

DASP: entre a norma e o fato *

Edison Bariani

A máquina e o mecanismo

Fruto de uma experiência pioneira, o DASP foi parte de uma iniciativa de reforma e planejamento que inaugurou uma nova feição dos órgãos estatais no Brasil, somente a partir dele organismos planejadores e fiscalizadores de caráter técnico-burocrático ganharam terreno e importância.

Entretanto ele não fincou suas raízes no ar, o Brasil é profundamente marcado – e talvez nos anos 30 fosse muito mais – por uma sociabilidade baseada no favor, no personalismo, no clientelismo, no fisiologismo, na promiscuidade entre o público e o privado, na corrupção. Um terreno nada fértil para o empreendimento. Ainda assim, o DASP acumulou forças, resistiu e manobrou até onde pôde. Suas ações foram marcadas pelas dificuldades de viabilização inerentes, seu percurso por tensões e contradições que se acumulavam devido ao atrito entre o caráter de suas funções – racional-legal – e a cultura política na qual se inseria. Seus dilemas são, de certo modo, os dilemas de toda modernização no Brasil, que o avanço do capitalismo não somente não dirimiu como também potencializou.

À procura de subsídios para iluminar a trajetória de Guerreiro Ramos a menção ao DASP ganha aqui relevo, já que lá tomou contato com vários problemas que viriam a incorporar-se como temas em sua obra e que o acompanharão por toda a vida, marcando sua trajetória profissional, intelectual e, por que não, existencial.

Óbvio que não se pode cometer a incoerência de pleitear a proposição do DASP e da administração pública daqueles anos como conjuntura social para o entendimento da trajetória e obra do autor e de alguns tópicos da problemática brasileira. Não se pode pretender elevar o DASP – e qualquer outra instituição – à condição de contexto social na acepção forte da palavra. Sem dúvida seria insuficiente e cair-se-ia no erro de generalizar o particular. É, outrossim, possível considerá-lo como elemento privilegiado de entrada para a arguição, pois nele se concentram de modo não só representativo como emblemático temas, questões e problemas que, regra geral, foram e são vitais para o entendimento da sociedade brasileira e da trajetória do autor¹.

* Capítulo de tese de doutoramento (em andamento) em sociologia pela FCL/UNESP-Araraquara-SP: Bariani, Edison. *Guerreiro Ramos e a redenção sociológica; capitalismo e sociologia no Brasil*. Araraquara-SP, 2004.

¹ Nesse percurso, divergimos de algumas análises em voga no momento que atribuem às instituições papel demasiado no entendimento da sociedade e dos problemas sociais – inclusive na construção de idéias e tomada de decisões, como Douglas (1998) –, de que tais instituições gozariam de certa autonomia que, em última instância, levaria a parte a usurpar as qualidades do todo. Por mais heterogênea que seja uma sociedade, as instituições dela constituintes sempre estarão submetidas – embora de diferentes

Desse modo, o DASP (em seu contexto e atribuições), foi um sugestivo laboratório para que, inicialmente, Guerreiro Ramos tivesse proximidade e se desse conta de muitas das questões cruciais no Brasil, o que notoriamente pautou suas reflexões a respeito da complexa realidade social do país. Problemas como a efetivação da administração, a transplantação de idéias, a função do servidor e do intelectual, a relação entre Estado e sociedade civil (e seu núcleo, o “povo”), o patrimonialismo, a relação entre racionalidade e irracionalidade, modernização e tradicionalismo, o caráter do Estado, as formas e os arranjos entre as forças políticas, a conformação e dinâmica das classes sociais, a cultura política e seu ‘caldo’, os entraves ao desenvolvimento, desenvolvimento como racionalização, modernização como tarefa nacional e o papel do Estado nessa empreitada, entre outras colaterais.

DASP: entre a norma e o fato

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi previsto na Constituição de 10 de novembro de 1937 (artigo 67) e criado no início do Estado Novo pelo DECRETO-LEI nº 579, de 30 de julho de 1938, que lhe dava como atribuições:

modos, intensidades e ritmos – à influência da maior generalidade social. Para um outro tipo de abordagem, consideremos Fernandes (1991, p. 171-2): “O conhecimento de senso comum e o pensamento abstrato, voluntarista ou não, tendem a focalizar as instituições-chave como se seu rendimento constituísse uma função exclusiva de sua organização interna, da qualidade do pessoal (ou de sua motivação) e da adequação das relações entre meios e fins. Em suma, bastaria uma ‘boa organização’ e uma ‘boa direção’, para ter-se um ‘bom rendimento’ ou um ‘rendimento ótimo’. A instituição retiraria de si própria as forças de seu dinamismo e do seu crescimento, como se fosse auto-suficiente e se determinasse por si mesma. O sociólogo adota essa perspectiva explicativa, mas apenas em parte. Para ele, *a instituição é uma sociedade em miniatura*. Possui uma estrutura, pessoal e cultura próprias; e conta, com padrões organizatórios específicos, que regulam sua capacidade de atender aos fins e às necessidades sociais que dão sentido à sua existência, continuidade e transformação. Graças a essas peculiaridades, a instituição tem seus ritmos próprios e, em certos limites, pode-se impor aos condicionamentos e à evolução do meio societário inclusivo. Tais ritmos não são, porém, autodeterminados e auto-suficientes. Não só as instituições extraem sua razão de ser do meio societário inclusivo. Este é que alimenta o fluxo de seus ritmos, intensificando-os ou moderando-os, preservando-os ou alterando-os, fortalecendo-os ou solapando-os, etc. Em suma, ele é que cria a estrutura de meios e de fins, que relaciona, historicamente, a instituição com as necessidades sociais por ela atendidas e que calibra, funcionalmente, o quanto ela poderá ‘render’ ou ‘crescer’, dadas certas condições materiais e morais de existência social. O sociólogo retifica, assim, a primeira perspectiva, localizando a instituição em seus quadros ‘reais’ e ‘totais’. Durkheim define precisamente as implicações dessa perspectiva retificada. As instituições compõem ou formam as sociedades. No entanto, estas é que determinam, por sua estrutura e evolução típicas, os ritmos das instituições – ou seja, o que suas potencialidades de ‘render algo socialmente’ significam como aperfeiçoamento e crescimento ou como estagnação e regressão. O fato de a instituição poder ser considerada uma ‘sociedade em miniatura’ não lhe confere autonomia social – e explicativa –, possuir uma dinâmica ‘própria’, desfrutar de uma posição diferenciada no interior da sociedade, ter ritmos e rumos ‘próprios’ – pois divergem do exato movimento do todo, não sendo apenas uma engrenagem do sistema – não a torna independente do todo. Tal diversidade que a particulariza também a eleva, proporcionando-lhe – em relação à sociedade – mais que um caráter funcional ou disfuncional (ou uma articulação mecânica), e sim uma posição de tensão e, no limite, mesmo de contradição com a própria sociedade que a envolve”.

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

Em sua criação (e posterior desempenho), consta a procura por um modelo de gestão que propiciasse racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, impessoalidade e autonomia; as influências teóricas dessa engrenagem seriam buscadas – segundo Wahrlich (1983, cap. 9 e *passim*) – em Francisco Campos (e sua influência na constituição de 1937), Max Weber, Henri Fayol, Luther Halsey Gulick, Frederick Winslow Taylor e, particularmente, em William F. Willoughby.

Entre as idéias principais da teoria da administração de Willoughby estão: 1) a consideração dos princípios da administração como passíveis de aplicação universal, 2) a separação entre política e administração e, 3) a menção a um departamento de administração geral como órgão de apoio direto e imediato ao chefe do Executivo².

No intento de romper os estreitos limites dados pela constituição do Estado (e da máquina administrativa) – moldados pelos interesses predominantes na Primeira República –

que minimizavam em muito o escopo e intensidade das manobras políticas e de gestão por parte do poder central, o Estado Novo cria o DASP na tentativa de modernizar o setor estatal, imprimindo novos ritmos e rumos à dinâmica político-administrativa e arrastando consigo a sociedade civil.

A situação brasileira até então – já descrita como de “completa debilidade (ou mesmo ausência) de sociedade civil” (Coutinho, 2000, p. 21) – não favorecia a ebulição de demandas sociais legítimas. O que havia de efetivamente organizado, como já havia afirmado Tobias Barreto era o Estado (Meneses, 1962, p. 103), um Estado configurado pelos interesses imediatos da numericamente ínfima, mas poderosa classe dominante, sob as hostes dos seus sócios: as burguesias dos países centrais.

Hegemônico, um liberalismo oligárquico dominava a cena política e restringia não só a participação das outras classes nos assuntos de Estado como também a própria autonomia relativa (possível) deste em relação os anseios excessivamente particulares que exigiam as benesses do mando. Estado e classe dominante praticamente se confundiam, identificavam-se em larga medida, inviabilizando a organização e atuação daquele de modo mais amplo, racional e moderno.

Numa guinada anti-liberal o Estado Novo fortaleceu o poder central e garantiu-lhe alguma capacidade decisória à revelia dos interesses particularistas e do poder local, embora sem participação ativa da incipiente sociedade civil, mormente suas classes subalternas. Preconizava Alberto Torres (1982, p. 117, ênfases do autor), já em 1914, que:

As únicas forças da sociedade, que, assim, se poderiam dizer espontâneas, caminham para realizar desejos e satisfazer necessidades de caráter individual. [...] Só há um fator, uma força, um instrumento, um órgão, uma vontade, uma inteligência, com a função de promover a ação nacional, de *manter* a vida do *país*, no que o interessa em conjunto e permanentemente: é o aparelho político-administrativo, com seus vários órgãos.

Na ausência da democracia, a ditadura incumbiu-se do gerenciamento minimamente impessoal dos negócios do Estado, cabendo ao autoritarismo bloquear muitos canais dos quais se serviam os particularismos, buscando viabilizar o surgimento de uma administração burocrática e racional. Segue-se, no entender de Faoro (1987, p. 725, v. 2), que: “O quadro administrativo domina a cúpula, com forças nacionais e não regionais, capaz de vencer veleidades localistas”.

Nessa nova disposição, o DASP foi um órgão primordial,

² Quem primeiro mencionou tal teoria do departamento geral no Brasil teria sido Gustavo Capanema em

[...] funcionou como órgão de inovação e modernização administrativa, liderando a efetiva organização do aparato público brasileiro e atuando como centro irradiador de influências renovadoras, peça estratégica de um sistema racionalizador no âmbito do Poder Executivo federal (Nogueira, 1998, 94).

A tentativa de modernização do país (e de melhoria da administração) passava pela desobstrução das artérias políticas, intoxicadas pelo emaranhado de interesses localizados que obstaculizava o fluxo da racionalidade administrativa. Coube mormente ao DASP isolar as pressões dessa teia de interesses e normatizar a gestão racional dos negócios do Estado. Nas palavras de Guerreiro Ramos deu-se uma “verdadeira revolução administrativa, tal o porte das modificações de estrutura e de funcionamento que se verificaram em nosso serviço público federal (Ramos, 1983, p. 346).

Era o primeiro grande passo em direção à burocratização do serviço público e à criteriosa contratação de pessoal – baseada desde então na exigência de competência e qualificação, não somente em indicações pessoais e favores políticos.

Francisco Iglésias (1993, 254-5) observa que o DASP tinha

[...] o cuidado de organizar a administração, no preparo de pessoal e no melhor recrutamento para os quadros do funcionalismo. A burocracia era ainda bem primitiva, pautando-se apenas por critérios de simpatia, relações pessoais e apadrinhamento, quando passa a ser orientada pela competência. Verifica-se a superação da administração cartorial, fundada em favores, pela administração burocrática, fundada na eficiência, no preparo, com a seleção feita por concursos abertos a todos e com o estabelecimento de carreiras, com promoções baseadas no mérito. O DASP dará oportunidade a quantos se preparam para a vida pública, através de concursos. A classe média será a grande beneficiada com a sua ação.

Assim, as mudanças legitimavam-se não apenas pelos anseios de modernização e o cuidado administrativo, mas também por abrir brechas institucionais à participação técnica – embora em cargos de menor poder decisório – e à ascensão social de uma classe média intelectualizada e desejosa de oportunidades. “O Departamento do Serviço Público – DASP –

nos trará o taylorismo, a racionalização do trabalho, a ideologia do produtivismo, este nosso bizarro americanismo forjado pelo Estado” (Vianna, 1997,184).

Possuidor de imensos poderes, o departamento funcionava como um super órgão federal, ligado diretamente à Presidência da República e com ramificações em todos os estados, então sob intervenção. As decisões importantes estavam, portanto, nas mãos do governo federal. Os presidentes dos “daspinhos” (departamentos estaduais sob controle federal) tinham muita influência e, dependendo das relações políticas, chegavam a ter mais ou menos poder que os próprios interventores nos estados.

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

O órgão, hipertrofiado, usurpava funções, monopolizava decisões e desconsiderava as rotinas institucionais de representação.

Enquanto o interventor agia como coordenador político, sob instruções diretas de Vargas, o departamento administrativo, dirigido por burocratas e integrado por engenheiros, agrônomos, estatísticos etc. – indivíduos que se consideravam e eram considerados imunes à pressões clientelísticas – funcionava como um corpo legislativo (Souza, 1976, 96-7).

Com isso, entre outros expedientes, o Estado Novo tentava “dobrar os joelhos” das oligarquias, especialmente algumas ainda relutantes e que se apoiavam no clientelismo, que permeava a máquina estatal, como um tipo de dinâmica decisória. Por outro lado, ao criar um rígido setor técnico estatal, o governo federal escolhia as arenas (e os momentos) para travar as disputas políticas e ganhava poder de barganha ao endurecer no trato administrativo das questões, dissociando na superfície o administrativo do político, uma vez que as decisões políticas estavam nas mãos do governo federal e da ditadura que o controlava e algumas vezes apenas nas mãos de Vargas. As questões não podiam mais passar por cima ou pelas frestas da rede administrativa, deviam antes ser tratadas tecnicamente e, como Vargas detinha o controle estratégico do direcionamento das decisões técnicas, teriam que passar pela negociação política com o poder central.

Obviamente que essa arquitetura não era tão sólida e infalível como poderia parecer. Ainda assim, tal estrutura – associada a outras estratégias de repressão, cooptação, convivência

e aproximação³ – garantiu quase uma década de poder a um Estado reformador, que fez incisões em questões prementes e alterou as bases sociais de um país moldado em relações privatistas e clientelísticas, o que não é pouco⁴.

O planejamento, na modalidade que aqui assumiu, passava a fazer parte do desenvolvimento capitalista, modificando as formas de controle do Estado e influenciando a dinâmica da sociedade. As possibilidades para uma intervenção desse porte foram abertas graças a uma particular conjuntura (interna/externa), derivada de mudanças estruturais e dado certo arranjo de classes. Destarte, dentro das escolhas históricas possíveis, a habilidade de Vargas e do grupo no poder foi invulgar⁵.

Contudo, o privatismo ainda possuía profundas raízes e, superada um conjuntura negativa, voltou a carga cobrando a hegemonia perdida. Com a queda de Vargas em 1945 e o fortalecimento de outra vertente burguesa, de extração liberal, “as funções do DASP foram drasticamente reduzidas e limitaram-no a um órgão de estudo e de orientação administrativa” (Draibe, 1985, 298).

Uma outra concepção (auto-intitulada “democrática”) passa a vigiar o órgão, esvaziado em muitas de suas funções administrativas e como vetor de poder, e ressurgem na administração as antigas formas do clientelismo. “Na prática, a ‘reestruturação democrática’ do DASP favoreceu a distribuição política de empregos, independentemente do controle do sistema de méritos e concursos” (Draibe, 1985, 298). A burocracia (os técnicos do DASP), todavia, resistia. Guerreiro Ramos permanecia no órgão, mas viria a lamentar os efeitos que a queda de Vargas e o fim do Estado Novo produziram na administração federal.

No Governo Dutra, segundo Cunha (1963, 108-9), o DASP

³ Estas ficaram a cargo do DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), tendo Filinto Müller como o encarregado da repressão às resistências e Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde, como articulador/aglutinador de projetos educacionais e culturais para a edificação do projeto estado-novista. Ver também Schwartzman, Bomeny & Costa (2000).

⁴ Interveio em questões sociais, políticas, trabalhistas, administrativas, econômicas etc., embora tenha negligenciado a questão agrária, que talvez fosse o fiel da balança, já que uma intervenção modernizadora nesse âmbito poderia descontentar profundamente as oligarquias em geral e seus aliados, mudando a correlação de forças e estremecendo o equilíbrio do arranjo do bloco no poder.

⁵ As origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil devem-se, segundo Octávio Ianni (1996, p. 68-69), a “uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. Esta é a razão por que, ao mesmo tempo que se ensaiava a política econômica governamental planificada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites da participação estatal na Economia”. No âmbito internacional ascendia o capitalismo monopolista e a economia do *laissez faire* perdia espaço para o intervencionismo, como o indicam as mudanças no padrão monetário internacional, a ascensão do nazismo e do fascismo, o *New Deal* nos EUA, a crescente influência de teorias econômicas como o keynesianismo e mesmo a impressionante modernização econômica da União Soviética. Para uma recensão dos fatos desse período ver Mauro (1976). Para uma análise das teorias econômicas e a influência que exerceram ver Barber (1971), Rima (1987) e, no Brasil, Lima (1976).

[...] sofre grandes críticas na imprensa e no Parlamento, correndo o risco de ser extinto. Subsiste, porém com seus poderes diminuídos, especialmente quanto ao orçamento, e com seu prestígio abalado. Não são poucos os técnicos que o abandonam procurando melhores posições nos organismos internacionais e nos Ministérios.

A atuação do DASP havia granjeado muitos desafetos com interesses até então sem peias. Encarregado de zelar pela legislação e aplicar de modo impessoal as determinações, descontentou desde setores poderosos até os pequenos apadrinhados⁶. O poder que acumulava, a visão técnica que o movia e a investitura de guardião da eficiência e moralidade públicas granjearam-lhe inimigos até dentro do próprio governo.

A sistemática imposta pelo DASP ao serviço civil haveria, por certo, de contrariar interesses, parecendo mesmo às autoridades dos vários ministérios que o Departamento – o temido Departamento – se arvorava em superministério (Avellar, 1976, 290).

Quando a conjuntura política mudou – desfavoravelmente – os ataques vieram de vários e diferentes lados. Tendo o DASP contra si, segundo Edson Nunes (1997, p. 54), o fato de que teria sustentado

[...] um processo de centralização sem precedentes no país [...].
[As] funções desempenhadas pelo departamento permitiram identificá-lo, no período democrático subsequente, como um rebento da ditadura, o que resultou em seu ocaso depois da redemocratização.

Em 1947 foi proposta – e recusada – sua extinção e em 1967 foi criado o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (que conservou a sigla DASP), mas que na verdade já era outro órgão (Avellar, 1976, p. 329). Era o fim de um pioneiro órgão estatal de planejamento⁷.

⁶ “Determinando a Constituição a proibição de acumular cargos públicos, coube ao DASP fazer cumprir a norma, o que lhe valeu a malquerença de quantos tiveram de despojar-se de outros empregos ocupados na administração federal, estadual ou municipal” (Avellar, 1976, p. 290).

⁷ Para Draibe (1985, 104): “Foram do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) as primeiras iniciativas no sentido de concretizar a ação industrializante do Estado, sob a forma de planos globais dos investimentos estatais”. Já para Ianni (1996, 38), “o Conselho Federal de Comércio Exterior [criado pelo Decreto nº 24.429, de 20 de junho de 1934 e instalado em 6 de agosto de 1934 por Vargas] pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental”.

A burocracia e o Leviatã

O Estado Novo, obviamente, não se impunha somente pela força. Seu domínio advinha de um complexo e delicado arranjo de interesses – incluindo setores descontentes das oligarquias – combinado com técnicas de controle e habilidade política e com o arrebatamento das bandeiras de modernização das mãos dos opositores, o que lhe rendeu apoio entre as classes subalternas politicamente frágeis e passíveis de manipulação. Como seria possível então ao DASP, frente tal conjuntura, equacionar a administração racional-legal (impessoal) com os compromissos firmados e o ambiente de um Estado autoritário?

Para Mário Wagner da Cunha:

O DASP [...] exerceu absoluta liderança dessas transformações administrativas. *Sem ser, por sua natureza, um órgão peculiar às ditaduras, desempenhou papel relevante no jogo político do Ditador* [Vargas] (1963, p. 92, ênfase minha).

No entender de Edson Nunes:

O DASP era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção dos funcionários públicos. Nesse aspecto o DASP representava a fração moderna dos administradores profissionais, das classes médias e dos militares, tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública. Embora jamais tenha completado sua missão, o DASP deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa. [...] *Mas o DASP possuía outra face: o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário*. Como tal, implementou o insulamento burocrático e desempenhou várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente de modernização (1997, p. 53-54, ênfase minha).

Já segundo Marco Aurélio Nogueira, o Estado brasileiro primava por ser [...] precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas – superpostas por sedimentação passiva – acabaram por alimentar a formação de uma

macrocefálica bifrontalidade: ligadas ao múltiplos interesses sociais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista – iriam se comunicar e se interpenetrar funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo estatal (1998, p. 93).

O DASP representaria a cabeça racional-legal ligada ao intervencionismo estatal (então autoritário), já a cabeça patrimonialista primária pela “liberalização” do Estado (Ibid.).

Seria então o DASP um instrumento ditatorial em si ou para outrem? Um “rebento” do autoritarismo, por um lado racionalizador, modernizador, por outro, demasiado centralizador, burocratizante e anti-democrático? Um produto de uma *revolução passiva* ou de um tipo de *modernização conservadora*, engendrando o novo sem destruir o velho? “Formal”, “paradoxal” e “esquizofrênico”, são os qualificativos com os quais aqueles autores buscam definir a peculiar situação. Daí depreende-se como ainda é forte o paradigma da dualidade na análise da situação brasileira.

O ambiente autoritário certamente influenciou na constituição do DASP, foi por meio dele a primeira grande iniciativa de *insulamento burocrático*⁸ da administração no Brasil. O regime duro subsidiava a barragem da enxurrada de interesses particularistas presentes na sociedade brasileira e garantia o isolamento da burocracia, entretanto, dentro dos limites de uma arraigada cultura política e sociabilidade, as contingências da manutenção do poder e as estratégias do ditador Vargas tinham força de lei: distribuindo - como convinha - benesses e/ou sanções de acordo com as exigências do jogo político e dando vazão – conforme o interesse - aos usos clientelísticos do Estado (a partir do Estado). Além disso, o clima anti-democrático impedia o controle público das decisões administrativas, o que também favorecia o corporativismo.

Corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo. Na verdade, uma das possíveis conseqüências não antecipadas da busca da racionalidade, da corporativização, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos com centralização, busca esta patrocinada pelo novo regime, foi um verdadeiro processo de “nacionalização”

dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron* (Nunes, 1997, p. 54-55).

Pesava igualmente sobre o órgão uma herança incômoda amealhada da sociedade brasileira. Grosso modo, se por um lado a incipiente sociedade civil primava pelo clientelismo, o Estado também o exercia. Do mesmo modo, se o Estado mostrava-se autoritário, a sociedade civil – como ficaria notório em 1964 – também manifestava conteúdos autoritários, mormente em algumas classes e estratos (grandes proprietários rurais, empresariado, setores da classe média, pequena-burguesia, etc.). Ora, não é fortuito que o DASP tenha nascido em tal ambiente e carregado não só os fardos do autoritarismo e do clientelismo como os germens dessa cultura política.

Mas ecoa a questão: Como seria possível ao DASP equacionar a administração racional-legal e impessoal com os compromissos firmados e num ambiente de um Estado autoritário? Ainda é plausível indagar, arrematando em apoio os fatos que se seguiram após o fim do Estado Novo – a saber, o assédio, decadência e fim do DASP – se seria possível a viabilização institucional do órgão, considerando-se apenas o modo como foi idealizado e implementado, fora do ambiente no qual floresceu. No limite, estaria o DASP aparelhado e sintonizado para a convivência minimamente democrática? Em outras palavras, seria o autoritarismo operacional ou necessário – e suficiente – para barrar a avalanche de demandas clientelistas e permitir uma racionalidade administrativa para gerir os negócios públicos?

Provavelmente, um enclausuramento mais hermético da burocracia favoreceria o aparecimento do corporativismo e de interesses setoriais próprios. Contudo, não evitaria o surgimento de interesses privados e particularistas, pois que não há cordão de isolamento que “proteja” tão implacavelmente o Estado do ambiente social no qual se insere e, conseqüentemente, de determinações mais amplas, como os interesses objetivos, a classe à qual se liga e a sociedade à qual está historicamente enredado. Por sua vez, não há garantias de que as demandas sociais legítimas seriam por isso satisfeitas.

Não obstante a derrocada da experiência daspiana, a necessidade do planejamento e controle para modernização – não importa se sob ótica liberal ou não – permaneceu indelével. Naquele ambiente floresceu uma burocracia permanente, racionalizada e coordenada pelo mérito. No entanto, o DASP e a burocracia não mais tiveram no Brasil tamanha influência.

Seria então o DASP uma planta de estufa do ambiente autoritário? Como explicar então que essa “frágil” planta tenha fincado as raízes da moderna administração no Brasil? Ou

⁸ Utilizado por Edson Nunes (1997) o conceito remete a uma situação na qual o burocracia é protegida do assédio externo, desfrutando de certa autonomia operacional.

seria o ambiente autoritário do Estado Novo (particularmente de exceção), numa conjuntura específica, necessário ao menos à implementação da racionalidade administrativa no Brasil?

É comum na literatura a respeito do tema detectar um dado arranjo de classes, um equilíbrio de poder ou um certo bonapartismo que deram amplos poderes a Vargas e uma liberdade de manobra poucas vezes conseguida na história da República. Isso teria lhe facultado a possibilidade de um governo forte e as condições para arregimentar o poder necessário para fazer incisões profundas na estrutura do Estado brasileiro. Nesse sentido, Graham (s.d., p. 8) afirma que, na instituição de qualquer programa de reforma administrativa em uma “sociedade em transição”, a presença de um governo forte que assegure estabilidade é mais importante que o estilo de governo, mesmo sendo uma ditadura ou uma democracia. Mas, como seria possível organizar um governo forte naquela conjuntura de agudas tensões, enfrentamento entre classes e partidos e de emergência de demandas sociais, sem recorrer a algum tipo ou nível de autoritarismo?

De outro modo, estaria o advento de tal racionalidade ligado ao amadurecimento da sociedade civil e da organização dos interesses das classes subalternas, que propiciariam a contestação necessária e, por conseguinte, a viabilização do espaço público, da democracia e da cidadania? O DASP – e talvez o Estado Novo – seria então não o coroamento, mas a frustração de uma experiência modernizadora mais promissora? Seriam as cinzas do novo que gerariam a fertilidade do atraso?

Isto posto, frustrar-se-iam então dois grupos que se opunham, mas que na verdade constituíam duas faces da mesma moeda: os *intervencionistas*, para os quais as livres demandas perturbam o processo de racionalização e só o autoritarismo propicia um ambiente asséptico para a organização administrativa, e os *liberais*, para os quais qualquer racionalização que tenha como base o público (e não o privado) padece de autoritarismo, ainda que a manutenção de interesses particulares e elitistas não lhes pareça autoritário.

Parece inútil retomar, nos mesmos termos, a célebre discussão – e suas várias facetas – entre duas posições que marcaram os antecedentes e mormente esse período, ou seja, se a sociedade devia ser estruturada e reformada por meio da legislação e institucionalização ou se tais mecanismos deviam adequar-se à realidade social já existente. Legislar ou proceder? As normas regem os fatos ou os fatos são imperativos frente às normas? Inventar o novo ou inovar o inventado? Deliberar para a modernidade ou modernizar a *realidade nacional* – usando aqui uma expressão cara à corrente intervencionista?

Numa das formulações a respeito dessa contenda, Santos (1978, p. 93 e *passim*) identifica o *liberalismo doutrinário*, correspondendo às “sucessivas facções de políticos e de analistas que, desde meados do século XIX, sustentavam a crença de que a reforma político-institucional no Brasil, como em qualquer lugar, seguir-se-ia naturalmente à formulação e execução de regras legais adequadas”, citando como exemplos Tavares Bastos e, “talvez”, Assis

Brasil e Rui Barbosa, tendo mais tarde a UDN como herdeira. A essa corrente ele contrapõe o *autoritarismo instrumental*, comungado pelos que acreditam “que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento” – daí o papel do Estado na determinação desses rumos – e “que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido”, posição à qual vincular-se-iam Francisco Campos, Azevedo Amaral e Oliveira Vianna, não fortuitamente artífices do Estado Novo e portadores de uma herança que Guerreiro Ramos reivindicaria para si como sendo a corrente mais lúcida quanto ao entendimento da realidade social do Brasil.

Tais questões, ainda prementes, devem ser repensadas sob a astúcia do tempo para que antigos axiomas não perpetuem sua influência, a saber: que a modernização no Brasil só é possível pelo alto e pela força, seja da lei ou das armas.

Cálculo e compromisso

Contabilizados os saldos da II Guerra Mundial, o Estado Novo sofria pressões externas da política norte-americana para a América Latina, e pressões internas da direita liberal, para a retomada das garantias institucionais de circulação no poder⁹, e da esquerda, pela democratização. Encurralado, aumentavam as pressões internas ao próprio governo para abrir maiores brechas à atuação política e clientelista no sentido de perpetuar a situação no poder. Com isso,

Cada vez mais se agrava a oposição entre o que o DASP propunha e exigia, e aquilo que a administração considerava necessário realizar, seja por pressão de grupos econômicos dominantes, seja por força das reivindicações do funcionalismo de níveis mais baixos contra o qual a legislação de pessoal persistia em discriminar (Cunha, 1963, p. 100)¹⁰.

Prensado entre os interesses organizados e tendo que se afirmar como órgão técnico, agravava-se o dilema do DASP: pondo-se como arauto da racionalidade, tinha de lidar com as

⁹ Embora pleiteasse tais garantias, ante às manobras de Vargas e à popularidade que ele desfrutava, este contingente político – que viria a ser representado como partido principalmente pela facção majoritária da UDN (União Democrática Nacional) - não hesitou em apoiar e mesmo clamar por atitudes golpistas, como nos episódios da posse e queda de Vargas no mandato para o qual foi eleito (1951 e 1954, respectivamente), dos antecedentes à posse de Juscelino (1955) e do golpe de 64. A maior expressão desse udenismo golpista e conspiratório foi, sem dúvida, o lacerdismo. Um estudo amplo está em Benevides (1981).

exigências pessoais e fisiológicas (e suas circunstâncias políticas); oscilou, então, entre concessões e demonstrações de força, desgastando-se rapidamente. Implementou, assim, um formalismo organizacional para tentar desvencilhar-se dos antagonismos que cerceavam sua atuação. A administração de pessoal, o orçamento e a reforma da estrutura dos serviços públicos passaram aparentemente a ser controlados “formalmente”. Distinguiu os funcionários dos “extranumerários” e fazia vistas grossas à burla das várias despesas previstas, pois mesmo havendo prescrições legais havia tergiversações morais e administrativas que ofendiam a execução do orçamento; o departamento muitas vezes deixou de fazer a proposta orçamentária, limitando-se à formalização da estrutura já em curso (Cunha, 1963, p. 94-95).

Na interpretação de Mário Wagner Vieira da Cunha, o DASP

[...] era chamado a opinar sobre os mais diversos assuntos e o Ditador [Vargas], assim, conseguia fazer pesar nas decisões que mais lhe interessassem o prestígio de um “órgão técnico”. Reuniu o DASP um dos grupos mais esclarecidos, senão o primeiro e, naquela época o único, em problemas de administração. Todavia, forçou a formação e o emprego desse corpo técnico de maneira muito formal, por vezes dogmático. *Seu defeito maior foi ter procurado criar um divórcio, inocente ou não, entre a administração e o quadro social e econômico a que devia servir.* [...] Conquanto tudo se realizasse com o propósito da melhoria técnica e da maior eficiência da administração, o DASP, incapaz de resistir às exigências do Ditador, quanto à sua colaboração no jogo das forças políticas informais, não pôde imprimir à administração pública brasileira senão falsas medidas de eficiência e não impediu o exagerado crescimento de um corpo burocrático céptico, mal disciplinado e mal pago (1963, p. 92-93, ênfases minhas).

Todavia, a instrumentalização política, as concessões e complacência para com o jogo de interesses e, conseqüentemente, o formalismo e o esquematismo abstrato não podem ser creditados somente às “exigências do Ditador”, aos ditames do jogo político de um indivíduo ou grupo no poder. Há que se considerar a existência de uma determinada realidade social que engendra uma sociabilidade e cultura política específicas, moldando as condutas dos sujeitos, delimitando o escopo das ações, sem entretanto prescrevê-las inexoravelmente.

¹⁰ Orientado por técnicos norte-americanos o DASP distinguia entre “funcionários” (selecionados por concurso e promovidos por merecimento) e “extranumerários” (“indicados por favoritismos políticos ou pessoais mantidos fora do sistema de mérito”) (Cunha, 1963, p. 100).

Na sociedade brasileira era ainda predominante uma oligarquia burguesa de origem agrária que se perpetuava e legava ao capital industrial e financeiro nascentes o padrão de dominação que havia implementado; se seu poder diminuía, embora lentamente, persistia uma maquinaria política que havia garantido um poder inexorável até 1930.

[...] foi a oligarquia (“antiga” ou “moderna”) – e não as classes médias ou os industriais – que decidiu, na realidade, o que deveria ser a dominação burguesa, senão idealmente, pelo menos na prática. Ela comboiou os demais setores das classes dominantes, selecionando a luta de classes e a repressão do proletariado como o eixo da Revolução Burguesa no Brasil (Fernandes, 1991, p. 271).

Mesmo com a proscrição pelo Estado Novo dos antigos partidos que davam sustentação a essa oligarquia (e todos os outros também), prosseguiram os liames que articulavam as relações pessoais, logo privadas (favor, mando, personalismo), com o poder político, bem como se produziam novas instituições que rearticulavam o poder privado em decadência com o poder público que se erguia, como o *coronelismo* (Leal, 1975).

A visão privatista e pessoal, não somente dos negócios públicos, mas sobretudo do bem público e da máquina estatal, era engendrada por um certo patrimonialismo que resistia ferozmente à administração impessoal. Tal visão se manifestava claramente num liberalismo de tipo oligárquico que, apeado do poder, opunha-se severamente à intromissão do Estado no que considerava sagradamente privado – e praticamente tudo era assunto privado, com exceção dos prejuízos financeiros decorrentes dos negócios pessoais –, mas fazia uso do estatal como negócio seu. Por outro lado, um intervencionismo estatal modernizador, que jogava com os particularismos políticos da oligarquia e seduzia a classe média, introduzia certa racionalidade e implementava também a seu modo o uso privado da máquina estatal, servindo-se dela como cacife para o jogo político, arregimentando aliados através dos favores oficiais.

Confrontavam-se e combinavam-se racionalidade capitalista e *clientelismo*: este último permeava as relações marcando profundamente a sociedade brasileira, contribuindo para dar feições próprias à organização social e estatal, erigindo-se ele próprio em instituição. Edson Nunes, numa abordagem generalizante, o define como

[...] um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A

participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (1997, 40-1).

A definição, embora seja especialmente cuidadosa no que se refere ao aspecto dinâmico do clientelismo, admite algumas observações e acréscimos: 1) os recursos cambiados podem ser de variados tipos, desde bens materiais até poder decisório; 2) tais recursos geralmente são bens escassos, desse modo, a acumulação por parte de alguns gera conseqüentemente a proporcional diminuição ou, no limite, a privação para outros, no interior do sistema e fora dele; 3) a troca generalizada obedece arranjos hierárquicos, logo há relações assimétricas de poder no interior do sistema; 4) os arranjos hierárquicos configuram estruturas de dominação; 5) o consentimento no qual se baseiam os arranjos estabelece-se menos por consciência dos interesses que por anuência, complacência, omissão ou mesmo impossibilidade de escolha, uma vez que a vontade dos incluídos não determina seu lugar e, em alguns casos, sequer sua participação ou não no sistema. O clientelismo, portanto, constitui-se geralmente numa forma de dominação dos “de cima” que os “de baixo” consentem como estratégia de sobrevivência, possibilidade de ascensão ou acesso a bens indisponíveis. Obviamente, com tais observações não pretendemos dar contornos finais à forma e os modos particulares que o clientelismo tomou no Brasil, somente maior concretude – e gume – ao conceito¹¹.

Já a *burocracia*, tomada como parte ou agente da administração moderna e, nesse sentido, como encarnação da racionalidade, funciona, segundo Weber (1982, p. 228-230), da seguinte forma:

- I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas.
 1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
 2. A autoridade de dar as ordens necessárias à exceção desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários e autoridades.
 3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos

¹¹ Uma análise conceitual do termo encontra-se em Carvalho (1998).

correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

II. Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores [...]

III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos [...] em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade [...]

IV. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – que é caracteristicamente moderna – pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo.

V. Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário [...]

VI. O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas [...]

Mesmo flagrantes os antagonismos com relação à coexistência entre os fenômenos reportados pelas definições conceituais, há que se considerar que a conceituação ideal-típica, guarda prudente distância da realidade empírica; além disso, deve-se relativizar a abrangência e aplicação do conceito, cotejando-o com a situação empírica em questão, visto que, no caso da burocracia, a realidade que a inspirou foi a do capitalismo dos países centrais.

Malgrado a relação personalismo *versus* administração racional, há, entretanto, visões divergentes e controversas que afirmam que – em certas circunstâncias – a flexibilidade proporcionada pela visão pessoal na administração (indicações para cargos, ascensão nas carreiras etc.) pode quebrar o engessamento organizacional e otimizar a gestão pública, pois:

[...] a rápida circulação burocrática enfraquece lealdades para com a organização e aumenta a dependência de laços pessoais, um fator que, por sua vez, debilita ainda mais a organização formal. A alta mobilidade permite que burocratas formulem e coordenem políticas apesar da fragmentação organizacional, porque se preocupam menos com os órgãos e porque os laços pessoais mais fortes abrem canais de comunicação alternativos.

O personalismo pode, de fato, melhorar o desempenho burocrático (Schneider, 1994, p. 28-29).

Tradicionalismo ou racionalização, vicissitude ou desventura, o trajeto do DASP reflete as contradições da sociedade brasileira em busca da modernização. Seu ocaso ilustra e enriquece o histórico dos infortúnios das tentativas de adequar uma certa realidade social aos imperativos da evolução do capitalismo. Entre o real e o formal, não há apenas contradição, mas síntese também.

É certo que a iniciativa de administração moderna desencadeada por meio do DASP não poderia fazer tábua rasa da realidade brasileira, o clientelismo arraigado na sociabilidade e na cultura política trazia elementos que desafiavam a impessoalidade e a generalidade burocrática que porventura quisesse se estabelecer. Mais ainda, na prática, o que se observa é que, em última instância, a administração burocrática foi não só incapaz de resistir aos assédios clientelistas: a própria organização administrativa e sua dinâmica enraizavam-se num solo eivado de clientelismo, seja na sociedade civil, seja no Estado, engendrando a particular constituição que a administração e a burocracia tiveram no Brasil¹².

Agamenon Magalhães, em artigo publicado na Folha da Manhã, de Recife, em 18 de setembro de 1940, afirmava:

O DASP é um ótima organização que se propôs a fazer no Brasil, país de emprego da clientela eleitoral, da incompetência, do pistolão, do desperdício burocrático, o impossível.

Uma reforma administrativa radical. A substituição da velha máquina por uma nova. A substituição dos processos que vinham de muitas gerações, entranhados nos nossos hábitos e deitando raízes a milhares de metros de profundidade, por outros, mais simples. Mais racionais. Mais inteligentes. Mais rápidos e de seguro rendimento.

Esse impossível DASP, – organização feita pelo presidente Getúlio Vargas e diretamente subordinada a ele, como uma superestrutura, a dominar e a regular a atividade administrativa do país – provocou, como era de esperar, a reação maior do mundo.

Quando estive no Rio, o ano passado, *ouvi muita gente grande e importante dizer que ou o Estado Novo acaba com o*

¹² Sobre a persistência e requisição da cultura (“cívica”, no caso) para o êxito modernizador ver Putnam (1996).

DASP ou o DASP acaba com o Brasil (apud Wahrlich, 1983, p. 317, ênfases minhas).

Não se tratava, portanto, apenas do uso clientelístico das formas de gestão, nem simplesmente da instrumentalização política por parte do poder central num contexto ditatorial, mas de como a institucionalização do gerenciamento moderno se construiu num país no qual uma herança de privatismo, exclusão e autoritarismo assombra o domínio público. O clientelismo, com a modernização, passou a desempenhar a função de mecanismo de usufruto e apropriação do público pelo privado, por meio do estatal – e de maneira politicamente negociada.

No Brasil, dada a fragilidade da sociedade civil, o domínio público tentou sustentar-se sob os auspícios do Estado e, estando este “loteado” pelos interesses privados, aquele permaneceu sempre algo mitigado. Segue-se que o que é estatal não é necessariamente público, uma vez que sendo legado ou prerrogativa do Estado e estando sob controle e uso privado, exclui a participação popular e inviabiliza a realização efetiva dos direitos, obstruindo o exercício da cidadania.

Não houve, portanto, um “divórcio entre administração e o quadro social e econômico” (Cunha, 1963), sendo que as pressões clientelistas acabaram resgatando seus dividendos na sociedade brasileira. O que houve sim foi uma adequação em relação ao quadro sócio-político que se impunha. E o formalismo abstrato – adotado no DASP – não foi uma disfunção, mas uma estratégia e também um subterfúgio de uma burocracia ameaçada, que começava a perceber que os dias de tecnicismo férreo eram “sonhos de uma noite de verão” e que possuía interesses particulares pelos quais valia a pena zelar. Esclareça-se, no entanto, que tais interesses particulares não se referem propriamente a interesses sociais objetivos e exclusivos de uma camada social numa posição social específica, mas tão somente aos interesses circunstanciais e efêmeros derivados da subserviência a determinada(s) classe(s) dominante(s) e os privilégios auferidos dessa posição¹³.

Os desafios desse processo colocavam-se também para Guerreiro Ramos. Como entender – em que pese sua posição burocrático-estatal – que as formas do moderno aqui implantadas, ainda que prescritas para as devidas necessidades, não se coadunavam funcionalmente com a realidade social? Que o mecanismo de transformação do país e os obstáculos pré-existentes não se eliminassem mutuamente mas até mesmo, por vezes, inextricavelmente se confundissem e se combinassem num mesmo emaranhado de instituições e idéias?

Emergia aí lentamente para Guerreiro Ramos o sentimento de que não bastaria simplesmente que quiséssemos ser modernos, e que as receitas do capitalismo central não nos

¹³ Para uma introdução significativa ao debate de posições ver Weber (1982) e Michels (s.d.).

faria inelutavelmente modernos. Talvez nossa sina fosse a condenação a sermos originalmente (singularmente) modernos, ou não sê-lo.

Referências bibliográficas

- AVELLAR, Hélio de Alcântara. *História administrativa e econômica do Brasil*. 2ª ed. rev. e atualizada, Rio de Janeiro: FENAME, 1976.
- BARBER, William J. *Uma história do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- BENEVIDES, Maria Victória. *A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro – 1945-1965*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: _____. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998, pp. 1130-154.
- CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro, 1930-1950*. Rio de Janeiro: CBPE/INEP, 1963.
- DECRETO-LEI nº 579, de 30 de julho de 1938.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses; um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 (Estudos brasileiros, 84).
- DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Edusp, 1998 (Ponta 16).
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro*. 7ª ed., Rio de Janeiro: Globo, 1987, v. 1 e 2.
- FAUSTO, Boris (org.). O Brasil Republicano; sociedade e política (1930 – 1964). In: _____. *História Geral da civilização brasileira*. 3ª ed. São Paulo, Difel, 1986, tomo III, v. 3.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil; ensaio de interpretação sociológica*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- _____. *Sociologia*. 2ª ed., São Paulo: Ática, 1991 (Grandes cientistas sociais, 58).
- GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil; principles versus practice*. Austin/Londres: University of Texas Press, s.d.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6ª ed. rev. e atualizada, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- IGLÉSIAS, Francisco. *Trajectoria política do Brasil: 1500-1964*. 2ª ed., São Paulo: Cia. das Letras, 1993.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1975. (Biblioteca Alfa-Omega de ciências sociais, 1ª política, 2).
- LIMA, Medeiros (org.). *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação; um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975 (Estudos brasileiros, v. 7).
- MENESES, Tobias Barreto de. *Estudos de Sociologia*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1962.
- MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Senzala, [s.d.].
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política; idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil; clientelismo e insulamento burocrático*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- PUTNAM, Robert D; com Robert Leondardi e Raffaella Y. Nanetti. *Comunidade e Democracia; a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RIMA, I.R. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Atlas, 1987.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978 (História e sociedade).

- SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1994.
- SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet e COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/FGV, 2000.
- TORRES, Alberto. *O problema nacional brasileiro; introdução a um programa de organização nacional*. 4ª ed., São Paulo: Ed. Nacional, Brasília, Ed. UnB, 1982b (Temas brasileiros, 38).
- VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva; iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1982, orgs. Hans Gerth e C. Wright Mills.