até a Proclamação da República.

No Brasil, os períodos da Colônia e Império ficaram marcados pela economia movimentada e estruturada, principalmente, na produção latifundiária monocultural, de modo que as relações e estruturas de poder eram basicamente patrimonialistas.

A característica política e comercial da colonização tinha como esteio a distribuição das terras. Nesse ponto fixava-se o cerne da economia, baseada na agricultura, capaz de condensar populações e criar as tão cobiçadas riquezas de exportação da época¹.

Em 1521, Dom João III criou o sistema das Capitâneas Hereditárias, catorze no total, em sucessivas faixas paralelas à linha do Equador, de norte a sul, tendo como limite oeste a linha de Tordesilhas. Posteriormente, como forma de solidificar a colonização, foi instituído o Governo-Geral, sediado na cidade de Salvador, como forma de prestar auxílio aos donatários das capitâneas.

Para assegurar a posse das terras e as benesses disto decorrentes, foi criado o sistema das feitorias, espalhadas pela costa das terras descobertas: eram

¹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 146.

pequenos núcleos onde se abrigavam uma ou duas dezenas de homens, sob a chefia de um deles, o feitor.

As funções essenciais para manter a ordem nesses pequenos aglomerados humanos eram exercidas pelo feitor e pelas pessoas por ele designadas para essa função de controle social.

Assim, o sistema colonial instalado no Brasil contribuiu para o desenvolvimento de uma economia essencialmente agrária, na qual os núcleos urbanos tinham pouquíssimo significado, com exceção dos portos, onde se concentrou a maioria das funções urbanas².

Dessa forma, o sistema colonial implantado atendia originalmente aos interesses da metrópole, mas encontrava apoio entre os grupos ligados à economia de exportação e importação.

Ainda sobre a construção e manutenção das relações institucionais coloniais, cumpre destacar qual era o perfil dos trabalhadores e sua relação com o dono da grande propriedade de terra durante a colonização brasileira. Nesse diapasão, Emília Viotti da Costa afirma:

Uma vez que os homens livres não eram suficientemente numerosos para suprir a força de trabalho requerida pela plantação, e uma vez que os nativos se mostraram “incompetentes” para o trabalho na fazenda, os proprietários recorreram aos escravos africanos. O poder que o proprietário tinha sobre seus escravos e sobre os homens livres que viviam na periferia da grande fazenda era o que conferia prestígio social. Assim, apesar de ser o lucro o motivo principal da economia, o controle sobre os homens e sobre a terra era mais importante para definir o *status* social do proprietário do que a acumulação de capital³.

Ademais, curial ressaltar, também, que o desenvolvimento de outros setores da economia durante o período colonial não significou uma mudança na política de terras e de trabalho, eis que a arrecadação financeira do Brasil resumia-se quase que exclusivamente da exportação de bens primários de produção.

Com efeito, durante esse período, a organização administrativa e política da colônia era derivada do sistema administrativo português. Dessa forma, no Brasil

² COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à República: momentos decisivos*. 9. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 236.

³ COSTA, Emília Viotti da. *Op. Cit.*, pp. 176-177.

havia um esquema vertical administrativo, traçado, segundo Raymundo Faoro, de modo decrescente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais⁴.

Nessa época, as Câmaras Municipais tinham atribuições judiciárias, policiais e político-administrativas. Exerciam tais funções, dentre outros, os Juízes Ordinários (ou Juízes do Povo, ou Juízes da Terra), os Juízes de Vintena (ou Juízes Pedâneos), os Juízes de Fora, os Vereadores, os Procuradores do Concelho, os Corregedores, os Ouvidores-Gerais, os Ouvidores, os Alcaldes-Mores, os Alcaldes-Pequenos, os Escrivães, os Meirinhos, os Homens Jurados, os Almotacés e os Somaneiros.

Não é exagero afirmar, portanto, que o Brasil colonial foi administrado de modo que Justiça, Polícia e ação militar se completavam. A atribuição de julgar não se separava das atribuições militares e policiais.

Sobre a linha de organização do sistema no Brasil colonial acima descrita, Raymundo Faoro complementa:

A simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade. (...) A dispersão em todos os graus se agrava com o vínculo frouxamente hierárquico: todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando. Duas fontes de fluidez do governo: os órgãos colegiados e a hierarquia sem rigidez. O quadro metropolitano da administração como que se extravía e se perde, delira e vaga no mundo caótico, geograficamente caótico, da extensão misteriosa da América⁵.

Do ponto de vista administrativo, é possível realizar a distinção de duas grandes formas de comando no período colonial.

A primeira delas possuía um lado centralizado, baseado no controle mais estrito da metrópole sobre as atividades que eram realizadas no Brasil. Nesse

⁴ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 204.

⁵ *Ibidem*, p. 204.

contexto, a principal figura era o Governador-Geral, cargo instituído para auxílio da administração privada das capitanias hereditárias⁶.

O modelo administrativo proposto por Portugal nesse período caracterizava-se por um excesso de procedimentos e regulamentos, cujo fundamento filosófico era baseado na visão de que o Estado vem antes da sociedade⁷.

A segunda forma de comando administrativo advinha de fatores de descentralização de poder, resultantes das estruturas locais de governo, marcadas pelo patrimonialismo, presentes tanto nas câmaras municipais quanto nas capitanias hereditárias⁸.

Assim, a mistura do centralismo regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local resume o modelo de administração no período colonial.

A mudança nessa situação começou em meados do século XVIII, com as reformas pombalinas, em Portugal, o que gerou maiores intervenções nos assuntos que versavam sobre a colônia.

Também, a chegada da família real portuguesa, em 1808, elevou o Brasil a centro do império português, criando novas instituições, que permaneceram nas estruturas administrativas do Estado Nacional que seria proclamado⁹.

Ademais, as funções do rei nesse período expandem-se e giram em torno do aproveitamento da vida econômica que a colônia podia proporcionar. Dentro desse contexto, de inúmeros cargos públicos, já separada a administração pública da casa real, realizava as tarefas públicas, com as nomeações e delegações de autoridade.

Nesses moldes, o patrimônio do rei era gerido por uma espécie de estamento: no agente público — o agente com investidura e regimento —, e o agente por delegação¹⁰.

Como exemplo, tem-se a criação da Intendência Geral de Polícia, em 10 de maio de 1808, que era uma espécie de mistura de prefeitura e secretaria de

⁶ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 29.

⁷ Ibidem, p. 29.

⁸ Ibidem, p. 29.

⁹ Ibidem, p. 30.

¹⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 197.

segurança pública. O Intendente tinha poderes quase que ilimitados, sobrepondo-se a todos, relativamente aos assuntos concernentes à segurança.

Raymundo Faoro apresenta uma síntese sobre os cargos e agentes públicos da época:

O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma miga a aproveitar. O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei — o funcionário será apenas a sombra real. Mas a sombra, se o sol está longe, excede a figura (...) Neste trânsito do agente patrimonial para o funcionário burocrático, apesar dos minudentes regulamentos régios, a competência das sombras ou imagens do soberano se alarga nas omissões dos regulamentos e, sobretudo, na intensividade do governo¹¹.

Esse sistema de colonização implantado no Brasil, cujas raízes eram a monocultura latifundiária e a escravidão, teria lançado no mundo rural, para alguns autores e historiadores, uma estrutura similar ao feudalismo, gerada pela junção de fatores similares aos que produziram o europeu¹².

No que tange às semelhanças entre a concentração e o domínio do poder local no sistema colonial brasileiro e no feudalismo europeu, Raymundo Faoro também esclarece:

O senhor do latifúndio e de escravos — o senhor de engenho —, opulento e liberal no gastos, se incorpora a uma categoria social, a aristocracia ou a nobreza, de ordem rural. O fazendeiro, sempre vinculado ao açúcar, se transmuta em nobre, por analogia com o aristocrata europeu, também ele proprietário de terras. De nobre se faz culto e instruído, exigindo o poder político, que a Independência lhe daria, em plano nacional, acima do refúgio de quatro séculos nas acanhadas municipalidades. (...) A conjugação de todos esses fatores — a forma de colonização, o enriquecimento, o transplante da nobreza, o retrocesso a um modelo gerador da sociedade

¹¹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 198.

¹² Sobre as similaridades com o sistema feudal europeu, entendimento defendido por diversos autores, cabe mencionar as observações trazidas por Raymundo Faoro que: “As indicações bibliográficas revelam um problema altamente polêmico. Parece difícil agrupar num setor nuclear as linhas essenciais da tese feudal, esposada, com argumentos não raro em conflito, pela generalidade dos historiadores brasileiros. O feudalismo colonial não teria, como demonstra a longa transcrição de Martins Júnior, a pureza do sistema europeu. Não seria uma expressão legal, mas uma tendência social, emergente contra preceitos das Ordenações. O feudalismo teria caracteres atípicos — ‘sem as cores tradicionais do sistema europeu, antes de anacronismos e arremedos e mais de tendências’. Ele teria brotado, conservando-se vivo por muitos séculos, da organização política e territorial das capitanias.” (*Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, 154)

portuguesa — ativamente com a dispersão territorial dos capitães e colonos, fixando, nas suas casas senhoriais, a autoridade política, anuladas as mãos do rei pela distância¹³.

O sistema colonial construído de acordo com a lógica do capitalismo comercial e segundo as diretrizes e necessidades das metrópoles — monocultura, latifúndio e exportação —, entrou em crise quando a expansão dos mercados, o desenvolvimento crescente do capital industrial e a crise do Absolutismo tornaram quase que inoperantes os mecanismos de comércio e produção até então existentes¹⁴.

Diante disso, o sistema vigente precisou sofrer algumas alterações, para que a economia não sucumbisse às novas necessidades do mercado. Nesse contexto, o dono da grande propriedade de terras não perde seu prestígio e poder.

Quando da Proclamação da Independência, diversas modificações de cunho político-administrativo deveriam ser adotadas. Raymundo Faoro complementa:

Não consentiam as circunstâncias, de outro lado, potencialmente desagregadoras, a cópia do modelo teórico do liberalismo europeu ou da democracia norte-americana. A organização do Estado entrelaça-se, dentro das tendências em conflito e sob o dilaceramento centrífugo das capitânicas, ao cuidado superior de manter e soldar a unidade política do país, tarefa gigantesca e incerta diante dos obstáculos geográficos e dos valores provinciais não homogêneos¹⁵.

Mesmo após Dom Pedro I ter outorgado aos brasileiros a Constituição de 1824, é claro que o Brasil não se afastou de imediato da legislação portuguesa, na época sob a égide das Ordenações Filipinas — vigente desde 1603 e cuja substância jurídica era encontrada nas Ordenações anteriores.

Após um período de muita turbulência, com a Regência o Império consolidou-se e estabilizou o modelo político no Segundo Reinado. Nesse momento, a burocracia estatal foi fundamental para duas funções: a primeira, de participação na

¹³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 153.

¹⁴ COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à República: momentos decisivos*. 9. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 22..

¹⁵ FAORO, Raymundo. *Op. Cit.*, pp. 319-320.

definição das principais diretrizes do país; e a segunda, de distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social (patronagem).

Cumprir observar, ainda, que mesmo na melhor parte da elite burocrática do Império, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários.

Sobre essa questão, Fernando Luiz Abrucio escreve:

Os beneficiários desse modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista do voto no interior — inclusive familiares da elite agrária decadente que não conseguiam melhores postos — parcelas pobres não escravizadas e até minorias urbanas educadas que não obtinham acesso a cargos burocráticos mais nobres. No mundo escravocrata, o Estado tinha como uma das tarefas oferecer empregos numa economia pouco dinâmica — o que no dizer de Joaquim Nabuco significava que o “serviço público era a vocação de todos”¹⁶.

A seleção meritocrática estava vinculada à formação intelectual dos escolhidos e aos laços sociais que tinham entre si, e não a um modelo institucional de burocracia.

Além disso, por diversas vezes os burocratas defendiam posições modernizadoras como a abolição, mas não propunham nenhum tipo novo de Estado e de administração pública para transformar a realidade extremamente desigual que viviam¹⁷.

Assim, dois mundos burocráticos foram erguidos: um mais vinculado ao mérito e outro à patronagem.

No Brasil, depois de Proclamada a República, a mudança do regime administrativo ocorreu simultaneamente às modificações do quadro ideológico, mas essas alterações não implicaram a ampliação da participação de grandes setores da população, continuando a vigorar o elitismo, presente na organização política da Colônia e do Império¹⁸.

¹⁶ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 31.

¹⁷ *Ibidem*, p. 32.

¹⁸ FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. vol. 9, 8. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 39.

Mesmo após esse momento histórico de ruptura e democratização do país no fim do século XIX, as alianças de poder, marcadas principalmente pelo patrimonialismo, continuaram existindo.

1.2. Gestão administrativa no primeiro período da República: patrimonialismo e oligarquias

A Primeira República foi marcada por um paradoxo no que se refere à modernização do aparato burocrático: ao mesmo passo que ela enfraqueceu o Estado e reforçou o modelo patrimonial, também foi nesse período que se formaram as burocracias profissionais, cujas características mais se aproximavam do projeto de modernização administrativa preconizado pelo Estado varguista.

A Constituinte e a Constituição da Primeira República nasceram a partir de um vasto movimento de ideias, que acompanhou toda a crise política do Segundo Reinado imperial até a introdução de um novo regime no país¹⁹.

Durante as discussões políticas acerca da manutenção e distribuição de poder — representação —, os proprietários de terras, grupo que estava no poder sob a hegemonia agrário-exportadora, defendiam que os aparelhos estatais deveriam cumprir o simples papel de instrumento para a consolidação de uma política especificamente ligada ao exercício dessa hegemonia²⁰.

Boris Fausto traça os contornos dessa relação representativa naquele contexto da seguinte forma:

As classes dominantes ligadas à economia agrária exportadora, diante das modificações que têm lugar no final do século XIX, aparentemente se enfraquecem dentro da nova configuração da política republicana (democrática, presidencial e federativa), mas através desse novo esquema conseguem reforçar o controle sobre as massas rurais e moldar as possibilidades de neutralização dos grupos urbanos nascentes (grupos

¹⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília, OAB Editora, 2008, p. 213.

²⁰ FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. vol. 9, 8. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 39.

industriais, classes médias, operariado). As novas instituições republicanas visaram à “construção de um novo modelo de exclusão política”²¹.

A institucionalização da democracia representativa e do sufrágio universal masculino na Constituição de 1891 — notáveis avanços em relação ao quadro político anterior —, eram poderosos símbolos para dar condições para legitimação de controle, dominação e manutenção de poder das classes dominantes.

Com efeito, os reflexos dessa situação ficaram registrados na primeira Constituição da República. De acordo com Paulo Bonavides e Paes de Andrade:

Ao redor da autoridade presidencial gravitavam todas as dependências, todos os interesses, todas as influências anulando-se assim, desde as bases, a legalidade republicana e federativa das instituições, arredadas dos preceitos formais e substanciais da Constituição de 1891. Entre a Constituição jurídica e a Constituição sociológica havia enorme distância: nesse espaço se cravara também o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos²².

Sobre essa questão, Fernando Luiz Abrucio acrescenta:

As primeiras reformas no sentido burocrático-weberiano começaram na segunda metade ou no final do século XIX. O Brasil começou de fato a perder o bonde da história com a Primeira República, quando houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, inclusive no plano central, nível de governo onde existiam as maiores capacidades estatais. O sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, ademais, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via da política do coronelismo, uma vez que era necessário arrebanhar mais eleitores para legitimar o processo político — embora as eleições fossem marcadas pelas fraudes²³.

Desse modo, curial destacar, ademais, que durante a República Velha (1889 – 1930), as relações de poder e a vida política do Brasil foram marcadas

²¹ FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. vol. 9, 8. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, pp. 39-40.

²² BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília: OAB Editora, 2008. p. 260.

²³ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 33.

principalmente pela indistinção entre o poder público e privado, tendo essa característica fortalecida, principalmente, pelo coronelismo.

Com a Proclamação da República, o voto passou a ser censitário e, dentro da situação agrária brasileira da época já descrita, a cadeia de comando do poder tinha como alicerce a total influência que o coronel tinha sobre os votos.

Nessa perspectiva, as restrições do voto ao analfabeto, contidas na Constituição de 1891, excluindo do sistema representativo os trabalhadores rurais e quase a totalidade do operariado urbano, eram consideradas menos discriminatórias que o voto censitário — baseado na renda, porque fundadas em noções como “cultura”, “educação”, ligadas à ascensão da burguesia²⁴.

Boris Fausto complementa:

Dentro desse quadro democrático representativo, o “coronelismo” — mecanismo de controle político exercido por chefes locais que se valia de repressão e de paternalismo — passará a desempenhar um papel importante no processo político, fornecendo a articulação fundamental para a política das classes dominantes tradicionais²⁵.

Victor Nunes Leal define o coronelismo como um movimento resultante da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada, desenvolvido sob a forma de um compromisso, uma troca de favores que envolvem o poder público, fortalecido ante a decadente influência dos chefes locais, que por sua vez eram os senhores de terra²⁶.

Eles eram os verdadeiros chefes locais e comandavam discricionariamente a escolha dos candidatos eleitorais por meio do chamado voto de cabresto.

Os eleitores eram compelidos a votar no candidato apoiado pelo coronel, lembrando-se, apenas, que naquele período o voto não era secreto, além de ser feito na paróquia dos municípios.

Vitor Nunes Leal esclarece:

²⁴ FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. vol. 9, 8. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 40.

²⁵ *Ibidem*, p. 40.

²⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 20.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras²⁷.

Esse tipo de manobra política acabou por reforçar a dificuldade de distinção da atuação entre o poder público e o privado. As realizações de utilidade pública eram fruto de empenho ou prestígio político do chefe local — o coronel. A relação de poder era desenhada nas trocas de favores e reconhecimentos pessoais.

Nesse sentido, Vitor Nunes Leal destaca que:

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é dementida, com freqüência, por sei desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de *foot-ball*, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada —, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança²⁸.

Dentro dessa perspectiva, Irene Patrícia Nohara esclarece que o poder era dividido entre as pessoas mais próximas do coronel, dentro de uma relação de “troca de favores”, na qual os governadores — disputantes constantes da Presidência da República —, cediam os cargos públicos, parcela do erário e o controle da política em benefício dos coronéis que, por sua vez, tinham total influência sobre os trabalhadores locais²⁹.

Irene Patrícia Nohara ainda ensina que:

²⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 23.

²⁸ Ibidem, p. 37.

²⁹ NOHARA, Irene Patricia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo, Atlas, 2012, p. 14.

Os coronéis controlavam os votos dos seus “rebanhos eleitorais”, direcionando o resultado das eleições ao compromisso pactuado com os governadores. Para tanto, utilizavam-se do voto de cabresto, sendo responsáveis, portanto, pelo deslocamento dos trabalhadores do campo para o interior das paróquias (igrejas), nas quais se realizavam as votações³⁰.

Nesse cenário, a conexão entre os candidatos escolhidos e apoiados pelos chefes locais apresentava reflexos diretos nos ganhos e perdas dos munícipes, na medida em que a relação de troca dos votos era feita por benefícios.

Dessa forma:

Apoiar a corrente local majoritária é, pois, o meio mais seguro de obter esse resultado, inclusive porque a posse do governo municipal representa, para ela e para o governo estadual, um fator positivo nas eleições, balança em que tanto pesam o dinheiro público e os benefícios de procedência oficial³¹.

Nessa época, o modelo burocrático de gestão, nos moldes do ideal weberiano, estava muito longe de apresentar qualquer padrão capaz de atender ou representar qualquer de suas características básicas à população.

A desorganização administrativa estatal no interior do país no referido período histórico era fruto de uma generalizada estrutura de despreparo, principalmente nos municípios mais distantes dos grandes centros urbanos.

Cumprе ressaltar, outrossim, outra circunstância que agravava e viciava o sistema desorganizado: a disseminação do filhotismo, uma prática que convoca muitos agregados para atuação no pequeno grupo administrativo local, com direito a uso do dinheiro dos bens e do governo municipal³².

Então, embora muitas vezes princípios como o da impessoalidade e igualdade de oportunidades estivessem presentes nos discursos políticos, não havia mediação que vinculasse a administração pública a segui-los³³.

³⁰ NOHARA, Irene Patricia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo, Atlas, 2012, p. 14.

³¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 49.

³² Ibidem, p. 39.

³³ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 78.

A dominação do aparelho estatal por um grupo oligárquico — os coronéis, cujas bases de poder provinham do poder econômico da produção agrária, tinham como reflexo secundário outras espécies de vínculos exercidos pelo poder além do filhotismo, como por exemplo, o mandonismo, o favorecimento e o clientelismo, o que repercutia e refletia diretamente na desorganização dos serviços públicos.

A República Velha entra em crise política e econômica a partir de 1920. O ponto central dessa crise é originado da dependência das exportações para abastecimento das mais diversas necessidades do país. O sistema de manutenção do poder firmado no poder dos coronéis perde força, e surge um novo programa para o país: a industrialização.

1.3. Revolução de 1930: urbanização, industrialização e gestão burocrática

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas torna-se Presidente da República, e dá-se início uma revolução industrial e nacional, que vai definir por meio de um processo dialético duas classes liderantes: a burguesia industrial e a burguesia pública moderna³⁴.

Cumprir acrescentar as palavras de Wanderley Guilherme, quando apresenta o momento da Revolução de 1930 da seguinte forma:

O movimento revolucionário de 30 abre etapa qualitativamente distinta na história nacional. Apesar dos testemunhos de personalidades (?) coevas daqueles acontecimentos, no sentido de que os líderes da revolução ignoravam os objetivos que deviam atingir, juízo frequentemente repetido mesmo entre os historiadores, a verdade é que os objetivos da Revolução de 30, como movimento social, eram perfeitamente claros. Tratava-se de criar as condições para a rápida expansão do capitalismo no Brasil, o qual vinha sendo entravado, agora de modo intolerável, pelo completo domínio do aparelho estatal exercido pela oligarquia, voltada para o exterior³⁵.

³⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*. Disponível em : < http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf> Acesso em: 23.05.2012.

³⁵ GUILHERME, Wanderley. *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISEB, 1963, p. 21.

O modelo de gestão da administração pública criado por Getúlio Vargas inaugura um novo momento no país. Sua construção possuía o objetivo de expandir o papel do Estado, que aumentará sua intervenção nos domínios econômico e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista³⁶.

O objetivo traçado era complementar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país.

No decorrer do seu governo, Getúlio Vargas inicia o processo de industrialização como estratégia, tendo as questões siderúrgicas e petrolíferas caráter urgente. Ele também criou obras de apoio: a legislação trabalhista e a reforma do serviço público³⁷.

Acompanhando o mesmo raciocínio, as deficiências administrativas foram expostas como problemas centrais na explicação do atraso econômico do país. A racionalização dos serviços e da estrutura administrativa do Estado era, basicamente, o planejamento de intervenção do Estado³⁸.

Assim, o liberalismo clássico existente nas primeiras décadas da República foi deixado para trás, e o Estado passa a intervir na economia do país. As medidas de reformulação da expansão da burocracia desenhada por Weber ganharam algum destaque do governo de Vargas.

Para levar adiante este projeto de industrialização do Estado, seria fundamental construir uma administração pública competente, capaz de implementar e conduzir as diretrizes de modernização econômica e desenvolvimento almejados. Flávio da Cunha Rezende esclarece que:

O esforço de *state-building* pelo desenvolvimento nacional em ampla escala, iniciado com o governo Vargas em 1930, dependeria em muito da

³⁶ MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976, p. 76.

³⁷ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 79.

³⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*. Disponível em : < http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf > p. 50. Acesso em: 23.05.2012.

construção de uma burocracia com maior performance. Essa foi uma das principais razões para o início de uma grande reforma administrativa³⁹.

A segunda especificidade do modelo varguista foi criar, pelo menos numa parte do aparelho estatal, uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. Em outras palavras, na proposta de Getúlio Vargas, valiam mais a instituição e os objetivos do Estado, do que os burocratas e seus laços sociais.

Daí esse momento ter sido o primeiro a institucionalizar a reforma administrativa da história brasileira, vinculada à criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala⁴⁰.

Conforme dito, o governo de Getúlio Vargas entendeu que as deficiências administrativas explicavam o atraso econômico do país⁴¹. Diante dessa realidade, em 1936, Getúlio Vargas convoca Luiz Simões Lopes para realizar a reforma burocrática brasileira⁴².

No mesmo ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que é consolidado e transformado, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP. Outros órgãos públicos também foram criados após 1930, sendo importantes fontes de pensamento na época, como por exemplo, os Conselhos de Geografia e de Economia e Finanças.

O DASP representou no âmbito administrativo: “a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”⁴³, pois sua criação vigente no Estado Novo abrangia o período da volta do autoritarismo:

A criação do DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo voltava com força, mas agora para

³⁹ REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falharam as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 35.

⁴⁰ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 37.

⁴¹ Ibidem, p. 50.

⁴² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 10. Acesso em: 23.05.2012.

⁴³ Ibidem, p. 11. Acesso em: 23.05.2012.

realizar a revolução modernizadora do país, industrializa-lo, e valorizar a competência técnica. Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica⁴⁴.

Nesse contexto, afirma Leandro Carneiro Assumpção Vieira:

A igualdade de oportunidade para ingresso no serviço público, a ênfase nos aspectos éticos e jurídicos da função pública, a valorização da impessoalidade e a padronização classificatória e salarial dos cargos deveriam, a partir daquele momento, presidir a estruturação dos serviços públicos brasileiros⁴⁵.

Dessa forma, a proposta era criar um Estado em que a burocracia pública passava a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico do país: o Estado deixa de ter o caráter apenas de garantidor da ordem social para assumir o papel de prestar serviços sociais e de ser agente do desenvolvimento econômico⁴⁶.

Assim, referido órgão tinha como objetivo formular uma nova forma de pensamento e organização da administração pública⁴⁷. Contudo, antes da constituição desse órgão, foram implementadas medidas visando à racionalização do aparato estatal e à adoção de princípios da meritocracia, mediante a criação de diferentes comissões e leis. Tais resoluções foram essenciais para dar início à montagem de um corpo burocrático profissional⁴⁸.

Beatriz Wahrlich, autora do livro *A Reforma Administrativa da Era Vargas*, elenca as principais medidas realizadas pelo DASP:

Ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização

⁴⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 11. Acesso em: 23.05.2012.

⁴⁵ VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 82.

⁴⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Burocracia pública na construção do Brasil*. Disponível em : http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf pp. 52-53. Acesso em: 23.05.2012.

⁴⁷ Ibidem, p. 11.

⁴⁸ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 37.

das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações⁴⁹.

No tocante à face modernizadora do DASP, a primeira grande medida adotada por Vargas ocorreu em 1931, quando criada a Comissão Permanente de Compras, com objetivo de centralizar todo processo de aquisição de materiais para o governo. Esse foi o primeiro passo adotado para incorporar à administração pública o controle e a padronização de procedimentos.

Ainda, na Constituição de 1934 mais um avanço em prol da meritocracia profissionalizada: pela primeira vez na história constitucional, o concurso público foi proposto como regra geral de processo de acesso aos cargos públicos⁵⁰.

Já em 1935, por meio da criação da Comissão Especial do Legislativo e do Executivo para Reforma Econômico-Financeira, presidida por Maurício Nabuco, foram propostas algumas medidas para reorganizar a administração pública, e também para padronizar os vencimentos, de maneira que houvesse igualdade de remuneração para os vencimentos de cargos com funções e responsabilidades semelhantes, além de ascensão entre cargos⁵¹.

A obrigatoriedade da realização de concurso público para os funcionários públicos permaneceu na Constituição de 1937, que incluiu um dispositivo que criou um departamento administrativo vinculado à Presidência, e, por meio da efetivação desse dispositivo, criou-se o DASP em 1938.

O DASP adquiriu suma importância no processo de treinamento de equipe, e enfatizou o esforço assumido pelo órgão em atrair profissionais com boa

⁴⁹BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>, p. 11. Acesso em: 23.05.2012.

⁵⁰ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 38.

⁵¹ LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, abr/jun, 1998, p. 6.

qualificação, a fim de gerar um ambiente onde os funcionários estivessem motivados e alinhados com os princípios do Departamento⁵².

Ademais, a reforma administrativa conduzida pelo DASP também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as autarquias. Esse modelo expansionista estava inserido dentro do próprio projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, eis que os órgãos criados tinham, principalmente, função de controlar e intervir nas atividades econômicas.

Sob esse aspecto, Richard Graham enfatiza:

Em teoria, o Dasp foi concebido com uma organização técnica, o que significava que os órgãos ministeriais se sujeitariam a ele em relação a assuntos técnicos, mantendo-se sujeitos a hierarquia usual para os assuntos de administração geral. Na prática, contudo, o Dasp funcionava de modo diferente. Tendo surgido com contexto de uma ditadura comprometida com a modernização, sem um partido de massas, o Dasp criou meios convenientes pra o controle central do sistema administrativo. Como agência do Executivo Federal, exercia responsabilidades que iam além das preocupações técnicas. Na realidade, o Dasp tornou-se uma espécie de superministério⁵³.

Contudo, a queda do Estado Novo enfraqueceu o DASP. O Departamento deixou de exercer o controle dos ministérios e a gestão assim que Getúlio Vargas deixou o poder. Os concursos públicos foram cancelados e os controles administrativos foram suspensos.

Luiz Fernando Abrucio esclarece:

Uma parcela enorme de cargos públicos foi ocupada de forma patrimonialista, particularmente por meio da efetivação dos funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público. Definitivamente, o fim do primeiro governo Vargas representa uma inflexão no *status* do Dasp. Dali para diante, até sua extinção, na década de 1980, o órgão foi se tornando um grande cartório da administração civil, embora ainda tivesse pessoal bastante qualificado (mesmo que decrescente ao

⁵² GEDDES, Barbara. *Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964*. Comparative Politics, v. 22, n. 2, Jan 1990, p. 222.

⁵³ GRAHAM, Richard. Clientelismo e política no Brasil. Rio de Janeiro: UJRJ, 1997, p. 47.

longo do tempo), o que o levou por vezes a alimentar outras partes do Estado com funcionários selecionados por mérito⁵⁴.

Em linhas gerais, para entender a reforma proposta com a criação do DASP, é necessário ressaltar sua dupla face. De um lado, ela buscava modernizar a gestão pública, conforme princípios burocráticos weberianos prevalentes na época e no plano internacional, com o intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas. Sinteticamente, esse objetivo modernizador foi alcançado.

Mas, de outra banda, sua matriz política era bastante problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou profundamente o *status a quo* representados pelos interesses agrários, tampouco atentou-se com a necessidade de ter uma parcela do Estado Novo voltada à patronagem. Esse discurso tinha como escopo manter o apoio da parcela da elite ao varguismo⁵⁵.

Curial destacar, portanto, que de 1930 a 1945 houve uma considerável centralização administrativa e a constante nomeação de interventores por Vargas, que, em que pese ter implementado um modelo administrativo burocrático, não afastou o vínculo patrimonialista, tendo em vista que os cargos administrativos não deixaram de ser utilizados como ferramenta de troca de favores políticos⁵⁶.

⁵⁴ ABRUCIO, Luiz Fernando. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas*. In: LOUREIRO, Maria Rita et al. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 43.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 37.

⁵⁶ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 39.