

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE HISTÓRIA  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**RODRIGO OLIVEIRA DE ARAÚJO**

**Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e  
na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)**

**NITERÓI  
2017**

## **RODRIGO OLIVEIRA DE ARAÚJO**

**Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e  
na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, no Instituto de História, da Universidade Federal Fluminense, para a Defesa junto à Banca Examinadora, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em História.

**Área de Concentração:** História Social

**Linha de Pesquisa:** História Contemporânea III

**Orientador:** Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato

**Niterói  
2017**

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

A663 Araújo, Rodrigo Oliveira de.

Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945) / Rodrigo Oliveira de Araújo. – 2017.

367 f. ; il.

Orientador: Cezar Teixeira Honorato.

Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2017.

Bibliografia: f. 321-350.

1. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
2. Reforma administrativa. 3. Produção-Controle. I. Honorato, Cezar Teixeira. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

RODRIGO OLIVEIRA DE ARAÚJO

**Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e  
na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)**

Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de História da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Doutor em História.

**Aprovada em 29 de março de 2017, pela seguinte Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato (PPGH/UFG)  
(Presidente)

---

Prof. Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel (PPGAd/UFG)  
(Membro)

---

Prof. Dr. Gisálio Cerqueira Filho (PPGSP/UFG)  
(Membro)

---

Prof. Dr. Leonardo Leonidas de Brito (DH/Colégio Pedro II)  
(Membro)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Letícia Corrêa (PPGHS/UERJ)  
(Membro)

---

Prof. Dr. Bernardo Kocher (PPGH/UFRJ)  
(Suplente)

---

Prof. Dr. Pedro Henrique Pereira Campos (PPGR/UFRRJ)  
(Suplente)

## AGRADECIMENTOS

Somos poeira de estrelas mortas ejetadas pelo universo. Partículas agregadas, que só ganham algum sentido pelo trabalho – que é também afeto – realizado por incontáveis mãos. Sendo impossível agradecer a todos, destaco apenas os que imediatamente contribuíram nessa jornada.

À minha mãe, Evanice Oliveira de Araújo, exemplo de força e resistência. Pelo apoio nos momentos mais crítico e por suportar tão longamente a distância de sua cria.

À professora, pesquisadora e minha companheira Ana Paula Franchi. Presença nos momentos de brilho e âncora nas horas mais difíceis. Revisou e discutiu todo o texto, desde sua concepção até o resultado final. Nenhuma palavra é calorosa o suficiente para expressar minha gratidão.

À Rê, ao Véio e ao Tripa, presentes do começo ao fim. Sem o suporte, o acolhimento e o carinho de vocês, não consigo nem mesmo por um minuto imaginar como teria sido possível concluir esse trabalho.

Aos meus tios Mariinha e Xavier, e minhas primas, Jane e Jaqueline. Ter em vocês um porto seguro em meio à toda insegurança de ir morar em um lugar desconhecido foi a mais linda confirmação que nosso lar é o lugar onde mora nosso coração.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato. Paciente, generoso e preciso. Para além da excelência na orientação, ainda se mostrou um grande ser humano. Os méritos pelos caminhos percorridos no trabalho tem a sua mão, já os deméritos são prováveis frutos de minha teimosia.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sônia Regina de Mendonça e ao Prof. Dr. Cláudio Marques Gurgel, pela importante aula que foi o meu exame de qualificação.

Ao Sátiro Ferreira Nunes, extensível a todos os funcionários do Arquivo Nacional/RJ. Encontrá-lo foi dessas sortes que só acontecem em genuínas aventuras. Após cinco minutos de prosa descobri um universo de coisas que alteraram definitivamente o traçado da pesquisa.

À querida amiga Lyanna Costa Carvalho, que revisou extensas partes deste trabalho. Um agradecimento não é suficiente: sua ajuda foi tão importante que você merecia um busto no meio da praça!

Ao camarada Manoel Nascimento, que em momento crítico compartilhou ideias, iluminou problemas e indicou caminhos que foram decisivos para a elaboração do trabalho.

Aos amigos Veridiana e Thiago, extensível a todos os outros amigos cariocas que  
conheci por meio deles. Sem vocês o fardo do tralho seria bem mais pesado.

À Capes pelo financiamento parcial dessa pesquisa.

## RESUMO

Este trabalho tem como meta analisar a formação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sua atuação na reforma administrativa estatal e consequentemente na criação de redes organizacionais de produção durante a vigência do Estado Novo brasileiro (1937-1945). Criado em 1938, em conformidade ao disposto na carta constitucional de 1937, o DASP centralizou as funções de gerenciamento de pessoal e de redimensionamento da máquina estatal tendo como fundamento os princípios do *scientific management*. Para realizar este trabalho, partimos de uma perspectiva alternativa à da historiografia brasileira a respeito do caráter de classe dos operadores deste processo, fazendo assim uso do conceito de classe dos gestores enquanto agentes organizadores das chamadas Condições Gerais de Produção (CGP). Efetivamente entendemos que o DASP, ao pretender com suas ações criar condições básicas para o funcionamento da economia, ele se enquadre no escopo das CGP, o que na sua atuação implicou na criação de redes que vinculavam organizações estatais e paraestatais sob sua influência e comando objetivando o desenvolvimento da economia nacional. Para isto, realizamos a análise deste órgão passando pelos níveis institucionais, econômicos e ideológicos, cujas conclusões acreditamos ter ainda implicações sobre a interpretação do caráter do Estado, das classes sociais e do próprio capitalismo no período estudado.

**Palavras-chave:** DASP; Reforma Administrativa; Racionalização; Condições Gerais de Produção; Redes Organizacionais; Classe dos Gestores.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the formation of the Administrative Department of Public Service (DASP in Portuguese), its performance in the state administrative reform and consequently in the creation of organizational networks of production during the validity of the Brazilian New State (1937-1945). Created in 1938, in accordance with the provisions of the 1937 constitutional charter, the DASP centralized the functions of personnel management and the resizing of the state machine based on principles of the scientific management. In order to carry out this work, we start from an alternative perspective to the Brazilian historiography regarding the class character of the operators of this process, thus making use of the managers class concept as the agents who organize the General Conditions of Production (CGP in Portuguese). In fact, we understand that the DASP, by pretending with its actions to create basic conditions for the functioning of the economy, falls within the scope of the CGP, which in its work entailed the creation of networks that linked state and parastatal organizations under their influence and command aiming the development of the national economy. With this aim, we will analyze this organ through the institutional, economic and ideological levels, whose conclusions we believe still have implications in the interpretation of the character of the State, social classes and capitalism in the studied period.

Keywords: DASP; Administrative Reform; Rationalization; General Conditions of Production; Organizational Networks; Managers Class.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Membros da Diretoria do DASP entre 1938-1944.....	351
Quadro 2 – Números da Revista do Serviço Público Elaborados Durante o Ano de 1940....	353
Quadro 3 – Demonstrativo das Assinaturas em Vigor em 31 de Dezembro de 1940.....	354
Quadro 4 – Venda Avulsa da Revista do Serviço Público Durante o Ano de 1940.....	355
Quadro 5 – Renda da Revista do Serviço Público Apurada em 1940 e Recolhida ao Tesouro Nacional.....	356
Quadro 6 – 40 autores que mais publicaram na RSP em ordem decrescente de publicações por ano .....	357
Quadro 7 – Servidores cedidos ao DASP e requisitados à prestarem serviços de colaboração técnica para constituição da FGV.....	358
Quadro 8 – Servidores de autarquias federais requisitados à prestarem serviços de colaboração técnica para constituição da FGV.....	359
Quadro 9 – Relação dos instituidores da Fundação (entidades públicas e paraestatais).....	360
Quadro 10 – Relação dos instituidores da Fundação (entidades privadas e pessoas naturais).....	363

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ABC	Academia Brasileira de Ciência
AN	Arquivo Nacional
BB	Banco do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CCA	Câmara de Conciliação e Arbitragem
CCC	Comissão Central de Compras
CCE	Comitê de Cooperação Empresarial
CE	Comissão de Eficiência
CEF	Caixa Econômica Federal
CEF	Comissão Executiva das Frutas
CEL	Comissão Executiva do Leite
CEM	Centro de Economia Global
CEP	Comissão Executiva da Pesca
CEPM	Comissão Executiva dos Produtos da Mandioca
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
CFCE	Conselho Federal do Comércio Exterior
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CGP	Condições Gerais de Produção
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CP	Comissão de Padrões
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
CPP	Comissão de Padronização do Material

CPS	Centro de Políticas Sociais
Cr\$	Cruzeiro (moeda)
CTEF	Conselho Técnico de Economia e Finanças
DAG	Departamento de Administração Geral
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DA	Divisão de Aperfeiçoamento
DC	Divisão de Organização e Coordenação
DE	Divisão do Extranumerário
DE	Divisão de Estudos de Pessoal
DF	Divisão do Funcionário Público
DF	Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DM	Divisão de Materiais
DNC	Departamento Nacional do Café
DNP	Departamento Nacional de Propaganda
DNPI	Departamento Nacional da Propriedade Industrial e Conselho de Recursos
DO	Divisão de Orçamento
DS	Divisão de Seleção
DS	Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento
EAESP	Escola Brasileira de Administração de Empresas de São Paulo
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EESP	Escola de Economia de São Paulo
ELSP	Escola Livre de Sociologia e Política
EMAp	Escola de Matemática Aplicada
EPGE	Escola de Pós-Graduação em Economia

EUA	Estados Unidos da América
FBC	Fundação Brasil Central
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIRJ	Federação Industrial do Rio de Janeiro
GCPR	Gabinete Civil da Presidência da República
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
IDE	Instituto de Desenvolvimento Educacional
IDORT	Instituto de Organização Racional do Trabalho
IGP	Índice Geral de Preços
IIOST	Instituto Internacional de Organização Científica do Trabalho
IM	Instituto Mauá
INAA	Instituto Nacional do Açúcar e do Álcool
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
INM	Instituto Nacional do Mate
INP	Instituto Nacional de Previdência
INS	Instituto Nacional do Sal
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LBA	Legião Brasileira de Assistência

NEP	Nova Política Econômica
OCIAA	<i>Office Of Coordinator Of Inter-American Affairs</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
RAGE	Reorganização Administrativa do Governo do Estado
SBAT	Sociedade Brasileira de Autores Teatrais
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SNA	Sociedade Nacional de Agricultura
SP	Serviços de Pessoal
UPP	Unidades de Produção Particularizadas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USCSC	<i>United States Civil Service Comission</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<i>Quadro documental.....</i>	25
<i>O método.....</i>	29
<i>Os capítulos.....</i>	37
<b>CAPÍTULO 1 - HISTORIOGRAFIA E TEORIA NO ESTUDO SOBRE O DASP.....</b>	<b>40</b>
<i>1.1 Breve historiografia sobre o problema das classes médias brasileiras na década de 1930.....</i>	45
<i>1.2 Problematizando as classes médias a partir de O Capital.....</i>	53
<i>1.2.1 Demarcando um campo de problemas.....</i>	53
<i>1.2.2 Gestão e gestores em O Capital.....</i>	57
<i>1.3 Planificação da econômica e capitalismo de Estado: ideólogos e críticos.....</i>	67
<i>1.3.1 A emergência das grandes corporações enquanto espelho da gestão soviética.....</i>	67
<i>1.3.2 O capitalismo de Estado enquanto crítica das dissidências marxistas ao modelo soviético.....</i>	72
<i>1.4 A tomada de consciência sobre os gestores.....</i>	81
<i>1.4.1 Makhaïski e o socialismo enquanto teoria da intelligentsia.....</i>	82
<i>1.4.2 Ante Ciliga: os gestores na sociedade e no Estado após a Revolução Russa.....</i>	91
<i>1.5 Estado, Classe dos Gestores e o DASP.....</i>	101
<b>CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES E BASE LEGAL DO EDIFÍCIO DASPIANO.....</b>	<b>119</b>
<i>2.1 Antecedentes.....</i>	119
<i>2.1.1 O lugar da administração nos discursos de Vargas.....</i>	119
<i>2.1.2 Combater o comunismo com administração?.....</i>	125
<i>2.1.3 O serviço civil anglo-saxônico.....</i>	133
<i>2.1.4 A Comissão Permanente de Padronização.....</i>	136
<i>2.1.5 O CFSPC e criação das Comissões de Eficiência.....</i>	139
<i>2.1.6 O lugar da Administração na Constituição de 1937.....</i>	150
<i>2.1.6.1 Concepções e trajetória Francisco Campos: o arquiteto da constituição do Estado Novo.....</i>	154
<b>CAPÍTULO 3 – DA ADMINISTRAÇÃO À ECONOMIA: AS FUNÇÕES ECONÔMICAS ESTATAIS ATRAVÉS DA REDE ORGANIZACIONAL DO DASP..</b>	<b>163</b>
<i>3.1 Objetivos estratégicos do edifício daspiano.....</i>	163
<i>3.1.1 A formação do DASP.....</i>	166
<i>3.1.2 Adaptações e transformações nas Comissões de Eficiência.....</i>	176
<i>3.1.3 Mudanças na estrutura do DASP durante o Estado Novo.....</i>	177
<i>3.2 Administração e Economia na atuação do DASP: criação e coordenação de CGPs...179</i>	179

<b>CAPÍTULO 4 – OS HOMENS COMEÇAM A FALAR: POLÍTICA E IDEOLOGIA DASPIANA.....</b>	<b>204</b>
<i>4.1 Os pioneiros no poder exercido pela técnica.....</i>	<i>204</i>
<i>4.1.1 A Revista do Serviço Público.....</i>	<i>209</i>
<i>4.2 Quadro ideológico: Estado e a racionalização.....</i>	<i>215</i>
<i>4.2.1 Oliveira Viana: política e conselhos corporativos.....</i>	<i>215</i>
<i>4.2.2 O corporativismo de Mihail Manoilescu.....</i>	<i>223</i>
<i>4.2.3 Estado Novo e Racionalização em Avezedo Amaral.....</i>	<i>228</i>
<i>4.3 Um projeto de novo tipo para o Brasil.....</i>	<i>246</i>
<i>4.3.1 Aspectos sobre as trajetórias dos diretores do DASP.....</i>	<i>246</i>
<i>4.3.2 O Estado, a Racionalização e o DASP: a visão dos daspianos.....</i>	<i>252</i>
<b>CAPÍTULO 5 – DO DASP À FGV: A ESTRATÉGIA DE REPRODUÇÃO DOS GESTORES.....</b>	<b>276</b>
<i>5.1 Em busca de apoios para criação de uma nova escola de administração.....</i>	<i>281</i>
<i>5.1.1 Apoios e aportes, públicos e privados: a criação da estrutura material da FGV.....</i>	<i>288</i>
<i>5.2 Mas, afinal, o que é a FGV?.....</i>	<i>293</i>
<i>5.2.1 As concepções iniciais da FGV, sua execução e suas controvérsias.....</i>	<i>298</i>
<i>5.2.1.1 O projeto da fundação na concepção de Simões Lopes.....</i>	<i>298</i>
<i>5.2.1.2 A instalação da FGV segundo a execução de Paulo de Assis Ribeiro.....</i>	<i>303</i>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>312</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>321</b>
<b>Fontes Legislativas.....</b>	<b>321</b>
<i>Decretos Presidenciais.....</i>	<i>321</i>
<i>Decretos-leis.....</i>	<i>321</i>
<i>Certidão de Escritura.....</i>	<i>326</i>
<i>Exposições de Motivos.....</i>	<i>327</i>
<i>Leis ordinárias.....</i>	<i>327</i>
<i>Constituições.....</i>	<i>327</i>
<b>Fontes Textuais.....</b>	<b>327</b>
<i>Correspondências.....</i>	<i>327</i>
<i>Fontes em Formato Periódico.....</i>	<i>329</i>
<i>Fontes em Formato de Artigo Publicado em Periódico.....</i>	<i>331</i>
<i>Obras Completas.....</i>	<i>333</i>
<i>Relatórios.....</i>	<i>335</i>
<b>OBRAS CONSULTADAS.....</b>	<b>336</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>351</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho irá estudar a formação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) entre 1938 e 1945, a sua estrutura, os aspectos de atuação e as redes organizacionais criadas em torno de si. Essa instituição foi responsável por realizar a primeira reforma administrativa global do Estado brasileiro, ocorrida no período coberto pelo funcionamento do Estado Novo (1937-1945). Para realizar esta empreitada, seguiremos o rastro do dispositivo ideológico<sup>1</sup> conhecido como *racionalização*, que serviu ao mesmo tempo como senha de unificação e horizonte sob o qual se lastreou teoricamente a reforma da máquina pública empreendida pelo DASP.

Guerreiro Ramos, teórico social brasileiro, tem uma importante e sintética obra sobre a história da rationalização que será utilizada como suporte para introduzir este trabalho.<sup>2</sup> Quando ele redigiu esse texto, muitas mudanças já tinham acontecido nesse órgão, que já não dispunha de todo o prestígio dos tempos discricionários do Estado Novo. No entanto, nenhum outro autor brasileiro de sua época tinha até então expressado de forma tão clara e eloquente a trajetória da rationalização.

Tal empreitada fora realizada em sua monografia de efetivação no cargo de técnico administrativo do DASP, no ano de 1949, depois publicada com o título de *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho*.<sup>3</sup> A criação do termo rationalização é

1 Conforme a acepção usada por FAYE, J-P. *Los lenguajes totalitarios*. Madrid: Taurus Ediciones, 1974.

2 Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982), dentre muitas outras coisas foi “Secretário do Grupo Executivo de Amparo à Pequena e Média Indústrias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi ainda assessor da Secretaria de Educação da Bahia, técnico de administração do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Ebap-FGV), assim como do Departamento Nacional da Criança e dos cursos de sociologia e problemas econômicos e sociais do Brasil, promovidos pelo Dasp. Atuou também como delegado do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (Onu), pronunciou conferências na Universidade de Paris e fez viagens de estudos a diversos países.” Foi ainda assessor do “presidente Getúlio Vargas durante seu segundo governo, atuando em seguida como diretor do departamento de sociologia do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb).” Tomamos em consideração, porém, que Ramos é um entusiasta do campo da administração científica, o que implica em uma adesão a estes métodos que colocamos em suspeição. Dados contidos na obra ABREU, A. A., LATTMAN-WELTMAN, F., BELOCH I., LAMARÃO S. T. (orgs.) *op. cit.* Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/joao\\_carlos\\_vital](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/joao_carlos_vital)>. Acesso em: 23 de setembro de 2015.

3 Em 1943 Guerreiro Ramos tinha 28 anos e havia ingressado no DASP como técnico administrativo, sendo depois efetivado no quadro permanente por meio de seleção, ocasião em que escreveu a aludida obra. Dados contidos em BARIANE, E. O longo caminho: Guerreiro Ramos e a Sociologia da administração antes de A Nova Ciência das Organizações. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 17, n. 52, pp. 17-28, mar. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302010000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2017.

remontada à Alemanha da década de 1920, na qual a tecnologia de organização do trabalho teria sido ajustada para o contexto daquele país.<sup>4</sup> A racionalização, a partir de então, foi entendida como uma adequação e uma evolução no significado daquela proposição administrativa, assumindo a feição de crítica contra a excessiva mecanização herdeira dos métodos tayloristas, ao mesmo tempo em que expandia seu horizonte de aplicações possíveis.

A formulação daquele termo deve ser buscada nas ideias do alemão Walther Rathenau, para quem as empresas privadas não deveriam ser individualmente consideradas o centro hegemônico da sociedade industrial, mas sim as corporações, nas quais as unidades produtivas deveriam ser percebidas como organizações com interesses sociais mais amplos que os de seus próprios proprietários. Com isto, a corporação assumiria a função de reunir os interesses dos empreendedores individuais, operando uma concentração de poderes comparáveis aos de partidos políticos em relação ao Estado nacional e da Igreja Católica quanto ao meio religioso. Segundo esta concepção, tal forma de organização oferecia grande destaque ao poder conquistado pelos controladores das corporações, responsáveis em última instância pelo estabelecimento dos critérios de funcionamento da produção.<sup>5</sup>

A passagem da primeira à segunda revolução industrial, a concentração de capitais e o uso mais intenso da ciência e da tecnologia na organização da produção tiveram repercussões tanto nas possibilidades técnicas dos grupos em disputa, quanto na constituição ideológica destes. Para Maurício Tragtenberg, todo este quadro de mudanças teriam causas e consequências balizadas pelas transformações ocorridas na própria organização da produção capitalista:

O aumento da dimensão da empresa no período da Segunda Revolução Industrial, além de ocasionar uma mutação, na qual as teorias sociais de caráter totalizador e global (Saint-Simon, Fourier e Marx) cedem lugar às teorias microindustriais de alcance médio (Taylor-Fayol), implica, no plano da estrutura da empresa, a criação “em grau maior ou menor de uma *direção* determinada”, que harmonize as atividades do corpo produtivo no seu conjunto. O crescimento da dimensão da empresa irá separar funções de direção, de funções de execução.<sup>6</sup>

4 RAMOS, G. *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho*: Ensaio de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1949, p. 95.

5 TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Editora UNESP, 2005, pp. 13-14.

6 TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Editora UNESP, 2006, pp. 85-86, [grifos do autor].

O lema “ciência em lugar de empirismo” traduziria o entusiasmo reformador de Taylor. Para Ramos, a contribuição fundamental de Taylor “consistiu, em essência, em liberar o trabalho humano do domínio da tradição.”<sup>7</sup> Seu sistema inicialmente se tratou de uma tentativa mais ou menos bem sucedida de aplicação da ciência aos problemas do trabalho,<sup>8</sup> mas que logo se espalhou e se insinuou sobre toda e qualquer atividade humana. Taylor foi o responsável pela criação de um novo campo de disputa, ao se colocar inicialmente contra o que chamava de empirismo dos métodos tradicionais dos trabalhadores, posteriormente, porém, indicando que seus métodos teriam potencial de servir como modelo de controle sobre as mais variadas tarefas e instâncias da sociedade.

A formação deste campo é consequência da distinção entre planejamento e execução. Fundamento básico do modelo taylorista que ficaria conhecido pelo nome de “sistema funcional da organização administrativa do trabalho industrial”, cuja meta central seria desembaraçar “o operário de todo o que excedesse sua capacidade”.<sup>9</sup> Obviamente que os limites da capacidade dos trabalhadores não seriam determinadas pelos próprios, mas sim pela gerência, que se valeria dos critérios racionalizadores para justificar sua própria posição de mando. Posição esta, é indispensável destacar, que é prévia à existência do taylorismo, mas que será por este constructo modificado no que diz respeito aos meios de sua execução.

Importante notar que a repercussão e o sucesso na aplicação dos métodos de Taylor foi tão grande e duradouro que o taylorismo (ou versões equivalentes) foram desenvolvidos e aplicados nos polos mais distintos do mundo capitalista: nos Estados Unidos, na Alemanha da República de Weimar e posteriormente nazista, além da União Soviética com o *Stakhanovismo*<sup>10</sup>. Como não poderia deixar de ocorrer, também foi aplicado e desenvolvido no Brasil do início do século XX, competindo destacar o uso desta tecnologia social no primeiro governo de Getúlio Vargas, em especial durante o período do Estado Novo.

Desta maneira, a busca será por compreender o projeto racionalizador do Estado brasileiro contemplando o papel da tecnologia no interior dos processos produtivos e sua relação com a dominação impressa pela ascendente classe dos gestores. No entanto, tal relação é entendida de forma particular. Isto porque, considerando a problemática da

7 RAMOS, G. *op. cit.*, p. 73.

8 Sobre a trajetória de Taylor e suas desventuras ver: GABOR, A. *Os filósofos do capitalismo: a genialidade dos homens que construíram o mundo dos negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

9 RAMOS, A. G. *op. cit.*, p. 74.

10 *Ibid.*, p. 75.

reprodução ampliada do capital, os processos produtivos aqui aludidos não se limitam àqueles ocorridos dentro de um ambiente fabril, mas, diversamente, o foco recai sobre as formas de produção e reprodução da realidade social indispensáveis para a formação de capital, por esse motivo entendidas enquanto aspectos da própria produção capitalista.

O desenvolvimento do dispositivo racionalizador não se deu em abstrato. Embora seja uma consequência lógica possível do desenvolvimento processual da própria racionalidade capitalista, de maneira alguma ocorreu de forma natural, contando com a participação ativa de diversos sujeitos para sua consecução. No período em estudo, tanto os teóricos da racionalização quanto a historiografia, ressaltam o papel dos técnicos para viabilização deste procedimento. Algo que, se observado sob a ótica da dominação de classes, implica a necessidade de se compreenderem as transformações ocorridas nas estruturas de poder.

Evoluindo a partir do campo aberto por Taylor, a obra do franco-otomano Henry Fayol (1841-1925) significou uma tomada de consciência da própria administração enquanto disciplina autônoma. Aqui a racionalização ganharia novos nomes como *Scientific Management*, *Industrial Organization* ou *Business Administration*, todos estes, porém, se referindo à aplicação daquele mesmo método de gestão. A principal contribuição de Fayol incidiria sobre o planejamento da empresa como um todo e ele teria sido o pioneiro no estudo das chamadas chefias executivas. “Para ele administrar é *prever, organizar, comandar, coordenar, controlar*.<sup>11</sup>” A partir da contribuição de Fayol a racionalização pode se encontrar com a Administração Pública, tendo aí grandes implicações na evolução da própria organização estatal:

A racionalização na esfera da administração pública não se converte em mera aplicação do saber técnico na organização de atividades. É, principalmente, um processo de transformação do aparato estatal, que se opera a custa da diminuição (e até anulação) da eficácia da tradição, ou melhor, que implica a substituição de “folkways” por “technicways”.<sup>12</sup>

Com isto, fica evidente que, tanto no âmbito das empresas privadas, quanto na esfera do Estado, a busca da racionalização é por eliminar os comportamentos tradicionais com vistas a instituir o domínio da técnica, pretendendo com isto a submissão e domesticação dos conhecimentos e práticas tradicionalmente utilizados. Missão que, no entanto, não poderia

11 *Ibid.*, p. 92, [grifos do autor].

12 *Ibid.*, p. 112.

ocorrer de modo natural, implicando em uma verdadeira transformação na lógica de funcionamento do aparato de Estado.

Na administração pública, a racionalização é, antes, uma fase da evolução do Estado que uma tecnologia propriamente dita. Ela surge, sob a forma do que Max Weber chamou de burocracia [...].<sup>13</sup>

Dentre as principais características da administração racionalizada estariam a configuração do princípio de competência e o abandono do mando arbitrário; a constituição de uma hierarquia funcional e um sistema de tramitação (hierarquia na distribuição de informações); a instituição da centralidade do documento como peça fundamental, desenvolvendo com isto a técnica de documentação e arquivamento; além do cargo público passar a ser considerado enquanto uma profissão, implicando em uma formação específica e no desenvolvimento de carreiras.<sup>14</sup>

Com a crise no final da Primeira República no Brasil, várias mudanças ocorreram no funcionamento do poder estatal. Nesse momento é destacável, do ponto de vista institucional, a criação e disseminação de conselhos técnicos, que se constituíram como um dos aspectos mais fundamentais e decisivos na criação da nova arquitetura do poder. As decisões políticas, que antes eram contingenciadas pelas disputas locais, tiveram sua espacialidade modificada ao serem transferidas para a esfera da alta burocracia estatal. Esta situação permitiu à nova estrutura burocrática ganhar maior permeabilidade aos interesses mais diretamente econômicos.<sup>15</sup>

Para que tais mudanças se tornassem factíveis é que se colocou a demanda de reestruturação do funcionamento estatal. Assim ocorreu a passagem de um modelo de *Estado de capitalistas*, cujo domínio competia às antigas elites locais, para um outro, em que os critérios capitalistas passaram a ditar a estrutura de organização de toda administração federal, a partir de então se constituindo um *Estado capitalista* de fato, com a introdução de vários

---

13 *Ibid.*, p. 113.

14 *Ibid.*, pp. 115-116.

15 DINIZ, E. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*. In PANDOLFI, D. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991, pp. 21-38; E também DINIZ, E. *O Estado Novo: Estrutura de Poder. Relações de Classe*. Cap. II. In. GOMES, A. M. C. [et al.] *História Geral da Civilização Brasileira*. v. 10: O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, pp. 96-145.

elementos de planejamento e organização administrativa, entre eles o orçamento-programa.<sup>16</sup> Isto foi possível através da normalização e regulamentação do funcionalismo público, bem como do ataque ao clientelismo – mesmo que apenas parcialmente bem sucedido. Esta situação implicou a instituição de critérios de seleção para funcionários públicos baseados no mérito, implicando na centralização dos critérios de recrutamento, algo que concomitantemente concorreu para o enfraquecimento de estratos inferiores da burocracia e para a criação de uma capa impermeabilizante do Estado em relação aos interesses particularistas, reforçando novamente assim o poder decisório central. A este ponto é destacável a atuação pioneira do DASP, que fora criado em 1938 em função das diretrizes contidas na carta constitucional de 1937.

Para Ramos, o movimento “recém iniciado” em sua época seria um espécie de reflexo no âmbito do Estado do entusiasmo na aplicação do taylorismo nas empresas privadas. Porém, diferentemente do âmbito privado, o problema fundamental que ocupava os estudiosos da racionalização dos serviços públicos “era o da organização do trabalho governamental em suas grandes linhas.”<sup>17</sup> A este respeito Ramos cita Celso Furtado, para quem:

[...] Willoughby preconizava a integração das atividades institucionais “num serviço de administração geral, análogo àquele do tesouro no governo britânico, o qual não tendo nenhuma função de administração específica, servirá como um órgão através do qual o chefe do executivo passa efetivamente desempenhar suas atribuições de ‘general manager’ (gerente geral)”.<sup>18</sup>

Teria sido a lei n. 284 de 1936 responsável pela sistematização das carreiras do funcionalismo público, criando em 1937 o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que por sua vez fez uma verdadeira “transplantação” para o Brasil das concepções “em voga” nos Estados Unidos, com destaque àquelas desenvolvidas por William Willoughby.<sup>19</sup> Porém, frustrando as expectativas de Ramos, a implantação de um sistema plenamente racionalizado teria sido travado pelo idealismo das elites brasileiras,<sup>20</sup> elementos estes que, em sua opinião, corresponderiam aos tipos mais profundamente estudados por Oliveira Viana.

16 Cf. HONORATO, C. T. *O Novo Estado no Estado Novo: A Interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro (1937/1945)*. Niterói: UFF, 1987, 259f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987.

17 RAMOS, G. *op. cit.*, p. 120.

18 *Ibid.*, p. 123.

19 *Ibid.*, p. 133.

20 *Ibid.*, p. 124.

Para ele, paradigmático sobre esta paralisação, manifestando em sua plenitude a contradição entre interesses tradicionais e gestão tecnológica, ocorreria com a criação do DASP, “órgão pioneiro da implantação da racionalização na administração federal”.<sup>21</sup> Com isto é possível perceber certo pesar de Ramos quando comenta sobre fim da era Vargas, pois naquele momento, em 1949, enquanto escrevia sua monografia, a evolução da racionalização administrativa no Brasil estaria “perturbada pela reorganização política que se vem operando desde 29 de outubro de 1945”<sup>22</sup> – momento de ocaso do Estado Novo.

Etimologicamente a origem da palavra racionalização se desdobra do termo de razão, cuja evolução decorre do substantivo latino *ratio*, - este último se referindo a capacidade de medir, contar, dividir, juntar, separar, calcular. O método científico transformou a razão em instrumento que baliza a busca pelo conhecimento e assim o desenvolvimento posterior levou seu significado a outro patamar, passando a assumir a feição de argumento, capacidade ou mesmo coisa certa a ser feita. Na segunda metade do século XVIII os racionalistas entendiam que a razão seria capaz por si de explicar qualquer coisa, já que o ser humano, portador da razão, faria parte da mesma ordem de coisas da natureza criadas por Deus, implicando que a estrutura da razão correspondia a própria estrutura da natureza. Era um deísmo profundo que inspirava esta concepção sobre a razão, que perpassando todo o iluminismo deste período,<sup>23</sup> fazia com que a ela fosse alçada à categoria de mito.

A racionalização, ao ter seu radical também derivado do substantivo latino *ratio*, não deixa de aludir simbolicamente a este. Considerando ainda a concepção de razão mitificada que nossa tradição intelectual herda, a racionalização acaba se impregnando ideologicamente do sentido de coisa universalmente válida e correta a ser feita. Porém, como vimos, apesar desta íntima relação de caráter simbólico entre razão e racionalização, o processo social se incumbe de separar estas duas palavras.

A prática da racionalização nos remete a um desenvolvimento específico, significando um corpo tecnológico desenvolvido com o objetivo de aumentar a produtividade de determinada atividade, ao mesmo tempo em que estrutura um projeto de dominação de classe. De modo que é a racionalização enquanto elemento útil de um dado projeto de poder o aspecto que nos interessa aqui, ficando de lado qualquer consideração sobre o desdobramento

---

21 *Ibid.*, p. 130.

22 *Ibid.*, p. 134.

23 BERNARDO, J. *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*. São Paulo: Cortez, 2004, 18-19.

inexorável de uma razão triunfante. Nem poderia ser de outro modo, pois se é verdadeiro que toda e qualquer questão pode ser melhor avaliada em função de procedimentos racionais, ainda assim os objetivos a motivarem esta ou aquela questão não necessariamente estão em conformidade com objetivos estritamente racionais.

Por outro lado, a razão opera dentro de termos preestabelecidos, herança de processos sociais e históricos determinados. Conforme vimos, a racionalização não tem por finalidade questionar a exploração em si, mas somente as formas como se processavam a exploração até a sua emergência. Isto significa que nem todos os interesses sociais são contemplados dentro dos procedimentos rationalizadores, o que a constitui enquanto uma tecnologia criada em função da relação entre as classes sociais. Invariavelmente as intervenções no universo social comportam axiomas que se relacionam com a função estrutural de cada classe. Por isso a racionalização, mesmo que se por hipótese implausível, tratasse em todas as suas facetas de objetivos estritamente racionais, sempre assumiria uma posição funcional em relação ao conjunto de relações sociais onde ela se aplica.<sup>24</sup>

A formação do DASP decorreu do processo de aglutinação de algumas iniciativas rationalizadoras dispersas no interior do aparelho de Estado federal. Seguia assim uma linhagem que remonta à formação das Comissões de Eficiência (CE), em 1931 – criadas logo após a ascensão do movimento de 1930 ao Estado –, passando pelo agregamento e submissão destas ao Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). Este último, formado em 1936, incorporou as CE em sua estrutura desde a própria fundação, criando a primeira rede de instituições rationalizadoras no interior da estrutura administrativa federal.

O DASP, que em princípio havia sido pensando para ter a posição hierárquica de departamento – posto intermediário na hierarquia dos órgãos públicos –, ao assumir e ampliar consideravelmente as capacidades do CFSPC, na prática passou a exercer as funções de um verdadeiro *super ministério*, pois centralizou em si aspectos para além da mera coordenação do funcionalismo público na esfera federal, cujo gerenciamento se encontrava na ocasião

---

24 Aspecto que vincula a perspectiva deste trabalho, sobre a racionalização e a administração científica, no interior do mesmo quadro definido por Harry Braverman, para quem a ausência de científicidade desta corrente organizacional se manifesta no fato dela ter como ponto de partida exclusivo a perspectiva do capitalismo a respeito da produção. Cf. BRAVERMAN, H. *Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1987, pp. 82-83.

centralizado sob controle do poder executivo (uma das consequências da própria vigência do Estado Novo).<sup>25</sup>

Como veremos, o DASP, por reunir uma elite técnica em seu corpo, gozou de grande prestígio junto ao Presidente da República e por este motivo foi convocado a colaborar na organização de inúmeras iniciativas de criação e reorganização de instituições estatais e paraestatais, tendo mesmo atuação direta junto à elaboração dos critérios e posteriormente dos próprios orçamentos da União no período em que realizamos este estudo. Esta atuação ampla, de coordenador, árbitro e criador dos critérios de funcionamento para diversas instituições públicas faz o DASP ser percebido enquanto um grande nó central de uma vasta rede organizacional então em expansão no interior e paralelamente ao Estado brasileiro. É sobre todos estes aspectos que acreditamos ser possível fundamentar a afirmação do DASP enquanto órgão central e estratégico na tarefa de conformação do novo Estado que o Estado Novo pretendeu criar.

Por este motivo tomamos como marco importante de nossa investigação o ano de 1937, ano de instituição do Estado Novo, este que proclamava ser uma refundação do Estado brasileiro sobre bases modernas e racionais. O DASP, criado apenas um ano após a fundação do Estado Novo, no entanto, continuou a existir até 1988. Mas esta longeva existência passou por muitos questionamentos e turbulências, sendo o DASP ameaçado de extinção por mais de uma ocasião. No que interessa a este trabalho, merecem destaque as significativas mudanças ocorridas em sua estrutura no momento imediatamente posterior ao fim do Estado Novo. No âmbito desse processo, com a derrocada do Estado varguista em 1945, o presidente interino José Linhares iniciou o desmonte parcial do DASP, firmando decretos-leis que limitaram substancialmente o campo de atuação deste departamento.

Considerando a importância do DASP durante o período aludido, cremos que isto torna relevante o estudo das concepções e feitos deste órgão, que atuou com o objetivo de instituir a racionalização enquanto projeto de sociedade. No período em foco, identificamos no DASP o principal órgão responsável por viabilizar um novo projeto de dominação de classe emanado pelos atos e realizações de um Estado pretensamente racionalizado. Desta maneira, acreditamos que cumpre verificar o processo de instituição do dispositivo racionalizador realizado pelo DASP junto ao Estado Novo no âmbito de suas concepções,

---

25 DRAIBE, S. M. *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, p. 86.

processos e limites. Isso porque, a racionalização se tornou não só sustentáculo ideológico do Estado Novo, mas se insinuou sobre períodos posteriores, tendo talvez um momento apoteótico durante ditadura militar brasileira (1964-1985), quando sua simples enunciação garantia a legitimidade de muitas iniciativas do regime nos mais variados campos.

Tomando em consideração a persistência do tipo de prática que destacamos e considerando ainda a notoriedade que a racionalização alcançou no período em destaque, muito embora seu evidente caráter ideológico seja destacável, questionamos: que interesses procurava ocultar em sua enunciação? A quem sua implementação beneficiou? Como se deu a articulação para levar tais interesses adiante? Ainda é importante considerar outro ponto levantado por Sônia Draibe:

Como qualificar a peculiar autonomia do Estado, na ausência de hegemonia de setores dominantes, evitando, porém, o recurso a conceber uma elite de caráter demiúrgico que teria encaminhado a industrialização por um ato de vontade e sem raízes estruturais de classe?<sup>26</sup>

Tais questões são centrais e conduzem o ritmo e os percursos de desenvolvimento desta investigação.

### **Quadro documental**

Para realizar este estudo, apoiamo-nos em um amplo quadro documental, cujo veio principal consiste na seleção de arquivos sobre as atividades do DASP encontrados no Arquivo Nacional/RJ e distribuídos pelos fundos: “DASP”, “Paulo de Assis Ribeiro” e “Gabinete Civil da Presidência da República”. O trabalho de seleção e classificação de fontes ocupou parte expressiva do tempo dispensado à realização desta pesquisa. O trabalho consistiu em ampla pesquisa dos inventários dos supracitados fundos, no desenvolvimento de metodologias para uma primeira aproximação das fontes, na análise geral da documentação contatada na primeira aproximação, no desenvolvimento de metodologia para seleção de quadro documental em uma segunda aproximação, na análise do conteúdo específico da documentação verificada em uma segunda aproximação, na seleção de documentos e recolha

---

26 DRAIBE, S. *op. cit.*, p. 20.

dos mesmos. Toda essa operação justifica-se em função das dimensões dos fundos pesquisados.

Somente o fundo “DASP” é composto por 1.404 unidades arquivísticas, distribuídas em 841 caixas de documentação. Cumpre notar que esse fundo consiste na documentação administrativa do próprio DASP, produzida no período entre 1932 e 1961, abrangendo a documentação que não está mais em uso pela administração federal. Na prática, porém, tais unidades arquivísticas se caracterizam por envelopes de em média aproximadamente 20 centímetros de altura, explicando a necessidade de uma seleção criteriosa do material a ser trabalhado. Segundo o inventário deste fundo, porém, outra parcela da documentação, do período entre 1937 a 1975, encontrar-se ainda na Divisão de Pré-arquivo, do Arquivo Nacional/DF. Por ainda se tratar de documentos de interesse para a administração pública federal, não nos foi possível acessá-los, algo que se configurou como um limite para as possibilidades desta pesquisa, colocando-nos mais um desafio a ser resolvido por meio de procedimentos metodológicos adequados.

Como o objetivo do trabalho é compreender a atuação do DASP, seu projeto de racionalização e sua relação com o problema das classes sociais no período, pareceu adequado limitar a documentação de interesse ao que dizia respeito à administração central do aparelho de Estado, bem como à administração central do próprio DASP. Assim realizamos uma seleção inicial de 120 unidades arquivísticas, pouco mais de 8,5% do total de documentos arquivados, onde foi possível o contato com o conteúdo geral de cada envelope – procedimento necessário em função da sumariedade na descrição do conteúdo de cada unidade arquivística realizada pelo respectivo inventário. Após este primeiro contato foi possível ter uma dimensão mais precisa do material disponível para pesquisa, a partir da qual desenvolvemos uma tabela para consulta pessoal contando com a descrição detalhada da natureza e do conteúdo de cada documento.

Após este momento realizamos uma nova seleção, ponderando desta vez sobre os documentos que possivelmente poderíamos utilizar na investigação, considerando as hipóteses de trabalho e metodologia de pesquisa. Desta maneira restringimos a consulta a 27 unidades arquivísticas, pouco menos de 2% da documentação total, de onde pudemos copiar cerca de 4.400 páginas para posterior análise individualizada de cada documento. Apesar desta seleção, que pode soar bastante severa, a documentação de trabalho é considerada

suficiente para os fins pretendidos por este estudo, tendo em vista que o material coletado consiste em documentos sobre órgãos centrais, tanto da administração pública, quanto do próprio DASP. Tais documentos permitem-nos por isso ter uma visão de conjunto sobre a operação deste departamento, já que eles representam o ponto de vista organizativo das direções centrais, posição para onde afluíam as informações responsáveis por balizar as decisões mais importantes do órgão.

No fundo “Paulo de Assis Ribeiro”, encontramos um inventário com um nível bastante superior de descrição da sua documentação, o que facilitou o trabalho de seleção, já que pudemos ter uma visão prévia mais objetiva sobre a documentação que poderia interessar ao trabalho. Ativemo-nos aos documentos relativos ao DASP, em especial àqueles da *Revista do Serviço Público* (RSP), periódico editado por este departamento durante o período em consideração e ativo até o momento presente. Além destes documentos, também nos chamaram a atenção materiais sobre a organização da FGV, a qual, como pudemos constatar, contou em sua organização com a atuação decisiva do próprio DASP. Neste fundo recolhemos cerca de 5.500 páginas de documentação, que também passaram a compor o universo documental possível para esta pesquisa.

No fundo “Gabinete Civil da Presidência da República” encontramos vários processos sobre movimentação de pessoal, que, no entanto, não guardam grande interesse frente aos objetivos específicos desta pesquisa. Porém, neste fundo nos deparamos com um parecer fazendo considerações sobre a confecção do orçamento da União de 1938; outro sobre a criação de um órgão de assistência social; além do relatório final de atividades do Conselho Federal do Serviço Público Civil (antecessor do DASP). Neste fundo reunimos mais 230 páginas de documentação útil à pesquisa.

Acessoriamente, após uma incursão junto ao Arquivo do Ministério da Fazenda/RJ, nos valemos de um apontador da legislação administrativa federal, onde pudemos ter contato com uma relação de leis, decretos e decretos-leis sobre a questão administrativa no período em destaque. A pesquisa da relação de leis contidas no apontador possibilitou-nos ainda encontrar o projeto de memória do Senado Federal, que digitaliza e disponibiliza *online* e gratuitamente todo o conjunto legislativo federal do período estudado.

Na construção do nosso *corpus documental* dividimos a documentação em quatro níveis: um referente à legislação sobre a racionalização no Estado; outro sobre as concepções

da racionalização daspiana; um terceiro sobre a implementação da racionalização em órgãos estatais e paraestatais; e um quarto sobre o espalhamento da racionalização daspiana para além do DASP.

No primeiro nível agrupamos leis, decretos e decretos-leis que foram editados no período estudado e que permitem ter um panorama sobre que modificações ocorreram em função da penetração do projeto racionalizador daspiano, bem como verificar os objetivos que de fato procuraram atingir a partir daqueles pressupostos. Neste sentido, verificar a legislação federal sobre a implementação da reorganização administrativa nos órgãos estatais, bem como toda legislação em nível federal que lhe dá guarida, permite perceber o sentido prático que pretendiam com a inserção do projeto racionalizador. Longe de tomar a documentação oficial como máxima, procuraremos perscrutar na legislação aqueles aspectos não declarados, mas que têm efeitos práticos a partir do momento de sua aplicação. Neste sentido, a leitura dos documentos é feita a contrapelo, procurando o não-dito por eles, que ficava explícito somente considerando-se as possibilidades oferecidas pelo contexto em que se inseriam, bem como as intenções dos formuladores originais do conjunto técnico ao qual cada legislação se referia.

No segundo conjunto agrupamos parte dos relatórios, que, longe de simplesmente enumerarem os feitos das instituições às quais se referiam, são detalhados e contêm textos que buscam justificar as ações que descrevem, permitindo-nos desnudar toda uma concepção ideológica a partir de seu conteúdo; além dos artigos na Revista do Funcionário Público e demais produções de caráter teórico acerca dos projetos daspianos. Para o tratamento deste nível de documentos acreditamos que é útil vislumbrá-los no âmbito de desenvolvimento de certa história intelectual, no qual procuraremos inserir a produção do DASP no contexto da produção nacional e internacional sobre o tema, pois acreditamos ser esse o procedimento mais correto para fazer emergir a especificidade do projeto de reforma administrativa desenvolvido pelo DASP em nível federal.

No terceiro nível, listamos relatórios anuais das divisões técnicas do DASP, relatórios sobre reorganização administrativa, estudos realizados e viabilizados, além de pareceres emitidos para a presidência da República. Com esta documentação procuraremos perceber as funções desempenhadas pelos órgãos da racionalização, compreendendo seus processos, hesitações e limites, além de sua potencialidade enquanto agentes importantes para a reprodução ampliada do capital naquele contexto específico.

O quarto nível consiste em documentação acerca da criação da FGV, que desde sua primeira formulação decorreu de uma visão estratégica do próprio DASP quanto ao espalhamento dos princípios racionalizadores para além do Estado brasileiro. Além destes quatro níveis, suplementarmente, nos valeremos de correspondências, telegramas e cartas para compor articulações entre o corpus documental e questões pertinentes a este trabalho.

## O método

Para realizar esta pesquisa nos apoiamos na linha analítica de Jean-Pierre Faye.<sup>27</sup> Este autor nos lembra que o processo histórico se manifesta a cada instante como duplo,<sup>28</sup> como ação e como relato, o que significa que a luta pelas versões narrativas sempre levam e trazem consigo a carga de suas distintas bases.<sup>29</sup> Para Faye, a ideologia encerra em si uma dialética profunda, que articula níveis distintos de realidade em uma única estrutura. No âmbito das relações sociais e políticas, o discurso ideológico declara um interesse para esconder outro. Porém, esta constatação ocorre quando somente consideramos o plano discursivo. Simultaneamente, no plano prático, enquanto se realiza aquele procedimento discursivo, também são colocados em jogo outros interesses, que por sua vez explicam e justificam a formulação e enunciação do discurso ideológico, que a partir de então assume a função de ocultar tais interesses.<sup>30</sup> Desta forma, é possível considerar que a ideologia trabalha sincronicamente em dois planos: no plano dos discursos e ideias; mas tendo também implicações no plano das práticas sociais, tendo em vista que o discurso ideológico viabiliza a execução de determinados objetivos que seriam impossíveis de se realizarem se declarados em sua crueza objetiva.

Parece-nos que esta forma de proceder é recorrente nas ações e discursos dos homens de poder do período em tela, aspecto próprio do discurso autoritário daquele momento. Como será possível ver em mais detalhes, a constituição de 1937 enuncia o combate à infiltração comunista, porém, curiosamente, buscará esta meta com o auxílio de elementos exteriores ao campo político convencional, passando a se valer da racionalização do aparelho de Estado,

---

27 FAYE, J-P *op. cit.*

28 *Ibid.*, p. 23.

29 *Ibid.*, p. 17.

30 *Ibid.*, p. 39.

cujo organizador junto à administração federal será o DASP. Ideologicamente, o enunciado é o de combate ao comunismo, mas a ação se processará junto ao ambiente administrativo e terá implicações para além do inimigo inicialmente declarado, reorganizando aspectos do espaço político. Buscar desvendar quais os interesses por trás desta enunciação ideológica é, portanto, faceta que decorre do objetivo declarado deste trabalho.

Porém, há a este ponto um fator complicador. Isso porque aquele discurso ideológico também carrega algo de objetivo e verdadeiro em sua enunciação. Se no plano moral uma meia verdade tem o mesmo valor de uma mentira completa, na esfera analítica complicadores se colocam, pois captar o que há de objetivo sob o manto do discurso ideológico é condição para uma compreensão mais precisa das relações que se busca desvendar, evitando assim que sejam caricaturados os elementos em consideração. Esta característica fez o filósofo marxista francês Louis Althusser declarar que a ideologia realiza um jogo de alusão/ilusão.<sup>31</sup> Neste jogo as estruturas sociais seriam sempre aludidas pela lógica inscrita no seio da enunciação ideológica, porém não pelas finalidades declaradas por este discurso, cuja enunciação acabaria por iludir o expectador quanto aos seus interesses objetivos. Sendo assim, comparar discursos, práticas e seus contextos é o caminho para se buscar os interesses ocultos sob o manto ideológico.

No caso específico, a racionalização decorre do desenvolvimento da chamada administração científica do trabalho, que tem origem nos estudos tayloristas, cujos métodos carregam alguma dose de objetivismo científico, pois valem-se do aporte de técnicas em sua execução. Como extrapolaria o campo de atuação deste trabalho problematizar a eficiência e os limites de científicidade destas técnicas, tomamos como suficiente a constatação de que seu uso recorrente implica na satisfação de determinados interesses, mesmo não sendo aqueles diretamente explicitados pelos seus agentes. O que em nosso trabalho implica em entender quais são os interesses em jogo, fazendo com isso uma crítica dos interesses declarados pelos sujeitos em consideração.

O Estado Novo já em sua instituição declara combater o comunismo. Mas entendemos que realiza este procedimento pretendendo esconder seus interesses reais, pois, ao mesmo tempo que faz tal declaração coloca em jogo uma estratégia de disputa política contra setores tradicionais que até então controlavam o espaço político. Simultaneamente, porém, ao agir

---

31 ALTHUSSER, L. *La Filosofía como Arma de la Revolución*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2005, pp. 55-57.

através da tecnificação de procedimentos estatais buscará criar mecanismos para submeter o funcionalismo público ao controle centralizado pelo DASP, órgão por sua vez submetido diretamente à Presidência da República. Desta maneira, a leitura do texto de Faye sugere-nos uma análise em três polos, processada em duas frentes: de um lado, os gestores do Estado Novo, atores principais, que elaborarão a estratégia de reorganização do campo político, e cuja atuação terá consequências sobre a reorganização de um espaço até então sob domínio de antigas elites; mas também atuando na reorganização do ambiente laboral, ao tentar impor novos procedimentos a respeito do e sobre o funcionalismo público federal.

Considerando tais pontos, entendemos que a formulação que mais contribui para realizar a crítica aos interesses do DASP e dos daspianos é aquela desenvolvida pelo escritor marxista português João Bernardo. O autor faz uma releitura da natureza e posição das classes sociais tendo como fundamento as disputas desenvolvidas e processadas no interior das relações capitalistas no escopo do chamado *marxismo das relações sociais de produção*. O centro de suas reflexões teóricas decorre da constatação de distintas posições de classe, consequência da necessidade do capitalismo em realizar a exploração do trabalho para se manter enquanto sistema social. Suas conclusões são densamente discutidas em sua extensa obra, porém neste momento chamamos a atenção aos três volumes do seu *Marx crítico de Marx*, bem como a sua obra síntese, o *Economia dos conflitos Sociais*.<sup>32</sup>

Nesses trabalhos, o autor observa que no capitalismo há o desenvolvimento não de duas, mas de três classes sociais fundamentais, sendo duas delas nutritas pela exploração do trabalho alheio (portanto classes capitalistas): são elas os *burgueses* e os *gestores*. A terceira trata-se da clássica classe *trabalhadora*. Burgueses e gestores a depender da formação social atuariam em colaboração e/ou oposição, em níveis e formas variadas de disputa e relacionamento. A terceira classe, a trabalhadora, constitui-se enquanto antagonista estrutural de ambas, na medida em que é pelas outras duas explorada. O enquadramento social dos trabalhadores decorre de sua situação de exploração, assim como a de gestores e burgueses de sua condição de exploradores. Dentro desta proposição teórica a medida última de aferição de situação de explorado ou explorador incide sobre o exercício ou não do controle sobre o tempo de trabalho alheio. Outros, porém, seriam os critérios a diferenciar burgueses e gestores.

32 BERNARDO, J. *Marx crítico de Marx. Livro Primeiro: Epistemologia, classes sociais e tecnologia em “O Capital”*. 3 vols. Porto: Editora Afrontamento, 1977; e *Economia dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

O burguês encarna o conhecido ator antagonista dos trabalhadores na luta pela manutenção de sua posição social. São os proprietários dos meios de produção indispensáveis para a produção social da vida, e que projetam seu poder a partir do controle que exercem sobre os espaços produtivos isoladamente considerados, chamados por isso de Unidades de Produção Particulares (UPP). Estes são os espaços produtivos convencionais, que justificam a existência histórica da burguesia, a partir de onde ela fundamenta a sua projeção social e política.

Já os gestores, muitas vezes ocultos no vácuo entre as representações de trabalhadores e burgueses, articulam suas teias de poder a partir do controle que exercem sobre mecanismos de coordenação e operação global da produção capitalista. Por conta disso a projeção pessoal de um dado gestor é sempre dependente do aumento de produtividade da economia considerada de forma ampla, faceta que expõe uma curiosa característica dos gestores, pois em muitos casos sua preocupação pode não incidir diretamente sobre a necessidade de um dado empreendimento em aferir lucros diretos (tal como os burgueses), focando-se muitas vezes mais a edificação e manutenção de sistemas econômicos viáveis. Esta característica decorre de terem como espaço preferencial de atuação as chamadas Condições Gerais de Produção (CGP), espaços especialmente importantes no que diz respeito à necessidade de reprodução ampliada do capital. Grosso modo as CGPs se tratam de infraestruturas materiais e imateriais que viabilizam a exploração do trabalho, portanto do próprio capitalismo enquanto sistema, o que as faz ocupar uma posição estratégica frente ao conjunto dos sistemas produtivos.

A evolução dos sistemas sociais de exploração arquitetados pelos gestores implica o domínio de competências técnicas para sua estruturação e consecução. Isto faz com que elementos vinculados ao ambiente técnico e científico tenham grande ascendência no interior dessa classe. A fonte de recursos destes sistemas, assim como da própria remuneração dos gestores, é, tal como no universo burguês, baseada no controle do tempo dos trabalhadores, isto é, na exploração de mais-valia, o que posiciona esta classe enquanto mais uma classe capitalista. Além dos traços elencados, diferentes forma de apropriação dos meios de produção, de origens sociais e de visões de mundo compõem as características que distinguem burgueses e gestores.

Os burgueses apropriam-se dos meios de produção através da propriedade privada, ao passo que os gestores se apropriam dos meios de produção por meio do controle coletivo que exercem sobre as organizações burocráticas, o que implica que não há a estrita necessidade de serem formalmente seus proprietários. Por este motivo a origem social de um burguês é via de regra o próprio meio burguês, já que a propriedade privada é transferida para seus descendentes por meio de herança. Já a origem social dos gestores é multimodal, pois se verifica que os membros desta classe podem ter origem tanto em meios aristocráticos (na procura por se reposicionarem frente ao contexto de expansão do capitalismo), como em meio de trabalhadores em processo de burocratização de suas lutas, assim como no próprio meio de burguesias decadentes, além, claro, de na própria classe gestorial, que neste caso cede às gerações futuras primordialmente a preparação educacional adequada para sua posição e os contatos de sua rede organizacional.

Quanto ao aspecto ideológico, a burguesia tende a se alinhar às visões de mundo liberais, posto que a defesa do livre comércio, a chamada anarquia do mercado, significa a projeção ideológica da defesa da liberdade de ação de sua própria unidade produtiva. Já os gestores, por controlarem posições estratégicas frente a um conjunto de um dado sistema produtivo, tendem a se alinhar às ideologias que primam pela intervenção na e controle da economia, que seriam muitas e variadas, e com articulações dependentes de distintos processos históricos.

A articulação das distintas ideologias gestoriais corresponde ao momento quando a própria classe dos gestores sai de uma situação de dispersão e passa a se organizar enquanto classe, o que implica conquista do poder. Segundo esta noção, o momento decisivo de ascensão ao poder pelos gestores deve ser buscado no período entre as duas grandes guerras mundiais, quando se organizaram três grandes centros de aglutinação dos gestores, representados por três ideologias políticas distintas: o centro da política do *new deal*; o centro do bolchevismo soviético; e o centro nazifascista.

No primeiro centro houve a articulação entre burgueses e gestores com fito à manutenção formal das estruturas de poder até então vigentes, mas reorganizadas para comportar a hegemonia gestorial;<sup>33</sup> no segundo centro, em função da dinâmica da luta de

---

33 Flávio Limoncic destaca as grandes transformações sofridas pelo capitalismo estadunidense, com a introdução do taylorismo/fordismo e o consenso formado sobre a necessidade de intervenção estatal, realizado algum grau de planejamento econômico e regulação do mercado de trabalho, teria causado constrangimentos legais até mesmo para as maiores empresas do país. Cf. LIMONCIC, F. A grande

classes, houve a eliminação da burguesia, sem, contudo, se extinguir o quadro de exploração de mais-valia, que passa a ser organizada centralizadamente pelos gestores bolcheviques alocados no Estado, mas que o realizam em nome do proletariado soviético; no terceiro centro estruturou-se uma forma híbrida, em que, apesar de a burguesia não ter sido extinta, passou a sofrer com a pressão exercida pelos trabalhadores, que eram então instigados pelos gestores para pressionar a burguesia com a finalidade de lhes ceder espaço. Em comum, todas as três tendências de desenvolvimento da classe dos gestores compartilham o objetivo de manutenção da exploração de mais-valia através de sistemas econômicos planejados.<sup>34</sup>

Muitos foram os autores que, ao observar o mesmo escopo de questões por nós elencadas, embora considerando as muitas aproximações e semelhanças com relação o campo de questões que pretendemos trabalhar, definiram a posição dos gestores de forma diferente daquela realizada nesse trabalho. Um exemplo é o trabalho de Claudio Gurgel, estudioso das teorias organizacionais, que, apoiado na caracterização feita por Althusser, definiu os gestores como um setor particular da classe dominante constituída pela soma de competências de capitalistas e de dirigentes.<sup>35</sup> Embora esta definição nos pareça viável como chave de interpretação possível para este trabalho – e no limite chegemos mesmo a recomendá-la como lente de orientação para aqueles leitores que não se sentirem confortáveis com o referencial que utilizaremos –, também é certo que iremos defender nosso ponto de vista e, modestamente, esperamos ser exitosos nesta tarefa. Entretanto é imperioso advertir o leitor, pois grande parte da crítica que realizaremos neste trabalho está inscrita sob a lógica do ponto de vista que adotamos, e, por isso, não podemos nos responsabilizar por outros enquadramentos teóricos senão aquele a que nos propusemos.

Desta maneira, considerando o debate sobre a teoria dos gestores enquanto classe social, procuramos neste trabalho desenvolver as homologias que podem ser estabelecidas entre as posições dos agentes daspianos e os gestores, bem como entre o próprio DASP e as CGPs. Isto porque os daspianos dificilmente podem ser caracterizados enquanto elementos da

---

transformação da economia americana: o *new deal* e a promoção da contratação coletiva, pp. 197-205. In: LIMONCIC, F.; MARTINHO, F. C. P. *A Grande Depressão: política e economia na década de 1930: Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 201-207.

34 BERNARDO, J. *Labirintos do Fascismo: Na encruzilhada da ordem e da revolta*. [Internet] 2<sup>a</sup> versão remodelada e muito ampliada. Lisboa: Edição própria, 2015, pp. 336-341. Disponível em: <<https://colectivolibertarioevora.files.wordpress.com/2015/05/labirintos-do-fascismo-nova-versc3a3o.pdf>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

35 GURGEL, C. *A Gerência do Pensamento: Gestão Contemporânea e Consciência Neoliberal*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003, p. 40.

classe burguesa, tanto em função da atuação que desenvolveram, quanto por não serem proprietários dos meios de produção que lhes conferiam poder, assim como por sua concepção ideológica vinculada ao dispositivo racionalizador. Por outro lado, o próprio DASP, ao ordenar e dotar o Estado brasileiro de meios para a atuação planificada junto ao ambiente dos negócios, criará condições básicas para a reprodução ampliada do capital no interior da economia brasileira. Contudo, com relação às influências e inspirações de suas concepções sobre gestão, embora seja inegável a influência do polo estadunidense, é igualmente inquestionável a diferença de contexto entre os diferentes países. A situação brasileira, de governo ditatorial, que muitas vezes não escondeu suas simpatias com relação aos regimes nazifascistas, irá influenciar também a forma como o DASP irá se estruturar e comportar. Isto fazia seus críticos destacarem a sua feição fechada, sua atuação centralizada e o constante recurso à práticas coercitivas.

Sobre a compreensão das características principais do Estado, cabe um breve debate com as concepções de Nicos Poulantzas a respeito do tema.<sup>36</sup> Segundo este autor, não seria possível compreender o Estado somente a partir das instituições que o compõem, posto que no funcionamento e na dinâmica destes espaços ele seria eivado pelas contradições derivadas da esfera social. Neste sentido, o Estado seria também composto pelo conjunto das relações sociais que viabilizam sua existência, o que marcaria a necessidade de ponderar sobre o desenvolvimento do conjunto destas relações. Porém, como as esferas social e a estatal se constituem enquanto espaços distintos, embora o Estado esteja em sua concepção arraigado pelas contradições da sociedade, seria um espaço distinto desta, sendo possível, portanto compreender sua autonomia relativa em relação à esfera das contradições sociais.

A concepção de Estado neste trabalho vai em sentido contrário a esta noção. A definição adotada por nós relaciona-se com a compreensão do capitalismo enquanto sistema que produz determinadas relações sociais de produção com vistas à exploração de mais-valia e dentro deste quadro o Estado caracteriza-se por se tratar do mecanismo geral de poder. Em tal acepção, o Estado não se confunde com o conjunto de instituições atravessadas por contradições sociais, mas, antes, configura-se como “instituição reguladora da concorrência entre capitalistas”, já que se localiza diretamente “na própria esfera da produção e pertence, portanto, à infra-estrutura.”<sup>37</sup>

36 POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2000.

37 BERNARDO, J. *Estado. A Silenciosa Multiplicação do Poder*, São Paulo: Escrituras, 1998, p. 29.

Isso significa uma remodelação do modelo de concepção do Estado, assim como o da esfera da produção. O Estado aqui é compreendido tendo como base a dinâmica da mais-valia, sendo por isso necessário ultrapassar o modelo ideal de uma única empresa isolada e considerar o conjunto das empresas do sistema em seu relacionamento de concorrência. Desta maneira, embora uma instituição especial, o Estado não está de forma alguma apartado do meio social mais amplo, posto que seu funcionamento e operação o caracterizam enquanto uma das CGPs. Uma CGP especial, é verdade, por suas dimensões e capacidade de formar novas CGPs.

O Estado Novo pretendeu estruturar um novo sistema sócio-político que buscava evitar a luta de classes, alavancar o padrão de exploração da força de trabalho e apaziguar as distensões entre os variados setores através da absorção dos conflitos para o interior de sua órbita. Tais pretensões demonstram o objetivo de construir um modelo corporativista de exploração da força de trabalho, que por sua vez tem no Estado seu lócus central.

Sobre a organização do trabalho, o corporativismo estrutura-se em duas linhas principais. Por um lado, destaca a prática tecnocientífica, institucionalizando o cálculo enquanto critério para determinar a melhor forma de exercer o trabalho, seu tempo necessário e a forma de sua remuneração. Por outro, institui a prática de cooperação e harmonia no interior do ambiente laboral, fazendo com que o âmago das relações contraditórias entre capital e trabalho seja balizado pela noção que une patrões e empregados, enquadrando ambos enquanto elementos componentes (membros) do mesmo corpo nacional. A existência individual na sociedade corporativista é assimilada através da posição no mundo do trabalho, cuja organização deveria ser verificada consoante critérios técnicos, mas ideologicamente expressos pelo nacionalismo.<sup>38</sup>

A estratégia de encapsular as relações sociais de produção dentro do conjunto de proposições técnicas faz os gestores se sobressaírem, ganhando maior projeção no ambiente político ao se insinuarem enquanto atores adequados para a tarefa de definição dos critérios de resolução dos conflitos sociais. Para dar conta dos objetivos de harmonização social, tornou-se indispensável o aumento das competências e eficiência do Estado, e DASP atuou enquanto elemento responsável por viabilizar a estrutura institucional necessária para dar conta desta tarefa. Isto significa que tal estrutura institucional neste contexto adquiriu um valor de

---

38 MANOILESCU, M. *O Século do Corporativismo: Doutrina do Corporativismo Integral e Puro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, p. 44.

organismo central frente ao conjunto da organização produtiva do capitalismo brasileiro. Desta forma, a julgar pelos objetivos e métodos empregados, parece-nos que há a vinculação entre as pretensões assumidas pelos daspianos e os desígnios de desenvolvimento e expansão das práticas gestoriais no interior do capitalismo brasileiro, cujo objetivo último foi viabilizar a existência de todo um sistema econômico nacional.

## Os capítulos

A hipótese de trabalho é a da atuação do DASP enquanto órgão técnico imbuído de premissas racionalizadoras, que partirá para a reorganização do sistema de classes ao impor novos padrões de operação política e exploração da força de trabalho no âmbito das operações estatais. Como a classe dos gestores atua preferencialmente sobre espaços que têm implicações sobre o aumento geral de produtividade do sistema, a atuação pela via técnica acaba se tornando especialmente cara a estes setores, encontrando na administração científica do trabalho uma ideologia estruturante de sua atuação sobre o campo político.

Para empreender esta tarefa nos valemos das considerações feitas por Jean-Pierre Faye, que entende a ideologia enquanto operação que, ao ser enunciada, busca esconder interesses que, porém, no mesmo ato pelo qual são escondidos no nível da enunciação, entram imediatamente em jogo no terreno da prática política. Todavia, o enunciado por este setor da classe dos gestores se empodera de aspectos técnico, procura revesti-lo com a neutralidade advinda dos critérios científicos de estruturação, o que torna necessário também compreender o que de verdadeiro sob o manto ideológico inscrito nesta formulação. Compreendemos que o ocultado sob o discurso técnico é a tentativa de reestruturação do relacionamento entre as classes sociais no interior do aparelho estatal. Por outro lado, o próprio aparato técnico é ferramenta que auxilia na tarefa de apartar antigas elites do poder e reorganizar a exploração da força de trabalho estatal, dando suporte real à sua projeção de poder. Considerando estes pontos, pretendemos estruturar o trabalho em 5 capítulos.

O primeiro capítulo configura-se por iniciar uma breve discussão sobre a historiografia acerca dos agentes que realizam a operação do DASP no período estudado, desembocando em uma exposição e um debate com os pressupostos teóricos a serem utilizados neste trabalho. Usualmente os elementos identificados com a posição ocupada pelos daspianos são tidos

como membros das chamadas classes médias e sobre isso há uma extensa bibliografia que oscila entre o destaque à posição destes elementos no quadro de uma revolução do capitalismo brasileiro, passando pela rejeição do papel destes, e a rejeição da própria noção de que teria existido uma revolução neste período. Partindo deste debate, nos valemos das concepções de Marx para criticar a noção de classes médias, mas sem perder de foco o espaço de atuação própria destes setores, posto que são fundamentais para se compreender o sentido das operações realizadas pelo DASP. Por fim, o esforço empreendido neste capítulo se relaciona com o objetivo de mostrar a viabilidade da perspectiva de análise adotada tendo em vista tanto o escopo da teoria marxista quanto o da história de setores derrotados na luta entre perspectivas possíveis do próprio marxismo.

No segundo, procuraremos fazer uma análise dos fundamentos e antecedentes do DASP de um ponto de vista institucional. Aqui procuraremos demonstrar a atuação técnica dual destes agentes sobre trabalhadores e antigos operadores do Estado em sua dimensão temporal, remontando a formação dos primeiros órgãos racionalizadores do Estado e à premissas que virão a fundamentar a existência do DASP. O percurso deste capítulo passa por uma leitura do oculto sob o discurso político varguista acerca dos objetivos da racionalização, passando por uma análise da constituição de 1937, bem como da legislação acerca dos órgãos racionalizadores do período varguista, destacando a este ponto as aproximações e os distanciamentos entre o modelo daspiano e outros sistemas teóricos.

O capítulo seguinte buscará dar conta de um debate central a este trabalho, que se vincula à exposição das funções econômicas realizadas pelo DASP. Com isto se buscará a atuação objetiva dos agentes daspianos junto aos órgãos estatais e paraestatais, em sua procura pela estruturação de meios para reprodução ampliada do capital. Ou seja: serão focalizados os gestores daspianos em ação, atuando para que se opere a conversão de um sistema econômico com predomínio da exploração de mais-valia absoluta para outro com predomínio de formas de exploração baseadas em mais-valia relativa. Com isto procuraremos expor o âmbito específico das mudanças realizadas pelo DASP no Estado, sua extensão (capilaridade), bem como suas implicações em termos sociais, políticos e econômicos. Assim, partindo de uma análise da legislação sobre sua fundação, nos aprofundaremos sobre os feitos deste departamento na criação e reformulação de vários órgãos e instituições com o intuito de viabilizar a existência e/ou persistência de diversos circuitos econômicos. Aqui se poderá

perceber a atuação do DASP enquanto CGP criadora de novas CGPs, fundamentando teórica e praticamente a existência de redes organizacionais que tiveram no DASP seu nó central.

No quarto capítulo analisaremos as proposições técnicas expressas pelos próprios daspianos de um ponto de vista ideológico, com destaque àquelas publicadas na *Revista do Serviço Público* (órgão oficial do DASP), em suas implicações sobre os campos político e do trabalho, tendo como fio condutor o projeto de racionalização. Com este procedimento pretendemos compreender as propostas do DASP dentro do processo histórico de desenvolvimento das propostas racionalizadoras, tentando assim percebê-las frente ao conjunto de expressões das práticas de controle sobre os processos produtivos, que entendemos ser operados pela classe dos gestores. Para isso, recorremos ao enunciado a este respeito por teóricos do Estado Novo, bem como às perspectivas que os próprios daspianos tinham de sua atuação, explicitando assim as implicações possíveis de suas concepções sobre os campos político e do trabalho.

Por fim, no quinto capítulo a busca será por enfatizar a processualidade da expansão das práticas de gestão daspianas para além do próprio DASP. Aqui ocorre sua reprodução por outras instituições para além do âmbito estatal. Com a mudança do contexto político no fim de 1945, os gestores daspianos migrarão para a Fundação Getúlio Vargas, onde continuarão a ter como diretor o próprio Luiz Simões Lopes, presidente incontestado do DASP durante todo o período do Estado Novo.

Logo em meados de 1944, Simões Lopes solicita ao presidente autorização para realizar os estudos iniciais para criação de uma entidade privada baseada nos princípios da racionalização. No início de 1945, com apoios financeiros e técnicos de um amplo espectro de instituições do capitalismo brasileiro e algumas outras instituições norte-americanas, constroem a estrutura legal e pedagógica da FGV. Com a mudança de contexto em 1945, empreendem a migração dos técnicos daspianos para a nova fundação, consolidando uma das mais importantes instituições imbuídas de pressupostos racionalizadores, que terá como uma de suas missões atuar tanto junto ao Estado como junto ao âmbito privado. Aqui vemos os gestores daspianos se reproduzindo para além de seu âmbito original, destacando de forma ainda mais enfática a importância do DASP enquanto instituição no que diz respeito ao processo de organização da classe brasileira dos gestores.

## CAPÍTULO 1 - HISTORIOGRAFIA E TEORIA NO ESTUDO SOBRE O DASP

*A produção capitalista chegou a um ponto em que frequentes vezes se vê o trabalho de direção por inteiro dissociado da propriedade do capital. Assim, não é mais necessário que o capitalista exerça esse trabalho de direção.[...] o simples dirigente que não possui o capital a título algum, nem por empréstimo nem por qualquer outro motivo, exerce todas as funções reais que cabem ao capitalista ativo como tal. Nessa condições, fica existindo apenas o funcionário e o capitalista desaparece do processo de produção como figura supérflua.*  
 (Karl Marx, *O Capital*).

O DASP foi um órgão de gestão central do aparelho estatal criado em 1938, já durante a vigência do Estado Novo brasileiro (1937-1945). Sua forma de operar eminentemente técnica, sua vinculação ao poder executivo – em um contexto de hipertrofamento deste em suas características e atribuições<sup>1</sup> – e sua feição de órgão colegiado nos direcionam, em princípio, a uma análise de tipo institucional. Entendemos, porém, que as análises de caráter institucional mais notórias sobre a década de 1930 ensejam problemas em seus fundamentos teóricos; situação que, consequentemente, influencia o peso que determinados temas adquirem na trama narrativa geral. Usualmente se remetem a formulações afinadas com as teses weberianas, entendendo a constituição de órgãos estatais de gestão enquanto avanços da razão sobre a organização estatal.<sup>2 3</sup> Outra via de interpretação se fundamenta nas teorias organizacionais de base funcionalista, operando um tipo de determinismo autorreferente no que diz respeito ao processo de evolução destas organizações.<sup>4</sup>

- 
- 1 Consoante formulação realizada por DINIZ, E. Engenharia Institucional e Políticas Públicas: Dos Conselhos Técnicos às Câmaras Setoriais. In PANDOLFI, D. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991, pp. 21-38.
  - 2 Sendo este o caso do único trabalho a tratar aspectos de operação interna do DASP. Cf. RABELO, F. L. *De Experts a "Bodes Expiatórios": Identidade e Formação da Elite Técnica do DASP e a Reforma do Serviço Público Federal no Estado Novo (1938-1945)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013, 235f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
  - 3 A respeito da influência da obra de Max Weber na sociologia brasileira contemporânea ver o instrutivo artigo de DIAS, F. C. Presença de Max Weber na sociologia brasileira contemporânea. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 47-62, agosto de 1974. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.
  - 4 Perspectiva da obra de autores como Edmundo Campos Coelho e José Murilo de Carvalho, respectivamente nos *Em Busca da Identidade. O exército e a política na sociedade brasileira*. (1976) e *Organizational Rules, Belief System and Military Politics in Brazil*. (1970). Cf. PANSARDI, M. V. *Da Revolução Burguesa à Modernização Conservadores: a historiografia frente à Revolução de 1930*. (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais), IFCH-UNICAMP, Campinas, 2002.

Dentre os problemas que identificamos em cada uma destas formulações, destacam-se a *lateralização* – quando não explícita rejeição – do aspecto lógico decorrente dos conflitos entre as classes sociais enquanto fundamento para se compreender a função específica do tipo de órgão que analisaremos neste trabalho. Por este motivo, pretendemos nos apropriar de outra via de enquadramento do objeto de pesquisa em consideração. Desta maneira, pretende-se partir do ponto de vista da processualidade histórica da luta de classes, proposta esta que contribui para melhor compreensão das atribuições e objetivos do DASP em sua especificidade enquanto órgão de gestão técnica. Em nosso entendimento, o DASP foi um órgão cujas funções só podem ser apreendidas em sua plenitude no interior do quadro de luta inter e intraclassista, de modo que este órgão correspondeu a um dos aspectos pelo qual um novo e alternativo projeto de dominação procurou se efetivar.

Em conformidade com Maria Ester de Freitas, do ponto de vista da ciência administrativa, a perspectiva que utilizaremos pode ser classificada no escopo da *teoria organizacional de matriz política*. A perspectiva deste campo se relaciona com a obra de Marx, cuja busca é por desvendar estruturas e mecanismos de exploração e dominação, além da ideologia que opera sua coordenação.<sup>5</sup> Na opinião de Freitas, autores como Althusser e Ansart se voltariam ao estudo do conteúdo ideológico do capitalismo; o primeiro, mirando o Estado e seus aparelhos de reprodução e o segundo, enfatizando os conflitos e o poder através de mecanismos ideológicos. Por outro lado, Maurício Tragtenberg<sup>6</sup> teria usado a lente da burocracia enquanto ideologia, incluindo neste campo a própria Teoria Geral de Administração e a vida acadêmica.

Diferente destas propostas estaria a renovadora contribuição de João Bernardo,<sup>7</sup> que, partindo de uma análise crítica das teses de Marx efetivadas por assertivas do próprio Marx, teria proposto uma nova conceituação de Estado (Amplo e Restrito), definindo os gestores como uma nova classe social capitalista. Ainda no campo das teorias organizacionais de matriz política, teríamos os trabalhos de Bruno e Scucco, analisando o trabalho e a tecnologia nas novas formas de dominação das organizações; além de Bahro, Negri e Salama e Mathias,

5 FREITAS, M. E. de. Tributo a Fernando C. Prestes Motta: um acadêmico e sua obra docente. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 54, n. 3, pp. 332-340, junho 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902014000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 junho de 2016.

6 Utiliza essa noção por toda sua obra, em especial no seu TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

7 BERNARDO, J. *Marx crítico de Marx. Livro Primeiro: Epistemologia, classes sociais e tecnologia em “O Capital”*. 3 Vols. Porto: Editora Afrontamento, 1977.

que, com viés propositivo, defenderam a ideia de autogestão das empresas. Segundo Freitas, estes últimos estariam:

[...] além do exercício de reflexão sobre as sociedades, seus equipamentos e mecanismos de controles diversos, mas [que], tal como Marx, propunham uma nova sociedade, ainda que não nos mesmos moldes do grande mestre alemão.<sup>8</sup>

Como os objetivos deste trabalho são bem mais modestos e se inserem no quadro da produção historiográfica, nos limitaremos a analisar o DASP a partir da organização de suas operações, perspectiva fundamentada sobre a lógica própria ao ponto de vista das classes exploradas. Tal afirmação acerca do ponto de vista adotado por este trabalho não pretende dizer, no entanto, que as classes exploradas se apresentarão enquanto sujeitos diretos nas páginas que se seguem, pois isto seria inviável em função do objeto em tela, bem como da documentação utilizada para investigar o DASP. Diversamente, desejamos dizer que o sistema lógico – passível de ser depreendido da perspectiva dos trabalhadores sobre o processo de exploração<sup>9</sup> – será utilizado como chave para operar a precisa mensuração do relevo dado a determinados temas durante o desenvolvimento deste estudo.

Para entender o DASP, acreditamos que este órgão tenha que ser entendido como instituição portadora de um novo padrão de sociabilidade exploratória. Isto se confirma na medida em que, ideologicamente, ele se baseava sobre os princípios da administração científica do trabalho, pretendendo com isto operar um novo projeto de organização social por meio de suas atividades e trabalhos. Considerando este aspecto, acreditamos ser possível demonstrar, com a documentação estudada, que no coração da máquina administrativa federal vigorava uma rede de organizações coordenadas pelo DASP, cuja pretensão era implementar coordenadamente um projeto de dominação no qual a tônica recaía sobre a otimização da acumulação capitalista através da reorganização do funcionamento da máquina estatal. Este aspecto se configurava como a atividade central a justificar a criação do DASP e animar seu funcionamento, tal como é possível perceber pela opinião dos daspianos em editorial de sua revista oficial:

8 FREITAS, M. E. de. *op. cit.*, p. 337.

9 Cf. BERNARDO, J. *Dialética da Prática e da Ideologia*. São Paulo: Cortez; Porto: Afrontamento, 1991. *passim*.

Se governar é administrar – o que no Brasil de hoje nos parece mais verdadeiro do que em nenhuma outra parte – é evidente que o sucesso de qualquer programa governamental se acha largamente condicionado à eficácia da ação administrativa.<sup>10</sup>

É importante frisar, entretanto, que, neste momento, essas premissas de desenvolvimento e controle sobre os processos de trabalho no interior da máquina estatal significavam mais do que a mera ampliação da dominação de exploradores sobre explorados. Isto porque, ao serem instituídos métodos de controle e desenvolvimento do Estado, é também perceptível que não só funcionários públicos foram afetados por estas mudanças, mas a própria arquitetura do maquinário estatal foi, por estes princípios, remodelada com vistas a uma maior intervenção econômica e social. Tal constatação implica também em perceber que a classe dominante foi igualmente afetada por tais mudanças, já que sobre elas também incidiram as mudanças da estrutura dos meios de sua própria organização e coordenação enquanto classe. É importante notar que a perspectiva aqui adotada diz respeito a meios e processos, prescindindo de visões idealizadas e apriorismos a respeito da caracterização de atores e instituições. O que se pretende destacar é o capitalismo enquanto processo de sua própria realização.

Para que estas mudanças fossem possíveis, foram criadas redes de organizações e instâncias subordinadas e dirigidas pelo DASP, tanto dentro quanto paralelamente ao Estado, constando entre seus trabalhos organizações empresariais e órgãos de controle sobre a economia. Esta situação nos permite classificar o DASP como um dos órgãos responsáveis pela consolidação das relações entre o Estado Amplo e o Estado Restrito,<sup>11</sup> já que, através de sua ação organizativa e normativa, criou as condições indispensáveis ao funcionamento do Estado em moldes corporativos, visando com isto contribuir para edificação de uma economia nacional integrada onde as fronteiras entre público e privado se relativizavam em favor de novas necessidades de operação do capitalismo.<sup>12</sup>

10 DASP Editorial - O Departamento Administrativo e a Revista do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 3-4, abr. 1938, p. 3.

11 Utilizamos a noção do *Estado Restrito* enquanto conjunto de órgãos que compõe o Estado em sua acepção usual. Já o *Estado Amplo* diz respeito ao conjunto dos aparelhos de poder à disposição da classe dominante, que inclui fundamentalmente as instituições econômicas e espaços produtivos sob controle capitalista. Mais adiante procuraremos desenvolver estas noções de modo mais aprofundado.

12 Se no decorrer deste trabalho tais considerações se mostrarem verdadeiras, isso significará que nas noções mais básicas que fundamentaram o projeto de um Estado interventor já estava inscrito o objetivo de se operar uma crescente indistinção entre meios públicos e privados, e que essa indistinção já vinha sendo perseguida desde os momentos iniciais dessa modalidade de operação estatal – pelo menos no que diz respeito ao caso brasileiro, espaço onde realizaremos a nossa investigação. Sendo assim, parece-nos que o avanço do esboçoamento dos limites que separavam esferas pública e privada é parte de um projeto de

Tal estado de coisas também nos permite uma melhor compreensão sobre o caráter de classe das instituições criadas neste momento, que por suas feições específicas nos parecem ser melhor apreendidas enquanto órgãos próprios à atuação de membros da classe dos gestores.<sup>13</sup> Esta situação tem lastro na parte mais conhecida da atuação do DASP, pois, enquanto departamento administrativo do serviço público, foi responsável pela consolidação dos concursos como meio de recrutamento para o serviço público, também criando instâncias de treinamento e formação para o funcionalismo, notabilizando-se para a posteridade enquanto órgão que fundou a burocracia de carreira no seio do Estado brasileiro.

Usualmente, essas medidas são enfatizadas em um aspecto de mais curto alcance, já que a instituição de uma burocracia de carreira opera, consequentemente, na redução dos cargos por indicação, cuja função seria a de estabilizar as operações estatais, a despeito das disputas políticas mais superficiais.<sup>14</sup> No entanto, cabe também enfatizar as implicações de mais longo prazo destas medidas, pois igualmente também criaram condições de continuidade das ações estatais, a despeito das disputas em seus espaços eletivos, dando início assim a um novo modelo no que diz respeito aos modos de realizar a condução da política do país.

Entendemos que é efetivamente sobre essas bases que se edifica o tão proclamado “novo” pertencente ao lema do Estado Novo, aspecto que procuraremos demonstrar ser tributário, em grande medida, à atuação centralizada e modernizante do DASP. Para realização deste exercício de análise e crítica, porém, nos parece indispensável compreender as bases que fundamentam o corpo teórico utilizado na delinearção do conteúdo e significado das relações sociais desenvolvidas pelo DASP – relações estas entendidas enquanto aspecto mais fundamental a edificar todo o inter-relacionamento entre sujeitos, próprio ao modo capitalista de produção. Nesse sentido, distante mero exercício genealógico, a busca é por delimitar a evolução de um debate que remete aos conceitos centrais a serem utilizados neste trabalho, assim demarcando o real conteúdo das ferramentas analíticas que serão empregadas na análise do objeto em consideração. Como parte inicial deste exercício, cumpre verificar o estado da historiografia a respeito do setor social protagonista nas operações do DASP.

---

sociedade cujo processo ainda se encontraria em curso, tal como nos sugere a leitura de Gurgel ao desenvolver a noção de “Estado Servidor” acerca do período contemporâneo. Cf. GURGEL, C. Braverman, o Estado e a “administração consensual”. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, pp. 803-828, dez. 2014, p. 14. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512014000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512014000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2017.

13 As histórias de definição da existência desta classe, autores relevantes e suas características básicas serão objeto de desenvolvimento em todo este primeiro capítulo.

14 Como no caso das disputas entre as elites locais brasileiras, na qual houve a tentativa de sua superação pela arquitetura institucional do Estado Novo. Cf. DINIZ, E. *loc. cit.*

### 1.1 Breve historiografia sobre o problema das classes médias brasileiras na década de 1930

Nos estudos sobre a década de 1930, é bastante difundida a versão segundo a qual este período seria marcado pela crescente importância conquistada por setores das classes médias, posição social onde estariam enquadrados técnicos, como os que formularam e conduziram os trabalhos do DASP.

Para Nelson Werneck Sodré, é desde a desestabilização política do Estado Imperial que as classes médias se fizeram notar no cenário político, já que teria sido expressiva sua atuação em aliança com a elite rural na liquidação do regime monárquico.<sup>15</sup> Em realidade, operando uma identificação entre classes médias e forças armadas, compreendia que a participação deste setor havia sido decisiva para o fim da monarquia e o próprio regime republicano que se inaugurava sinalizava a ascensão deste setor enquanto novo ator da política nacional. Isto implicava um significado especialmente forte sobre a interpretação do período, pois, naquele contexto, somente a instituição militar (além da Igreja Católica) acolhia elementos populares em seus quadros, sendo, portanto, das poucas instâncias sociais onde se poderia vislumbrar alguma possibilidade de ascensão social a estratos socialmente inferiores.

Esta situação conferia um status de dinamismo para os militares e para as classes médias como um todo, pois a própria Revolução de 1930 foi interpretada sendo decorrente da explosão de contradições entre setores ligados ao mercado interno (onde se abrigariam expressivos setores das classes médias), em oposição àqueles ligados ao mercado externo. Nesta situação, as classes médias se destacariam no papel de radicalizar o movimento, instituindo-se como guia da mobilização que culminou com a implosão da estrutura política vigente até então.<sup>16</sup>

Na sequência, destaca-se a produção do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros –, fundado em 1955 por Hélio Jaguaribe. Seu principal objetivo enquanto instituição foi assessorar o governo federal na construção de um projeto de desenvolvimento nacional, tendo seu funcionamento encerrado com o golpe militar em 1964. Para além do

---

15 SODRÉ, N. W. *Formação Histórica do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976, pp. 270-275.

16 *Ibid.*, pp. 317-321.

debate sobre suas características,<sup>17</sup> interessa-nos destacar as concepções de alguns de seus mais importantes membros sobre a posição das classes médias no período em consideração.

Para Jaguaribe,<sup>18</sup> a classe média ascenderia ao Estado através do exército, que, por sua vez, colaborara na instauração da República em função do fechamento da sociedade monárquica às suas demandas. Contudo, após um momento de oscilação em sua capacidade mobilizadora, de ascensão seguida de declínio, ainda durante a vigência da Primeira República se verifica uma incapacidade do grupo dirigente em romper com o padrão de dominação dos setores ligados ao latifúndio exportador, o que implicou em um novo alheamento da classe média em relação ao Estado. Isto teria feito com que a Revolução de 1930 surgisse como uma repetição na forma de intervenção operada por estes setores nos episódios de 1889. Novamente não se assistiriam mudanças significativas na estrutura econômico-social, havendo a manutenção do “patrício rural” à frente do consórcio no poder. A única diferença em relação à intervenção que levou ao fim do regime monárquico estaria na compreensão, por parte dos setores médios, sobre a necessidade de se valerem do Estado para terem algum acesso ao poder. Nesta situação, este grupo desenvolveu a perspectiva de que, para se fortalecerem enquanto classe, o Estado deveria aumentar seu contingente de funcionários de modo a abarcá-los em sua própria estrutura.

Nesse sentido, diferentemente de Sodré, que imputava a estes setores uma verve progressista, para Jaguaribe o fulcro da atuação das classes médias residiria no papel de ator coadjuvante na tarefa de realização da dominação. Isto porque, ao vislumbrarem o Estado enquanto meio para sua realização social, passariam eles próprios a compor os instrumentos construídos com a função de realizar a dominação social, o que, na opinião de Jaguaribe, resultaria na distorção conhecida como “Estado Cartorial”, no qual a máquina administrativa federal se tonou apanágio de uma camada de burocratas autorreferentes.

Porém, a visão negativa de Jaguaribe a respeito das classes médias ia além deste ponto. Isto porque, na medida em que se limitavam a atuar naqueles marcos políticos, jurídicos e administrativos, teriam se mostrado incapazes de desenvolver um projeto global de

17 A respeito deste debate, consultar as obras: FRANCO, M. S. de C. *O Tempo das Ilusões*. In: CHAUÍ, M.; FRANCO, M. S. de C. *Ideologia e Mobilização Popular*. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1978.; TOLEDO, C. N. de. *ISEB: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática, 1982.; LAMOUNIER, B. O ISEB: notas à margem de um debate. In: *Discursos 9*. São Paulo: Livraria de Ciências Humanas, 1979.; DEBERT, G. G. *A política do significado nos anos 60: o nacionalismo no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e na Escola Superior de Guerra (ESG)*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1986.

18 JAGUARIBE, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1972.

sociedade quando da destruição do Estado oligárquico, gerando com isto um Estado incapaz de agir sobre a economia. Frente a esta situação, Jaguaribe chegou a propor uma tipologia acerca das possibilidades do desenvolvimento brasileiro, indicando três caminhos possíveis ao avanço da sociedade.

O primeiro seria o modelo do *nacional-capitalismo*, para o caso de haver predomínio da burguesia empresarial na sociedade, no qual se criaria um “partido do desenvolvimento”, que se mostraria neo-bismarckiano, atuando como um poder modernizador com apoio das massas populares. O modelo seguinte seria o do *capitalismo de Estado*, para o caso de predomínio da classe média tecnocrática; essa classe assumiria o poder por meio de um golpe operado através de um “partido revolucionário”; essa classe deveria se aliar às massas rurais e proletárias para realizar o desenvolvimento, mas garantindo à burocracia tecnocrática a direção dos empreendimentos. Por fim, o modelo do *socialismo desenvolvimentista*, que se realizaria em função do controle de uma burocracia revolucionária e contrária às elites na condução do desenvolvimento nacional. Para Jaguaribe, porém, os eventos de 1930 não chegaram a instaurar o capitalismo de Estado e, somente após o 1937, se abriria a possibilidade de instituição de um nacional-capitalismo, com a liderança bismarckiana de Getúlio Vargas.<sup>19</sup>

Outro autor ligado ao ISEB foi Alberto Guerreiro Ramos.<sup>20</sup> Tal como os autores anteriores, acreditava na centralidade da tensão entre os setores externos e internos da economia para explicar a situação brasileira. Em sua opinião, até 1930, a classe média teria atuado como uma força isolada, em um contexto de domínio da política de clientela dos setores rurais e urbanos. Nesta situação, a própria crise que levou ao movimento de 1930 seria entendida enquanto deflagração de um conflito da classe média contra os setores conservadores. Para Guerreiro Ramos, portanto, a Revolução de 1930 teria sido uma revolução das classes médias.

Este momento teria aberto um lugar a estes setores médios nos quadros dirigentes, inaugurando a institucionalização de forças econômicas através da sindicalização. Também aqui teria sido iniciada a liquidação, junto ao Governo Federal, da hegemonia de alguns poucos estados, além de se firmar o princípio da intervenção do Estado sobre a economia.

19 *Ibid.*, pp. 86-87.

20 Nas obras RAMOS, A. G. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editorial Andes Ltda., 1957.; RAMOS, A. G. *A crise de poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1961.

Reconhece que este dirigismo por vezes se mostrou desconexo e caótico, mas que mesmo assim teria constituído, progressivamente, uma economia voltada para o mercado interno, contribuindo para maior diferenciação entre as classes sociais.<sup>21</sup>

De forma distinta a Jaguaribe, entendia o momento iniciado com a Revolução de 1930 como o de início do Estado interventor, que teria inaugurado um novo ciclo político através da estruturação ideológica dos interesses de classe não mais limitados aos desejos das elites tradicionais. Por outro lado, se aproxima de Jaguaribe ao entender este momento enquanto período positivo de modernização, embora as contradições do contexto se devessem à incapacidade das classes médias em radicalizar a revolução. Ineptos para alterar a estrutura econômica e social, restaria a estes setores médios a obtenção de vantagens para sua própria classe. Todavia, com esta constatação, ele não sugeria um mero retorno dos antigos conservadores ao poder, pois ali se instituiria um tipo de política de compromisso no qual houve a composição entre os novos setores industriais somados aos técnicos de classe média. Muito embora constatasse tais ideias, a sequência dos eventos teria marcado o descenso da importância das classes médias, a partir do qual o Estado Novo foi entendido como a instituição de uma ditadura capitaneada pela burguesia nacional.<sup>22</sup>

Já no âmbito da escola de interpretação vinculada à Universidade de São Paulo (USP), merece atenção a obra de Francisco Weffort.<sup>23</sup> Tal como Sodré, Weffort dá atenção especial às classes médias no processo político que levou aos acontecimentos de 1930, cujo ápice de participação teria ocorrido na Primeira República. Em comparação com a interpretação de Sodré, para Weffort, as classes médias teriam importância reduzida após 1930, pois, para ele, os eventos que levaram ao movimento revolucionário se relacionam com a incorporação de setores populares junto ao Estado, onde as classes médias atuaram somente enquanto fator de legitimação do grupo oligárquico.<sup>24</sup> Nesse sentido, sua interpretação relaciona a ascensão das classes médias com o processo global de constituição de uma democracia de massas e de um Estado desenvolvimentista.

Dando sequência à interpretação da escola uspiana, chegamos à obra de Boris Fausto, que se configura como uma grande tentativa de romper com as interpretações sobre o papel

21 RAMOS, A. G. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editorial Andes Ltda., 1957, p. 68.

22 *Ibid.*, pp. 73-74.

23 Em destaque o livro *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1978.

24 *Ibid.*, p. 15.

das classes médias nos episódios de 1930.<sup>25</sup> Um dos objetivos deste trabalho se centra na crítica da noção da Revolução de 1930 enquanto revolução das classes médias. Embora este grupo ainda goze de algum prestígio no conjunto de sua obra, Fausto entende que tal estrato de classe não teria independência econômica e ideológica em relação aos setores agrários tradicionais, agindo assim exclusivamente para conquistar igualdade política, sem, em sua atuação, atingir o centro das relações produtivas. Também negará a vinculação entre classe média e o movimento tenentista, conferindo a esta última instituição uma existência ideológica autônoma, flertando, assim, com as teorias organizacionais de base funcionalista.

Apesar disso, mesmo negando que a Revolução de 1930 seja fruto de um simples antagonismo entre oligarquia (tida como símbolo do arcaísmo) e a burguesia industrial (símbolo do progressismo), reconhecerá ao menos que a industrialização paulista fora fruto da ação de uma elite com raízes oligárquicas associadas à cúpula militar e a quadros técnicos do Estado.<sup>26</sup> Nesta mesma linha, também irá comentar sobre o que teria sido a “opção decisiva” do governo federal no sentido de afirmar o setor industrial, realizando investimentos em infraestruturas e na indústria básica, aspectos que teriam ocorrido para o desenvolvimento industrial. Porém, essa opção teria ocorrido menos da pressão dos próprios industriais e mais dos objetivos de “membros da cúpula das Forças Armadas e [d]os técnicos governamentais.”<sup>27</sup>

Outro notório autor, também vinculado à escola de interpretação uspiana, é Florestan Fernandes.<sup>28</sup> Ele construirá um método mesclando contribuições de Karl Marx e Max Weber na interpretação da realidade brasileira, destacando aí o papel das elites na continuidade do sistema e dando menor importância à Revolução de 1930. Para ele, a história brasileira se caracterizaria pela continuidade de padrões autoritários, que, porém, teria o seu quadro alterado com a importância adquirida pelo trabalho assalariado na configuração global do sistema, o que teria também influenciado as pretensões reformistas das classes médias. Assim, os eventos de 1930 seriam decorrentes de agitações populares que se manifestavam desde a década de 1920. Embora naquele momento se decretasse o fim do Antigo Regime, este não teria significado a ascensão do povo ao poder, nem mesmo a quebra do padrão de dominação da oligarquia, ou mesmo a formação de uma nova estrutura social. Assim, percebe-se em Fernandes, um lugar menor conferido às classes médias no conjunto de sua trama explicativa

25 FAUSTO, B. *A Revolução de 1930: História e Historiografia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1997.

26 *Ibid.*, pp. 7-14.

27 *Ibid.*, p. 25.

28 Na sua obra maior *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1975.

sobre o período de 1930, embora ele não negue alguma importância ao seu aparecimento na cena política.<sup>29</sup>

Paralelamente, interpretações concorrentes sobre a definição do papel das classes médias vão sendo construídas, merecendo destaque aquela operada por Décio Saes.<sup>30</sup> Em relação aos autores anteriormente mencionados, ele realizará uma definição um pouco mais precisa do que entendia serem as classes médias. Para ele, uma característica marcante deste segmento da sociedade estaria na sua falta de autonomia ideológica, e sua aparição na cena política se traduziria, portanto, na capacidade de se dividir entre as posições das várias frações burguesas, ou mesmo entre frações da burguesia e do proletariado. Assim, a classe média apareceria no cenário enquanto fiel da balança do jogo político.

Nesse sentido, o autor vislumbra a divisão desta entre dois setores. Por um lado, uma classe média alta (tradicional), que atuaria para garantir a hegemonia da burguesia comercial, dominante durante todo período da Primeira República. Ideologicamente, a classe média alta teria como referência o liberalismo econômico, o anti-intervencionismo, o agrarismo e o anti-industrialismo, desejando somente o aperfeiçoamento das instituições democrático-representativas, sem realizar mudanças nos instrumentos de dominação – em especial a política dos governadores. Em sentido divergente, a classe média baixa operaria a partir de protestos difusos dirigidos contra a base da política de dominação do Estado conduzido pela burguesia comercial – escapando assim do domínio ideológico das classes dominantes. A classe média baixa se vincularia ainda ao proletariado na medida em que também sofreria o estigma contra o trabalho, em especial aquele sofrido pelo trabalho manual.

As Forças Armadas, por sua vez, também se dividiria em 2 setores: um deles liberal e o outro, radical autoritário, sendo o primeiro dominante no movimento tenentista até 1922, quando cedeu lugar ao ramo autoritário-reformista que hegemonizará o campo a partir de 1930. Nesse sentido, há uma decisiva ruptura com a tese de Fausto, pois, a partir desta divisão entre setores das classes médias, por um lado, e setores das forças armadas, por outro, se vislumbra a possibilidade de vinculação e articulação entre estes grupos. Será a nuance da divisão interna entre os diferentes setores da classe média que lhe permitirá reabilitar a tese que os vincula às forças armadas e, consequentemente, ao movimento de 1930.

---

29 *Ibid.*, pp. 211-215.

30 Utilizamos aqui os textos SAES, D. A. M. Classe Média e Política no Brasil (1930-1964). Cap. IX. In. GOMES, A. M. C. [et al.] *op. cit.*, pp. 533-601.

Saes, por um lado, destaca a relação entre classe média alta e tenentismo liberal – apesar da diferença de métodos preferenciais de atuação, polarizados respectivamente entre o voto e a luta armada. Por outro, a relação entre classe média baixa e o tenentismo autoritário-reformista teria sido mais complexa. Segundo esta interpretação, a relação de oposição e insatisfação quanto à deterioração das condições de vida teria ocorrido de forma deslocada – ao se substituir a pretensão industrializante dos tenentes pelo estatismo da classe média – e obscurecedora – pois haveria a ocultação do caráter classista das aspirações da classe média em favor da preocupação profissional dos tenentes em relação ao Estado. Apesar disso, teria sido a luta do tenentismo contra o domínio exclusivo da burguesia comercial a responsável por abrir o espaço para o posterior apoio de outros grupos aos próprios tenentes.<sup>31</sup>

Com isso, não só as classes médias baixas seriam representadas pelo tenentismo, mas antes se operou uma grande coalização, a partir da qual a industrialização se consolidou como elo entre a classe média, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. Assim o tenentismo, considerado um movimento representante das classes médias, pôde ser entendido na qualidade de força dirigente da Revolução de 1930, sendo que tal estrato de classe se constituiria enquanto fiel da balança na disputa entre burguesia e proletariado, em função de suas vinculações com outros grupos.

Quanto às considerações específicas sobre o DASP e suas vinculações de classe, Fernanda L. Rabelo adota a posição de que a ação deste órgão na normalização da ação do funcionalismo público teria beneficiado precisamente os elementos das chamadas classes médias. Em uma visão próxima à de Jaguaribe, destaca que foram instituídos planos de carreira para os respectivos cargos públicos, recrutamento via concursos, operacionalizados através de critérios meritocráticos, enfim, reestruturações no Estado que acabaram por comportar este estrato de classe em sua estrutura. No entanto, destaca que tais ganhos para a classe média não seriam decorrentes da sua própria pressão sobre a estrutura política. Em sua perspectiva, esta situação foi fruto de um sistema de participação popular incipiente, em que, antes, deveria ser destacada a participação de elementos associados ao centro de poder, os quais seriam os verdadeiros responsáveis pela condução deste processo.<sup>32</sup>

De porte de todas estas interpretações sobre o papel das classes médias no período em relevo, cumpre destacar o que nos parece um movimento pendular da historiografia, que

31 *Ibid.*, pp. 556.

32 RABELO, F. L. *op. cit.*, p. 81.

oscila entre a valorização-desvalorização-revalorização relativa a respeito da participação das classes médias nos eventos da década de 1930. Dizemos “relativa” posto que a própria colocação do problema sobre a posição das classes médias nos processos daquele momento, por si só, sugere alguma importância reconhecida pela historiografia a este setor social, no que tange ao conjunto interpretativo do período.

Apesar disso, nos parece correto crer que este movimento está relacionado ao fato de as definições sobre este setor da sociedade se mostrarem imprecisas e, em certo sentido, conflitantes, ficando igualmente distantes daquelas operadas pelo sistema de interpretação fornecido pelas teses centrais formuladas por Karl Marx.

O problema da definição do papel das classes médias brasileira é enfrentado de forma especialmente clara por Saes, quando realiza o enquadramento deste setor entre aqueles que ficaram conhecidos como *trabalhadores improdutivos não manuais*. Para este autor, o desenvolvimento da indústria, no início do século XX, provocou a ampliação do aparelho urbano burocrático e de serviços, que fora estabelecido no centro-sul em decorrência das necessidades políticas e econômicas do capital comercial. Nesse escopo, o autor chega a enfatizar o aspecto intelectual do trabalho deste estrato social como fundamental para compreender as suas divisões ideológicas. Isto seria possível, em sua opinião, pois de um lado percebe-se uma vinculação ideológica entre trabalhadores improdutivos manuais e outros setores produtivos da classe trabalhadora, por outro, a relação dos trabalhadores improdutivos não manuais e setores da classe dominante.<sup>33</sup>

Se passássemos a utilizar tal definição, seríamos obrigados a compreender os membros do DASP no conjunto dos elementos da classe trabalhadora, já que eles seriam enquadrados como trabalhadores improdutivos não manuais, e não, como anteriormente enunciarmos, enquanto elementos da classe dominante. Frente a uma contradição de tão grande monta, parece-nos bastante oportuno aprofundar esta polêmica em nível teórico, pois nos parece residir neste ponto um aspecto-chave imprescindível para se compreender o tipo de sistematização que operaremos para a análise do DASP, o que concorre para tornar inteligível ao leitor o próprio recorte de nosso objeto de estudo.

---

33 *Ibid.*, pp. 536-537.

## 1.2 Problematizando as classes médias a partir de *O Capital*

À essa altura poderia parecer tentador simplesmente abandonar a possibilidade de classificação holística das classes sociais e aderir a definições mais compartmentalizadas, que, embora menos precisas, demandariam bem menos trabalho para sua consecução. Este parece ser o caso daquelas definições que compreendem o momento da década de 1930 enquanto mera ascensão de setores técnicos junto ao cenário político, entendendo todo o processo ocorrido como decorrente do espraiamento da racionalização, cuja iniciativa cabia a atuação de tais grupos.

Embora reconhecer o aumento do prestígio e destaque conferido aos técnicos neste período seja uma constatação empírica, e mesmo se os próprios daspianos se reconhecessem nestes termos, essa definição soa como uma solução *ad hoc* e demasiadamente acrítica para solucionar o problema da definição da posição social deste grupo. Isso porque a opção de operar tais classificações, a partir da adoção do ponto de vista dos próprios sujeitos, abdica da possibilidade de verificar a posição social destes elementos no quadro do inter-relacionamento entre as classes sociais. Além do mais, não explicitar a própria posição social pode significar até mesmo coisas contraditórias, como um desconhecimento relativo da própria posição social ou um fruto de uma estratégia de atuação. Existem ainda outros problemas, pois tomar o enunciado pelos próprios sujeitos de sua posição social acabaria por operar exageros quanto ao método de interpretação em suas implicações, conferindo a tais setores um caráter demiúrgico, de autoconstrução e autossuficiência, o que contribuiria mais para a mitificação do que para o esclarecimento sobre a especificidade da atuação destes setores.

Diferentemente deste caminho, adotamos, a partir da leitura de *O Capital*, a definição das classes sociais operacionalizadas a partir da posição dos sujeitos frente ao conjunto do sistema produtivo, algo que nos parece mais adequado para enfrentar a questão da identificação da posição social dos daspianos.

### 1.2.1 Demarcando um campo de problemas

Quando falamos de sociedade capitalista, é incontornável a contribuição de Karl Marx no desvelamento das relações contraditórias entre as classes sociais. Isso porque a obra de Marx tem o mérito indiscutível de vincular o desenvolvimento das relações sociais deste

modo de produção à capacidade de setores dominantes em realizar a exploração da força de trabalho. Sobre a questão que mais de perto nos interessa, acreditamos que a melhor referência do autor a respeito do problema da dinâmica social do capitalismo e seus agentes está contida em sua obra magna *O Capital: crítica da economia política*.

Na obra, a força de trabalho se apresenta como capacidade de executar trabalho, entendida como uma categoria abstrata, uma mercadoria, única pertencente ao próprio trabalhador. Essa mercadoria seria universalmente mensurável e vendida ao capitalista em troca de um pagamento (salário), algo que, por sua vez, garantiria a reprodução de sua própria existência na qualidade de força de trabalho, em condições de ser utilizada (explorada). A exploração da força de trabalho se configura na medida em que há uma relação de troca economicamente desnivelada entre o trabalhador e o capitalista, mas que ocorre, todavia, de modo a ser escamoteada por um dado mecanismo econômico. Tal mecanismo consiste no fato de que o preço pago pelo capitalista ao trabalhador por sua força de trabalho não corresponder à sua exata capacidade de exercer trabalho, sendo antes usualmente precificada pela disputa entre capitalistas e trabalhadores no estabelecimento do valor da força de trabalho.

Esta situação inaugura um tipo de disputa política que opõe o conjunto dos trabalhadores ao conjunto dos capitalistas, mas que, em função das características específicas das relações capitalistas, é usualmente processada em termos econômicos, canalizada assim para o âmbito da disputa sobre o controle dos tempos de trabalho e seus valores. A estes conjuntos – de trabalhadores e capitalistas – Marx os chama de *classes sociais* e a disputa entre estes, *luta de classes*. Ao considerarmos que o trabalhador, ao vender sua força de trabalho, estaria vendendo porções de seu próprio tempo de vida, isso implica que as disputas sobre o tempo de trabalho sempre correspondem a uma dimensão superior àquela de uma noção economicista, dizendo respeito antes às próprias condições de existência das classes sociais.<sup>34</sup>

Sendo assim, as lutas entre as classes sociais, em suas múltiplas modalidades, seriam o elemento capaz de estipular o nível de um dado padrão de vida, que passa a ser considerado o *mínimo socialmente necessário* para reprodução da força de trabalho. No outro polo desta relação há, contudo, a formação contínua de um excedente que é apropriado pelo capitalista, o

---

34 Por outro lado, quando falamos de produção e sistema produtivo não queremos nos referir à noção vulgar de produção enquanto produção industrial, mas estamos nos referindo à produção e reprodução da sociedade como um todo. Igualmente, quando falamos em modo de produção, nos referimos à forma de organização social e seu fundamento na exploração do trabalho.

qual Marx denomina *mais-valia*. O montante desta mais-valia varia entre a capacidade de produzir valor que a força de trabalho tem, sob diferentes regimes de exploração, e a pressão do conjunto dos trabalhadores no contexto da luta entre classes sociais.

É a mais-valia explorada pelo capitalista o elemento capaz de reproduzir sua capacidade econômica e subjugar os trabalhadores e o conjunto da sociedade, pois é nessa porção de valor expropriada que ele encontra a fonte de recursos indispensáveis para a consecução de seus próprios interesses. Assim, à este campo de análise, interessa menos a propriedade – entendida como coisa estática – e mais ao conjunto da apropriação – entendido como processo dinâmico. Acerca desse ponto, é importante frisar que a mais-valia se trata de um tipo específico de economia interna ao processo econômico da exploração da força de trabalho, não podendo, por isso, ser confundida com a noção clássica de excedente econômico, pois o excedente mais-valia somente ocorre encapsulado no interior do processo exploratório.<sup>35</sup> Por causa desta característica, a mais-valia, base do poder social dos capitalistas, não é claramente exposta por meio das ferramentas analíticas das escolas econômicas clássicas, cujas noções constituem o senso comum das representações sociais acerca das relações econômicas. Isso faz com que o salário pago pelos capitalistas configure um meio pelo qual ocultem a exploração que operam sobre os trabalhadores, apesar desse salário se constituir de modos legal e socialmente aceitos como compensação pela venda da mercadoria força de trabalho pelo trabalhador ao capitalista.

Esta ocultação ganha contornos ainda mais problemáticos na medida em que o poder dos capitalistas avança e se projeta sobre as representações das hierarquias entre as classes sociais no capitalismo. Essa questão se processa em dois movimentos. O primeiro deles é o de igualar os salários recebidos pelos trabalhadores aos ganhos conseguidos pelos capitalistas, ambos nivelados sob a denominação da categoria *rendas*. O segundo e definitivo movimento é o de transformar a capacidade de consumo de cada indivíduo ou grupo de indivíduos – provenientes de salários ou rendimentos – em meio para aferir a posição social destes sujeitos.

Com este duplo movimento, ocorre o reforço da faculdade de ocultar a exploração operada pelo pagamento de salários, pois, ao ser igualado à categoria renda, o salário passa,

35 Em decorrência das interpretações sobre a obra de Paul Baran, muitos marxistas brasileiros teriam adotado a noção de excedente como um equivalente de mais-valia, o que permitia que a categoria exploração fosse transposta para o quadro de luta econômica entre as nações, já que a ideia de excedente, oriunda da teoria econômica clássica, implica em meio de circulação e não de produção. Cf. LOVE, J. *A construção do Terceiro Mundo. Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 410.

ele mesmo, à condição de ferramenta útil de análise de um dado ramo das ciências sociais. Dessa forma, toda classificação da posição social dos indivíduos que têm como ponto de partida uma determinada capacidade de consumo reproduz, em nível ideológico, os interesses específicos dos capitalistas quanto à manutenção da ignorância do público no que diz respeito à exploração dos trabalhadores pelos capitalistas e suas implicações sobre a análise dos diversos níveis e facetas desta sociedade.

Sendo assim, as definições de classes sociais, a partir dos níveis de renda, em classes baixa, média e alta se constituem em mera reposição da visão dos capitalistas sobre a organização da sociedade, que, doravante, passa a se projetar sobre as classificações das próprias ciências sociais. Essa situação teria como corolário a ocultação da questão da exploração do trabalho enquanto elemento fundamental para a compreensão das relações contraditórias no capitalismo, além de, no mesmo lance, também naturalizar a projeção do poder dos capitalistas em nível teórico-ideológico. Considerando tais aspectos, cremos ser consequente rejeitar, para a compreensão da posição social dos agentes daspianos, o clássico enquadramento de classe média, realizado pela historiografia no tratamento deste estrato social, cuja posição não se confunde nem com a dos clássicos burgueses, nem com a dos trabalhadores. Rejeitamos, com ainda mais veemência, a noção de classes médias (no plural), cujo problema é de ser esta uma categoria ainda mais imprecisa que a simples classe média, já que fragmenta e posterga a definição deste setor da sociedade.

Apesar dessas críticas, o problema sobre a classificação deste estrato social permanece e, embora entendamos a inadequação decorrente do enquadramento anteriormente elencado, a observação empírica deste setor social é forte o suficiente para que continuemos examinando a questão em conformidade com toda uma tradição historiográfica, embora procurando outras soluções para sua compreensão, em polêmica aberta contra esta mesma tradição historiográfica.

Parece ser mesmo possível dizer que há, no conjunto da historiografia brasileira sobre a década de 1930, uma inadequação entre a estrutura das relações sociais do período e a forma de exposição destas relações. No entanto, uma afirmação como esta só poderia se sustentar na conclusão do conjunto do trabalho que aqui apresentamos, sendo, portanto, uma hipótese a respeito do caráter da historiografia sobre os elementos elencados. Hipótese esta que, por seu turno, está contida no bojo de questões candentes a respeito da obra de Karl Marx, as quais

procuraremos, em sequência, expor como forma de demonstrar ao leitor que o caminho que procuraremos percorrer já estava posto com relativa clareza pelo próprio mestre da crítica ao capitalismo.

### 1.2.2 Gestão e gestores em *O Capital*

Em conformidade com as proposições de Marx, compreendemos que as classes sociais devem ser definidas em relação à sua posição frente ao modo de produção. Assim, a classe trabalhadora se definiria em função de sua posição como produtor direto, mas apartado do controle sobre os meios de produção, por isso uma classe dominada, enquanto os capitalistas se definiriam como controladores da produção em função do domínio que exercem sobre os meios de realização da produção material da vida, por isso classe dominante.

Essa é a definição que norteia o livro 1 de *O Capital*, assim como também o livro 2, respectivamente dedicados ao *Processo de produção do capital*<sup>36</sup> e ao *Processo de circulação do capital*.<sup>37</sup> O livro 3, no entanto, onde o foco é o *Processo global de produção capitalista*, revela outros elementos a complexificar esta concepção, inserindo o aspecto de gestão – entendido enquanto trabalho de direção e supervisão – no conjunto de definição das classes sociais. Segundo Karl Marx:

O trabalho de supervisão e direção surge necessariamente todas as vezes que o processo imediato de produção se apresenta em processos socialmente combinados e não no trabalho isolado de produtores independentes. Possui dupla natureza. De um lado, em todos os trabalhos em que muitos indivíduos cooperam, a conexão e a unidade do processo configuram necessariamente uma vontade que comanda e nas funções que não concernem aos trabalhadores parciais, mas à atividade global da empresa, como é o caso do regente de uma orquestra. É um *trabalho produtivo* que tem de ser executado em todo sistema combinado de produção. De outro lado, omitindo-se o setor mercantil, esse trabalho de direção é necessário em todos os modos de produção baseados sobre a oposição entre o trabalhador – o produtor imediato – e o proprietário dos meios de produção. Quanto maior essa oposição, tanto mais importante o papel que esse trabalho de supervisão desempenha. Atinge por isso o máximo na escravidão. Mas também é indispensável no modo capitalista de produção, pois o processo de produção é nele ao mesmo tempo processo de consumo da força-de-trabalho pelo capitalista. Da mesma maneira, em estados despóticos, o trabalho de superintendência e a intromissão geral do governo abarcam

36 MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro Primeiro: o processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

37 MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro Segundo: o processo de circulação do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

duas coisas: a execução das tarefas comuns que derivam da própria natureza de toda coletividade, e as funções que decorrem especificamente da oposição entre governo e a massa do povo.<sup>38</sup>

Nesta passagem, Marx inicia suas considerações sobre o trabalho de supervisão e direção, aspecto que se relaciona com a função desempenhada pelo DASP enquanto órgão administrativo do Estado. Ele analisa esta questão sob dois prismas: um decorrente da organização de qualquer trabalho realizado por um coletivo de pessoas, constituindo-se, portanto, da consequência natural do trabalho, cuja combinação dos esforços de mais de um indivíduo é necessária; outro, que distingue esta forma geral da realização da gestão de outras formas particulares ocorridas em sistemas sociais nos quais se opõem produtores diretos (trabalhadores) e proprietários dos meios de produção. A respeito do primeiro aspecto da gestão, Marx entende que tal trabalho, embora não produzisse diretamente nenhum item, seria, sim, um trabalho produtivo, pois seria parte inseparável da própria produção.

Quanto ao segundo aspecto, ele não é explícito. Porém, se considerarmos que, na definição do trabalho produtivo, o aspecto decisivo não se deve à produção imediata de algum bem, mas antes se construiu-se trabalho indispensável para a realização da produção em geral, isto nos faz concluir que o segundo aspecto, ao estar apartado do primeiro e se relacionar ao exercício da dominação e exploração do trabalho, só pode se configurar enquanto trabalho improdutivo.

Após exemplificar a existência destas funções em outros modos de produção e enfatizar a existência destas no capitalismo, pois este sistema de exploração se baseia igualmente no uso da força de trabalho durante o processo produtivo, prossegue Marx:

O trabalho de direção e supervisão, quando não é função particular decorrente da natureza de todo trabalho social combinado, tem sua origem na oposição entre o proprietário dos meios de produção [burguês] e o proprietário da mera força-de-trabalho [trabalhador]. Esta pode ser comprada com o trabalhador, como ocorre na escravidão, ou ser vendida pelo próprio trabalhador, e [sic] por conseguinte [sic] o processo de produção se patenteia, ao mesmo tempo, processo de consumo da força-de-trabalho pelo capital. Aquela função, quando oriunda da própria sujeição do produtor imediato, é muitas vezes apontada para justificar essa relação, e o fato de o proprietário do capital explorar trabalho alheio e apropriar-se dele é com frequência apresentado como o salário que lhe é devido.<sup>39</sup>

38 MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro Terceiro: o processo global da produção capitalista. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, pp. 441-442. [grifos nossos].

39 *Ibid.*, pp. 443-444.

Após realizar a distinção entre as funções de gestão gerais e particulares, Marx foca na origem desta tarefa, tratando-a como consequência do exercício de dominação. Para ele, a função de gestão, quando não decorre da natureza de qualquer trabalho social combinado, mas tem origem na oposição entre o proprietário dos meios de produção e o proprietário da força de trabalho, é entendida enquanto consequência da necessidade do capitalista em utilizar a força de trabalho – sendo esta considerada tanto na modalidade do trabalho escravo, na qual seria comprada juntamente com o trabalhador, quanto na forma capitalista de produção, na qual esta seria vendida pelo próprio trabalhador. Por outro lado, ele enfatiza que a função de gestão é também utilizada como justificativa para o exercício da dominação sobre o produtor imediato, algo que levaria alguns capitalistas a tratar o rendimento auferido pela exploração do trabalho como um salário que lhe é devido.

Nesse ponto, é importante destacar uma clivagem decisiva no que diz respeito às formas particulares de gestão: enquanto o salário do trabalhador seria decorrente do processo que lhe sujeita vender sua própria força de trabalho, o salário do gestor seria, enquanto trabalho improdutivo, fruto da exploração do trabalho alheio, mas ideologicamente escamoteado pelo exercício da própria função de gerenciar a produção. Em conformidade com estas assertivas, podemos também perceber que Marx realiza uma clara distinção entre a mera propriedade da força de trabalho e a capacidade de utilizá-la e consumi-la de forma produtiva, tendo em vista que essa função, embora decorrente da propriedade sobre os meios de produção, necessita de um exercício específico para que possa ocorrer.

É importante destacar que Marx denuncia, nesta passagem, como tautológico o argumento dado pelos gestores para o pagamento de salários para si, já que a capacidade, de antemão conquistada, para sujeitar o trabalho por intermédio de sua gestão é utilizada em si mesma como justificativa para o pagamento de um salário para estes gestores, enquanto o importante aqui seria explicar porque a dominação é indispensável para a gestão – algo que obviamente seria inconfessável para estes elementos. A explicação de Marx, no entanto, vai além e adentra as especificidades da gestão da exploração do trabalho no interior do quadro das relações especificamente capitalistas:

O trabalho de supervisionar e dirigir, na medida em que decorre do caráter antinômico do domínio do capital sobre o trabalho, é comum a todos os modos de produção baseados na oposição entre as classes. Também no sistema capitalista está direta e inseparavelmente entrosado com as funções produtivas que todo trabalho

social combinado impõe a certos indivíduos, como trabalho específico. O salário de um epítropo ou *régisseur*, a designação dada na França feudal, dissocia-se totalmente do lucro e assume também a forma de salário por trabalho qualificado logo que o negócio é explorado em escala bastante ampla para pagar um gerente, embora nossos capitalistas industriais nem por isso “se dediquem à política ou à filosofia”. Ure já observava que “a alma do nosso sistema industrial” não são os capitalistas industriais, mas os gerentes industriais.<sup>40</sup>

Neste trecho, Marx assume que o trabalho de gestão seria comum a todos os modos de produção baseados na oposição entre as classes sociais, uma consequência das próprias características antagônicas do exercício de uma dada supremacia sobre o trabalho. Desse modo, tal como nos outros modos de produção, no capitalismo o aspecto da gestão, embora contenha os dois traços citados anteriormente, seria também intrínseco às funções produtivas, característica que o trabalho social combinado imporia a certos indivíduos enquanto função particular e específica da produção.

Porém, na situação especificamente capitalista, o trabalho de *epítropo* – administrador, itinerante, gerente, feitor – seria em princípio distinto do lucro do capitalista, assumindo a forma de um salário pago pela realização de um trabalho qualificado e especializado, sendo originado nos ramos de negócios que assumiram uma escala suficientemente grande para que se justificasse o pagamento deste a um gerente. Mas já nesses casos, para Marx, citando Ure, o caráter mais íntimo e profundo do sistema industrial, o aspecto a delinear suas feições, não seria mais tributário aos capitalistas industriais, mas aos gerentes das indústrias.

Aqui ele opera uma distinção definitiva entre o salário do gestor e o lucro do capitalista individual, mas reservando ao capitalista certa supremacia quanto ao controle sobre o processo produtivo em geral, embora já reconhecesse que as feições de aspectos mais imediatos desta produção seriam, já a partir daquele momento, tributárias ao exercício específico da gestão. Dito de outra maneira, nesse ponto da organização do processo produtivo, Marx destaca que a função de gestão é indispensável para realizar a articulação do conjunto das forças produtivas com a força de trabalho, chegando esta função a dar o tom das reações capitalistas, traço que não seria mais decorrente da mera propriedade do capital. Consequentemente, não vislumbra mais a possibilidade de que o trabalho de exploração em larga escala ocorra sem a realização desta função, compreendendo-a essencial ao processo produtivo, a partir de um dado nível de seu desenvolvimento.

40 *Ibid.*, pp. 444-445.

Após delinear as origens destas funções, progredirá mais na explanação, passando a considerar uma maior complexificação do sistema capitalista, tecendo assim comentários sobre as consequências do desenvolvimento da função de gestão no interior da processualidade específica das relações capitalistas de exploração:

*A produção capitalista chegou a um ponto em que freqüentes vezes se vê o trabalho de direção por inteiro dissociado da propriedade do capital. Assim, não é mais necessário que o capitalista exerça esse trabalho de direção. Um regente de orquestra não precisa absolutamente ser dono dos instrumentos dela, nem pertence à sua função de dirigente, qualquer obrigação com referência ao salário dos demais músicos. As fábricas cooperativas demonstram que o capitalista como funcionário da produção tornou-se tão supérfluo quanto o é, para o capitalista mais evoluído, o latifundiário. Na medida em que o trabalho do capitalista resulta do processo de produção em seu aspecto puramente capitalista, isto é, não se extingue automaticamente com o capital, ultrapassa a função do trabalho, da combinação e da cooperação de muitos para atingir um resultado comum, é tão independente do capital quanto essa forma quando arrebenta o invólucro capitalista. A economia vulgar, em sua incapacidade de imaginar as formas desenvolvidas no seio do modo capitalista de produção, separadas e libertas de seu contraditório caráter capitalista, diz que esse trabalho é necessário como trabalho capitalista, como função do capitalista. Confrontado com o capitalista financeiro, o capitalista industrial é trabalhador, mas um trabalhador capitalista, ou seja, explorador do trabalho alheio. O salário que exige e embolsa por esse trabalho é exatamente igual à quantidade de trabalho alheio que se apropria, e depende diretamente – desde que faz o esforço exigido por essa exploração – do grau de exploração desse trabalho e não da intensidade do esforço que emprega nessa exploração e que pode transferir a um dirigente com remuneração moderada. Após cada crise podem ser vistos nas zonas industriais inglesas um bom número de ex-fabricantes que superintendem por salário modesto – como dirigentes contratados pelos novos proprietários, muitas vezes seus credores – as fábricas que antes lhes pertenciam.<sup>41</sup>*

A este ponto, Marx passa a considerar o momento em que há a separação total do trabalho de direção da propriedade do capital, no qual o capitalista não mais necessitaria exercer tal função. No entanto, é possível perceber certa hesitação em Marx, denunciada por suas circunvoluções a este respeito. Apesar disso, parece-nos que, para ele, quando se alcançasse esta situação, o capitalista, enquanto funcionário da produção, se tornaria dispensável, pois na medida em que tal trabalho resultasse de seu aspecto estritamente capitalista, a função de gerenciar a exploração do trabalho lhe escaparia em sua especificidade. Aqui Marx parece reforçar a ideia da distinção entre a propriedade do capital e sua gestão, mas concebendo, no entanto, a permanência de relações capitalistas, apesar de conceber a dispensabilidade desta propriedade. Como exemplo deste tipo de capitalismo de gestão, toma o caso das cooperativas, que considera como uma forma mais evoluída de

---

41 *Ibid.*, pp. 445-446. [grifos do autor e nossos]

exploração do trabalho, cuja dispensabilidade do proprietário dos meios de produção seria evolutivamente análoga à dispensabilidade do latifundiário pelo capitalista mais avançado. Assim passa a criticar a economia vulgar, que seria incapaz de vislumbrar as formas desenvolvidas de capital, limitando a aplicação da função de gestão às funções de determinada configuração do capitalismo, não percebendo a especificidade desta tarefa frente ao conjunto das mais amplas possibilidades de exploração da força de trabalho.

Então, nos casos em que a produção já fosse suficientemente desenvolvida e sua “alma” já fosse dominada pela gestão, se constituiriam novas relações desniveladas entre os próprios capitalistas financeiros e industriais, de modo que o último seria tratado analogamente a um tipo específico de trabalhador, que viveria de explorar o trabalho alheio, mas cuja remuneração seria tributária da sua capacidade de explorar ainda mais intensamente a força de trabalho, e não da execução do trabalho de gestão feita por ele. Como caso-limite deste novo tipo de relação, cita a situação de ex-proprietários de fábricas, que, a partir da situação de falência, passariam à condição de gerentes das empresas que eram de sua propriedade, sendo muitas vezes empregados pelos seus antigos credores, situação que transforma os antigos burgueses industriais em gestores subordinados de porções do capital industrial. Frente a esta situação:

O salário de direção, tanto para o gerente mercantil quanto para o industrial, aparece totalmente dissociado do lucro de empresários nas fábricas cooperativas e nas empresas capitalistas por ações. A separação entre o salário de direção e o lucro de empresário, fortuitas nos demais casos, é aí constante. O caráter antagônico do trabalho de direção desaparece na fábrica cooperativa, sendo o dirigente pago pelos trabalhadores, em vez de representar o capital perante eles. *As sociedades por ações em geral – que se desenvolvem com o sistema de crédito – têm a tendência a separar cada vez mais a propriedade do capital a função de administrar, seja o capital próprio ou emprestado, do mesmo modo que o desenvolvimento da sociedade burguesa levou as funções judiciárias e administrativas a se dissociarem da propriedade fundiária, de que eram atributos na era feudal.* O capitalista ativo contrapõe-se ao mero proprietário do capital, o capitalista financeiro, e com o desenvolvimento do crédito o próprio capital-dinheiro assume caráter social, concentra-se em bancos que o emprestam, substituindo os proprietários imediatos dele; além disso, *o simples dirigente que não possui o capital a título algum, nem por empréstimo nem por qualquer outro motivo, exerce todas as funções reais que cabem ao capitalista ativo como tal.* Nessa condições, fica existindo apenas o funcionário e o capitalista desaparece do processo de produção como figura supérflua.<sup>42</sup>

---

42 *Ibid.*, pp. 446. [grifos nossos]

Aprofundando ainda mais a distinção operada anteriormente, Marx considera que o salário de direção, que aparecia fortuitamente separado do lucro do empresário, no caso das cooperativas e das empresas capitalistas por ações, assumiria doravante um caráter de separação constante. Isso implicaria, em sua opinião, em duas situações diferentes, pois, nas cooperativas, isso tenderia a fazer desaparecer o caráter antagônico entre o trabalho de gestão e os trabalhadores em geral, ao passo que, nas sociedades por ação, se expandiria com o recurso do sistema de crédito e haveria a tendência em aumentar a distinção entre a propriedade do capital e a sua administração, não fazendo diferença se “capital próprio ou emprestado”.

Chega mesmo ao limite de afirmar que, no caso das modernas relações de propriedade das sociedades por ações, desaparece por completo a ingerência dos proprietários sobre o funcionamento das empresas. Além disso, considera também que o processo, pelo qual se opera a distinção entre o controle gestoril e a propriedade dos meios de produção, corresponderia a uma evolução análoga a que distinguiu, no fim do feudalismo, a propriedade da terra das funções jurídicas e administrativas. As consequências teóricas de uma afirmação deste teor são múltiplas, pois se no passado houve um intenso e frutífero debate historiográfico sobre a transição do modo de produção feudal ao capitalista,<sup>43</sup> deveria ser no mínimo prudente considerar a possibilidade de um debate da transição do capitalismo de proprietários ao capitalismo de gestores, no que diz respeito ao debate sobre a década de 1930 brasileira. E se naquele momento as mutações decisivas no capitalismo brasileiro se devessem à expansão, ou quem sabe, à consolidação de mudanças do tipo que Marx destaca nesta passagem? Quais seriam as consequências disto sobre a compreensão e a periodização do intervalo de tempo em questão?

O caminho para a resolução destas questões talvez passe por outras questões, um pouco menos grandiloquentes, mas igualmente prenhas em suas consequências. E se as cooperativas administradas por gestores, citadas por Marx, mantivessem um controle tão estreito da produção, em desfavor dos trabalhadores, ao ponto de que se mantivessem nos marcos do capitalismo, nas quais tais gestores organizassem a exploração da força de trabalho e fossem pagos por um salário decorrente desta mais-valia explorada dos trabalhadores? E se

---

43 Nos referimos ao rico e clássico debate entre Maurice Dobb e Paul Sweezy, que pode ser encontrado na obra: Cf. HILTON, R.; DOBB, M.; SWEEZY, P. (et al.) *A transição do feudalismo para o capitalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

as sociedades por ações, que manejam grandes somas de capital, fossem controladas por gerentes que possuem apenas pequena parte – quando não parte alguma – deste capital? Quais seriam as consequências em se pensar um capitalismo no qual não mais a propriedade privada dos meios de produção e sim o seu controle fosse o aspecto central a determinar o caráter do modo de produção? Sem responder a estas questões, Marx considera simplesmente que o gestor é um capitalista ativo e, como tal, se contrapõe ao mero proprietário do capital, se opondo, neste mesmo processo, também aos trabalhadores, ao controlar o processo de trabalho como um todo.

Interessante ressaltar, neste ponto, que esta sequência de passagens está contida no capítulo XXIII sobre “Juro e Lucro do Empresário”, indicando que as considerações a respeito das funções de gestão estão intimamente vinculadas ao aspecto de distribuição da mais-valia entre os capitalistas, algo impossível de ver nos marcos propostos pelo livro 1, de *O Capital*, cujas definições da análise se operam com base no modelo de uma só empresa.<sup>44</sup> Assim, na sequência da análise sobre a conversão dos antigos burgueses em gestores menores das fábricas, há de se considerar que este processo é operado por credores, capitalistas financeiros, que são caracterizados por se encarregarem por realizar a função de gerenciar o capital-dinheiro alheio, tornando-os, desse modo, substitutos dos proprietários no controle deste capital. Com isto, nos parece claro que Marx via a possibilidade de, no desenvolvimento e complexificação das relações intercapitalistas, ocorrer uma situação inicial de sobreposição das funções de proprietário e gestor, com supremacia de controle nas mãos do primeiro, caminhando até uma situação-limite de supressão do proprietário pelo gestor, colocando este último na condição de dominante na relação entre capital e trabalho, posto que a função do primeiro torna-se, a partir de então, supérflua para a realização da própria produção capitalista.

Não é menos interessante notar que as questões levantadas por Marx estejam precisamente numa passagem cuja preocupação mais destacada diz respeito à distinção entre, por um lado, a função de proletário e a função de gestor e, por outro, entre a de capitalista e a de gestor, cujo objetivo final da polêmica seria a de retirar o papel de trabalho produtivo às funções de gestores e capitalistas. Colocadas as coisas nesses termos, nos vemos novamente habilitados para voltar a debater com as definições operadas a respeito das classes médias.

---

44 Argumento intensivamente trabalhado por BERNARDO, J. *Marx crítico de Marx...*, passim.

Parece-nos pertinente lembrar que as classificações de Marx a respeito do trabalho produtivo e improdutivo, como vimos anteriormente, se relacionam aos processos de produção e não aos produtos desses processos. Nesse sentido, os produtos são considerados apenas como suportes para o tempo de trabalho incorporado por cada atividade, no qual o trabalhador produtivo é aquele responsável por produzir mais-valia, ao passo que o trabalho improdutivo é aquele cujas funções são indispensáveis à existência do processo de produção enquanto processo de exploração do trabalho.

De acordo com João Bernardo, este seria um dos elementos mais adulterados pelos discípulos de Marx, pois esta definição seria fruto da estrutura implícita dos principais conceitos da obra de Marx, não decorrendo de uma exposição específica feita por ele sobre este assunto. Assim, a noção dos gestores como trabalhadores produtivos seria tributária da visão parcial do capitalista individual sobre o processo produtivo, para o qual o que importaria seria somente o lucro; por isso, não lhe sendo possível distinguir os assalariados que produzem mais-valia daqueles que melhoram as condições em que essa mais-valia é produzida. Para estes, portanto, todos os assalariados seriam produtivos. Tal perspectiva seria decorrência de se centrar a análise no produto em vez do processo de trabalho.

Algo que também não permitiria considerar produtivo o trabalho realizado em empresas do Estado, pois partiriam do princípio que este nunca se dedicaria às atividades produtivas e que suas despesas com transferências de recursos – como com o pagamento da dívida pública, por exemplo – beneficiariam exclusivamente consumidores improdutivos. O erro, a este ponto, estaria no método, por meio do qual se realizaria a confusão entre a posição estrutural de um processo com a de sua realização empírica em um dado período. Isto porque, com a modernização das funções estatais, o seu desenvolvimento faria com que este operasse cada vez mais incrementos de realização do valor no setor II da economia (bens de consumo) através da produção no setor I (bens de produção).<sup>45</sup>

Outro erro um pouco mais sutil a respeito da conceituação dos trabalhos produtivo e improdutivo estaria em confundir as relações sociais, no processo geral de produção, com as diferentes esferas econômicas em que o processo de produção se divide (produção e circulação, por exemplo). Em função deste problema, não seria possível ver o trabalho improdutivo na produção, o campo de atuação dos gestores. Por outro lado, não se perceberia que o capital bancário faria também parte da produção, sendo possível perceber que o

---

45 BERNARDO, J. *Marx crítico de Marx*. ...Vol. 3 ..., pp. 59-66.

pagamento de juros teria origem na mais-valia explorada dos proletários assalariados pelo industrial. Assim, em consonância com Bernardo, consideramos que:

A concepção marxista de trabalho produtivo centra-se, pois, unicamente, nas relações de produção e na força de trabalho, e não no valor de uso do produto, nem na distinção entre as esferas económicas convertidas em critério fundamental. A distinção entre os trabalhos produtivo e improdutivo é uma extensão ideológica da relação social que opõe os produtores da mais-valia às restantes classes.<sup>46</sup>

Dessa forma, se o aspecto central que rege a definição de trabalho produtivo está relacionado à capacidade de produzir mais-valia, e a de trabalho improdutivo se vincula às operações necessárias à melhoria da exploração do trabalho, torna-se incorreto tratar os assalariados de nível de renda elevado, que executam trabalhos manuais, como trabalhadores improdutivos, sendo mais provável que se tratassem antes de trabalhadores sob regime de exploração de mais-valia relativa.<sup>47</sup> Por outro lado, classificar como trabalhadores os setores improdutivos não manuais seria uma forma de invisibilizar a problemática dos gestores e sua posição no escopo das classes dominantes, aspecto que é especialmente caro a este trabalho.

Tanto gestores como capitalistas privados (burgueses) se alimentariam em sua existência social da mais-valia explorada do trabalhador. A distinção entre os rendimentos destas duas classes capitalistas diriam respeito à forma de repartição da mais-valia entre si, uma disputa eminentemente intercapitalista. A única semelhança entre o que o gestor e o trabalhador recebem estaria no aspecto superestrutural de sua realização, ou seja, na forma jurídica denominada salário, que seria fruto de uma projeção institucional das representações ideológicas dos capitalistas.

Para Bernardo, teriam sido razões puramente formais que teriam levado Marx a não produzir uma teoria dos gestores, pelo menos no que concerne ao modelo lógico de *O Capital*, já que ele pensa os capitalistas como puros apropriadores de mais-valia, distinguindo deles a tarefa de gestão. Marx, quando formalizou ideologicamente as classes sociais fundamentais

46 *Ibid.*, p. 68.

47 No livro 1, de *O Capital*, Marx realiza uma distinção entre formas de exploração regidas por critérios de mais-valia absoluta e mais-valia relativa. Muito resumidamente, a intensificação da exploração da mais-valia absoluta diz respeito à compressão do tempo, enquanto a mais-valia relativa diz respeito às novas e mais rentáveis maneiras de produzir a própria força de trabalho. Como as formas de produzir predominantemente calcadas no regime mais-valia relativa são mais produtivas, elas abrem espaço para lutas em que os trabalhadores busquem por melhores níveis de consumo particulares, embora isso não possa ser considerado, em termos marxistas, uma diminuição da exploração, mas sendo antes o seu oposto, um aumento da exploração, já que tal situação é acompanhada por uma desvalorização geral dos itens produzidos, inclusive da própria mercadoria força de trabalho.

do capitalismo, o fez somente nos termos de uma classe burguesa e uma trabalhadora. No entanto, quando foi obrigado a analisar as formas concretas de desenvolvimento do capitalismo acabou por expor a posição do gestor apartado da de capitalista individual. E não sendo em Marx o local onde se encontra a formalização teórica da classe dos gestores, é necessário ir à história da construção deste conceito.

### 1.3 Planificação da econômica e capitalismo de Estado: ideólogos e críticos

#### 1.3.1 *A emergência das grandes corporações enquanto espelho da gestão soviética*

A história da formalização do conceito de classe dos gestores é relativamente extensa e data da passagem do século XIX ao XX. Enquanto no oriente se preparavam as condições necessárias para a emergência da revolução, no ocidente, sobretudo nos Estados Unidos, se delineavam os contornos definitivos do capitalismo monopolista, contexto no qual se opera a caracterização ideológica das grandes corporações, que, a partir de então, passaram a ter feições distintas de quaisquer outros entes ou órgãos capitalistas. A emergência das grandes corporações, sua estrutura de administração própria e a ideologia, que lhe confere identidade específica, são ao mesmo tempo causas e consequências da atuação de gestores.<sup>48</sup>

Mas é impossível falar em mudanças operadas na estrutura dos Estados capitalistas durante a década de 1930, sem falar do Estado que sofreu as mais dramáticas transformações naquele período. Neste momento, a depressão econômica, ocorrida após a crise de 1929, assolava a quase totalidade dos países do mundo, com a notável exceção da União Soviética. Luiz Prado destaca que bolhas, *crashes*, pânico e crises econômicas, atingiram em cheio economias como as dos EUA, afetando muito países como a França, um pouco menos economias como a brasileira, ao passo que os países da esfera fascista tiveram rápida recuperação.<sup>49</sup> Enquanto a produção de boa parte do mundo estagnava, a URSS realizava uma rápida e maciça industrialização sob os seus novos Planos Quinquenais. Entre 1929 e 1940, a

48 Fenômeno estudado por Maurício Tragtenberg, embora não adote a classificação das classes sociais empregada neste trabalho. Cf. TRAGTENBERG, M. *op. cit.*

49 PRADO, L. C. D. A economia política da Grande Depressão da década de 1930 nos EUA: visões da crise política e econômica, pp. 13-64. In: LIMONCIC, F.; MARTINHO, F. C. P. *A Grande Depressão: política e economia na década de 1930: Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

produção industrial soviética havia mais que triplicado, passando de 5% na participação mundial de produtos manufaturados em 1929, para 18% em 1938. Neste mesmo período, EUA, Grã-Bretanha e França caiam de 59% para 52%. Ao que consta, não havia mais desemprego naquela sociedade, situação que acarretou em tipo de paz social, algo que fazia observadores estrangeiros das mais variadas matrizes ideológicas se perguntarem qual seria o segredo do sistema soviético e se poderiam aprender alguma coisa com ele.<sup>50</sup>

Como uma espécie de eco da experiência de gestão adquirida, os Planos Quinquenais soviéticos tornaram as palavras “plano” e “planejamento” moda no meio político mundial:

Os partidos social-democratas adotaram “planos”, como na Bélgica e Noruega. Sir Arthur Salter, funcionário público britânico da máxima distinção e respeitabilidade, e um pilar do *establishment*, escreveu um livro, *Recovery* [Recuperação], para demonstrar que era essencial uma sociedade planejada, se o país e o mundo queriam escapar do ciclo perverso da Grande Depressão. Outros servidores e funcionários públicos centristas britânicos estabeleceram uma assessoria de alto nível chamada PEP (*Political and Economic Planning* - Planejamento Político e Econômico). Jovens políticos conservadores como o futuro primeiro-ministro Harold Macmillan (1894-1986), tornaram-se porta-vozes do “planejamento”. Até os nazistas plagiaram a ideia, quando Hitler introduziu um “Plano Quadrienal” em 1933.<sup>51</sup>

No que diz a respeito ao caráter das grandes corporações, no lado ocidental do capitalismo, Adolf Berle, Lloyd Warner, Charles Rippert, James Burnham, Peter Drucker, Carl Kaysen, Walther Rathenau, Neumann e Joseph Shumpeter são alguns dos seus grandes ideólogos. Em comum, estes autores sustentam que o papel da corporação em nível global está para além da esfera econômica. Isso porque ela teria, na opinião destes, alterado tanto a teoria como a prática da propriedade privada, transformando os preços do livre mercado em valores administrados, situação que gerou princípios e atitudes que levaram ao salto da fase do barão assaltante para o da empresa com responsabilidade social, uma das consequências da centralização do poder sobre elas no início do século XX. Neste quadro, caberiam aos “*managers* [gestores] harmonizar os interesses dos técnicos dessas grandes empresas, integrando-os aos dos acionistas e operários.”<sup>52</sup>

A independência da corporação, classificada por Tragtenberg como “nova forma de absolutismo”, iria além da independência com relação ao Estado, pois ela também teria a tendência em se *autonomizar frente ao poder de controle da própria estrutura proprietária*.

50 HOBSBAWM, E. *Era Dos Extremos: O breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 99.

51 *Ibid.*, p. 100.

52 TRAGTENBERG, M. *op. cit.*, pp. 9-10.

Tal situação seria em parte consequência da anulação do indivíduo dentro do mundo industrial, tendo em vista que o poder dos controladores poderia funcionar contrariamente aos interesses de seus donos. Isso seria possível, pois nas sociedades por ações se verificaria uma situação na qual o *acionista acabaria por se constituir em mero fornecedor de capital, cabendo a responsabilidade de direção aos técnicos especializados, que, por sua vez, passariam a cumprir as funções de controle e mando nas empresas.*

Neste quadro, o proprietário se transforma em mero sujeito do direito civil, situação em contradição com o fato de as empresas terem adquirido características que extrapolariam a capacidade formal de controlar, apanágio da instância jurídica. Esta situação teria transformado o acionista em mero portador do título de propriedade, o representante do capital, mas não no que diz respeito à execução de suas funções, criando circunstâncias muito parecidas com as descritas por Marx no trecho do livro 3 de *O Capital*, anteriormente apreciado. Assim, já não se estaria lidando mais com a propriedade em sentido clássico, de modo que o ordenamento jurídico já não mais teria capacidade de dar respostas apropriadas para seu controle. Isto seria possível, tendo em vista que o desenvolvimento socioeconômico transformaria a superestrutura jurídica em mero apêndice, pois esta teria uma processualidade própria, com competências e objetivos incapazes alcançar e restringir o sentido e a atuação das corporações modernas.<sup>53</sup> Também entendemos que as mesmas considerações, sobre as limitações da instância jurídica em controlar as corporações, teriam fortes consequências sobre sua capacidade de ordenar e regular a feição da própria noção de propriedade privada dos meios de produção.

Os alemães teriam se antecipado aos estadunidenses na construção da teoria e prática da corporação, sendo Rathenau precursor de Berle em relação ao seu conceito de empresa enquanto organização social, quando analisou a impessoalização da propriedade e a conversão da empresa em instituição em pé de igualdade ao Estado. Com a ampliação do sistema das modernas corporações, os seus controladores justificam o próprio poder dizendo que as empresas deveriam servir à sociedade e não apenas aos seus donos, fazendo com que ganhe importância a forma de agir “neutra e tecnocrática” atuando na coordenação dos “vários grupos e desenvolvendo uma política pública.”

Entretanto, não se deve compreender esse movimento como unívoco e sem contradições, pois mesmo neste contexto tensões entre Estado e corporações não deixariam de

---

53 *Ibid.*, pp. 10-11.

existir, levando à explosão de contradições secundárias, como no contexto da Segunda Guerra Mundial, no qual a Alemanha foi vista pelas corporações como um aliado econômico, ao passo que o Estado norte-americano a entendia enquanto um inimigo político e militar.<sup>54</sup> O importante neste ponto é notar a formação de uma tendência que teria capacidade de exercer certa supremacia sobre as demais.

Porém, esta mesma situação também mostraria como as corporações se imporiam independentemente do regime socioeconômico, não possuindo uma definição precisa no âmbito de seu regime político. Efetivamente elas flertariam com concepções neocapitalistas, de modo a declararem querer realizar um tipo de “socialismo” sob o capitalismo, com regime de pluralismo político, sem necessidade de uma ditadura. Concepção essa de socialismo intrinsecamente contraditória, tendo em vista a manutenção da base de exploração da força do trabalho. Apesar disso, com a expansão da classe média em relação às grandes corporações, setor social que em parte seria seus próprios acionistas, elas atuariam para gerar uma peculiar versão de uma “sociedade sem classes”, insistindo na dissolução das fronteiras entre classes proprietárias e proletárias. Sob este aspecto se delinearia toda uma estratégia de atuação, situação possível pela união entre burocratas, técnicos e gerentes ligados aos proprietários, que procurariam vincular a elevação da taxa média de lucro com sua própria versão de função social. Algo possível na visão destes, pois o lucro das empresas beneficiaria em parte seus acionistas de classe média, fazendo com que fossem conciliados, em sua opinião, os interesses do povo e do Estado, algo que ocorreria sem alterar em nada o caráter privatista destas grandes empresas.<sup>55</sup>

Isso torna possível estabelecer alguns paralelos entre as corporações de tipo ocidental e as empresas soviéticas, a respeito da estrutura de comando e controle. Isto porque, em ambos os casos, houve a união entre burocratas, técnicos e gerentes na busca pela implementação da produção e da exploração do trabalho, seguindo uma versão própria de função social, cabendo diferenciar, no caso soviético, a vinculação destes elementos ao Estado e não aos proprietários particulares.

Aqui chegamos a alguns apontamentos sobre o caráter da identidade ideológica destas organizações. Para Tragtenberg, criou-se no ocidente uma paradoxal situação em termos jurídicos, na qual as grandes corporações “prenunciam a superação do conflito de classes, em

---

54 *Ibid.*, pp. 12-15.

55 *Ibid.*, pp. 16-18.

que os trabalhadores são [seriam] seus próprios capitalistas". Por outro lado, podemos destacar que homologias podem ser feitas, e no caso soviético a busca da utopia de superação do conflito entre as classes teria ocorrido via promessa de alcance da sociedade livre de exploração capitalista, embora efetivamente aquela sociedade permanecesse fundamentada sobre formas de exploração de mais-valia, tal como em quaisquer outras sociedades capitalistas. As corporações ocidentais também trataram o tema da economia planejada, viabilizando outro paralelo entre estas e as empresas controladas pelo Estado Soviético, tendo em vista que, se na opinião desses gestores a racionalidade se constituía enquanto maior teste da eficiência de uma unidade produtiva, as empresas soviéticas apareciam para eles enquanto a própria realização dessa noção.<sup>56</sup>

A respeito da sociedade e economia soviéticas, o esforço de tentar entender o que se passava naquele lado do mundo não foi exclusivo por parte dos capitalistas desejosos em explicar o fracasso das próprias economias, mas também foi tema para militantes dos mais diversos matizes, que, por seu turno, procuraram compreender como é que utopia libertadora proclamada pela revolução de 1917, teria se tornado um modelo a inspirar as reformas nos Estados capitalistas de todo o mundo. Como nenhuma técnica de mudança nos padrões de operação do Estado pode ser entendida sem suas articulações entre as esferas econômicas e social, para os mais radicais tratava-se de entender o caráter de uma sociedade que se proclamava socialista, mas que na prática se apresentou a muitos deles como uma nova possível configuração da própria sociedade capitalista. Este ponto de vista aproximava, através da noção de racionalização da economia, as ideias de capitalismo de Estado e planificação, sendo esta última entendida enquanto técnica de gestão de um capitalismo com a propriedade monopolizada pelo Estado.

Tais questões foram caras aos militantes do campo marxista dos mais variados quadrantes, sendo parte da reflexão tanto de adeptos do marxismo ortodoxo – aquele reconhecido como a interpretação mais fiel às ideias de Marx – quanto para os elementos vinculados ao comunismo conselhista, além de outros leninistas dissidentes da linha oficial soviética.<sup>57</sup>

---

56 *Ibid.*, p. 19.

57 Cf. JEROME, W. & BUICK, A. Capitalismo de Estado Soviético? História de uma Ideia. In: NEVES, A. J. C. *op. cit.*, pp. 207-226. Originalmente publicado em inglês com o título Soviet State Capitalism? The History of an Idea. *Survey: A Journal of Soviet and East European Studies*, Londres: nº 62, janeiro de 1967, pp. 58-71.

Tal como nos debates realizados pela historiografia sobre o caráter dos eventos de 1930 no Brasil, destaca-se a forma não linear como ocorreram estas discussões entre os mais variados grupos de opinião marxista. Sendo assim, a este ponto importará mais delinear a série de conflitos e tensões que os diversos agrupamentos buscaram analisar, bem como o sentido em que percebiam as mudanças em curso na sociedade soviética e no capitalismo como um todo, pretendendo com este procedimento dimensionar a importância política e analítica de tais debates. Neste ponto veremos emergir elementos importantes na caracterização geral da classe dos gestores, aspectos que consideramos indispensável para a análise do DASP.

### 1.3.2 *O capitalismo de Estado enquanto crítica das dissidências marxistas ao modelo soviético*

As críticas ao modelo soviético foram muitas e vieram dos mais variados quadrantes políticos. Entre aquelas correntes de esquerda que buscaram as causas estruturais que levaram àquela sociedade ao caminho de manutenção da exploração do trabalho, destacam-se aquelas que a compreenderam enquanto um tipo de capitalismo de Estado. Dentre os marxistas ortodoxos que trabalharam com o conceito de capitalismo de Estado citam-se os membros do Partido Socialista da Grã-Bertanha (SPGB); do Partido Social-Democrata alemão (SPD), na figura de Kautsky; do Partido Social-Democrata austríaco (SPO), por meio de Otto Bauer; dos marxistas tradicionais russos, em sua maioria ligados à fração menchevique; além dos social-democratas italianos.

Os membros do SPGB trabalhavam com a ideia de que o Partido Bolchevique seria composto por socialistas que pretendiam criar um sistema de propriedade social. No entanto, previam que esta tentativa fracassaria em função da inexistência de uma indústria moderna e de um proletariado com consciência socialista na Rússia. Apesar de não classificarem a União Soviética como um capitalismo de Estado, também não entendiam como uma sociedade socialista. Igualmente também não entendiam que uma sociedade regida pela direção de uma minoria, mesmo marxista, seria algum tipo de socialismo.<sup>58</sup> Apesar disso, seria o próprio Lenin a admitir – e o SPGB o citava a este respeito – que a propriedade social na Rússia não

---

58 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 207.

seria possível até que a produção aumentasse no setor nacionalizado da economia, referindo-se a este capitalismo de Estado enquanto uma *etapa* de transição ao socialismo.<sup>59</sup>

No âmbito da SPD, Kaustsky nunca fizera uma análise minuciosa sobre a economia da sociedade soviética. Apesar disso, em seus escritos contrários aos bolcheviques, ele se referia àquela sociedade como uma forma de capitalismo de Estado. Embora fazendo estas considerações de maneira insuficientemente desenvolvida e pouco elaborada, Kaustsky consideraria que a Rússia não havia feito mais que abolir as relações produtivas feudais, mas não o capitalismo enquanto sistema e que, apesar dos muitos acordos que nutria com os bolcheviques a respeito da impossibilidade de construção imediata do socialismo, os criticava a respeito da repressão e da inexistência de democracia política na União Soviética. Para ele, sem a democracia política seria impossível à classe trabalhadora controlar a economia, permanecendo assim esse Estado na mesma condição de qualquer outro país capitalista.

Kautsky teria chegado ao ponto de dizer – referindo-se aos bolcheviques – que a Rússia só seria socialista quando os expropriadores fossem expropriados, já que a mudança das relações formais de propriedade não seria suficiente para estabelecer o socialismo, sendo indispensável para isso o controle democrático do Estado pelos trabalhadores.<sup>60</sup>

Bauer, em sentido diferente de Kautsky, acreditava em um amadurecimento e democratização graduais do regime soviético. Seguindo um certo determinismo tecnológico, acreditava que o programa de industrialização bolchevique levaria a uma “racionalização econômica”, algo que teria como consequência o desenvolvimento econômico e a instituição de uma democracia política, sendo, a partir de então, que da ditadura do capitalismo de Estado soviético emergiria uma forma socialista de sociedade. Divergia de Kautsky, portanto, quanto à necessidade de uma revolução política para se alcançar o socialismo na União Soviética. Aproximava-se dele e também dos alemães, porém, quando tecia críticas aos elementos ditatoriais da direção bolchevique. Com estas colocações é perceptível que a caracterização da sociedade soviética enquanto capitalismo de Estado decorria, para os autores deste campo, muito mais de fatores políticos do que de uma análise propriamente econômica.

Divergindo do SPGB e de ideias assemelhadas, os social-democratas alemães não tratavam o sistema de preços, salários, dinheiro e Estado como incompatíveis com o

59 Cf. LÊNIN, V. I. Acerca do Infantilismo “de Esquerda” e do Espírito Pequeno-Burguês. In: *Obras Escolhidas em Três Tomos*, Lisboa: Edições Avante!, 1978, t2, pp. 592-613. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1918/05/05.htm>> Acesso: 9 de maio de 2016.

60 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 209.

socialismo. Para esses, o socialismo queria dizer “controle democrático das forças produtivas de uma sociedade altamente industrializada”.<sup>61</sup> Rudolf Hilferding, em meados de 1940, era o teórico mais destacado da social-democracia alemã, momento em que publicou uma crítica à teoria do capitalismo de Estado na URSS.<sup>62</sup> Para ele, uma economia estatal eliminaria a autonomia das leis econômicas, conjuntura na qual não seria mais o preço responsável por determinar a produção, função que competiria a uma comissão de planificação. Por este motivo, Hilferding classificava a União Soviética dentro de uma nova categoria econômica, que não seria nem capitalista, nem socialista, mas uma “Economia de Estado Totalitária”, tendo na Alemanha nazista e na Itália fascista modelos econômicos similares, mas inferiormente desenvolvidos.<sup>63</sup>

Os marxistas tradicionais russos, em boa parte membros da fração menchevique do Partido Operário Social-Democrata Russo, seguiam a mesma posição, e acreditavam que o socialismo só poderia ocorrer após suceder o capitalismo nos países que já tivessem passado por uma revolução burguesa. Pelo mesmo motivo, também consideravam a sociedade pré-socialista russa como um tipo de capitalismo incipiente.

Julias Martov, um dos dirigentes mencheviques, em 1919, condenaria a ditadura de uma minoria em resposta ao *Estado e a Revolução Socialista* de Lênin. Para ele, somente a classe proletária em seu conjunto seria o único possível edificador da nova sociedade, e que, portanto, deveria ser o legítimo sucessor da “classe que primitivamente dominava as funções de governo” na Rússia. Para Martov só uma democracia plena permitiria a existência do socialismo. Nunca foi explícito, porém, ao considerar a experiência soviética enquanto tipo de capitalismo, mas a julgar pela posição dos próprios bolcheviques a este respeito é crível que alguns mencheviques fossem pelo mesmo caminho.<sup>64</sup>

Outros mencheviques teriam adotado a teoria empresarial da Rússia Soviética capitalista, tal como Soloman Schwarz e Aron Yugow. Assim, em termos gerais, os mencheviques acabaram adotando a ideia da social-democracia, vendo a URSS como uma espécie de nova sociedade totalitária. Porém, a opinião sobre o regime dos velhos social-democratas manifestava-se ocasionalmente nos termos do capitalismo de Estado. Mesmo

61 *Ibid.*, p. 210.

62 Cf. HILFERDING, R. State Capitalism or Totalitarian State Economy. *The Modern Review*, Nova Iorque: junho de 1947, pp. 266-71.

63 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 211.

64 *Ibid.*, id.

Yugow eventualmente defendeu a posição da sociedade soviética como capitalismo de Estado, pois entendia que a “racionalização” da indústria russa não havia criado uma economia socialista, mas apenas um “capitalismo de estado burocrático funcionando deficientemente”.<sup>65</sup>

O marxismo tradicional italiano, que aceitava Marx, mas rejeitava Lênin, havia quase que totalmente desaparecido com o abandono das referências marxistas pelos grupos filiados à 2<sup>a</sup> Internacional. Os elementos da social-democracia italiana (PSDI) trabalhavam com a ideia de que a URSS seria uma ditadura totalitária dentro de uma sociedade de capitalismo de Estado, seguindo um caminho parecido da seção alemã ou dos mencheviques russos, que da mesma forma nunca teriam feito uma análise profunda da economia soviética.

Outro grande grupo a utilizar o conceito de capitalismo de Estado foram os comunistas conselhistas. Na medida em que elaboraram suas posições a partir dos escritos de Marx, podemos considerá-los enquanto marxistas tradicionais, com a peculiaridade de não tomarem por base os seus principais intérpretes, tais como Lênin, Kautsky, Trotsky, etc. Apesar desta definição não ser incorreta, ela não é suficiente para compreender suas ideias, pois estas se diferem de outros marxistas em vários sentidos. Como são bem menos conhecidos, vale uma breve descrição de sua trajetória e concepções.

É possível considerar que há uma ligação rudimentar entre os conselhistas e o movimento anarquista, existindo um acordo tácito entre estes em vários pontos. Como estes, nutriam especial apreço pelos sovietes e conselhos operários, entendidos enquanto meios para realização da revolução social, em detrimento de outros instrumentos, tais como o Estado, os sindicatos e os partidos políticos. A origem desta vertente do marxismo ocorre no grupo holandês, anterior a 1914, que foi ligado à Herman Gorter (1864-1927) e Anton Pannekoek (1873-1960), que, inicialmente, foram vinculados ao Partido Operário Social-Democrata daquele país (SDAP).

Depois de o SDAP assumir posições reformistas, o grupo que incluía Gorter e Pannekoek formará uma organização separada. Após o início da Primeira Grande Guerra, este grupo denuncia os socialistas favoráveis ao conflito como traidores dos princípios que professavam, tomando, a partir de então, a revolução bolchevique enquanto movimento da classe operária contrária à guerra. O apreço pelos sovietes decorria de serem entendidos como

65 Cf. YUGOW, A. *Economic trends in Soviet Russia*. Londres: G. Allen & Unwin, 1930. Traduzido por Paul Cedar do alemão *Die Volkswirtschaft der Sowjetunion und ihre Probleme*, 1929. Apud JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, 212.

organizações da classe operária protegidas contra a degeneração de partidos e sindicatos.<sup>66</sup> Grupos semelhantes a este se formaram na Alemanha e Grã-Bretanha e juntamente com os holandeses aderiram a esses novos partidos. No entanto, certo desconhecimento das táticas prescritas pelo Comintern, além da reprovação quanto à repressão operada pelos bolcheviques – com destaque a repressão da revolta de Kronstadt<sup>67</sup> – culminaram com a saída dos conselhistas daquelas organizações. A maioria dos membros do Partido Comunista alemão resolveu por separar-se e formar o Partido Operário Comunista (KAPD).

Inicialmente Lênin tentou operar em favor da recuperação dos dissidentes para suas posições, mas diante do fracasso desta manobra dedicou a estes o seu *Esquerdismo, doença infantil do Comunismo*,<sup>68</sup> que teve resposta no texto de Gorter, a *Carta aberta ao camarada Lênin*.<sup>69</sup> Posteriormente, foi Pannekoek quem veio a criticar Lênin no livro *Lênin, o filósofo*.<sup>70</sup> O movimento conselhista chegou a abarcar vários grupos menores na Bélgica, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Estados Unidos, além da própria Holanda. O destacado comunista alemão Karl Korsh (1886-1961) foi um dos militantes ligados a esta tendência.

As proposições teóricas do comunismo de conselhos contrariavam em vários aspectos as formulações de outros marxistas na rejeição dos sindicatos, entendidos como apensos do Estado, e da representação parlamentar. Tomavam como base o reconhecimento do próprio Lênin sobre o desenvolvimento de um capitalismo de Estado na Rússia, levando os conselhistas à conclusão de que os bolcheviques estariam simplesmente a desenvolver outro tipo de capitalismo, já que as relações de trabalho assalariado permaneciam as mesmas da sociedade capitalista. Para eles, o objetivo de Lênin em construir o capitalismo de Estado sob controle operário havia esquecido a parte dos operários, só restando o próprio o capitalismo de Estado.<sup>71</sup>

66 Cf. PANNEKOEK, A. (J. Harper) *Los Consejos Obreros*. [s. l.] CICA, 2005.

67 Sobre este assunto Cf. AVRON, H. *A revolta de Kronstadt*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1984.

68 Cf. LÊNIN, V. I. *Esquerdismo, doença infantil do Comunismo*. 5ª Edição. São Paulo: Global Editora, 1981. Originalmente publicado como panfleto em junho de 1920. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1920/esquerdismo/>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

69 GORTER, H. Carta aberta ao camarada Lênin. In: TRAGTENBERG, M (org.) *Marxismo Heterodoxo*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1981, pp. 14-73.

70 Cf. Do original: Lenin als Philosoph. Kritische Betrachtung der philosophischen Grundlagen des Leninismus. Amsterdã: *Bibliothek der Rätekorrespondenz*, nº 1, janeiro de 1938. Edição do Grupo Comunista Internacional de Amsterdã. Disponível em espanhol pelo <<https://marxists.anu.edu.au/espanol/pannekoek/1938/lenin/index.htm>>. Acesso em: 11 de maio de 2016.

71 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 214.

Gorter considerou que a ascensão dos bolcheviques ao poder significou uma tentativa abortada de revolução socialista, que teria como causa a resistência camponesa que teria obrigado os bolcheviques a abandonar medidas socializantes e a introduzir a Nova Política Econômica (NEP), fazendo o capitalismo ressurgir. Condenava igualmente a ditadura do partido e o despotismo burocrático bolchevique, referindo-se com isto também ao desenvolvimento de um capitalismo de Estado nacional na Rússia. Entendia, – e este é o aspecto decisivo de sua posição – que o maior erro dos bolcheviques foi o de insuflar um programa e uma tática contrarrevolucionária no seio do proletariado mundial.<sup>72</sup>

Entre os comunistas conselhistas, o maior grupo seria de longe o do Partido Comunista Operário da Alemanha (KAPD), fundado em 1920. Para eles, a revolução russa decompunha-se em duas revoluções. Uma nas grandes cidades, onde houve uma mudança do capitalismo para o socialismo. Outra nos campos, onde ocorreu a passagem do feudalismo ao capitalismo. Esta contradição teria sido finalmente resolvida em favor do capitalismo. Desta situação teria decorrido a invasão do Estado e da economia por uma burocracia, que seria, por sua vez, oriunda de segmentos sociais com maior experiência administrativa e nível educacional, como comerciantes, ex-funcionários do regime anterior, etc. Tal quadro sendo o responsável por criar o antagonismo entre o governo soviético e o proletariado.<sup>73</sup>

Pannekoek chegou a considerar a classe dirigente russa uma nova burguesia, apesar de seus membros não se apropriarem individualmente dos meios de produção, mas coletivamente. Em função desta diferença, entendia que seria mais adequado chamar esta nova classe dirigente de burocracia e o sistema social de capitalismo de Estado, em distinção ao modelo do capitalismo privado.<sup>74</sup> Korsh chegaria mesmo ao ponto de considerar inevitável e irreversível a passagem mundial do capitalismo privado para o monopolismo planificado ou capitalismo de Estado.<sup>75</sup>

72 Cf. GORTER, H. The world revolution. *Workers Dreadnought*, Londres: fevereiro 9, 16, 23, março 1, 15, 29, maio 10, 1924. Traduzido e adaptado sob este título a partir do original *Die Kommunistische Arbeiter-Internationale*. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/gorter/1923/world-revolution.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

73 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 215.

74 Cf. PANNEKOEK, A. Why Past Revolutionary Movements Have Failed? *Living Marxism*, Chicago: vol. 5, n. 2, outono de 1940. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/pannekoe/1940/revo.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

75 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 216. e Cf. KORSCH, K. *Living Marxism*, *op. cit.*, pp. 29-37. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/korsch/1940/fascist-counterrevolution.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

Por último, o grande grupo dos leninistas dissidentes foi o terceiro agrupamento a desenvolver análises sobre o capitalismo de Estado na URSS, demonstrando que as dúvidas a respeito dos caminhos da sociedade soviética não se restringiam nem aos agrupamentos tradicionalmente tendentes a uma linha de colaboração com os capitalistas, nem aos grupos de extrema-esquerda.

Uma efêmera fração autointitulada “comunistas proletários”, que comportava Bukarin, Radek e Osinski, publicou, em 1918, um material em que se dizia que a Rússia Soviética ameaçava trilhar o caminho de um capitalismo de Estado, recebendo resposta de Lênin em seu *Esquerdismo, a doença infantil do comunismo*. Tal grupo desfizera-se rapidamente, porém suas ideias teriam permanecido entre muitos bolcheviques. Com a introdução da NEP em 1921, tais ideias retornaram em grupos de oposição à linha oficial do partido. Seguidamente, porém, tais grupos foram sendo eliminados, alguns de seus membros enviados à Sibéria e outros ainda exilados. Em alguns aspectos estes bolcheviques de esquerda se aproximavam de concepções anarquistas e sindicalistas, sendo Boris Suvarin e Victor Serge exemplares de tal tendência.

Com a morte de Lênin, iniciou-se uma luta pelo poder que levou à uma crítica dos caminhos trilhados na condução política do país. Zinoviev teria lançado mão do conceito de capitalismo de Estado nesta situação. Ele fazia a distinção entre um capitalismo de Estado levado a cabo em um país proletário e um outro, no qual o controle da máquina estatal permanecesse sob direção burguesa. No entanto, previa que a estagnação da revolução em nível mundial faria com que a Rússia seguisse uma direção cada vez mais capitalista.

A argumentação de Zinoviev centrava o foco nas relações entre direção técnica e operários, espaço onde também reafirmava a inexistência de um socialismo e a prevalência de um capitalismo de Estado. Em sua opinião, o socialismo significava algo para além da mera nacionalização das indústrias, cujo fundamento deveria ser buscado na transformação da relação entre os homens. Nesse sentido, constava que a indústria estatal seria tão exploradora quanto a indústria privada, já que o socialismo deveria contemplar mudanças nas relações entre operários e direção industrial, sendo prerrogativa dos operários o controle da direção técnica, se opondo assim à exploração dos operários pelo Estado. Kamenev teria sido outro a também se referir à Rússia enquanto um capitalismo de Estado.<sup>76</sup>

---

76 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 217.

Os seguidores do comunista italiano Amadeo Bordiga também se enquadram entre os leninistas dissidentes a pensar nos termos de um capitalismo de Estado. Eles se opunham à ideia de ser possível a construção do socialismo através de uma simples evolução do capitalismo de Estado, pois junto com ele se agregava uma nova classe capitalista que liquidaria o Estado operário construído por Lênin. Para eles, os salários dos administradores conteriam uma forma velada de mais-valia, outra parte estariam nos interesses e nas obrigações do Estado. Concluíam, assim, que a economia soviética estaria sujeita às mesmas leis de funcionamento de qualquer outra sociedade capitalista.<sup>77</sup> Diferentemente dos trotskistas e de outros bolcheviques, os bordiguistas não tentaram afirmar que o Estado operário de Lênin se configuraria enquanto categoria diferente do capitalismo de Estado.<sup>78</sup>

Outro agrupamento se dá entre os seguidores de Trotsky, que criaram um número considerável de grupos, alguns deles adotando as teses do capitalismo de Estado na análise da URSS. Trotsky, embora considerasse válido o uso do conceito, descartava sua aplicação sobre a União Soviética.<sup>79</sup> Para ele, a pátria dos sovietes seria um Estado operário degenerado a ser defendido contra agressões exteriores. Apesar disso, a utilização deste conceito provocou dificuldades que levaram os trotskistas a reconsiderar a questão russa, situação que operou uma gradual separação entre os vários agrupamentos que reivindicavam as ideias de Trotsky.

Max Shachtman, membro de uma fração trotskista do Partido Socialista dos Trabalhadores dos EUA, organizou, em 1939, o Partido dos Trabalhadores. A maior parte dos membros deste grupo considerava a União Soviética uma sociedade coletivista burocrática, ao passo que um grupo minoritário liderado por F. Forest (pseudônimo de Raya Dunayevskaya) e J. Jhonson (pseudônimo de C. L. R. James) tratavam-na enquanto um capitalismo de Estado. Este agrupamento chegou a integrar-se ao Partido Socialista dos Trabalhadores (SWP) em 1947, mas abandonou-o em 1951. Em meados da década de 1960, mantiveram a publicação de um periódico intitulado *News and Letters*, cuja direção competia a Dunayevskaya, sendo esta revista a primeira a realizar uma análise relativamente aprofundada dos significados e função do capitalismo de Estado soviético.<sup>80</sup>

77 Cf. AMERICAN FRACTION OF THE LEFT COMMUNIST INTERNATIONAL. Aspects of the Russian Question, *Internationalist Bulletin*, março-abril de 1949.. Disponível em: <[http://www.redtexts.org/texts/aflci\\_aspects.html](http://www.redtexts.org/texts/aflci_aspects.html)>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

78 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 218.

79 TROTSKY, L. *A revolução traída*. São Paulo: Global Editora, 1980, pp. 169-171.

80 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 220. Cf. DUNAYEVSKAYA, R. (assinado por F. Forest) The Nature of the Russian Economy, *The New International*, Nova Iorque: vol. XII n. 10, dezembro 1946, pp. 313-317 e vol. XIII n. 1, janeiro 1947, pp. 27-30. Disponível em:

Situação semelhante teria ocorrido na Grã-Bretanha, onde um trotskista inglês conhecido como Worral publicou uma análise da economia capitalista de Estado da URSS na revista *Left* em 1939. Em outro momento, foi Tony Cliff quem redigiu o livro *Stalinist Russia*, em 1955, sendo reeditado com o nome *Russia, a marxist analysis* em 1964, apresentando ali uma análise minuciosa da economia da URSS nos termos de um capitalismo de Estado. Cliff e Dunayevskaya tratavam a Rússia Soviética como submetida às mesmas leis do desenvolvimento das sociedades ocidentais. Para ambos:

[...] a lei do valor, a acumulação do capital em espiral, a falta de correlação entre a produção de meios de produção e a produção de meios de consumo, a queda da taxa de lucro, o desemprego e todas as outras contradições do capitalismo estão inexoravelmente ligadas.<sup>81</sup>

Tal como outros marxistas ortodoxos, entendiam que a ausência de democracia política seria uma diferença essencial entre o socialismo e o sistema soviético, o que comprometia as ilações a respeito da planificação enquanto aspecto próprio ao socialismo. Porém, de modo diverso aos partidos companheiros, comunistas conselhistas e bordiguistas, os trotskistas professavam a ideia de que Lênin havia criado um sistema de transição para o socialismo, mas que infelizmente nunca o alcançaria.

*Socialisme ou Barbarie* foi o nome da revista francesa que surgiu para combater a ideia de que a URSS seria um Estado operário. Seu nome se inspirava no do título do artigo de Rosa Luxemburg de 1915. Funcionou regularmente entre 1949 e 1965 – com uma breve tentativa de reanimação fracassada em 1968.<sup>82</sup> Embora preferissem o termo capitalismo burocrático a capitalismo de Estado, e de considerarem a revolução russa enquanto uma revolução proletária, atribuiriam a Lênin e à instituição da gestão por um só homem no ano de 1918 a culpa pela geração dos embriões de degeneração daquela experiência. Isto porque, sem a possibilidade de escolha dos dirigentes pelos operários, estes cairiam sob o poder de uma classe ditatorial.<sup>83</sup>

---

<<https://www.marxists.org/archive/dunayevskaya/works/1946/statecap.htm>> E também o A New Revision of Marxian Economics, *American Economic Review*, Pittsburgh: vol. 34 n.3, setembro 1944, pp. 531-537. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/dunayevskaya/works/1944/revision.htm>>. Ambos acessados em 18 de maio de 2016.

81 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 220.

82 Todos os números da revista entre 1949 a 1965 podem ser acessados em: <<http://archivesautonomies.org/spip.php?article758>> Acesso em: 18 de maio de 2016.

83 JEROME, W & BUICK, A. *op. cit.*, p. 221.

Muito longe do consenso, as interpretações sobre os significados da Revolução Russa comportaram uma série de debates entre os mais diversos agrupamentos do campo marxista, tanto à direita quanto à esquerda da linha oficial soviética. Apesar da grande variação de interesses e concepções na caracterização desta experiência, somente em alguns poucos momentos foi esboçada a caracterização do problema que acreditamos ser central: se muitos concordavam que a experiência soviética não se tratava de uma forma de socialismo, mas antes de uma das formas possível de existência do capitalismo, quais seriam as consequências analíticas em se pensar a inexistência de uma classe burguesa, sobretudo no período de consolidação das coletivizações forçadas e dos planos quinquenais de Stalin, nos quais há a supressão final de qualquer vestígio físico desta classe naquele país? Dito de outra maneira, qual seria o caráter geral do regime que viam se formar diante dos próprios olhos? Se não a burguesia, qual seria sua classe dominante? Tais questões serão respondidas em uma evolução teórica paralela a qual procuraremos caracterizar em sequência.

#### 1.4 A tomada de consciência sobre os gestores

Como mostramos anteriormente, a importância de uma evolução como esta não era estranha ao pensamento de observadores argutos como Karl Marx, que chegou a declarar que o momento de ascensão desta forma de capitalismo, caracterizada pela distinção entre o poder da administração e da propriedade, seria responsável pela inauguração de uma nova fase na história da exploração do trabalho. Embora tenha dado tanta importância a este fenômeno, Marx não chegou a formalizá-lo em sua crítica ao capitalismo. Limitou-se apenas a apontar algumas de suas consequências quando da análise concreta sobre a distribuição da mais-valia entre capitalistas.

Como não é estranho supor, foram, no entanto, seus próprios discípulos, os primeiros a indicar a existência desta nova classe. Esses, porém, foram os menos conhecidos e tidos por heterodoxos pelas demais correntes dominantes do marxismo. Espalhados por vários campos e agrupamentos de esquerda, – muitos dos quais com importância diminuta e existência passageira, outros tantos produzindo suas reflexões enquanto submetidos a trabalhos forçados nas prisões soviéticas –, esses sujeitos foram responsáveis por trazer à luz da teoria algo que já se urdia praticamente nas entradas do tecido social mais amplo. O momento inicial de tais constatações ocorrerá no contexto de agitação inicial do movimento revolucionário mais

relevante da história da humanidade. Nele, Makhaïski, será o encarregado por inaugurar uma forma de crítica ao capitalismo contra os próprios sujeitos que se pretendiam a vanguarda da crítica ao capitalismo.

#### 1.4.1 *Makhaïski e o socialismo enquanto teoria da intelligentsia*

No contexto russo da virada do século XIX ao século XX, momento de desenvolvimento industrial e de formação de diversos partidos políticos e organizações socialistas que pretendiam representar a classe trabalhadora ainda em formação, a social-democracia alemã constituía o modelo e Kautsky seu teórico. Este é o quadro de onde emergem os escritos do revolucionário polonês Jan Waclav Makhaïski (1866-1926).<sup>84</sup>

Suas reflexões inicialmente partirão do quadro teórico da ortodoxia marxista, pretendendo criticar o papel da social-democracia, por ele classificada como um movimento oportunista e meramente reformista. Em seguida, valendo-se da mesma base teórica, passará a tecer considerações sobre o próprio bolchevismo, considerado por ele como uma ideologia de intelectuais que pretendiam tutelar o movimento operário. Em sua opinião, a atitude dos bolcheviques se explicava na chave da distinção feita por Marx entre trabalho simples (material) e complexo (intelectual), na qual maior destaque e remuneração caberiam ao trabalho diretivo em detrimento do trabalho de execução. Entre 1905 e 1912, sua perspectiva repercutiu no ambiente russo e inspirou a efêmera atividade revolucionária conhecida como *makhaievchchina*.<sup>85</sup>

Alguns elementos de sua biografia são importantes para entender o caráter de sua atuação militante naquele momento pré-revolucionário. Makhaïski, nascido em Pintzov, província de Kielce, em 1866, na Polônia então dominada pela Rússia, iniciou sua carreira política logo após o ensino médio, ao se engajar nas lutas contra o czarismo. Nesta ocasião foi preso pela primeira vez, em 1891. Solto após 4 meses, foi novamente preso por participação na grande greve de Lodz. Pego pela polícia czarista, passou três anos preso em Cracóvia, sendo depois enviado a São Petersburgo e condenado a mais cinco anos de exílio em Vilouisk,

---

84 TRAGTENBERG, M. Jan Waclav Makhaïski In TRAGTENBERG, M (org.) *op. cit.* pp. 75-83.

85 *Ibid.*, p. 76.

na Sibéria. Neste momento publicou o seu *A Evolução da Social-Democracia*, texto por meio do qual tece críticas ao oportunismo daquela corrente política alemã.

Em 1902, em Irkoutsk, se encontrará com Trotsky, sendo posteriormente autorizado a retornar à Rússia europeia. Nas agitações do 1º de maio de 1902 foi mais uma vez preso e novamente condenado a mais sete anos de exílio na Sibéria, desta vez em Kolyma. Após a fuga da prisão, instala-se em Genebra, onde, em 1905, reedita o livro *O Trabalhador Intelectual*. Também neste momento publicará anonimamente outros dois textos, *A Bancarrota do Socialismo no Século XIX* e *A Revolução Burguesa e a Causa Operária*. É a partir deste momento que suas ideias encontram eco entre grupos de trabalhadores, constituindo-se como referência para atividades revolucionárias em Ekaterinoslav, Vilna, Bilostock, Varsóvia e São Petersburgo.<sup>86</sup>

Mais uma vez fugindo da repressão, retorna à Genebra em 1907, local onde irá publicar no ano seguinte o único número da revista *A Conspiração Operária*. Após os acontecimentos de 1917, imediatamente seguirá para a Rússia, onde passará a editar a revista *Revolução Operária*. Se antes fora perseguido por criticar o czarismo, agora passa a ser censurado por criticar os caminhos da revolução, tendo seu periódico sido rapidamente interditado após a veiculação de suas críticas aos bolcheviques. Apesar de abertamente crítico ao regime, sua notoriedade ainda o levou a ocupar por alguns anos o cargo de revisor técnico da revista oficial *Economia Popular*.<sup>87</sup>

Do conjunto de suas publicações, aquela que tivemos contato e que mais interessa aos nossos objetivos é um texto publicado em 1905, *A ciência socialista, nova religião dos intelectuais*.<sup>88</sup> Neste trabalho, o autor faz uma contundente crítica às práticas dos socialistas que eram seus contemporâneos, expondo de maneira pioneira problemas que se apresentariam aos que se atentaram aos sinuosos caminhos do movimento socialista, não sendo talvez outro o motivo do enorme desconhecimento a que foi relegada sua obra.

Makhaïski entendia que o fim do capitalismo privado – denominado por ele de capitalismo individual – não levaria necessariamente ao fim de toda sociedade burguesa, mas somente ocasionaria o estertor de uma dada configuração do capitalismo, já que a supressão

86 *Ibid.*, p. 77.

87 *Ibid.*, id.

88 Texto traduzido para o português por Horálio Gonzales e contido na coletânea organizada por Maurício Tragtenberg, anteriormente citada. MAKHAÏSKI, J. W. “A ciência socialista, nova religião dos intelectuais”. In TRAGTENBERG, M. *op. cit.*, pp. 97-108.

da forma privada de apropriação manteria intocada a exploração da mais-valia nacional. Impossível a este ponto não perceber as relações entre a descrição de Makhaïski e as de Marx sobre a inauguração de uma nova fase histórica do capitalismo decorrente da distinção entre propriedade privada dos meios de produção e sua gestão. Isso porque, em Makhaïski este quadro seria responsável pela criação de um novo modelo de capitalismo, cuja diferença em relação ao capitalismo clássico estaria no fato de que seu comando seria operado por uma burocracia não proprietária destes meios de produção. Esta burocracia, ao criar uma sociedade controlada por funcionários de colarinho branco, teria na mais-valia extraída dos trabalhadores manuais a fonte de seus próprios rendimentos, da mesma forma como ocorria com a burguesia do capitalismo de apropriação privada. Porém, de forma distinta ao modelo privado, a apropriação nesta nova forma de exploração seria mediada pelo organismo burocrático, responsável, por sua vez, pela repartição dos frutos da exploração do trabalho entre seus dirigentes.

A este ponto, não custa lembrar ao leitor que Marx, quando abordou a temática dos gestores, o fez exatamente em um capítulo de *O Capital* onde tratava do aspecto de repartição da mais-valia explorada, situação que expõe uma afinidade de percursos que direcionam a análise em um mesmo sentido. Embora seja também preciso que Marx não havia escrito sobre aquele tipo de desenvolvimento do socialismo, algo que confere especial relevo às colocações de Makhaïski, cujas ideias abriram um novo campo de aplicação das ideias do mestre crítico alemão do capitalismo. Assim, segundo sua visão, a concepção de uma socialização operada nos marcos desta nova burocracia teria o potencial de dar fim à propriedade e gestão privadas, mas não ao capitalismo enquanto modelo de sociedade baseado na exploração dos trabalhadores.<sup>89</sup>

Para ele, um dos fundamentos dessa situação estaria na irresistível tendência do socialismo em se tornar uma ciência social, algo que, em sua opinião, ensejaria um duplo problema. Por um lado, na medida em que a ciência social se colocava enquanto conhecimento neutro e acima do terreno dos conflitos sociais, ela tenderia a se converter em simples tutor do desenvolvimento capitalista. Isso significa que o socialismo passaria a estudar o passado de opressão e exploração, situação decorrente das pretensões de uma minoria dirigente tal como se tratasse de leis objetivas inerentes ao desenvolvimento econômico.

---

89 MAKHAÏSKI, J. W. *op. cit.*, pp. 96-97.

Por outro lado, esta mesma tendência favoreceria a formação de um *corpus* doutrinal monolítico, apanágio de uma elite intelectual, que, em função do seu monopólio sobre o estabelecimento dos critérios de análise científica, acabaria por isolar a massa dos trabalhadores das nuances próprias ao processo de constituição das ideias socialistas, e por fim, do próprio movimento socialista. Consequentemente, o socialismo precisaria ser aceito como uma doutrina dogmática, cuja consequência mais imediata seria o progressivo apassivamento da classe trabalhadora.

Sobre esta trilha, a ciência socialista se reconhece imediatamente como um simples meio de adormecimento do espírito de revolta dos operários; ela chega a ser, apesar de seu ateísmo, uma simples meditação religiosa e uma súplica pela vinda do paraíso socialista. Converte-se numa religião que obscurece o espírito e a vontade dos escravos do regime burguês.<sup>90</sup>

Convertida em ciência, o socialismo passaria a prescindir teoricamente da ação da própria classe para operar seu funcionamento, desenvolvendo assim formas de análise etapistas, que professariam a passagem inevitável do capitalismo ao socialismo. Decorrendo dessa premissa, não teria tardado a se tornar aceitável a crença em que o próprio capitalismo seria um momento indispensável para a emergência do socialismo, algo que com o tempo levaria a “alto grau de amor ao progresso burguês, ao desenvolvimento da dominação total da burguesia, à pilhagem burguesa total.”<sup>91</sup>

Isso fazia Makhaïski concluir que o socialismo enquanto ciência não poderia exprimir nada além de uma revolta contra as “anormalidades mórbidas” do capitalismo, pois o movimento socialista, nos marcos do reformismo e do etapismo, implicaria na aceitação dos marcos da legalidade, tornando simbiótica a relação entre esse movimento e a república democrática. Para se sustentar politicamente, o movimento socialista passaria à condição de defensor do regime, limitando seu campo de revolta em face de duas situações fundamentais: a da depreciação das condições de vida dos trabalhadores em relação aos regimes anteriores; e a do comportamento desordenado da economia capitalista, a chamada “anarquia da produção”, percebida como uma incapacidade da atual sociedade em garantir uma justa e constante evolução da vida econômica. Sendo assim, conclui Makhaïski sobre os objetivos dos socialistas:

---

90 *Ibid.*, p. 98.

91 *Ibid.*, p. 99.

Não é para a derrubada da sociedade atual que os socialistas se revoltam contra o regime capitalista, mas para curá-lo dessas crises, o que não significa de nenhuma forma, pois, a queda do regime de secular servidão, mas, ao contrário, [significa] sua consolidação.<sup>92</sup>

Isso porque tal estado de coisas implicava que somente diante da degeneração das classes dirigentes que se tornaria necessária a supressão do atual regime de exploração. Por isso que, em relação a este conjunto de ideias, assevera: “Se a sociedade burguesa é capaz de desenvolver-se, sua derrubada torna-se impensável.”<sup>93</sup>

Contudo, as animosidades, dirigidas exclusivamente contra leis e autoridades que impediriam o progresso capitalista, levariam contrariamente a um clima de insubordinação entre os socialistas, provocando a necessidade de marxistas ortodoxos se filiarem à tese da inevitável e imediata bancarrota da burguesia – situação prevista tantas vezes e cuja conclusão se repete em face de toda e qualquer crise no capitalismo. A importância política dessa tese seria dupla para a manutenção da coesão do movimento socialista, já que seria impossível acreditar em uma revolução violenta, mas que ao mesmo tempo precisava ser mantida dentro dos quadros institucionais e de representação política, se também não fosse possível vislumbrar para si mesmo e para convencer os demais de que a burguesia estaria enferma e que o seu regime se decomporia de forma rápida e inevitável. Essa tese é duramente criticada por Makhaïski, tida por ele como absurda, pois entendia que:

Os socialistas indignam-se e lutam contra o agravamento do regime de classes; sua luta, somente ela, pode suprimir esse agravamento, e não o próprio regime de classes. É por isso que a despeito das expectativas e esperanças dos ingênuos crentes, o socialismo científico não pode senão colaborar ativamente com o desenvolvimento do progresso burguês.<sup>94</sup>

Estas considerações fazem Makhaïski destacar *o primado da classe sobre seus intelectuais* e da *constituição autônoma da classe* enquanto instrumento indispensável para a luta dos explorados contra a exploração. A fórmula oposta, do socialismo científico, teria, por sua vez, como corolário o apassivamento da classe trabalhadora, sua colaboração com o

---

92 *Ibid.*, p. 101.

93 *Ibid.*, p. 103.

94 *Ibid.*, p. 104.

capitalismo, sua hetero-organização, que serviria somente para a construção de um novo modelo de exploração capitalista.

Relevante a este ponto destacar a confluência destas considerações e as do operário encadernador, revolucionário francês, membro da AIT e por fim *communard*,<sup>95</sup> Luis-Eugène Varlin (1839-1871). As teses de Makhaïsky parecem complementar e desenvolver aspectos que já vinham sendo observados por Varlin anos antes. Para este último, todos os movimentos (reivindicações, lutas, greves) teriam como finalidade mais importante a de operar uma pedagogia da prática por meio da qual os trabalhadores, ao dirigirem a própria luta, aprenderiam, naqueles processos, elementos fundamentais para a posterior gestão da sociedade futura.<sup>96</sup>

Isto também o levava a concluir que acima de quaisquer conquistas mais imediatas era a necessidade dos trabalhadores manterem-se agrupados enquanto coletivo, o que seria a coisa mais importante a ser observada, já que somente assim desenvolveriam os laços de solidariedade fundamentais para a edificação do novo modo de produção não mais baseado na exploração do trabalho.<sup>97</sup> Evidentemente que as conquistas feitas pelo movimento de trabalhadores seriam imprescindíveis não só para a melhoria do patamar de vida dos mesmos, como também para a manutenção da própria coesão do movimento. Porém, tais conquistas não seriam úteis se, quando alcançadas, implicassem também em desmobilização e fragmentação do movimento, sendo este o aspecto mais importante a ser observado pelos trabalhadores em luta.

Embora no texto consultado de Makhaïski não encontremos tais ideias elaboradas de forma direta, parece-nos que sua explicitação seja fundamental para compreendermos os argumentos opostos ao do domínio dos intelectuais sobre o movimento operário, já que as noções de união e solidariedade são base do movimento coletivista que se construía naquele instante, aspecto implícito da crítica deste autor ao tipo de socialismo concebido pelos intelectuais.

O pressuposto da tese socialista que justificaria a forma de atuação denunciada por Makhaïski, seria uma suposta incapacidade da burguesia em gerir a indústria e organizar a

95 Varlin foi um dos organizadores da Comuna de Paris (1871).

96 Reflexão contida no texto As sociedades operárias, publicado originalmente em *La Marseillaise*, nº 81, 11 de Março de 1871, Disponível em: <<http://grupogetrama.blogspot.com.br/2009/02/dois-textos-de-louis-eugene-varlin.html>>. Acesso em: 7 de abril de 2016.

97 Argumentos encontrados no folheto Greve e Resistência, originalmente publicado no periódico *Le Travail*, nº 22, 31 de Outubro de 1869. Disponível em: *ibid.*

produção e as trocas, ou seja, que a burguesia seria débil no exercício de sua própria dominação. “Mas que aconteceria se as classes dirigentes ‘senis’ fossem substituídas por outras, novas, jovens, nem impotentes nem ignorantes?” – pergunta Makhaïski. E mais: neste quadro, onde encontrar a força necessária para derrubar toda a sociedade dominante? Quem suprimiria por fim a existência das classes dirigentes? E ainda acrescentamos nós: se as antigas elites incapazes fossem substituídas por novas elites criadoras de um novo Estado de tipo capitalista? Segundo as ideias de Makhaïski, não seria possível encontrar tais respostas no movimento socialista de então.

O texto de Makhaïski se apresenta a nós como uma fonte interminável de inquietação e indagações. Inicialmente sua obra nos sugere uma reflexão a respeito de um dado tipo de apropriação dos autores clássicos do socialismo, a partir da qual a operação de mistificação de suas concepções poderia servir a nós como indicador de certa degeneração do seu potencial crítico, perdendo-se parte de sua função como arma a municiar a classe trabalhadora em sua luta contra todas as formas de exploração.

Por outro lado, Makhaïski nos ajuda também a pensar sobre a natureza do sistema capitalista em geral e o desenvolvimento do capitalismo brasileiro em particular, pois o sistema de ideias sobre o qual sua crítica se contrapõe é herança a influenciar os escritores da história brasileira. Por esse motivo, nos arriscamos a destacar que as críticas de Makhaïski sobre os intelectuais também nos parecem fornecer uma perspectiva de como pensar a historiografia brasileira dedicada à década de 1930 em suas interpretações sobre o significado da Era Vargas, bem como no que diz respeito às interpretações possíveis da atuação do DASP.

Isso porque tanto aquelas teorias, que entendem este período como inserido nos marcos de um processo de modernização (que tenham em vista um horizonte socialista), como aquelas que percebem este momento no interior do quadro de uma revolução burguesa – em suas variáveis como marco inicial, marco final ou simples continuidade de um processo já em curso – operam no interior do quadro do etapismo, denunciado por Makhaïski, dizendo respeito ao percurso histórico de desenvolvimento econômico indispensável à construção de um projeto socialista no Brasil, que, inevitavelmente, pressupõe a supremacia de intelectuais em sua consecução. Além do mais, a estrutura a fundamentar o modelo de controle administrativo apartado da propriedade privada, analisado pioneiramente por Makhaïski e denunciado como forma de controle exercida por uma intelectualidade, também estará

presente nas concepções de gestão do DASP e será implementado por ele em vários outros organismos estatais e paraestatais.

Sendo assim, cabe destacar que a interpretação sobre a Revolução Nacional,<sup>98</sup> a interpretação isebiana,<sup>99</sup> parte das interpretações uspianas,<sup>100</sup> e até mesmo parte das interpretações influenciadas pelo pensamento de Gramsci<sup>101</sup> acabaram por aderir implicitamente ao modelo etapista criticado por Makhaïski. Outras simplesmente partem deste modo de interpretação, sem, contudo, desenvolvê-lo em seus fundamentos, como é o caso dos trabalhos que propõem uma reinterpretação sobre o papel das classes médias nos episódios de 1930,<sup>102</sup> além daquelas que realizam esta reinterpretação no que diz respeito à participação da classe trabalhadora nos episódios em torno de 1930.<sup>103</sup>

Parece-nos que tais interpretações, ao vislumbrarem o caminho histórico necessário para se chegar ao socialismo, tomaram episódios, como os da Revolução de 1930 – cujo resultado foi o reforço da dominação capitalista –, como se também este movimento significasse ou implicasse, em função das conquistas trabalhistas alcançadas naquele momento, em alguma forma superior de organização da classe trabalhadora. Tais análises realizam esta operação em consequência da aplicação, sobre as lutas, do modelo de análise do capitalismo baseado nos produtos e não nos processos de trabalho. Porém, sabe-se que o caráter das organizações, que foram criadas e que se sobressaíram naquele momento, aponta para o sentido inverso desta visão, algo que pode ser aferido pelas ideias dos principais

98 Tem-se como expoente máximo Nelson Werneck Sodré através principalmente das obras *Formação da Sociedade Brasileira* (1944) e *Formação Histórica do Brasil* (1962).

99 Produzidas pelos membros do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955 na gestão do então presidente Café Filho, e que teve como principais expoentes autores com visões bastantes díspares, mas convergentes quanto à necessidade do desenvolvimento do capitalismo nacional, tais como: Roberto Campos, Hélio Jaguaribe, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier, Alberto Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Álvaro Vieira Pinto, Antonio Cândido, além do próprio Nelson Werneck Sodré (para citar somente alguns nomes).

100 Feitas pelos acadêmicos da Universidade de São Paulo (USP), com destaque para as interpretações de Francisco Weffort reunidos na coletânea *O populismo na política brasileira* (1978); Boris Fausto em *A Revolução de 1930: Historiografia e História* (1970); Florestan Fernandes no *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica* (1976); e Otávio Ianni em *Processo político e desenvolvimento econômico* (1965).

101 Baseadas centralmente nos conceitos desenvolvidos pelo militante italiano Antônio Gramsci, como é o caso destacado das obras de Luís Wenerck Vianna em *Liberalismo e sindicato no Brasil* (1976); e Carlos Nelson Coutinho com o seu *Democracia como valor universal* (1980).

102 Tal como os textos de Décio Saes *Classe média e Política na Primeira República Brasileira* (1974) e *Classe média e política no Brasil. 1930-1964* (1986); e Maria Cecília Spina Forjaz em *Tenentismo e política: Tenentismo e Camadas Médias Urbanas na Crise da Primeira República* (1977).

103 Caso como os trabalhos de Brasília Carlos Ferreira no *Trabalhadores no Nordeste: Práticas Consentidas? 1930-1935* (1992); e Cláudio Antônio de Vasconcelos Cavalcanti em *As Lutas e os Sonhos: Um Estudo sobre os trabalhadores de São Paulo nos anos 1930* (1996).

ideólogos do regime, cuja preocupação central era a desarticulação política dos revolucionários. O resumo dos argumentos daqueles autores aponta, em geral, que as instituições criadas naquele momento, embora atuassem na melhoria da condições materiais e da vida dos trabalhadores – fórmula chamada de “democracia substantiva” por Francisco Campos –, tinham como objetivo final, em contrapartida, a desorganização da união da classe, responsável pelo seu potencial combativo como um todo, em favor do controle político desta nova camada dirigente.

A busca pela harmonia social, enquanto meio de combate à luta de classes e seu potencial revolucionário, é a tônica dos autores do regime varguista, algo que parece não ser devidamente levado em conta nas interpretações sobre o período. Nesta situação, não é de se estranhar que, como aponta Joseph L. Love, que toda a problemática sobre a questão brasileira – e do terceiro-mundismo em geral – esteja baseada em um engano sobre os fundamentos do que seria uma economia apontada em uma perspectiva revolucionária.<sup>104</sup>

Com base nessas considerações, parece-nos claro que em Makhaïski se realize o esboço de uma teoria dos intelectuais enquanto elementos condutores e organizadores do desenvolvimento capitalista, mesmo que fossem ideologicamente orientados por ideias socialistas. Embora Makhaïski se refira a intelectuais, a *intelligentsia* e a burocracia, é certo que o aspecto decisivo a conferir poder a este setor está na capacidade coletiva de se apropriar da mais-valia produzida pela classe trabalhadora, por meio da gestão dos meios de produção possuídos pela organização burocrática.

Por esse motivo, suas ideias contribuem precoce e decisivamente com a caracterização mais ampla sobre uma teoria geral da classe de gestores. Também traz igualmente uma importante contribuição sobre as formas possíveis de apropriação da obra de Marx. Efetivamente, cremos ser possível dizer que as duas coisas andam juntas, pois na medida em que o exercício da gestão passa pela canalização dos anseios populares mais amplos para o caudal da produção capitalista, nada mais útil que a apropriação de aspectos de uma teoria

---

104 A falsa questão estaria relacionada com a necessidade do desenvolvimento econômico de tipo capitalista como condição prévia para a eclosão da revolução socialista. Para ele, o fundamento disto estaria na substituição do movimento da classe trabalhadora pelo movimento nacionalista, perspectiva fundamentada em uma confusão entre incrementos de mais-valia e rendas comerciais. Tal confusão seria tributária da influência destacada dos trabalhos do economista romeno Mihail Manoilescu, perspectiva adotada por marxistas brasileiros via absorção dos argumentos contidos nos primeiros estudos sobre economia brasileira (em especial os estudos de Roberto Simonsen). LOVE, J. L. *op. cit.*, passim.

reconhecidamente popular e consagrada para realizar tal fim. Somente este aspecto já explicaria a necessidade desta apropriação, porém, há mais.

Ao desvendar os mecanismos mais básicos de funcionamento deste modo de exploração do trabalho, tal corpo teórico oferece uma das melhores críticas a este sistema, fazendo com que, mesmo involuntariamente também tenha o potencial de apontar quais as deficiências que este regime precisa enfrentar para sua própria perpetuação. Situação que deixa de ser involuntária quando o socialismo é transformado em ciência neutra, tal como analisado por Makhaïski. Ainda assim, a forma embrionária dos processos aos quais ele aludia impediam sua plena compreensão, tornando ainda mais notável sua lúcida reflexão. Assim sendo, é o próprio decurso da história que se encarregará de explicitá-los de forma cada vez mais cristalina.

#### 1.4.2 *Ante Ciliga: os gestores na sociedade e no Estado após a Revolução Russa*

Ante Ciliga (1898-1992) foi mais um importante revolucionário a tratar questões afins às trabalhadas por Makhaïski. Escritor e um dos fundadores do Partido Comunista Iugoslavo, nasceu na pequena Šegotići, na península de Ístria, até então sob domínio do Império Austro-húngaro, e morreu em Zagrebe, na atual Croácia. Doutor em História pela Universidade de Zagrebe, foi expulso da Iugoslávia em 1925, transferindo-se para Moscou, lugar onde se tornou professor.

Naquele momento, Ciliga começou a conhecer a realidade do regime soviético e decidiu se unir aos oposicionistas de Stálin. Compôs um grupo trotskista clandestino, quando foi preso pela GPU – polícia política stalinista – em 21 de maio de 1930. Sua oposição ao stalinismo antecede em 32 anos a publicação de outro autor crítico às heranças dessa forma política, também ele nascido em territórios da antiga Iugoslávia. Referimo-nos a Milovan Djilas e o seu *The New Class: An Analysis of the Communist System*, publicado em 1957, texto em que também denuncia a burocracia soviética como uma nova classe capitalista.<sup>105</sup>

Para Ciliga, o fracasso da revolução patente na realidade vivida era a questão central, já que as relações sociais haviam se desenvolvido em sentido oposto ao proclamado pela

---

105 Publicado em português sob o título de *A nova classe: uma análise do sistema comunista*. São Paulo: Ed. Círculo do Livro, 1979.

revolução de outubro; isto, muito embora, para quem olhasse do exterior não fossem visíveis tais mudanças, já que as instituições mantinham as mesmas feições externas ao do momento revolucionário. Esta contradição é central em seu texto, explicando inclusive o título dado à obra pelos editores da versão em inglês:<sup>106</sup>

O enigma da Revolução Russa, que a humanidade, que o movimento operário internacional devem resolver, é o seguinte: como foi possível abolir de facto tudo o que constitui a Revolução de Outubro, mantendo as formas exteriores: ressuscitar a exploração dos operários e dos camponeses sem reestabelecer os capitalistas privados, nem os proprietários fundiários, iniciar uma revolução para abolir a exploração do homem pelo homem e terminá-la instaurando um tipo novo de exploração?<sup>107</sup>

Á esta altura, tais colocações tornavam o texto de Makhaïski quase profético. Na prisão, Ciliga se beneficiou do status de preso político, considerado por ele como o último vestígio de democracia política da Revolução de 1917. Apesar dos trabalhos forçados, executados por milhares de pessoas que enchiam os campos e locais de exílio na Sibéria, entendia os isoladores políticos – nome dados aos presídios políticos siberianos – enquanto lugares onde atuavam com certa liberdade de expressão, com possibilidades de realizar estudos políticos e sociais, fazendo “do seu pequeno mundo o último reduto de liberdade no oceano de escravatura.” Locais estes que em breve seriam destruídos – e com ele seus habitantes –, durante as purgas realizadas pelos Processos de Moscou (1936-1938).

Ciliga foi enviado ao isolador político de Verkhné-Uralsk em novembro de 1930,<sup>108</sup> onde se tornou membro da oposição trotskista chamada *Coletivo dos bolcheviques-leninistas de Verkhné-Uralsk*. Esta organização se dividia em direita, centro e esquerda. Tais frações tinham três programas diferentes e editavam dois jornais. O programa da direita trotskista tratava com maior acuidade os problemas da economia e era da opinião de que o Plano Quinquenal, embora contivesse desvios de direita ou de extrema esquerda, respondia aos problemas essenciais da oposição, levando-os a concluir que seria necessário portanto apoiar a

106 CILIGA, A. III – Ante Ciliga (1938-1950). In: NEVES, A. J. C. (org.) *A Natureza da URSS*. Porto: Afrontamento, 1977, pp. 47-86. Também tivemos contato com a versão completa da obra de Ciliga através do livro *The Russian Enigma*. Londres: Ink Links, 1979. Este texto foi escrito entre 1936-37 e originalmente publicado em Paris no ano de 1938, sob o título de *Au Pays du Grand Mensonge* [literalmente algo como “No País da Grande Mentira”]. A primeira parte do relato da experiência de Ciliga na União Soviética, *The Russian Enigma*, foi distribuída em inglês pelo Labour Book Service, em 1940, e o texto completo na mesma língua, somente foi publicado com o mesmo título em 1979 pela Ink Links. Como ambas são traduções, preferimos a versão em português compilada por Neves na coletânia publicada em 1979.

107 CILIGA, A. *op. cit.*, p. 54.

108 CILIGA, A. A vida política nas prisões. In: NEVES, A. J. C. *op. cit.*, pp. 55-61.

política oficial soviética, mas simultaneamente realizando a crítica aos seus métodos. Já o programa da esquerda tinha bons capítulos sobre o partido e a questão operária, entendendo que as reformas deveriam ser feitas pela base, contando para isto com uma cisão no partido, que deveria se apoiar diretamente na classe operária para atuar. Os autores do centro buscavam em seu programa e atuação a constante reunião de ambos os polos da organização. Embora Ciliga estivesse com a esquerda, não deixava de criticar seus aspectos negativos:

O ponto fraco do seu programa era o caráter sumário do juízo que emitia sobre o plano quinquenal. Apegava-se a uma expressão de Trótski [sic] que tinha um simples valor polémico [sic]: “o plano quinquenal não passa de um edifício de números”, e declarava que toda a industrialização estaliniana [sic] não passava de um *bluff*.<sup>109</sup>

Para Ciliga, este erro se relacionava a uma comparação indevida entre as práticas de Stálin com as de Robespierre durante a Revolução Francesa, esquecendo que o primeiro dispunha do domínio de toda uma economia nacional, algo impensável ao segundo. Ciliga acreditava que seria tarefa da oposição denunciar o caráter antissocialista e antiproletário do Estado Soviético, pois ali se operava a transformação da burocracia bolchevique em núcleo de uma nova classe dirigente. Por este motivo àquela altura asseverava que:

Senhora incontrolada dos meios de produção essenciais, a burocracia comunista tornou-se pouco a pouco o núcleo de uma nova classe dirigente, cujos interesses são tão opostos aos do proletariado como eram os da burguesia. É preciso organizar na Rússia a luta econômica do proletariado (reivindicações, greves) exactamente como se faz nos países de capitalismo privado. É preciso mesmo aliar-se aos socialistas e anarquistas que se poderão encontrar nas fábricas. É preciso lançar a palavra de ordem de um novo partido revolucionário operário. Chegou o momento de abandonar as tentativas de reforma no interior do partido por uma luta de classes revolucionária.<sup>110</sup>

Com relação à política operária de Stálin, a direita fechou uma posição moral, pois sua crítica se fazia somente do ponto de vista dos sacrifícios que ela exigia, e não sobre os princípios sociais que violava. Além do mais, as análises que faziam do regime contemplavam um viés produtivista, completamente preenchido pelo mais puro etapismo econômico, confundindo assim industrialização com porcentagem de socialismo realizado. Algo que, em função do sucesso do plano quinquenal, acabava, em certa medida, abonando a linha política

---

109 CILIGA, A. *op. cit.*, p. 58.

110 *Ibid.*, p. 59.

oficial de Stálin. Comparando-os aos stalinistas mais fiéis, Ciliga descrevia que os elementos da oposição trotskista de direita “Eram um pouco mais corretos e humanos, e era tudo.”.<sup>111</sup>

Após algum tempo a fração de esquerda, a qual Ciliga fazia parte, foi expulsa daquela organização e assim concentrou-se, inicialmente, na discussão de qual seria o caráter de classe do Estado Soviético. Muitos elementos das esquerdas, porém, hesitavam, esperando do próprio Trotsky o anúncio quanto ao caráter não operário do Estado Soviético. Apesar desta hesitação, três posições foram levantadas por aquele agrupamento. Uma entendia que ainda existiam vestígios de ditadura do proletariado na União Soviética, apesar dos desvios burocráticos. Outras duas negavam a persistência de quaisquer elementos da ditadura do proletariado naquele país.

Dentre aquelas últimas posições, uma delas entendia que, apesar disso, os fundamentos econômicos da revolução persistiam, o que implicava na necessidade de uma revolução política a par de uma reforma profunda da economia. A outra, mais radical, percebia que a ordem política, social e econômica era completamente hostil ao proletariado e que a burocracia era a verdadeira classe dominante e oposta ao proletariado. Tal entendimento, por sua vez, implicava na necessidade de uma revolução política e social para dar início ao socialismo. A política soviética também foi tema de debates. Uma posição entendia que não havia lógica alguma nas ações de Stálin e que tudo se tratava de puro caos. Outra, porém, declarava haver ordem na conjuntura política, por isso buscava fazer análises da situação soviética, sendo esta a posição defendida por Ciliga e seus companheiros.

Para realizar o plano de industrialização e produção, entre os anos de 1930 e 1931, o governo havia utilizado “métodos de coerção administrativa” contra os trabalhadores, instituindo a emulação obrigatória nas fábricas, criando feitos forjados por *ondarniks* (operários de elite), abolindo o direito de deixar a fábrica em que trabalhavam e forçando mulheres e crianças a trabalharem à noite e em minas de carvão. Naquela altura, até mesmo o espólio do “comunismo de guerra” havia sido completamente substituído pela nova exploração stalinista sem limites. Tal situação ocasionou a criação de uma campanha internacional contra os trabalhos forçados. Apesar disso, de uma forma ou outra, por métodos questionáveis, muitos acreditavam que se estava criando algo assemelhado ao socialismo.

---

111 *Ibid.*, p. 62.

A partir de junho de 1932 ficaria, contudo, completamente claro o caráter do regime a estes observadores, com a supressão da igualdade econômica no interior do proletariado, algo operado por meio da reforma do sistema de salários. Neste momento, foi criado um sistema de escalonamento do operariado, em categorias até chegar à número 1, a mais favorecida. Dentro deste enquadramento, Ciliga comenta ironicamente que soava como cinismo o fato de a burocracia designar “modestamente” seus próprios privilégios enquanto “categoria número zero”. Com isto, ocorria o alvorecer de um novo padrão na exploração da força de trabalho:

Tendo assim acrescentado à coerção administrativa um novo “*sweating system*”, os dirigentes soviéticos proclamaram que a intensidade do trabalho já não tem limites: o limite fisiológico que existe na produção capitalista “encontra-se abolido entre nós, no país do socialismo, graças ao entusiasmo dos operários”. O “ritmo da galera” do trabalho em cadeia nos países capitalistas, deveria ser a partir de então... acelerado.<sup>112</sup>

Esta situação nos faz perceber a centralidade da questão do controle interno nos espaços produtivos, entendido enquanto elemento indispensável para a instauração do controle capitalista sobre os trabalhadores. A este ponto, não custa destacar a influência que ganha, na União Soviética, a partir de 1935, o *stakhanovismo*, movimento nacional pela elevação dos níveis de produtividade, responsável pela disseminação das técnicas tayloristas por todo o país. Teoria taylorista, diga-se de passagem, que enfatiza o aspecto da distinção entre gestão e execução.<sup>113</sup> Teoria da qual ascende o *scientific management*, que, por sua vez, fundamenta as concepções do DASP a respeito da reforma administrativa, cuja atuação capilarizada a implementará nas mais variadas organizações, instâncias e níveis de governo.<sup>114</sup>

Retornando ao problema soviético, esta constatação a respeito do controle exercido pela burocracia sobre a sociedade fazia Ciliga tecer considerações sobre a nova vida urbana daquele país. A reabertura de armazéns elegantes, restaurantes e *boites*, além do vislumbre da vida “larga e fácil” dos dirigentes lembrava o período da NEP. Porém, o curioso desta visão era a inexistência de iniciativa privada, onde não havia nem comerciantes, nem *nepmens*:

112 *Ibid.*, p. 65.

113 BRAVERMAN, H. *op. cit.*, p. 113.

114 RABELO, F. L. *op. cit.*, pp. 64-91.

A NEP sem *nepman* é o símbolo da nova Rússia, que substitui o comércio privado pelo comércio de Estado, o comerciante pelo burocrata, a NEP privada pela NEP do Estado!<sup>115</sup>

Naquela altura, as cartas escritas por Rakovski, vindas do degredo foram especialmente úteis para os presos do isolador de Verkhné-Uralsk compreenderem um importante aspecto da evolução ocorrida na sociedade soviética. Rakovski escreveu, a partir de 1928, uma série de estudos sobre o funcionamento e estrutura da burocracia soviética e em um deles – *As leis da acumulação socialista durante o período ‘centrista’ da ditadura do proletariado*<sup>116</sup> –, colocou em evidência o caráter explorador da burocracia, que havia criado uma ordem social particular em oposição a operários e camponeses.

Nesse artigo, Rakovski expôs o que considerava um dos traços fundamentais da burocracia soviética, que para ele se tratava do culto sacerdotal a duas verdades. Uma delas “esotérica”, destinada unicamente aos iniciados. Uma outra, “pseudo-verdade esotérica”, destinada para as necessidades de controle das massas, para as quais seriam possíveis comparações destas proposições a processos como os operados pela Igreja Católica, Jesuítas e outras ordens religiosas. Isso porque a burocracia apenas geria os meios de produção, que por direito pertenceriam ao proletariado, da mesma maneira que a Igreja administrava o *patrimonium pauperum* em seu próprio proveito. Disto a concluir que a burocracia soviética se tratava de uma nova classe dominante, tratava-se somente de mais um passo, algo que, no entanto, Rakovski não realizou, impedido pela própria hesitação e temer assim favorecer o retorno ao capitalismo privado, algo que veio finalmente a acontecer em 1989, independentemente de sua ação, com o fim da União Soviética.

No verão de 1932, chegaria ao conhecimento dos presos no isolador os últimos documentos de Trotsky que tratavam da industrialização soviética, expondo ao público a sua visão sobre o sucesso dos métodos econômicos do socialismo. Também naqueles escritos era

115 CILIGA, A. *op. cit.*, p. 65.

116 O historiador trotskista Pierre Broué confirma o conhecimento deste texto e de outro intitulado *As leis do desenvolvimento da ditadura socialista*, os dois escritos por Rakovski durante sua prisão entre 1930-1932, sendo que ambos haviam ainda sido mencionados em correspondências de outros oposicionistas. No entanto, estes manuscritos teriam desaparecido juntamente com o seu autor, levando Jan Malewski a perguntar: “[se] poderiam ainda estar nos arquivos da NKVD-KGB-FSB”? BROUÉ, P. Los Trotskistas en la URSS (1929-1938). *Marxists Internet Archive*, publicado em outubro de 2009. Originalmente em francês em *Cahiers León Trotsky* nº 6 (1980). Disponível em: <[https://www.marxists.org/espanol/broue/1980/trotskistas\\_en\\_la\\_urss.htm](https://www.marxists.org/espanol/broue/1980/trotskistas_en_la_urss.htm)>. Acesso em: 3 de junho de 2016. e MALEWSKI, J. Analyzing the society of the disconcerting lie. Revista *International Viewpoint*, Trotsky Dossier, publicado em 7 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article742>>. Acesso em: 3 de junho de 2016.

perceptível uma mudança da posição de Trotsky com relação à coletivização total, que inicialmente fora tratada por ele como uma política anticamponesa, mas que, naquele momento, passava a ser vista como o início da liquidação do – dizia ser – o cretinismo aldeão.

Com tais escritos, aqueles que seguiam a ideia do plano quinquenal enquanto simples *bluff* e miragem de números já não dispunham mais de argumentos para sustentar a própria posição. Porém, os trotskistas de centro e direita também não ficaram satisfeitos, pois entendiam que Trotsky exagerara nos êxitos do plano. Embora entendessem a defesa destas posições no exterior, onde consideravam que seria preciso defender a revolução, não acreditavam ser aceitável tal posição dentro da própria Rússia. As esquerdas também ficaram descontentes com o documento, pois esperavam ali encontrar uma crítica social e política ao regime, mas viram naquele escrito somente polêmicas menores, que não alteravam a questão da interpretação da URSS enquanto legítima ditadura do proletariado.

É preciso dizer que, do ponto de vista social e político, o “Programa” de Trótski [sic] aniquilava todas as esperanças das “esquerdas”. Desde 1930 que elas esperavam que o seu chefe tomasse posição e declarasse que o actual [sic] Estado soviético não era um Estado operário.<sup>117</sup>

A partir deste momento foram desfeitas as ilusões sobre a posição de Trotsky com relação à “distinção entre burocracia e proletariado, entre capitalismo de Estado e socialismo”, situação que marcou uma cisão das esquerdas com o seu líder. A crítica sobre Trotsky se centrava por este pretender somente uma revolução política, ao invés de, também, uma revolução que fosse social e, econômica, e consequentemente, por nutrir ilusões no proletariado quanto ao regime stalinista, quando deveria ele ser responsável por dissipá-las. Naquele momento, as críticas das esquerdas se valiam de termos que se assemelhavam em muito àqueles utilizados com quase 30 anos de antecedência por Makhaïski, dizendo respeito às insuficiências do movimento socialista na sua crítica ao capitalismo:

Trótski [sic] e seus partidários estão por demais ligados ao regime burocrático na URSS para poderem conduzir a luta contra este regime até às suas últimas consequências. [...] Para ele, a tarefa da oposição era melhorar o sistema burocrático, não destruí-lo, lutar contra “os privilégios exagerados” e “a extrema desigualdade dos níveis de vida” – não contra os privilégios e a desigualdade em geral.<sup>118</sup>

117 CILIGA, A. *op. cit.*, p. 69.

118 *Ibid.*, p. 70.

Tal posição fazia Trotsky tratar as formas de exploração praticadas pela burocracia, que viabilizavam o sucesso do Plano Quinquenal, como “métodos socialistas que deram as suas provas” e se negava a compreender que os desvios e defeitos por ele denunciados não passavam de consequências da totalidade do sistema que defendia. “Trótski [sic] é, no fundo, o teórico de um regime que Estaline [sic] põe em prática”, - sentenciava Ciliga, marcando com tais ideias sua passagem para a extrema-esquerda.

Para este ponto extremo do espectro político, a questão mais fundamental e que a diferenciava da oposição trotskista, não se tratava somente da forma de “julgar” o regime soviético, pois seria muito mais importante compreender o papel do proletariado na revolução: “*Para trotsquistas [sic] era o partido, para os grupos de extrema-esquerda era a classe operária o motor da revolução*”.<sup>119</sup> Deste ponto de vista, a disputa entre Trotsky e Stálin passava a ser compreendida como uma disputa sobre a política do partido, mais sobre quem seria o pessoal dirigente da máquina estatal do que sobre os caminhos da revolução proletária. Isto porque para ambos o proletariado seria um objeto passivo e isto seria o decisivo.<sup>120</sup>

Frente a isto ocorrerá um maior distanciamento das posições dos comunistas de extrema-esquerda em relação à oposição trotskista, de modo que consequentemente os primeiros passaram a realizar um confronto desta nova visão com o conjunto da experiência revolucionária russa. Para os trotskistas, o período de Lênin permanecia “sacrossanto”, enquanto que para Ciliga e seu grupo foi inevitável tirar as mesmas conclusões sobre Trotsky e Stálin com relação ao período de Lênin. Concluíram, assim, que as diferenças entre todos eram superficiais, estando eles em acordo sobre o fundo das questões a respeito da condução do processo revolucionário.<sup>121</sup>

O grupo “centralismo democrático” levava este nome pois se configurava como uma oposição ao que consideravam o “centralismo burocrático” do Comitê Central. Eles acreditavam que o grande líder bolchevique se afastava de seu próprio programa, constituindo-se, por isso, em um grupo de defesa do leninismo contra Lênin; algo que Ciliga criticava, pois, sem o perceber, não faziam mais do que opor o Lênin do período decadente da

---

119 *Ibid.*, p. 71.

120 *Ibid.*, id.

121 *Ibid.*, p. 72.

Revolução ao Lênin do período ascendente, apoiando-se nos escritos de *O Estado e a Revolução*, de 1917. Mas, por fim, a posição deste grupo “mais papista que o papa” se revelara estéril, pois o plano quinquenal abalaria os fundamentos do grupo e, por este motivo, tiveram que voltar ao apoio à linha oficial do partido, aspecto justificado pelo momento onde houve a liquidação da NEP e da burguesia.

Com a realização do Plano Quinquenal ocorreu a supressão da pequena burguesia e do capitalismo privado, levando à clara constatação de que, no plano social, restavam em franca oposição somente a burocracia e o proletariado. Isso implicou no debate sobre as formas de organização da sociedade, a partir do qual precisavam encontrar soluções para o problema da relação mútua entre as classes e o que seria de fato o socialismo e como atingi-lo.

As questões técnicas de organização revelavam-se questões sociais. A luta das massas trabalhadoras contra a tirania burocrática não podia ser senão a luta contra as formas organizacionais que a burocracia tinha dado à economia. Mas estas formas, Estaline [sic] não as tinha inventado. Ele tinha-as herdado de Lenine [sic]. A Revolução russa, apesar dos antagonismos e lutas intestinas, é um todo orgânico. E Lenine [sic] não podia deixar de ser posto em causa.<sup>122</sup>

O fato é que a apologia ao taylorismo e à divisão entre a gestão e execução era traço comum a unir Lênin, Trotsky e Stálin, o que implicava efetivamente na adesão destes ao exercício de um tipo de controle sobre os trabalhadores, não sendo supérfluo indicar que o método de militarização do trabalho havia sido realizado por Trotsky no período da URSS sob direção de Lênin, algo posteriormente intensificado sob o comando de Stálin.<sup>123</sup> Efetivamente tais questões teriam levado Ciliga ao estudo de Tiyunov, um miaskovista que havia escrito um ensaio sobre a divergência histórica entre a organização burocrática e a socialista da produção, tomando como base as medidas militaristas realizadas por Trotsky quando da organização do comunismo de guerra.

Outro autor que trata deste assunto é o decista chamado Tiago Kosmal, que escrevera sobre a história econômica soviética e, concluía que o modo como Lênin havia organizado a indústria a deixava completamente sob controle da burocracia, algo que teve como

122 *Ibid.*, p. 77.

123 A respeito das concepções leninistas sobre o taylorismo indicamos a leitura do trabalho de AUGUSTIN, A. C. *Gestão das fábricas na URSS: é possível um taylorismo socialista?* Publicado na plataforma Academia.edu e disponível em: <[https://www.academia.edu/9303344/Gest%C3%A3o\\_das\\_f%C3%A1bricas\\_na.URSS\\_%C3%A9\\_posss%C3%ADvel\\_um\\_taylorismo\\_socialista](https://www.academia.edu/9303344/Gest%C3%A3o_das_f%C3%A1bricas_na.URSS_%C3%A9_posss%C3%ADvel_um_taylorismo_socialista)>. Acesso em: 03 de junho de 2016.

consequência mais dramática a retomada das fábricas pela burocracia contra o proletariado, levando à sua derrota na revolução.<sup>124</sup> Para este combate contra a burocracia, o proletariado necessitava de liberdade, tanto de organização como de imprensa, reunião e a possibilidade de escolha do próprio partido, algo severamente criticado tanto por Lenin quanto por Trotsky.

Tais ideias levaram Ciliga a outro decista, Volodia Smirnov, que chegava ao limite de afirmar que nunca havia existido na Rússia uma revolução proletária, mas que ali somente houve uma revolução popular na base e uma ditadura burocrática no cume; que Lênin nunca havia sido um ideólogo do proletariado, mas do começo ao fim somente um ideólogo da *intelligentsia*. As concepções de Smirnov se guiavam pela ideia de que o mundo, àquela altura, orientava-se através dos mais diversos caminhos para um *capitalismo de Estado*, tendo na burocracia a sua nova classe dirigente. Por estas características, sua tese colocava em um mesmo plano a Rússia soviética, a Turquia kemalista, a Itália fascista, a Alemanha em marcha para o hitlerismo e a “América de Hoover-Rosevelt”. Considerações estas que fazem Smirnov ser tomado por Ciliga como um dos percursores do bastante conhecido James Burnham e sua tese sobre a revolução dos gerentes.<sup>125 126</sup>

Para nós, essas conclusões significam um avanço considerável em direção à formalização de um modelo de interpretação que trata parte das novas burocracias estatais como uma nova classe capitalista, permitindo-nos avançar na discussão a respeito da década de 1930 brasileira e o caráter da movimentação ocorrida naquele período, enquadrando-a em outro ponto de vista.

Quando autores relativamente distantes, em termos teóricos, passam a concordar que o período Vargas, em especial o momento do Estado Novo, não é caracterizado pela industrialização, mas sim como um momento de criação de diversos organismos que passaram a dotar o Estado para o processamento dos novos interesses capitalistas, estaríamos a um passo de concluir a importância de uma nova classe na condução destes processos. Isso

124 Cf. Existem dois excelentes ensaios a respeito dos caminhos e descaminhos da luta dos operários soviéticos contra a burocracia de Estado. O primeiro de JONES, M. R. *A experiência dos Comitês de Fábrica na Revolução Russa*, cuja primeira parte pode ser acessada pelo link: <<http://www.passapalavra.info/2016/04/107952>>. O segundo de RACHLEFF, P. *Soviets and Factory Committees in the Russian Revolution*. Publicado no Libicom.org em 15 de outubro de 2005. Disponível em: <<https://libcom.org/library/soviet-factory-committees-russian-revolution-peter-rachleff>>. Ambos acessados em 03 de junho de 2016.

125 CILIGA, A. *op. cit.*, p. 79.

126 Cf. Edição original BURNHAM, J. *The managerial revolution: what is happening in the world*. Nova Iorque: The John Day Company, 1941. Burnham, que evoluiu politicamente de uma ruptura, à esquerda, com o trotskismo para uma lamentável posterior adesão ao neoconservadorismo estadunidense.

porque, apesar da coexistência com diversos setores burgueses, a tônica das transformações desse período é dada pela atuação desses novos gestores junto ao Estado restrito.

Tal classe seria derivada da fusão de burocratas estatais e privados, que passaram a ter ascendência sobre estes novos organismos de condução da política econômica e social do país, espaço onde o DASP agiu para a criação de um modelo de operação destas novas organizações da política econômica. É assim que, em sequência, passaremos a caracterizar as funções econômicas do Estado no contexto do capitalismo monopolista, algo que viabiliza a compreensão da posição ocupada pela classe dos gestores em seu funcionamento.

### 1.5 Estado, Classe dos Gestores e o DASP

No que tange ao campo marxista, a perspectiva que adotamos se filia ao chamado marxismo das *relações sociais de produção*. Esta se diferencia do marxismo *das forças produtivas* (ortodoxo) por compreender que o desenvolvimento das talas forças produtivas não é o foco da crítica ao modo de produção capitalista, já que é possível ocorrer grande desenvolvimento destas e mesmo assim continuar existindo a exploração do trabalho. Para o marxismo das relações sociais de produção, é a dinâmica de exploração da *mais-valia* a mais importante chave para a compreensão da dinâmica política e social deste modo de produção.<sup>127</sup>

A este ponto que os debates realizados nas seções anteriores ganham sua real dimensão, pois expuseram como o grupo dirigente da URSS continuava com a exploração da mais-valia, mesmo em suas diferentes fases e com diferentes governantes; como a tendência social que ocorria no leste do globo não era exclusiva daquele espaço e que, guardadas as diferenças a respeito de distintas formações históricas, era também possível verificar um desenvolvimento análogo na parte ocidental do mundo; e o porquê da adoção de uma perspectiva que, em seu bojo, realiza uma crítica a experiências assemelhadas àquela no que concerne à organização das relações sociais de produção.

---

127 Mais-valia tanto em seu aspecto absoluto quanto relativo. Em resumo, a exploração sob regime de mais-valia absoluta aumenta sua produtividade através do *aumento do tempo* efetivamente trabalhado. Já a exploração da mais-valia relativa tem sua produtividade incrementada por meio do *trabalho complexo*, que, nos marcos de um mesmo tempo de trabalho, é capaz de produzir mais e/ou de maneira otimizada via processos inovadores de trabalho e redução do próprio custo da força de trabalho. Em ambos os casos, o aspecto decisivo é o *processo de trabalho*, e não o produto do trabalho em si. Características distintas de cada uma das formas de mais-valia tendem ainda a estruturar padrões de sociabilidade diferentes. Cf. BERNARDO, J. *Economia...*, pp. 89-208.

O desenvolvimento da *mais-valia relativa* – propensão decorrente das pressões exercidas pela luta de classes e pela queda tendencial da taxa de lucro – implica para a análise histórica uma perspectiva apoiada sobre dois pilares principais.

Por um lado, a importância da luta entre as classes sociais, para determinar o sentido que adquire o desenvolvimento de determinada sociedade, aponta para uma recusa ao tipo de determinismo granítico, tributária de uma dada tradição de análise marxista da história, que teve no pensamento de Louis Althusser a sua maior inspiração. Embora sua obra tenha deixado uma grande lição de lógica, por conta do seu modelo de determinismo imobilista, foi alvo de duras e anedóticas críticas, como as feitas pelo historiador da *new left* inglesa E. P. Thompson.<sup>128</sup> Do ponto de vista que adotamos, as lutas políticas das instituições da classe trabalhadora contra as instituições capitalistas adquirem um sentido norteador, uma bússola indispensável para se compreender a dinâmica de determinada situação histórica.

Por outro lado, a pressão da queda tendencial da taxa de lucro, associada à análise com foco no processo de produção – no qual se tem como determinante a pressão da luta de classes –, faz com que se dê destaque aos incrementos tecnológicos nos processos produtivos como forma de se buscar o aumento da produtividade, enfatizando com isso o papel da ciência na produção.<sup>129</sup> Tais incrementos tecnológicos se relacionam ao aumento da produção em dois aspectos: ou a impulsionando; ou então após remodelações no sistema de trabalho, sendo por elas pressionado no sentido de adaptar-se a esta nova situação.

Tal tendência no desenvolvimento da exploração da mais-valia confere especial destaque às instituições nas quais estas tecnologias<sup>130</sup> se articulam e se disseminam sobre os

128 Referimos-nos ao seu já clássico *A Miséria da Teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981. Embora concordemos com a essência do argumento de Thompson, acreditamos, porém, que a saída culturalista por ele proposta enseja problemas tão grandes quanto os colocados pela teoria Althusseriana. Prova disto é certa forma de apropriação de tipo relativista de seus trabalhos.

129 Para Braverman os incrementos tecnológicos seriam possibilitados pela revolução científica e técnica, mas cuja ocorrência se daria no interior do quadro de divisão e subdivisão do trabalho realizada pela gerência. Esta situação que transforma a ciência e a técnica em partes do capital constante e os seres humanos em máquinas – aspecto que entendemos ser o próprio capital variável em sua forma mais otimizada para a produção capitalista. Cf. BRAVERMAN, H. *op. cit.*, pp. 137-147 e 156.

130 Distinção entre tecnologia e técnica para João Bernardo: “[...] defino [o campo da tecnologia] como aquele em que as relações sociais de produção se articulam com a sua realização material. As técnicas são esta realização estritamente material e na tecnologia concebe-se a articulação das técnicas com a sociedade.” BERNARDO, J. *Economia dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 212.; Para Castoriadis, quando é falado da produção, usualmente é colocada em questão a técnica e a “tecnicização” modernas em geral, ao invés de tratar da “*tecnologia capitalista específica*” que teria por função apartar os trabalhadores da gestão dos processos produtivos. Colocação com a qual estamos plenamente de acordo. CASTODIADIS, C. *Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 144, [grifos do autor].

processos de produção. As instituições que articulam as tecnologias exploratórias são chamadas de Condições Gerais de Produção (CGP), campo fundamental deste inter-relacionamento. Resumidamente pode-se dizer que as CGP são as infraestruturas materiais e imateriais que permitem a ocorrência da exploração do trabalho, consequentemente, do próprio capitalismo como sistema, conferindo a elas um lugar de destaque em relação ao conjunto da economia. As relações tecnológicas fundamentais ocorrem, por sua vez, entre as CGP e as Unidades de Produção Particular (UPP).<sup>131</sup>

Braverman destaca que com a evolução dos esquemas de divisão do trabalho promovidos pela administração científica, teria ocorrido a separação entre os espaços de execução e concepção do trabalho, criando dois ramos distintos da produção, materializados na distinção entre o chão da fábrica e os escritórios. Estes dois ramos, no entanto, continuariam necessários à produção. Assim, apesar da distinção física de destes dois espaços, o processo como um todo reteria sua unidade, já que ambos os aspectos, execução e concepção, seriam partes indispensáveis da produção.<sup>132</sup> Porém, cabe fazer alguns adendos que parecem-nos importantes. Primeiramente, algo destacado pelo próprio Braverman, é ter em conta que o trabalho de concepção continuaria se subdividindo no tempo e por isso criando novas cadeia de exploração do trabalho neste âmbito de organização. O segundo, aspecto que em nossa opinião decorre do primeiro, é que estes espaços de concepção, ou melhor dizendo, organização da produção, não se encontram necessariamente centralizados em uma única instituição.

Em verdade, com a própria complexificação da atividade de concepção e direção da produção, decorreria a percepção da formação uma grande cadeia de instituições a operarem de forma coordenada com vistas à organização e coordenação da produção capitalista. Dessa noção se vislumbra a compreensão segundo a qual a evolução do capitalismo se dá nos termos de um constante aumento da integração entre as diversas organizações produtivas, o que confere destaque à formação de *redes organizacionais* no que diz respeito à constituição deste modo de produção, que se definem pela junção “das unidades organizacionais e das ligações que existem entre elas.”<sup>133</sup> As relações entre as diversas unidades organizacionais não são

131 BERNARDO, J. *Marx crítico de Marx* ... Vol. 3, III Secção, Cap. XX, p. 10.

132 BRAVERMAN, H. *op. cit.*, p. 113.

133 MOTTA, F. C. P. Redes organizacionais e Estado Amplo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 27, n. 2, pp. 5-13, Junho 1987. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901987000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901987000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2016, p. 7.

uniformes, existindo desniveis que fazem com que algumas delas assumam a posição de organização focal. Ao se compreender que a evolução do capitalismo decorre de uma evolução da integração econômica, tal constatação implica na percepção do predomínio das CGP enquanto instituições tendentes a centralizar o controle das cadeias de produção.<sup>134</sup>

Como síntese, acreditamos poder afirmar que, ao impulsionar este conjunto de relações, é a pressão da luta de classes que implica em todo o movimento da sociedade capitalista. Isso porque, a oposição de interesses das classes sociais realiza uma pressão pela conversão da mais-valia absoluta em relativa, que por sua vez dependente de constantes e reiterados incrementos tecnológicos, faz com que redes organizativas sejam criadas com o fito de se beneficiarem deste desenvolvimento.<sup>135</sup> Dessa forma, as instituições produtivas que realizam a exploração sob o regime de predomínio da mais-valia relativa conquistam consequentemente melhores posições, no que diz respeito à apropriação da mais-valia globalmente explorada sobre os trabalhadores.

Compreende-se, assim, que os aspectos de integração e concorrência não são antagônicos no capitalismo, já que a concorrência capitalista ocorre exatamente sobre as melhores condições de integração entre as UPP e as CGP (fornecedoras das mais avançadas tecnologias de exploração). Do posicionamento de determinados sujeitos em cada um desses espaços decorre a formação de uma ideologia específica. Tendo em vista que as classes sociais não se definem de maneira mutuamente isolada, sendo antes apreensíveis pelo caráter relacional em que se desenvolvem, os elementos vinculados às UPP desenvolvem uma visão de mundo particularista, onde os valores de enfrentamento e competitividade seriam a tônica. Já aqueles vinculados às CGP tendem a desenvolver perspectivas cuja ênfase recai sobre os processos de integração da produção. Por sua vez, a dinâmica desse desenvolvimento faz com que todos esses elementos viabilizem a percepção de uma temporalidade histórica baseada sobre os ciclos de produção da mais-valia.

As CGP têm, na classe dos gestores, o corpo social que o preenche, devido sua identificação e ascendência sobre os meios técnicos e políticos da produção, e, no Estado, a

134 Característica que leva ao seguinte comentário de Jaime Sardi: “A estreita integração tecnológica faz com que o conjunto das empresas no capitalismo seja bastante mais do que a mera soma das unidades.” Cf. SARDI, J. A. S. *Organizações burocráticas*. Ouro Preto: UFOP, 2008, pp. 57.

135 É neste contexto que ganha importância o papel dos administradores, pois “Os administradores são os profissionais que criam e gerenciam o aproveitamento das inovações tecnológicas nos processos produtivos, criando continuamente novos e melhores métodos de organizar e comandar a produção.” Cf. *Ibid.*, pp. 58-59.

sua instituição central, por ter a prerrogativa de centralizar a distribuição de capital. A este ponto fecha-se um círculo indispensável à compreensão da teoria dos gestores, pois nela o próprio Estado (Restrito) é entendido enquanto uma CGP, cuja especificidade decorre de sua capacidade em criar outras CGPs no âmbito de uma dada rede de instituições econômicas – um sistema econômico nacional, por exemplo.<sup>136</sup> Segundo João Alberto Pinto, com a evolução do capitalismo, a integração tecnológica entre as empresas tende a evoluir, e com isso a função sócio-histórica da burguesia tende a diminuir em detrimento ao aumento do controle de todo o capital por parte dos gestores alocados dentro das estruturas estatais. Para ele, o período entre 1930 e 1964 seria bom exemplo de realização desse processo no Brasil.<sup>137</sup> Desta forma, compreender a importância dos gestores para a análise social passa por perceber o papel econômico que o Estado desempenha no capitalismo,<sup>138</sup> tal como entendido pelos dirigentes soviéticos e pela apropriação e adaptação de suas concepções pelos capitalistas ocidentais na busca por elementos que colaborassem na superação da crise de 1929.

Consequentemente, operacionalizar a perspectiva lógica de que a sociedade e seus mecanismos são constituídos tendo como fundamento a exploração do trabalho é o que caracteriza este constructo teórico-metodológico enquanto consequência da visão das classes exploradas sobre a sociedade capitalista. Deste ponto de vista, o Estado não é entendido como pura repressão, nem mesmo como mero espaço de realização da hegemonia de classes dominantes, tampouco como espaço acessório a cobrir falhas de outras instituições capitalistas. Na concepção que aqui apresentamos, o *Estado é antes de tudo o local onde ocorre a coordenação geral da economia, da exploração do trabalho e produção da mais-valia, portanto um campo de atuação da classe dominante, local onde esta opera a distribuição da mais-valia entre si através de seus jogos de força*.

Mesmo na época entendida como a do *laissez faire* liberal, o Estado teria funções na economia, não passando esta construção de um mito<sup>139</sup> que se caracterizou por ser a expressão

136 A este respeito, basta lembrar, no caso brasileiro, de todas as empresas básicas que foram criadas pelo Estado entre os anos de 1930, 1940 e 1950. Entre estas citamos desde instituições de infraestrutura financeira como o Instituto de Resseguros do Brasil (1939), passando por indústrias de base, como a Cia. Siderúrgica Nacional (1941), chegando ao limite do colossal exemplo de empresa de infraestrutura energética, como a Petrobrás (1953).

137 PINTO, J. A. C. *Os Impasses da Intelligentsia diante da Revolução Capitalista no Brasil (1930-1964): Historiografia e Política em Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior e Nelson Werneck Sodré*. ICHF, UFF, 2005. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2005, pp. 23-24.

138 BERNARDO, J. *Marx crítico de Marx ...* Vol. 3, III Secção, Cap. XX, pp. 7-37.

139 No âmbito do capitalismo brasileiro, a forma do Estado durante o período de predomínio de ideias liberais é estudada por TOPIK, S. *A presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889-1930*. Rio de

do desejo de determinados setores do próprio capitalismo. Por outro lado, esta visão se relacionaria intimamente às teses que encaram as relações entre capitalistas e classe trabalhadora como uma mera tática política. Não a perceberiam, portanto, como uma exigência resultante da contradição econômica que decorre da tensão entre a necessidade de aumentar a intensidade do trabalho e a exploração, frutos da queda tendencial da taxa de lucro, somadas à necessidade de aumento do mercado de consumo particular (setor II).<sup>140</sup>

João Bernardo tece críticas a autores, como Nicos Poulantzas,<sup>141</sup> por tomarem a lição de lógica althusseriana como mera elaboração e reelaboração sem fim de modelos formais, sem base em investigação histórica. Para esta concepção, a função econômica do Estado se configura em decorrência da falta de outras instituições responsáveis pela manutenção da coesão social, algo que decorreria da compreensão da produção capitalista enquanto forma de integração tecnológica, ideologizando-a em um modelo no qual as unidades produtivas operam de forma isolada, não vendo, assim, outro lugar onde a sociedade pudesse ser coesa. Assim, em tal concepção, a ação estatal se resumiria a uma ação do político sobre o econômico, cujos aspectos mais importantes estariam relacionados com a vigilância do trabalho em seu aspecto repressivo.

Nesse sentido é que Poulantzas desenvolveria a teoria da autonomia relativa do Estado em relação ao nível econômico, de modo que este representaria os interesses políticos das classes dominantes, mas não os econômicos. Esta interpretação levaria à crença de que o Estado comportaria alguns interesses das classes dominadas,<sup>142</sup> tal como no caso do *welfare state*, não percebendo que esta política, além de objetivar o apassivamento da classe trabalhadora, viabilizou primordialmente a expansão de um mercado de consumo particular, incrementando assim a acumulação e o poder dos capitalistas nos países onde foi implementado.<sup>143</sup>

Diversamente, para nós, é a “lei central da dinâmica do capitalismo que determina o desenvolvimento do papel econômico do Estado e a expansão social dos gestores.”<sup>144</sup> Nessa

---

Janeiro: Ed. Record, 1987.

140 *Ibid.*, Id.

141 Tal como na obra *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2000.

142 De acordo com Adriano Codato, na terceira fase da obra de Poulantzas há um refinamento desta perspectiva e o Estado torna-se “torna-se a *confissão* institucional da relação entre as classes (dominantes e dominadas) numa dada formação social”, o que altera a estratégia política rumo à adoção da “via democrática para o socialismo democrático”. CODATO, A. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Revista Crítica Marxista*. n. 27, pp. 65-85, 2008, pp. 73-74.

143 BERNARDO, J. *op. cit.*, pp. 12-13.

144 *Ibid.*, p. 13.

acepção, o Estado tem como função produtiva determinar o modo de relacionamento das empresas nesta esfera, cuja socialização do produto nesse espaço implica no caráter central das CGP e no papel fundamental dos gestores. Disso decorre que o Estado é um espaço produtivo onde ocorre a exploração da força de trabalho tal como em outras empresas capitalistas, embora características particulares lhe confiram uma posição especial frente ao conjunto dos outros espaços produtivos.<sup>145</sup>

Em contiguidade a esta constatação, entendemos também que “A aplicação sistemática da ciência à produção abriu um campo novo para a existência dos gestores”.<sup>146</sup> Este aspecto é consequência da necessidade de redução dos limites externos do trabalho, tendo implicações sobre o aumento de produtividade geral do sistema. Situação essa, por sua vez, simultaneamente fruto da luta de classes e da necessidade da existência de tempos livres para a realização de produtos do setor II da economia, como desenvolvido na concepção dos autores das modernas corporações ocidentais, quando estas passam a desenvolver teorias que expressam preocupações com as questões sociais. Tal quadro acentuaría ainda mais a tendência de expansão da classe dos gestores, pois o controle sobre os trabalhadores exercido por meios técnicos, enfatiza a tendência de afastamento entre concepção e execução de determinadas funções produtivas, conferindo destaque à *intelligentsia* condutora deste processo.

Braverman diz que na empresa moderna o capital teria ultrapassado “sua forma pessoal limitada e limitadora”, adotando uma “forma institucional”. Algo que continuaria sendo certo, embora “a pretensão de propriedade continue [...] amplamente pessoal ou familiar, de acordo com a estrutura lógica e jurídica do capitalismo.” Deste modo, apesar de reconhecer que o desenvolvimento do capitalismo implicou na distinção entre o capitalista *stricto sensu* e o administrador, de modo que o último deveria alcançar sua posição não pela propriedade de capital, mas por “um processo de seleção” que diria respeito fundamentalmente a “qualidades como agressividade e desumanidade, eficiência organizacional e ímpeto, introvisão técnica e sobretudo talento para o mercadejamento”, enfatiza sua posição nos seguintes termos:

145 Gurgel aponta que Harry Braverman vê as interações entre Estado e economia sob seis primas, que seriam “consumo, internacionalização do capital, assistência social e serviços básicos”, todos relacionados com a questão da “questão da demanda efetiva”. Por este motivo, nos soam limitadoras as formulações Braverman, em comparação com as de João Bernardo, pois no presente trabalho adotamos o ponto de vista do processo de exploração do trabalho. Cf. GURGEL, C. *op. cit.*, p. 21.; e, Cap. 14 “O papel do Estado” in: BRAVERMAN, H. *op. cit.*, pp. 242-246.

146 BERNARDO, J. *op. cit.*, p. 13.

[...] embora a camada gerencial continue a ser retratada dentro os dotados de capital, família, relações e outros vínculos na rede da classe como um todo, ela não está vedada a alguns que podem ascender de outras classes sociais, não mediante aquisição de riqueza, mas mediante cooptação do seu talento por parte da organização capitalista a que servem. Neste caso, a propriedade do capital vem depois da posição administrativa, muito mais do que por qualquer outro meio. Mas isso é excepcional, não precisamente porque a alta administração provenha, como regra, do interior da classe, mas também porque a camada como um todo não é grande.<sup>147</sup>

Porém, nos parece que, tal como fora apontado pela formulação de Marx, os gestores, quanto ao regime de propriedade, se vinculam à distinção entre propriedade privada dos meios de produção e o seu controle efetivo coletivamente exercido. Isto porque, a relação real, que confere poder ao capitalista, é de dominar efetivamente a produção material da vida, o próprio capital – relação que precisa ser socialmente referendada para existir –, precisando ser, portanto, separada do aspecto meramente jurídico e superestrutural da propriedade privada. Na perspectiva que adotamos, a propriedade privada dos meios de produção se configura apenas como uma das formas históricas possíveis da “propriedade” sobre os meios de produção. Cremos que a este respeito os debates dos vários grupos marxistas em torno da questão do capitalismo de Estado soviético tenham sido especialmente úteis, pois devido a características históricas singulares daquela parte do mundo, a questão da manutenção da exploração do trabalho somada à inexistência da propriedade privada trouxe à luz de forma cristalina a existência desta segunda classe capitalista. Algo não considerado por Braverman, pois, embora tenha levado em conta a emergência do taylorismo no mundo soviético, não realizou uma análise da forma de exploração do trabalho naquela região, se limitando em suas conclusões às formas históricas concebidas no âmbito do capitalismo ocidental, por isso entendendo como excepcionais os gestores que ascendem à posição de classe dominante apesar de não serem os proprietários privados do capital.

Por outro lado, com o aporte dos escritos de Makhaïski já se tornava possível prever tal evolução. Isso tendo em conta que este autor indicava pelo menos desde a passagem ao século XX, que a transformação do socialismo em ciência social neutra implicava na criação de um *corpus teórico* a vislumbrar o fim do capitalismo privado, mas que, no mesmo golpe, também legitimava e justificava um novo tipo de capitalismo, de apropriação coletiva (grupal, não individual privada) de mais-valia, liderado por esta outra classe capitalista.

---

147 BRAVERMAN, H. *op. cit.*, p. 221.

Já Ante Ciliga colabora na compreensão dos aspectos econômicos e organizativos em que se basearam esta evolução, a partir da qual se destaca o papel da introdução do taylorismo na produção como forma de verticalizar o controle dos gestores do partido bolchevique, algo que formalizou e significou a cristalização da tendência de debelar a democracia operária presente em setores partidos. Assim, a principal contribuição deste autor é a de expor que o *processo de exploração* e suas relações sociais objetivas são muito mais importantes do que características técnicas da produção e/ou relações jurídico-formais para a definição do status de determinada sociedade – se capitalista ou socialista.

Porém, o desenvolvimento desta nova classe não foi exclusividade do capitalismo soviético e o sucesso daquele modelo gestorial de capitalismo pressionou as transformações do lado ocidental do capitalismo, que, durante a década de 1930, foi acossada por uma das maiores crises de sua história. Nesta situação, ganharam especial destaque os autores das modernas corporações, cujo fulcro de suas proposições buscava conciliar miragens de uma preocupação social e o aumento da produção de mais-valia. Assim merecem atenção as noções de plano e planejamento celebrizadas pela URSS, as quais conferiam destaque aos técnicos e administradores responsáveis pela condução deste novo modelo produção de capital.

Em seu tempo, a questão do poder dos administradores foi também cara a autores como Antonio Gramsci. Inicialmente submetido à supremacia de Amadeo Bordiga no PCI, Gramsci posteriormente adquiriu maior autonomia entre os comunistas italianos, constituindo-se então uma importante referência para estes.<sup>148</sup> Ao analisar a situação daquele país, este autor e militante entendeu como central a questão das alianças entre a classe trabalhadora e outras classes exploradas (em especial os camponeses), acreditando necessária a criação de um grupo de intelectuais para levar a termo uma nova consciência das camadas subalternas.<sup>149</sup> Dentre estes, os mais avançados em relação à configuração de capitalismo que lhes era contemporânea foram os intelectuais orgânicos. No final do famosíssimo texto onde realiza a caracterização destes intelectuais tece as interessantes considerações seguintes, de forma conclusiva:

O problema da criação de uma nova camada intelectual, portanto, consiste em elaborar criticamente a atividade intelectual que cada um possui em determinado

---

148 FIORI, G. *A vida de Antonio Gramsci*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 185.

149 *Ibid.*, p. 294.

grau de desenvolvimento, modificando sua relação com o esforço muscular-nervoso no sentido de um novo equilíbrio e fazendo com que o próprio esforço muscular-nervoso, enquanto elemento de uma atividade prática geral, que inova perpetuamente o mundo físico e social, torne-se o fundamento de uma nova e integral concepção do mundo. O tipo tradicional e vulgarizado do intelectual é dado pelo literato, pelo filósofo, pelo artista. [...] No mundo moderno, a educação técnica, estreitamente ligada ao trabalho industrial, mesmo ao mais primitivo e desqualificado, deve constituir a base do novo tipo de intelectual. Neste sentido trabalhou o semanário *L'Ordine Nuovo*, visando a desenvolver certas formas de novo intelectualismo e a determinar seus novos conceitos; e essa não foi uma das razões menores de seu êxito, pois uma tal colocação correspondia a aspirações latentes e era adequada ao desenvolvimento das formas reais de vida. O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas numa inserção ativa na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanentemente”, já que não apenas orador puro — mas superior ao espírito matemático abstrato; da técnica-trabalho, chega à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, sem a qual permanece “especialista” e não se torna “dirigente” (especialista + político).<sup>150</sup>

Em nossa compreensão, esta descrição diz respeito à transformação de um mero administrador, executor da técnica trabalho, em um administrador de tipo superior. Suas capacidades técnico-científicas o fariam ascender assim à posição de dirigente, por resumir em si as condições de especialista somadas às de político, situação em que ocorreria a apreensão de uma compreensão humanística da história. Cremos que nesta descrição do especialista somado à de político reside uma parte importante do que seria os gestores, colocando assim o pensamento de Gramsci sobre os intelectuais orgânicos como mais um momento na caracterização geral da classe dos gestores.

No entanto, a definição dos gestores vai além e tem implicações sobre a estratégia política pretendida por Gramsci. Parece-nos que este autor limita-se apreender este campo de problemas no interior da esfera política, da produção do consenso, o que coerentemente faz derivar a própria nomenclatura de intelectual. Porém, parece-nos que escapa a Gramsci a compreensão de que a função de gestor é visceralmente conectada com a necessidade estrutural de reprodução ampliada do capital.<sup>151</sup> Isto também o impediria de realizar uma análise reflexiva a respeito das reais potencialidades emancipatórias do intelectual orgânico do proletariado, algo que impeliria a classe trabalhadora a uma estratégia que já vinha sendo

150 GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere. Vol. 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006, p. 53.

151 Algo perceptível na leitura de seu igualmente famoso texto sobre o Americanismo fordismo. Cf. GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere. Vol. 4: Temas da Cultura, Ação Católica, Americanismo e fordismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, pp. 237-284.

criticada por setores da própria esquerda marxista, como demonstrado pela percepção de numerosos autores anteriormente elencados.<sup>152</sup>

Evitando possíveis mal-entendidos, não queremos evidentemente dizer que Gramsci não parta de uma dada interpretação sobre a economia capitalista e que essa não norteie suas concepções. Porém, pretendemos assinalar que as relações econômicas e políticas nos parecem, a este ponto, serem tratadas como esferas diferenciadas, onde as questões propriamente econômicas somente realizam pressões sobre as funções de intelectual exteriormente ao processo de realização de sua subsistência enquanto grupo social diferenciado, algo que confere às questões políticas uma autonomia excessiva. Tal situação permitiria crer que há certa independência da função de intelectual em relação ao modo de produção, conferindo a esta função um *status* de certa relativa autonomia, cujo sentido da atuação de tal setor se verificaria em função de suas vinculações orgânicas, que poderiam por sua vez ocorrer ou com a burguesia, ou com o proletariado. Dessa maneira, Gramsci parece crer que ao serem transformadas as finalidades da ação de determinado intelectual, decorrência de sua vinculação social, este poderia passar a contribuir com o processo de emancipação da sociedade, mesmo que mantidas as condições estruturais para existência e reprodução de seu grupo. Assim, ao não analisar as funções econômicas que desempenhariam os intelectuais orgânicos, Gramsci acreditou ser possível manejá-los no sentido de criar intelectuais orgânicos ligados à contra-hegemonia, algo que parece ser o oposto do que a realidade social nos apresenta.

Por este motivo, embora as análises dos gestores e dos intelectuais orgânicos tenham imensas afinidades – e creio ser possível dizer que em muitos momentos se referindo aos mesmos atores, situação decorrente da percepção de problemas em um campo comum –, parece-nos que a análise gramsciana fique a meio do caminho quanto à percepção da posição social destes sujeitos, que diferem moderadamente em ambas as teorizações quanto à extensão de quem seriam os seus membros e, radicalmente, quanto às implicações de sua atuação.

No âmbito da historiografia brasileira, a contribuição das ideias de Gramsci é inquestionável, sobretudo no que diz respeito à ruptura com os modelos pouco plásticos que vinham norteando a perspectiva hegemônica da produção marxista até início da década de

---

152 A este respeito, uma abordagem polêmica e provocadora, mas bastante incisiva, é feita em: MANOLO; BERNARDO, J. Intelectuais Orgânicos? *Passa Palavra*, jun. 2012. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2012/02/53056>> . Acesso em: 03 de março de 2017.

1990. No entanto, ao restringir sua análise sobre os intelectuais ao campo da política, esta corrente opera uma definição em que tem mais peso a vontade do que a estrutura, portanto mais voltada ao aspecto político-ideológico do que à produção da mais-valia, elemento estruturalmente basilar ao modo de produção capitalista. A não delimitação estrutural da posição do intelectual em relação ao modo de produção também faz emergir outro problema quanto à denominação deste grupo, posto que a noção de intelectual acentua uma percepção trans-histórica desta função, enquanto o que nos parece central é precisamente caracterizar a especificidade da atuação deste grupo no escopo da sociedade capitalista.

Na definição que adotamos, os gestores ocupam a posição de exploradores ao lado da burguesia e em oposição aos trabalhadores, já que ambas as classes dependem da mais-valia explorada destes, para nutrirem sua existência social. Diferentemente da classe burguesa, que através da propriedade privada somente dirige individualmente os espaços onde se realizam aspectos parciais da cadeia produtiva, ou nem isso, constituindo-se por vezes em meros portadores do título de propriedade, os gestores controlariam coletivamente as CGP através da administração sobre as organizações burocráticas (tanto no capitalismo oriental, quanto no ocidental).<sup>153</sup> Como as CGP não se limitam ao Estado, existem gestores do âmbito estatal assim como do âmbito privado da economia. Tal constatação implica que, na caracterização dos gestores, a posição social destes enquanto controladores do capital alheio e a situação da

---

153 Esta característica faz com que Luiz Carlos Bresser-Pereira, por exemplo, chame os gestores pelo nome de *tecnoburocracia*. Ao comentar as definições de Pierre Bourdieu sobre o capital cultural, diz o seguinte: “Ora, capital cultural é outro nome para o ‘comando do conhecimento’, o qual define a classe tecnoburocrática para todos os sociólogos que a reconheceram como a terceira classe social do capitalismo. Bourdieu deixa essa distinção em aberto, e em suas pesquisas, situa na ‘classe dominante’ os proprietários e altos executivos (*patrons*) das empresas industriais, os proprietários e altos executivos das empresas comerciais, os profissionais liberais, os administradores (*cadres*) privados, os engenheiros, os administradores públicos, e os professores. Ele mistura, portanto, capitalistas e profissionais, e, como as pesquisas sobre os capitalistas e seus rendimentos é muito difícil, como mesmo seus ganhos em termos de dividendos, juros e aluguéis não são facilmente encontráveis nas estatísticas oficiais, e como seus ganhos de capital são ainda mais difícil de medir, Bourdieu enfocou sua análise nos profissionais. Entretanto, quando Bourdieu passa a analisar as profissões de acordo com seus gostos, de acordo com o tipo de consumo dos bens simbólicos ou culturais, torna-se clara a diferença entre os capitalistas e os profissionais, ficando os profissionais liberais como o grupo híbrido por excelência situado entre os tecnoburocratas e os capitalistas”. Cf. BRESSER-PEREIRA, L. C. *As classes sociais e o capitalismo tecnoburocrático*. São Paulo: EAESP/FGV. Jul. 2014, p.2. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/329-Classes\\_sociais\\_e\\_capitalismo\\_tecnoburocr%C3%A1tico.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/329-Classes_sociais_e_capitalismo_tecnoburocr%C3%A1tico.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2016. Independentemente da denominação, os exemplos de instituições controladas pelos gestores são muitos e podem se situar tanto no âmbito do privado como no âmbito estatal. Na esfera privada, a separação entre *propriedade* e *gestão* operada pelo modelo de sociedades por ações; e na esfera estatal, a era de ascensão do corporativismo enquanto doutrina de Estado – ou ainda a Revolução Social, como no caso Soviético –, constituem marcos que demonstram o aumento de importância conferido aos gestores no controle da sociedade capitalista. Outro deles seria “o fato que os altos executivos das grandes empresas comerciais e alta burocracia pública são capazes de definir sua própria remuneração.” *Ibid.*, p. 31.

luta de classes importam mais do que a ideologia pessoal deste ou daquele gestor, algo que pode variar em função de suas ligações mais imediatas com determinada cadeia produtiva.

Os gestores têm um recrutamento multimodal para sua classe. Nos momentos iniciais de formação do capitalismo, muitos deles provieram da nobreza decadente à condição de gestores estatais. Quando de uma maior concentração de capital, em uma economia plenamente capitalista, burgueses desfavorecidos na concorrência intercapitalista puderam se assomar a esta classe. A classe trabalhadora também é celeiro de seus quadros, com especial destaque àquelas lideranças que, oriundas de lutas radicais, posteriormente ascenderam às burocracias sindicais e, na sequência, às burocracias estatais, passando assim à condição de gestores, a princípio do conflito social e do mercado de trabalho, posteriormente da economia nacional como um todo.<sup>154</sup> Este último aspecto requer uma explicação complementar.

No contexto da sociedade capitalista, os grandes movimentos históricos fazem com que a política se processe em favor da economia e que a economia, por seu turno, se constitua enquanto forma privilegiada para o exercício do poder sobre a classe dominada. Tendo isto em conta, os conceitos de Estado Amplo e Restrito teriam como referência o âmbito do poder, mas simultaneamente demonstrariam que a disseminação deste poder pela pluralidade das instituições capitalistas ocorre sem deixar de ter no aspecto econômico da exploração da força de trabalho o seu elemento fundamental. Nesse sentido, o conjunto das instituições nas quais o capitalismo se exerce é parte do Estado (Estado Amplo). Até mesmo uma instituição que inicialmente fora criada para ser instrumento de luta, quando se transforma em fator de disciplinarização e apassivamento da classe trabalhadora, torna-se parte deste mesmo Estado, já que viabiliza condições para a continuidade da produção de mais-valia.

A economia brasileira até a década de 1930, foi fortemente baseada nos recursos da atividade exportadora, mas transformou-se com a ascensão do regime de Vargas. A economia do Estado Novo desenvolveu um tripé que contava com o aporte de capitalistas nacionais e estrangeiros, além da própria intervenção Estatal, operando aportes de recursos e realizando uma ação normativa. Neste quadro, o Estado atuou para a reorganização das relações laborais

<sup>154</sup> Quando à questão da ascensão de burocracias sindicais à postos de mando pelo controle de organizações burocráticas é bastante eloquente a leitura do ensaio *O Ornitorrinco* de Francisco de Oliveira. Cf. OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003. João Bernardo também tem desenvolvido o tema desde meados da década de 1980 com o seu BERNARDO, J. *Capital, gestores, sindicato*. São Paulo: Vértice, 1987.; e mais recentemente com o ainda bastante atual estudo em conjunto com advogado trabalhista Luciano Pereira: BERNARDO, J.; PEREIRA, L. *Capitalismo Sindical*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

e do mercado de trabalho, visando com isso disciplinar e enquadrar a força de trabalho dentro de um novo padrão de produção.

Para isso criou órgãos como o Ministério do Trabalho (1930) e toda a sequência da legislação trabalhista que culminou com a Consolidação das Leis do Trabalho (1943), além de ter preocupações diretas com peças de substituição da força de trabalho, compostas por desempregados e desvalidos, atuando na criação dos cursos e da carreira de assistente social.<sup>155</sup> Intervieio diretamente na economia ao se encarregar da criação de algumas CGP voltadas a infraestruturas materiais da economia, tais como a Cia. Siderúrgica Nacional (1940), a Cia. Vale do Rio Doce (1942), a Fábrica Nacional de Motores (1943), a Cia. Nacional de Álcalis (1943) e a Cia. Hidrelétrica do Vale do Rio São Francisco (1945). Processo que também foi acompanhado por mudanças na estrutura da própria organização jurídica da propriedade, que a partir de 1937 consolidou leis que definitivamente distinguiram propriedade total da empresa e o seu controle efetivo.<sup>156</sup>

Em outro sentido, outras voltadas ao aspecto de coordenação e controle da economia foram criadas, como o Conselho Nacional do Café (CNC), substituído em 1933 pelo Departamento Nacional do Café (DNC), o Instituto do Açúcar e do Álcool (1933), o Instituto Nacional do Mate (1938) e o Instituto Nacional do Pinho (1941); isto no que diz respeito ao controle da produção de *commodities*. Outras instituições que diziam respeito à coordenação geral das trocas e de aspectos da economia foram formadas, como o Conselho Federal de Comércio Exterior (de 1934, mas fortalecido com a ascensão do Estado Novo), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943), a Coordenação de Mobilização Econômica (1942) e a Comissão de Planejamento Econômico (1944). Já no que tange à organização do próprio Estado para a coordenação de todos estes órgãos, a sequência de instituições criadas vai do Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936), substituído posteriormente pelo DASP (1938).

155 Cf. HONORATO, C. T. Estado Novo e cidadania: a assistência social em discussão. *Revista Anos 90*, Porto Alegre, v. 5, n. 8, pp. 14-29, dezembro de 1997.

156 A distinção operada pela divisão da estrutura de propriedade empresarial entre *ações preferenciais* e *ações ordinárias* significou um avanço neste longo processo. Fundamentalmente, as ações preferenciais, que poderiam ser de até dois terços do valor total da empresa, tinham vantagens na distribuição de dividendos e no reembolso de capital em caso de dissolução da empresa, mas sem direito à voto nas assembleias de acionistas. Já as ações ordinárias, tinham direito à voto, controle sobre os estatutos, sobre a eleição da diretoria e sobre a venda de bens da empresa. Por características próprias à formação histórica do capitalismo brasileiro, esta modalidade de organização da estrutura proprietária beneficiou os arranjos familiares no controle desta estrutura. Cf. LEVY, M. B. *A indústria do Rio de Janeiro através de suas sociedades anônimas: esboços de história empresarial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994, p. 238.

No estudo do DASP, trabalhamos com a ideia de que o caráter desta instituição se revela em torno da noção de ser ela portadora de um novo padrão de exploração baseado nos princípios da administração científica do trabalho.<sup>157</sup> Com esta orientação, buscavam efetivar um projeto de organização social com vistas ao aumento da produtividade no âmbito da economia nacional através de atividades e trabalhos inerentes às funções deste órgão, de criação e amoldamento das instituições estatais e paraestatais, além da gestão do funcionalismo público. Neste último, aspecto há uma clara homologia entre as consequências da criação pelo DASP do Estatuto dos Funcionários Públicos (1939) e da CLT (1943), já ambas as normativas pretendiam ordenar a forma de exploração dos trabalhadores com a diferença de o segundo dizer respeito mais ao setor privado enquanto o primeiro atuava no interior do aparato estatal.

Aqui se destaca o fato de que, apesar do mito construído de ser o Estado Novo um momento de industrialização da economia brasileira, o maior ganho efetivo deste período teria ocorrido em torno da criação de novos mecanismos institucionais de gestão da economia pelo Estado e do próprio Estado.<sup>158</sup> Tendo isto em mente, parece-nos ser possível demonstrar, com base na documentação consultada, que, no coração da máquina administrativa federal, se delineava um projeto voltado a realizar o ímpeto da mais ampla otimização da acumulação capitalista operada através da racionalização das funções do Estado.

Acreditamos, porém, que, neste momento tais premissas de desenvolvimento e controle sobre os processos de trabalho no interior da máquina estatal signifiquem mais do que a apenas a dominação de exploradores sobre explorados. Isto porque, ao serem instituídos métodos de controle e desenvolvimento do Estado, percebe-se também que não só funcionários públicos foram afetados por estas mudanças, mas a própria arquitetura da maquinaria estatal foi por estes princípios remodelada, com vistas intervenção econômica e

157 Devemos à Simone Weil (1909-1943) o conhecimento das mais contundentes experiências e críticas a este procedimento. De acordo com ela, existiriam muitas formas de racionalização, mas o terreno comum de todas seria a ampla mobilização da ciência para a organização do trabalho, fazendo com que esta doutrina passasse a ser conhecida como organização racional do trabalho ou simplesmente administração científica do trabalho. WEIL, S. *A condição operária e outros estudos sobre a opressão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, pp. 111-129. Nesse trabalho os termos administração científica do trabalho, *scientific management*, ou racionalização são tratados como equivalentes e se referem ao campo de estudos inaugurado por Frederick W. Taylor (1856-1915). Em nossa opinião, o que constitui a aspecto central de sua produção é fato dela operar uma distinção clara entre, por um lado, propriedade e mando, e, por outro, entre mando e execução, no âmbito da produção industrial.

158 A respeito da mito do Estado Novo industrializante ver: BEAUCLAIR, G. & HONORATO, C. T. A Economia Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial. In: COGGIOLA, O. *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo: XAMÃ/FFLCH/USP, 1995, pp. 267-282. Sobre a arquitetura de poder montada durante todo o primeiro governo de Getúlio Vargas, ver DINIZ, E. *loc. cit.*

social, implicando em mudanças de relacionamento entre as classes dominantes. Não é de menor importância a constatação de que, durante a chamada Era Vargas, há uma substituição completa do antigo *staff* governante da República Velha, pois após 15 anos de governo há uma substituição quase que completa daquela antiga geração de políticos que ocupavam os altos postos de governo.

Para levar a termo seus princípios, foi criada uma rede de órgãos e instâncias, tanto dentro quanto paralelamente ao Estado, que ficaram subordinadas e/ou vinculadas ao DASP, no que diz respeito à organização, normas e princípios de operação. Tendo em vista que os princípios que aplicavam ao Estado tinham origem nos preceitos tayloristas de organização do trabalho; e que a reorganização operada por estes princípios vislumbrava a otimização do funcionamento do aparelho estatal com vista à intervir na economia nacional, classificamos o DASP como um dos órgãos responsáveis pela consolidação das relações entre o Estado Amplo e o Estado Restrito, atuando para a criação de um projeto de capitalismo de Estado no Brasil. Percepção ainda reforçada quando percebemos que a forma de organização do DASP, nos moldes de conselhos técnicos, vincula-o diretamente às ideias de organização típicas do corporativismo e sua pretensão de estatização das relações econômicas e sociais.<sup>159</sup> Assim, através de sua ação normativa e organizativa sobre as mais diversas instituições estatais, criou condições indispensáveis ao funcionamento do Estado em moldes corporativos, visando com isto contribuir para a consolidação de uma economia nacional integrada.

No que diz respeito à relação entre as classes capitalistas, essas remodelações significaram uma reorganização das esferas diretivas em favor de um maior espaço alcançado pelos membros da classe dos gestores. Esta situação pode ser confirmada ainda por outra parte mais conhecida sobre a atuação do DASP – algo sugerido pelo seu próprio nome –, já que, enquanto departamento administrativo do serviço público, foi responsável pela consolidação dos concursos enquanto meios de recrutamento para o serviço público, também atuando na criação de instâncias de treinamento e formação do funcionalismo. Com isso se notabilizaram para posteridade como órgão que criou uma burocracia de carreira no Estado – e, consequentemente, reduziu os cargos provisionados por indicações de oligarcas até então no

---

159 Cf. MANOILESCU, M. *O Século do Corporativismo: Doutrina do Corporativismo Integral e Puro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, pp. 54-56.

poder, fazendo com que esta nova burocracia concorresse para estabilizar as operações estatais para além das variações na política.<sup>160</sup>

Foi para isso que o DASP atuou na criação do primeiro estatuto de funcionários públicos federais (1939)<sup>161</sup>; na reorganização das operações de diversos órgãos e repartições do executivo nos níveis federal, estatal e municipal<sup>162</sup>; na criação dos critérios para elaboração do orçamento federal<sup>163</sup>; na criação de comissões de estudo e controle da construção de prédios públicos<sup>164</sup>; na formação de diversos cursos de administração para formação de altos gestores para o Estado.<sup>165</sup> Ainda a respeito deste último ponto, com o fim do Estado Novo, em 1945, e com a mudança na conjuntura política, houve a migração de muitos dos membros do DASP para a recém-criada FGV (Fundação Getúlio Vargas),<sup>166</sup> que hoje é a mais importantes escola de *management* do Brasil e uma das mais importantes no mundo.<sup>167</sup>

Assim, entendemos que o DASP teve como uma de suas funções criar uma arquitetura institucional estatal que constituiu a identidade do modelo estatal brasileiro, que à parte de aprimoramentos e transformações ocorridas no tempo, continua sendo a base sobre a qual se assenta a estrutura administrativa desse Estado que atua de forma simbiótica com as grandes corporações capitalistas, situação que concorre para o relativo sucesso da economia brasileira. Entendemos que é efetivamente sobre estes pontos que se edificam o tão proclamado “novo”

160 Na verdade, acreditamos que os mecanismos criado pelo DASP, nesse sentido, compõem um complexo maior de medidas que pretendiam centralizar as decisões na esfera federal, retirando-as do nível de disputas entre elites locais que dominavam o cenário político de até então. Cf. DINIZ, E. *loc. cit.*

161 Decreto-lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939. Sobre o conturbado processo de sua validação ver RABELO, F. L. *op. cit.*, pp. 179-180.

162 Como alguns destes trabalhos, contidos nos documentações do fundo DASP, do Arquivo Nacional brasileiro: operou a criação do Serviço de Reclamação e Informação – SIR (1939 – Pasta 580); realizou a Reorganização Administrativa no executivo dos estados de Goiás, Pará e Paraíba (1940 – Pastas 674 e 603), Alagoas e Santa Catarina (1941 – Pasta 581) e Sergipe (1943 – Pasta 582); criou o Serviço de Pessoal no Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP (1941 – Pasta 581); (1943 – Pasta 582); e posteriormente criou um plano para Alterações na Administração de todos os Estados e Municípios (1943 – Pasta 582); elaborou um Plano de Reorganização do Sistema de Atividades Meios do Gov. Federal Brasileiro (S/D – Pasta 580); reorganizou o funcionamento das Comissões de Eficiência existentes em todos os Ministérios do Executivo Federal (1942-1946 – Pastas 581, 584, 585 e 627) e realizou Colaboração Técnica na Reorganização Administrativa do Paraguai (1944 – Pasta 583).

163 Proposta para o orçamento de 1938 contida no fundo Gabinete Civil da Presidência da República – Pasta 85.

164 Decreto-lei n. 1.720 de 30/10/1939.

165 Como por exemplo os cursos de Administração Científica do Trabalho no Depto. de Educação (1939 - Pasta 674), Programa de Treinamento para funcionários do DASP (1944 – Pasta 673) e Administração (1940 – Pasta 674)

166 A respeito deste ponto, a documentação que acessamos encontra-se em fundos do Arquivo Nacional brasileiro. Fundo DASP, nas pastas 581, 582, 583 e 674; e fundo Paulo de Assis Ribeiro, nas pastas 37, 38, 39 e 40.

167 A revista *Foreign Policy* por meio de um inventário feito por James G. McGann, da University of Pennsylvania, chegou a considerar a FGV como uma das cinco *think tank* mais importantes de todo o mundo na formulação de políticas nas mais diversas áreas. (jan/fev 2009. pp. 82-84.)

pertencente ao lema do Estado Novo, aspecto tributário em grande medida, à atuação central e modernizante do DASP, que reunia as expectativas de sucesso de todo esse projeto de Estado.<sup>168</sup>

---

168 HONORATO, C. T. *O Novo Estado no Estado Novo: A Interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro (1937/1945)*. Niterói: UFF, 1987, 259f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987, *passim*. e; BEAUCLAIR, G. & HONORATO, C. T. *op. cit.*, p. 272.

## CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES E BASE LEGAL DO EDIFÍCIO DASPIANO

Um Estado cuja maquinaria emperrada seja incapaz de trabalhar com o rendimento exigido pela gravidade e pela urgência da maioria dos negócios agora a seu cargo, converte-se no mais perigoso fator de desordem social. A eficiência administrativa interessa, portanto, grandemente toda coletividade nacional, visto ser graças a ela unicamente que o poder público fica habilitado a desenvolver uma ação segura em face das difíceis emergências que surgem tão frequente e inquietadoramente na fase histórica que estamos atravessando. (Editorial: O Departamento Administrativo do Serviço Público, *Revista do Serviço Público*, agosto de 1938.)

### 2.1 Antecedentes

#### 2.1.1 *O lugar da administração nos discursos de Vargas*

2 de janeiro de 1930. Getúlio Vargas, então liderança da Aliança Liberal, discursava na esplanada do Castelo, no Rio de Janeiro. Ali de frente ao público examinava o que compreendia serem os principais e mais urgentes problemas brasileiros. Destacava a percepção dos aspectos sociais, políticos e econômicos, tomando como sua uma visão que ele próprio tributaria às chamadas “classes populares”:

Apesar de nem sempre terem dos fatos uma visão de conjunto, são, realmente, as classes populares, sem ligações oficiais, as que sentem com mais nitidez, em toda a extensão, por instinto e pelo reflexo da situação geral do País sobre as suas condições de vida, a necessidade de modificações dos processos políticos e administrativos.<sup>1</sup>

Apesar de a colocação conter certo teor depreciativo, destacava em sua fala que era nas “classes populares” que residia a parte mais sensível quanto à percepção das dificuldades a serem enfrentadas pela coletividade nacional naquele momento. Operava assim uma curiosa substituição dos agentes históricos, assumindo, pelo menos discursivamente, uma perspectiva popular. Foi assim que ele, enquanto homem de poder, investiu a si próprio e aos aliados

---

<sup>1</sup> VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 1. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938, p. 19.

de “generalizada e vigorosa tentativa de renovação dos costumes políticos e de restauração das práticas da democracia, dentro da ordem e do regime”.<sup>2</sup>

Comentando sobre as leis que buscavam proteger os trabalhadores – as pejorativamente chamadas “leis compressoras” –, insistia na defesa delas naquele contexto, apesar de amplamente criticadas pelos industriais. Porém, não aquelas leis em vigência, pois “sob esse rótulo não se recomendam, nem pelo espírito nem pela letra”.<sup>3</sup> Com isso a questão social passava então a ser reconhecida como importante e não mais passível de ser ignorada, cobrando-se então reformas que eram entendidas como essenciais para o destravamento das condições de desenvolvimento econômico nacional. Atuando como apaziguador dos conflitos sociais, ao buscar articular interesses antagônicos de trabalhadores e industriais, Vargas insistia no papel destes últimos na resolução da questão:

Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corre-nos, também, o dever de acudir ao proletariado com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças, como na velhice.<sup>4</sup>

Para Vargas e seus aliados, era tempo de valorização do trabalhador. Para isso seriam necessárias a criação de escolas agrárias e tecno-industriais, a promoção da higiene em fábricas e usinas, o saneamento dos campos, a edificação de moradias para operários (vilas operárias), a aplicação do salário mínimo, a lei de férias, etc. Ou seja: os elementos que posteriormente seriam vitoriosos no movimento de 1930 entendiam como central a necessidade de mudança no paradigma de tratamento do problema da valorização do capital variável, responsável pela geração de mais-valia,<sup>5</sup> compreendendo este aspecto enquanto elemento indispensável na busca pela resolução do conflito social.

Tal é a valorização básica, essa sim, que nos cumpre iniciar quanto antes – a valorização do capital humano, por isso que a medida da utilidade social do homem é dada pela sua capacidade de produção.<sup>6</sup>

2 *Ibid.*, p. 20.

3 *Ibid.*, p. 21.

4 *Ibid.*, p. 27.

5 Conceitos de mais valia apropriados do clássico MARX, K. *O capital: crítica da economia política: livro I*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 235-246.

6 VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 1 ..., p. 28.

Logo em 3 de novembro de 1930, agora como vitoriosa liderança da Revolução de 1930, Vargas discursou na Posse da Chefia do Governo Provisório, perante a Junta Governativa. Após a narrativa dos desdobramentos do movimento, que culminou com a tomada da capital Federal em 24 de outubro do mesmo ano, exaltou os valores de união patriótica que teriam levado os revolucionários à vitória contra “o regime de ficção democrática”, que doravante deveria ser substituído por um de “realidade e confiança”.<sup>7</sup> Porém, passado o momento das comemorações, havia chegado a hora de refletir sobre a reconstrução que cumpria realizar. E assim passa a destacar os principais aspectos do velho regime a serem combatidos:

Comecemos por desmontar a máquina do filhotismo parasitário, com toda a sua descendência espúria. Para o exercício das funções públicas, não deve mais prevalecer o critério puramente político. Confiemo-las aos homens capazes e de reconhecida idoneidade moral. A vocação burocrática e a caça ao emprego público, em um país de imensas possibilidades – verdadeiro campo aberto a todas as iniciativas do trabalho – não se justificam. Esse, com o caciquismo eleitoral, são males que tem de ser combatidos tenazmente.<sup>8</sup>

Os focos escolhidos para incidência imediata de ações deste tipo recaíam sobre as práticas clientelísticas no interior do serviço público. Segundo Vargas e seus aliados, não deveriam mais prevalecer para o exercício do funcionalismo público critérios estritamente políticos e/ou personalistas, que seriam decorrentes do poder de manipulação eleitoral de elites locais. Os postos da máquina pública deveriam ser ocupados pelos chamados “homens capazes”, os de formação adequada e que tivessem “reconhecida idoneidade moral”. Tais ponderações evidenciam desde muito cedo a existência no novo regime de uma célula básica contida em qualquer programa de administração aplicado ao aparelho de Estado, qual seja a extinção dos critérios discricionários e/ou políticos na nomeação dos cargos públicos e a adoção de critérios de mérito e competência para o exercício do funcionalismo.

Continuando o discurso, agora discorrendo sobre as medidas de caráter administrativo a serem tomadas, Vargas fala a respeito dos principais objetivos do movimento de 1930. Dos 17 pontos destacados como metas para o novo governo, salientam-se os dois mais importantes quanto ao ordenamento administrativo, segundo os quais seriam necessárias:

---

7 *Ibid.*, p. 71.

8 *Ibid.*, id.

[...] 10) [a] consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigente, bem como de refundir os quadros do funcionalismo que deverá ser reduzido ao indispensável suprimindo-se os adidos e excedentes; 11) manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias – único meio eficiente de restaurar as nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais [...].<sup>9</sup>

Logo em 4 maio de 1931 apresentavam-se como resultado as primeiras medidas de caráter administrativo, conforme pronunciou Vargas no Palácio do Catete por ocasião da Instalação da Comissão Legislativa. No discurso destacava que aquele seria um momento “propício à execução de vasta reforma na ordem jurídica e, portanto, social, dados os poderes extraordinários do Governo” quando, contando com a colaboração de juristas, sociólogos e pensadores, poderiam legislar “sem os obstáculos protelatórios dos períodos constitucionais” e sem “as exigências da política e do facciosismo dos partidos”.<sup>10</sup> Curiosa observação, pois poderia fazer crer que Vargas e os aliados simplesmente não estariam participando da política, não se colocando como uma parte dentro do complexo jogo de interesses que ia se transformando a partir da atuação do próprio movimento de 1930, agora alçado ao poder.

Porém, prosseguiam: para operar as mudanças necessárias e atuar sobre o problema social, consideravam vantajosas as liberdades que tinham em função dos poderes excepcionais do governo ditatorial, já que com isso estariam livres dos constrangimentos dos períodos normais de legalidade, podendo unir notáveis e operar sem as contingências do campo político normal e de seus partidos. Diante destas afirmações, nos perguntamos: seria mesmo possível considerá-los de forma tão imparcial neste processo? Quais seriam as concepções que norteariam as transformações que operavam no âmbito legal? Sem delongas, é nas palavras do próprio Vargas que encontramos algumas respostas:

A grande força dominadora e renovadora da vida social contemporânea é, principalmente, de caráter econômico. O edifício do direito novo, a erigir-se, remodelado da base ao alto, para conseguir solidez e eficiência, deve ter por argamassa os fatos econômicos, perscrutados nas suas origens, previstos na sua marcha e ascensão, prognosticados nos seus fins. A ordem jurídica precisa, pois, refletir a ordem econômica, garantindo-a e fortalecendo-a.<sup>11</sup>

9 *Ibid.*, pp. 72-73.

10 *Ibid.*, p. 110.

11 *Ibid.*, p. 114.

Mais uma vez, a economia. Só que agora avançando sobre o terreno das mudanças legais a serem operadas pelo novo regime, evidenciando o desejo de criação de uma ordem corporativista, onde o Estado passaria a ser organizado consoante a forma de ordenamento própria do campo econômico.<sup>12</sup> Ainda segundo Vargas, o Estado herdado pelos revolucionários seria tributário do constitucionalismo clássico, cuja doutrina havia contribuído para o cerceamento das funções estatais ao mínimo possível.

No contexto do século XIX, isto se justificaria pela luta contra o absolutismo, deixando o Estado assim reduzido quase que exclusivamente à aplicação da justiça e manutenção da ordem. No entanto, o início do século XX ofereceria outro quadro e as mudanças no presente, “os múltiplos problemas morais e sociais”, provocados pela complexa vida moderna, “alargaram, naturalmente, o poder de ação do Estado” para muito além dos limites traçados “pelo romantismo político do regime parlamentar”. Assim, o único limite ao Estado deveria ser encontrado “no interesse público” da “sociedade organizada”.<sup>13</sup>

A respeito da organização da economia, mais uma vez Vargas demonstra o seu papel apaziguador ao buscar evitar o conflito entre trabalhadores e capitalistas com vistas à continuidade otimizada do processo de exploração, pretendendo então articular a posição antagônica de ambos no escopo do desenvolvimento nacional. Tendo isto em vista, tece críticas às liberdades de ação típicas do liberalismo:

Examinando detidamente o fator de maior predominância na evolução social, penso não errar afirmando que a causa principal de falharem todos os sistemas econômicos, experimentados para estabelecer o equilíbrio das forças produtoras, se encontra na livre atividade permitida à atuação das energias naturais, isto é, na falta de organização do capital e do trabalho, elementos dinâmicos preponderantes no fenômeno da produção, cuja atividade cumpre, antes de tudo, regular e disciplinar.<sup>14</sup>

No entanto, demonstra sutileza ao negar a simples aplicação de dispositivos como a racionalização, o taylorismo, a cartelização e o *dumpings*, que em sua opinião seriam responsáveis pelo aumento desmedido da capacidade produtiva e pela consequente superprodução, percebida então como motor da crise iniciada no final da década de 1920.<sup>15</sup>

12 A respeito da estrutura econômica e política corporativista no Brasil Cf. LOVE, J. L. *A construção do terceiro mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.; e SOUZA, F. M. de *Raízes Teóricas do Corporativismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

13 VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 1..., p. 115.

14 *Ibid.*, p. 116.

15 *Ibid.*, p. 118.

Diversamente, defende a aplicação de uma “racionalização integral, não só dos processos de produção, como, igualmente, de todo o sistema econômico”.<sup>16</sup> Para empreender este objetivo, seria necessário “congregar todas as classes, em uma expressão efetiva e inteligente”, desenvolvendo suas concepções acerca do sistema corporativista, no qual:

Em vez do individualismo, sinônimo de excesso de liberdade, e do comunismo, nova modalidade de escravidão, deve prevalecer a coordenação perfeita de todas as iniciativas, circunscritas à órbita do Estado, e o reconhecimento das organizações de classe, como colaboradores da administração pública.<sup>17</sup>

Aqui o Estado “antes e acima de tudo, como elemento coordenador desses múltiplos esforços, deveria sofrer, por isso, modificações decisivas.”<sup>18</sup> Tais mudanças se justificariam pois o momento seria “das assembleias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração”. O antigo Estado estritamente político, “no sentido antigo do termo”, poderia ser considerado “entidade amorfa, que aos poucos, vai perdendo o valor e a significação”.<sup>19</sup>

Paulatinamente nos discursos de Vargas o problema de organização do Estado vai se deslocando da esfera política ordinária para a esfera administrativa, empreendendo uma maneira peculiar de esvaziamento do campo normal da política e criando uma nova esfera de atuação de caráter também político, só que revestido de roupagem eminentemente técnica. Não é por outro motivo que destaca a instituição do Tribunal de Sanções enquanto iniciativa de caráter administrativo, cujo objetivo seria o de combate ao mau uso do dinheiro público, às faltas funcionais, aos atos lesivos ao interesse coletivo e ao julgamento de todos os delitos de natureza política contra o regime.<sup>20</sup> É esta compreensão particular dos problemas políticos que faz Vargas asseverar o seguinte a respeito da questão brasileira:

Antes de tudo, o problema brasileiro é um problema de administração. Os erros e as falhas, resultantes da anarquia administrativa, foram os causadores diretos do nossos maiores males e os fatores decisivos do movimento revolucionário.<sup>21</sup>

16 Crítica com mesmo teor e argumentos, não eram, entretanto, novidade e o texto “Os adversários da rationalização” de autoria do Instituto Internacional de Organização Científica do Trabalho (IIOST) havia sido publicado na *Revista IDORT*, pp. 4-6, jan. 1931.

17 VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 1..., p. 120.

18 *Ibid.*, Id.

19 *Ibid.*, pp. 119-120.

20 *Ibid.*, p. 125.

21 *Ibid.*, p. 124.

Desta afirmação cumpre refletir sobre algumas consequências. Se é verdade que a atuação de um homem de poder não poderia deixar de ser política, também é verdade que a sua maneira própria de abordar a política abre um novo campo para as investigações sobre as relações entre o Estado e as classes sociais neste período. Assim, destacamos que logo na aurora do denominado período varguista já se anunciaava abertamente a intenção de transferir ao campo da racionalização aplicada ao Estado – ou seja, a Administração Pública –, questões que até então eram tratadas exclusivamente no âmbito do jogo político ordinário – algo que tem como pressuposto perceber a diferenciação básica entre esses campos e suas distintas formas de operar a política. Só que operar uma transformação semântica e institucional desta envergadura no momento de crise pela qual o Estado brasileiro passava, de 1930 a 1937,<sup>22</sup> significava adotar uma tática que ao mesmo tempo impusesse a reorganização desse campo com o mínimo possível de resistências. Existiria então um inimigo que não representasse tanto perigo, mas que ao mesmo tempo unificasse os dissidentes em torno do projeto varguista?

### 2.1.2 *Combater o comunismo com administração?*

As preocupações de Vargas a respeito da Aliança Nacional Libertadora (ANL)<sup>23</sup> e de como o anticomunismo foi se arraigando no governo são registradas em seus diários. Em 21 de outubro de 1935, um embaixador inglês informou ao presidente sobre as atividades comunistas no Brasil. Segundo ele, naquele momento haveria um comitê russo reunido com Luís Carlos Prestes em Montevidéu. Logo no dia seguinte, Vargas convocou uma reunião entre líderes da câmara e do senado, o chefe de política e o general Pantaleão Pessoa com o objetivo de explicar a todos que no Brasil o comunismo se expressava através da ANL, levando-o igualmente a colocar-se nos seguintes termos a respeito da forma como deveriam proceder com aquela organização: “Expus, então, o plano que deveríamos adotar – ação

22 Cf. DRAIBE, S. *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, p. 84

23 Frente ampla de esquerda que congregava elementos anti-imperialistas, antifascistas e anti-integralistas. Contando com o apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB), congregou militantes deste partido, intelectuais de esquerda, operários e alguns militares ligados ao movimento tenentista. Apesar da existência efêmera, de março a julho de 1935, é reconhecida como das mais importantes organizações de esquerda da década de 1930. Informações Disponíveis em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-nacional-libertadora-anl>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2017.

enérgica de *repressão e reação pela propaganda*, criando um ambiente propício à ação do governo.”<sup>24</sup>

A partir de então seguiram-se medidas conforme o exposto pelo plano de Vargas. Em 7 de julho de 1935 foi realizado um almoço com Guilherme Guinle, industriais, comerciantes e banqueiros, considerados pelo presidente como forças conservadoras, pois não se envolviam em política, o que lhes conferia uma posição de certa neutralidade na tarefa de prestar apoio ao governo nas medidas de combate ao comunismo. No dia seguinte, foi a vez de o presidente se reunir com o deputado Raul Fernandes, o Ministro da Justiça Vicente Lomando Rao e o chefe de polícia para tratar as medidas de repressão ao comunismo e da dissolução da ANL.

Logo no dia 11 de julho de 1935, foi apresentado pelo Ministro da Justiça o decreto de proibição do funcionamento da ANL, ao que se seguiu, entre os dias 12 e 15 daquele mês, o fechamento de todas as sedes da agremiação por todo o país. Após este momento, o líder da maioria na câmara deu a conhecer a Vargas um requerimento da minoria daquela casa pedindo informações sobre o fechamento da ANL e provas da sua vinculação com o governo de Moscou. O próprio líder do governo era contrário a tal medida, que por fim foi negada por Vargas, sob a justificativa de que: “Havendo conivência entre os conspiradores políticos e os da Aliança Libertadora, seria até perigoso fornecer-lhes provas que serviram para a denúncia. [...] E nessa mesma noite chamei o ministro da Justiça, dando-lhe instruções a respeito.”<sup>25</sup>

Vargas, discursando em Petrópolis em 10 de maio de 1936, passava a proclamar publicamente a repressão ao comunismo enquanto meta imediata do governo. Porém destacava: “faltaram aos poderes públicos meios prontos e eficazes para prevenir e coatar as atividades dos elementos subversivos”, já que seria necessário não somente combater os componentes que haviam se rebelado, mas também “fazer o isolamento, a segregação, dos focos contaminadores”, dos “pretensos pregoeiros de reformas sociais” e “agitadores mercenários”, recolhendo-os a “colônias agrícolas, onde os trabalhos da terra lhes aproveitarão como corretivo e educação para a vida honesta e construtora”.<sup>26</sup> Ainda a respeito do melhor momento de combate ao comunismo, declarava outros objetivos que deveriam ser também satisfeitos na mesma ocasião:

24 VARGAS, G. *Diário*. v. 1 (1930-1936). São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro, FGV, 1995, p. 398, [grifos meus].

25 *Ibid.*, p. 405.

26 VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 4..., p. 153.

Nenhuma oportunidade melhor para empreendermos todas as tarefas urgentes de organização social e política capazes de fortalecer cada vez mais os laços da unidade nacional, preparando-lhe rumos seguros e definitivos.<sup>27</sup>

Ou seja, o momento de combate do inconteste inimigo comunista convertia-se em oportunidade para se acelerarem as mudanças legais e institucionais que Vargas e seus apoiadores tanto aguardavam. Esta afirmação é mesmo corroborada pelos fatos transcorridos que culminaram com a instituição do próprio Estado Novo em 10 de novembro de 1937. Seria neste momento que o Estado brasileiro enfim superaria a situação de crise e se posicionaria de forma mais favorável ao consolidar “os novos instrumentos e organismos de elaboração de políticas econômicas de caráter nacional e de gestão capitalista da economia.”<sup>28</sup>

Na mesma noite, em 10 de novembro, Vargas proclamava no Palácio da Guanabara um discurso que fora irradiado por todo o país. Ali anuncjava o golpe desferido contra todo o sufrágio universal, que naquele momento, em sua compreensão, havia se tornado instrumento de forças econômicas de caráter privado e que dele se valiam contra os interesses da comunidade nacional:

Quando os partidos tinham objetivos de caráter meramente político, com a extensão de franquias constitucionais e reivindicações semelhantes, as suas agitações ainda podiam processar-se à superfície da vida social, sem perturbar as atividades do trabalho e da produção. Hoje, porém, quando a influência e o controle do Estado sobre a economia tendem a crescer, a competição política tem por objetivo o domínio das forças econômicas, e a perspectiva de luta civil, que espia, a todo momento, os regimes dependentes das flutuações partidárias, é substituída pela perspectiva incomparavelmente mais sombria da luta de classes.<sup>29</sup>

A luta de classes toma o centro do palco político. Porém não deixa de causar estranhamento o fato de a Aliança Nacional Libertadora, principal agrupamento político institucional a defender a luta de classes por princípio estar na ilegalidade desde 1935, não oferecendo assim riscos que justificassem o cerceamento do sufrágio naquele momento. O golpe havia também se estendido a todo o “quadro político tradicional” cuja “degenerescência dos partidos em clãs facciosos” era então responsabilizada pelo avanço da situação em “termos de violência e guerra social”, deixando o Estado de mãos atadas e incapaz de agir.

27 *Ibid.*, p. 155.

28 DRAIBE, S. *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, p. 84.

29 VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 5. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938, p. 22.

Com isso lançava-se mão do temor de desintegração política como justificativa para o aumento da autoridade estatal, contando com o reforço e apoio das forças armadas na aplicação de medidas excepcionais em função do “risco iminente da soberania nacional e da agressão externa.”<sup>30</sup> E, apesar de toda retórica, neste mesmo pronunciamento deixava entrever o foco da ação, em seu significado político e administrativo, colocando em suspeição todas as atividades realizadas a partir da promulgação da Constituição de 1934:

O aparelho governamental instituído não se ajustava às exigências da vida nacional; antes, dificultava-lhe a expansão e inibia-lhe os movimentos. Na distribuição das atribuições legais, não se colocava, como se devera fazer, em primeiro plano, o interesse geral; aluíram-se as responsabilidades entre os diversos poderes, de tal sorte que o rendimento do aparelho do Estado ficou reduzido ao mínimo e sua eficiência sofreu danos irreparáveis, continuamente expostos à influência dos interesses personalistas e das composições políticas eventuais. Não obstante o esforço feito para evitar os inconvenientes das assembleias exclusivamente políticas, o Poder Legislativo, no regime da Constituição de 1934, mostrou-se, irremediavelmente, inoperante.<sup>31</sup>

Apesar disto, logo adiante esclarecia sobre a maneira pela qual pretendia operar as transformações no Estado e quais eram algumas das intenções que se abrigavam sob o manto denso da espetacularização do mais virtual que real perigo comunista. Pretendia, isto sim, operar o enquadramento das dissidências no interior do Estado pela via corporativista, colocando-se enquanto ator forte e abalizado politicamente na função de mediar o conflito entre as classes antagônicas.

Ao invés de pertencer a uma assembleia política, em que, é óbvio, não se encontram os elementos essenciais às suas atividades, a representação profissional deve constituir um órgão de cooperação na esfera do poder público, em condições de influir na propulsão das forças econômicas e de resolver o problema do equilíbrio entre o capital e o trabalho.<sup>32</sup>

No limiar do ano de 1938, à meia-noite do dia 31 de dezembro de 1937, Vargas pronunciava outro discurso difundido por rádio para todo o país. Nele destacava a necessidade de medidas para o bem do desenvolvimento do país e condizentes com a realidade local. Declarava a suspensão do pagamento da dívida externa, a intenção de exercer o controle sobre a remuneração de investimentos estrangeiros de acordo com “[as] reais possibilidades

30 *Ibid.*, p. 22.

31 *Ibid.*, p. 24.

32 *Ibid.*, pp. 29-30.

remunerativas aqui encontradas”, além da modificação da política em relação ao café e ao regime cambial que lhe sustentava, por serem consideradas onerosas demais para o governo.<sup>33</sup> A um só tempo declarava moratória aos investidores externos, mostrava a intenção de colocar freios na burguesia internacional e também atacava um dos principais pilares de sustentação da oligarquia brasileira. Tanto poder só seria possível na medida em que encontrava apoio político no meio de setores da classe trabalhadora.

Porém estas não eram as únicas medidas anunciadas. Ao lado delas, no âmbito financeiro e econômico, existiam outras resoluções “de não menor significação, na esfera político-administrativa.”<sup>34</sup> Tais medidas consistiam na extinção dos partidos políticos, na organização da justiça nacional e na regulamentação das remunerações no serviço público Civil, cuja elaboração coubera ao Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), criado em 1936, e precursor imediato do que veio constituir o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A respeito daqueles feitos:

Pelo primeiro, teve-se em vista suprimir a interferência dos interesses facciosos e de grupos na solução dos problemas de governo. O Estado, segundo a ordem nova, é a Nação, e deve prescindir, por isso, dos intermediários políticos, para manter contato com o povo e consultar as suas aspirações e necessidades. Pelo segundo, criou-se a justiça nacional, fazendo desaparecer as contradições e anomalias da organização em que tínhamos tantas justiças quantas as unidades federativas existentes [...] Cabe referir, por último a lei que proíbe as acumulações dos cargos públicos. Por mais de um século, essa providência desafiou os legisladores de boa intenção. A solução encontrada é, sem dúvida, rigorosa. Acarretará sacrifícios para alguns, mas representa um bem para a coletividade e demonstra, de forma insofismável, o propósito moralizador de extinguir todas as situações de privilégio. Permitindo distribuição mais equitativa quanto ao acesso às funções públicas, implicitamente, beneficia maior número e oferece oportunidade para assegurar remuneração equivalente aos serviços prestados.<sup>35</sup>

Quanto ao último ponto, das mudanças em relação ao funcionalismo público, fica clara a disposição em também evitarem-se os conflitos de interesse no interior da máquina administrativa, ao se instituírem normas para o enquadramento do funcionalismo público. Porém entendiam que as medidas a serem tomadas pelo Estado não deveriam ser limitadas às meras rotinas administrativas, imiscuindo-se na tarefas de supressão das barreiras que separavam as regiões do país com o objetivo de criação de uma economia nacional mais homogênea, com a consequente expansão do mercado interno, sem entraves. As medidas a

33 *Ibid.*, p. 122.

34 *Ibid.*, p. 123.

35 *Ibid.*, id.

serem tomadas também se projetavam sobre a necessidade de aparelhamento das Condições Gerais de Produção (CGP), tais como portos, material ferroviário, construção de novas linhas, rodovias, aparelhamento de frota mercante, com o objetivo de melhor aparelhamento dos meios de transportes para escoar a produção e elevar o nível de produtividade geral da economia. Para tanto, ponderava-se sobre a necessidade da instalação da grande siderurgia no Brasil, eventualmente por iniciativa do próprio Estado, do início de pesquisas para exploração de petróleo e da intensificação do uso de carvão mineral e álcool combustível.<sup>36</sup> E aqui surge com força o tema da viabilização do imperialismo brasileiro, sendo este considerado o objetivo último destas medidas, já que:

O imperialismo brasileiro consiste, portanto, na expansão demográfica e econômica dentro do próprio território, fazendo a conquista de si mesmo e a integração do Estado, tornando-o de dimensões tão vastas quanto o país.

Com as imensas reservas territoriais de que dispomos, será possível formar um grande mercado unitário, de capacidade bastante para absorver a produção das zonas industrializadas e desenvolver a industrialização das zonas de recente ocupação. Por isso mesmo, o nosso país não atingiu ainda a fase em que necessitará de novos mercados nem de novos territórios ou da conquista de matérias-primas.<sup>37</sup>

Portanto, o imperialismo do Brasil consistiria na ampliação de suas fronteiras econômicas com vistas a criar um sistema coerente e homogêneo. A circulação dos produtos e riquezas entre as várias regiões ocorreria rápida e livremente, tendo como base meios de transportes eficientes. Além dos óbvios benefícios econômicos, a formação do imperialismo brasileiro atuaria ainda na neutralização das forças localistas, consideradas desintegradoras do espaço nacional.

No entanto, existiriam tarefas emergenciais a serem cumpridas a fim de “sanear o ambiente, remover os obstáculos, de reajustar, enfim, a mentalidade geral.” Aqui ressurge o interesse de todas as medidas administrativas que haviam sido tomadas. Estas medidas atuariam de forma a viabilizar os novos ramos de atividades do Estado, criando desta maneira uma aura de confiança em seus próprios processos. Com isto, a boa administração pública se constituía enquanto necessária ao bom desenvolvimento dos negócios, função que a partir de então o Estado pretendia assumir enquanto meta primordial de ação:

---

36 *Ibid.*, p. 125.

37 *Ibid.*, pp. 163-164.

Desarticularam-se os clãs oligárquicos; abateu-se o mandonismo caudilhesco; dissolveram-se os partidos políticos; extinguiu-se o monopólio dos empregos públicos; suspendeu-se o pagamento da dívida externa; decretou-se controle do câmbio modificou-se a estrutura dos orçamentos, adaptando-os às novas diretrizes da administração nacional; promoveu-se o reajustamento dos quadros do funcionalismo público, através de leis destinadas a racionalizar e padronizar os serviços e assegurar uma redução gradativa das respectivas despesas.<sup>38</sup>

Neste escopo, a administração pública não ficaria alheia, e é neste espectro de questões que emerge a importância do DASP e de sua ação reorganizadora das funções administrativas estatais. O DASP, atuando como órgão ligado ao poder executivo e diretamente subordinado à presidência, transformou-se no grande cérebro operativo do regime e foi o próprio Vargas quem presidiu e inaugurou o ato de sua instalação ao 9 de agosto de 1938.<sup>39</sup> Este órgão reunia em si funções fiscalizadoras, legislativas e executivas, previstas como atribuições do presidente da república em um contexto de centralização das operações estatais. As prerrogativas sem precedentes do DASP e sua mentalidade inovadora, tecnicista e meticulosa, abarcavam aspectos da moderna organização científica do trabalho e tiveram em função do momento político extraordinárias condições de trabalho.<sup>40</sup> Por isso, para investigarmos o DASP em seus variados aspectos, cumpre iniciar a análise a partir da evolução legal que estruturou a instituição, já que:

Pela exigência do novo regime, a coordenação administrativa tornou-se um imperativo constitucional. A Nação reintegrou-se nos seus poderes definitivos sob a direção da vida econômica e política das regiões em que se divide o território do país, ajustando-as, organicamente, como membros de um só corpo a serviço do ideal de engrandecimento comum.<sup>41</sup>

38 *Ibid.*, p. 168

39 VARGAS, G. *Diário*. v. 2 (1937-1942). São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro, FGV, 1995, p. 150.

40 Por este motivo, em sentido oposto, não foram poucas as vezes em que este departamento entrou em rota de colisão com vários ministros e os diáários de Vargas relatam reclamações trocadas entre estes e o DASP. As reclamações por parte do DASP giravam em torno de certa apatia e má vontade na execução de suas prescrições administrativas, ao passo que os ministros reclamavam dos danos políticos causados pelos pareces emitidos por aquele departamento. Cabe o registro especial das reiteradas reclamações do ministro de viação e obras públicas, o que em certa ocasião o fez questionar se com o parecer elaborado a respeito da atuação daquele ministério pelo DASP o presidente da república em realidade não estaria pavimentando o caminho para sua deposição. *Ibid.*, p. 229.

41 VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 5..., p. 170.

Cavalcanti<sup>42</sup> considera que o DASP é resultado de uma tendência bem marcada já na Constituição de 1934, que seria a de organizar junto à presidência “um aparelhamento técnico destinado a atender a certos serviços de ordem administrativa, de interesse geral para toda a administração, isto é, para todos os Ministérios.”<sup>43</sup> Anteriormente ao DASP, ainda no regime constitucional da carta de 1934, as experiências de racionalização do Estado limitaram-se a criação da Comissão de Padronização do Material (CPP) de 1935, e do CFSPC de 1936, “que representavam a divisão geral de todo o problema administrativo.”<sup>44</sup> Na ocasião de instalação do DASP, inicialmente Vargas fez considerações sobre o extinto CFSPC, declarando seus trabalhos como profícuos e de êxitos consideráveis na tarefa de reorganização dos quadros da administração pública. O DASP era então criado “em substituição ao Conselho Federal, e virá completar, ao lado de outros institutos, o arcabouço político e administrativo do regime.”

O instituto recém-criado terá como finalidade a organização dos quadros do funcionalismo civil, a instituição da obrigatoriedade do concurso, como meio apto de seleção, a seleção, a racionalização dos serviços e a adoção de medidas e providências que, no decurso do tempo, demonstrarão a sua eficácia e justificarão se fundamentadas esperanças que depositamos na orientação e na execução dos novos serviços, destinados a proporcionar valiosa e eficiente contribuição ao aperfeiçoamento, à sistematização e à melhoria da administração pública.<sup>45</sup>

Criavam-se os órgãos responsáveis por levar a cabo objetivos expressos desde a campanha de 1930. Um novo momento na organização do Estado então se ampliava e consolidava. No entanto, antes de perceber as estruturas básicas do edifício daspiano, cumpre apreender aspectos de suas influências teóricas e práticas.

42 Themistocles Brandão Cavalcanti (1899-1980) teve prolífica carreira no âmbito do direito e das ciências jurídicas. Graduado em direito pela antiga Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (posterior Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro), dentre muitas outras funções, foi membro do comitê redator do anteprojeto da constituição de 1934 e em 1967 nomeado ministro do Superior Tribunal Federal por decreto do presidente Costa e Silva. No período em tela, era Procurador da República no Distrito Federal e importante colaborador da *Revista do Serviço Público*, sendo um dos autores que mais publicaram naquele periódico – algo que veremos mais detalhes na seção 4.1.1 deste trabalho. Publicou nesta revista quase ininterruptamente entre os anos de 1937 a 1944, sempre na seção de assuntos jurídicos. Dados biográficos do autor disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=105>> e <<http://www.pgr.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/procurador-geral-da-republica/galeria/biografia-de-themistocles-brandao-cavalcanti>>. Ambos de acesso em: 21 janeiro de 2015.

43 CAVALCANTI, T. B. O Departamento Administrativo na estrutura constitucional de 10 de novembro. *Revista do Serviço Público*, ano I, v. III, n. 2, pp. 49-53, ago. 1938, p. 49.

44 *Ibid.*, p. 49.

45 VARGAS, G. Palavras do Presidente por ocasião da instalação do DASP. *Revista do Serviço Público*, v. III, n. 2, p. 5, 1938, p. 5.

### 2.1.3 *O serviço civil anglo-saxônico*

Importante corrente de influência na organização do funcionalismo público brasileiro veio das pioneiras experiências dos Serviços Civis inglês e estadunidense. Segundo Cavalcanti o sistema inglês seria decorrente da índole do regime jurídico daquele país, fundado sobre as *Common Law*. Em sua estrutura, o *Civil Service Comission* seria composto por três membros, sendo destes pelo menos um homem de ciência e um funcionário público. A comissão disporia de um grande corpo de examinadores e as nomeações para os cargos públicos dependeriam de três graus de ingresso: concurso, exame pessoal do candidato (*Competitive Interview*) e nomeação.

A ordenança de 4 de junho de 1870 constitui a base de toda organização idealizada pela Comissão Gladstone em 1855, e nela se exige como condição primordial o concurso para todos os serviços, salvo aqueles técnicos especializados e os nomeados pela Coroa.<sup>46</sup>

Tal ordenança do serviço público de 1870 teria sido alterada posteriormente por Mac Donnel, em 1914, e em seguida por uma comissão presidida por Lord Gladstone, em 1919. O serviço público inglês se dividiria em duas categorias ou divisões, superior ou inferior, sendo o primeiro, como sugere a nomenclatura, mais exigente quanto à formação. Os conhecimentos especiais para o cargo só seriam adquiridos depois do ingresso no funcionalismo, sendo as provas do concurso de caráter geral. O serviço civil dividia-se em quatro classes: 1<sup>a</sup>) classe de amanuenses; 2<sup>a</sup>) classe dos escriturários; 3<sup>a</sup>) dos executivos e a última; 4<sup>a</sup>) dos administradores.

O *Civil Service* comprehende toda a organização do funcionalismo inglês, perfeitamente racionalizado, estandardizado, com normas homogêneas e seguras que permitem o perfeito funcionamento da máquina burocrática daquele país.<sup>47</sup>

Ainda de acordo com Cavalcanti, os Estados Unidos teriam sido o primeiro país após a Inglaterra a contar com uma organização específica para fiscalização do provimento de cargos públicos para a administração. A origem do *Civil Service* americano seria expressão da luta

46 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 52.

47 *Ibid.*, p. 53.

em torno das “conveniência do serviço e a conveniência da política para impor ao Poder Executivo limitações ao livre arbítrio na escolha dos funcionários do Estado”.<sup>48</sup>

A cronologia da regulamentação do serviço público norte-americano inicia-se com o presidente Jackson, que instituiu o chamado *Spoils System*, cujo auge ocorreu entre 1845 e 1865. Esse sistema dava ampla margem ao presidente para fazer contratações de forma transitória e por tempo indeterminado, sendo, porém, conhecida como a primeira manifestação de regulação do Estado para o provimento de cargos públicos e sobre a estabilidade dos funcionários. Ele alimentaria uma lógica clientelista, pela qual “A eleição presidencial passou a ser um acontecimento político, cujo preço era o Serviço Civil”<sup>49</sup>

Em 1865 o advogado Thomas Allen Jenckes apresentou na Câmara dos Representantes uma proposta de reforma do serviço público por meio de um projeto de lei, que, porém, não foi adiante. Logo, sob a administração do Presidente Grant, realizou-se novo esforço para realização de uma reforma nos moldes propostos por Jenckes, que resultou na lei de 1872, pela qual foi instituído, sob inspiração do Partido Liberal Republicano, o chamado *Merit System*, que denunciava os escândalos de corrupção vindos do patrimonialismo permitido pela antiga lei. A preocupação com a questão não havia cessado aí e em 1883 foi aprovada a lei do Serviço Civil que visava a “estabelecer um regime em que predominava a comprovação de capacidade, sem atender a considerações de ordem política ou religiosa.”<sup>50</sup> O Serviço Civil estadunidense, regido pela lei de 1883, era composto por uma comissão de três membros subordinados diretamente ao Presidente da República, e suas atribuições abarcavam a organização das normas que regulamentariam o provimento dos cargos públicos, a organização de provas e concursos, além das investigações acerca das “condições morais dos candidatos.”<sup>51</sup>

No entanto, a lei de 1883 havia sido apenas uma tentativa, complementada pelas leis de 1896 e 1903, além da de 15 de setembro de 1934, que a partir de então passaram a constituir um novo Código completo a regular o *Civil Service*. Apesar do pioneirismo na organização deste sistema, no final da década de 1930 ele ainda gerava este comentário final de Cavalcanti:

---

48 *Ibid.*, p. 51.

49 *Ibid.*, id.

50 *Ibid.*, p. 52.

51 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 52.

Apesar das vantagens indiscutíveis do sistema, ainda não conseguiu o *Civil Service* prover a todos os cargos federais, estando ainda excluídos de sua autoridade cerca de dois terços daqueles empregos.<sup>52</sup>

Assim, no que diz respeito ao ordenamento dos operações laborais no interior do aparelho de Estado, mesmo nos países inspiradores do modelo daspiano, muito ainda havia para ser feito. Apesar disso, ainda respeito da implantação do serviço civil nos EUA, o célebre texto de Woodrow Wilson – considerado como marco da ciência administrativa –, asseverava:

Ela [a reforma administrativa] está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento de sanidade do Serviço Público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem facciosismo político, está abrindo caminho à assemelhação com os serviços de iniciativa privada.<sup>53</sup>

Neste trabalho é bastante marcada a noção de uma ideologia que pretendia uma nítida separação entre o nascente campo da ciência administrativa e o campo da política, algo expresso em formulações como “o campo da administração é um campo de atividades apolíticas” e “está afastado da pressa e lutas da política”.<sup>54</sup> Mas curiosa e contraditoriamente este discurso é posto em causa em seu pretenso caráter não ideológico pelo próprio enunciador do discurso, quando se investe de “responsabilidade cívica” e, sobretudo, quando pretende também ser uma resposta para as “discórdias perenes entre patrões e operários” algo que “tão frequentemente perturbam a sociedade industrial”.<sup>55</sup>

Curioso e instrutivo é observar que preocupações análogas a estas vinham se desenvolvendo no Brasil, mesmo antes deste período. Data de 1862 a publicação da obra *Ensaio de Direito Administrativo* de Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai.<sup>56</sup> A confecção deste ensaio decorria da adesão e ao mesmo tempo da visão crítica de Uruguai sobre o longo processo de repactuação conservadora da política imperial ocorrida após a manobra que alçou Pedro II à condição de imperador aos 14 anos de idade. Este movimento,

52 *Ibid.*, id.

53 Este texto foi publicado originalmente no Brasil pela RSP de maio de 1946 (Ano 8, v. 2, n. 2), mas posteriormente republicado pela mesma revista em 2005. WILSON, W. O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Vol. 56, n. 3, pp. 349-366, jul./set. 2005, p. 358. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236>>. Acesso em: 04 de março de 2017.

54 *Ibid.*, id.

55 *Ibid.*, p. 351.

56 VISCONDE DO URUGUAI *Ensaio sobre direito administrativo*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1962. Obra que pode ser consultada na íntegra através do projeto de digitalização da *University of North Carolina* em: <<https://archive.org/details/ensaiosobreodire00urug>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

que se arrastava desde 1840, operou a centralização política e administrativa do Estado,<sup>57</sup> vindo a ser uma necessidade, declarada pelos conservadores, em face da situação de reiteradas disputas, consideradas dissolventes, entre várias facções localistas e partidos políticos.<sup>58</sup>

Declarava Uruguai que sua visão crítica era consequência de uma viagem à Europa, ocasião em que pôde observar os feitos de França e de Inglaterra neste quesito.<sup>59</sup> Assim, mostrava-se preocupado com a eficiência da administração fundida ao governo no Brasil, sendo possível perceber sua adesão à ideologia de separação entre política normal e administração, elogiando por isso os modelos americanos e ingleses, que teriam forte centralização política somada a descentralização administrativa,<sup>60</sup> embora naquele momento estes países ainda não tivessem criado os seus próprios serviços civis. Serviços esses que eram classificados por ele no interior do “poder administrativo gracioso”, que por sua vez formaria par com o “poder administrativo contencioso” na constituição de todo o poder administrativo: “A administração é graciosa quando os seus atos, fundados em interesse geral, somente podem ferir ou ferem o interesse particular, dada a colisão entre esses dois interesses”, por outro lado “É contenciosa quando fere direitos [coletivos].”<sup>61</sup> Esta remissão, porém, serve de lembrança acerca da ancestralidade no trato dessas questões, expondo similaridades entre o ambiente intelectual e político que fazia com que a administração fosse alçada à posição de destaque quanto à constituição de um modelo de organização das operações estatais.

#### 2.1.4 A Comissão Permanente de Padronização

Dentre as primeiras iniciativas de racionalização administrativa do Estado brasileiro, anterior ao próprio CFSPC, está a criação da Comissão Permanente de Padronização (CPP). Na linha evolutiva das instituições racionalizadoras do Estado, foi precedida pela fracassada tentativa da Comissão de Padrões (CP) (1930),<sup>62</sup> que foi seguida pela criação da Comissão

57 TELES FILHO, E.; HORBACH, C. B. O informante: a função administrativa no Ensaio do Visconde do Uruguai. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*. vol. 3, n. 2, pp. 484-503, jul./dez. 2006, p. 486-489.

58 VISCONDE DO URUGUAI *op. cit.*, p. 58.

59 *Ibid.*, p. V.

60 *Ibid.*, p. 67.

61 *Ibid.*, pp. 75-76.

62 Criada pelo Decreto n. 19.512 de 20 de dezembro de 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19512-20-dezembro-1930-510315-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

Central de Compras (CCC) (1931),<sup>63</sup> tendo esta última incorporado os trabalhos da Comissão de Padrões na medida em que o desenvolvimento administrativo da época permitia.

Instituída pelo decreto n. 562, de 31 de dezembro de 1935<sup>64</sup> – mas publicado no Diário Oficial somente em 27 de fevereiro de 1936 –, a CCP exibia caráter permanente, com o objetivo de manter a continuidade de seus estudos e serviços por tempo indeterminado. Esta comissão funcionava diretamente subordinada à presidência da república e tinha como finalidade a “uniformização de padrões do material fornecido às repartições públicas federais.”<sup>65</sup>

A subordinação direta ao presidente era explicada por sua atividade “interessar a todos os departamentos ministeriais, e não estar dependendo, apenas, de um dos departamentos administrativos.”<sup>66</sup> Seu formato coletivo visava a abarcar sugestões de diferentes técnicos nas suas buscas por soluções e desenvolvimento de prescrições. Era composta por cinco membros escolhidos entre os funcionários federais pelo próprio Presidente da República, os quais posteriormente seriam nomeados por decreto. Iniciando seus trabalhos em março de 1936, teve como presidente João Carlos Vital<sup>67</sup> e como membros Abadie Faria Rosa,<sup>68</sup> Alberto

63 Criada pelo Decreto n. 19.587 de 14 de janeiro de 1931 e posteriormente complementada pelos Decretos n. 19.709 de 16 de fevereiro de 1931; n. 19.799 de 27 de março de 1931; 20.290 de 12 de agosto de 1931; 20.460 de 30 de setembro de 1931 e por fim o Decreto n. 20.846 de 23 de dezembro de 1931. Muito posteriormente a CCC foi transformada em Departamento Federal de Compras pelo Decreto-lei n. 2.206 de 20 de maio de 1940.

64 Decreto Presidencial n. 562, de 31 de dezembro de 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-562-31-dezembro-1935-511562-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

65 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 49.

66 *Ibid.*, id.

67 Engenheiro de formação, foi conselheiro e membro fundador do Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo (IDORT), Diretor do Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho em 1940 e integrou entre 1942 e 1943 o conselho da Coordenação da Mobilização Econômica, além de ser o primeiro presidente do Instituto de Seleção e Orientação Profissional da Fundação Getúlio Vargas (1946). Também foi prefeito do Rio de Janeiro entre 1951-1952, durante o segundo governo Vargas. Na época de instalação da CPP era chefe do gabinete do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. WAHRLICH, B. S. *Reforma Administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983, p. 157 e ABREU, A. A., LATTMAN-WELTMAN, F., BELOCH I., LAMARÃO S. T. (orgs.) *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/joao\\_carlos\\_vital](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/joao_carlos_vital)>. Acesso em: 13 de março de 2015.

68 Alexandre Abadie Faria Rosa, dramaturgo, presidente por quatro vezes da Sociedade Brasileira de Autores Teatrais (SBAT) e posteriormente 1º diretor do Serviço Nacional de Teatro, criado pelo Ministro Gustavo Capanema em 21 de dezembro de 1937. CAMARGO, A. R. O teatro em questão: um balanço sobre as experiências da Comissão e do Serviço Nacional de Teatro (1936-1945). In: *II Seminário Internacional de Políticas Culturais*, 2011, Rio de Janeiro. Artigos do II Seminário Internacional de Políticas Culturais, p. 6.

Ribeiro de Cerqueira Lima,<sup>69</sup> Viterbo de Carvalho<sup>70</sup> e Rafael Xavier.<sup>71</sup> Foi instalada no Palácio do Catete e lá mesmo fixou sua sede. De acordo com Cavalcanti, eram atribuições da comissão:

[...] o estudo e a fixação dos padrões a que deve obedecer todo o material de escritório, que tenha de ser adquirido para uso das repartições públicas federais, excluindo, apenas, aquele material de uso particular a determinadas repartições.<sup>72</sup>

Prontamente este órgão se articulou e passou a trabalhar conjuntamente com a Imprensa Nacional, com a Comissão Central de Compras e com o Instituto de Tecnologia. Segundo relatório de seu ex-presidente, a variedade de modelos usados nos impressos federais anteriormente aos trabalhos da CPP era tão grande que chegava ao limite de impossibilitar comparações. Para se ter uma ideia da confusão, existiam 21 envelopes de tamanhos diversos somente no expediente da Presidência, sem serem fixados os padrões de uso de nenhum deles.

Dito isto, torna-se possível conceber a que ponto chegava, nas repartições de segunda e terceira ordem de subordinação, o exotismo da apresentação dos papéis de expediente [...]]<sup>73</sup>

Os trabalhos da comissão, após estudo, agruparam o material de expediente em duas ordens, por espécie e por procedência. A primeira tentando verificar a necessidade de manter o emprego de determinado material e a segunda viabilizando o fácil agrupamento de todo material oriundo de uma mesma repartição. O objetivo de ambas as classificações era “julgar com mais acerto quais as espécies necessárias”.<sup>74</sup> A padronização realizada por esta comissão seria através da classificação por “grupos de artigos congêneres ou de finalidade correlata.”<sup>75</sup> Após este passo, cada um destes grupos teria instruções especiais através de regulamentos

69 Engenheiro, atuava como estatístico do Ministério da Agricultura e posteriormente veio a ser diretor de estatística do Ministério da Educação e Saúde Pública. WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, pp. 157-158.

70 Então Diretor da Imprensa Nacional. *Ibid.*, p. 158.

71 Bacharel em Direito, também estatístico do Ministério da Agricultura. Na época igualmente membro do CFSPC e posteriormente veio a ser Diretor da Divisão de Materiais do DASP. Veio ainda se tornar diretor geral da Fundação Getúlio Vargas (FGV). WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 158. e FREIRE, A., OLIVEIRA, L. L. (orgs.) *Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002, p. 133.

72 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 50.

73 VITAL, J. C. Comissão Permanente de Padronização. Relatório apresentado ao Sr. Presidente da República. *Revista do Serviço Público*, v. III, n. 2, pp. 39-42, 1938, p. 39.

74 *Ibid.*, p. 40.

75 *Ibid.*, id.

próprios, tornado obrigatório o uso do padrão. A colheita de dados para a solução racionalizada do problema pretendia que “cada deliberação atendesse simultaneamente a vários aspectos dos casos particulares e tivesse aplicação generalizada.”<sup>76</sup> Iniciaram os trabalhos de padronização pelo formato, posteriormente atingindo a timbragem e por último o tipo de papel. Havia a preocupação de não serem perdidos os materiais que constavam em estoque e por isso a padronização foi sendo implementada na medida em que as repartições fizeram novas requisições.

Posteriormente, foi instalada uma Seção de Padronização na Imprensa Nacional, administrativamente subordinada a esta, mas tecnicamente orientada pela CPP. Com ela, instituía-se o disposto no decreto de criação da CPP, fazendo com que todos os pedidos de materiais tramitassem por essa seção. As repartições que anteriormente eram abastecidas pela Comissão Central de Compras, passaram a ser abastecidas pela Seção de Padronização da Imprensa Nacional, recebendo ali as provas dos artigos solicitados. Por fim, foram ministradas instruções sobre as novas normas para as gráficas de cada repartição que as possuísse. “Dessa maneira, implantou-se a padronização nas três fontes principais de abastecimento das repartições federais.”<sup>77</sup> A CPP durou até 1938 e foi extinta com a criação da Divisão de Materiais (DM) do DASP, que incorporou suas funções.

#### 2.1.5 *O CFSPC e criação das Comissões de Eficiência*

Criado pela lei n. 284, de 28 de novembro de 1936,<sup>78</sup> o CFSPC existiu até 30 de julho de 1938, com a criação do DASP, que absorveu todas as suas funções. Permaneceu até o fim sem mudanças em sua estrutura, mesmo após a alteração do regime político em novembro de 1937.<sup>79</sup> A mesma lei que criou o conselho previa o reajustamento do funcionalismo público civil, sendo possível considerá-la uma verdadeira institucionalização da reforma administrativa no Estado.

---

76 *Ibid.*, id.

77 *Ibid.*, p. 41.

78 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

79 WAHRLICH, B. S. *Reforma Administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983, p. 131.

O CFSPC foi instalado em 8 de dezembro de 1936 e incorporou a seus quadros profissionais de diversas áreas, vindos dos mais diferentes ministérios, todos nomeados por decreto em 3 de dezembro de 1936. Dentre os seus membros, constam: os bacharéis em direito Moacir Ribeiro Briggs (diplomata oriundo do Ministério de Relações Exteriores) e José Francisco de Matos (agente fiscal de impostos de consumo oriundo do Ministério da Fazenda). Eder Jansen de Melo (médico sanitarista vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública); Mário de Bittencourt Sampaio, engenheiro civil (engenheiro da Estrada de Ferro Central do Brasil, por isso vinculado ao Ministério de Viação e Obras Públicas), e Luiz Simões Lopes,<sup>80</sup> engenheiro agrônomo (agronomo vindo do Ministério da Agricultura).

Todos os membros do conselho tomaram posse no dia de sua instalação, com exceção de Simões Lopes, que na ocasião se encontrava em viagem ao exterior. Por este motivo Briggs foi eleito presidente e permaneceu na função até 1 de março de 1937, quando Simões Lopes retornou de sua viagem e assumiu o cargo de presidente do CFSPC.<sup>81</sup> Com o novo conselho expande-se a racionalização, pois a ele competia “padronizar o pessoal, os métodos e processos de seleção e, principalmente, tornar efetivo o provimento dos cargos por meio de concursos.”<sup>82</sup> O padrão de sua estrutura e comportamento obedeceria, segundo Beatriz Wahrlich,<sup>83</sup> ao descrito na análise weberiana sobre a burocracia, acrescido da experiência estadunidense do serviço civil.

80 “Em novembro daquele ano [1930], [...] foi nomeado oficial-de-gabinete da Secretaria da Presidência da República, cargo que ocuparia até março de 1937. A partir de 1935, passou a colaborar ativamente na reforma administrativa empreendida pelo governo federal, que culminou na criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Foi então nomeado presidente do novo órgão, implementando uma política de racionalização e integração do serviço público, bem como de qualificação do funcionalismo.” ABREU, A. A., LATTMAN-WELTMAN, F., BELOCH I., LAMARÃO S. T. (orgs.) *op. cit.* Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis\\_simoes\\_lopes](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis_simoes_lopes)>. Acesso em: 13 de março de 2015.

81 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 132.

82 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 50.

83 “[...] Beatriz Wahrlich ilustra bem o perfil do servidor daspiano. Era natural do Mato Grosso, formada em Contabilidade, trabalhava na Divisão de Orçamento do Ministério da Agricultura, sendo cedida para participar da análise orçamentária das Comissões de Reajustamento do Serviço Civil. Executou em sua trajetória no DASP trabalho ligado à reorganização orçamentária e reajustamento de cargos, classificações e salários; foi diretora e chefe de seção da Divisão de Coordenação de Aperfeiçoamento, além de professora dos cursos técnicos em administração promovidos pelo DASP; participou do intercâmbio para a *American University*, trazendo dos Estados Unidos um conhecimento específico voltado para a sua área, realizando estágios na *Civil Service Commission*, e no *Bureau of the Budget*. Portanto, sua formação técnica ligada a uma área já conhecida, que era a Contabilidade, lhe permitiu ascender no serviço público, em carreira especializada.” RABELO, F. L. *De Experts a “Bodes Expiatórios”*: Identidade e Formação da Elite Técnica do Dasp e a Reforma do Serviço Público Federal no Estado Novo (1938-1945). Rio de Janeiro: UFRJ, 2013, 235f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, pp. 171-172.

A essas influências weberianas e norte-americanas veio adicionar-se em especial com a criação e atuação da Comissão Permanente de Padronização, a dos pioneiros em nosso país da “organização racional do trabalho”, termo então preferido pelos brasileiros para caracterizar a escola taylorista, cujas ideias, organizadas na empresa privada dos EUA já influenciavam a administração pública norte-americana, principalmente a partir dos anos 20.<sup>84</sup>

No conselho há a somatória desse conjunto de influência, sem, contudo, perder-se o enfoque jurídico no tratamento da questão administrativa, característica da tradição brasileira, herdada dos tratadistas clássicos franceses e italianos. O único desvio considerado por Wahrlich na trajetória do CFSPC, diz respeito ao provimento em comissão das chefias, cargos de direção e assessoramento superior, percebidos por isso como brechas na neutralidade e impessoalidade que deveria ser apanágio do modelo proposto por Weber, o qual também era seguido pelo serviço civil dos EUA.<sup>85</sup> Por isso seria possível considerar apenas em partes o CFSPC como instituição decorrente da observação da experiência da Inglaterra e dos Estados Unidos, já que nestes países havia um ensaio próprio a respeito do tratamento da questão administrativa no Estado, com resultados considerados ótimos.

Desta maneira, é importante destacar que todas as questões que diziam respeito ao funcionalismo público federal eram matéria do CFSPC, cuja estrutura se desdobrava em Comissões de Eficiência (CE) instaladas em cada Ministério. A respeito destes órgãos:

[...] tinham funções eminentemente técnicas e consultivas, eram verdadeiras dependências do Gabinete do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a quem atendiam com os seus pareceres e investigações acerca da situação dos funcionários e das necessidades das diversas repartições.<sup>86</sup>

Ambas foram instituídas pela lei n. 284, de 28 de outubro de 1936. Tal como as CPPs, ambos os órgãos funcionavam diretamente subordinados à presidência da república e também compunham-se de cinco membros nomeados em comissão diretamente pelo próprio presidente. Sua escolha era feita:

84 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 161.

85 *Ibid.*, id.

86 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 51.

[...] entre os cidadãos que não militassem em política partidária e que possuíssem conhecimentos especializados em matéria de organização científica do Trabalho e de administração em geral.<sup>87</sup>

Porém, diferentemente das CEs, junto ao CFSPC havia uma secretaria, formada por funcionários requisitados das repartições públicas oficiais. As CEs funcionavam articuladas ao CFSPC, mas eram administrativamente subordinadas a cada ministro. Seus membros eram também nomeados pelo presidente da república, mas por meio de indicação dos mencionados ministros. Dentro as atribuições do conselho estavam, segundo o art. 10 da lei n. 284:

- a) Estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento;
- b) Promover a realização dos concursos de provas, de títulos ou provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concurso e nomear as respectivas bancas examinadoras, excluídos sempre os de magistério regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
- c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submetido a concurso;
- d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra a classificação nos concursos realizados;
- e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
- f) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercê-los;
- g) opinar em consultas dos Ministros de Estado, sobre procedência das reclamações apresentadas pelos funcionários;
- h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência;
- i) elaborar o respectivo regimento interno;
- j) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, um relatório de seus trabalhos contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços públicos federais;
- k) determinar quais os cargos públicos que, além de outras exigências legais ou regulamentares, somente possam ser exercidos pelos portadores de certificados de conclusão de curso secundário e diplomas científicos de bacharel médico, engenheiro, perito contador, atuário e outros expedidos por institutos oficiais ou fiscalizados pelo Governo Federal;
- l) propor ao Presidente da República, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros de funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço.<sup>88</sup>

Por seu turno, às CEs, articuladas ao conselho, competiam, em conformidade com o artigo 17 da mesma lei n. 284:

---

87 *Ibid.*, p. 50.

88 Lei n. 284, de 28 de Outubro de 1936, *op. cit.*

- a) estudar permanentemente a organização dos serviços afetos aos respectivos Ministérios, afim de identificar as causas que lhes diminuem o rendimento;
- b) propor ao Ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços;
- c) propor alterações que julgar convenientes na lotação e relotação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos;
- d) propor as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei;
- e) habilitar o C.F.S.P.C. a apreciar a procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários.<sup>89</sup>

O CFSPC manteve intensa atividade nos seus 20 meses de funcionamento e os números sobre seu trabalho chamam a atenção. Segundo Wahrlich, foram três sessões de preparação, 80 sessões ordinárias e 99 sessões extraordinárias. Neste trabalho aprovaram 2.966 resoluções, expediram 66 atos, elaboraram 6.116 exposições de motivos e produziram 32 Circulares da Presidência da República (decorrentes de expedientes do Conselho).<sup>90</sup> Mais do que simples reajuste dos vencimentos, ambicionavam a reconstrução da administração pública sob uma estrutura racional, pretendendo assim estar à altura do progresso verificado nos demais setores da atividade nacional e o CFSPC deveria ser a liderança nesta tarefa.<sup>91</sup>

O conselho tinha duas funções principais: a judicativa, que consistia na resolução de litígios referentes ao funcionalismo (atribuição que lhe fora conferida por jurisprudência em razão de uma interpretação abrangente de suas competências), produzindo neste âmbito quase três mil recomendações, que chegaram mesmo a prejudicar o bom exercício de sua atribuição “ativa e criadora”, que seria a segunda função, a função organizadora – que por sua vez se desdobrava em várias outras subdivisões.<sup>92</sup>

Responsáveis pelo início da implantação do sistema de mérito para ingresso no funcionalismo público, realizaram a marca de 20 concursos em 20 meses de atividades.<sup>93</sup> As instruções gerais para todos os concursos consistiam em: provas de seleção (eliminatórias); provas de habilitação (não eliminatórias, mas extensivas a todos os candidatos); e provas de habilitação complementar (facultativa). Duas características explicariam o prestígio dos concursos do CFSPC e posteriormente do próprio DASP: a busca pela imparcialidade e a objetividade no julgamento. Estes traços foram viabilizados por procedimentos como o uso de provas não identificadas, questões objetivas (em especial para concursos de massas), que

89 *Ibid.*, id.

90 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 162.

91 *Ibid.*, p. 133.

92 *Ibid.*, id.

93 O uso critério técnico para a seleção dos quadros estatais é assinalado também por CARONE, E. *A Segunda República*. São Paulo: Difel, 1973, p. 14.

consistiam em questões de múltipla escolha, de certo-errado e de completar lacunas, além de análise estatística dos resultados.<sup>94</sup>

Dentre seus feitos está a criação do Regulamento de Promoções, que foi instituído por meio do decreto n. 2.290, de 25 de março de 1938.<sup>95</sup> Este foi o primeiro regulamento de promoções do Estado e suas disposições permaneciam amplamente fundamentadas no disposto pela lei n. 284, lei que havia criado o próprio CFSPC e o reajustamento do funcionalismo público. Nele constavam critérios alternados de merecimento e antiguidade para o acesso às promoções (com exceção para o acesso à última classe de cada carreira, ao qual interessava somente o critério de merecimento).<sup>96</sup> As classificações por antiguidade eram realizadas pelas CEs de cada ministério. Sobre o critério de merecimento:

O regulamento estabeleceu um “sistema de coeficientes numéricos para o cômputo do merecimento”, que consistia na apreciação do merecimento de cada funcionário segundo o preenchimento de *condições fundamentais* (*assiduidade, pontualidade, disciplina e zelo funcional*), apurados mediante a atribuição de pontos negativos – um ponto por falta, um para cada grupo de três entradas tarde ou retiradas cedo, dois pontos por advertência, quatro por repreensão e seis por dia de suspensão, em cada quadrimestre; de *condições essenciais* (merecimento propriamente dito) apurados em pontos positivos, até o máximo de 90, de acordo com os seguintes desdobramentos: valor intrínseco de informações ou pareceres, exatidão, *escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina*, de zero a 30 pontos; *compreensão de responsabilidade*, de zero a 20 pontos; *qualidades de cooperação*, de zero a 10 pontos; *conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do ministério e serviço público*, de zero a 20 pontos; *urbanidade de tratamento com os demais funcionários e com o público*, de zero a 10 pontos; e de *condições complementares*, apurados em pontos positivos, até o máximo de 20, compreendendo *capacidade de direção*, de zero a 10 pontos, e *produção de monografias* sobre assuntos do serviço público, de zero a 10 pontos.<sup>97</sup>

De porte desta contagem seria posteriormente criado um grau de merecimento, com base na soma algébrica dos pontos positivos e negativos no primeiro quadrimestre de vigência do regulamento, e pela média aritmética dos pontos conquistados nos sucessivos quadrimestres a partir do segundo. Pontos negativos (*condições fundamentais*) deveriam ser calculados pelo Serviço de Pessoal (SP) de cada ministério e os positivos (*condições essenciais*) deveriam ser calculados pelos dois chefes imediatos e mediatos de cada funcionário (e registrados no Boletim de Merecimento). Havendo discordância, caberia às

94 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 134.

95 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2290-28-janeiro-1938-346546-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

96 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 135.

97 *Ibid.*, pp. 135-136, [grifos do autor].

CEs de cada ministério resolver os litígios. Competia ainda a estas comissões calcular os pontos das monografias sobre o funcionalismo público e sobre a capacidade de direção.

Na prática, o decreto n. 2.290, de criação do regulamento de promoções, inaugurava um método de avaliação do desempenho do funcionalismo público. Porém, ao objetivo de avaliação de desempenho dos funcionários somava-se o interesse de reorganizar a distribuição de poder no interior dos órgãos federais, além de evitar o conflito de interesses. Este outro intento seria conquistado por meio da:

[...] harmonização, no processo das promoções, dos três elementos que sobre estas influem: os chefes de serviço, as comissões de eficiência e o presidente da República e isso dentro do princípio de justiça impessoal tanto quanto for humanamente possível.<sup>98</sup>

Além disso, buscavam também com esta medida a moralização do serviço público. Ela seria alcançada através do aumento de eficiência nos serviços do Estado, o que implicaria no reforço da imagem política do próprio governo. Assim, era uma medida que também em sua instituição pretendia a harmonização e pacificação dos conflitos de interesses entre o Estado, as chefias e o funcionalismo público, instituindo um novo padrão no relacionamento entre comandantes e comandados. Contudo, o regulamento não se limitavam a este aspecto e com a instituição destas novas normas também objetivavam sub-repticiamente a criação de uma clientela política de novo tipo, doravante fiel aos princípios impessoais e meritocráticos. Estes novos adeptos da racionalização, associados ao governo que a instituiu, contribuiriam para a criação de bases autônomas para o próprio governo:

Acha-se este conselho plenamente seguro que a adoção de tais medidas, além de inegável benefício de ordem moral, acarretará sensível melhoria nos serviços públicos, por isso que o funcionalismo, uma vez assegurado o respeito aos seus direitos, e a aplicação de normas universais, sem exceções deprimentes nem regimes de favor reservados a alguns privilegiados, ganhará no que poderíamos denominar 'dignidade coletiva', adquirindo verdadeiro amor à carreira, e, mesmo, poderá trabalhar mais utilmente, já que não mais terá que dirigir parte de suas preocupações no sentido de obter amparo às suas pretensões, em detrimento da boa execução dos serviços. Tampouco deve ser esquecido o fato de que, assim como é pelo intermédio da administração que o Estado tem contato com a nação, são os atos da vida funcional (nomeações, promoções etc.) que constituem o ponto de contato entre o Governo e o funcionalismo. Era, como cada um julga e aquilata as coisas da vida pelo prisma de seus próprios interesses, claro está que através da justiça ou injustiça desses atos forma o funcionalismo os seus conceitos das qualidades do Governo que ele serve; por isso não poderá ele deixar de ter dedicação por um Governo que se lhe

---

98 *Ibid.*, p. 136.

manifesta através de atos justos e imprevisíveis nos fatos cujo acerto ele pode, com segurança, aquilatar, porque se prendem às suas preocupações diárias.<sup>99</sup>

Porém, toda esta elaboração se mostrou uma experiência frustrada. Os principais responsabilizados pelo fracasso teriam sido os chefes de repartição em sua resistência à adoção das novas normas, levando a atrasos na entrega dos relatórios e a avaliações do funcionalismo sem serem seguidos os critérios objetivos de pontuação. Como consequência, tal estado de coisas levou a modificações sucessivas no regulamento,<sup>100</sup> sendo que a partir de agosto de 1938 a elaboração destas mudanças já competia ao DASP. As alterações foram efetuadas pelos decretos: n. 2.603, de 29 de abril de 1938; n. 3.409, de 6 de dezembro de 1938; n. 5.962, de 16 de julho de 1940; n. 6.184, de 28 de agosto 1940; n. 6.248, de 9 de setembro de 1940; n. 8.168, de 5 de dezembro de 1941; n. 9.137, de 30 de março de 1942; n. 9.964, de 13 de julho de 1942; e, por fim, com a instituição do decreto-lei n. 5.938, de 28 de outubro de 1943; todos eles, porém, sem se alcançarem os resultados pretendidos quanto ao problema. Questão tão complexa que até o presente ainda é motivo de grandes debates.<sup>101</sup>

Também consta como iniciativa do CFSPC os estudos preliminares para elaboração do Estatuto dos Funcionários Públicos (1939). O relatório final do CFSPC faz um historial do esforço do legislativo para criação de um estatuto que regulasse a vida administrativa do funcionalismo vindo desde 1907. Tal tarefa foi posteriormente prosseguida pelo DASP, que acabou por finalizar os estudos que culminaram com a promulgação do primeiro Estatuto dos Serviços Públicos Civis da União, aprovado pelo decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.<sup>102</sup>

A revisão das tabelas orçamentárias foi um trabalho delegado pelo próprio presidente da república ao CFSPC, pois havia necessidade de rever as tabelas explicativas das propostas de orçamento dos ministérios para o exercício de 1938. Foram alteradas as técnicas de elaboração, processo que se baseou no princípio de simplificação e racionalização, antes imperando uma desordem e aleatoriedade que impossibilitavam qualquer previsibilidade

99 CFSPC Relatório dos Trabalhos Realizados pelo Conselho Federal do Serviço Públíco Civil sob a Presidência do Conselheiro Luiz Simões Lopes. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1938. Relatório. Mimeografado. p. 66. (Arquivo Nacional/ Fundo Gabinete Geral da Presidência da República/ Lata 85), pp. 20-22.

100 DASP Relatório da Divisão de Material. *Revista do Serviço Públíco*, ano III, vol. III, n. 2, pp. 65-111, mai. 1940, p. 53.

101 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 138.

102 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 de março de 2015.

orçamentária. Posteriormente ao trabalho do conselho, o orçamento foi dividido em duas verbas (material e pessoal); distribuição feita de acordo com a natureza (consignações) e a especialização (subconsignações) dos serviços.<sup>103</sup> Aqui estavam descritos os rudimentos do chamado orçamento programa, que terá sua técnica posteriormente aperfeiçoada pela atuação do DASP.

Porém, grande parcela do trabalho do conselho direcionou-se para a retificação das tabelas anexas à lei n. 284, que se configurou como a principal das suas funções judicativas.<sup>104</sup> Neste âmbito, as atividades se dividiam em dois grupos: a) referente a estrutura, nível e ampliação das carreiras profissionais; b) referente a retificações de classificações em carreiras e classes. O prazo para reclamações individuais correu até 30 de abril de 1937. Os casos contidos na letra “a” foram examinados para subsídios de estudos mais gerais; e os casos contidos na letra “b” contaram com poucas reclamações procedentes, sendo a maior parte dessas reivindicações consideradas como de má interpretação da legislação por parte dos próprios reclamantes. Mesmo assim, foram elaboradas 1.487 resoluções, 50,1% de todas as 2.966 resoluções confeccionadas na totalidade do período de funcionamento desse conselho.<sup>105</sup> Já as classificações por antiguidade, realizadas pelas CEs de cada ministério, originaram 401 resoluções, cerca de 13,5% do total de atividades do CFSPC. Somando os 50,1% mais 13,5% de cada tarefa temos um total de 63,6% das atividades do conselho dedicadas a questões de inclusão e retificação do enquadramento das tabelas anexas à lei n. 284 e de aprovação de classificação por antiguidade das funções.<sup>106</sup> O problema foi de tão grande monta que é razoável supor que esteja entre os fundamentos da expansão de atribuições e do desprendimento na execução de atividade de que o DASP gozou posteriormente.

Os SP foram criados pelo decreto-lei n. 204, de 25 de fevereiro de 1938.<sup>107</sup> Em cada ministério deveria haver um SP e eles deveriam cuidar dos assuntos relativos aos funcionários públicos civis e extranumerários – segundo o art. 1º do referido decreto-lei. Na verdade, as SP compunham parte de um Sistema de Administração de Pessoal, que viabilizava sistemas de organização e métodos para o ordenamento do funcionalismo. O sistema era composto pela

103 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 141.

104 *Ibid.*, p. 143.

105 *Ibid.*, p. 144.

106 *Ibid.*, p. 145.

107 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-204-25-janeiro-1938-344833-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

reunião das SPs, dos CEs e do CFSPC, sendo este último o centro do sistema e os demais órgãos auxiliares setoriais. O regimento comum de todas as SP previa a existência de quatro seções: uma de administração, uma de controle, uma financeira e uma de assistência social.

Os membros do CFPSC cuidaram ainda da questão dos interinos. Decidiu-se que os que haviam sido contratados sem concurso até 16 de julho de 1934 – pois a legislação da época não exigia concurso – seriam efetivados, sendo os demais dispensados. Dos contratados, todos passaram por provas de habilitação, conforme o disposto na nova legislação. Os extranumerários foram regulamentados pelo decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938,<sup>108</sup> que, em associação com o decreto-lei n. 1.909, de 26 de dezembro de 1939,<sup>109</sup> se transformou numa espécie de lei orgânica dos extranumerários, vigorando até 1960, quando entrou em vigor a lei n. 3.780.<sup>110</sup> Neste conjunto legislativo eram previstas quatro categorias: contratados (superiores); mensalistas; diaristas e tarefeiros (os dois últimos para tarefas inferiores), além do pessoal para obras que não era enquadrável nestas categorias.

A criação e organização do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE) foi outro trabalho iniciado pelo CFSPC. Sua criação foi feita pelo decreto-lei n. 288, de 23 de fevereiro 1938,<sup>111</sup> vindo a substituir o Instituto Nacional de Previdência (INP) pelo IPASE. Seu público constava de funcionários públicos e extranumerários da União e era vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O financiamento para seu funcionamento deveria vir em parte dos beneficiários e em parte do próprio Estado. A verba do Estado seria conseguida sem custos aos cofres públicos através da cobrança de 3% sobre os selos de impostos de consumo. A verba a ser gerenciada pelo governo constaria em montante passível de ser por ele investida em valorização de seus títulos e operações de crédito, algo considerado potencialmente benéfico para a economia nacional.

Havia ainda uma mudança na fórmula de concessão de pensões prevista pelo IPASE, pois estes não seriam mais bens, portanto não transferíveis de forma hereditária. Eram três as principais formas de concessão do benefício: a) pensão para as viúvas; b) a pensão para os filhos menores até alcançarem a maioridade; c) e a pensão de pecúlio em dinheiro, para

<sup>108</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-240-4-fevereiro-1938-350721-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

<sup>109</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1909-26-dezembro-1939-411875-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

<sup>110</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3780-12-julho-1960-354408-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

<sup>111</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

beneficiário livremente designado.<sup>112</sup> Porém, sua organização somente veio a ocorrer quase três anos depois, já no período de vigência do DASP, através do decreto-lei n. 2.865, de 12 dezembro de 1940.<sup>113</sup> Na sua estrutura final constava um Conselho Diretor (presidente mais quatro conselheiros); e outros três departamentos com funções consideradas substantivas: Previdência, Assistência e Aplicação de Capitais. Em 1941 foi ainda baixado o decreto-lei n. 3.347, de 12 junho de 1941,<sup>114</sup> no qual se definiam os benefícios, fixando importâncias, etc. Somente a partir de então realmente entra em atividade o IPASE.

Outro assunto que mexia com os ânimos dos funcionários públicos e que foi tratado pelo conselho foi a questão da consignação em folha de pagamentos. Após complementarem a sugestão de lei recebida por técnicos do Ministério da Fazenda, a consignação em folha foi regulamentada pelo decreto-lei n. 312, de 3 de março de 1938,<sup>115</sup> e posteriormente modificada pelos decretos-leis n. 391, de 25 de abril 1938;<sup>116</sup> n. 845, de 9 de novembro de 1938,<sup>117</sup> e n. 1.133, de 3 de março de 1939.<sup>118</sup> Ali previa-se que o percentual destinado ao pagamento de empréstimos não poderia ultrapassar 30% dos vencimentos, pois um comprometimento de um montante maior se configuraria como fator de grande inquietação junto ao funcionalismo.

A questão do aperfeiçoamento de Funcionários Públicos no Estrangeiro também começou a ser tramitada durante a existência do CFSPC. Constatavam que a formação prévia auferida por concursos não seria suficiente para o exercício das atividades públicas e que por isto seriam necessários constantes cursos de aperfeiçoamento para os diversos cargos. Inicialmente o ministro Osvaldo Aranha enviou uma proposta ao Ministério da Educação e Saúde Pública para o envio aos EUA de cinco funcionários para fazerem curso de aperfeiçoamento na *American University* de Washington/DC. Após o sucesso da iniciativa, surgiu outra proposta de criação de um programa de aperfeiçoamento no exterior, que foi

---

112 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 150.

113 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2865-12-dezembro-1940-412926-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

114 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3347-12-junho-1941-413413-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

115 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-312-3-marco-1938-350731-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

116 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-391-26-abril-1938-348743-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

117 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-845-9-novembro-1938-350311-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

118 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1133-3-marco-1939-350276-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

aprovado em 7 de outubro de 1938. A aprovação do decreto-lei n. 776<sup>119</sup> ocorreu também já na época do DASP, mas cuja iniciativa coube ao trabalho CFSPC.<sup>120</sup>

Por fim, cumpre tecer um breve comentário sobre a criação da *Revista do Serviço Público* (RSP). Considerado como trabalho dos mais notáveis, a iniciativa converteu-se rapidamente em “repositório da doutrina oficial da reforma administrativa então em marcha, além do veículo de notícias administrativas de interesse dos funcionários.”<sup>121</sup> Tendo como primeiro editor o eminentíssimo Azevedo de Amaral, ao fim do CFSPC já contavam com os cinco primeiros números em circulação, sendo sua publicação posteriormente assumida pelo DASP.

#### 2.1.6 *O lugar da Administração na Constituição de 1937*

O Estado que surge em 1937 é autodeclaradamente anticomunista. Logo no preâmbulo da constituição de 1937 são declarados os motivos e um importante aspecto de sua perspectiva de ação:

Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravamento dos *dissídios partidários*, que uma notória propaganda demagógica procura *desnaturar em luta de classes*, e da extremação [sic] de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; Atendendo ao estado de apreensão criado no país pela *infiltração comunista*, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, *exigindo remédios de caráter radical e permanente*;

Atendendo a que, sob as *instituições anteriores*, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo; Com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional umas e outras justificadamente apreensivas diante dos *perigos que ameaçam a nossa unidade* e da rapidez com que se vem processando a *decomposição das nossas instituições civis e políticas*;<sup>122</sup>

119 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-776-7-outubro-1938-350291-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 de março de 2015.

120 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 155.

121 *Ibid.*, p. 156.

122 BRASIL Constituição de 1937. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. *Câmara dos Deputados*, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015, [grifos meus].

O primeiro parágrafo é bastante elucidativo, mas as constantes quebras nos períodos do texto podem gerar equívocos, então convém fazer uma leitura atenta aos detalhes. O início do texto, que justifica a outorga da constituição por Vargas, evoca em princípio o suposto desejo dos nacionais em alcançarem “paz política e social” diante dos conhecidos “fatores de desordem”. Estes fatores aludidos pelo texto diziam respeito principalmente ao episódio do frustrado levante de 1935, a chamada “Intentona Comunista”, algo bastante presente na memória da época. O texto segue declarando que aqueles fatores de desordem seriam decorrentes de “dissídios partidários”, instrumentalizados por uma propaganda “demagógica” que procurava “desnaturar” o dissídio em “luta de classes”. Luta esta que, por sua própria natureza, tenderia a desaguar em uma guerra civil.

Cumpre notar os atores fundamentais elencados pelo texto. Em um polo uma população, que, apesar de desejar paz política e social, se viu imersa em conflitos e fatores de desordem; em outro, partidos políticos, que, envolvidos em dissídios não resolvidos em sua arena específica, foram vistos como aqueles que criaram as condições para a existência dos fatores de desordem; além, claro, do próprio grupo responsável pelo texto constitucional, que se responsabilizaria por resolver o litígio destacado, cujo potencial último seria o de converter-se em uma luta de classes aberta.

Assim, resta claro que o objetivo expresso pelos elementos do Estado Novo, grafados na carta constitucional do próprio regime, é o de evitar a luta de classes. Considerando ainda sua importância como fator de transformação social, a dinâmica da luta de classes se converte em aspecto fundamental sobre o qual se assenta a orientação política do regime. Porém, o segundo parágrafo traz um elemento que aprofunda a compreensão sobre os atores e elucida outro aspecto a ser combatido pelo novo regime. Ao declarar a suposta apreensão nacional sobre a “infiltração comunista”, é aberto mais um precedente para a tomada de posição mais contundente pelo governo, impondo a necessidade de “remédios de caráter radical e permanente”, que se tratariam do próprio regime de 1937 e suas instituições.

Contra a infiltração comunista haveria a necessidade de transformação imediata das instituições, já que, como destaca o terceiro parágrafo, o regime anterior não dispunha de meios normais para o exercício deste imperativo. Por isso, contra a tendência de fragmentação das “instituições civis e políticas” e pela suposta rapidez da evolução do perigo anteriormente elencado, no quarto parágrafo se destacam as “forças armadas” como auxiliares na tarefa a ser

executada. Desta maneira, é perceptível o objetivo do regime de incorporar em seu metabolismo os principais fatores de estruturação da vida social, passando a atuar como árbitro dos conflitos. Assim, ganham sentido as palavras do velho procurador federal no Rio de Janeiro quando dizia: “A nação unificada dentro do Estado organizado – esta é a essência do chamado Estado Novo na sua concepção teórica e ideológica.”<sup>123</sup>

Situado na seção de elaboração orçamentária, a posição ocupada na constituição pelo art. 67 é indicativa das funções que o DASP viria desempenhar. Esta posição relaciona o futuro órgão às atividades no cruzamento entre administração, economia e política. O art. 67 prevê a criação de um departamento junto à Presidência da República, que futuramente deveria ser organizado em seus detalhes através de decreto presidencial. As responsabilidades previstas pela constituição para este órgão incidiam sobre:

- 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 uns com os 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.<sup>124</sup>

O texto é em si bastante elucidativo. Segundo a Constituição de 1937, o futuro departamento deveria se ocupar da reorganização dos serviços públicos em sentido amplo, estudando minuciosamente o funcionamento de todas as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos federais. Os pontos de incidência de sua ação deveriam considerar desde a distribuição, agrupamento e dotação orçamentária das várias instâncias do poder público, chegando mesmo a determinar as condições e formas de execução de seus processos de trabalho. Também era de sua alçada a organização das relações dos vários órgãos entre si e com o público.

Porém, o aspecto central, norte de sua atuação, é que as funções normativas sobre as atividades administrativas estatais deveriam ser articuladas sob o ponto de vista da *eficiência* e da *economia*. Isto faria com que simultaneamente houvesse uma melhor utilização de recursos, paralelamente à ampliação da capacidade de ação do Estado. Cavalcanti, um

123 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 49.

124 BRASIL Constituição de 1937. *op. cit.*

contemporâneo e colaborador do departamento, oferece-nos uma visão tecnicamente abalizada sobre as relações entre o que futuramente viria a ser o DASP e a constituição:

Constitucionalmente as suas funções tem o caráter auxiliar, consultivo, técnico-administrativo, junto ao Presidente da República, assessorando-o e contribuindo para a coordenação dos serviços afetos aos diferentes Ministérios. A sua ação deliberativa torna-se mais acentuada em relação ao funcionalismo e ao seu regime jurídico. As questões submetidas ao Departamento tem nesse setor uma grande amplitude quer no que diz com a sua seleção, com ainda na sua readaptação e aperfeiçoamento para a maior eficiência do serviço.<sup>125</sup>

Ainda de acordo com o texto constitucional, o departamento deveria ainda se ocupar da organização anual do orçamento da União, que posteriormente seria enviado à Câmara dos Deputados, assim como da fiscalização da posterior execução deste. Considerando o peso que tem a orçamento numa federação como a brasileira, em especial em um momento de acentuada centralização do poder estatal, é perceptível o destaque da posição alçada por um departamento que surgia com o fim explícito de reorganizar o funcionamento de quase todas as operações estatais.

Além de normatizar o funcionamento dos instrumentos de ação do Estado, determinando os critérios de sua operação, também teria a função de organizar a distribuição dos recursos que seriam disponibilizados para cada um dos órgãos públicos. Tais considerações permitem apreciações sobre o quanto estratégicas eram as atribuições pretendidas para este departamento em relação à estrutura administrativa do Estado Novo. Considerando tais aspectos, é possível perceber que a função a ser desempenhada por este departamento extrapola o âmbito estritamente administrativo, se insurgindo sobre o campo político ao passar a delimitar critérios de funcionamento da máquina governativa. Ocorre que as próprias funções estatais passavam por remodelações que tinham como ponto focal o processo de transferência de funções anteriormente tratadas no âmbito político tradicional para o da esfera administrativa. O meio administrativo assumia então uma posição de destaque, concentrando em si a função de reordenar a própria esfera política institucional, tal como considera Cavalcanti:

O que caracteriza a nova forma constitucional de 10 de novembro é a predominância da estrutura administrativa sobre a estrutura política do Estado. Menos política, mais administração. Daí o desenvolvimento dos órgãos

---

125 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 53.

administrativos em detrimento dos órgãos políticos. A hipertrofia de uns importa na atrofia de outros. O Estado se organiza dentro de um quadro único: os partidos unificam-se dentro de uma única finalidade – a organização do Estado.<sup>126</sup>

Porém, qual seria o alcance das implicações políticas para o Estado Novo da predominância da administração em detrimento da política feita dentro de seu campo tradicional? A este respeito parece instrutiva uma breve análise das conexões entre postulados teóricos e ideológicos que conformaram linhas mestras de estruturação do Estado naquele momento. Aqui seria oportuno chamar atenção para aspectos da trajetória de um dos homens-chave do Estado Novo. Seu nome é Francisco Campos.

#### 2.1.6.1 Concepções e trajetória Francisco Campos: o arquiteto da constituição do Estado Novo

Sempre atuando como situacionista, uma das características de destaque da carreira política de Francisco Campos é a de nunca ter se permanecido como oposição. Depois de breve momento como professor de Filosofia do Direito, foi deputado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1919-1921), deputado federal (1922-1926) e secretário do interior no governo mineiro de Antônio Carlos (1926-1930). Somente quando Antônio Carlos toma posição em favor da Aliança Liberal que Campos passa para o lado do movimento de 1930.<sup>127</sup>

Em 1931, tentou fundar em Minas Gerais um Clube da Legião de Outubro, os chamados “camisas cáqui”, grupo inspirado nos modos e práticas das milícias fascistas. Seus objetivos enquanto legionários era combater o que consideravam os três principais inimigos da revolução: os do regime anterior, os externos (partidários das chamadas “doutrinas exóticas” contrárias ao espírito nacional) e os de dentro da própria revolução (sem convicção suficiente e preguiçosos em geral). Na década de 1930, o ideário político de Campos poderia ser descrito como alicerçado em três bases: numa visão apocalíptica do período, na sociedade moderna enquanto sociedade de massas e uma noção do Estado Moderno como autoritário e antiliberal. No entanto, este Estado não deveria ser criação de um reduzido número de

126 *Ibid.*, p. 49.

127 MEDEIROS, J. *Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1978, p. 11.

indivíduos, mas consequência da vontade das massas e para isso era necessário saber manejá-las. Por isso era apologistas das elites enquanto agentes da história, que, porém, caso desejassem se perpetuar, deveriam ocupar-se das questões ordinárias do povo.<sup>128</sup>

Logo após este período tornou-se Ministro da Educação e Saúde até 1932, ínterim no qual também foi Ministro da Justiça; entre 1933 e 1935 foi consultor-geral da República; de 1935 a 1937 secretário da Educação e Cultura do antigo distrito federal; e de 1937 a 1942 foi novamente Ministro da Justiça. Atuou como reformador das instituições políticas e jurídicas,<sup>129</sup> sendo sua mais importante obra a redação da constituição de 1937 – além de toda legislação de exceção do Estado Novo, instituídas por meio de decretos-leis.<sup>130</sup>

Defensor da ordem, cultuava a autoridade como condição para a existência de sua versão de democracia. Sua formação filosófica contemplava o neokantismo, o agnosticismo, o relativismo, o intuicionismo e o neopositivismo; juridicamente era hobbesiano e positivista. A sua visão política era composta por acentuado romantismo. Por esses motivos tinha uma posição política conservadora que se articulava com aspirações à modernização institucional. Para ele, a mudança deveria ocorrer pelo alto, sem alteração das bases sociais, reestruturando-se instituições burocráticas e políticas por meio de medidas modernizadoras. Encarava o próprio presente como um momento de dissolução das tradições e do Estado social, que não havia encontrado ainda a fórmula “espiritual” mais adequada para sua própria interpretação.<sup>131</sup> Isso fazia Campos considerar adequado o aperto da ordem legal como forma de impor a disciplina necessária para a contenção dos espíritos de sublevação e revolta presentes naquele momento.<sup>132</sup>

O mito era uma categoria central em seu pensamento. Por esta via criticava Marx por ter reduzido as contradições sociais ao embate entre somente duas classes. Dissertava também sobre o mito soreliano, que primava pela dissolução da ordem jurídica, uso inverso do qual fazia Mussolini, cujo objetivo era a reconstituição da nação. Em sua opinião, a novidade do

---

128 *Ibid.*, p. 25.

129 Tais como os Códigos do Processo Penal e Civil, Lei de Contravenções, Leis de Crimes Contra a Economia Popular, Nova Lei do Juri, Lei Orgânica do Ministério Público Federal, Lei de Sociedades Anônimas, Lei de Fronteiras, Nova Lei de Segurança e a reorganização do tribunal de Segurança, Lei de Nacionalidades, Extradição e Expulsão de Estrangeiros, Lei de Imigração, Lei de Atividades Políticas de Estrangeiros, Lei Orgânica dos Estados (que criou as Interventorias), e dos anteprojetos do Código Civil e Comercial.

130 *Ibid.*, p. 19.

131 CAMPOS, F. *O Estado Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940, p. 5.

132 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 12.

fascismo era utilizar o mito enquanto técnica, que se valia do controle do elemento irracional para controle das massas:

O irracional é o instrumento da integração política total, e o mito, que é a sua expressão mais adequada, a técnica intelectualista de utilização do inconsciente coletivo para o controle político da nação. Assim, as filosofias anti-intelectualistas forneciam aos céticos não uma fé ou uma doutrina política, mas uma técnica de golpe de Estado.<sup>133</sup>

Preocupações práticas e de ordem técnica eram para ele as da ordem do momento. Por isso elogiava Hitler ao ter estabelecido o controle das massas por meio da manipulação de “processos realistas e técnicos”, extraíndo delas “uma fria, dura e lúcida substância política, o controle do poder e da nação.”<sup>134</sup> A diferença significativa entre Estado liberal e totalitário não residia, em sua opinião, na supressão da oposição, mas na incorporação desta última aos mecanismos controlados. Ao proceder desta forma evitavam-se disputas externas que visassem a quebrar a unidade do Estado, ou seja, buscavam com isso prevenir-se dos processos de mudança da ordem política. “Toda integração política, por mais ininteligível que seja o seu processo, é sempre uma tentativa de racionalização do irracional.”<sup>135</sup>

Campos definia o Estado Novo como uma democracia não liberal, não demagógica e autoritária. Uma democracia “substantiva” em oposição ao que chamava de democracia liberal formal. A função dessa sua democracia seria a de articular o país, as regiões, as classes sociais, os grupos e as facções: ou seja, a nação. Isto se operaria através do acesso a bens e serviços da sociedade, viabilizados pela técnica da sociedade industrial, operando alusões que em muito lembram aquelas operadas pelas ortodoxias marxistas. Para ele, a necessidade de salvação nacional justificava o surgimento do Estado Novo, que considerava como obra genuinamente brasileira. O novo Estado se caracterizava assim, em sua opinião, como longe dos extremos, sem incorrer tanto nos exageros dos regimes totalitários, quanto na negligência dos regimes liberais. Sua instituição era vista como consequência natural da revolução de 1930 e sua ideologia também seria tributária destas mesmas realidades locais. Para Campos as missões históricas do Estado Novo seriam:

---

133 CAMPOS, F. *op. cit.*, p. 12.

134 *Ibid.*, p. 29.

135 *Ibid.*, p. 30.

a) a modernização e a uniformização do aparato judiciário e repressivo; b) a modernização, a racionalização e a uniformização, à escala nacional, do serviço público, assim como das atividades de planejamento e de organização e métodos administrativos; c) o fortalecimento do Poder Central através da concentração da iniciativa, formulação, execução e controle de políticas nacionais e regionais, no Executivo Federal; uniformizaram-se e padronizaram-se a legislação processual, civil e penal, assim como a financeira, à escala nacional; d) a regulamentação de um amplo intervencionismo estatal no conjunto da vida nacional, funcionando aí o Estado como árbitro supremo, coordenador geral e propulsor da economia capitalista do País; e) a regulamentação e a composição das forças sociais da produção econômica nacional por meio da oficialização e burocratização dos sindicatos e da legislação social e trabalhista; f) lançamento das bases de uma política de industrialização do País nos setores básicos do carvão, ferro, aço, petróleo e energia elétrica; g) a regulamentação da vida urbana dos grandes centros industriais e comerciais do País; h) a criação de uma “consciência de fronteiras”, visando a ocupação de todo o território brasileiro; i) nacionalização do trabalho e das riquezas do subsolo, assim como das indústrias essenciais; j) a eliminação das instituições políticas liberais, tais como o sufrágio universal, o sistema de partidos, a redução do Parlamento a um “departamento administrativo” do Estado, a restrição às liberdades e garantias individuais, a censura da Imprensa.<sup>136</sup>

Por tudo isso era um anti-liberal. Em substituição aos partidos políticos, em luta por interesses transitórios e individuais, e o voto, considerado como mecanismo de dissimulação do irracional, propunha a ditadura como forma de governo adequada para as massas. Entendia que este sistema seria efetivamente capaz de realizar os interesses comuns, pois nele prevaleceria o espírito de conciliação e concórdia.<sup>137</sup> Asseverava que o clima de ascensão das massas ao cenário público, típico deste momento, não poderia ser resolvido por mera discussão de ideias, levando-o a dissertar sobre a obsolescência do parlamento e a concluir que a legislação deveria ficar sob a alçada do poder Executivo. “Ninguém, hoje, tem duvidas de que o meridiano político não passa mais pelas antecâmaras ou pelas suas salas de sessões”.<sup>138</sup> Isto porque: “Para as decisões políticas uma sala de parlamento tem hoje a mesma importância que uma sala de museu.”<sup>139</sup> Para ele, o espaço social de debates deveria ser ocupado pela imprensa e pelos sindicatos, o que implicava na adesão de Campos a uma ordem política corporativista, cuja justificativa se daria em nome de sua maior eficiência.

O problema constitucional não era mais o de definir negativamente a esfera da liberdade individual, mas organizar o poder ao serviço dos novos ideais da vida; não era mais o caso de definir, de modo puramente negativo, os direitos dos indivíduos, mas antes atribuir aos indivíduos os direitos positivos por força dos quais se lhes tornassem acessíveis os bens de uma civilização essencialmente técnica e de uma

136 MEDEIROS, J. *op. cit.*, pp. 34-35.

137 CAMPOS, F. *op. cit.*, p. 17.

138 *Ibid.*, p. 27.

139 *Ibid.*, p. 28.

cultura cada vez mais extensa e voltada para o problema da melhoria material e moral do homem.<sup>140</sup>

A eficiência justificaria igualmente a necessidade de expansão das funções governamentais, já que os problemas a serem enfrentados pelo Estado se tornavam cada vez mais complexos e distantes da compreensão do homem comum, implicando a restrição da participação pública no campo decisório.<sup>141</sup> A crítica aos políticos não se limitava ao âmbito da eficiência, já que para ele os políticos, por responderem a interesses individuais, faziam com que o parlamento não respondesse aos interesses nacionais, tornando-os incompetentes para o exercício de sua missão legislativa. Opunha-se assim ao que entendia ser a desarticulada democracia do regime liberal, preconizando uma autêntica “democracia nacional”.

Insistia sobre a necessidade de organização política a partir da representação profissional. Entendia que este seria o método adequado para resolver o problema nacional, promovendo a união entre capital e trabalho, posicionando ambos em função do governo, com vistas ao aumento de sua eficiência normativa. O autoritarismo do Estado se justificaria na medida em que as questões financeiras, econômicas, administrativas, legislativas, etc., fossem cada vez mais questões de ordem técnica, que por sua natureza não seriam capazes de despertar paixões populares. Isto explicaria o desinteresse popular pelo voto, já que para ele o povo só estaria preocupado com a imediata melhoria nas condições de vida.<sup>142</sup> Por isso entendia que era função do Estado Novo promover a estabilidade institucional, a harmonia entre as classes sociais e a racionalidade administrativa.<sup>143</sup>

A legislação é hoje uma imensa técnica de controle da vida nacional, em todas as suas manifestações. A legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político, quando se cingia apenas a questões gerais ou de princípios, para assumir um caráter eminentemente técnico.<sup>144</sup>

Os principais eixos da constituição de 1937 seriam a ascendência: do poder executivo sobre os demais, da União sobre estados e municípios e dos interesses do Estado sobre os de indivíduos e associações. No âmbito legislativo, o mesmo raciocínio se reproduzia e suas

140 CAMPOS, F. *op. cit.*, pp. 54-55.

141 *Ibid.*, p. 24.

142 *Ibid.*, p. 48.

143 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 27.

144 CAMPOS, F. *op. cit.*, p. 51.

competências se diluíam entre três órgãos, sendo eles a Presidência da República, o Parlamento (câmara de deputados e conselho federal) e o Conselho da Economia Nacional, cuja incumbência era a de servir como estrutura corporativa para o sistema econômico, constituída como um compromisso entre iniciativa privada e Estado, o primeiro com seu poder de criação e organização, e o segundo intervindo somente onde aquele fosse deficiente. Isso fazia Campos asseverar que seria desta maneira que o Estado Novo estaria a construir um verdadeiro e novo Brasil.<sup>145</sup>

O espírito que animava estas ações era o da montagem de uma nova arquitetura institucional. Dentro desta concepção, a administração pública deveria ser organizada para a ação, capaz e responsável, pronta para agir. Por isto fazia todo sentido guiar-se pelos princípios de concentração de serviços e de recrutamento eficiente de pessoal, opondo-se assim contra as práticas de clientela e sistematizando a estrutura de poder em função do chefe de Estado.<sup>146</sup> Neste espírito se iniciam em 1936 estudos para modernizar o serviço público, capitaneado inicialmente pelo CFSPC, e um ano e meio após a decretação do Estado Novo indo a outro patamar com o surgimento do DASP, em agosto de 1938.

Anteriormente à ascensão de Campos ao Ministério da Justiça, o principal teórico da modernização administrativa havia sido Oliveira Viana, que teve sua obra de legislação trabalhista incorporada à nova constituição. Por outro lado, as reformas nos códigos idealizadas por Campos tiveram inspiração nos juristas do intervencionismo do *new deal* e do fascismo. Neste escopo, as reformas seguiam em linhas gerais a ênfase na nova posição e nas funções do Estado na vida social moderna, no clima impresso pelo aumento de importância das massas que caracterizariam os tempos modernos, resultando numa concepção autoritária do processo, no novo sentido popular e estatal do direito, implicando a racionalização e simplificação de seus instrumentos e métodos, dentro do objetivo de justiça rápida e barata. Isso deixava clara a inspiração nos procedimentos racionalizadores.

Neste quadro cabe destacar a legislação econômica, que visava, sobretudo, combater e repreender a usura, que passou a ser considerada crime contra a economia popular, evidenciando o papel de mediação dos conflitos através do Estado, e posicionando-o enquanto regulador e propulsor de interesses e influências do campo privado para o âmbito da economia nacional. Do ponto de vista econômico, estas medidas visavam a estimular a

145 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 29.

146 CAMPOS, F. *op. cit.*, p. 50.

produção, pois dariam segurança a aplicações na indústria local.<sup>147</sup> Todavia, elas eram igualmente entendidas como meios para operar contenções no âmbito político, pois a edificação da estrutura corporativista correspondia a objetivos muito bem delimitados, como se percebe com a afirmação de Campos a seguir:

O corporativismo mata o comunismo como o liberalismo gera o comunismo. O corporativismo interrompe o processo de decomposição social do mundo capitalista previsto por Marx como resultante da anarquia liberal.<sup>148</sup>

Como se vê, a interpretação de Campos alinhava-se à dos teóricos marxistas a este ponto, embora apontando em sentido social e histórico diverso. E era desta forma que o Estado Novo podia se considerar como tendo uma missão: formar uma nova consciência nacional, promovendo e unificando uma nação dividida, colocando ponto final às lutas econômicas e impondo silêncio às disputas entre partidos empenhados em quebrar a unidade do Estado e, em consequência, do povo e da Nação. Tais objetivos justificariam plenamente a retirada da liberdade individual do sistema corporativista. “O Estado é a justiça; as corporações, os interesses.”<sup>149</sup>

A instituição do corporativismo não significava no pensamento de Campos de nenhuma maneira qualquer forma de socialismo, pois, mesmo a liberdade individual dos capitalistas sendo controlada, o poder coletivo dos mesmos seria mantido e aperfeiçoado para suprir suas próprias deficiências, e o Estado atuaria para assegurar os “interesses da nação”. Ou seja: a criação e manutenção de um espaço econômico próprio, autossustentado, sólido e eficiente. Tal noção evidencia no pensamento de Campos o papel que os controladores e viabilizadores destes projetos poderiam ter, os quais entendemos estarem situados no escopo da definição de classe dos gestores.

Em março de 1945 Campos afastou-se do Estado Novo em uma espetacular ruptura pública, acusando Vargas de ter transformado o regime numa ditadura pessoal e arbitrária. Na conhecida entrevista onde anunciou a cisão, além de levantar questionamentos sobre a real vigência da constituição,<sup>150</sup> fez uma curiosa defesa desta contra as acusações de se tratar de

147 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 33.

148 CAMPOS, F. *op. cit.*, p. 61.

149 *Ibid.*, p. 62.

150 Este debate foi levantado por Francisco Campos em 1945, quando de sua ruptura pública com o regime estadonovista. A este respeito ver, por exemplo, os comentários de PORTO, W. C. *Constituições Brasileiras v. IV: 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 12. Apesar disso,

um texto alinhado ao pensamento fascista. Alegava que nenhum regime fascista manteve um Poder Judiciário com tantas prerrogativas quanto as previstas na carta de 1937, e que existiriam garantias de manutenção dos funcionários públicos em seus cargos, além de prerrogativas do Legislativo em processar o Presidente caso este não cumprisse com suas funções.

Logo à frente, porém, lembra o art. 177, onde era prevista a aposentadoria compulsória de funcionários públicos no período de 60 dias após a promulgação da constituição. O problema aqui levantado por Campos teria sido o uso deste dispositivo para além do prazo inicialmente estabelecido. Contudo, o mesmo Campos nesta defesa não menciona e nem comenta as implicações da existência do art. 75 da constituição, que previa como prerrogativa do presidente da república o poder de “adiar, prorrogar e convocar o Parlamento” de acordo com seu próprio arbítrio. Apesar de todas estas questões, é mais reveladora de suas preferências político-ideológicas a que vem ao final desta defesa. Ali admite que:

Poderia haver, ao lado ou à sombra da Constituição de 1937, ideologias ou individualidades fascistas. Eram, porém, fascistas frustres, larvados (no bom sentido latino), sem o fundo das grandes culturas históricas, cujo espírito os autênticos fascistas europeus haviam traído, assinalando o seu aspecto técnico e dinâmico e esquecendo os seus valores de sentido e direção.<sup>151</sup>

Desde meados de 1944 já era corrente que a vitória dos aliados seria apenas uma questão de tempo. Mesmo assim, embora o principal redator declare que a constituição de 1937 não era fascista, ele admitia às vésperas do fim do conflito que ela poderia conviver ou mesmo abrigar fascistas em seu bojo. Relativizando, dizia que estes porém seriam apenas fascistas aspirantes, sem o fundo do que entendia serem as “grandes culturas históricas”. Culturas que, por sua vez, pareciam ser bem valorizadas por Campos, já que nesta mesma passagem passa a acusar os fascistas europeus por terem dado destaque exagerado ao seu próprio “aspecto técnico e dinâmico”, esquecendo a dimensão dos “seus valores de sentido e direção”. Ora, uma afirmação como esta, de crítica a aspectos de prática dos fascistas europeus, considerando ainda suas preferências políticas e trajetórias, não poderia levar à compreensão de que Campos poderia ter operado em uma linha distinta dentro deste mesmo

---

como restará claro no próximo capítulo, as competências do DASP e sua função estratégica permanecem plenamente alinhadas com os objetivos primários do texto constitucional de 1937.

<sup>151</sup> CAMPOS, F. Entrevista ao Jornal Correio da Manhã em 3 de março de 1945. In: PORTO, W. C. *op. cit.*, p. 32.

campo político e assim ter contribuído para a construção de um tipo de fascismo considerado por ele mais adequado?

Porém é o próprio Campos a admitir que toda esta discussão já não mais fazia sentido naquele março de 1945. Expondo todo seu senso prático, declarou que a guerra já havia se encarregado de demonstrar que princípios deveriam perpetuar e quais deveriam ser esquecidos. Assim o Brasil, caso não se realinhasse ideologicamente, correria o risco de ter participado do lado vitorioso da guerra, mas de não colher o prestígio merecido por esta posição.

Não podemos, militarmente vitoriosos na guerra, deixar que subsistam motivos para sermos colocados, do ponto de vista ideológico, no campo dos vencidos. Atualizemos as nossas instituições políticas, transformando-as no sentido das correntes espirituais e culturais que já anunciam claramente a configuração do mundo de amanhã.<sup>152</sup>

As concepções políticas de Campos viriam assim a se transformar ao sabor dos acontecimentos, mantendo, porém, a coerência enquanto homem pragmático e de pensamento autoritário. Deste período até 1968 Campos tornou-se representante do Brasil na Comissão Jurídica Interamericana e também se notabilizou por ser coautor do Ato Institucional n. 1, promulgado logo após a decretação do início da Ditadura Militar (1964-1985), em abril de 1964. Nesta nova fase de seu pensamento passou a criticar a usurpação do Estado sobre o direito privado, perspectiva que é consequência da reorientação de seus posicionamentos políticos.<sup>153</sup> Porém, esta faceta já não diz respeito ao âmbito desta discussão, cumprindo finalmente fazer uma análise institucional do DASP e de suas funções econômicas.

---

152 Ibid., p. 33.

153 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 36.

## CAPÍTULO 3 – DA ADMINISTRAÇÃO À ECONOMIA: AS FUNÇÕES ECONÔMICAS ESTATAIS ATRAVÉS DA REDE ORGANIZACIONAL DO DASP

Na época em que os fins sociais são preponderantemente econômicos, em que se organiza de maneira científica a produção e o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos, assinala-se a função do Estado, antes e acima de tudo, como elemento coordenador desses múltiplos esforços, devendo sofrer, por isso, modificações decisivas. (VARGAS, Getúlio, *A nova política do Brasil*)

### 3.1 Objetivos estratégicos do edifício daspiano

As análises mais tradicionais sobre o governo federal como agente do desenvolvimento econômico durante a chamada Era Vargas (1930-1935) trazem pontos ainda polêmicos acerca deste importante momento de formação econômica do Brasil.

Por um lado, constitui-se a perspectiva segundo a qual o governo federal naquele momento assumia uma posição sobre a economia cujas premissas se voltavam para a austeridade nas contas públicas, no controle de emissão monetária e na condução de uma política cambial em favor do setor exportador de produtos agrícolas.<sup>1</sup> Pelaéz chega mesmo a afirmar que a política econômica da década de 1930 poderia ser percebida como simples continuidade com relação àquela praticada durante a República Velha e que o aludido desenvolvimento industrial verificado no período não passaria da consequência de políticas ortodoxas levadas a termo por este governo. No mesmo sentido Villela e Suzigan salientam o aspecto de continuidade deste período em relação ao seu antecessor. Ao compararem as políticas implementadas entre 1889 e 1945, concluem que as mesmas teriam sido sempre igualmente norteadas por uma perspectiva tradicional.

Por outro, difere desta aquela perspectiva de que o governo teria atuado na promoção do desenvolvimento industrial de forma indireta e inconsciente.<sup>2</sup> Isto porque, ao realizar a política cambial de desvalorização do mil-réis com a finalidade de criar um instrumento para enfrentar a crise do setor exportador e o estrangulamento externo, o governo, mesmo sem se

1 Essa é a posição assumida por autores como Carlos Manuel Peláez, Wilson Suzigan e Annibal Villela Nos livros: PELÁEZ, C. M. *História da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro, APEC, 1972. e; VILLELA, A.; SUZIGAN, W. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

2 Posição defendida por FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1977.

dar conta, ao mesmo tempo encareceu as importações, o que acabou funcionando como uma barreira protecionista em favor da indústria nacional. Porém, este não seria o único elemento que contou em favor do desenvolvimento industrial, pois a redução da arrecadação tributária decorrente da crise forçou o governo a se valer de uma política monetária expansionista como forma de manter os gastos públicos na política de sustentação do preço do café.

Tais elementos teriam configurado um quadro que congregou política cambial favorável à indústria local com uma política monetária de juros baixos e política fiscal de demanda estável, tendo por consequência o favorecimento do crescimento industrial. Como os objetivos centrais desta política seriam somente o equilíbrio orçamentário e o balanço de pagamentos, o impulso ao crescimento industrial não passaria de um subproduto da política de defesa das exportações. Para Furtado:

[...] a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros.<sup>3</sup>

Outra perspectiva interessante e que dialoga bastante com os objetivos deste trabalho é aquela que de certa forma corrói a base das teses anteriores, ao relativizar a ideia de uma industrialização ocorrida na Era Vargas. Segundo esta interpretação, tal imagem seria tributária de uma tentativa de construção mítica da figura de Getúlio Vargas enquanto líder industrialista, visão operada no momento de sua deposição. Não teria ocorrido efetivamente um aumento no número de estabelecimentos industriais, mas antes uma intensificação na produção destes em decorrência do bloqueio de importações que a economia brasileira teria sofrido durante a Segunda Guerra Mundial, viabilizando assim um estoque cambial por conta do superávit das balanças de pagamentos e comercial.<sup>4</sup>

O bloqueio das importações brasileiras teria gerado uma situação de superávit e acumulação de saldos no exterior, além de um incremento no volume total da produção. Por outro lado, porém, tal situação também implicou um encarecimento da força de trabalho, sobretudo pela falta de técnicos e trabalhadores qualificados, assim como pelo aumento do

3 *Ibid.*, p. 193.

4 Posição de autores como Cezar Honorato e Geraldo Beauclair: BEAUCLAIR, G. e HONORATO, C. T. A Economia Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial. In: COGGIOLA, O. *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. SP, XAMÃ/FFLCH/USP, 1995, pp. 267-282

desgaste do capital constante (sobretudo maquinário), que se encontrava em situação de pleno uso, mas sem reposição de insumos e peças, consequência do bloqueio de importações sofrido pela economia. Este quadro teria gerado a paradoxal situação em que teria sido possível “*um enriquecimento financeiro, aparente, através do acúmulo de cambiais e de um empobrecimento econômico, provocado pelo desgaste de nossos equipamentos industriais.*”<sup>5</sup>

Apesar disso, é patente que a esfera econômica teria sofrido mudanças neste período, demonstrando um dos aspectos centrais ao projeto do Estado Novo. Sua atuação substancial teria incidido sobre a criação de novos órgãos de gestão e assessoria em várias áreas, dentro do e paralelamente ao Estado, os quais tinham grande poder decisório e foram classificados como uma verdadeira inovação do período e que se caracterizaram por serem “órgãos de gestão compartilhada público-privado”, abrindo o Estado aos interesses industriais.<sup>6</sup> Este novo arranjo institucional foi, em nossa opinião, adequadamente classificado como “nova engenharia político-institucional”. A atribuição central deste novo arranjo seria de aumentar o poder interventor do Estado na sociedade e na economia, pois com ele se expandia a capacidade estatal em incorporar o sistema político por meio de sua maior abertura aos novos segmentos econômicos – em detrimento das monolíticas relações tradicionais de poder.<sup>7</sup>

Tal estrutura teria decorrido da unificação de uma burocracia, realizado por impulso da própria presidência da república, “vértice do poder político do Estado”, levando à estatização dos conflitos, corporativização dos interesses e privatização do Estado.<sup>8</sup> Desta forma que: “a acelerada montagem entre 1930 e 1945 do aparelho econômico estatal, obedeceu, na prática, ao princípio de centralização dos comandos e descentralização funcional ou administrativa.”<sup>9</sup> Foram estas as medidas e princípios que fundamentaram a criação de um novo modelo para sustentar o crescimento econômico futuro, sendo nesta chave que orientamos as considerações políticas de Vargas a respeito da economia e da administração do Estado expostas no capítulo anterior. E é dessa forma que seguiremos a evolução de uma das mais importantes instituições

5 *Ibid.*, p. 270, [grifos do autor]

6 DRAIBE, S. M. *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, p. 47.

7 O nosso acordo com essa formulação da autora deve ser destacado da orientação institucionalista da mesma no que diz respeito a sua leitura institucionalista do Estado e das estruturas de poder do aparelho de Estado. Apesar de reconhecer-mos tais mudanças, entendemos que elas estão vinculadas à desenvolvimentos sócio-estruturais mais amplos. Cf. DINIZ, E. Engenharia Institucional e Políticas Públicas: Dos Conselhos Técnicos às Câmaras Setoriais. In PANDOLFI, D. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, pp. 21-38, p. 25.

8 DRAIBE, S. M. *op. cit.*, pp. 54-61.

9 *Ibid.*, p. 84.

criadas em seu primeiro período de governo, e que será elemento responsável pela coordenação de todas as engrenagens de funcionamento da máquina estatal.

### 3.1.1 *A formação do DASP*

Fundado pelo decreto-lei n. 579 de 30 de julho de 1938,<sup>10</sup> o DASP foi elaborado em conformidade ao disposto no art. 67 da constituição<sup>11</sup> do Estado Novo (1937-1945). Vários membros da primeira diretoria do DASP eram egressos de órgãos racionalizadores anteriores à existência do DASP. Dentre eles destacam-se Rafael Xavier, vindo da CPP, e Moacir Ribeiro Briggs, Mário Bittencourt Sampaio e Luiz Simões Lopes, vindos do CFSPC. Outros cargos do DASP também foram ocupados por elementos egressos de outros órgãos racionalizadores, tais como Urbano C. Berquó e Paulo Lopes Corrêa, mantidos na coordenação da RSP após esta passar à administração do DASP. A evolução dos membros ocupantes de cargos de direção do DASP pode ser acompanhada no Quadro 1.<sup>12</sup>

No capítulo IV sobre as disposições transitórias do decreto-lei n. 579, o art. 22 faz o DASP incorporar as funções do CFSPC, seguido pela extinção deste no art. 23. Segundo o art. 2 deste decreto-lei, as competências do DASP diziam respeito:

- a) [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 agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os 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;

10 BRASIL Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2015.

11 BRASIL Constituição de 1937. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

12 Ver Quadro 1, p. 351.

- 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.

O primeiro item do art. 2 do decreto-lei de criação do DASP é bastante elucidativo, tanto a respeito da posição estratégica ocupada pelo departamento frente ao conjunto dos órgãos da administração pública federal, quanto sobre aspectos da concepção ideológica que nortearam sua atuação. O DASP deveria se comportar primordialmente como um órgão de estudos e produção de normas e instruções no âmbito da organização do trabalho. É uma acepção de trabalho não restrita ao âmbito industrial ou fabril, mas tendo como pressuposto um significado que abarcaria aspectos de organização externos às operações laborais em si, já que se previa também como meta determinar melhor distribuição, agrupamento e dotação orçamentária dos mais variados órgãos federais.

Coerente com esta atribuição e se aproximando mais das concepções de Taylor, o departamento também deveria se preocupar com aspectos de organização do trabalho em sua execução, tais como condições e processos de trabalho, relacionamento dos órgãos entre si e com o público. As funções deveriam ser realizadas pelos servidores públicos federais. O taylorismo influenciava bastante na medida em que sua metodologia sistemática na análise e solução de problemas de organização era plenamente aplicada, primando pelo sentido de seus estudos da base para o topo. Esse taylorismo não se tratava de novidade no Brasil, pois pelo menos desde 1931 o IDORT aplicava de forma sistemática seus princípios e no próprio Estado suas ideias estavam presentes na lei de Padronização dos Vencimentos (1936), na concepção das CE (1936), e no DASP, principalmente no art. 2 do decreto-lei n. 579 (de criação do DASP), nas letras “f” (mais diretamente) e nas letras “d” e “e” (indiretamente).<sup>13</sup>

Portanto, a essência do taylorismo era a busca de eficiência que [...] também Willoughby identificava como sendo o objetivo da administração. Assim sendo, as influências tayloristas se conjugavam perfeitamente com as principais ideias [...] que deram origem ao DASP.<sup>14</sup>

13 WAHRLICH, B. S. *Reforma Administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983, p. 301.

14 *Ibid.*, p. 304.

O estudo minucioso de praticamente todos os órgãos da administração pública federal se tornava sua principal missão, a partir da qual deveria prescrever a reorganização das operações e tarefas de repartições, departamentos e demais estabelecimentos públicos. Tais características concentradas e centralizadas em uma única instituição habilitavam o DASP como órgão estratégico para a modernização administrativa estatal, esta que por sua vez era entendida como um dos principais problemas do Estado brasileiro a serem enfrentados desde a ascensão do movimento de 1930 ao poder.

Tais atribuições revelariam de imediato que o departamento, como seu próprio nome sugere, deveria se ocupar de aspectos concernentes à administração, relacionando-se com as posições da teoria administrativa clássica desde Willoughby, Weber, Fayol, Gulick até Taylor.<sup>15</sup> Em termos gerais, declaravam eles usar a ciência e a técnica como métodos para promover a racionalização das mais variadas instâncias do Estado. No entanto, o aspecto tecno-científico da racionalização em geral, e da daspiana em particular, relaciona-se ao desenvolvimento de novos métodos para a efetivação do poder dos capitalistas, e no caso específico serviu como meio para efetivação da supremacia do DASP no interior do Estado Restrito. Em verdade, tanto pela maneira de proceder, como pelo espaço escolhido para exercício deste poder, entendemos que estamos a falar do momento de ascensão da classe dos gestores a postos de controle no aparelho de Estado. Para isto, valeram-se de influências diversas, inspirando-se nos serviços civis britânico, americano, francês, italiano e alemão – se aproximando mais deste último no que concerne à visão de totalidade e conjunto com que tratam a reorganização administrativa do Estado. Deste modo, a exclusividade do DASP se relacionaria ao modo de compor um quadro eclético das mais diversas influências na racionalização dos serviços públicos.<sup>16</sup>

No entanto, teoricamente Willoughby e sua formulação pioneira acerca da teoria da administração pública se destacariam neste escopo de influências, em especial na definição das competências do departamento. É sua a teoria dos departamentos de administração geral, que proclamava haver nítida separação entre os âmbitos políticos e administrativos. Entendia a função do presidente como análoga à de um Gerente Geral (*General Manager*), que, para atuar, precisaria do apoio de um Departamento de Administração Geral (DAG). É

15 A fundamentação acerca dos pressupostos teóricos que norteiam a criação do DASP podem ser encontradas no capítulo 9 de WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, pp. 279-330.

16 *Ibid.*, p. 279.

precisamente aqui que reencontramos o DASP e sua função.<sup>17</sup> O DAG seria como o Estado-maior, principal auxiliar do chefe de Estado, e o DASP, ao se aproximar mais desse modelo, se afastava um pouco da influência da administração federal norte-americana, mais voltada ao aspecto da gestão de pessoal.<sup>18</sup> Desta forma, a função estratégica do DASP em relação ao novo Estado é descrita nos seguintes termos por Cavalcanti:

O D.A.S.P. é uma consequência lógica dessa nova estrutura do Estado. Junto ao Presidente da República, ele concentra os elementos de direção administrativa, controla, estabelece as ligações tendentes a unificar os elementos essenciais para o funcionamento da máquina administrativa. Ele representa uma super-estrutura [sic] de fins limitados mas com ação fundamentalmente disciplinadora da vida administrativa.<sup>19</sup>

Ou seja, em seu entendimento, a função última do DASP seria disciplinar, criar um modelo de prática que se projetasse para além de si mesmo sobre toda máquina administrativa estatal, – sendo também sua criação uma consequência lógica da doutrina administrativista que fundamentava prática e ideologicamente o próprio Estado Novo, como pudemos ver anteriormente em relação aos pronunciamentos de Vargas. Consequentemente, parece possível afirmar que – parodiando aqui o conceito de Poulantzas –, o DASP é medula da ossatura material do Estado Novo. Dentre suas funções estariam:

[...] organizar os serviços administrativos – desde o seu pessoal, até o material. [O DASP] Afina as peças dessa máquina complexa, supre as deficiências de cada uma delas, harmoniza todo esse sistema afim de lhe dar a eficiência indispensável para que possa atingir a sua finalidade.<sup>20</sup>

A célula básica da atuação do DASP, que fundamenta a sua visão de mundo racionalizadora, e que está presente na legislação que orientará sua perspectiva de ação, é a perspectiva de *eficiência* e *economia*. Este aspecto é destacável pois novamente vincula a função do DASP a um ideal de tecnificação do ambiente laboral, percebido como método pelo qual se pretendia operar a almejada modernização do funcionamento administrativo do Estado. A Administração é por eles tomada como ferramenta pela qual se busca operar modificações no modo de funcionamento do Estado, pretendendo com isto um melhor

17 *Ibid.*, p. 281.

18 *Ibid.*, p. 287.

19 CAVALCANTI, T. B. O Departamento Administrativo na estrutura constitucional de 10 de novembro. *Revista do Serviço Público*, ano I, v. III, n. 2, pp. 49-53, ago. 1938, p. 49.

20 *Ibid.*, id.

desempenho em suas funções, aliado a uma redução de custos de operação. A adoção deste dispositivo não se tratava de espírito cívico, ou simples realização dos desígnios de técnicos que dela se valiam, pois a eficiência alcançada pelo uso deste conjunto de formulações conferia aos agentes do Estado Novo e seus associados uma melhor posição na disputa contra os setores tradicionalmente dirigentes do Estado, sendo, portanto, parte da estratégia dos gestores para conquista de parte do poder. Frente aos grandes impasses enfrentados pelo mundo naquele momento, ofereciam a racionalização estatal para a solução dos problemas da nação.

Isto se torna ainda mais perceptível, pois, os itens seguintes do art. 2 seguem a mesma orientação geral do disposto no primeiro item, levando à conclusão de se tratar este do mais importante item de todo o referido artigo, talvez até mesmo o mais importante de todo este decreto-lei. Assim, os itens: “b” que dispõe sobre a organização da proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados; “c” que dispõe sobre a fiscalização da execução orçamentária; “d” que trata da realização de seleções para os candidatos a cargos públicos federais (com exceção dos funcionalismo ligado aos poderes legislativo e judiciário); “e” que trata das reciclagens e aperfeiçoamentos de funcionários civis de toda a União; “f” a respeito do estudo e da fixação de padrões e especificações para uso de materiais nos serviços públicos; “h” sobre a inspeção dos serviços públicos; e finalmente “i” sobre a apresentação de relatório anual ao Presidente da República acerca dos trabalhos realizados pelo DASP, acabam por se configurar como aspectos decorrentes daquela atuação prevista no primeiro item, também dizendo respeito à organização do trabalho no interior do aparelho de Estado. Assim Cavalcanti comprehende aquela posição do DASP:

O Departamento Administrativo, porém, considerado como uma superestrutura na nova organização administrativa, representa na realidade, uma delegação do próprio chefe do Governo Federal, executando uma atribuição que constitucionalmente lhe foi atribuída.<sup>21</sup>

Destoa ligeiramente da orientação geral o antepenúltimo item, já que dispõe sobre o auxílio do DASP à presidência no exame de projetos de lei submetidos à sua sanção. Entretanto é compreensível que o aspecto mais importante da tarefa daspiana neste quesito também assumisse o mesmo prisma de eficiência e economia, orientando suas considerações e

---

21 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 53.

conclusões a partir desta noção, auxiliando a presidência a partir deste ponto de vista nos vetos e sanções aos projetos de lei. Este objetivo de reorganização do Estado em função da eficiência e economia também esteve presente desde os primórdios do movimento que chegou ao poder em 1930, tal como pudemos perceber anteriormente.

Constitucionalmente as suas funções tem o caráter auxiliar, consultivo, técnico-administrativo, junto ao Presidente da República, assessorando-o e contribuindo para a coordenação dos serviços afetos aos diferentes Ministérios. A sua ação deliberativa torna-se mais acentuada em relação ao funcionalismo e ao seu regime jurídico. As questões submetidas ao Departamento tem nesse setor uma grande amplitude quer no que diz com a sua seleção, com ainda na sua readaptação e aperfeiçoamento para a maior eficiência do serviço.<sup>22</sup>

Esta situação explica duas coisas distintas: o porquê de o DASP ser lembrado somente como departamento que se ocupa do funcionalismo e o porquê da existência de uma grande documentação sobre outros setores além da administração do funcionalismo, já que o DASP tinha função deliberativa sobre o funcionalismo e consultiva sobre os demais assuntos – pelo menos em seus momentos iniciais, algo que irá se modificar, como veremos adiante. Talvez com isto seja possível verificar o grande prestígio do DASP, já que muitas de suas sugestões foram convertidas em normas para execução, como procuraremos evidenciar posteriormente.

Segundo com Draibe:

A extraordinária concentração de atribuições no DASP conferiu-lhe, num regime autoritário, um grau exorbitante de poder. Além de suas funções normativas e executivas, cumpriu funções legislativas. No plano federal, assessorava o presidente da República na revisão da legislação; ao nível estadual, levava a extremos essa função, com autoridade para suspender ou rejeitar atos ou decretos de responsabilidade dos interventores. Seja por sua atividade racionalizadora do serviço público, com a introdução de critérios “técnicos” seja pela abusiva concentração de poder que o regime lhe conferia, o DASP feriu interesses e despertou iras que se manifestaram de forma contundente após a queda de Vargas em 1945.<sup>23</sup>

Segundo Wahrlich, na lei do reajustamento do funcionalismo de 1936 e no 1º Estatuto dos Funcionários públicos Federais de 1939 também estão esboçadas algumas das características próprias ao modelo de burocracia teorizado por Weber, tais como: a adoção de concursos para ingresso no funcionalismo, o desenvolvimento da noção da burocracia

22 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 53.

23 DRAIBE, S. M. *op. cit.*, p. 86.

enquanto uma carreira profissional, além da ênfase em regras escritas.<sup>24</sup> Porém, segundo a autora, também os problemas próprios a esse modelo se tornaram cada vez mais visíveis já a partir dos anos 40 (na sequência do inicialmente promovido pelo CFSPC e consolidado pelo DASP), e se caracterizaram pela tendência a um enfoque mecanicista e um desempenho enquanto sistema fechado. Evidentemente que tais observações se limitam ao caráter organizativo da instituição, e não à sua vinculação social, tão pouco ao tipo de relação de produção que buscou promover.

Pode-se pois dizer que, se a “teoria de administração geral”, de Willoughby, foi a fonte direta de inspiração da criação e organização do DASP, a “burocracia” que então se procurava implantar na administração federal brasileira se assemelhava, sob vários aspectos, a algumas burocracias europeias, consequentemente, por via indireta, ao “modelo ideal” de Webber (inclusive nas disfunções tidas como típicas deste modelo).<sup>25</sup>

Curioso notar que a década de 1950 é usualmente tida como marco de introdução do pensamento weberiano na sociologia brasileira, algo viabilizado em grande medida pela tradução mexicana de 1944 da obra *Economia e Sociedade*.<sup>26</sup> Porém, percursor desse marco introdutório pode ser encontrado no clássico *Raízes do Brasil* (1936) de Sérgio Buarque de Holanda.<sup>27</sup> Outro percursor é o trabalho de Emilio Willems, que era leitor da língua alemã, no artigo “Burocracia e Patrimonialismo”, de 1945, texto que por sua vez foi citado por Guerreiro Ramos no artigo “Administração e Política à Luz da Sociologia” publicado na RSP, vol. 3, n. 1, de junho de 1946.<sup>28</sup> Ramos fez outra importante contribuição à propagação do weberianismo no Brasil na edição seguinte da revista, n. 2 e 3 de agosto/setembro de 1946, desta vez com o artigo “A sociologia de Max Weber” no qual apresentou uma síntese dos

24 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 295.

25 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 296.

26 Cf. DIAS, F. C. Presença de Max Weber na sociologia brasileira contemporânea. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 47-62, agosto de 1974. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

27 Em 1929, na condição de jornalista de “O Jornal”, Holanda viajou para Berlim afim de fazer algumas repostagens sobre a Alemanha, Rússia e Polônia. Nesse meio tempo tomou contato com a obra de wener Sombar, pelo qual veio a descobrir Max Weber, cuja obra influenciou decisivamente as concepções que norteariam o seu Raízes do Brasil. FERREIRA, E. C. Raízes do Brasil: uma interlocução entre Simmel, Weber e Sérgio Buarque de Holanda. *Revista Urutágua*, Maringá, n. 5, pp. 1-15, dez./jan./fev./mar. De 2014. Disponível em: <[http://www.urutagua.uem.br/005/11his\\_ferreira.pdf](http://www.urutagua.uem.br/005/11his_ferreira.pdf)>. Acesso em 19 de abril de 2017.

28 Texto republicado na *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 1, pp. 99-110, jan./mar. de 2012. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/90>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

principais aspectos do livro *Economia e Sociedade*.<sup>29</sup> Tendo em conta estas informações, não nos foi possível precisar se a influência das ideias de Max Weber sobre o CFSPC e posteriormente sobre o DASP foram consequência da importação deste aporte teórico por outros meios não considerados, como a possível penetração traduções desta obra em inglês vindas através de Portugal, ou então se tratou-se do desenvolvimento de ideias análogas as de Weber no contexto de transformação das estruturas sociais e do papel do Estado no Brasil. De qualquer modo, cumpre enfatizar o papel do então daspiano Guerreiro Ramos na difusão desta influência teórica para o campo da sociologia brasileira.

Independentemente deste aspecto, a menção a Guerreiro Ramos enquanto um dos introdutores do weberianismo no Brasil lembra-nos que em sua obra dedicada à introdução sobre a organização racional do trabalho, ele a trata enquanto uma continuidade lógica e histórica do campo da racionalização.<sup>30</sup> Considerando este aspecto, Cornelius Castoriadis faz algumas críticas que parecem se adequar parcialmente ao descrito por Wahrlich, fazendo notar dois pontos de vista em que a racionalização seria “irracional”. Um se relacionaria à perspectiva do trabalhador, posto que esta técnica de organização do trabalho levaria à sua “desumanização”, já que a preocupação da racionalização com o aumento da produção como algo em si, como um “fim último” “desatado de todo resto”, faria que qualquer “racionalidade no domínio dos meios” se tornasse “irracional”. Enfoque que não parece plenamente aplicável ao caso que consideramos, pois, como acreditamos estar demonstrando, esta forma de gestão se caracteriza neste contexto como um meio para a conquista de determinado fim social, contendo em si objetivos ideológicos de mais largo alcance. Por outro lado, do ponto de vista do próprio processo de produção, sua definição pressuporia “condições ideais”, algo distante das “condições de fato que o operário enfrenta”, como problemas com a qualidade de instrumentos, de matérias-primas, fluxo ininterrupto de abastecimento, isto é, “a eliminação completa de todos os acidentes que frequentemente interrompem o curso da produção ou fazem surgir problemas imprevistos.”<sup>31</sup>

Estas considerações parecem-nos completamente compatível com o sentido da crítica

29 Texto republicado na *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 2, pp. 267-282, abr./jun. de 2006. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/200>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

30 “Na administração pública, a racionalização é, antes, uma fase da evolução do Estado que uma tecnologia propriamente dita. Ela surge, sob a forma do que Max Weber chamou de burocracia [...]” Cf. RAMOS,G. *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho*: Ensaio de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, P. 131.

31 CASTORIADIS, C. *A experiência do movimento operário*. São Paulo: Brasiliense, 1985, pp. 99-103.

feita por Wahrlich, pois “condições ideais” pode ser entendido como o outro lado da moeda de “enfoque mecanicista”. Por outro lado, o desempenho como “sistema fechado” pode ser entendido como um dos “acidentes”, pois que esta característica de operação do DASP era uma consequência da própria forma política adotada pelo Estado Novo e seu autoritarismo, algo que dizia respeito ao contexto mais amplo do que o inicialmente previsto pela técnica racionalizadora. Além do mais, a criação de uma burocracia também pode ser entendida como uma consequência da própria introdução da administração científica, já sua realização implica no aumento de divisão do trabalho organizativo e consequentemente da camada burocrática que realiza esta função. Considerando tais aspectos, acreditamos muito mais plausível a possibilidade dos problemas levantados por Wahrlich sobre o DASP dizerem respeito à aplicação da racionalização em geral do que ao modelo weberiano em específico.

Os artigos restantes do capítulo I do decreto-lei 579 tratam da estruturação do DASP como departamento, e a partir deles se pode começar a compreender sua atuação no âmbito da economia. Em sua estrutura constariam: um Presidente; um Conselho Deliberativo (composto por cinco membros, sendo estes os diretores das divisões do DASP presididos pelo próprio presidente do DASP), o que demonstra analogias em relação às formas assumidas pelos conselhos técnicos, modelo de organização tido como novidade do período e desenvolvido no ambiente empresarial, mas cuja forma de organização dá destaque ao controle dos gestores sobre os meios de produção. Além disso, o DASP contaria com cinco divisões (que na prática representariam subdivisões de suas atividades), sendo estas a Divisão de Organização e Coordenação (DC), Divisão do Funcionário Público (DF), Divisão do Extranumerário (DE), Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (DS) e a Divisão do Material (DM); e os Serviços Auxiliares (biblioteca e os serviços de comunicação, mecanografia, material e publicidade) dirigidos pelo Chefe dos Serviços Auxiliares.

Este dimensionamento das atividades do departamento também o aproximava das concepções de Henri Fayol e de seus princípios e elementos da administração. De acordo com o daspiano Benedicto Silva, até o período de eclosão da segunda guerra mundial suas ideias eram quase desconhecidas no Brasil e que somente foram tratadas seriamente nos cursos de administração geral do DASP e na EBAP/FGV até a década de 1960.<sup>32</sup> Dentre os 14

32 SILVA, B. (org.) Taylor e Fayol. *Cadernos de Administração Pública* n. 44. Rio de Janeiro: FGV, 1960, p. 118. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11988/44\\_000020845.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11988/44_000020845.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2017.

princípios de Fayol, destacariam-se: a divisão do trabalho, a autoridade, a unidade de comando, a unidade de direção, a centralização, a hierarquia e a disciplina. Já os elementos da função administrativa seriam: o planejamento (previsão), a organização, o comando, a coordenação e o controle.

Quando da criação do DASP, em 1938, fora-lhe atribuída, entre outras funções, a de “promover a readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários civis da União”. Em fins de 1940 o ensino de administração foi instituído no DASP por meio da criação dos cursos de administração diretamente subordinados ao seu presidente. A ideia pioneira de Fayol quanto ao ensino de administração encontrava, assim, sua primeira concretização na administração federal brasileira.<sup>33</sup>

Para que o DASP então funcionasse, ele precisaria se comportar como “uma organização técnica animada de um espírito jurídico” oferecendo ao sistema administrativo “um sentido lógico sem o qual teria de sucumbir pela incoerência de suas decisões.” Porém tal “espírito jurídico” deveria estar afinado com a ideologia da forma política do governo, por isso que “sua ação se conforma com a estrutura do Estado.”<sup>34</sup>

O parágrafo único do art. 3 dispõe ainda que, até a data de criação da Divisão de Orçamento (DO), a elaboração orçamentária deveria permanecer sob a alçada do Ministério da Fazenda, contando com a colaboração para sua execução de um delegado do DASP. O DASP viria assim substituir a antiga Seção de estudos econômicos e financeiros do Ministério da Fazenda, a quem cabia anteriormente a redação da proposta orçamentária. A mudança também seria decorrente do disposto na própria constituição de 1937, que no seu art. 67 teria dado ao DASP tal atribuição, “modificando o sistema anterior que centralizava no Ministério da Fazenda toda a atividade orçamentária na sua esfera administrativa.”<sup>35</sup> Para Cavalcanti, isto seria uma mudança lógica, pois:

O orçamento é o resumo da vida administrativa do país, o índice de toda a sua vida financeira: comprehende, por conseguinte em seu conjunto, as possibilidades da arrecadação e as necessidades dos serviços públicos. Logicamente o D.A.S.P. teria, portanto, que tomar a si a organização da proposta orçamentária subtraíndo essa atribuição da esfera de um dos Ministérios, que tem, até agora, uma preponderância muitas vezes feita de atritos e dificuldades.<sup>36</sup>

---

33 *Ibid.*, 298.

34 CAVALCANTI, T. B. *op. cit.*, p. 49.

35 *Ibid.*, p. 53.

36 *Ibid.*, id.

Foi assim que em 1939, enquanto medida de transição para o novo modo de operação, foi instalada a Comissão de Orçamento no Ministério da Fazenda, sob a presidência do próprio presidente do DASP. Apesar deste avanço, a instalação definitiva da DO somente veio a ocorrer em 1945, dando fim àquela comissão,<sup>37 38</sup> porém já em um momento muito próximo às transformações do regime político e consequentemente do próprio DASP.

### 3.1.2 Adaptações e transformações nas Comissões de Eficiência

O DASP contaria ainda com as CEs como órgãos auxiliares nos vários ministérios, que deveriam estabelecer as ligações entre estes e o DASP. O capítulo II do decreto-lei n. 579 trata ainda sobre as CE, órgãos importantes na disseminação das noções daspianas pelos vários ministérios de Estado. O Art. 15 dispõe que cada ministério deveria comportar uma CE, administrativamente subordinada aos seus ministros, mas tecnicamente ao DASP. Ou seja, neste artigo há a tentativa de criar-se uma rede de colaboração quanto à racionalização do funcionamento dos ministérios, já que os critérios técnicos da atuação de cada CE deveriam ser referenciados pelo DASP, apesar de a decisão final permanecer sob controle do ministro. Compostas por três membros, segundo o art. 17, competia às CEs:

- a) estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério;
- b) propor ao Ministro de Estado as alterações que julgar convenientes nas lotações das repartições;
- c) encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos;
- d) opinar sobre transferências, remoções e permutes;
- e) instruir os recursos interpostos ao Ministro de Estado por funcionários e pessoal extranumerário;
- f) opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa de pessoal extranumerário;
- g) colaborar e manter estreita articulação com as Divisões do D. A. S. P.;
- h) inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização;
- i) apresentar, anualmente, um relatório de seus trabalhos ao Ministro de Estado e ao D. A. S. P.

37 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 238.

38 Fim da Comissão de Orçamento e criação da Divisão de Orçamento instituídos pelo Decreto n. 7.416 de 26 de março de 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7416-26-marco-1945-452165-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

Como se percebe, as competências de cada CE se configuram como funções complementares às do próprio DASP no escopo da máquina estatal, constituindo-se como mais uma de suas engrenagens. As atribuições de estudar a organização dos serviços relacionados a cada ministério; a proposição da disposição dos quadros de cada ministério; transferências e promoções; operar a instrução dos recursos solicitados pelos funcionários de cada ministério; opinar sobre as contratações e demissões de extranumerários; fiscalizar o funcionamento de cada ministério; colaborar com os trabalhos das divisões do DASP e enviar a elas e ao ministro da pasta um relatório anual de suas atividades é praticamente ter as competências de um pequeno DASP, sendo elas, ainda, orientadas pelo próprio DASP, em cada ministério. Isto significava expandir a atuação deste departamento, mesmo sobre órgãos de poder que teoricamente lhe seriam superiores no organograma de gestão do Estado, dando concretude a uma teia de relações cuja posição central era ocupada pelo DASP.

Porém, em 1941, as CEs sofreram grandes transformações. Inicialmente foram-lhes retiradas a função de administração de pessoal, transferidas, juntamente com toda documentação afeta, aos órgãos de pessoal de cada ministério. Restringiram as CEs a partir de então ao estudo da organização, da condição, das normas e dos métodos de trabalho nas repartições de cada ministério, mas continuando a primar pela economia e eficiência na execução das atividades, sendo-lhe vedado, porém, o tratamento de casos individuais, limitação esta que pode ser entendida como uma contrapartida política devido a grande expansão de suas atividades verificada no período.<sup>39</sup>

### 3.1.3 *Mudanças na estrutura do DASP durante o Estado Novo*

Entre 1938 e 1945 algumas mudanças na estrutura organizativa do DASP foram realizadas tendo em vista a otimização de seu funcionamento interno. No início do ano de 1940 o Serviço de Publicidade, uma das unidades integradas aos Serviços Auxiliares, foi transformado em Serviço de Documentação, cumprindo a esta nova seção a partir de então:

<sup>39</sup> Decreto-Lei n. 3.569, de 29 de agosto de 1941. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3569-29-agosto-1941-413537-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

- a) coligir, ordenar, classificar, guardar, conservar e publicar os textos documentários, elementos estatísticos e dados discriminativos referentes às atividades do Departamento;
- b) fornecer ao Departamento de Imprensa e Propaganda, mediante solicitação, os elementos de que este necessitar para o desempenho de suas atribuições, bem assim encaminhar ao mesmo o noticiário de suas atividades, cuja divulgação seja de interesse;
- c) reunir dados para o relatório anual do Presidente do Departamento;
- d) promover a divulgação de trabalhos de interesse da administração pública.<sup>40</sup>

Com tais medidas comprehende-se que ao mesmo tempo que se cumpria parcialmente a tarefa de documentar os atos e dar ciência dos feitos do DASP, buscando com isso simultaneamente criar uma importante base de dados acerca da reforma administrativa em curso, também procurava-se justificar sua própria existência frente aos leigos, céticos e opositores. Funções produtivas e políticas se confundem neste escopo, pois, ao mesmo tempo que se buscava reunir informações para melhor realização da exploração do trabalho do funcionalismo e para a melhor operação do Estado, a propaganda municiaria um público mais amplo com argumentos em favor dos trabalhos do DASP. Também ali se percebe a realização de mais um circuito de articulações pelo DASP, desta vez com um órgão que foi muito caro ao Estado Novo, que se tratou do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), responsável, entre outras coisas, pela propaganda do regime e pela censura de opositores nos meios de comunicação e artístico. A articulação entre este órgão e o DASP ocorreu em uma via de mão dupla: ao DASP coube a análise prévia dos critérios de fundação e operação do DIP, enquanto a este último competiu recolher documentos sobre a operação do DASP a serem utilizados pela propaganda do regime.

Os chamados Serviços Auxiliares do DASP mudaram de nome, passando a denominarem-se seções, sendo também criado o Serviço de Administração pelo decreto-lei n. 4.198, de 24 de março de 1942.<sup>41</sup> Porém, após apenas quatro meses, o novo Serviço de Administração foi desdobrado em dois, originando o Serviço de Documentação (composto por biblioteca, seção de documentação e RSP) e Serviço de Administração (onde permaneceram as outras unidades deste conjunto, como serviços de comunicação, mecanografia e material).<sup>42</sup>

40 Decreto-Lei n. 2.039, de 27 de fevereiro de 1940. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2039-27-fevereiro-1940-411974-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

41 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4198-24-marco-1942-414228-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

1942 é tido como ano de consolidação da organização interna do DASP em função da decretação de seu regimento interno. Após certo amadurecimento, estabilização e experiências adquiridas, o regimento deste departamento veio consolidar o funcionamento desta instituição no final daquele ano pelo decreto n. 11.101, de 12 de dezembro de 1942, e pelo decreto-lei n. 5.083, de 12 de dezembro de 1942.<sup>43</sup> A partir de 1943 foram criados dois novos colegiados no DASP. São eles o Conselho de Administração e Material,<sup>44</sup> cujo objetivo era melhorar a coordenação e eficiência dos órgãos responsáveis na administração do material do serviço federal, jurisdicionado sob a presidência do diretor da DM; e o Conselho de Administração de Pessoal<sup>45</sup> com funções análogas à do Conselho de Administração de Material, só que no âmbito da administração de pessoal do serviço federal.<sup>46</sup> Esta é a feição do conjunto administrativo criado para atuação do Estado no meio econômico e que será posteriormente parcialmente desmontado com o fim do Estado Novo em 1945.

### 3.2 Administração e Economia na atuação do DASP: criação e coordenação de CGPs

Entendemos que a Administração se caracteriza pela confluência entre os campos da Política e da Economia, constatação ainda mais clara quando falamos a respeito do DASP. Sendo esta assertiva verdadeira, é chegado o momento quando se torna necessário enfatizar o aspecto propriamente econômico da atuação deste departamento, sendo impossível a este ponto não relacionar suas instâncias e atividades com a problemática mais ampla do desenvolvimento das Condições Gerais de Produção (CGP).<sup>47</sup>

42 Decreto-Lei n. 4.506, de 22 de julho de 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4506-22-julho-1942-414504-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2015.

43 Respectivamente disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-11101-12-dezembro-1942-467206-publicacaooriginal-1-pe.html>> e <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5083-12-dezembro-1942-415101-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessos em: 03 de fevereiro de 2015.

44 Decreto-Lei n. 5.715, de 31 de julho de 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5715-31-julho-1943-415800-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

45 Decreto-Lei n. 5.937, de 28 de outubro de 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5937-28-outubro-1943-415998-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

46 DASP Editorial: O Plano Quinquenal de Obras e Equipamentos. *Revista do Serviço Público*, ano VII, vol. I, n. 1, pp. 3-4, jan. 1944.

47 A este respeito consultar o subitem *Condições gerais de produção e unidades de produção particularizadas* do Capítulo 3. Integração Econômica in: BERNARDO, J. *Economia dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, pp. 209-217.

As CGPs são instituições centrais e fundamentais para o funcionamento do modo de produção capitalista. Se fôssemos considerar o conjunto das instituições econômicas do capitalismo uma rede, elas seriam os nós que viabilizariam a existência de toda a rede, sendo parte desta mas, ao mesmo tempo, também fornecendo sustentação a um mais amplo conjunto de relações socioeconômicas. As CGPs funcionam, desta maneira, como troncos a operar as ligações entre as diversas unidades de produção particulares, viabilizando por isso a existência e a coesão de todo o tecido produtivo. Por se comportarem como uma instituição produtiva, podemos percebê-las como instituições sob controle dos capitalistas.

No entanto, em função da forma de organização de instituições deste tipo, usualmente dirigidas por conselhos de caráter mais voltado ao aspecto técnico – embora sem perderem por isso o seu lado político –, tais organizações se configuram enquanto espaços sob domínio de elementos da classe dos gestores, pois sua estrutura de comando confere poder à burocracia que exerce o seu controle. O funcionamento desses conselhos implica na convocação para o seu interior dos elementos interessados nas questões, advindos, no caso específico do governo Vargas, fundamentalmente de elementos das mais diversas frações da burguesia. As instituições produtivas do Estado se conformam, neste sentido, enquanto espaços privilegiados para a atuação destes gestores, sobretudo quando este Estado passa a adotar o mérito como critério principal para arregimentação de seus quadros.

É sabido, no entanto, que a adoção de tais critérios não teria sido inequívoca e que mesmo neste momento as relações tradicionais continuaram a ter grande peso – e ainda continuam tendo – para a nomeação nos postos da administração estatal. A este ponto seria bastante instrutivo lembrar os estudos da transição de sistemas, sobretudo da transição do feudalismo ao capitalismo, na qual em várias circunstâncias muitos burgueses ao conseguirem um dado nível de prestígio, “enobreciam”, ao passo que ocorria o “aburguesamento” de tantos aristocratas decadentes, buscando a manutenção de uma certa posição social.<sup>48</sup> Em nenhum dos casos estas zonas cinzas, de confusão ou mesmo sobreposição de formas de existência, inviabilizaram que alguns padrões se estabelecessem.

Considerando tais aspectos, parece-nos que sob tais definições estejam descritas as principais implicações da atuação do DASP, que pretendeu funcionar como grande nó a unir instituições produtivas e de controle do Estado e da economia brasileira, situação que

48 Cf. Cap. 5 As Estruturas Sociais, subitem O feudo-aburguesamento dos séculos XII-XIII. In: FRANCO JÚNIO, H. *A Idade Média: o nascimento do ocidente*. São Paulo: Brasiliense: 2001.

viabilizou a ascensão de uma classe de gestores a posições de controle no Estado e que evidenciaremos por meio da análise de aspectos de sua organização, bem como com exemplos de sua atuação.

Do ponto de vista da produção, a centralidade das CGPs diz respeito à dependência que as Unidades de Produção Particular (UPP) têm quanto aos bens e processos por elas desenvolvidos. Esta dependência decorre de a produtividade de uma CGP não repercutir somente sobre a rentabilidade de sua própria operação, mas por incidir igualmente sobre o conjunto das instituições que se utilizam dos seus *outputs*. Usualmente as chamadas infraestruturas são consideradas no escopo das CGPs, mas, apesar de isto não ser falso, também não é suficiente para compreender seu escopo de funções.

São seis os aspectos das CGPs: a) Condições gerais da produção e da reprodução da força de trabalho; b) Condições gerais da realização social da exploração; c) Condições gerais da operatividade do processo de trabalho; d) Condições gerais da operacionalidade das unidades de produção; e) Condições gerais da operatividade do mercado; e f) Condições gerais da realização social do mercado. O DASP teve atuação substancial sobre os três primeiros elementos.

Braverman descreve quatro ângulos para visualizar as funções econômicas do Estado, que estariam relacionados ao consumo, a internacionalização do capital, a assistência social e aos serviços básicos.<sup>49</sup> Gurgel destaca mais oito funções, que em sua opinião já poderiam ser vislumbradas por Braverman em seu próprio tempo, e que se relacionariam com:

[...] o provimento de demandas estratégicas e externas às empresas, como as instalações infraestruturais e os empreendimentos necessários à produção e fornecimento de insumos básicos e materiais; o apoio material, financeiro e diplomático à expansão internacional dos negócios privados do país; a garantia de preços subsidiados de matéria-prima, componentes e insumos necessários à produção, como parte da política de incentivos; o fomento da pesquisa e da inovação; a formação de profissionais especializados em áreas específicas da produção; a implementação e o apoio a *clusters*, distritos industriais e outros arranjos produtivos locais; a criação, a manutenção, a expansão e a modernização de serviços urbanos como transportes de massa, conservação das vias públicas, fornecimento de gás e energia, necessários à habitação e mobilidade dos trabalhadores urbanos e rurais; o lançamento, a implementação e a execução de grandes reformas urbanísticas, com repercussões sobre o consumo, o emprego, a valorização de áreas privadas e novos investimentos; a regulação, a coordenação dos

49 BRAVERMAN, H. *Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1987, pp. 242-246.

agentes econômicos e as políticas de estabilização destinadas à manutenção das bases concorrentiais e ao enfrentamento das crises setoriais e gerais do sistema.<sup>50</sup>

Gurgel vai além, ao indicar outros três elementos que se relacionariam às novas dimensões do Estado contemporâneo, e que, portanto, significariam mudanças em seu caráter. Estes elementos seriam:

[...] a cessão e prospecção de negócios ao investimento privado, a constituição de associações mercantis *contratualizadas* em parcerias e o gerenciamento das crises e dos seus desdobramentos administrativos e financeiros.<sup>51</sup>

A descrição destes elementos parecem-nos fortemente vinculados com a problemática geral das CGPs, pois nos parece possível vincular os seis aspectos de operação destas com as modalidades de ação estatal descritas por Gurgel. A diferença, a nosso ver, é uma questão de ponto de vista. Enquanto para Gurgel interessa observar a singularidade da atuação do Estado no campo econômico, indicando as atividades que ele exerce, para Bernardo interessa perceber os diferentes aspectos de CGPs atuando na economia do ponto de vista da exploração do trabalho, já que ele parte do princípio que o Estado opera no mesmo nível das outras instituições do tecido produtivo.

Todavia, é importante desde logo frisar que tais definições não dizem respeito à constituição de tipos ideais, ou a formas estanques de definição, mas são antes apenas operações distintas que realizam as CGPs. Desta constatação decorrem duas dificuldades metodológicas. Por um lado, várias funções das CGPs podem coexistir em uma mesma instituição – sendo este precisamente o caso do DASP, como veremos na sequência. Por outro, uma mesma atividade desenvolvida por uma dada CGP pode incorrer em mais de um aspecto destas.

Para a primeira dificuldade encontramos uma solução relativamente simples, que se trata de expor as atividades do DASP de modo a classificá-las no escopo de cada um dos tipos das CGPs. Já a segunda, procuraremos contorná-la ao classificar as atividades analisadas sob aquele aspecto das CGPs que parecer ser o mais expressivo do caráter daquela função. Assim,

50 GURGEL, C. Braverman, o Estado e a "administração consensual". *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, pp. 803-828, dez. 2014, p. 21. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512014000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512014000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2017.

51 *Ibid.*, p. 22, [grifos do autor].

cabe perceber que embora uma atividade analisada esteja classificada no escopo de determinada função das CGPs, não significa que ela não possa também ser analisada em suas consequências sob outro aspecto. Tal opção se justifica por fim na medida em que o princípio de exposição adotado prima pela compreensão geral dos processos em detrimento de um enquadramento estanque em determinada categoria analítica.

As condições de tipo “a” são aquelas que têm por função realizar a formação do trabalhador, ou seja, produzir a força de trabalho em todos os seus aspectos – o capital variável da produção capitalista. Acreditamos que ao tratar integralmente da questão do funcionalismo público, realizando desde a regulamentação legal de suas funções até a seleção e formação de seus quadros, o DASP esteve a realizar funções próprias a esse tipo de CGP. Desde sua constituição dispôs, para tanto, além de todo o seu aparato organizativo, onde se espalhavam aspectos desta função, de toda uma seção exclusivamente destinada a este fim, a qual se tratou da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (DS).

Inspirados sob o ideal racionalizador, somente entre os anos de 1939 e 1941<sup>52</sup> foram realizados por esta divisão cursos no Ministério da Agricultura, na Polícia Civil, no Departamento de Ciência e Tecnologia e no Departamento Nacional de Saúde. Além desses, desenvolveu cursos avulsos de Saúde Pública, de Museus, de Bibliotecário, de Extensão de Administração, de Extensão sobre Problemas de Pessoal, de Extensão de Biblioteconomia, de Material, em Planejamento, e de Arquivologista.<sup>53</sup> Porém, a preocupação na formação de seus funcionários não se limitou a este ponto e em 1939 ocorreu a primeira designação de funcionários para especialização e aperfeiçoamento em cursos nos Estados Unidos, a sua maioria enviados para a *American University*, no âmbito do programa *Hall Of Nations*, seguindo os ditames do decreto-lei n. 776 de 7 de outubro de 1938.<sup>54</sup>

Segundo relatório da DS, no ano de 1939 ao todo foram enviados para os Estados Unidos dez funcionários para cursos de especialização em Administração Pública, Administração do Pessoal, Material, Estatística Aplicada à Assistência Social, Seleção de

52 Informações presente no DASP Relatório das atividades de aperfeiçoamento entre 1939-1941 apresentado ao Presidente do D.A.S.P. pelo Diretor da Divisão de Seleção. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1942. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 36).

53 *Ibid.*, pp. 1-20.

54 Detalhes sobre este aspecto de atuação do DASP podem ser vistos no capítulo 3 do trabalho de RABELO, F. L. *De Experts a “Bodes Expiatórios”: Identidade e Formação da Elite Técnica do Dasp e a Reforma do Serviço Público Federal no Estado Novo (1938-1945)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013, 235f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, pp. 92-142.

Pessoal, Tributação, Estradas de Rodagem, Secretário, Educação e Recursos Naturais. Já em 1940 foram enviados mais nove funcionários, sendo três designados para cursos de Administração Pública, um para Administração de Pessoal, um para Estatística, dois para Material e um para Biblioteconomia. Já em 1941 foram 12 os selecionados, sendo oito designados para cursos de Técnico de Administração, dois para cursos de Oficiais Administrativos, Escriturários, Arquivistas, Protocolistas e Escreventes, dois para o curso de Bibliotecários e outros dois para cursos de Chefes de Serviço.<sup>55</sup>

Posteriormente, em 1941, os instrumentos para atuação neste aspecto das CGPs foram expandidos e a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento foi desdobrada em Divisão de Seleção (DS) e Divisão de Aperfeiçoamento (DA), de acordo com o decreto-lei 3.627, de 18 de setembro de 1941.<sup>56</sup> Foram ainda alteradas as competências de duas outras divisões, algo que alterou o conjunto de forças disponíveis a esta tarefa. A Divisão do Funcionário Público (DF) passou a se chamar Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal (mantendo a sigla DF) e a DE passou a ser Divisão de Estudos de Pessoal (também mantendo a sigla DE).<sup>57</sup> Assim, a gestão de pessoal pelo DASP passou a ser efetuada de modo seccionado em duas divisões.

Na primeira buscava-se contemplar coordenação e aplicação da legislação sobre o pessoal – função que diz respeito ao próximo aspecto de CGPs realizado pelo DASP a ser analisado. Na segunda, estudavam-se problemas de classificação de cargos e funções, níveis de remuneração, quadros e tabelas, lotação dos órgãos públicos, higiene, conforto e preservação de acidentes do trabalho, assistência médica, previdência, seguros, cooperativismo, assistência econômica, enquetes e estatísticas relacionadas com estas funções.<sup>58</sup> Com tais medidas procuravam garantir condições mínimas para produção e reprodução da força de trabalho no interior da máquina pública, fazendo com que o próprio Estado garantisse o fluxo de trabalho e a qualificação minimamente adequada de seus próprios funcionários.

No entanto, a atuação vinculada às condições gerais da produção e da reprodução da força de trabalho vai além da sua execução direta pelo DASP e diz também respeito à criação

55 DASP Relatório das atividades de aperfeiçoamento entre 1939-1941 ..., pp. 22-23.

56 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3627-19-agosto-1941-413864-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

57 Decreto-Lei n. 4.128, de 25 de fevereiro de 1942. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4128-25-fevereiro-1942-414124-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

58 WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 248.

de outras instituições destinadas a este fim. Em 1942 o departamento atuou para a criação do Departamento de Construções Proletárias, cujo processo inicialmente coube à iniciativa da Prefeitura do Distrito Federal, mas foi submetido pelo próprio Vargas ao DASP para remodelação, sendo o projeto final aprovado pela presidência em 3 de agosto de 1942 e convertido em decreto-lei no dia seguinte.<sup>59</sup> A função principal deste departamento estaria em prover moradia aos funcionários da Secretaria Geral de Viação e Obras, que no período teria sofrido grande expansão pelo fato de o governo federal ter se encarregando da gestão direta de várias estradas de ferro.

Porém, mais significativo ainda no tocante à abrangência da atuação do DASP sob este aspecto de CGP é o exemplo da criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), por meio do decreto-lei n. 288 de 23 de fevereiro de 1938.<sup>60</sup>

Mencionado no capítulo anterior como uma iniciativa que coube ao CFSPC, sua estruturação final se deve à equipe do DASP. A comissão organizadora desse instituto ficou sob a presidência de Lino Leal de Sá Pereira, que na ocasião também ficou responsável pela preparação e realização do censo dos servidores do Estado. A respeito deste ponto, o relatório do DASP enfatiza que com o censo “legislar-se-á com maior segurança porque será possível avaliar a influência de qualquer medida do Estado sobre seus servidores, em relação a variados aspectos, destacando-se o financeiro.”<sup>61</sup> Ainda a respeito da questão financeira, declarava Simões Lopes sobre o IPASE no relatório do DASP de 1938:

Organizado em sólidas bases atuarias, irá o IPASE, estou certo, prestar ao Estado e a seus servidores os mais relevantes serviços, por aliviar os cofres públicos de pesados encargos e por dar aos serventuários amplos benefícios, com o que terá prosseguimento o vasto programa de assistência social traçado pelo Estado Novo.<sup>62</sup>

Isto porque se considerava que, com a criação do instituto, estaria o Estado apartando as questões previdenciárias e de assistência social a seus servidores das despesas correntes da

59 SIMÕES LOPES, L. [Ofício] 31/07/1942, Rio de Janeiro [para] Vargas, G. Rio de Janeiro. 3f. Ofício n. 1764 DASP expõe motivos para a Criação do Departamento de Construções Proletárias (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581). Departamento posteriormente criado pelo Decreto-lei n. 4.549, de 4 de agosto de 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4549-4-agosto-1942-414683-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

60 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html>> . Acesso em: 01 de fevereiro de 2017.

61 Relatório das atividades do DASP do ano de 1938. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1939. Relatório. Mimeografado, p. 61. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 1)

62 *Ibid.*, pp. 61-62.

União, já que o IPASE unificava a assistência aos servidores públicos federais ao mesmo tempo em que criava meios de arrecadação próprios, baseados em contribuições compulsórias dos seus próprios servidores, terceirizando parcialmente o problema para seus próprios subordinados. Porém, os efeitos da criação do IPASE não se limitavam a este ponto, já que desde o anteprojeto se previa a aplicação das reservas e disponibilidades do instituto, que, embora tivessem como objetivo principal a assistência social, poderiam servir para a “aplicação prevista em títulos de garantia real e do Governo, bem como em operações de crédito”.<sup>63</sup>

Com tais medidas formava-se assim um circuito econômico tendo como base a contribuição compulsória dos funcionários públicos federais. Isso criou uma fascinante situação do ponto de vista administrativo e político, mas paradoxal do ponto de vista da luta de classes, pois uma instituição criada com o fim de prestar assistência aos trabalhadores do Estado poderia ter seus recursos viabilizando a exploração de trabalhadores de outros setores da economia em que aqueles recursos fossem aplicados. Com isto se criavam as bases materiais de certo conservadorismo no seio do funcionalismo público, já que sua própria assistência dependeria do bom andamento da economia e da exploração de outros elementos de sua própria classe, característica do modelo corporativista de organização social.

Já as CGPs de tipo “b”, de realização social da exploração, seriam aquelas que devem se certificar de que o trabalho ocorra enquanto processo de produção de mais-valia, ou seja:

[...] para que os trabalhadores sejam despossuídos da possibilidade de reproduzir e formar independentemente a força de trabalho e sejam despossuídos do produto criado, sendo, portanto, afastados também da organização do processo de trabalho. Para que este complexo resultado se assegure, as duas condições mais amplas são o urbanismo e as instituições repressivas.<sup>64</sup>

Esta condição considera o urbanismo capitalista um importante meio, porque ele opera uma separação social dos *habitats* da integração social das vias de comunicação, refletindo e condicionando ao mesmo tempo cisões e articulações sociais que ocorrem durante a produção de mais-valia, por isso sendo fundamento tanto para a produção da força de trabalho quanto para as demais maneiras de produção de mais-valia. Já o aspecto das instituições repressivas

63 SIMÕES LOPES, L. [Ofício] 28/10/1937, Rio de Janeiro [para] Vargas, G. Rio de Janeiro. 9f. Ofício n. 2741 enviado pela Secretaria do CFSPC à Vargas sobre a criação de um Instituto de Assistência Social (Arquivo Nacional/ Fundo GCPR/ Lata 85)

64 BERNARDO, J. *Economia dos Conflitos* ..., p. 214.

pode tanto dizer respeito àquelas ligadas à demarcação dos limites além dos quais as concessões se convertem em violência aberta, no quadro onde predominam formas de exploração calcadas sobre a mais-valia absoluta, quanto às de fiscalização e vigilância decorrentes da aplicação de mecanismos de aumento da produtividade, onde predominam formas de exploração baseadas em mais-valia relativa. É importante lembrar que ambos os aspectos se conjugam na medida em que se complementam na tarefa de viabilizar a exploração de mais-valia.

Parece-nos, que, para a execução destas funções, o DASP contava fundamentalmente com a Divisão de Material (DM), até 1942 com a Divisão do Funcionário Público (DF), para funcionários concursados, e com a Divisão do Extranumerário (DE), para não concursados.<sup>65</sup>

No contexto da ditadura do Estado Novo tornaram-se célebres as punições e demissões “a bem do serviço público” realizadas pelo DASP,<sup>66</sup> cujas funções de exame e controle sobre os funcionários públicos são os aspectos mais conhecidos, e que já vinham se delineando desde a criação do CFSPC. É de se ressaltar, no entanto, que o aspecto de convencimento foi também amplamente explorado pelo DASP, contando com Seções de Documentação, Propaganda, além da RSP destinada a este fim.

Porém, um aspecto menos conhecido da atuação do DASP foi o da reorganização física dos prédios públicos, algo que se relaciona com a problemática do urbanismo, pois ambos tratam da organização do espaço de existência social em seus fluxos de pessoal e consequentemente de comunicação. Uma dada configuração de um prédio público viabiliza determinados contatos, ao mesmo tempo em que inviabiliza outros, sendo este o aspecto decisivo quanto à atuação do DASP no escopo desta CGP, pois a organização dos prédios nos moldes racionalizados implicava uma melhor operacionalização do trabalho do ponto de vista de sua gestão.

Em 30 outubro de 1939 foi instituído o decreto-lei n. 1.720, pelo qual foram ampliadas as competências do DASP neste quesito. Chegava-se à conclusão da necessidade de ter um órgão centralizador e orientador dos planos e programas de construção de edifícios e serviços

65 Como dito anteriormente, após 1942 a Divisão do Funcionário Público (DF) é remodelada, passando a se chamar Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal, cujo aspecto de estudos de pessoal que era competência da antiga DF é transferida para a DE. DE, que por sua vez, teve sua antiga função de controle de extranumerários extinta, sendo sua sigla transferida para a Divisão de Estudos de Pessoal.

66 SIMÕES LOPES, L. *Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990)*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2003, pp. 45 e 75.

públicos do Governo. Assim, expandia-se a racionalização para o âmbito do planejamento e da execução de obras do Estado. A supracitada legislação dispunha:

Art. 1º Compete ao Departamento Administrativo do Serviço Público, além das demais atribuições que lhe são conferidas por lei:

- a) propor ao Presidente da República as medidas que julgar convenientes à construção, remodelação ou adaptação de edifícios destinados aos serviços públicos civis;
- b) estabelecer um sistema de normas e padrões para a construção desses edifícios;
- c) rever os projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edifícios;
- d) fiscalizar, quando necessário, a execução dos projetos e contratos submetidos ao seu estudo.

Art. 2º Dependem da autorização prévia do Presidente da República e estão sujeitas à revisão do Departamento as obras que importem construção, remodelação ou adaptação dos edifícios, salvo as de simples conservação, que podem ser autorizadas pelos Ministros de Estado.

Art. 3º Os projetos de obras não serão submetidos ao Presidente da República sem o parecer do Departamento.

Art. 4º Os trabalhos a que se refere o art. 1º serão executados pela Divisão de Material, que para esse fim será reorganizada. A execução destes trabalhos será realizada por funcionários requisitados e por extranumerários admitidos na forma da legislação vigente.<sup>67</sup>

Na sequência foi criado o Serviço de Obras no interior da DM do DASP. Dois anos depois o Serviço de Obras foi separado da DM, passando a ficar subordinado diretamente ao presidente do departamento por obra do decreto-lei n. 4.630 de 1942.<sup>68</sup> Considerando as atribuições que constam no art. 1º do referido decreto-lei, sobretudo nas letras “a” e “b”, percebe-se que competia ao DASP, através destas novas atribuições, operar a reorganização física dos espaços destinados à realização do trabalho no interior das repartições estatais. Assim, a racionalização daspiana expandia-se para além da normatização do trabalho e se insurgia para o aspecto de garantia da adequada fiscalização e realização do processo de exploração dos funcionários submetidos à sua rede de controle.

Posteriormente, o Serviço de Obras ligado à Divisão de Materiais se transformou em Divisão de Edifícios Públicos, pelo decreto-lei n. 5.993, de 16 de novembro de 1943.<sup>69</sup> Posteriormente foi extinta no Ministério da Educação e Saúde Pública a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, que fora tecnicamente subordinada ao DASP. Em seu lugar foi

67 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1720-30-outubro-1939-411660-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

68 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4630-27-agosto-1942-414523-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

69 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5993-16-novembro-1943-416072-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

criado na Divisão de Edifícios Públicos o Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, cujo objetivo era planejar e executar as obras de referida universidade, organizado pelo decreto-lei 7.217, de 30 de dezembro de 1944.<sup>70</sup> Como não é demasiado destacar, a Universidade, por suas características, é outra CGP de destaque em relação ao conjunto nacional de instituições produtivas, confeccionando tecnologias amplamente utilizadas no ambiente produtivo e de organização social, e que facilmente poderia ser compreendida sob a categorização a seguir.

As CGPs de tipo “c” dizem respeito às condições de operatividade do processo de trabalho. A este ponto nos deparamos com talvez a mais importante e bem menos adequadamente equacionada atuação do DASP. Isto porque tal atividade diz respeito aos meios para que o processo de trabalho, entendido enquanto processo de exploração, tenha condições de ocorrer materialmente. Segundo a definição deste aspecto das CGPs:

A exploração requer meios tecnológicos que, ao mesmo tempo que realizam o afastamento dos trabalhadores relativamente à administração da produção, põem à disposição dos capitalistas as formas de efetivarem essa administração. Incluo aqui fundamentalmente dois tipos de condições. Em primeiro lugar, os centros de investigação e de pesquisa, tanto teórica como aplicada, mediante os quais os capitalistas realizam e reproduzem o seu controle sobre a tecnologia empregada, dela excluindo os trabalhadores. Em segundo lugar, as várias formas de captação, veiculação e armazenamento de informações, que conferem aos capitalistas o controle dos mecanismos de decisão e lhes permitem impor à força de trabalho os limites estritos em que pode expressar opiniões ou tomar decisões relativamente aos processos de fabricação.<sup>71</sup>

Acreditamos que tais atribuições sintetizam o que de maior importância foi feito pelo DASP, já que se tratou de um centro de amplos estudos sobre os mais diversos aspectos do governo, de organização institucional do Estado e da sociedade com vistas ao aumento de produtividade nas mais diversas áreas da economia. Ao analisar os relatórios do DASP nos parece que tais funções foram mais de perto trabalhadas pela Divisão de Organização e Coordenação (DC), pela Comissão de Orçamento (a partir de 1939) e posteriormente pela Divisão de Orçamento (DO) (1945), além de pela atuação da própria presidência do DASP exercida por Luís Simões Lopes e algumas consequências dos processos de seleção realizados pela DS.

70 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7217-30-dezembro-1944-452264-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

71 BERNARDO, J. *Economia dos Conflitos* ..., p. 215.

Quanto às atividades realizadas pela Divisão de Organização e Coordenação, o relatório de 1941 desta divisão é bastante elucidativo quanto às funções que lhe competiam e por isso o citamos:

A D.C. é, de todas as Divisões do D.A.S.P., a que possui características mais acentuadas de “staff” ou “estado-maior”.

É que, por um lado, as fases do serviço de “estado-maior” encontram-se, nela, perfeitamente identificadas; por outro lado, é interessante notar, a D.C. não reúne quaisquer atribuições de natureza executiva ou seja de caráter não essencialmente informativo, consultivo, de parecer ou de conselho.

Como se sabe, há uma acentuada diferença no modo pelo qual os órgãos de “linha” e de “estado-maior” realizam sua missão.

Enquanto os primeiros desempenham a sua parte por meio de ação direta, os últimos dão informações e conselhos àqueles, sem pensar em crédito pelos resultados alcançados.<sup>72</sup>

Segundo esta passagem, a DC teria funções relacionadas mais à formulação teórica do que à execução de quaisquer tarefas em particular, tal como era atribuição das outras divisões. Assim, entende-se que a esta divisão competia o desenvolvimento de orientações gerais para o funcionamento da produção, que implicariam na consecução dos designios do aspecto de CGP de tipo “c”. Pelo caráter de suas funções é difícil saber ao certo a extensão da atuação da DC durante o período estudado, porém o relatório de 1940 desta divisão noticia a execução de várias tarefas, em um espírito ligeiramente distinto do enunciado pelo relatório de 1941.

Desta forma que os daspianos noticiaram através do relatório da DC de 1940 a atuação junto ao Departamento Nacional da Propriedade Industrial e Conselho de Recursos (DNPI), que teria sido reformado em sua estrutura de divisões, seções, cargos e do conselho, sendo esta última remodelação realizada de modo que o conselho passasse a ser “essencialmente técnico, de membros especializados em propriedade industrial” e não composto somente pelos “chefes de repartições administrativas.”<sup>73</sup> Imbuídos desta mesma orientação, de preferência ao elemento técnico, segundo este mesmo relatório realizaram ainda a reorganização do serviço de águas e esgotos do Distrito Federal, a racionalização dos serviços de estiva do Distrito Federal, a racionalização nos serviços meteorológicos, promoveram mudanças no regimento

72 Relatório das atividades da Divisão de Organização e Coordenação de 1941. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1942. Relatório. Mimeografado, p. 2. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 24, 25, 26).

73 Relatório das atividades da Divisão de Organização e Coordenação de 1940. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado, pp. 9-10. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 24, 25, 26).

padrão para as Tesourarias dos Serviços Públicos Civis da União, além de naquele ano terem atuado na reorganização administrativa dos Estados do Pará e da Paraíba.<sup>74</sup>

Já no relatório da DC de 1943 encontramos um tipo de atuação mais afinada com os princípios enunciados pelo estudo inicial ao relatório de 1941. Ali se encontra o trabalho de sistematização de princípios norteadores para a Intervenção do Estado na vida econômica, matéria que teria sido desenvolvida pela Seção de Administração Industrial e Paraestatal desta divisão.<sup>75</sup> Segundo o texto:

A intervenção do Estado na vida econômica, especialmente após a 1<sup>a</sup> guerra mundial, assumiu características fortes e decisivas [...] a ponto de adquirir poros de universalidade, a noção de que não cabe ao Estado manter-se alheio a tais fenômenos.<sup>76</sup>

Compreendiam que a interferência do Estado na economia poderia se processar de vários modos, variando de formas explícitas a outras muito mais sutis do que usualmente se supõe. Assim, esquematizavam, o que segundo esta concepção, seriam as três principais maneiras de o Estado intervir na economia: 1) Quando o Estado deixa o exercício da função social à iniciativa privada, limitando-se a determinar como deve ocorrer a coordenação entre as várias atividades individuais; 2) Quando o Estado deixa a realização da função social à iniciativa individual, mas impõe, à atividade que esta realiza, limites, modalidades, prestações, diretrizes, para atingir um fim que ele, Estado, com a sua intervenção se propõe, e; 3) Quando o Estado substitui – quase completamente ou de modo exclusivo – a ação devida à livre iniciativa privada, por meio da Administração Pública ou através de um concessionário.

No primeiro caso, tal intervenção teria por objetivo impedir que a atividade privada ultrapassasse limites compreendidos pelo Estado como adequados e por isso realizasse atos

74 Em verdade tivemos contato com documentos sobre reorganização administrativa dos estados de Goiás (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pastas 580, 633, 674), Pará, Alagoas, Espírito Santo e Santa Catarina (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581), Sergipe, Rio Grande do Norte (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 582), além da colaboração técnica na reorganização administrativa do Estado na República do Paraguai (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 583). Informações sobre a reorganização operada em outros Estados devem se encontrar ainda nos fundos do DASP, que por uma questão de recorte não serão abordados neste trabalho.

75 Discordamos a este ponto de Eli Diniz, pois ela destaca que estas concepções significaram apenas “formas embrionárias de planejamento econômico”. Em nossa opinião, tanto do ponto de vista do plano, como da execução, se trataram de legítimas iniciativas de planejamento, embora abortadas logo no momento imediato após o fim do Estado Novo. Cf. DINIZ, E. O Estado Novo: Estrutura de Poder. Relações de Classe. Cap. II. In. GOMES, A. M. C. [et al.] *História Geral da Civilização Brasileira*. v. 10: O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 136.

76 Relatório das atividades da Divisão de Organização e Coordenação de 1943. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1944. Relatório. Mimeografado, p. 212. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 27).

que prejudicassem ou impedissem a realização de atividades individuais. No segundo, a ação estatal não visaria a permitir a satisfação dos interesses individuais, mas, antes, do que o próprio Estado compreendia enquanto interesse público, ou coletivos capitalistas, diríamos nós, citando como exemplo a regulamentação da instrução ministrada por instituições particulares. Já o terceiro caso seria mais complexo e seriam várias as causas que levariam o Estado à escolha de tal modalidade de atuação na economia.<sup>77</sup>

Como se percebe, essas modalidades de intervenção do Estado na economia comportam diferenças de tipos e graus. Quanto aos tipos, poderiam ser feitas intervenções coordenadoras e substitutivas da iniciativa privada. Dizemos “substitutivas” porque, de outra forma, pode o Estado variar o grau de sua atuação e intervir como simples ordenador de forma menos incisiva (modalidade 1) ou mais incisiva (modalidade 2). Aprofundando a compreensão da modalidade substitutiva, ela deveria se enquadrar a alguns destes critérios para que fosse vista como útil. Assim, a substituição dos entes privados pelo Estado na economia deveria ocorrer quando fosse atendida alguma das seguintes condições:

- a) [quando] a função social não pode ser exercida em regime de livre e plena concorrência, seja pela sua própria natureza (ferrovias), seja por um fato derivado da vontade humana (colisões, de ocorrência fácil e frequente quando escasso o número dos que realizam a atividade necessária ao exercício da função);
  - b) [quando] a função social pode ser provida mais economicamente pela Administração Pública (especialmente quando o regime de livre concorrência levaria à duplicação de certas despesas – correios);
  - c) [quando] a atividade privada não teria força suficiente para atendê-la;
  - d) [quando] a iniciativa individual, abandonada a si mesma, seguiria uma direção diametralmente oposta à desejada pelo Estado (o ensino em países de governo laico e população católica com uma Igreja de influência preponderável);
  - e) [quando] as despesas de vigilância, se o Estado escolhesse a segunda modalidade seriam muito grandes, e por outro lado é possível substituir utilmente a atividade privada pela Administração pública porque:
    - 1º – o produto a obter é sempre idêntico ou se reduz a poucos tipos fixos e invariáveis (Exemplo: é possível e útil o monopólio do tabaco, álcool, soros curativos, mas não o do vinho);
    - 2º – a atividade necessária pode realizar-se em poucos lugares. (Exemplo: a da moagem dos cereais e não da sua produção);
  - f) [quando] a Administração Pública quer assegurar-se o lucro inerente à atividade que se trata.
- Este caso ocorre quando:
- 1º – a atividade privada se desenvolve de modo não plenamente conforme às leis econômicas e, doutra parte,
  - 2º – a experiência mostra que ela não tem energia suficiente para evitá-la; exemplo:
    - a) quando há número excessivo de produtores;
    - b) quando em uso sistemas muito rudimentares.<sup>78</sup>

---

77 *Ibid.*, p. 213.

78 *Ibid.*, pp. 214-216.

Em nossa perspectiva, estão aqui delineados os critérios para criação e operação das CGPs pelo Estado, algo que fundamentará a própria atuação do DASP neste sentido. Como se percebe, há a imbricação de critérios políticos e econômicos para justificar a necessidade de intervir na economia, sendo a maioria deles não relacionados à necessidade de lucro imediato, mas antes vinculados aos benefícios sociais de determinada intervenção, os quais só podemos interpretar como sendo o do desenvolvimento do capitalismo nacional. Assim, para este fim, são mobilizadas justificativas para a substituição da iniciativa privada pelo Estado quando em decorrência da necessidade de manutenção de um sistema concorrencial sadio, quando houvesse vantagens econômicas para o público e para o próprio Estado, quando houvesse incapacidade da iniciativa privada em prover determinado empreendimento, quando houvesse inconveniência meramente política do exercício privado de determinada atividade e até mesmo quando fossem elevados os custos de vigilância para o Estado exercer uma intervenção meramente coordenadora. Segundo tais orientações, quando atendido um destes critérios, o Estado poderia se valer de quatro formas para a realização do fim que pretendia:

- 1) a da gestão própria direta – é realizada pela administração direta do Estado ou por entidades autárquicas. Esta forma é ainda denominada *estatização, municipalização, socialização e nacionalização* (termo também usado para caracterizar a passagem da direção de uma empresa estrangeira para mãos e capitais brasileiros).
- 2) a da obrigação imposta a todos os cidadãos ou a certas categorias de cidadãos, de executar as operações necessárias à prestação do serviço.
- 3) a da concessão da gestão do serviço a um ou mais cidadãos (de modo voluntário e contra determinadas obrigações).
- 4) as formas mistas – o Estado, no exercício da atividade, se associa no capital particular.<sup>79</sup>

Não podemos deixar de fazer notar que “socialização” nos termos enunciados pelos gestores daspianos é sinônimo de estatização, o que vincula a ideologia destes membros ao de todos os gestores, expondo também o limite de sua visão de mundo, pois de sua posição social se mostram incapazes de compreender a socialização enquanto sinônimo de autodeterminação social ou simplesmente autogestão pela classe trabalhadora dos meios de produção. Acreditamos que estes são critérios utilizados pelo DASP para a criação dos marcos institucionais que orientaram as tomadas de decisão do governo quanto à forma de realizar a regulação na economia, ordenando a “anarquia do mercado”. Considerando esta

---

79 *Ibid.*, pp. 216-217.

sistematização, ao Estado estava disponível um grande leque de meios para intervir no meio econômico, a despeito da mera regulação cambial ou da propriedade direta de empresas.

O Estado Novo, em vigência entre 10 de novembro de 1937 e 29 de outubro de 1945, ocasião em que Getúlio Vargas foi deposto do poder, esteve a 12 dias de completar oito anos de existência. Neste período foram editados 8.148 decretos-leis, sendo o primeiro promulgado no dia 12 de novembro de 1937 e o último no dia do ocaso do regime. Isto significa que foram editados em média aproximadamente 1.018 decretos-leis por ano, o que por sua vez significa quase três decretos-leis por dia, sendo que uma parte significativa desta grande atividade legislativa contou com a colaboração do DASP.

Acreditamos que esta atividade legislativa levada a cabo pelo DASP possa ser compreendida sob o epíteto das condições de operatividade do processo de trabalho. Isto porque tal atividade se constituiu em uma tecnologia que, ao ser fundamentada sobre os princípios da racionalização taylorista, apanágio de toda atuação daspiana, deveria ter por fim operar o afastamento do trabalhador da administração, ao mesmo tempo que colocava à disposição dos capitalistas os meios necessários para o exercício desta mesma administração. No fundo estamos falando sobre o caráter geral de toda a reforma administrativa operada pelo DASP, que em função do caráter legiferante do Estado Novo implicou que a regulamentação por ele operada fosse realizada através da promulgação de decretos-leis.

Lamentavelmente não dispomos da série completa de todo o período de atuação do DASP quanto a esse quesito. Todavia, somente no ano de 1939 este departamento colaborou com a redação, análise e remodelação de 162 decretos-leis, o que significa uma participação direta em aproximadamente 16% de toda a atividade legislativa federal daquele ano. Deste total, coube à iniciativa exclusiva do DASP a redação de 78 dos 162 decretos-leis promulgados, o que é 48% do total de leis a que competiu ao DASP se dedicar naquele ano.<sup>80</sup> Quanto ao conteúdo, há uma expressiva maioria relacionada com a questão da readequação da estrutura de cargos e carreiras do funcionalismo público, algo natural, considerando que a atividade primeira do DASP dizia respeito a esta finalidade. No entanto, encontramos outros exemplos que reforçam a posição do DASP no escopo do tipo “c” de CGPs.

---

80 Informações disponíveis em DASP Relatório Anual de Atividades do DASP de 1939. *Separata da Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, ano III, v. II, n. 2, 129f., mai. 1940, pp. 112-127.

Por ordem cronológica, destacamos os seguintes decretos-leis que se trataram de iniciativas do próprio DASP e foram por ele diretamente redigidos com esta função: n. 1.059, de 19 de janeiro de 1939, que “Orça a receita destinada ao ‘Plano Especial de Obras Públicas e aparelhamento da Defesa Nacional’, no exercício de 1939, e abre o crédito especial para sua execução.”; n. 1.084, de 30 de janeiro de 1939, que “Manda recolher ao Tesouro Nacional os emolumentos cobrados pelo Departamento Nacional de Propriedade Industrial.”; n. 1.102, de 08 de fevereiro de 1939, que “Altera o orçamento do Ministério da Viação e Obras Públicas para 1939, sem aumento de despesa.”; n. 1.218, de 24 de abril de 1939, que “Abre, pelo Ministério da Educação e Saúde, o crédito especial de 18:300\$0, para pagamento da porcentagem instituída pelo art. 24 da Lei n. 284 de 1936.”; n. 1.241 de 03 de maior de 1939, e o n. 1.379, 28 de junho de 1939, que “Anula[m] um crédito do D.A.S.P. e abre[m] um crédito especial ao mesmo Departamento.”; n. 1.254, de 06 de maio de 1939, que “Dispõe sobre a aquisição de combustíveis e lubrificantes para a Estrada de Ferro Central do Brasil.”; n. 1.272, de 17 de maior de 1939, que “Altera, sem aumento de despesa, o orçamento do Conselho de Imigração e Colonização para o exercício de 1939.”; n. 1.569, de 06 de setembro 1939, que “Faz alterações, sem aumento de despesa, no orçamento vigente da Presidência da República.”; n. 4.100, de 17 de maior de 1939, que “Modifica o regimento do Conselho de Imigração e Colonização, baixado com o Decreto n. 3.691 de 6-2-39 [sic].”

Outros ainda se trataram de iniciativas de outras instituições do governo federal, mas que foram pelo DASP analisados e modificados, sendo destacáveis os seguintes decretos-leis: n. 1.143, de 09 de março de 1939, que “Institui normas para a aplicação dos créditos concedidos ao Conselho Nacional do Petróleo, comprovação de despesas, admissão de pessoal e dá outras providências.”; n. 1.163, de 17 de março de 1939, que “Dispõe sobre o Conselho Federal do Comércio Exterior.”; n. 1.212, de 17 de abril de 1039, que “Cria na Universidade do Brasil a Escola Nacional de Educação Física e Desportos.”; n. 1.624, de 23 de setembro de 1939, que “Dispõe sobre a instalação, nos aeroportos, de depósitos subterrâneos para abastecimento das aeronaves e dá outras providências.”; n. 1.915, de 27 de dezembro de 1939, que “Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências.”; e o decreto n. 4.419, de 20 de setembro de 1939, que “Transfere ao Estado do Rio Grande do Sul as atribuições para autorizar e conceder o aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais e dá outras providências.”.

Importante também é compreender o papel que a Comissão de Orçamento e a Divisão de Orçamento teve na realização de atividades sob o epíteto deste aspecto de CGP. Isto porque acreditamos ser possível compreender o orçamento federal e a própria técnica orçamentária como partes componentes da tecnologia própria ao exercício da intervenção do Estado na economia, corroborando com a própria compreensão que os daspianos faziam a este respeito, tal como enunciado no relatório de atividades do DASP de 1939:

A elaboração do orçamento constitui um dos mais complexos e transcendentes problemas da administração pública, porque, sendo um verdadeiro programa para o exercício futuro, deve traduzir em dinheiro o que, num determinado período, o Governo pretende fazer pelo povo e a importância com que este deve contribuir para o Governo.<sup>81</sup>

No calor da disputa entre o DASP e outros órgãos públicos, os técnicos deste departamento insistiam que o orçamento seria “apenas um plano que reflete a política econômica, fiscal e administrativa do governo” e não teria “a virtude de determinar essa política”, sendo apenas “um instrumento dela”.<sup>82</sup> Apesar disso, como vimos, o orçamento então era compreendido como problema de administração pública e como tal reunia questões econômicas e políticas em seu âmbito. A sua função principal seria expor em valores os planos que o governo tinha para com a economia e a sociedade.<sup>83</sup> Sua complexidade exigia “não apenas o Plano, mas um órgão centralizado, tecnicamente especializado, responsável pela planificação governamental.”<sup>84</sup> Segundo a opinião de Simões Lopes:

Eu quero apenas dizer uma coisa aqui: é preciso a gente não esquecer nunca que o Orçamento da União, no caso do Brasil que é uma federação, é um dos documentos mais importantes que há, e que o responsável direto deve ser mesmo o presidente da República e não um ministro de Estado.<sup>85</sup>

81 *Ibid.*, p. 9.

82 VIANNA, A. *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: DASP/ Imprensa Nacional, 1943, p. 117. Apud DRAIBE, S. M. *op. cit.*, p. 106.

83 Ou como nos lembra Cezar Honorato, através de James O'Connor: “Afinal, os governos tem orçamentos que projetam a aquisição e a distribuição de recursos e estes são, indiscutivelmente, documentos políticos, tanto quanto econômicos, definidos a partir de conflitos, alianças, negociações e composições entre os grupos (ou frações) das classes dominantes.” Cf. HONORATO, C. T. *O Novo Estado no Estado Novo: A Interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro (1937/1945)*. Niterói: UFF, 1987, 259f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987, p. 12.

84 DRAIBE, S. M. *op. cit.*, p. 106.

85 SIMÕES LOPES, L. *Luís Simões Lopes II (depõimento, 1990)*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003, p. 34.

No âmbito do Estado Novo seguiam-se assim os ditames do art. 67 da constituição, que assertavam que o orçamento deveria ser feito pelo Departamento Administrativo que seria diretamente subordinado ao Presidente da República “adotando, assim, o princípio de que a elaboração orçamentária deve estar a cargo de um órgão permanente e especializado.”<sup>86</sup> Desta forma, em 1939, foi instalada no Ministério da Fazenda a Comissão de Orçamento sob a Direção de Simões Lopes, função decorrente da sua posição de presidente do próprio DASP, na qual ele e o DASP teriam realizado “uma série de sugestões para melhoria da elaboração orçamentária.”<sup>87</sup>

No entanto, as tentativas de reorganização do orçamento federal em bases racionalizadas já vinham pelo menos desde 1937, ainda nos tempos do CFSPC. Em ofício de Simões Lopes, então presidente do CFSPC, ao Presidente da República, há o relato do amplo trabalho de revisão da proposta geral de orçamento para o exercício de 1938. Contando com a colaboração de Paulo Lyra Tavares, teriam ele e vários outros técnicos realizado “a impressão das novas tabelas orçamentárias, revistas e padronizadas”, que teriam significado “o trabalho ininterrupto de um grupo de funcionários, que, até altas horas, durante longos dias, se entregaram, dedicadamente, à tarefa que lhes foi afeta”.<sup>88</sup>

Em documento anexo àquele ofício constam críticas à proposta orçamentária original, demonstrando diferenças entre ela e a versão feita pelos técnicos do CFSPC. Tais diferenças residiam principalmente na falta de uniformização dos critérios na divisão das verbas por ministérios, o que dificultava a visualização e, por conseguinte, a fiscalização da atividade parlamentar, fazendo aquele relatório declarar que naquelas condições o Ministério da Fazenda “não tem como rejeitar ou aceitar, conscientemente, a majoração da despesa, proposta pelos Ministérios”. Porém, após a reforma por eles operada, o Ministério da Fazenda “terá a demonstração dos saldos de cada sub-consignação, [sic] em tempo de aproveitá-los na elaboração da proposta.”<sup>89</sup>

No espírito engendrado pela criação da comissão de orçamento, há ainda a atuação do DASP em órgãos de organização econômica e administrativa em face do contexto de guerra, o

86 DASP *Relatório Anual de Atividades do DASP de 1939* ..., p. 9.

87 *Ibid.*, p. 4.

88 SIMÕES LOPES, L. [Ofício] 30/06/1937, Rio de Janeiro [para] Vargas, G. Rio de Janeiro. 3f. Ofício n. 1418 Presidente do CFSPC dá notícia à Presidência da República sobre a revisão do orçamento de 1938 (Arquivo Nacional/ Fundo GCPR/ Lata 85)

89 CFSPC Relatório do trabalho de Revisão da Proposta Geral de Orçamento para o Exercício de 1938. Mimeografado 4f., p. 4. (Arquivo Nacional/ Fundo GCPR/ Lata 85)

que fez o DASP, através de medidas sob o campo das CGPs de tipo “c”, atuar para a otimização das CGPs de tipo “d”. Precedendo a Coordenação de Mobilização Econômica<sup>90</sup> em mais de três anos e meio ocorre, em 1939, elaboração pelo DASP do *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*,<sup>91</sup> entendido por Draibe como um tipo de “plano quinquenal”, mas de caráter emergencial:

[...] em que se despendiam aproximadamente 10% da despesa orçamentária federal, em cinco anos. O *Plano Especial contemplava investimentos em infra-estrutura, indústrias de base e, principalmente, no reaparelhamento das Forças Armadas*. Dos gastos totais, efetuados para a sua implementação, cerca de 45% foram destinados aos Ministérios da Guerra e Marinha, e outro tanto para investimentos em transporte, siderurgia, petróleo, Fábrica Nacional de Motores e geração de energia elétrica, nessa ordem de importância. A *base financeira* do Plano era constituída principalmente por taxas sobre operações cambiais, lucros sobre operações bancárias e vendas de Obrigações do Tesouro Nacional.<sup>92</sup>

No mesmo ano, ainda a partir de considerações sobre o Plano Especial, um técnico do DASP chamado Nélson Coutinho, teria sugerido a criação de uma comissão com caráter executivo e diretamente subordinada ao presidente da república para elaborar um plano econômico geral. Todas as autarquias, conselhos, institutos, departamentos e mesmo firmas privadas deveriam se subordinar a essa comissão, ficando obrigadas a fornecer informações necessárias à planificação. O técnico Arízio Vianna posteriormente veio a desenvolver esta proposta, definindo os traços da comissão e a origem dos recursos que viabilizariam suas atividades de planejamento e controle.<sup>93</sup>

Ainda em 1939 foi criada uma comissão especial para assegurar o abastecimento dos artigos cuja importação seria imprescindível, com especial destaque aos produtos de petróleo, destinados especialmente para as estradas de ferro sob administração federal. A esse respeito, o DASP elaborou um estudo que fez uma série de recomendações para o enfrentamento da questão. Como norteador geral dessas recomendações adotou-se o princípio segundo o qual:

90 Tida como uma das “primeiras tentativas de planejamento integrado empreendida pelo Estado”, foi criada em setembro de 1942. Cf. LAMARÃO, S. Verbete “Coordenação de Mobilização Econômica”. *Consulta ao acervo do CPDOC*. [Internet] CPDOC/FGV, s/d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/coordenacao-da-mobilizacao-economica>>. Acesso em: 05 de março de 2017.

91 Criado pela decreto-lei n. 1.059, de 19 de janeiro de 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1059-19-janeiro-1939-349209-republicacao-72443-pe.html>>. Acesso em: 05 de março de 2017.

92 DRAIBE, S. M. *op. cit.*, p. 104, [grifos do autor].

93 *Ibid.*, p. 106.

A redução do consumo deve operar-se, de um modo geral, dentro de bases econômicas. A restrição de transportes acarreta, em certos casos, maiores prejuízos que o consumo de combustível a preço mais elevado.

O que porém, em hipótese alguma, deveria ser mantido é o regime de gastos supérfluos, isto é, consumo que não corresponde à realização de trabalho produtivo. As medidas de economia deviam, portanto, focalizar, de preferência, esse aspecto do problema, isto é, o consumo racional, antes de quaisquer outras providências.<sup>94</sup>

Para tanto, em princípio enviou um agente para os Estados Unidos a fim de comprar esses produtos e colher dados para obtenção dos combustíveis necessários ao governo federal, já que o comércio com a Europa se mostrava impossível em face daquele contexto. Já no que diz respeito à redução da taxa de consumo, indicou cinco medidas, sendo elas: obter o máximo de percurso das locomotivas, completando a capacidade de reboque por tração dupla, onde necessário; evitar as recomposições dos trens; reduzir ao mínimo as paralisações de locomotivas sob pressão; rejuvenescer locomotivas; e queimar racionalmente o combustível empregado em casa caso.

Outras ações ainda diziam respeito à mudança da natureza do combustível, propondo as seguintes medidas:

1º – incrementar a produção de carvão nacional, por meio de auxílio para aparelhamento da indústria extractiva e seus transportes, podendo esse auxílio ser, em parte, feito com o fornecimento de material de transporte do tipo mais antigo, que seria liberado de alguma estrada de ferro em virtude de aproveitamento racional dos recursos mais modernos. O pagamento do auxílio prestado seria feito posteriormente, com fornecimento de carvão nacional;

2º – substituir o emprego de carvão por lenha, nas linhas de bitola de 1m,00, além de Lafayette, na Estrada de Ferro Central do Brasil, devendo a aquisição de lenha ser feita no local de extração, por métodos expedidos e pagamento pronto, sendo a entrega feita nos pontos de abastecimento das locomotivas, de modo a facilitar e assegurar a fiscalização e evitar a formação de trens especiais de lenha, que exigiriam material rodante e de tração numeroso. [...];

3º – continuação da eletrificação da Estrada de Ferro Central do Brasil, empregando-se material nacional, exceto quanto a locomotivas e subestações que poderiam ser importadas da América do Norte.<sup>95</sup>

Com tais providências, a importação de carvão estrangeiro ficaria limitada ao estritamente necessário, garantindo o funcionamento desta importante CGP da economia brasileira. Por outro lado, estas medidas deveriam ser realizadas pelas administrações das estradas de ferro e com uma comissão especial que deveria ser criada junto a cada uma delas

94 DASP Relatório Anual de Atividades do DASP de 1939 ..., p. 69.

95 *Ibid.*, p. 70.

para o controle das operações. No que diz respeito à aquisição de lenha, seria necessária uma legislação especial, a qual foi elaborada pelo DASP e convertida no decreto-lei n. 1.665, de 9 de outubro de 1939.<sup>96</sup>

Posteriormente, em 1941, sob o eco daquelas ações empreendidas pelo DASP, há a convocação deste departamento pelo Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional para o desenvolvimento de diretrizes gerais aos ministérios.<sup>97</sup>

Em missiva secreta encaminhada pelo General Francisco José Pinto ao presidente do DASP há o relato da tentativa fracassada por parte desta secretaria em fazer valer nos Ministérios de Estado diretrizes de preparação para o momento de guerra. Segundo o general Pinto, aquela secretaria geral teria organizado e expedido um documento para este fim, mas, apesar de a guerra já ter estourado, “conturbando a economia e a vida íntima das nações neutras”, as providências e sugestões encaminhadas por aquelas diretrizes não haviam “logrado de um modo geral, a coordenação de esforços e a colaboração dos órgãos interessados para uma tentativa de mobilização das forças vivas da nação”.

Nessas condições, tanto para fins de colaboração solicitada pelos Ministérios, como por objeto de qualquer iniciativa proveitosa desse Departamento em relação ao momento problema dos efeitos atuais e previsíveis da guerra, tenho a honra de por de sobreaviso a V. Excia. e de pedir-lhe, em nome do SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, não só uma proveitosa cooperação com os órgãos citados, mas também sugestões e advertências de iniciativa desse Departamento para o caso de solucionar ou prevenir as injunções decorrentes da guerra, sugestões essas que poderiam vir diretamente a esta Secretaria Geral.<sup>98</sup>

A resposta a esta solicitação viria logo em sequência, na qual Simões Lopes afirmava estar “plenamente convencido da necessidade de uma ação conjunta”, que deveria ser “orientada no sentido da redução de despesas, nesta hora de crise mundial”, demonstrando também preocupação com a situação, já que “efeitos já se fazem sentir”, sendo “impossível prever até que ponto chegarão.”<sup>99</sup>

96 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1665-9-outubro-1939-411449-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 2 de fevereiro de 2017.

97 PINTO, F. J. [Ofício] 12/08/1941, Rio de Janeiro [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 3f. Ofício Secreto n. 614 Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional solicita colaboração ao Presidente do DASP. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581), [grifos do autor].

98 *Ibid.*, p. 3.

99 SIMÕES LOPES, L. [Ofício] 29/08/1941, Rio de Janeiro [para] PINTO, F. J. Rio de Janeiro. 3f. Ofício Secreto n. 2.111 Resposta de Simões Lopes ao General Francisco José Pinto, Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, onde afirma adesão do DASP à solicitação feita de colaboração (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581)

Na sequência, Simões Lopes comenta sobre medidas já tomadas neste sentido, “uma tendente a reduzir ao indispensável às importações de material destinado ao serviço público” e a outra “visando assegurar, nas condições mais favoráveis ao país, o abastecimento desse material estrangeiro imprescindível”, referindo-se aqui às medidas tomadas com relação à questão do combustível das ferrovias administradas pelo governo.<sup>100</sup> Posteriormente em novo ofício, Simões Lopes relatava novas medidas tomadas e colimadas na exposição de motivos n. 2.216, de 2 de setembro de 1941, enviada à presidência da república, e que dispunha sobre “medidas excepcionais e de caráter transitório, que visam evitar agravamento das despesas públicas e dificuldades no abastecimento de material às repartições.”<sup>101</sup>

Nesta exposição de motivos contavam medidas para evitar o desperdício de material no serviço público, sendo necessária para tanto, após estudos em cada repartição, uma fiscalização eficiente dos gastos e aplicação de material. Tais medidas eram: a proibição de compra de artigos de fabricação estrangeira ou de matéria-prima importada cuja aquisição pudesse ser adiada ou substituída por similar; a restrição na aquisição de máquinas de escrever, calcular, mimeógrafos, duplicadores, refrigeradores, bebedouros elétricos e outros aparelhos de procedência estrangeira; o recolhimento imediato de automóveis oficiais destinados ao uso pessoal de funcionários administrativos ou chefes de serviço; a determinação aos órgãos de material dos ministérios que verificassem a utilização de fichários de modo que estivessem com no mínimo 50% de utilização, recolhendo aqueles com menor uso ao Departamento Federal de Compras para futura redistribuição; e também a determinação aos mesmos órgãos de providências para verificar o rendimento do trabalho produzido por cada máquina de escrever, de calcular, mimeógrafos, duplicadores, refrigeradores, bebedouros elétricos e outros aparelhos de procedência estrangeira, de modo a providenciar uma melhor redistribuição de seu uso ou remessa para o Departamento Federal de Compras quando subutilizado.<sup>102</sup>

---

100 *Ibid.*, p. 2.

101 SIMÕES LOPES, L. [Ofício] 10/09/1941, Rio de Janeiro [para] PINTO, F. J. Rio de Janeiro. 1f. Ofício Secreto n. 2.187 Simões Lopes notifica o ao Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional o envio de cópia da exposição de motivos n. 2.216. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581)

102 BRASIL. Exposição de Motivos nº 2.216, de 02 de setembro de 1941. Encaminha à presidência da república sugestões para evitar o agravamento de despesas públicas motivados pela situação de guerra. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Rio de Janeiro, DF, ano LXXX, n. 208, 08 set. 1941. Seção I, pp. 18-19. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/1941/09/08>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

Com estas medidas o DASP se converteu no coordenador da mobilização de guerra no que diz respeito ao funcionamento da máquina administrativa federal.

Mas logo em 1943, o DASP e a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda – comissão esta que era presidida pelo próprio presidente do DASP, Simões Lopes –, criaram um novo projeto de coordenação global a economia, nos moldes do plano quinquenal de 1939, chamado *Plano de Obras e Equipamentos*, com duração prevista para cinco anos. De acordo com Draibe, “tanto na sua forma quanto no seu conteúdo, mantinha continuidade em relação ao Plano Especial de 1939, absorvento e aperfeiçoando a experiência do anterior.” Em sua existência abarcou, sobretudo, aspectos de formação do capital social básico e da ampliação das indústrias de base. Financeiramente, sua receita também repetia a fórmula do Plano Especial e em 1945 sua dotação se manteve na ordem de 10% do total da despesa orçamentária da União. Porém:

Com a mudança de regime, em 1945, o Plano de Obras e Equipamentos foi alterado nos seus fundamentos. No ano de 1946, seus gastos corresponderam aproximadamente apenas 5% da despesa global da União. A partir de 1946 foi definitivamente abandonado.<sup>103</sup>

Toda esta ampla capacidade de atuação do DASP irá se transformar abruptamente com a queda do regime. Imediatamente após a queda de Vargas, em outubro de 1945, Luís Simões Lopes, presidente do DASP, se exonera do cargo e é substituído por ninguém menos que o diretor da DC, Moacir Ribeiro Briggs, este gesto simbolizando o fim da tendência de fortalecimento do departamento que vigorava desde 1938. Após estes acontecimentos, em dezembro de 1945, ocorreu uma profunda reforma que restringiu as finalidades e compactou a organização interna do DASP.<sup>104</sup> Em consequência, em 8 de dezembro do mesmo ano, Briggs, todos os diretores de divisão, de serviços e funcionários gratificados pediram exoneração. A referida reorganização transformava o DASP em somente um órgão de estudo e orientação,

---

103 *Ibid.*, pp. 106-107.

104 Decreto-Lei n. 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8323-a-7-dezembro-1945-457546-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.

retirando-lhe a função executiva e de assessoramento ao presidente.<sup>105</sup> Estava aqui dado o fim de uma era de intensas transformações na estrutura do Estado brasileiro.

---

105 Sônia Draibe reitera algumas vezes que o DASP, em suas ações no âmbito do planejamento econômico, não teria atuado no âmbito da formulação política, mas que a centralização de funções operada por este departamento decorria da complexidade das operações que realizava e, portanto, não se vinculavam à iniciativas deste departamento no plano político. Cf. DRAIBE, S. *op. cit.*, p. 104. No entanto, esta argumentação nos parece equivocada, tanto por desconsiderar em um plano mais geral a interpolação de interesses econômicos e políticos que o capitalismo realiza, algo expresso pelos motivos que fundamentam os projetos do DASP, como, por outro lado, em relação aos objetivos políticos declarados pelos próprios daspianos a respeito das funções do órgão em que atuavam, sendo este último aspecto a ser tratado no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 4 – OS HOMENS COMEÇAM A FALAR: POLÍTICA E IDEOLOGIA DASPIANA

Em síntese, a burocracia não se esgota enquanto fenômeno meramente técnico; é acima de tudo um fenômeno de dominação. (Maurício Tragtenberg)

Os Atores e suas falas. A pretensão deste capítulo é iluminar o que os próprios agentes racionalizadores pensavam sobre suas posições. Como viam a racionalização? O que pensavam sobre seu tempo? Quais eram as funções pretendidas para os órgãos que construíram e compuseram? Como se viam em relação às classes sociais? Estas são algumas questões que procuraremos responder, tendo por base a produção ideológica dos agentes daspianos. Para realização desta tarefa, porém, torna-se imperioso enquadrar suas ideias no contexto intelectual no qual elas foram produzidas, já que elas refletem o sentido que a luta de classes adquiria neste período. Dessa maneira, uma breve remissão no tempo, seguida da caracterização das ideias de importantes autores do período, são condições indispensáveis para se compreender o sentido do projeto daspiano.

### 4.1 Os pioneiros no poder exercido pela técnica

Acreditamos ser possível remontar aspectos basilares ao projeto político daspiano ao momento de construção das chamadas *engenharias de poder*.<sup>1</sup> Este termo é usado para designar as pretensões políticas dos engenheiros entre o fim do regime imperial e o início do período republicano, ressaltando a conflituosa relação entre os grupos da elite política (imperial e republicana) e os interesses econômicos emergentes.<sup>2</sup> A noção de um projeto político construído a partir do campo da engenharia decorre da especificação dos saberes e práticas dos próprios engenheiros, cujos avanço e especialização implicaram em buscas para soluções de problemas sociais mais amplos, inclusive econômicos.<sup>3</sup>

1 Conceito trabalhado em CESAROLI, J. F. *A Grande Cruzada: os engenheiros e as engenharias de poder na Primeira República*. Unicamp, 1998, 265f. Dissertação (Mestrado em História) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, *passim*.

2 Uma das trajetórias mais emblemáticas daquilo que pretendemos pontuar é a do engenheiro André Rebouças, que buscou angariar recursos e apoios para seus projetos e obras junto ao centro político e econômico de seu período. Cf. JUCÁ, J. Estudo Introdutório. In: REBOUÇAS, A. *Agricultura Nacional: estudos econômicos. Propaganda abolicionista e democrática, setembro de 1874 a setembro de 1883*. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1988. e; CARVALHO, M. A. R. *O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM, 1998.

3 *Ibid.*, p. 161. Roberto Simonsen chegou, a este respeito, a cunhar o termo “Era do Engenheiro”. Cf. SIMONSEN, R. C. *Ensaios sociais, políticos e econômicos*. São Paulo: Fiesp, 1943, p. 284.

Os primeiros ruídos a este respeito, esboçando pretensões quanto à participação de técnicos junto ao meio político, são inicialmente trazidos a público por meio da atuação da chamada geração de 1870. Os caminhos de desenvolvimento da sociedade brasileira, na última metade do século XIX, criavam uma tensão: de um lado, uma camada de profissionais urbanos especializados e de alta formação técnica; de outro, uma estrutura de poder impermeável a estes novos setores, já que a formatação era concebida para abrigar, preferencialmente, os interesses agrários, especialmente cafeeiros, cuja estrutura tecnológica prescindia daqueles profissionais urbanos. Curiosamente, porém, o elemento a aglutinar estes opositores não será um universo teórico comum, pois as posições ideológicas daquele grupo variavam fortemente. Deste modo, destaca-se que “Seus membros vivenciaram uma mesma experiência social, compartilharam uma comunidade de situação: a marginalização frente às instituições centrais da sociedade imperial.”<sup>4</sup>

Como resultado da experiência coletiva de embate contra as posições da política imperial, há a conformação de um movimento de contestação ao poder estabelecido. Seus quadros foram compostos por indivíduos de formação variada, mas fundamentalmente técnicas, tais como médicos, engenheiros e bacharéis, somados a outros grupos militares e civis.<sup>5</sup> Sua importância aumentava à medida que a sociedade se desenvolvia, avolumando o contraste entre os profissionais de alta formação e a estrutura política da época. Desta maneira, foi se amalgamando um grupo com potencial para disputar espaços políticos junto ao *status quo* da época. É desta maneira que a partir do período republicano, intensificar-se-á o recurso às engenharias de poder, cujo ponto alto pode ser vislumbrado durante a presidência de Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902-1906).

Nesse momento, forma-se uma intensa ligação entre os interesses do poder público e os projetos de engenharia, consequência do momento de intensas reformas urbanas, especialmente as ocorridas na capital federal. É, portanto, no cruzamento entre os interesses corporativos e governamentais em que emergem as novas proposições sociais. O recurso sistemático aos engenheiros e seus projetos levam a uma evolução da própria engenharia, ocasionando a formação de uma perspectiva de recusa da chamada formação “academicista”, de ascendências francesa e alemã. Esta situação fez os engenheiros se aproximarem do *scientific management* taylorista, já que este era considerado um método mais objetivo e

4 ALONSO, A. Crítica e Contestação: o movimento reformista da geração 1870. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 15, n. 44, pp. 35-54, outubro de 2000, p. 44.

5 *Ibid.*, p. 43.

eficiente para o exercício da própria profissão. E mais uma vez retornamos à obra de Taylor, precursor de uma linhagem que leva às ampliações e correções, como as do casal Frank e Lilian Gilbreth, H. C. Gant, H. Emerson, Morris L. Cooke,<sup>6</sup> entre outros.<sup>7</sup>

Os engenheiros em suas atividades, tanto na fase de desenvolvimento de projetos quanto na execução e fiscalização, quase sempre utilizam seu saber tendo em vista a gestão direta da força de trabalho. Organizar a produção é parte intrínseca de sua própria atividade, tornando compreensível porque a formação dos princípios da administração científica tenha ocorrido no seio dessa área profissional.<sup>8</sup> Este mesmo aspecto também ajuda a explicar outro elemento da polêmica em torno das denúncias, vindas principalmente de setores técnicos, a respeito do bacharelismo presente na atuação dos políticos brasileiros. Conforme assinala Tragtenberg, o projeto de hegemonia do campo empresarial sofreu uma mutação com a segunda revolução industrial, que teria abandonado o enfoque totalizador e globalizante para outro com perspectiva predominantemente microindustrial de alcance médio e mais imediato.<sup>9</sup> A busca por uma maior eficiência no exercício deste projeto de poder é o que explica a passagem de um enfoque ao outro.

Acreditamos que esta transformação nas características deste projeto de poder ajude também a explicar o caráter da crítica feita pelos “técnicos” aos “bacharéis”, pois os primeiros acusavam os últimos de diletantismo e falta de objetividade, demonstrando a pretensão a uma visão mais atenta aos detalhes envolvidos na aplicação de projetos de poder com uma face mais “técnica”, o que, por fim, expressa mais um conflito entre gerações de técnicos do que uma diferença inconciliável entre ambos. Acontece, porém, que esta evolução sinalizava também que estes setores dedicados a trabalhos organizativos se aproximavam cada vez mais de proposições mais diretamente econômicas. Como bem frisa Gurgel em seu trabalho, as teorias organizacionais tem papel ativo não só na sua própria legitimação como instrumento imediato na organização da produção com vistas à ganhos imediatos, mas também se

6 Mesmo Morris L. Cooke (1872-1960) que capitaneou o que provavelmente é a primeira missão oficial de colaboração técnica sobre assuntos econômicos entre os governos do Brasil e Estados Unidos durante a década de 1940. A este respeito ver: RIBEIRO, T. R. M. *Das Missões à Comissão: Ideologia e Projeto Desenvolvimentista nos Trabalhos da “Missão Abbink”* (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953). Niterói: UFF, 240f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

7 CESAROLI, J. F. *op. cit.*, p. 108.

8 Cf. BRAVERMAN, H. *Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1987, pp. 203-212.

9 Ver nota 6 da Introdução.

constituem em veículo da construção ideológica geral, tendo papel ativo na organização do sistema capitalista de forma mais ampla. Assim as teorias organizacionais:

[...] não se limitam a gerenciar e reorganizar a produção e seus agentes, mas também a gerenciar o pensamento desses agentes na perspectiva do projeto político em curso. Reforça de modo particularmente eficaz os valores da ordem social, em que, por exemplo, o próprio antagonismo é posto em xeque.<sup>10</sup>

O próprio processo histórico não tardará em demonstrar que aquela vinculação estrita entre os engenheiros e a administração científica não passará de um momento episódico, pois rapidamente a nova tecnologia social de administração racional do trabalho invadirá as mais diferentes esferas da sociedade, como demonstrou a evolução da racionalização exposta por Guerreiro Ramos em sua obra de introdução a este tema.<sup>11</sup> No Brasil, a racionalização se insinuará sobre as mais variadas disciplinas e campos de saber, espraiando-se sobre a economia e posteriormente sobre a administração pública, fazendo contraste, com relação ao meio fabril, do uso da pura repressão ou do paternalismo típico dos industriais da geração anterior.<sup>12</sup>

Em 1918, o eminentíssimo industrial Roberto C. Simonsen fez um discurso que identifica na disciplina, na autoridade e na vigilância os principais pontos que precisavam ser modificados nas relações laborais, concluindo, para tanto, que o método taylorista seria o mais adequado, já que estabeleceria, com base em procedimentos científicos, as condições adequadas de trabalho e remuneração, pretendendo com isto evitar a “importação” da “luta de classes” para o Brasil.<sup>13</sup> Naquele momento, o capitalismo brasileiro se encontrava numa situação paradoxal, já que conquistava um destacável crescimento econômico, enquanto também era pressionado pelos efeitos do alto grau de organização da classe trabalhadora, tanto através de suas instituições políticas, como da resistência ocorrida no ambiente laboral.<sup>14</sup>

10 GURGEL, C. *A Gerência do Pensamento: Gestão Contemporânea e Consciência Neoliberal*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003, p. 84.

11 Cf. RAMOS, G. *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho*: Ensaio de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

12 A respeito do paternalismo dos industriais ver, por exemplo, as práticas e a trajetória do industrial Jorge Street. Cf. PETRATTI, P. T. *A fábrica do sonho: trajetória do industrial Jorge Street*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

13 A fala de Simonsen teria ocorrido no “Discurso aos operários e companheiros da Companhia Construtora de Santos”, publicado posteriormente com o título de *O Trabalho Moderno*. ANTONACCI, M. A. M. *A Vitória da Razão (?)*: O Idort e a Sociedade Paulista. São Paulo: CNPQ-Marco Zero, 1993, p. 11.

14 HARDMAN, F. F.; LEONARDI, V. *História da Indústria e do trabalho no Brasil*. São Paulo: Ática, 1991, p. 132. e; FAUSTO, B. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

Simonsen, porém, que é considerado um ator importante quanto ao avanço das propostas corporativas dos industriais durante o Estado Novo, encarnava em si uma trajetória dual: ao mesmo tempo em que era um industrial proprietário de importantes empresas nacionais, também tinha formação de engenheiro e circulava bem entre meios técnicos e racionalizadores. Isso talvez explique a posição singular desta trajetória frente ao conjunto dos industriais de seu período, pois ao mesmo tempo em que ele assumiu uma posição de liderança em relação aos seus pares, também desenvolveu uma produção basilar para compreender-se o debate econômico brasileiro. Sendo assim, a singularidade de sua posição fazia com que ele buscasse sempre unir setores técnicos planejadores e empresários liberais.<sup>15</sup>

Até o início da década de 1930, o ambiente racionalizador brasileiro ainda se encontrava bastante disperso, contando apenas com uma maior organização em âmbito regional. Este período é curioso, já que nem mesmo o movimento de 1930, o mais bem-sucedido da época, contava com uma coesão ideológica forte, sendo possível apenas verificar uma aglutinação em torno de posições políticas com viés técnico.<sup>16</sup> Mas efetivamente os anos de 1930 são o da transição para uma nova ordem, onde se inicia a decisiva transformação de um sistema de base agroexportadora para outro adaptado à uma sociedade urbana e industrial, onde se assiste à criação de uma nova “engenharia institucional”, onde os “conselhos técnicos” foram as peças centrais desse novo arranjo.<sup>17</sup> Assim que, logo em 1931, foi criado em São Paulo o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Esse órgão se baseava explicitamente nas premissas racionalizadoras e dentre seus feitos estão a RAGE (Reorganização Administrativa do Governo do Estado), aplicado no estado de São Paulo em 1934 e, posteriormente, também nos estados de Paraná, Pernambuco e Goiás – neste último caso já em parceria com o próprio DASP.<sup>18</sup>

15 Sobre a trajetória de Roberto Simonsen ver: Cf. MAZA, *O idealismo prático de Roberto Simonsen. Ciência, tecnologia e indústria na construção da nação*. FFLCH-USP, 2002. 245f Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

16 ANDRADE, M. C. *A Revolução de 30: da República Velha ao Estado Novo*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988, p. 13.

17 DINIZ, E. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*. In PANDOLFI, D. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991, pp. 21-38, p. 24-29.

18 Em minha dissertação de mestrado tive contato com alguma documentação a respeito da RAGE e considerações a este respeito podem ser encontradas em: ARAÚJO, R. O. *Classe dos Gestores, Corporativismo e Psicotécnica: a trajetória de Roberto Mange através do Instituto de Organização Racional do Trabalho (1931-1942)*. Goiânia: UFG, 2013, 250f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013, pp. 125-169.

Do ponto de vista administrativo, o IDORT é considerado como o precursor brasileiro do DASP, em função da similaridade de técnicas empregadas na reorganização do organismo estatal.<sup>19</sup> Porém, é o DASP quem simboliza o momento em que a racionalização ganha uma projeção sem precedentes no cenário brasileiro, alcançando posições frente ao conjunto da administração pública federal e tendo como principal veículo de divulgação de seu projeto a RSP. Antes de analisarmos mais detidamente o que significava, do ponto de vista ideológico, a racionalização no Estado, cumpre perceber brevemente o que naquela ocasião era o seu mais importante veículo de difusão ideológica.

#### 4.1.1 *A Revista do Serviço Público*

A RSP foi inicialmente editada pelo CFSPC, mas teve sua direção assumida pelo DASP quando este foi fundado, em 1938, ocasião também em que incorporou as tarefas do conselho. Em 1939 a RSP foi reconhecida como órgão de interesse à administração e sua sede se fixou nas dependências do próprio DASP. A RSP, segundo o decreto-lei 1.870, de 14 de dezembro de 1939, contava com um diretor designado pelo presidente do DASP e um corpo de redatores constituído por funcionários do Estado ou extranumerários. A orientação da revista competia ao presidente do DASP, a direção técnica e administrativa ao seu diretor e o controle financeiro ao chefe dos Serviços Auxiliares. Além disso, parte da tiragem da revista deveria ser distribuída gratuitamente, de acordo com as determinações do presidente desse departamento administrativo.<sup>20</sup>

O primeiro número da RSP foi publicado em novembro de 1937, exatamente um ano após a fundação do CFSPC. Segundo o presidente do conselho e futuro presidente do DASP, Luiz Simões Lopes, no relatório final das atividades do CFSPC, até o momento em que o DASP assumiu a tarefa de publicação da revista tinham sido editados cinco números da revista.<sup>21</sup> Nesse relatório, é destacado que um dos principais objetivos de existência daquele

19 A este respeito ver FERREIRA, F. V. *Management no Brasil em Perspectiva Histórica: O Projeto do IDORT nas décadas de 1930 e 1940*. (Tese de Doutoramento em Administração), FGV, São Paulo, 2008.

20 Decreto-Lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1870-14-dezembro-1939-411836-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

21 CFSPC Relatório dos Trabalhos Realizados pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil sob a Presidência do Conselheiro Luiz Simões Lopes. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1938. Relatório. Mimeografado. p. 66. (Arquivo Nacional/ Fundo Gabinete Geral da Presidência da República/ Lata 85).

conselho teria sido o de “despertar entre o funcionalismo o espírito de classe, a dignidade coletiva, e mesmo o orgulho de suas funções ao serviço público da Nação”. Para este fim teriam vislumbrado “a criação de uma Revista do Serviço Público, destinada a tornar-se órgão da classe.” Mais adiante, as intenções declaradas pelo presidente do conselho se expõem de forma mais ampla, ao assumir que:

Destina-se essa publicação a servir uma dupla finalidade: levar ao conhecimento dos servidores do Estado as notícias administrativas que lhes digam respeito, e contribuir para a formação de uma cultura especial de natureza também administrativa.<sup>22</sup>

Portanto, além do primeiro objetivo expresso, – alcançar com a publicação da revista a formação de um sentimento de comunidade, relacionando todos os servidores públicos federais –, pretendiam também que o periódico servisse como meio para informar esse público específico sobre todas as mudanças em curso na gestão administrativa do Estado. Porém, ia ainda mais longe ao indicar que, com a publicação da RSP, pretendiam formar uma “cultura especial” de natureza administrativa. Se é verdade que tal objetivo de criação de uma cultura com viés administrativo não se tratava necessariamente de uma novidade no Brasil, tendo em vista as publicações e revistas produzidas pelo IDORT paulista a partir de 1932, é fato que no âmbito do funcionalismo público federal se tratava de uma genuína inovação. Apesar de todas estas considerações, parece-nos que os anseios últimos a serem satisfeitos com a publicação da RSP dizem respeito ao objetivo de abranger um público mais amplo que o do próprio funcionalismo público federal. Vislumbravam igualmente objetivos maiores com a formação da cultura administrativa aludida, já que, como poderemos ver, pretendiam também demonstrar a um público mais amplo que as grandes reestruturações no Estado tinham como fim torná-lo moralmente mais capacitado para a nova tarefa que se colocava.

Mesmo fora da classe dos funcionários, despertará certamente grande interesse a Revista, pois é inegável que o público ainda não tem suficiente conhecimento das consideráveis modificações levadas a efeito no nosso sistema administrativo, no sentido de moralizá-lo [e] racionalizá-lo.<sup>23</sup>

No Relatório de Atividades do DASP de 1938, indicam a continuidade do trabalho de publicação da revista iniciado pelo CFSPC. Até aquele momento já contariam com mais nove

22 *Ibid.*, p. 65.

23 *Ibid.*, pp. 65-66.

números publicados, que somados a os outros cinco inicialmente editados pelo CFSPC totalizariam 14 revistas publicizadas até então. “Transposta a fase mais difícil de sua existência, que foi o primeiro ano, é de crer seja inteiramente garantido o seu pleno êxito.”<sup>24</sup> Ainda no relatório declararam que, embora a tiragem mensal fosse de apenas 5.000 exemplares, a revista teria naquele momento difusão de fato nacional, informando até sobre menções elogiosas a ela em lugares distantes no Brasil e também no exterior.<sup>25</sup>

A RSP teve um formato que poucas alterações sofreu entre 1937 e 1945. Em quase todos os seus números contava com artigos de colaboradores internos e externos, tratando sobre os mais diversos assuntos sobre a racionalização, uma seção destinada a aspectos de direito administrativo, dando conta de aspectos legais da aplicação da racionalização, além de outras seções destinadas à publicização de leis relativas à administração pública e de algumas atas de reuniões das seções do DASP. Única mudança significativa diz respeito à publicização dos relatórios das divisões do DASP, iniciada na edição de abril de 1940. Porém, logo a partir da edição de março de 1942, esta divulgação, embora não deixe de existir, torna-se bastante irregular.

No ano de 1940, em função das transformações operadas com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o Serviço de Publicidade, repartição que administrava diretamente a publicação da RSP, transformou-se em Serviço de Documentação, permanecendo, porém, subordinado ao chefe dos Serviços Auxiliares. Veio a sofrer nova modificação com a edição do decreto-lei n. 4.506, de 22 de junho de 1942, por meio da qual doravante passou a subordinar-se diretamente ao presidente do DASP.<sup>26</sup> De qualquer maneira, já com as alterações de 1940 buscaram adaptar a operação da revista aos novos objetivos de publicidade do Estado Novo e assim:

O serviço de Documentação do D.A.S.P. passou a órgão coletor do material publicitário de que o D.I.P. necessitar, tais como elementos estatísticos e dados sobre assuntos de relevantes interesses para a administração, cabendo-lhe, ainda, promover a divulgação de trabalhos de interesse da administração pública e coligir, guardar, conservar e publicar textos documentários.<sup>27</sup>

24 *Ibid.*, p. 51.

25 DASP, Relatório das Atividades do DASP em 1938. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1939. Relatório. Mimeografado. p. 50. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 1).

26 DASP Relatório da Divisão de Organização e Coordenação de 1943. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1944. Relatório. Mimeografado. p. 161. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 27).

27 DASP. Relatório da Divisão de Organização e Coordenação de 1940. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. p. 6. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 24, 25, 26).

Com isso, a rede organizativa do DASP se expandia ao aspecto da propaganda político-ideológica do regime. Assim o DIP, instituição muito cara ao regime ditatorial, acabava por ter parte de sua produção de propaganda alimentada e orientada consoante os critérios da racionalização daspiana. Neste sentido, parte significativa da articulação política do regime em relação ao público passou a ser obra deste departamento, o que sinaliza mais um limite da extensão de sua influência. Como consequência dessa organização de dados estatísticos, os quais o DIP poderia vir a solicitar, foi gerado, em 1940, um relatório exclusivamente dedicado à RSP, encontrado em meio aos documentos classificados como de Administração Interna do DASP.

Nesse relatório foi possível encontrar as melhores e mais detalhadas informações sobre a revista de que pudemos dispor. Ali é inicialmente destacado que sua entrega havia sido feita ao chefe dos Serviços Auxiliares, naquele momento superior imediato ao Serviço de Documentação, por sua vez responsável pela publicação da RSP. Consta no relatório que no ano de 1940 foram publicados 14 números da revista, colocadas à disposição do público entre os dias 10 e 15 de cada mês. Exceção apenas em relação ao número de janeiro daquele ano, que teria sofrido um pequeno atraso, além do número de dezembro de 1939, que havia sido publicado entre fevereiro e março, pois sua edição dependia do relatório da Comissão de Orçamento, para a qual a publicização daquela edição havia sido dedicada. Os 14 números somariam um total de 3.244 páginas, contando a revista com uma média de 232 páginas ao mês.<sup>28</sup>

Dentre os trabalhos necessários para a elaboração de cada número, eles se dividiam entre dois setores fundamentais: o de redação (elaboração e confecção da revista) e o de administração (escrituração, correspondências e expedição). A elaboração era planejada pelos próprios editores. Já a confecção consistia em várias etapas, como coleta e seleção de material de publicação obrigatória, tais como legislação e expedientes do DASP, avaliação e revisão de textos originais, revisão das provas tipográficas, conferência, distribuição do material, controle de paginação e elaboração dos sumários, sendo estes últimos produzidos por autor e por assuntos.<sup>29</sup> Ainda no ano de 1940 tinham sido editados volumes que consistiam em todas

28 DASP Relatório da Revista do Serviço Público do DASP 1940. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. p. 1. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 38).

29 *Ibid.*, p. 2.

as publicações do primeiro ano (ano I, 1938), do segundo ano (ano II, 1939) e a do terceiro ano (ano III, 1939) estaria em avançado estado de elaboração.

Outros dados interessantes para entender a dimensão da revista eram os de natureza administrativa. Naquele ano de 1940 a revista havia expedido 376 correspondências e recebido 422.<sup>30</sup> Contavam com 1.359 exemplares avulsos, vendidos no mesmo período, rendendo ao Tesouro Nacional a soma de 35:922\$8.<sup>31</sup> Porém, no relatório do serviço de documentação, de 1945, podiam já se orgulhar da edição de 550.000 exemplares, das 84 edições da revista do período entre novembro de 1937 e março de 1945.<sup>32</sup> Dentre o pessoal administrativo, em 1940 contavam os nomes de José Guedes Pinto (escrituração); Oku Marrins Pereira (expedição e auxiliar administrativo.); Syrene Prazeres Baptista dos Santos (auxiliar de redação – que havia deixado a RSP em dezembro de 1940); José Veiga (auxiliar de redação); Annita Prazeres Baptista dos Santos (datilógrafa e auxiliar de revisão); Pacífico do Espírito Santo Mesquita (auxiliar administrativo); Jacy Lopes de Sousa (contratada em 1º de outubro, vindo a substituir a sr.<sup>a</sup> Annita, que entrou em licença); Carlos da Costa Faria Júnior (auxiliar administrativo) e Armando Dias da Silva (servente).<sup>33</sup> Ao final do relatório de 1940, faziam as seguintes considerações finais:

Do que foi acima exposto, pode-se concluir que os trabalhos da Revista do Serviço Público, em 1940, foram desempenhados normalmente, mau grado certos fatores negativos que poderiam perturbar-lhe o ritmo. Entre estes, quero salientar as más acomodações de que dispõe o serviço instalado, como se acha, numa sala acanhada, com pouca iluminação e em contato direto com o público, o que frequentemente acarreta interrupções no trabalho, pois, por uma questão de delicadeza e solidariedade humana, nunca se deixa de atender a um pedido de informação mormente estando esta ao nosso alcance.<sup>34</sup>

Além das reclamações a respeito das instalações da revista, também destacavam a falta de pessoal para redação, embora considerassem que o número de pessoas para executar o trabalho administrativo estivesse satisfatório.<sup>35</sup> Também se queixam sobre a distância entre a sede da RSP da oficina gráfica da Imprensa Nacional que, além do mais, não estaria mais

30 A partir da página 8 deste Relatório da RSP constam quadros com dados mais específicos sobre a circulação da Revista, sua abrangência e renda recolhida ao tesouro nacional, expostas nos anexos pelas quadros 2, 3, 4 e 5, localizadas entre as págs. 353-356.

31 *Ibid.*, p. 3.

32 DASP Relatório do Serviço de Documentação. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1945. Relatório. Mimeografado. p. 2. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 584)

33 DASP *op. cit.* 1941, pp. 4-5.

34 *Ibid.*, p. 5.

35 *Ibid.*, p. 6.

permitindo a entrada de funcionários de outras repartições em seu recinto, o que dificultava o controle do material final da RSP.<sup>36</sup>

Quando ainda foi dirigida pelo CFSPC, teve como redator dos seus dois primeiros números o destacado Azevedo Amaral, sendo posteriormente substituído nesta função por Urbano C. Berquó, que, em sequência, passou à direção da RSP, mas cuja função foi reposta por Paulo Lopes Corrêa (que permaneceu no cargo até 1940). Corrêa, a partir de então, assumiu a direção da RSP e nela permaneceu até 1945, substituído apenas temporariamente entre setembro de 1941 e novembro de 1942 por Alfredo Nasser.<sup>37</sup> Como é possível verificar em quadro anexo,<sup>38</sup> dentre os 40 autores que mais publicaram na revista, em um universo de aproximadamente 270 pessoas, constam como os maiores publicadores os nomes de: Richard Lewinsohn, Themistocles Brandão Cavalcanti, Adalberto Mário Ribeiro e Benedicto Silva. Além destes, ainda entre os 40 estão Azevedo Amaral, Luiz Simões Lopes, Beatriz M. de Souza Wahrlich. Fora estes mais assíduos nos sumários da RSP, também existem artigos de nomes importantes nos campos político e intelectual brasileiro, como Celso Furtado, Lourenço Filho, Marcondes Filho e Oliveira Viana.

Apesar de a maioria destas referências dizer respeito ao volume de publicações, parece-nos equivocado supor que esta ordem expresse a exata importância alcançada pelas publicações dos referidos autores. Como nosso objetivo não será analisar em si a cultura administrativa que buscavam formar, mas antes a concepção que deixam vislumbrar sobre o DASP a partir das páginas da revista, parece-nos mais relevante destacar, a princípio, aqueles que tiveram opiniões mais relevantes sobre o tema e, posteriormente, considerar, caso a caso, a posição de cada autor individualmente apontado frente ao conjunto da administração pública, em especial a posição hierárquica de cada autor no interior do próprio DASP.

Partimos do princípio de que a posição hierárquica de cada autor expressa com mais clareza o que realmente significou o DASP, em relação à totalidade da administração pública. Além do mais, na análise do quadro intelectual que serve de referencial aos daspianos, parece ainda relevante considerar o prestígio e penetração do nome do autor e suas ideias em um universo social mais amplo. Por este motivo que, em sequência, passaremos à análise do pensamento de importantes teóricos do Estado Novo e que tiveram seus nomes entre os que

36 *Ibid.*, p. 7.

37 Dados coletados nas nominatas publicadas pelas edições da *RSP* entre os anos de 1937 a 1944.

38 Ver Quadro 6, p. 357.

publicaram na RSP. Considerando tais aspectos, caracterizamos o quadro intelectual que serviu de baliza e apoio ao projeto político-ideológico daspiano.

#### 4.2 Quadro ideológico: Estado e a racionalização

A este ponto, procuraremos fazer uma análise de pressupostos da racionalização brasileira, da política e do Estado na concepção de teóricos influentes do regime estado-novista. Neste sentido, não orientamos o texto na busca de análises exaustivas sobre todos os conceitos e ideias dos autores aludidos, o que extrapolaria muito os objetivos deste trabalho. Assim, a busca será por explicitar, na produção dos nomes evocados, o que em suas ideias os vinculam ao pensamento técnico e administrativo, procurando com isto trazer à tona quais os sentidos que figuras de proa do regime davam ao projeto racionalizador do Estado inscrito nas intenções de criação do DASP.<sup>39</sup>

##### 4.2.1 Oliveira Viana: política e conselhos corporativos

Em fevereiro de 1944, Oliveira Viana publicou, na RSP, um artigo na coluna de Direito Administrativo sobre os chamados “*standards legais*” e a nova técnica legislativa. Os *standards* se referiam ao que considerava uma nova forma de legislar, na qual a preocupação do legislador deveria incidir sobre o “modo geral e sobre substância” da lei, mas não sobre detalhes ou minúcias de sua aplicação. O objetivo imediato desta nova forma de legislar seria o de deixar “aos executores administrativos ou judiciários” de quaisquer leis ou normas “uma larguíssima margem para as disposições regulamentares ou as decisões individualizadas”. Ou seja, com esta nova técnica legislativa, buscava-se ampliar a autonomia do judiciário, adaptando-a, quando necessário, ao contexto em que necessitava ser administrada.<sup>40</sup> Ao mesmo tempo, tal técnica significava um avanço das próprias premissas racionalizadoras sobre a aplicação da justiça, o que significava, de certa maneira, uma busca de superação do chamado “bacharelismo” da tradição jurídica brasileira. Para justificar a utilização destes *standards*, evocava tanto o Código de Processo e Lei de Introdução, como o Art. 11 da

39 Além dos nomes que trabalharemos neste item, nos parece que é oportuno também incluir neste rol a as ideias de Francisco Campos, que foram, no entanto, tratadas na seção 2.1.6.1 deste trabalho.

40 VIANA, F. J. de O. Os “*standards legais*” e a nova técnica legislativa. *Revista do Serviço Público*, ano VII, v. I, n. 2, pp. 102-105, fev. 1944, p. 103.

Constituição de 1937 – e que não custa lembrar, ambas tendo Francisco Campos como autor, demonstrando a conexão de ideais entre os dois teóricos.<sup>41</sup>

Para Viana, porém, naquele momento, essa nova técnica legal ainda não seria sentida “muito lucidamente”. Esta situação o levava a criticar até os próprios legisladores do governo, já que mesmo as leis produzidas após 1937 ainda não estariam em conformidade com o novo método: “nelas é previsto, regulado, contado, fixado e com minúcia, justeza, exação; margem nenhuma franqueia à autonomia e aos livres movimentos do aplicador da lei.” Considerava que o exemplo máximo desse desajuste estaria na instrução que criou o Instituto do Açúcar e do Álcool, pois esta organização teria em certo sentido funções executivas, jurisdicionais e legislativas. Apesar disso, o instituto teve até mesmo o preço final da mercadoria fixada em lei, o que seria um contrassenso em relação aos novos princípios legislativos. Evoca como exemplo oposto, e em conformidade com a nova técnica legislativa, a Lei Orgânica da Justiça do Trabalho, por ele mesmo elaborada, na qual os *standards* seriam frequentes.<sup>42</sup>

Na Lei Orgânica da Sindicalização, leis complementares que a acompanham, enxameei uma multidão destes *standards* ou “critérios” de aplicação da lei – e é esta uma das causas que imprimiam ao nosso sistema sindical um caráter inteiramente original, pela sua flexibilidade, pela sua pronta e fácil adaptabilidade às nossas múltiplas variedades regionais de estrutura social, de estrutura econômica e de estrutura demográfica.<sup>43</sup>

A este ponto cumpre enfatizar algumas relações. Primeiro, dos objetivos primários da técnica legislativa anteriormente aludida. *Standard*, palavra inglesa que pode ser traduzida livremente por *padrão*, no meio técnico tem seu significado usualmente atrelado aos métodos racionalizadores, pois a padronização de gestos e movimentos, posteriormente de ferramentas, insumos e espaços é forma utilizada por administradores em geral, para alcançar um melhor rendimento na operação de determinado conjunto que pretendem gerir. Viana, ao transpor um conceito inicialmente empregado no ambiente fabril para o meio legislativo, vinculava a técnica legislativa e o exercício da justiça ao conjunto de questões próprias ao ambiente racionalizador. Por essa via, é possível inferir que suas preocupações quanto à criação dos *standards legais* dizia respeito ao núcleo ideológico comum a qualquer projeto racionalizador, pois com a aplicação desta buscava otimizar o exercício do direito, que não ficaria

41 *Ibid.*, pp. 103-104.

42 *Ibid.*, p. 103.

43 *Ibid.*, p. 104, [grifos do autor].

contingenciado às minúcias contraproducentes e que dificultariam a aplicação da lei.

Porém, com esta proposição Viana vai além, pois ao singrar os espaços da política e da administração, ofereceria novos contornos a ambas. Isso porque esta remodelação não implicava em distribuição de poder equânime para cada um dos lados, já que a consequência mais imediata e visível desta nova técnica legislativa seria o de restringir a elaboração da lei somente ao mínimo necessário, limitando assim o âmbito de ação que anteriormente era apanágio do legislador. Com os *standards* pretendia deixar ao encargo do legislador unicamente os princípios norteadores de determinada lei ou conjunto legal. Com isso, abria-se grande margem ao arbítrio do aplicador, – o juiz em caso de leis ordinárias, ou o administrador, quando referente à efetivação de regulamentos do meio administrativo.

Outro elemento a ser destacado é o fato de Viana citar, como exemplo de não aplicação dos *standards*, a lei que cria o Instituto do Açúcar e do Álcool. Esta alusão é mais significativa do que inicialmente pode parecer. A partir desta discussão, procuraremos dar conta de uma faceta que consideramos um dos eixos mais importantes de seu pensamento sobre a racionalização e a política. O fato é que o objetivo de esvaziar a função política do legislativo, recorrendo às técnicas racionalizadoras, tem lastro em um conjunto de preocupações mais amplas em sua trajetória e obra.

Em 1933, numa comissão reunida no Itamarati para elaborar o anteprojeto de reforma da Constituição de 1891, Viana pronunciou-se a respeito do parlamento e do poder legislativo. Classificou ambos como supérfluos e apontou que o real problema em que deveriam se debruçar estaria na reorganização de todas as instituições estatais e do poder judiciário. Esta reorganização teria por fim edificá-los em articulação com uma instituição muito cara a suas concepções, as quais classificava como “conselhos técnicos”. A tais conselhos conferia o *status* de entes verdadeiramente competentes, frente ao conjunto do sistema político, e entendia como tarefa primordial daquela comissão a sua construção junto à administração pública brasileira.

Com o advento da colaboração dos conselhos técnicos e das classes organizadas na obra administrativa do Estado e com a ampliação cada vez mais crescente da iniciativa legislativa do Poder Executivo, dos Parlamentos – ou como órgãos representativos da opinião das massas, ou como órgão de elaboração das leis – perderam muito de sua primitiva importância nos sistemas políticos contemporâneos.<sup>44</sup>

44 VIANA, F. J. de O. *Problemas de Política Objetiva*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1974, p. 120.

Esta concepção sobre o parlamento derivava de uma oposição firme em relação ao liberalismo, opinião muito difundida por todo o mundo naquele momento, entendida por Viana como ideologia importada da cultura europeia e não adaptada ao Brasil. A mesma razão o fazia se opor ao voto, levando-o a elogiar reiteradamente os antigos políticos de extração conservadora. Em sua opinião, para o liberalismo dar certo no Brasil precisava de uma opinião pública consolidada, algo inexistente até então. Isto o fazia concluir, então, que a criação desta deveria ser função do Estado. Isto significa que, para construir uma ordem assemelhada a do liberalismo, Viana entendia que seria necessário o abandono dos princípios de livre organização e recorrer ao intervencionismo estatal era uma ferramenta. Curioso liberalismo não liberal, controlado e cerceado em seus fundamentos mais básicos. Este tipo de circunvolução é característica da peculiar trajetória de Viana, na qual influíam simultaneamente o peso da herança tradicionalista e o vislumbre de uma nova organização técnica do capitalismo.<sup>45</sup>

Justificava esta posição dizendo que no Brasil, diversamente da Europa, o Estado havia sido criado antes da nação, o que imporia a tarefa de criação de um mito inaugurador da nacionalidade. Buscava o espírito de clã das oligarquias e seu autoritarismo difuso, o fundamento desse mito, algo considerado por ele como a essência da alma brasileira. Para ele a abolição da escravidão havia criado uma tendência desagregadora, o que reforçava a necessidade de um governo forte e intervencionista, com poder central hegemônico, submetendo pretensões individuais por meio do princípio de autoridade. Isto porque somente unido social e geograficamente poderia enfim o Brasil se afirmar frente às outras nações do mundo. A circulação de mercadorias, pessoas e informações adquiria um papel de destaque no escopo destas ideias, pois viabilizariam o progresso material, entendido enquanto sinônimo de progresso. Traduzindo em outros termos, parece-nos que Viana entendia ser indispensável a construção de CGPs para a edificação de um capitalismo brasileiro verdadeiramente unificado, opinião compartilhada por diversos outros autores no período.

Aspectos de sua biografia não deixaram dúvidas quanto às preferências ideológicas de Francisco José de Oliveira Viana (1883-1951). Foi filho de proprietários rurais no estado do

45 Em verdade este tipo de liberalismo que apenas no discurso se mostra liberal é característica de amplos setores da classe dominante brasileira desde o período imperial, quando a economia brasileira passou a integrar o mercado livre. Cf. BOSI, A. Dialética da Colonização. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992, pp. 194-197.

Rio de Janeiro, conservou a propriedade dos pais por orgulho de ser fazendeiro. Formou-se em Direito, foi professor de teoria e política do processo penal e de direito administrativo na Faculdade de Direito do estado do Rio de Janeiro, além de ter colaborado em vários jornais de prestígio. Dirigiu a carteira comercial e financeira do Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Rio de Janeiro, durante a década de 1920. Já em relação aos acontecimentos de 1930 manteve-se longe e discreto, não tendo sequer registro como eleitor. Apesar disso, na vigência do governo provisório trabalhou na comissão técnica do Ministério do Trabalho, elaborando e sistematizando a legislação trabalhista do governo Vargas. Entre os anos de 1932 e 1940, foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho, ministro do Tribunal de Contas da União e, posteriormente, membro do conselho consultivo do governo do estado do Rio de Janeiro. Católico e legionário do Sagrado Coração de Jesus, foi também imortal da Academia Brasileira de Letras.<sup>46</sup>

O percurso de seu pensamento o fazia concluir que um dos principais problemas a ser resolvidos pelo mundo, naquele momento, era o de deslocar o núcleo de poder do parlamento para o escopo da competência técnica, viabilizando um ambiente de liberdade civil sem liberdade política. Encontrava no modelo de Estado Corporativo o seu ideal, vinculando as ideias sociais da Igreja Católica com a verve intervencionista do *new deal*.<sup>47</sup> Procurava fazer isso dissociando o seu corporativismo dos modelos europeus, nazista e fascista, rejeitando o totalitarismo daqueles. Em contrapartida, tomava como modelo o que considerava o corporativismo liberal de Estados Unidos e Inglaterra, onde as *agencies boards*, as *corporations* e as *commissions* seriam os meios pelo quais se exercia o governo.<sup>48</sup> Tais organizações, de caráter coletivo, tinham por fim servir como fontes seguras de informação para o desenvolvimento da legislação. Para ele, era na negligência da opinião dos técnicos e entendidos sobre o assunto que residiam as falhas de grande parte do ordenamento administrativo e legal brasileiro:

Realmente, nada há que supra o conhecimento do “técnico”, do “prático” ou do “entendido do negócio”. Nenhum homem de Estado, nenhum administrador consciente, com o sentimento natural de suas limitações, há hoje que ouse resolver por si só – por ciência infusa, por palpite, por intuição – os problemas relativos a nenhuma classe, a não ser a classe a que ele realmente pertence. Uma das grandes causas da falência de muita legislação no Brasil, ou da ineficiência de muita medida administrativa. Está justamente em que umas e outras têm sido feitas sem

46 MEDEIROS, J. *op. cit.*, pp. 156-157.

47 *Ibid.*, p. 172.

48 *Ibid.*, p. 183.

essa consulta prévia às classes interessadas, sem a audiência e o conselho dos “profissionais”, dos “técnicos”, dos “práticos do negócio”.<sup>49</sup>

Considerava que institutos e autarquias seriam entes corporativos tais quais os conselhos técnicos, e que teriam como função, juntamente com os conselhos, de instituir o planejamento no interior do Estado corporativo. Para ele, o começo deste modelo no Brasil teria ocorrido com a Revolução de 1930, sendo posteriormente reforçado com a instituição da constituição de 1937, obra atribuída a Francisco Campos. Estado corporativo, Estado autoritário, Estado moderno e Estado nacional seriam, em sua opinião, termos equivalentes, expressões da sociedade de massas nascente no início do século XX.

Essa forma de organização política se trataria de uma reação contra a mentalidade antigrupos e individualista própria do liberalismo burguês, cumprindo ao Estado forte a função de criar, a por ele desejada, consciência de coletividade nacional. Neste quadro, os conselhos técnicos seriam os responsáveis pela conformação de seu programa social e político, que consistia em cinco pontos principais: a criação de uma liberdade civil para o povo-massa; criação do sufrágio corporativo; descentralização administrativa e não política; despartidarização do poder executivo e, finalmente, subestimação do poder dos políticos (em sua acepção tradicional). Por esse viés, considerava os conselhos técnicos enquanto forma de governo, entendido como o verdadeiro caminho para sua própria versão de democracia.<sup>50</sup> Mas, como podemos perceber, uma democracia que pouco se relaciona com os princípios democráticos básicos, porque controlada e mediada na obra de construção nacional por conselhos técnicos. Porém, quais seriam os agentes destes espaços de poder?

Sua vinculação com as oligarquias era ambígua, pois ao mesmo tempo em que compreendia a importância delas enquanto mito inaugurador da mística nacional, também percebia que seu liberalismo deformado os impedia de alcançar os objetivos por ele almejados. Por isso acreditava que se impunha a necessidade do método autoritário também contra os oligarcas, opondo-se, porém, a qualquer tentativa de supressão deles. Desejava antes reformá-los, criando algo próximo a “oligarquias esclarecidas”, cuja missão primordial seria a de constituírem-se como oposição aos “políticos profissionais”, identificados com o

---

49 VIANA, F. J. de O. *op. cit.*, 1974, p. 116.

50 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 177.

caudilhismo local e nascidos no período que ele identificava como de vigência do liberalismo no Brasil.<sup>51</sup>

Seu pensamento também abarcava a necessidade da união das grandes classes econômicas, que deveriam atuar nos conselhos junto ao governo. Isto porque o Estado teria a tendência de visualizar somente os objetivos vindos de coletividades organizadas, concluindo que “a força de qualquer classe econômica ou não econômica, reside na sua solidariedade.”<sup>52</sup> Um outro aspecto desses conselhos, vistos por Viana como dos mais interessantes, refere-se à sua capacidade de legislar via deliberações e resoluções. Isto fazia com que essas construções ganhassem “força de lei, independentemente de qualquer referendo, aprovação ou homologação do Poder Executivo ou Legislativo do Estado”, isto se considerando que “Os executores dessas deliberações [...] são os próprios funcionários destes institutos”. Porém, quando se referia aos pequenos conselhos espalhados por todos os cantos do país e pelos diversos níveis da administração pública, eles ganhariam outra atribuição em relação ao poder das oligarquias locais, colaborando na obra de remodelação dos poderes tanto em âmbito local quanto federal, já que:

[...] estes pequenos conselhos estaduais, organismos administrativos *sui-generis*, dispondo [sic] [dispunham] de poderes legislativos, executivos e judiciários e possuindo, dentro do campo das suas atribuições estatutárias, uma autonomia e uma latitude de ação, que não possuem nem o Conselho Nacional de Ensino, nem o Conselho Superior de Indústria e Comércio, nem o Conselho Nacional do Trabalho, cujas funções são quase exclusivamente consultivas.<sup>53</sup>

A aplicação deste modelo implicava em uma verdadeira inovação por parte do capitalismo brasileiro, quando comparado com outros países. Para isso se efetivar, Oliveira Viana asseverava a necessidade de um duplo movimento: ampliar crescentemente as funções dos conselhos, de modo que nenhuma norma fosse desenvolvida no país sem a ajuda deles. Posteriormente, a partir da ampliação incessante de seu campo de ação, seria conquistado um maior conhecimento sobre os problemas nos quais deveriam intervir, também valendo-se do recurso de pesquisas junto ao público afetado. A síntese de seu pensamento sobre a organização estatal acaba por nos revelar uma curiosa noção de “democracia” tecnicista e amputada em seus sentidos políticos, já que considerava que:

51 *Ibid.*, p. 161.

52 VIANA, F. J. de O. *op. cit.*, 1974, p. 115.

53 *Ibid.*, p. 145.

O princípio característico do governo democrático consiste em dar a totalidade dos cidadãos uma parte igual na direção dos negócios públicos [...] se é assim, o melhor caminho para realizarmos a democracia não é lutarmos, até com as armas na mão, para eleger deputados ao Parlamento; mas desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a importância, intensificar suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe de sua consulta da parte dos poderes públicos. *Este é o verdadeiro caminho da democracia no Brasil.*<sup>54</sup>

Com isto se fecha um ciclo. Ao mesmo tempo em que as iniciativas como a dos *standards*, esvaziavam a função legislativa, doravante impossibilitada de legislar quanto à forma de aplicação da norma administrativa ou legislação, os próprios princípios da legislação que deveriam ser sua função passavam a ser elaborados por meio da ação dos conselhos técnicos. No interior destes espaços, porém, é destacável o papel preponderante que teriam os agentes técnicos na formulação dos princípios a serem transformados em legislação. Isso porque, os técnicos seriam instrumentalizados por sistematização e conhecimentos científicos, obrigando o deslocamento das questões de viés político para o campo que lhes é próprio.

Por isso Viana considerava que não deveriam ser os projetos políticos a serem disputados, rechaçando alternativas comunistas, socialistas ou libertárias, entendidas por ele enquanto utopias retrógradas. Em sua opinião, o único caminho possível para a solução da questão da classe trabalhadora seria a adoção de um nacionalismo de visão pragmática, tendo como vetor um sindicalismo não doutrinário. Este sindicalismo seria próximo ao modelo tradeunista anglo-saxônico, sem preocupação com política ou objetivos doutrinários, cujo objetivo seria apenas a melhoria das condições de vida e bem-estar individual. Isso porque, para ele, uma classe derrotada no campo econômico já estaria batida no campo político.<sup>55</sup>

Da mesma maneira que os industriais neste período considerarão ridículo falar em redistribuição de riquezas, quando o básico da produção ainda não fora resolvido; por isso, socialismo e comunismo deveriam ser entendidos como crimes de lesa-pátria. Para resolver esta situação, conclama a integração das classes produtoras (industriais) a participarem do Estado através dos conselhos técnicos, tema que o faz retornar ao corporativismo.<sup>56</sup> Aqui importa destacar que a acepção de corporativismo defendida por Viana se adequa perfeitamente à definição de *corporativismo integral* operada por Mihail Manoilescu, cujo

54 *Ibid.*, p. 147, [grifos do autor.]

55 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 181.

56 *Ibid.*, p. 182.

objetivo era reorganizar interesses sociais, políticos, culturais e econômicos de modo a somente se expressarem por meio das corporações.

A este ponto, acreditamos ser possível retornar ao começo e apreciar o título de sua famosa obra, “Problemas de Política Objetiva”. Considerando o desenvolvimento de suas ideias, podemos entender que, para Oliveira Viana, política objetiva nada mais trataria do que o esvaziamento do campo político tradicional em favor do seu processamento por meio da ciência e da técnica, assumindo por isso uma feição científica e racionalizadora, que poderíamos classificar, sem grandes prejuízos, enquanto uma modalidade de administração. Se isto fosse válido, retornaríamos ao centro da utopia Saint-simoniana, da qual provém os gérmenes do projeto racionalizador: uma sociedade regida por critérios científicos e esvaziada em seu conteúdo político.<sup>57</sup>

Evidentemente nos parece que a utopia saint-simoniana expressa por Viana seja algo possível, situação que esperamos estar demonstrando em todo o nosso trabalho. Em nossa opinião, o que diversamente vem se delineando é um reposicionamento das questões políticas para o interior do campo da ciência e da tecnologia administrativa, que por meio do dispositivo ideológico racionalizador, passam elas mesmas a serem meios de expressão política. Uma sociedade controlada por gestores oriundos de elites tradicionais doravante posicionados em seus conselhos técnicos: parece-nos ser possível indicar que esta seria a utopia cara a Oliveira Viana.

#### 4.2.2 *O corporativismo de Mihail Manoilescu*

Antes de avançarmos na análise das concepções ideológicas sobre a criação do DASP, cumpre desenvolver algumas linhas acerca do pensamento de Mihail Manoilescu (1891-1958), cuja obra fora uma referência dileta aos teóricos do corporativismo brasileiro. Suas ideias foram muito populares no Brasil e em outros países de língua Ibérica na Europa e na América do Sul.<sup>58</sup> Atuou como memorialista, engenheiro, economista e político. Trabalhou para o governo romeno em diversas ocasiões, mas ficou para a posteridade em função de sua

57 Cf. BERNARDO, J. *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*. São Paulo: Cortez, 2004, pp. 27-36.

58 LOVE, J. L. *A construção do terceiro mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 184.

importante obra econômica. Era admirador dos regimes fascistas e conhecia Mussolini pessoalmente. Em 1929, publicou em Paris a primeira versão de sua mais importante obra econômica, *Teoria do Protecionismo e da Permuta Internacional*, que foi editada no Brasil em 1931, pelo grupo paulista da CIESP, sendo a tarefa de tradução da obra de Otávio Pupo Nogueira.<sup>59</sup>

Manoilescu também participou do congresso fascista em Ferrara, no ano de 1932, juntando-se ao economista Werner Sombart em uma conferência pessoal com Mussolini. Tinha também boas relações com intelectuais da Alemanha nazista, especialmente Sombart e Alfred Rosembeg. Em 1934, publicou sua própria obra política, *O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro*, cuja tradução no Brasil coube ao escritor brasileiro Azevedo Amaral. Esta obra nos interessará observar mais de perto alguns aspectos.

Na concepção de Manoilescu, o corporativismo se trava de uma nova maneira de articular o Estado e a sociedade, de modo a adaptá-los aos chamados imperativos do século XX. Manoilescu, como, aliás, muitos outros autores de sua linhagem política, buscava dissociar seu modelo dos fascismo clássico. Para ele, esta seria uma forma inferior de corporativismo, restrito somente ao aspecto econômico. Isto o fazia criticar o modelo italiano, que, em sua opinião, seria expressão desse erro. Embora não considerasse o corporativismo redutível ao fascismo, constatava que esta seria, no entanto, a forma mais conhecida deste modelo político. Isto se explica, pois, para aplicar o corporativismo em uma dada sociedade, “torna-se imprescindível fazer um trabalho de adaptação e mais que isso de criação, a fim de aplicar a teoria às realidades nacionais”, admitindo por isso que o fascismo italiano seria a forma mais adaptada de corporativismo para aquela realidade nacional.<sup>60</sup>

Os motivos da crise dos anos 1920 e 1930 seriam consequência da descentralização industrial, o que teria levado os países industrializados a tirar vantagens de outros ainda predominantemente agrícolas, algo que classificava como uma forma de exploração. Visando superar esta situação, irá prescrever o desenvolvimento industrial como meio. Para que isso fosse realizado, no entanto, fazia-se indispensável a organização interna dos países atrasados em conformidade com o que entendia serem quatro imperativos básicos. O primeiro princípio

59 Que naquele momento era secretário geral da FIESP e um antigo articulador político dos industriais paulistas. Cf. VARGAS, T. & ZANETTI, A. *Taylorismo e fordismo na indústria paulista: o empresariado e os projetos de organização racional do trabalho, 1920-1940*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007, p. 119.

60 MANOILESCU, M. *op. cit.*, p. XV.

seria a solidariedade nacional, ou nacional-idealista. Em sua opinião, “O século XIX caracterizou-se pela solidariedade econômica das classes. No século XX a solidariedade econômica nacional prepondera como característica inconfundível”.<sup>61</sup> Por isso que, em sua opinião, os vínculos entre burguesias internacionais deveriam ser rompidos em favor do Estado Nacional, de forma a submeter o mercado, a fim de transformá-lo em um aspecto da política de comércio exterior de cada país.

O segundo seria a organização. De acordo com Manoilescu, a evolução da humanidade poderia ser fracionada em quatro fases. Na primeira fase, da natureza, haveria o predomínio dos fatores naturais sobre o papel do trabalho e do capital. Na segunda fase, a do trabalho, este conquistaria bruscamente o primado para a sobrevivência da humanidade frente aos outros elementos, articulando o início da vida social. Na terceira fase teria existido o predomínio do capital sobre os outros elementos da vida, inclusive a natureza e o trabalho, reorganizando-os. A quarta fase seria o da organização propriamente dita, que seria distinta dos outros três fatores e por isso os substituiria parcialmente com maior eficiência. Para Manoilescu, a liberdade ilimitada seria consequência do período de expansão e conquista do capitalismo no século XIX, já o século XX encontraria espaços mais restritos, por isso vindo a se tornar “uma virtude caduca”.<sup>62</sup> Com recursos e espaços restritos, cumpriria alcançar o máximo de resultados econômicos, impondo a necessidade de novas formas políticas. Para o princípio de organização se impor, tornavam-se indispensáveis outros “sub-imperativos”: a ordem, a unidade e a hierarquia.<sup>63</sup>

O terceiro imperativo é o da paz e da colaboração internacional, já que para Manoilescu a guerra é contraproducente e “A necessidade e a superioridade do método racional, que é o da colaboração internacional, dispensam demonstrações.”<sup>64</sup> O quarto e último imperativo seria o da descapitalização, ou também chamado pelo romeno de “atenuação do capitalismo”:

Com efeito, a descapitalização, no sentido de attenuação do capitalismo, é uma expressão mais geral que a socialização; significa toda a tendência a substituir em um domínio qualquer da produção o regime do capital privado por um outro que for susceptível de continuar a produção sem proveito para o capital ou com proveito

---

61 *Ibid.*, p. 13.

62 *Ibid.*, p. 22.

63 *Ibid.*, p. 24.

64 *Ibid.*, p. 27.

muito pequeno. Suprimir ou diminuir a renda é descapitalizar e não é necessariamente socializar.<sup>65</sup>

A descapitalização seria uma maneira de manter a produção, a exploração de força de trabalho, de modo a produzir e não sobrecarregar o comércio com excessos de capitais, algo por ele também considerado um dos motivos da crise. Ou seja, sua proposta para superar a crise seria a de racionalizar o próprio meio de circulação, dando grande destaque aos elementos técnicos responsáveis por esta ação. Manoilescu, nessas considerações, não cita nominalmente que função teriam os bancos sob a vigência deste imperativo, mas por esta via é possível perceber que tal empreitada somente poderia ser cumprida tomando em consideração o papel deles, já que estas são instituições que por tem por função realizar a gestão de capitais que não são de sua propriedade privada (pelo menos em sua maioria). Isto os faria assumir uma função destacada na organização global do sistema capitalista, atacando os objetivos capitalistas mais básicos de maximização dos lucros em favor da criação de um sistema nacional que acreditava ser economicamente viável. Por isso dizia: “Quanto mais perfeita é a organização da economia, mais o papel do capitalista individual se reduz e mais a necessidade econômica do benefício capitalista é fraca”.<sup>66</sup>

Aliás, se se aplicasse um sistema prático e científico e não a “participação nos benefícios, tão defeituosa”, para classificar os chefes de empresas em função dos resultados objetivos e incontestáveis, devidos à sua direção, poder-se-ia reunir à vantagem da competência do chefe a do interesse pessoal na marcha dos negócios, de sorte que o fator: interesse do proprietário, não exerceia mais o seu papel tradicional [...] [assim] o capital individual acha-se pois diminuído em sua função econômica ativa por todo o progresso da ideia de organização [...] [onde] a organização que vai ganhar terreno. É o capitalismo individual que perderá.<sup>67</sup>

Como é possível perceber, essas considerações de Manoilescu o alinharam, neste sentido, às assertivas feitas por Marx, no livro III de *O Capital*, sobre a viabilidade de sistemas econômicos mais avançados que dispensariam a figura do capitalista privado em sua direção. Dito isso, não se torna menos espantoso constatar que a obra de Manoilescu seja, pelo menos neste aspecto em particular, continuadora de questões levantadas pela obra marxiana, embora em sentido oposto ao pretendido pelo próprio autor. Porém isto também torna compreensível a apropriação por contrabando de muitas teses do romeno por meio da

65 *Ibid.*, pp. 27-28.

66 *Ibid.*, p. 29.

67 *Ibid.*, pp. 29-30.

grande influência e importância conquistadas pela obra de Roberto Simonsen, sobretudo sobre os autores marxistas vinculados às teses terceiro-mundistas.<sup>68</sup>

De todas estas observações de enfraquecimento dos capitalistas em favor dos diretores, decorria a visão de Manoilescu sobre o Estado. Para ele, a sociedade deveria ser organizada de acordo com a divisão social do trabalho e em diferentes categorias, cujas funções particulares seriam muito bem demarcadas. “Essas categorias funcionais podem denominar-se, até novas precisões e segundo uma primeira aproximação: corporações”.<sup>69</sup> Os indivíduos se agrupariam desta maneira em relação ao setor produtivo a que pertenceriam. Como exemplo cita a função da indústria, pela qual tanto os proprietários, como agentes técnicos (engenheiros, químicos, etc.) e operários seriam tratados como pertencentes a uma mesma e única corporação. Por isso a corporação seria “essencialmente heterogênea”, abarcando “muitas profissões diferentes”, mas que “com nenhuma delas se confunde”. Cumpre destacar a efetivação da união da representação de todas as classes sociais sob um mesmo organismo, “submetidas às convergências dos fins”.<sup>70</sup> União policlassista no interior de uma mesma estrutura política, podemos dizer.

Entendia que a descentralização do Estado seria uma característica do corporativismo, chamada por ele de “pluralidade do poder público”. O corporativismo teria o poder espalhado através das corporações, de modo que, agindo de acordo com seus próprios objetivos, teriam condições de criar um direito próprio no espaço interior de cada corporação, organizado enquanto “necessidades puramente técnicas de cada corporação”.<sup>71</sup> Dava-se assim novamente destaque ao papel a ser exercido pelos técnicos e controladores na edificação dos interesses de cada corporação. Tais ideias, de uma sociedade organizada consoante critérios científicos, não seriam novidade e é o próprio Manoilescu quem expõe os lastros ideológicos de sua concepção de corporativismo descentralizado: “Esta ideia de descentralismo por funções, recorda a ideia célebre de Saint-Simon que queria substituir a administração dos homens à das coisas.”<sup>72</sup>

Do interior deste conjunto de ideias emergem os conceitos principais de sua obra política. O *corporativismo puro* seria aquele em que o espaço social total de determinada

68 Cf. LOVE, J. L. *op. cit.*, passim.

69 MANOILESCU, M. *op. cit.*, p. 44.

70 *Ibid.*, p. 50

71 *Ibid.*, p. 54.

72 *Ibid.*, p. 56.

sociedade estivesse sob a coordenação do Estado, considerado como a corporação suprema. Diversamente, o *corporativismo integral* teria como função integrar todos os ramos de atividades da sociedade, inclusive aqueles que não estivessem em princípio diretamente vinculados ao âmbito econômico, como educação, direito, saúde, funcionalismo público, etc. Como se vê, a reestruturação do Estado em moldes corporativos implicava na ascensão de um plano de reorganização de seu funcionamento, assunto muito caro à época e tratado por vários autores, estando na base do imaginário sobre o período. Isto nos faz recordar outro importante escritor que também foi uma influência importante para os autores nesta época.

#### 4.2.3 *Estado Novo e Racionalização em Azevedo Amaral*

Entre os anos de 1937 a 1940, Azevedo Amaral publicou oito artigos na RSP. Embora não seja um número tão expressivo como de outros autores que publicaram nessa revista, parece-nos adequado partir do princípio de que a notoriedade que reputava fizesse seus escritos ter um vulto maior que os textos de outros colaboradores menos conhecidos. Os temas dos textos de Amaral, publicados na RSP, não escondem sua vinculação a assuntos relativos à gestão interna do Estado Novo, pois todos se referem de alguma maneira aspectos pertinentes à condução do regime. Quatro artigos trataram da articulação dos órgãos governamentais entre si,<sup>73</sup> dois da formação de quadros para o funcionalismo público e das instituições criadas com este fim,<sup>74</sup> além de outros dois sobre o funcionamento da imprensa e censura.<sup>75</sup> Nestes artigos, é possível vislumbrar seu compromisso com o regime e sua vinculação ao projeto racionalizador em curso naquele momento.

Antônio José de Azevedo Amaral (1881-1942) formou-se em medicina em 1903, porém, sua carreira foi fortemente marcada pelo jornalismo. Entre os anos de 1906 e 1916 viveu em Londres, trabalhando como correspondente do jornal *Correio da Manhã*, e depois de retornar ao Brasil se tornou redator chefe e diretor deste jornal. Fundou o *Rio Jornal* e o *O*

73 São títulos destes artigos publicados na *Revista do Serviço Público* por Azevedo Amaral: Significação e Alcance do Reajustamento, ano I, n. 1, pp. 9-17, nov. 1937.; O Presidencialismo e a coordenação do Serviço Público Civil, ano II, n. 2, pp. 7-9, jan. 1938.; Política e serviço público, ano II, vol. II, n. 1, pp. 13-15, abr. 1938.; Serviços Para-Estatais, jun. 1938, ano II, vol. II, n. 3, pp. 21-23.

74 O Instituto do livro, ano I, n. 3, pp. 13-15, fev. 1938. e; Viagens de Estudo, ano II, vol. I, n. 1, pp. 12-16, jan. 1939.

75 A Imprensa e o Estado Novo, ano I, vol. III, n. 3, pp. 16-18, set. 1938. e; Departamento de Imprensa e Propaganda, ano III, vol. I, n. 2, pp. 11-13, fev. 1940.

*Dia*. Trabalhou na *Gazeta de Notícias* e no *Jornal do Comércio*, além de escrever eventualmente para inúmeros outros jornais da época. Sua carreira como escritor, porém, não se limitou ao periodismo. Publicou, em 1934, o livro *O Brasil na Crise Atual*; em 1935, o *A Aventura Política do Brasil*; em 1938, o *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional* e, em 1942, a obra apologética a Vargas e ao Estado Novo intitulada *Getúlio Vargas, Estadista*. Além de elaborar livros de própria autoria, traduziu o celebrado livro de teoria política do romeno Mihail Manoilescu, a obra *O Século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro* – que já tivemos ocasião de tratar mais pormenorizadamente há pouco –, além de traduzir pelo menos quatro outros romances.

Também organizou dois periódicos de “alta cultura”, as revistas *Diretrizes* e *Novas Diretrizes*.<sup>76</sup> Ainda no ramo de editoração periodística, aspecto menos conhecido de sua trajetória é a atuação enquanto editor-chefe da RSP no ano de 1937. Como já mencionado, este periódico tinha a função de difundir o pensamento oficial do governo sobre a reforma administrativa, merecendo por isso destaque especial esta tarefa desempenhada por Amaral. Exerceu esta função pelo menos durante os dois primeiros números da revista, momento que pode ser considerado crucial, pois ali se constrói uma estrutura que sofrerá poucas modificações durante todo o período em consideração por este trabalho.<sup>77</sup> A vinculação de Amaral com a RSP é plenamente compatível com sua trajetória, pois àquela altura já dispunha de reconhecida fama enquanto teórico com ideias análogas aos do regime, além de contar com larga e reconhecida experiência no ramo editorial.

Em função da vinculação entre Amaral e o Estado Novo nos parece equivocado o comentário de Gomes sobre certa isenção das opiniões de Amaral em relação ao regime, que, segundo sua opinião, nunca teria atuado enquanto funcionário público. Isto teria feito até o próprio Vargas ver com bons olhos a publicação da obra de Amaral sobre o governo,<sup>78</sup> tendo em vista que esta não poderia ser facilmente atribuída a uma iniciativa de propaganda do próprio governo.<sup>79</sup> No mesmo artigo, a autora volta ao mesmo argumento, distinguindo Amaral de outros teóricos do regime, como Francisco Campos e Oliveira Viana, que tiveram

76 GOMES, A. C. Azevedo Amaral e o século do corporativismo, de Michael Manoilescu, no Brasil de Vargas. *Revista Sociologia & Antropologia*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, pp. 185-209, nov. 2012, p. 188. Disponível em: <[http://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/05/10-ano2-v2n4\\_artigo\\_angela-de-castro-gomes.pdf](http://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/05/10-ano2-v2n4_artigo_angela-de-castro-gomes.pdf)>. Acesso: em 20 de 05 maio 2015

77 Conforme consta nas nominatas dos funcionários do CFSPC dos dois primeiros números da RSP, de novembro de 1937 a janeiro de 1938.

78 Nos referimos ao livro *Getúlio Vargas, Estadista*. Rio de Janeiro: Editora Pongetti, 1941.

79 GOMES, A. M. C. *op. cit.*, p. 189.

por anos reconhecida colaboração junto ao governo na condição de funcionários públicos.<sup>80</sup> Faz estas afirmações, contudo, sem deixar de reconhecer a colaboração de Amaral junto ao periódico mais importante na tarefa de difusão da ideologia oficial do Estado Novo, a *Revista Cultura Política* editada DIP. Mesmo DIP que, – não custa lembrar –, a partir de dezembro de 1939 se tornou o órgão responsável pela coordenação e exercício da censura do regime. Apesar da participação direta de Amaral junto ao Estado Novo, acreditamos, porém, que suas ideias sobre a racionalização e a organização estatal, contidas em seus artigos e obras, sejam especialmente úteis por evidenciar a compreensão de autores do período sobre aspectos centrais do regime.

Ao iniciar a caracterização do campo intelectual do Estado Novo, Mônica Velloso diz que Amaral, ao discorrer sobre o item n. 15 do art. 122 da Constituição de 1937, que tornava o jornalismo uma prerrogativa do Estado, “faz restrições a este dispositivo, reivindicando o direito da ‘elite intelectual’ expor seus pontos de vista”, querendo com isto associar as ideias do autor necessidade de construção do consenso em torno do regime.<sup>81</sup> No entanto, esta afirmação precisa ser melhor matizada para ser bem compreendida.

É verdade que existe certa dificuldade na caracterização das posições de Amaral, pois em sua obra há uma constante tensão entre conceitos polarizados, o que o fazia articular o tecnicamente moderno e o politicamente reacionário. Para ele, o início do século XX seria definido por um “economismo” característico da passagem do capitalismo individual do século XIX ao que chamou de *neocapitalismo* de orientação corporativista. Em seu pensamento, isto era uma consequência de viver-se sob um processo de degeneração social, que teria como principais marcas a ascensão das massas, a expansão de sua cultura e a adesão delas aos processos políticos diretos. Para ele, o fundamento teórico desta mudança estaria no democratismo de base rousseauiana, que promoveria uma inversão de valores. Acreditava que o Estado Liberal havia se tornado obsoleto, já que o momento de transição ao neocapitalismo tinha como característica o coletivismo e o revolucionismo, em oposição ao individualismo e ao evolucionismo que seriam típicos do século XIX.<sup>82</sup>

80 *Ibid.*, p. 191.

81 VELLOSO, M. P. *Cultura e Poder Político: Uma Configuração do Campo Intelectual*. In: OLIVEIRA, L. L.; VELLOSO, M. P.; GOMES, A. M. C. *Estado Novo: ideologia poder*. Rio Janeiro: Zahar Editora, 1982, pp. 71-108.

82 AMARAL, A. *O Brasil na Crise Actual*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1934, p. 94.

No entanto, tecia críticas a Marx por não ter dado a devida importância a fatores biológicos, psicológicos e até mesmo mesológicos no determinismo social. Em oposição ao marxismo elogiava o fordismo, pois este teria sido um plano prático capaz de realizar reformas dentro do capitalismo. Na mesma linha, elogiava o socialismo reformista cristão e o trabalhismo britânico, indicando na realização da NEP soviética a prova da falência do marxismo. Associava esquerdistas com a aversão à ordem, algo explicado com base em incapacidades biopsíquicas, já que as características por ele desejadas estariam presentes somente em indivíduos de raças superiores.<sup>83</sup>

Organicismo, pragmatismo, industrialização, tecnologicismo e evolucionismo compunham seus ideais. Simultaneamente entendia que o revolucionismo do seu tempo teria na ilusão mítica o motor das atividades revolucionárias, caracterizado pela descontinuidade do progresso social e pelo papel da vontade na determinação de suas diretrizes. Determinismo econômico e voluntarismo articulados erigiam em uma visão de mundo elitista, tendo nas grandes personalidades o fator de propulsão da transformação social. Isto é perceptível, por exemplo, em sua interpretação sobre causas da Revolução Russa:

[...] a revolução bolchevista não teve o mesmo caráter proletário na acepção rigorosa que deve dar à expressão em termos marxistas. Foi um movimento projetado, organizado e deflagrado por uma minoria extremamente reduzida de indivíduos, na qual dominava inconfundivelmente a personalidade única de Lenine [sic]. [...] Assim, a revolução russa, em vez de ser o grande levante proletário idealizado durante muitas décadas pelos discípulos ortodoxos de Marx, apresentou o aspecto inequívoco de um movimento planejado e dirigido por elementos de elite [...].<sup>84</sup>

Em sua opinião, a crise do Estado Liberal havia causado uma paralisia em que, até aquele momento, somente três países haviam se notabilizado por superar esta situação, ao adotarem a fórmula comum do intervencionismo estatal. Seriam estes: os Estados Unidos, a Itália e a Rússia. Para ele, Estado Totalitário e Estado Autoritário seriam duas saídas apresentadas diante da situação de crise do Estado Liberal, o primeiro, marcado pela economia dirigida e o segundo, pelo que chamou de economia equilibrada. Sua escolha pela segunda opção se justificava, pois via nela certa relativização da posição do Estado em favor da iniciativa individual, já que, para ele, esta centralizaria os meios de produção, distribuindo riquezas, além de beneficiar o conjunto ao instituir diretrizes técnicas, econômicas e

83 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 144.

84 AMARAL, A. *op. cit.*, 1934, p. 101

comerciais sobre a sociedade. Neste modelo, acreditava que o planejamento deveria ser operado em conjunto com as partes interessadas, cuja sistematização, porém, caberia ao Estado. Isto operacionalizava uma condição de democracia para os capitalistas, apesar de sob controle autoritário. O Estado Autoritário seria assim essencialmente intervencionista e sua realização se daria pela autoridade do poder executivo, que reforçaria a soberania administrativa e interferiria na produção legislativa. Para ele, a natureza crescentemente técnica das leis seria incompatível com o ambiente de assembleias, pretendendo assim criar um controle apolítico e oposto ao clima de agitações.<sup>85</sup> São estas ideias que unem as ideias de Francisco Campos, Oliveira Viana e o próprio Amaral, os três mais notórios a escreverem sobre o Estado Novo, e o pensamento daspiano, pois, como veremos, a opção deste departamento pela operação através de conselhos técnicos é aspecto compatível aos ideais tecnicistas dos demais autores.

Para Amaral, um Estado Autoritário e imbuído de premissas técnicas estaria em conformidade com o revolucionismo daqueles tempos, tendo o mérito adicional de conseguir aplacar a agitação das massas. O autoritarismo decorria da necessidade de afirmação do Estado diante de sua própria corrupção e da consequente corrupção do princípio de autoridade. Esta situação teria acarretado uma vaga cujos modelos seriam a Terceira República Francesa, a Inglaterra pós-vitoriana e os Estados Unidos do *new deal*. Constatando a vantagem do autoritarismo enquanto técnica de governo frente ao totalitarismo, elogiava os Estados Unidos de Roosevelt por realizar a manutenção do indivíduo, pois para ele este seria o motor de transformação social, fazendo seu pensamento retornar ao tema do elitismo.<sup>86</sup>

De porte destas considerações, é possível retornar à questão das reivindicações de Amaral quanto ao controle da imprensa pelo Estado Novo. Logo no primeiro parágrafo do supracitado artigo publicado sobre o tema na RSP, ele faz a seguinte afirmação:

Um dos dispositivos da Constituição de 10 de novembro que mais caracteristicamente refletem o sentido ideológico da ordem nacional vigente é, por certo, o do texto concernente à imprensa, no n. 15 do art. 122.<sup>87</sup>

Para Amaral, este item da Constituição refletiria o exato sentido da ordem nacional vigente, dando a entender que estaria inicialmente afastada uma eventual oposição sua às

<sup>85</sup> MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 64.

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp. 66-67.

<sup>87</sup> AMARAL, A. *op. cit.*, set. 1938, p. 16.

restrições operadas por este item ao livre exercício da imprensa. Não custa lembrar que o item n. 15 do art. 122 da constituição dispunha que o exercício da imprensa seria regulamentado por lei especial, mas dispondo que sua função teria a feição de um serviço público. Porém, para Amaral, pela natureza específica deste ramo profissional, a imprensa não deveria ser um órgão gerido diretamente pela administração pública, pois se ela não fosse relativamente independente, não teria condições de exercer a função de orientadora da opinião pública. Este é, a nosso ver, o verdadeiro cerne da questão das ideias de Amaral quanto à liberdade de expressão da elite intelectual.

Como visto anteriormente, Amaral valorizava o viés técnico adotado pelo *new deal*, para consecução do plano de intervencionismo estatal na economia. Por isso, acreditava que, se a imprensa se organizasse em subordinação direta à administração pública, teria restrições em suas próprias capacidades de expressar opiniões variadas. Isto significa que a problemática sobre a expressão de certa elite intelectual se não tratava de simples reivindicação de Amaral junto ao Estado Novo, mas partia de preocupações mais amplas a respeito da validade técnica destas restrições. Deste modo, parece que esta questão vem agregada a outra, central no artigo citado, que consiste na discussão sobre o limite da liberdade de exercício da própria imprensa. Como visto, Amaral não deixou dúvidas que, em sua opinião, a imprensa deveria, sim, ser controlada pelo Estado. Porém, acreditava que este controle que não deveria ir ao extremo da gestão estatal direta, pois desta maneira a imprensa perderia aquilo que caracteriza o seu papel específico, qual seja, o de servir como meio de expressão aos mais diversos círculos de opinião, o que teria uma função importante para a manutenção do poder. Parece-nos ser nesse sentido em que irá defender a livre atuação dos intelectuais, pois acreditava que:

[...] a elite intelectual tem a exercer, em relação ao Estado, a *função* precípua de *observadora* da realidade nacional e de *indicadora* dos novos rumos que circunstâncias novas venham impor. Para desempenhar esse papel, os expoentes da inteligência e da cultura do país precisam gozar de uma imunidade completa para exposição desassombrada dos seus pontos de vista.<sup>88</sup>

É preciso lembrar que, no pensamento de Amaral, o indivíduo de elite seria o grande motor das transformações sociais. Assim, a liberdade de expressão da elite intelectual deveria, para ele, ser agregada aos desígnios do próprio regime, servindo como uma espécie de controle de qualidade, cuja meta seria observar a realidade nacional e indicar readequações

---

88 *Ibid.*, id, [grifos meus].

para o Estado frente ao seu próprio contexto. Desta maneira, a “reivindicação” da liberdade de expressão da elite intelectual tem um caráter funcional em relação ao cumprimento do conjunto de objetivos políticos do Estado Novo. Amaral entendia que a crítica feita dentro de certos limites teria a função de oxigenar o ambiente cultural do regime, influenciando positivamente o próprio Estado Novo. Opinião análoga é expressa mais de uma vez, principalmente nos artigos dedicados ao tema da cultura, como naquele sobre *O Instituto do livro*,<sup>89</sup> ou em outro sobre as *Viagens de Estudos*, onde trata da formação de servidores públicos do estrangeiro.<sup>90</sup> Com estas considerações, acreditamos harmonizar o pensamento do autor, pois o papel da elite era mantido, somado à sua recusa ao individualismo liberal.

Mas o tema da liberdade de expressão não pode de forma alguma ser superestimado no pensamento de Amaral. Se é fato que ele buscava constantemente posicionar suas ideias como uma terceira via em relação aos imperialismos liberais e nazifascistas, é igualmente verdadeira sua recusa à “liberdade” liberal. Parece-nos que o que existia em seu pensamento seria somente viés reflexivo sobre os reais benefícios do completo cerceamento de quaisquer opiniões divergentes. Novamente é o autor quem se pronuncia a este respeito:

Não interpretem as palavras que acabo de escrever como uma transigência com a heresia liberal que, viciada pelo conceito *equalitário*, pretendia estender a liberdade viciada falada e escrita indistintamente às expressões superiores da inteligência e da cultura e às manifestações inferiores e por vezes mórbidas de declamações incendiárias da demagogia.<sup>91</sup>

Colocações como esta partem de outro postulado, que consiste numa compreensão aguda quanto às reais possibilidades de circulação das ideias naquele contexto. Azevedo Amaral, naquela altura, já acumulava grande experiência como editor de jornais e revistas, dominando por isso a técnica de mobilização da opinião pública através do jornalismo. Chegamos a nos perguntar se seria outro o principal motivo de ter sido convidado para a tarefa de primeiro editor da RSP? De qualquer maneira, importância deste fato aumenta ainda mais se lembrarmos que poucas alterações estruturais foram verificadas na RSP em todo o

89 Neste artigo o autor trata da organização do Instituto do livro pelo Estado Novo e como esta organização se enquadraria nos objetivos de melhoria do ambiente intelectual propalado pelo regime. AMARAL, A. *op. cit.*, pp. 13-15, fev. 1938.

90 Este artigo trata da formação de funcionários públicos no estrangeiro, necessária consequência da racionalização do funcionalismo público, o que os impelia ao “[...] estudo direto e prático da moderna técnica administrativa nos países que podem ser considerados modelares sob esse ponto de vista, como os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha e a Itália.” AMARAL, A. *op. cit.*, pp. 12-16, jan. 1939, p. 12.

91 AMARAL, A. *op. cit.*, set. 1938, pp. 16-17, [grifos meus].

período estudado, o que destaca sua competência técnica sobre o assunto. Portanto, em consequência, acreditamos que ele deveria ponderar sobre o distanciamento de pessoas comuns das críticas feitas com pendor intelectualizante, cuja linguagem se caracterizaria pelo afastamento em relação ao público ordinário. Por isso que a censura, para Amaral, deveria ser feita sobre declarações incendiárias que pretendiam alcançar as massas, estas sim, em sua opinião, perigosas e que precisariam de controle estrito.

Se o Estado tem necessidade da crítica, mesmo quando hostil aos seus fundamentos ideológicos, e nada tem nem deve recuar de semelhante crítica, que só pode influenciar os elementos mais cultos e equilibrados da coletividade, precisa defender-se contra as manifestações de pensamento, que se dirigem às massas incapazes de discriminar e de analisar o que lhe apresentam em uma linguagem acessível a sua sensibilidade.<sup>92</sup>

É assim que indica, quais em sua opinião, deveriam ser os critérios para o exercício da censura no Estado Novo, parâmetros que se adequam perfeitamente às funções intelectuais que viriam desempenhar o DASP e a própria RSP:

Em matéria doutrinária, em discussão de atos administrativos, o máximo de liberdade que o bom senso permitir. No tocante ao noticiário, a vigilância impõe-se até como medida de segurança nacional.<sup>93</sup>

Considerando a necessidade de censura popular e de certa liberdade para a elite é que Amaral indicará o modelo de gestão paraestatal como o mais adequado para a organização da imprensa. Em um artigo publicado sobre os serviços paraestatais, evidencia de forma mais clara as preocupações com os limites do intervencionismo estatal para além da questão da liberdade de expressão da elite. Mesmo antes da guerra mundial de 1914, considerava que já havia sido iniciada uma maré coletivista, algo que determinava a necessidade de expansão da autoridade interventora do Estado, algo que ocorreria até mesmo nos redutos clássicos do próprio liberalismo. Com o fim do “dogma liberal no Estado”, os serviços públicos deixavam para trás o século XIX, durante o qual eram privados, e entravam no século XX, a partir do qual assumiriam nova feição. Naquele momento, já se passavam 20 anos desde o início da aplicação das ideias intervencionistas, permitindo uma análise crítica “de molde a restringir

---

92 *Ibid.*, p. 17.

93 *Ibid.*, id.

consideravelmente os entusiasmos dos partidários de um intervencionismo sem limites.”<sup>94</sup> Mas não nos deixemos enganar, pois, em sua opinião, os serviços públicos deveriam estar a serviço da coletividade nacional, necessitando para isso da intervenção do Estado. Mais uma vez se vê que suas formulações ideológicas tinham como preocupação a elaboração de instrumentos tecnológicos adequados para a gestão do Estado e de outros entes a ele vinculado.

No artigo *A Imprensa e o Estado Novo*, Amaral fez considerações sobre a necessidade de criação de um órgão específico para o exercício da censura, tendo em vista que muitos assuntos delicados e de interesse nacional passariam ao largo da competência da análise meramente policial.<sup>95</sup> Em fevereiro de 1940 publicou outro artigo na RSP, desta vez fazendo considerações mais diretas sobre o decreto-lei que transformou, em dezembro de 1939, o Departamento Nacional de Propaganda (DNP) no Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), “ampliando a antiga estrutura daquele serviço e conferindo-lhe atribuições de maior alcance no conjunto das atividades do Estado Novo”.<sup>96</sup> Para ele, havia uma lacuna legal após a promulgação da Constituição de 1937, pois ali o papel da imprensa haveria mudado, mas cuja função pública estaria para além da questão meramente publicitária. Desta forma, o DIP se caracterizaria por ser o órgão do Estado adequado ao exercício do controle de imprensa, configurando assim um modelo paraestatal de gestão. Isto porque esta instituição realizaria a ponte entre a iniciativa privada e o governo, no qual o Estado poderia influir livremente.

O que há propriamente de novo na maquinaria atual do serviço oficial de propaganda é a Divisão de Imprensa, a que se acham atribuídas funções de alta responsabilidade no controle do periodismo e na determinação dos processos destinados a harmonizá-lo com a obra geral de defesa dos interesses públicos.<sup>97</sup>

O modelo paraestatal, porém, não se limitava a órgãos desta natureza. Apesar de reiteradamente Amaral afirmar suas convicções antiliberais, considerava que elas ponderavam sobre algo verdadeiro, pois existiria certa “ineficiência da administração estatal em setores de natureza industrial.” Algo compreensível pois, “o Estado permanece, na sua essência, uma organização preponderantemente política”, tornando restrita a sua ação intervencionista

94 AMARAL, A. *op. cit.*, jul. 1938, p. 22.

95 AMARAL, A. *op. cit.*, set. 1938, p.18.

96 AMARAL, A. *op. cit.*, fev. 1940, p. 11.

97 *Ibid.*, p. 12.

“sempre que se trata de serviços industriais de caráter mais complexo.”<sup>98</sup> No entanto, em mais uma passagem, Amaral evidencia seu antiliberalismo por meio da defesa do intervencionismo controlado do Estado sobre instituições de natureza industrial:

Os serviços públicos de natureza industrial não devem, sempre que for possível, ser deixados exclusivamente à iniciativa do empreendimento privado, mas é igualmente imprescindível evitar que eles venham a sofrer os efeitos da burocratização, que continua a ser até certo ponto inevitável em todas as organizações colocadas na órbita da ação estatal.<sup>99</sup>

A possibilidade de travamento burocrático dos serviços públicos o faz desenvolver uma fórmula nova sobre a intervenção do Estado. Este modelo procurava harmonizar o interesse privado e o estatal, cuja novidade, nas palavras de Amaral, seria a junção do melhor do coletivismo do século XX com o melhor do individualismo do século XIX. Não deixa de ser significativo constatar que, como exemplo de atividades organizadas neste molde irá citar o caso do Banco do Brasil, a partir do qual seria possível mostrar a possibilidade de harmonização entre iniciativas privadas e o controle do Estado, criando resultados considerados por ele satisfatórios. Outro projeto que, naquele momento, estava em gestação seria o de criação do IPASE e que seguiria o mesmo caminho, beneficiando-se de experiências prévias do Estado brasileiro sobre o assunto.<sup>100</sup>

Em sua visão, seguindo a esteira das noções econômicas de Manoilescu, um país sem indústrias seria inconcebível. Para isso, seria necessária a organização racional das forças da nação, reforçando a necessidade de passagem do capitalismo individualista do século XIX para o neocapitalismo do século XX.<sup>101</sup> De maneira coerente a estas ideias, Amaral entendia que a seleção de funcionários públicos seria uma tarefa técnica e, sendo as aptidões e inclinações ideológicas individuais fatores a potencializar o exercício da carreira, insistia que houvesse um controle ideológico da seleção de funcionários, já que um servidor não harmonizado com a doutrina do Estado Novo, ou mesmo a ela indiferente, “torna-se fatalmente um elemento perturbador no conjunto de atividades convergentes para a realização dos objetivos do poder nacional.”<sup>102</sup>

98 AMARAL, A. *op. cit.*, jul. 1938, p. 22.

99 *Ibid.*, id.

100 *Ibid.*, id.

101 MEDEIROS, J. *op. cit.*, p. 70.

102 AMARAL, A. *op. cit.*, abr. 1938, pp. 15-16.

Assim, Amaral passa a defender posições criticadas por Campos no capítulo anterior, consideradas por aquele autor enquanto prerrogativas dos regimes fascistas. Isso porque considerava que o Estado deveria “ser permanentemente armado de maior poder”, para que em todos os setores da administração nacional ocorresse a cooperação “dos servidores da nação.” Por isso considerava que o art. 177 da Constituição, que trata sobre a aposentadoria compulsória de funcionários públicos, não poderia mais ser apenas “garantia transitória dessa necessária fiscalização” contra os que não estivessem “em harmonia com o espírito do regime.” À vista disso, elogia Vargas, que neste caso teria “afirmado a boa doutrina de que não se pode falar em direitos individuais, quando se acha em jogo o interesse da coletividade nacional.”<sup>103</sup>

Falando ainda sobre assertivas presidenciais, Amaral entendia que até aquele momento, o presidencialismo seria incompreendido no Brasil, tanto por populares como por políticos profissionais, e que nunca antes tivera sido plenamente aplicado. Vargas teria transformado esta realidade ao operar “uma atividade organizadora e coordenadora dos serviços públicos”. Entendia que motivos semelhantes levaram tanto Vargas quanto Roosevelt a “tornarem-se os promotores de uma expansão do sistema presidencial”, algo que em “ambos os países veio imprimir fisionomia sensivelmente diferente aos métodos administrativos.”<sup>104</sup> Esta situação de expansão do presidencialismo seria consequência da expansão da própria revolução industrial, cuja situação teve uma resposta com a edificação do Estado forte, considerado necessário naquele momento. Isso porque os 40 anos de república velha havia presenciado um presidencialismo incompleto e desvirtuado, cuja função do presidente, enquanto coordenador máximo dos serviços públicos, não era compreendida. Situação que seria herança do parlamentarismo monárquico, momento no qual os políticos impediam o pleno exercício do poder real, pois “se interpunham os ministros a que diretamente se achavam subordinados aos diferentes departamentos administrativos.” Porém, naquele momento considerava que mudanças começavam a ocorrer:

A interessante transformação a que aludimos foi realizada sobretudo por meio da organização dos *Conselhos*, incumbidos de encaminhar a solução dos problemas que se apresentavam em vários departamentos da administração e em diversos planos da vida nacional. Esses *Conselhos*, colocados em contato direto com o Presidente da República e tendo mesmo em alguns casos a colaboração pessoal dele na marcha dos seus trabalhos, vieram determinar uma verdadeira revolução não apenas nos

103 *Ibid.*, p. 16.

104 AMARAL, A. *op. cit.*, jan. 1938, p. 7.

processos como no próprio conceito de administração e da maneira de elaborar medidas destinadas a solucionar as múltiplas questões que reclamavam a ação executiva e a atividade legislativa do Estado.<sup>105</sup>

O tema dos conselhos, também presente em Oliveira Viana, ganhava novos contornos quando vinculados ao pensamento de Amaral, pois, neste caso, seriam entendidos enquanto órgãos cuja função seria fazer valer a vontade do presidente, em sua posição de gerente máximo da máquina administrativa. Porém, cumpre fazer alguns questionamentos: o que significa governar em um ambiente onde as decisões a serem tomadas passavam a ser questões técnicas, muitas das quais de difícil acesso aos elementos não especializados? Sendo assim, que influência teriam nas decisões presidenciais pareceres elaborados por técnicos assentados nestes conselhos? Por outro lado, qual seria o nível de controle do presidente sobre os critérios que definiria as opiniões finais destes pareceres? Infelizmente estas são perguntas que estão para além dos limites impostos a este trabalho. De qualquer maneira, acerca da função direta que exerciam, os conselhos seriam compreendidos de forma semelhante como em Viana, considerados os órgãos mais bem adaptados ao contexto do Estado moderno. Seu funcionamento apresentaria uma complexidade que exigia grande especialização dos diferentes departamentos e a consequente a expansão da autonomia de cada um deles. Isso porque, na busca por solução de problemas específicos, estes não poderiam ser resolvidos por quaisquer elementos, mas somente por técnicos, já que o “conhecimento é naturalmente limitado ao círculo dos que se consagram exclusivamente no assunto”.<sup>106</sup>

Contudo, um problema relacionado à extrema especialização de cada departamento se colocava, pois esta situação poderia ocasionar desarticulação, isolamento e eventual conflito entre os vários órgãos especializados, além de dificultar a resolução de problemas que não pudessem ser resolvidos em um único departamento. Desta situação emergiria a função dos conselhos responsáveis pela coordenação entre os vários departamentos, mantendo assim o contato de todos os departamentos estatais entre si.<sup>107</sup> Naquele momento, em 1938, destacavam-se dois conselhos exemplares nesta função: o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) e o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), sendo o primeiro:

---

105 *Ibid.*, p. 8.

106 *Ibid.*, id.

107 *Ibid.*, p. 9.

Ligado ao Ministério das Relações Exteriores, aquele *Conselho*, pela reunião de representantes dos diferentes ministérios vinculados às questões de ordem econômica e dispondo ainda do concurso de elementos identificados com as atividades dessa natureza, constitui um centro de intercâmbio de ideias, de sugestões e de informes elucidativos sobre todas as questões econômicas que se torna conveniente por em foco afim de que tenham imediata solução.<sup>108</sup>

A partir destas considerações podemos novamente relacionar o pensamento de Amaral ao de Manoilescu. Para ambos, o corporativismo moderno – chamado por Amaral de neocapitalismo – seria algo muito distinto da organização corporativa existente na baixa Idade Média. Assim acreditamos que esta alusão servia como carapaça ideológica a escamotear a função mediadora dos conflitos sociais operada por técnicos, que se valiam, em suas avaliações de critérios cientificamente aceitos e, por isso, universalmente referendados. Desta forma, acreditamos ser possível dizer que o tema do corporativismo no Estado Novo trata da ascensão de gestores técnicos ao aparelho de Estado, onde realizam planos de racionalização de modo a criar e aparelhar órgãos que passariam a realizar as principais atividades intervencionistas estatais. Para que esta operação pudesse ocorrer sem percalços, tornavam-se necessários órgãos centralizadores e disciplinadores dos vários elementos componentes da administração pública, gestores centrais do Estado, posição na qual se assenta este novo grupo que ascendia ao poder. Por isso, verifica-se o estabelecimento de uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que este novo arranjo permitia a expansão da capacidade de governo, também criava novo espaço de poder no interior do Estado. Parece ser precisamente nesse sentido que Amaral comprehende a função do CFSPC:

Ainda mais importante, sob certos pontos de vista, é a função do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Não é difícil compreender que a eficiência da ação governamental não apenas na esfera administrativa, como mesmo no plano político depende do conhecimento que o chefe do Estado tenha das engrenagens da maquinaria administrativa, da mentalidade do pessoal que as manipula e também da capacidade de controle efetivo ao dispor da autoridade suprema para tornar real a sua atuação dirigente. Por outro lado, a articulação das inúmeras peças que formam o sistema da administração pública é condição preliminar à realização dos dois pontos mencionados.<sup>109</sup>

Para Amaral, a situação anterior se configurava praticamente impossível para que o presidente pudesse exercer a direção e fiscalização dos serviços públicos gerais. A transformação desse quadro começaria com a promulgação da lei n. 284, ainda no período de

108 *Ibid.*, id.

109 AMARAL, A. *op. cit.*, nov. 1937, p. 9.

vigência da constituição de 1934, cuja atuação regularizará as carreiras do funcionalismo público e criará o CFSPC. Qual seria, porém, para Amaral o significado profundo deste reajustamento? No artigo *Significação e Alcance do Reajustamento*, publicado em novembro de 1937, ainda no calor dos acontecimentos que levaram à instauração do Estado Novo, Amaral chama novamente a atenção para a lei n. 284. Destaca que, dentre os seus motivos, havia a necessidade de conformar os serviços públicos “à fisionomia e aos objetivos do Estado contemporâneo.” Em sua opinião, toda tentativa anterior de racionalização do aparelho de Estado teria sido apenas “a expressão de influências de causas momentâneas ou circunstâncias particulares ao efêmero momento político em que tais medidas eram adotadas.” Seriam, portanto, providências “fragmentárias” em que “transparecia sempre um cunho de empirismo.”<sup>110</sup>

Isso leva Azevedo Amaral a comentar mais detidamente as razões da referida reforma. Dentre as adaptações à fisionomia e aos objetivos do Estado contemporâneo, destaca que “Pela primeira vez na história administrativa do Brasil” a questão da coordenação dos serviços públicos civis teriam sido encarados sob o “ponto de vista de certos princípios gerais, e por assim dizer, com uma visão panorâmica da totalidade do entrosamento”. A função deste reordenamento seria realizar a “unidade essencial de todas as engrenagens, que constituem no seu conjunto o aparelho executivo do Estado”. Por este motivo, afirmava que a reforma não decorreria de mero capricho pessoal de ninguém, nem poderia ser reduzida simplesmente à figura de um único homem, pois a lei n. 284 “veio apenas corresponder a uma situação criada por ineludíveis imperativos, derivados do novo conceito de Estado e das suas atribuições.”<sup>111</sup>

Por conta destas novas atribuições, ao executivo competiam duas funções: a de elaborar e de aplicar leis. Para isto, o Poder Executivo precisava se aparelhar de uma técnica, o mais “neutra” possível, que só viesse a interferir quando fosse convocada a contribuir com “frutos da experiência administrativa e do conhecimento da realidade social” na função de orientador do legislador. Quando realizasse esta tarefa, se tornaria “órgão precipuamente administrativo”.<sup>112</sup>

A pressão das realidades econômicas e sociais teria feito com que desde o início do século XX, até mesmo nações “profundamente integradas no conceito clássico de democracia liberal, como a Inglaterra”, se vissem obrigadas a trilhar, “um tanto medrosamente”, pelo

110 *Ibid.*, id.

111 *Ibid.*, id.

112 *Ibid.*, p. 10.

caminho intervencionista, algo já feito pela Alemanha “com um certo desassombro.” A Primeira Guerra Mundial teria mudado consideravelmente o quadro, levando a “uma transformação verdadeiramente revolucionária do conceito de Estado e das suas funções.” A própria guerra teria redundado no momento em que houve a “progressiva ascendência vitoriosa de uma nova corrente ideológica”, cujo objetivo seria “exercer decisiva influência na orientação de todas as atividades sociais.”<sup>113</sup> De que corrente ideológica tratava? Qual seria o “imperativo” daquele momento?

Para Amaral, o mundo naquela época entrava de a “era da racionalização”. A guerra de 1914 havia gerado uma demanda de trabalhar melhor e com maior rendimento, valendo-se de métodos que requeriam menor esforço com maior aproveitamento:

Com a iniciativa de Taylor, começa no terreno prático da organização do trabalho a era da racionalização. Quando se compararam aqueles modestos primórdios da organização sistemática das atividades com o que já se realizou, no sentido de metodizar os processos econômicos com um critério sistemático de racionalização, a distância percorrida é tal que parece impossível reconhecer na obra do precursor da nova era e dos que a ele se seguiram, promovendo reformas análogas na técnica do trabalho, o ponto de partida da carreira que nos trouxe até onde hoje nos achamos e que certamente continuará determinando resultados de muito maior repercussão ainda. Mas a verdade é que toda a ideia da racionalização com as suas possibilidades já realizadas e com outras, das quais algumas são por enquanto imprevisíveis, está contida na modesta sistematização racional dos movimentos do trabalhador para economizar tempo e poupar esforço muscular.<sup>114</sup>

Amaral concordava com as afirmações de Guerreiro Ramos – e outros teóricos – de que o taylorismo havia sido a base para estruturação da “era da racionalização”. A partir do legado de Taylor, do sistema funcional da organização administrativa do trabalho, que gestou um novo campo que permitiu a aplicação dos novos métodos de gestão sobre as mais diversas áreas da atividade humana, Amaral considerava que os “desvarios da concorrência desmedida”, cujas grandes perdas de energia e de capital caracterizaram a “dispensiosa prodigalidade econômica do regimen [sic] ultra-individualista”, deveriam ser enfrentados e combatidos. Ainda mais naquele momento em que as grandes perdas acarretadas pela guerra e os novos problemas dela originados exigiam uma cautela que nos tempos “de superabundância [sic] e de funcionamento relativamente suave das engrenagens da economia

---

113 *Ibid.*, p. 11.

114 *Ibid.*, id.

mundial.”<sup>115</sup> Assim, Amaral preconizava também a penetração do sistema concebido por Taylor na esfera do mercado via atuação do Estado, fazendo, consequentemente, que ele deixasse de ser plenamente livre:

A obra de coordenação econômica e social, cuja inevitabilidade todos passaram a reconhecer, como único meio de tornar possível uma reconstrução da vida civilizada e o afastamento de perigos sociais, que já se haviam aliás tornado catástrofes atuais em alguns países, só podia ser realizada por instrumento eficaz. Este era o Estado.<sup>116</sup>

O intervencionismo contemporâneo seria então consequência “em parte da influência ideológica das correntes racionalizantes”, tendo, porém, como sua determinação última, “causas econômicas e de condições sociais”, frente às quais já não existiriam em sua opinião, mais escolhas. Por isso identificava a existência de um plano internacional de reorganização estatal, algo que compreendemos enquanto prerrogativa específica da classe dos gestores:

Sob a pressão desses elementos que imperiosamente traçavam diretrizes novas à reorganização das noções, os métodos direcionistas [*sic*], aceitos e aplicados segundo uma escala que varia do radicalismo dos países de regime totalitário até as modalidades suaves de intervencionismo nas nações fiéis à ortodoxia democrática, generalizam-se por todo mundo civilizado.<sup>117</sup>

Assim surgia a necessidade de racionalização do Estado. Amaral considerava que ao antigo Estado, fechado na órbita de funções meramente moderadoras das forças sociais, convinha uma organização administrativa especializada na simples técnica de interpretação de leis, regulamentos e sua aplicação. Porém, ao novo Estado, ao abarcar atribuições nas esferas econômicas, sociais e políticas, implicava a necessidade de um aparelho administrativo adaptado a estas novas atribuições. Para isto, a máquina intervencionista necessitaria criar condições para a formação dos quadros administrativos com “configurações que melhor se adaptassem ao manejo da maquinaria exigida pelo exercício da nova missão estatal.”

Para ele, dois aspectos da nova visão sobre o funcionalismo se destacavam: a reorganização dos quadros e a seleção profissional. Anteriormente as funções a serem desempenhadas pelo funcionalismo público eram em seu fundamento idênticas, sendo diferenciadas apenas as esferas de responsabilidade, que aumentavam à medida que se subia

---

115 *Ibid.*, id.

116 *Ibid.*, p. 12.

117 *Ibid.*, id.

na escala hierárquica, o que em última análise, fazia os funcionários “exercer[em] atividades que, sob o ponto de vista psicológico, podiam ser todas reduzidas a um ritmo mental comum.”<sup>118</sup> Situação esta que mudaria consideravelmente quando o Estado adotou a ação interventora em que a especialização, que em outro momento era exceção, passou a ser uma regra, não sendo por isso mais possível conceber a organização dos serviços públicos e a escolha do respectivo pessoal” somente “do ponto de vista de um critério geral e uniformidade”, pois desde que os serviços estatais se tornaram majoritariamente imbuídos de acentuadas características técnicas, “o formalismo burocrático tem de ser relegado a um plano subalterno.”<sup>119</sup>

Isso o fazia atentar à questão da especialização das carreiras. Para ele, a natureza técnica que passou a caracterizar os serviços administrativos estatais fazia com que decorresse, logicamente, a necessidade de organização dos quadros de pessoal segundo critérios de especialização das funções. Segundo sua opinião, a lei n. 284 prescrevia a organização desses quadros seguindo o critério de estabelecimento das carreiras, no qual viria a firmar bases para a estrutura dos próprios serviços públicos, já que assegurava ao Estado “a máxima utilização da capacidade produtiva de cada um dos servidores da nação.” Com as carreiras então organizadas “o funcionalismo passa a tornar-se um sistema coordenado de elementos de trabalho, constituído por engrenagens”, no qual estes grupos “articulam-se em um entrosamento concatenado” resultando em “efeitos convergentes para o desempenho global da missão atinente a cada um dos departamentos administrativos.”<sup>120</sup>

Duas ideias norteariam esse modelo de organização: a de especialização das funções e a de articulação de funções especializadas sob critérios superior e geral de coordenação, visando com isto o objetivo final de cada departamento em consideração. Isso implica, por sua vez, na uniformização de designações, vencimentos e atribuições dos cargos correspondentes a funções idênticas. Com isto, por um lado, assiste-se à diversificação da capacidade de ação estatal, e por outro, verifica-se a padronização da designação do trabalho, fazendo com que o Estado realizasse melhor suas atividades ao mesmo tempo em que aumentaria sua capacidade de agir. A padronização dos vencimentos era considerada um dos sinais mais significativos e sérios da confusão proveniente da situação anterior. Amaral diz que existiam diferenças inexplicáveis e absurdas entre o vencimento de funcionários que

118 *Ibid.*, id.

119 *Ibid.*, p. 13.

120 *Ibid.*, id.

desempenhavam funções idênticas e que até mesmo constavam nos quadros do pessoal com as mesmas designações. Com a estandardização, os funcionários passaram a ter melhor ambiente e sensação de justiça, algo que concorreria para a boa execução do serviço público.<sup>121</sup>

O órgão que começou a ter uma visão de conjunto sobre a questão teria sido o CFSPC. Órgão central, cujo destino era tornar-se “o instrumento de coordenação e de sistematização racional de todas as peças da maquinaria executiva do Estado.” Na concepção de Amaral, a racionalização implicaria na existência de um aparelho de onde derivariam todas “as correntes de articulação dos serviços públicos” cuja função seria “assegurar-lhes a unidade de orientação”, o que implicaria na condição para o “êxito de todos os esforços racionalizadores”:

[...] o Conselho está destinado a ocupar a posição de verdadeiro *estado maior* da administração civil da República, cujo precípua objetivo é assegurar, em escala cada vez maior, a eficiência da maquinaria administrativa, por meio da aplicação criteriosa e adequada de *métodos racionalizantes*.<sup>122</sup>

O reajustamento foi então a primeira etapa da racionalização do Estado e a lei n. 284 um “verdadeiro estatuto fundamental em que se terão de apoiar as futuras iniciativas renovadoras”. Deste elemento logicamente decorreram outros, oriundos dos postulados por ela definidos, dando cabo às “reformas ardente desejas por todos que sabem avaliar o que representará a racionalização.” De forma muito sugestiva, terminava o texto indicando que os exemplos dos Estados Unidos, Alemanha e Itália – polos capitalistas antagonistas, que entrariam em conflito logo em 1939 – cuja alusão bastariam para dissipar quaisquer incertezas,<sup>123</sup> já que, para ele, a racionalização redundaria para o Estado em “aumento de eficiência dos seus serviços” cuja benéfica repercussão viria a “refletir-se em todas as modalidades da vida nacional.”<sup>124</sup>

---

121 *Ibid.*, pp. 14-15.

122 *Ibid.*, p. 15, [grifos meus].

123 *Ibid.*, p. 17.

124 *Ibid.*, p. 16.

## 4.3 Um projeto de novo tipo para o Brasil

### 4.3.1 *Aspectos sobre as trajetórias dos diretores do DASP*

Antes de nos debruçarmos em análise sobre as concepções dos daspianos, é importante percebermos quem são estes homens. A primeira coisa que salta aos olhos é o fato de o aspecto mais relevante de sua atuação não os situarem nos quadros da classe burguesa. Porém, é preciso ter em conta que estamos nos referindo à noção de classes sociais e no sentido que Marx deu ao conceito, algo que implica para a análise seguinte em dois aspectos principais, um relacionado ao conceito em geral e outro, vinculado à origem de que utilizamos.

O primeiro deles é a ideia de mobilidade social. Diferentemente das noções de estamento, ordem ou casta, adotar a noção de classe social implica em perceber a possibilidade de movimentação dos indivíduos entre as diversas camadas da estrutura societária. Assim, no capitalismo, as trajetórias individuais comportam caminhos tortuosos e não raramente contraditórios. Isto não significa, porém, uma desestruturação do modelo de análise adotado neste trabalho, pois conceber a mobilidade de uma dada trajetória individual não implica em invalidar a leitura feita ao nível da movimentação social. Mas o problema não se resume a este ponto, pois, como consideramos a noção marxista de classe, isso implica na necessidade de compreender o posicionamento dos indivíduos e suas trajetórias com relação ao sistema produtivo. Assim, ao considerarmos a posição dos gestores como a de uma classe social que opera seu poder através do controle coletivo que exerce do capital alheio detido pelas instituições burocráticas, estamos definindo uma posição diferenciada destes elementos em relação à clássica noção de burguesia proprietária individual dos meios de produção. Ao observarmos a trajetória de todos os mais relevantes daspianos, pudemos constatar que suas trajetórias os vinculam às funções de organização e direção de instituições capitalistas, de diversos órgãos públicos e privados, o que nos remete à sua definição enquanto elementos da classe dos gestores.

Os gestores, em razão dessa distinção, assumiram posições relativas ao processo de produção considerado de forma global, pois controlam centros responsáveis por realizar tarefas que têm, simultaneamente, implicações sobre o aumento na produtividade de várias cadeias produtivas capitalistas. Estes seriam, portanto, pontos centrais e estratégicos frente ao

conjunto da economia. Como exemplo, poderíamos citar os polos produtores de tecnologia<sup>125</sup> cuja utilização está para além de um único ramo da produção. Já os burgueses, teriam suas posições vinculadas exclusivamente aos espaços produtivos sob sua propriedade, o que implica em restrições relativas a este setor. Frente à nossa incapacidade de melhor síntese, recorremos a uma citação de João Bernardo, para avançar um pouco em nossa análise:

No capitalismo, para além de uma classe explorada, que surgiu da dissolução do regime senhorial, temos duas outras classes, também formadas em ruptura com a economia senhorial, e que decorrem de dois aspectos fundamentais do polo explorador do capitalismo: a burguesia, representando a parcelização das empresas, a privatização da propriedade do capital; e uma outra classe, que consubstancia a integração tecnológica entre as unidades de produção, as condições gerais de produção; em virtude das funções predominantemente organizacionais que esta classe desempenha, na união entre os vários processos particulares de fabrico (e, posteriormente, na própria organização interna de cada um desses processos) e, portanto, na orquestração do capitalismo como um todo, posso chamar-lhe de classe dos gestores.<sup>126</sup>

Luiz Simões Lopes (1903-1994), presidente do CFSPC e posteriormente do DASP até 1945, teve a trajetória marcada por funções diretivas sobre instituições responsáveis pela coordenação de aspectos do capitalismo brasileiro. Entre os órgãos que encabeçou constam: o CFSPC, o DASP, a FGV, o CEXIM, o IBAM e a SNA.<sup>127</sup> Sua trajetória individual, porém, tem lastro na origem familiar aristocrática gaúcha. Seu avô, João Simões Lopes Filho, além de estancieiro gaúcho, chegou a ser presidente da província do Rio Grande do Sul em 1870. Seu pai, Ildefonso Simões Lopes, foi deputado federal por três mandatos entre 1906 e 1908, entre 1913 e 1919, e entre 1922 e 1930. Neste interregno, foi ministro da agricultura entre 1919 e

125 Lembrando que estamos utilizando a definição de tecnologia enquanto campo onde as relações sociais de produção se articulam com sua realização material, ao passo que as técnicas são a própria realização material, de modo que por meio da tecnologia se realiza a articulação entre técnicas e sociedade. Cf. BERNARDO, J. *Economia dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 212.

126 BERNARDO, J. *O Inimigo Oculto*: Ensaio sobre a luta de classes. Manifesto Anti-ecológico. Porto: Edições Afrontamento, 1979, pp. 36-37.

127 Simões Lopes foi diplomado engenheiro agrônomo pela Escola Mineira de Agricultura e Veterinária de Belo Horizonte (MG) em 1924. Após a vitória do movimento de 1930, tornou-se oficial de gabinete de Getúlio Vargas, função que desempenha até 1937. Em 1935, porém, passa a colaborar ativamente no projeto de racionalização promovida pelo Governo Federal, que culminará com a criação do CFSPC e do DASP. No estertor do Estado Novo assumirá, em 1944, a presidência da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Posteriormente dirigirá entre 1951 e 1952 a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), elegendo-se depois primeiro presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1954. Entre os anos de 1960 a 1979, foi ainda diretor da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), onde combateu propostas de reforma agrária. Em seu currículo consta ainda a direção de várias empresas privadas. ABREU, A. A., LATTMAN-WELTMAN, F., BELOCH I., LAMARÃO S. T. (orgs.) *op. cit.*, Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis\\_simoes\\_lopes](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis_simoes_lopes)>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

1932. Entre estas atividades, sobretudo após 1909, também se dedicou ao cultivo de arroz irrigado, vindo a se tornar um importante produtor rural. Segundo Daniel Caminha, todos estes vínculos com setores economicamente importantes e o núcleo de poder teriam colaborado na alavancagem da carreira pessoal de Luiz Simões Lopes.<sup>128</sup>

No entanto, como assinala o próprio Caminha, a vida do daspiano foi “marcada por paradoxos”,<sup>129</sup> pois sua carreira, sobretudo neste momento, relacionou-se reiteradamente à atividades organizativas junto ao serviço público, ao mesmo tempo em que detinha essa ascendência e até mesmo certo conjunto de importantes propriedades. No entanto, não é possível destacar nenhum elemento de sua atuação, à frente do DASP, que o vincule aos seus presumíveis interesses pessoais enquanto rizicultor, nem mesmo ao desenvolvimento de atividades que implicassem em vantagens diretas e específicas ao setor da burguesia do qual provinha. As medidas que por ventura beneficiaram seus negócios são aquelas relacionadas à organização do ambiente econômico de forma geral. E contrariamente até ao que seria esperado de um proprietário rural, a sua estância em Pelotas, no Rio Grande do Sul, sempre foi tratada por ele como local de descanso e, em sentido diverso, sua vida sempre foi locucionada por ele como tendo centro a missão de “construir a nação” e seu “papel ampliado” na sociedade.

Por estes motivos parece-nos que a ascensão de Luiz Simões Lopes às posições privilegiadas junto ao Estado e a setores privados da economia, facilitada por contatos e prestígio herdados do pai, mas posteriormente operando a remodelação do Estado e das formas de recrutamento do funcionalismo federal, implicam, para nós, compreender as ambiguidades próprias às trajetórias individuais e suas características nos momentos de transição de um modelo de sociabilidade ao outro. Nestes há a existência de zonas cinzas, coexistência de padrões divergentes de relacionamento, situação que comporta analogias com as épocas de transição para quaisquer outros regimes sociais, salvaguardando, obviamente, as diferenças de vulto que tais transformações em ambos os casos implicam. Desta maneira, apesar das contradições das trajetórias individuais, o que importa é perceber a regularidade da atuação de Luiz Simões Lopes nos organismos que primam por uma visão da totalidade do sistema produtivo, e não naqueles relacionados à parcelização de determinada unidade

128 CAMINHA, D. O. *Origens Sociais, Trajetórias e Estratégia de Ascensão da Elite Dirigente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no Estado Novo*. Porto Alegre: UFRGS, 2014, 164f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014, pp. 114-115.

129 *Ibid.*, p. 98.

produtiva. Como o argumento de Caminha a respeito de Simões Lopes é reiterado sobre a trajetória de todos os outros daspianos por ele analisados, limitaremos-nos aqui apenas a informar ao leitor aspectos da história individual de cada um.

Moacir Ribeiro Briggs (1900-1968), que poderíamos considerar como o homem número 2 do DASP, seguiu trajetória no mesmo sentido, tendo destaque na atuação junto ao Ministério das Relações Exteriores. Capitaneou a DC entre 1938 e 1944, quando substituiu o próprio Simões Lopes no cargo de presidente do DASP. Ingressou no ministério das relações exteriores ainda muito jovem, aos 18 anos, logo em seguida colaborando na preparação da conferência de paz, em 1919. Em 1934 foi nomeado secretário da comissão de reajustamento chefiada pelo senador Joaquim Nabuco, cujo relatório final serviu de importante subsídio à constituição da lei n. 284, que criou o CFSPC. Foi conselheiro deste órgão até a criação do DASP e no fim do Estado Novo, por se opor às transformações operadas no departamento foi demitido do cargo de presidente juntamente com todos os outros chefes de divisão e seções.

Paralelo aos trabalhos no DASP assumiu o departamento de Indústria e Comércio, parte do ministério de mesmo nome, retornando em 1944 ao Ministério das Relações Exteriores para dirigir a Divisão Econômica e Consular. Volta ainda à presidência do DASP em 1961, durante o governo de Jânio Quadros. Após aposentar-se no serviço público, foi convidado pelo presidente da FGV para ocupar a coordenação do setor de organização da extinta comissão de reforma do Ministério da Fazenda, ocupando em seguida a condição de assessor do presidente desta fundação, ao mesmo tempo em que também exercia a função de diretor da sessão do IDORT no Estado da Guanabara.<sup>130</sup> De família com bons contatos que o ajudaram em sua vida profissional, seu pai também fora diplomata de carreira de vida relativamente bem estruturada financeiramente.<sup>131</sup>

Mário Bittencourt Sampaio (1903-1990) foi diretor da DE até maio de 1943, quando passou a dirigir a DM. Após 1947 substituiu Briggs na Presidência do DASP, quando coordenou os estudos do plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia), apresentado ao Congresso Nacional pelo Presidente Dutra em maio de 1948.<sup>132</sup> Não se dispõe de muitos

130 Dados Disponíveis em: MELLO, D. L. Editorial: Embaixador Moacir Ribeiro Briggs. *Revista de Administração Pública*, ano II, vol. II, n. 3, pp. 5-8, 1968. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7168/pdf>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

131 CAMINHA, D. O. *op. cit.*, p. 116.

132 Entre 1948 e 1949, foi ainda membro da Comissão Mista Brasileiro-Americanica de Estudos Econômicos. Deixou o cargo de diretor-geral (antigo presidente) do DASP em 1949, voltando a ser nomeado em 1950. Com a aprovação do Plano Salte, tornou-se seu administrador-geral, cujas funções acabaram sendo

dados sobre sua origem familiar, mas sabe-se que sua ascensão ao serviço público deu-se, sobretudo, por méritos próprios, constando em sua biografia que o primeiro emprego que teria conseguido como engenheiro da Estrada de Ferro Central do Brasil fora consequência de um pedido feito diretamente por ele ao diretor daquela instituição, ao saber de uma vacância no cargo. Isso porque, naquela época, ainda não existiam concursos para a função de engenheiro.<sup>133</sup>

Paulo de Lyra Tavares (1901-1959) foi diretor da DF até 1943 e teve igualmente a carreira marcada pelo serviço público, cujo ápice foi atingir a condição de Ministro Interino da Fazenda em 1944,<sup>134</sup> o que, em razão das disputas com o antigo mandatário da pasta, provavelmente deve ter contribuído para realizar, no ano seguinte, a instalação definitiva da divisão de orçamento no DASP, algo que retirava incumbências daquele ministério. Tavares era bacharel em Direito pela Universidade do Brasil. No Ministério da Fazenda ocupou as funções de oficial de gabinete do ministro, contador-geral da República, diretor do expediente do pessoal do Tesouro Nacional, membro da Seção de Segurança Nacional, diretor-geral da Fazenda Nacional e, posteriormente, Ministro Interino da Fazenda. Além destas funções, foi ainda presidente do Conselho de Administração do Pessoal, subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República, secretário das finanças do estado do Rio de Janeiro, chefe do gabinete civil da presidência da república e, em 1956, chefe de gabinete do ministro da justiça. Seu pai, João de Lyra Tavares, foi comerciante local e ligado à certa elite intelectual, tendo fundado no Recife a associação de guarda-livros e sendo também membro da associação comercial daquela cidade. Chegou a ser senador eleito pelo estado do Rio Grande do Norte, de 1915 até 1930, ano em que veio falecer.<sup>135</sup>

Mário Paulo de Brito (1884-1974) foi diretor de duas divisões do DASP: a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (DS), função que ocupou até julho de 1939, e a Divisão de Aperfeiçoamento (DA), criada após de 1941. Foi fundador, em 1924, da Associação Brasileira

---

transferidas ao DASP devido suas funções como diretor-geral deste órgão. Já no segundo governo Vargas (1951-1954), foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), do qual foi eleito presidente em 1952. PAULA, C. J.; LATTMAN-WELTMAN, F. Mário Bittencourt Sampaio. In: *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro On-line*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

133 CAMINHA, D. O. *op. cit.*, p. 129.

134 MINISTÉRIO DA FAZENDA Biografia de Ministros de Estado da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/galeria-dos-ministros/republica/paulo-de-lyra-tavares-interino>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

135 Dados genealógicos de João Lyra Tavares disponíveis aqui: <[http://www.historiaegeologia.com/2010\\_03\\_01\\_archive.html](http://www.historiaegeologia.com/2010_03_01_archive.html)> e breve trajetória de sua carreira aqui: <<http://www.acosc.com.br/capa.asp?idpagina=147>>. Ambos acessados em: 23 de fevereiro de 2017.

de Educação (ABE) e Presidente, entre os anos de 1945 e 1947, da Academia Brasileira de Ciências (ABC).<sup>136</sup> Era engenheiro de formação, vindo a ocupar cargo de professor de química na Escola Politécnica da Universidade do Rio de Janeiro. Faleceu prematuramente em decorrência de um acidente aéreo em 1950. Seu pai, José Raimundo Braga de Carvalho, era aristocrata ligado à guarda nacional e tinha vínculos estreitos com políticos e proprietários de terras, ligações tidas como importantes na carreira de Mário Paulo.<sup>137</sup>

Rafael da Silva Xavier (1894-1982) foi diretor da DM, de sua fundação até 1943, ocasião em que foi substituído por Mário Bittencourt Sampaio. Tal como os demais diretores do DASP, teve expressiva carreira em funções organizativas, chegando ao cargo de diretor-executivo da FGV em 1953 e, posteriormente, presidente IBGE, em 1962. Era bacharel em direito pela Faculdade de Direito de Recife (1918), mesma faculdade cursada pelo pai, tendo se especializando em seguida em ciências estatísticas e administração. Exerceu também importantes cargos, como diretor de estatística do estado de Pernambuco (1927-1931) e do Ministério da Agricultura (1933-1937), diretor do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE, diretor do Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura (1942-1949), secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística (1949-1951), e membro do conselho econômico da Confederação Nacional da Indústria (1959), do Instituto Interamericano de Estatística, do Instituto Internacional de Estatística e do Comitê do Censo das Américas. Também colaborou com o estatístico Mário Augusto Teixeira de Freitas, responsável pela idealização, planejamento e organização da estatística brasileira.<sup>138</sup> Seu pai foi pedagogo e escritor, tendo carreira como professor de latim e português, chegando a ser secretário do Superior Tribunal de Justiça do estado da Paraíba e, posteriormente, diretor de instrução pública entre 1908 e 1915 naquele mesmo estado.<sup>139</sup>

A intimidade da maioria dos daspianos com os núcleos de poder, sobretudo regionais, nos faz perceber que a ascensão de seus filhos ao serviço público e ao núcleo central de poder se constitui em uma estratégia de perpetuação, quando não de melhora de posição de famílias

136 Dados encontrados em: MUNAKATA, K. Dois manuais de história para professores: histórias de sua produção. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.3, pp. 513-529, set./dez. 2004. p. 521. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n3/a10v30n3.pdf>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

137 CAMINHA, D. O. *op. cit.*, p. 122.

138 IBGE *Memória IBGE*: Galeria de Presidentes. Disponível em: <<http://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/galeria-da-presidentes/rafael-da-silva-xavier>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015. FREIRE, A., OLIVEIRA, L. L. (orgs.) *Capítulos da memória do urbanismo carioca*: depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002, p. 133. e WAHRLICH, B. S. *op. cit.*, p. 158.

139 CAMINHA, D. O. *op. cit.*, p. 91.

e grupos de elites locais em relação a esse centro de poder. Isso significa que na gênese da constituição da posição destes elementos como instituidores de um novo padrão de dominação se valeram do quadro social anterior, de recurso a meios tradicionais e personalistas, para melhor posicionarem-se junto ao aparelho estatal. Apesar disso, o projeto que traziam os diferencia das elites tradicionais tanto no apoio direto que ofereciam aos próprios núcleos de origem – ou melhor dizendo, na ausência desse apoio –, quanto aos métodos utilizados por eles para o exercício de poder. Entendemos assim que a ascensão destes elementos à posição que alcançaram por critérios que não foram aqueles que passaram a empregar e professar no exercício dos próprios cargos informa sobre o caráter de ruptura pactuada ocorrida no momento, situação possível em momentos de transição, algo também expresso, naturalmente, pela forma do projeto político que defendiam naquele contexto.

#### 4.3.2 *O Estado, a Racionalização e o DASP: a visão dos daspianos*

Quando da fundação do DASP, em agosto de 1938, a RSP publicou uma edição dedicada a este tema com artigos veiculando as concepções do presidente da república e do presidente do DASP, além de artigos dos diretores de suas divisões. Este número da revista é diferenciado por apresentar de forma agrupada escritos que expõem de forma clara a visão dos daspianos sobre o Estado, a racionalização e o DASP, tornando-se especialmente útil na busca pela apreensão dos caracteres ideológicos básicos contidos em seus projetos de gestão – e, consequentemente de poder.

No editorial daquele número da revista, é apresentado o caráter do Estado Novo, cuja estrutura subsidiaria em seus marcos fundamentais a função, e posterior ação, do novo departamento. O DASP havia sido criado seguindo as diretrizes expostas na constituição de 10 de novembro de 1937, mais especificamente do art. 67, o qual previa a formação junto ao Presidente da República de um departamento com a função de exercer a coordenação e comando do conjunto de órgãos dos serviços públicos federais. A criação deste departamento, responsável pela centralização e ordenação do aparelho estatal, estaria em comunhão com os objetivos ideológicos do Estado Novo, pois segundo eles:

O Estado Novo brasileiro apresenta uma feição eminentemente ativista: é esse precisamente o traço que distingue com toda a nitidez o velho Estado de inspiração liberal a que veio substituir.<sup>140</sup>

O decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, que cumpria as determinações da constituição de 1937, organizando o DASP, as CEs e dando outras providências administrativas é então considerado como dos atos mais importantes daquele governo, desde a instituição do próprio Estado Novo. Consideravam a medida de tão grande importância que julgavam que do sucesso daquela iniciativa dependeria o futuro da própria nação, pois com aquele empreendimento, esperavam-se criar um arcabouço político duradouro para capacitar o Estado brasileiro à conquista de melhores posições frente ao cenário internacional. Este é o aspecto-chave e decisivo com relação ao poder que veio o DASP a desempenhar, informando sobre o caráter do capitalismo de Estado que pretendiam criar.

Eis aqui expresso, em toda sua plenitude, o projeto político dos gestores daspianos: criar as bases de um Estado capaz de atuar na economia com vistas à uma melhor colocação da economia nacional em relação à apropriação da mais-valia mundialmente produzida, orientando-se por ideias próximas àquelas expressas por Manoilescu, cujo aspecto central implicava em um projeto de industrialização. Isso deveria ocorrer por novos meios e a organização da produção em bases racionalizadas que se constituía em aspecto central deste projeto de poder inovador. Isto também expressa o ideal mais amplo de conformação do campo da política tradicional ao da gestão, característica própria aos elementos da classe dos gestores, algo que permite-nos dizer, parafraseando a famosa assertiva de Carl von Clausewitz, que a administração se torna a partir de então a continuação da política por outros meios. E sobre esse último aspecto é o próprio editorial do DASP quem se manifesta a respeito:

Se governar é administrar – o que no Brasil de hoje nos parece mais verdadeiro do que em nenhuma outra parte – é evidente que o sucesso de qualquer programa governamental se acha largamente condicionado à eficácia da ação administrativa.<sup>141</sup>

Como consideravam que, àquela altura da história brasileira, governar significava administrar, o DASP se apresentava enquanto aparelho a tornar viável esta visão sobre o

140 DASP Editorial – O Departamento Administrativo e a Revista do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 3-4, abr. 1938, p. 3.

141 *Ibid.*, id.

Estado – e sobre a própria condução do ambiente político. Seguindo esta mesma visão, é apresentada a função pretendida para a RSP, órgão oficial de difusão do pensamento daspiano, continuando o trabalho tal vinha sendo feito desde o seu início, quando ainda era controlada pelo CFSPC. Com este veículo, continuariam buscando chamar a atenção dos servidores federais para a relevância com que deveriam tomar as questões administrativas a partir daquele momento. Isso porque consideravam que, naquela situação, a distinção entre bem público e privado estaria borrada, tendo em vista que, com o acelerado desenvolvimento da técnica, os mesmos métodos para organização de atividades estariam sendo cada vez mais largamente empregados em ambas as esferas de propriedade. Na opinião daqueles homens, isso fazia a administração ganhar grande prestígio no Brasil, tendo em vista que:

[...] as questões dessa ordem abrangem atualmente quase toda a enorme complexidade das manifestações da existência social. Dia a dia mais difícil se torna distinguir, tanto teórica como praticamente, a linha divisória entre o interesse público e o privado que, em muitos casos, se identificam inteiramente e, em outros, coincidem em larga parte.<sup>142</sup>

Ainda segundo o editorial, naquele momento a eficiência administrativa teria adquirido grande destaque no Brasil e no mundo, pois naquele período de profundas mudanças, esta disciplina tinha adquirido um significado que iria muito além do sentido “comercial”. A administração não se configuraria mais somente como forma de eliminar gastos desnecessários, ou meio para permitir a otimização na organização da força de trabalho, nem mesmo meio para apenas permitir que se fizessem cortes nas despesas públicas. Segundo aquela opinião, o que importava, e “que lhe empresta contemporaneamente o caráter de necessidade vital para os países em geral e para o Brasil” estaria no “seu alcance sob o ponto de vista da execução de programas de governo nacionais.”<sup>143</sup>

Com esta colocação percebe-se uma noção de que os usos da racionalização, através da administração, estariam vinculados à função de tecnologia necessária à realização de programas governamentais. Neste sentido, a administração deveria tornar-se método de gestão do Estado e da política, capaz de dar outra abrangência à ação intervencionista Estatal, característica que seria marca de ação do próprio Estado Novo e o seu modelo de capitalismo de Estado. Com isso, comprehende-se que indistinção entre as esferas pública e privada

---

142 *Ibid.*, id.

143 *Ibid.*, id.

corresponde aos próprios objetivos do Estado Novo, visto aqui como Estado Restrito, em estruturar o ambiente empresarial, entendido enquanto Estado Amplo, construindo o que se pode chamar de um tipo de capitalismo de Estado, cuja centralidade do polo de acumulação estatal no reforço das instâncias privadas é a marca distintiva do tipo de formação social brasileira.

Além do mais, esta seria uma condição necessária para serem dissipados os conflitos de ordem social, já que:

Um Estado cuja maquinaria emperrada seja incapaz de trabalhar com o rendimento exigido pela gravidade e pela urgência da maioria dos negócios agora a seu cargo, converte-se no mais perigoso fator de desordem social. A eficiência administrativa interessa, portanto, grandemente toda coletividade nacional, visto ser graças a ela unicamente que o poder público fica habilitado a desenvolver uma ação segura em face das difíceis emergências que surgem tão frequente e inquietadoramente na fase histórica que estamos atravessando. Para o Brasil, a melhor garantia de que os seus atuais dirigentes se acham empenhadíssimos em tudo fazer ao seu alcance para elevar a administração nacional, dentro do menor prazo possível, a um grau de eficiência em proporção com a grandeza dos problemas inscritos em sua agenda, está no ato governamental que organizou o D.A.S.P.<sup>144</sup>

Entendiam que o Estado intervencionista não poderia se dar ao luxo de ser ineficiente, caso contrário tornaria a reforçar a tendência de desorganização social. Com isto, a eficiência vinda da racionalização feita pelo DASP serviria não só ao poder público, mas aos interesses do que entendiam ser de todos os nacionais, pois com ele a ação estatal teria condições de atuar naquele momento histórico que consideravam especialmente delicado, já que ali se colocava a necessidade de superar os conflitos dissolventes da nação, por meio da criação de um ambiente econômico sólido para o Brasil. A este ponto, mais uma vez se inscreveria a função do DASP, pois ele seria responsável por dotar o Estado de instrumentos tecnológicos de gestão adequados para o seu funcionamento enquanto elemento organizador do ambiente econômico. É importante ainda lembrar que esta função pretendida para o Estado decorria de uma ideologia de combate ao liberalismo burguês e suas pretensões de livre comércio e iniciativa. Estes eram responsabilizados pela criação de uma situação de caos social, cujo vácuo de poder criado passaria a ser ocupado por agentes técnicos, dentre os quais aqueles que, consoante a visão corporativista, viriam a ocupar as cadeiras do novo departamento.

---

144 *Ibid.*, p. 4.

A fala dos daspianos nos sugere que é necessária uma compreensão mais aprofundada sobre a natureza de atuação do DASP, cujo espectro de atuação não pode ser reduzido a funções estritamente políticas, pois o objetivo último de sua existência seria dotar a ação estatal de condições adequadas para atuar no ambiente econômico. A este ponto, nos deparamos novamente com o debate sobre as características do aparelho de Estado e seus órgãos.

Segundo Nicos Poulantzas, não seria possível compreender o Estado somente a partir das instituições que o compõem, posto que o seu funcionamento e dinâmica estariam eivados por contradições derivadas da esfera social.<sup>145</sup> O aparelho de poder seria assim complementado por órgãos da sociedade que o auxiliariam na tarefa de manutenção da ordem capitalista, ponto onde poderíamos dizer que emergiria a importância dos conceitos de Estado Restrito e Estado Amplo. Esta visão sobre o funcionamento do Estado é derivada de um enquadramento que tem como foco a dinâmica das relações de poder, buscando a partir daí compreender os fundamentos da hegemonia de determinados setores capitalistas em dada sociedade. Porém, se considerarmos que com a emergência do Estado corporativo esse também passa a desenvolver funções centrais e coordenadoras na esfera econômica, somos forçados consequentemente a também analisá-lo a partir do ponto de vista econômico. É assim que, no intuito de reinserir a caracterização do Estado no conjunto das relações sociais de produção, consideramos os órgãos estatais responsáveis pela organização de aspectos da economia enquanto CGP. Com esta compreensão o próprio Estado deixaria de ocupar um espaço exclusivo no âmbito das representações políticas e se enquadaria também na teia de relações materiais que constituem a esfera de produção da sociedade capitalista. Desta forma, ao invés de simplesmente expressar as contradições sociais, o Estado faria também parte deste mesmo conjunto de relações contraditórias.

Para João Bernardo, o desenvolvimento de ambas as formas de Estado corresponde historicamente às articulações possíveis entre CGPs e UPPs. As relações entre Estado Amplo e Estado Restrito constituem a extensão de poder do Estado, espaço de domínio exclusivo dos capitalistas.<sup>146</sup> Quando numa sociedade há somente um polo de acumulação de capital, esta situação corresponde a um momento de ditadura entre os capitalistas. Quando existem vários polos de acumulação, passa a vigorar uma situação de democracia interna aos capitalistas. No

---

145 POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2000, passim.

146 BERNARDO, J. *op. cit.*, 2009, p. 218.

Brasil do Estado Novo existiam ainda poucos polos de acumulação, situação que explica a ditadura do ponto de vista da necessidade de concentrar a coordenação econômica operada pelo Estado. Isso porque, nos estágios iniciais de organização do capitalismo, devido à dispersão das diversas UPPs, o Estado Restrito se torna o organizador prioritário das CGPs, devido à centralização que realiza do planejamento econômico. Este momento corresponde ao da ascensão dos corporativismos, que atuam modelando o Estado para a função de gerador do Estado Amplo.<sup>147</sup> Parece-nos ser precisamente este o caso brasileiro, no qual o DASP poderia ser classificado, considerando sua ação em relação ao Estado e a relação deste com a economia enquanto uma CGP.

Como mostramos no capítulo anterior, as CGPs se dividem em seis aspectos, que correspondem a funções essenciais ao modo de produção capitalista. Estes aspectos constituiriam em si seis condições gerais para a produção capitalista. Esta descrição dos tipos de CGPs corresponde a uma divisão de funções e não uma separação física, de propriedade, ou de produtos e serviços realizados por cada uma das condições consideradas. Assim, é possível que cada estabelecimento seja simultaneamente local onde ocorrem vários tipos de GCPs. Os vetores que os controlam decorrem ainda da articulação destas funções “e a evolução do peso relativo de cada uma irá se refletir nas características a assumir pelo estabelecimento referido.”<sup>148</sup>

Ao ser investido como presidente do DASP, Luiz Simões Lopes fez um discurso publicado na RSP onde cruza considerações sobre o Estado com a sua própria trajetória pessoal.<sup>149</sup> Ao iniciar seu discurso, indica que sua nova posição foi um pedido do próprio Presidente da República, algo que para Simões Lopes seria explicado em função da confiança nele depositada desde os momentos anteriores à eclosão do movimento de 1930. É deste modo que, em tom reverente em relação a Vargas, comenta sobre a possibilidade da convocação de outro nome para a função, declarando que:

Vossa Excelência, [...] resolveu convocar-me e eu, soldado obscuro, desde 1929 da grande cruzada chefiada por Vossa Excelência, aqui estou para assumir o meu posto, repetindo as mesmas palavras com que em 1930 aceitei o honroso cargo de oficial de gabinete do Chefe do Governo Provisório.<sup>150</sup>

147 *Ibid.*, p. 226.

148 *Ibid.*, p. 216.

149 SIMÕES LOPES, L. Discurso do Sr. Luiz Simões Lopes – Ao ser investido das altas funções de presidente do D.A.S.P. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 6-10, abr. 1938.

150 *Ibid.*, p. 7.

Simões Lopes dizia não se considerar capacitado para a função, pois não contaria com educação específica para a área de administração, sendo sua formação autodidata neste campo. Entretanto, as razões para a nomeação de Lopes estariam mais claras logo adiante, quando pondera sobre o caráter dos governos anteriores a Vargas. Tal como outros nomes do período, para quem as administrações anteriores a 1937 seriam “fictícias”, comenta sobre a necessidade de um novo governo que assegurasse a eficiência da administração, considerada em si mesma como “supremo bem público”. Isto imporia aos governos o dever de se transformarem ou serem substituídos, já que teriam como grande objetivo a organização do Estado para promover maior interferência na vida moderna. Tais objetivos, porém, nada poderiam diante da inércia da estrutura estatal, o que alçava o Estado Novo em si enquanto elemento fundamental na busca por romper estes hábitos arraigados no interior da máquina governativa. Por este motivo, comenta Lopes:

Por isso eu trazia, dentro de mim, a me guiar os passos, a mística do Estado Novo – sinônimo, para mim, de Estado Ativo: a Nação, que a politicagem envelheceria precocemente, rejuvenescida pelo Estado Ativo, Estado que tudo prevê e a tudo provê, que não espera que os problemas se apresentem para resolvê-los, mas, ao contrário, vai ao seu encontro para atacá-los, que não assiste aos acontecimentos, mas orienta-os, que não se contenta com o progresso realizado porque quer acelerá-lo. Estado, em suma, que não conhece senão a ofensiva.<sup>151</sup>

Para ele, o Estado Novo teria a função, tal como para Amaral e Viana, de reabilitar o ambiente político nacional, reestruturando a máquina governativa para que fosse capaz de atuar em todos os espaços que a vida moderna mostrasse necessidade de sua interferência, o que significava uma ação preferencial do Estado Restrito na tarefa de construção dos elementos do Estado Amplo. Para esta tarefa que teriam sido criados os órgãos racionalizadores do Estado, habilitando-o a esta função, justificando a própria passagem de Simões Lopes de presidente do CFSPC a presidente do DASP.

Após fazer algumas considerações sobre o relatório do CFSPC entregue a Vargas, comenta que este órgão teria marcado uma nova era na administração do país, pois seria “trabalho de largo fôlego – a maior revolução pacífica já operada no Brasil”.<sup>152</sup> Apesar de não considerar ainda serem visíveis todos os seus frutos, entende que este conselho havia aberto a

151 *Ibid.*, p. id.

152 *Ibid.*, p. 8.

“carapaça” que envolveria os órgãos da administração, “criando um ambiente sadio e otimista”, onde não seriam mais encontradas dificuldades para a gestão do Estado e a partir do qual tudo poderia ser realizado, instituindo um intenso espírito de “servir”, capaz de medrar a indiferença e o desânimo, amesquinhando o interesse pessoal em face dos “interesses supremos da Nação e do Estado”.<sup>153</sup>

Assim se esboça a noção de que o projeto político em torno do DASP tinha no CFSPC o seu percursor, mas que a partir da criação do departamento teria atuação mais ampla e eficaz, desembaraçado da “politicagem” do ambiente da democracia liberal. Neste sentido, o golpe do Estado Novo também teria servido ao propósito de liberar a ação da reforma administrativa do estatal dos trâmites usuais parlamentares. Mesmo antes dessa mudança, teria sido o CFSPC a realizar a unidade da legislação submetida ao seu exame, elaborando o primeiro conjunto de leis orgânicas para os serviços públicos, responsáveis, nas palavras de Simões Lopes, por “firmar nitidamente” a política do Governo em relação aos serviços e aos servidores, funcionários e extranumerários públicos. Apesar disso, teria tratado os funcionários com maior atenção, chegando a ampliar o número de aposentadorias e ter já um projeto para construção de moradias para seus servidores, tanto civis quanto militares.

Antecipando-se ao Estado Novo, o Conselho Federal, apoiado por Vossa Excelência, Senhor Presidente, já vinha paulatinamente estudando e reestruturando o arcabouço desconjuntado e oscilante do Estado, dentro de um plano concebido com os mais elevados propósitos e de critérios definidos e impessoais.<sup>154</sup>

Apesar de todas estas realizações, o Conselho teria provocado contra si uma campanha “violenta e tenaz” daqueles que Simões Lopes entendia usarem a máquina pública para fins particulares e que tiveram por isso seus planos frustrados. Deixa escapar, no entanto, que talvez em algum momento tenham se excedido “na vivacidade de pareceres emitidos”, mas se justificando, pois estariam embalados em “intensa emoção cívica”, já que no CFSPC teriam concentrado “os nossos ideais mais caros”, fazendo-os oferecer o que tinham de melhor sobre aquela instituição. Movidos pelo mesmo ideal é que passariam a se debruçar sobre o novo departamento administrativo que se instalava naquele dia. Com a criação do DASP, o governo estaria finalmente aparelhado para “atacar com grande energia a reorganização dos nossos serviços públicos” pois ele seria “o *centro de irradiação* que vem completar o sistema, e por

153 *Ibid.*, p. id.

154 *Ibid.*, id.

intermédio do qual o Chefe da Nação agirá, de modo geral nos vários setores.”<sup>155</sup> O DASP então se configuraria como centro de controle e de irradiação de toda a racionalização do aparelho de Estado. Tal como com o seu antecessor, ele não realizaria esta função sem órgãos auxiliares, compondo este sistema de racionalização junto a si:

Os Serviços de Pessoal, criados em todos os ministérios, as Comissões de Eficiência, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e o Instituto Nacional de Tecnologia, colaborando com o Departamento [DASP], constituem, sem dúvida, um conjunto extraordinário de elementos de ação.<sup>156</sup>

Com isto evidencia-se o espectro de abrangência de ação do próprio DASP, pois com o auxílio destes órgãos poderiam desenvolver ação coordenada em todos os recantos da administração federal, contanto ainda com uma centralização capaz de operacionalizar a realização de um plano de racionalização unificado no comando e descentralizado na execução. Após dotar o público de informações sobre a estrutura organizativa dos órgãos racionalizadores do Estado, declara os objetivos imediatos de todo o sistema que passaria a ser centralizado pelo DASP:

É um sistema que, influenciado diretamente pelo Chefe da Nação – pois que o Departamento Administrativo é um órgão da Presidência da República – atuará largamente, racionalizando o serviço público, padronizando o material e regulando sua aquisição e consumo, selecionando, aperfeiçoando e amparando os servidores do Estado, dentro de critérios gerais e uniformes.<sup>157</sup>

Com isto ficam claros os objetivos de Lopes ao pretender a centralização do poder de Estado na figura do Presidente da República. O DASP, como se percebe, ocuparia a função de braço direito da presidência, oferecendo pareces técnicos que adquiriam a função de verdadeiros conselhos ao “Chefe da Nação”. Para Simões Lopes, residia aí a diferença entre as reformas anteriores e aquelas operadas pelo Estado Novo, pois este fiscalizaria e assistiria o seu servidor, tanto pela Sessão de Assistência Social (criada em cada Serviço de Pessoal), como pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, naquele momento em processo de organização.

155 *Ibid.*, p. 9, [grifos meus].

156 *Ibid.*, id.

157 *Ibid.*, id.

Protegendo-os, inclusive, contra a usura, como teriam feito ao decretar a lei sobre limitações das consignações na folha de pagamento. Tais medidas simbolizavam uma preocupação com a questão da reprodução da força de trabalho estatal. No caso específico da ação sobre as consignações, é importante ter em conta que o alto endividamento poderia comprometer a capacidade de provimento do núcleo familiar, concorrendo para um clima de desestabilização das relações de trabalho. “Esta libertação é ato do Estado forte e consciente sem peias nem receios.” Iguais consequências poderíamos atribuir, no que diz respeito à ação dos outros órgãos de assistência e previdência, que atuariam na esfera de reprodução da força de trabalho, além de forjar um clima politicamente mais estável para a realização da exploração do trabalho. Ainda sobre o Estado Novo, considera que:

Não existe mais no Brasil, felizmente, o Estado apolítico, o Estado amorfo. O Estado Novo é realista. Sabe o que quer, tem pontos de vista definidos, pratica uma política clara e precisa, e inicia resolutamente a administração planificada.<sup>158</sup>

Deste modo, percebe-se que a função do DASP frente ao conjunto da administração pública, seria a de dotar o Estado de condições objetivas para sua organização interna, visando com isso a levar a cabo as obras da administração pública de maneira organizada e planificada, dotando assim o Estado de condições para se tornar forte e com fisionomia definida, não cedendo mais aos imperativos da “politicagem” e estruturando uma condução política para operar um projeto de nação econômica e socialmente sustentável. Para tanto, a ação do DASP deveria ser objetiva e pragmática, contando com espírito de colaboração entre todos os órgãos administrativos e de todos os servidores federais.

Não nos acastelaremos em pontos de vista estreitos e imutáveis, mas, ao contrário, receberemos, no contato diário que desejamos manter com todos, as influências benéficas do bom entendimento e examinaremos cuidadosamente todas as sugestões que nos chegarem.<sup>159</sup>

Tal preocupação demonstrava a visão de gestor diante da necessidade de mobilizar todos os elementos visando operar a coordenação centralizada da racionalização do aparelho de Estado. Algo que precisaria ocorrer de forma coordenada, pois a experiência em outros ambientes mostrava que a racionalização parcelada poderia ser causadora de tão grandes

---

158 *Ibid.*, p. 9.

159 *Ibid.*, p. 10.

problemas quanto a ausência completa desta. Além do mais, no Brasil, esta seria “uma primeira experiência, em larga escala, de administração controlada”, explicando a posição de Lopes de que “nada é intangível, não há dogmas”, o que abria espaço para a constante reavaliação dos atos, revelando um caráter experimental de suas ações: “nossas decisões serão reformadas tantas vezes quantos novos argumentos nos convencerem dessa necessidade.” Porém, não deixando de ter ação resoluta e incisiva sobre os problemas que pretendiam enfrentar, que não eram poucos e se tratavam da consequência de longuíssima tradição e costumes arraigados no funcionamento da máquina pública. Por fim, terminava Simões Lopes caracterizando a fisionomia política do DASP:

O Presidente [do DASP], os Diretores de Divisão e os funcionários do Departamento trabalharão em equipe, formarão uma falange compacta que, sob as ordens diretas de Vossa Excelência, Senhor Presidente, vencerá todos os obstáculos e realizará o seu programa.<sup>160</sup>

Mário Paulo de Brito, também abordará temas que se relacionam com as funções do Estado. Era, na ocasião da publicação da primeira RSP pelo DASP, diretor da DS e fez considerações sobre a situação da racionalização em sua área de atuação. Para ele, este dispositivo estava se espraiando sobre todos os ramos da atividade humana e, com a lei n. 284, que estabelecia a exigência de concurso para cargos públicos de carreira, o governo estaria assumindo posição de primazia neste movimento. Segundo sua opinião, a situação anterior era a de falta de regras objetivas, prevalecendo a adoção de critérios estritamente políticos para as nomeações de servidores públicos. Atribuição presidencial, em última instância, mas cuja competência era deixada de lado em nome de “uma soma incalculável de prestígio moral, de alcance talvez ainda não suficientemente aquilatado por toda gente.”<sup>161</sup>

No entanto, para o bem do funcionalismo público, mesmo o aludido prestígio moral não poderia ser o único critério para seleção do funcionalismo, pois existiriam outros termos práticos para a adoção da racionalização na seleção de funcionários, mas que só seriam sentidos em seu benefício para a coletividade com o passar do tempo. O fator tempo também fazia com que rejeitasse naquele momento o detalhamento de um programa em suas minudências, correspondendo aquele texto a uma reflexão sobre a efetivação integral de

---

160 *Ibid.*, id.

161 BRITO, M. P. Seleção e aperfeiçoamento do pessoal do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 11-12, abr. 1938, p. 11.

medidas julgadas convenientes. Por isso, ele se dedicaria naquele espaço a somente traçar linhas mestras de ação da divisão que lhe competiria dirigir, cuja atuação selecionaria funcionários mais aptos às funções a serem desempenhadas no Estado, concorrendo para o aumento no rendimento da produtividade no exercício das funções estatais, consequentemente dotando o Estado Novo de ferramenta mais apropriada para sua própria ação.

A primeira linha norteadora da ação daspiana sobre este campo partia da compreensão sobre a necessidade de congregar em uma única divisão os aspectos de seleção e aperfeiçoamento. Este aspecto da ação do DASP se aproxima bastante das ações operadas por Roberto Mange, dos estudos sobre a psicotécnica e formação profissional, os quais dotariam o Estado de maior eficiência sobre os aspectos de condições gerais de produção e reprodução da força de trabalho e de operatividade do processo de trabalho. Brito considerava que naquela situação, existiria toda uma gama de funcionários contratados “totalmente a esmo”, que nem mesmo a seleção mais perfeita seria suficiente, pois tais esforços se veriam rapidamente diluídos diante de práticas já arraigadas junto ao funcionalismo. Por isso, seria indispensável iniciar, naquele momento um programa de aperfeiçoamento do pessoal existente, buscando nivelá-los aos novos funcionários, ao mesmo tempo em que se processava a seleção deles, já que:

Em virtude do avultado número de funcionários não selecionados, em serviço presentemente, da necessidade de vencer a rotina e hábitos por vezes inveterados, da circunstância de se acharem muitos deles em idade não propícia à renovação de atitudes, o problema se complica e diversifica, agravado, também, pela extrema variedade das funções que competem às repartições federais e pela dispersão em que algumas ainda se encontram.<sup>162</sup>

Apesar da importância em que considera a questão do aperfeiçoamento, ela se encontraria ainda atrasada naquela ocasião, pois este assunto praticamente não se configurava em matéria a cargo do antigo CFSPC, o que explicita um aspecto do aprofundamento da racionalização daspiana em relação aos trabalhos do antigo conselho. Ademais, acrescenta-se ainda a este quadro o problema da atualização dos novos funcionários, pois ele acreditava que rapidamente os critérios de seleção estariam desatualizados, já que “o mundo não se detém em sua marcha”, implicando para o Estado a necessidade de acompanhamento constante da questão. Isto considerando que “o progresso rápido que caracteriza o século reclamará, pouco

---

162 *Ibid.*, p. 12.

tempo após o recrutamento, novas técnicas, a que deverão corresponder novas aptidões.”

Existiria ainda um outro aspecto da questão. Para cargos muito solicitados pelas repartições seria impossível muitas vezes realizar uma seleção de nível adequado, pois isso implicaria no não preenchimento dos respectivos cargos, obrigando-os a adaptações quanto aos resultados obtidos pelos candidatos nos exames para cargos públicos. Isto fazia que fossem “aceitos elementos com algumas deficiências, que o Estado terá interesse em suprimir rapidamente, instruindo os funcionários na proporção de suas faltas.”<sup>163</sup>

Junto ao conjunto de problemas referentes à seleção e ao aperfeiçoamento, haveria ainda a questão da readaptação, pois muitos funcionários não estariam inseridos nas funções para as quais teriam a capacidade adequada, tanto em nível mental como em pendores e aptidões. A solução implicaria num giro para além das atribuições da divisão, decorrendo de novas disposições legais, algo que, segundo Brito, estariam já em elaboração naquela ocasião.

Sobre a seleção, naquele momento, estariam em desenvolvimento concursos para provimento de vagas do funcionalismo, situação na qual a principal tarefa era “igualmente, de melhorar os processos e sistematizá-los mais intensamente.” Cita os exemplos de institutos parceiros que teriam sido instalados há pouco, como o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), do Ministério da Educação e Saúde, o qual seria agregado a um Serviço de Biometria Médica, tornando-os capazes de fazer provas de sanidade e capacidade física. A ação do Estado assim tornou-se mais eficiente sobre a operatividade do processo de trabalho, pois:

Tornou-se possível, assim, um controle, ao mesmo tempo mais severo e mais exato, das condições de saúde e aptidões físicas dos candidatos e, pois, seleção mais perfeita, além de maior acessibilidade por parte dos concorrentes, desonerados das despesas que antes se viam obrigados.<sup>164</sup>

Paulo de Lyra Tavares, Diretor da DF, concordando com as colocações de Brito sobre o papel do Estado na organização das suas intituições internas com vistas ao aprimoramento da gestão econômica e social, vai além, ao assseverar, em suas considerações, que “se outros motivos não justificassem a decretação da Constituição de 10 de novembro de 1937”, para ele bastaria a “necessidade de impor-se à administração pública uma organização que lhe

---

163 *Ibid.*, id.

164 *Ibid.*, id.

alterasse profundamente o mecanismo”, com o objetivo de “que lhe transformasse, radicalmente, os métodos e normas de trabalho.”<sup>165</sup> E na mesma linha, continua:

O Departamento Administrativo do Serviço Público – o D.A.S.P. – é um órgão de coordenação e de controle, um elemento de ordem, um poder técnico, que imporá [sic] à administração e aos serviços públicos uma organização científica, que extinguirá [sic] a rotina e a tradição a que se apegam os retrógrados [sic], os amigos do ontem, os que se aferram às ideias antigas, contrariando o progresso e opondo-se às inovações do tempo e da inteligência.<sup>166</sup>

Como se depreende desta citação, em sua opinião, o recurso autoritário era compatível com as atribuições do DASP e com as funções que viriam a desempenhar, pois ele instituiria junto aos serviços públicos uma forma de organização baseada em critérios científicos, apanágio de um poder técnico, que colocaria de lado a tradição e a mera rotina, consideradas como vícios de retrógrados passadistas. Do mesmo jeito, entendia que qualquer reação “que se opuser à realização do programa do D.A.S.P.” seria na verdade “sintoma evidente de sua ação” e que estariam produzindo os efeitos desejados, injetando o “espírito novo nos caminhos da burocracia”, fazendo com que se movimentassem “os lentos e preguiçosos movimentos de nosso burocrata, a bradicardia administrativa.”<sup>167</sup> Esta situação demonstra a percepção de Lyra sobre a função de condição geral de realização social da exploração, pois estes dispositivos técnicos impostos de maneira autoritária, concorreriam para estabilização da situação de apartar os funcionários públicos das condições de seu próprio trabalho. É importante ainda lembrar que, a este ponto, a técnica adquiria a função de operar o consenso da exploração junto ao funcionalismo, sendo o autoritarismo o recurso coercitivo.

Se o D.A.S.P. errar, não se deve combatê-lo, mas emendá-lo, e já o declarou o seu presidente perante o Governo, em discurso lido, que as decisões do D.A.S.P. serão retificadas tantas vezes quantos argumentos convincentes o justificarem.<sup>168</sup>

Neste sentido, a fala de Lyra enquanto diretor da divisão que trataria dos problemas do funcionalismo público se converteria mais em um discurso que conclamava-os para a aceitação da ação do DASP, sendo, no máximo, a eles possibilitada a colaboração ativa, tendo em vista que poderiam, desde que fundamentado em argumentos racionais, influir no

165 TAVARES, P. L. O D.A.S.P. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 19-20, abr. 1938, p. 19.

166 *Ibid.*, id.

167 *Ibid.*, id.

168 *Ibid.*, p. 19.

arremedo de possíveis erros do departamento. “Confiem os funcionários na ação do D.A.S.P. que só poderá prejudicar o mau servidor, aquele que não cumpre o seu dever.”<sup>169</sup> Mais do que isto, é possível vislumbrar certo tom policialesco de ameaça em sua fala, pois o DASP:

Na esfera de sua ação e jurisdição, a todos conclamará para a obediência à lei, para o cumprimento do dever e para o trabalho; os que atenderem colaborarão para a grandiosa campanha em prol da reconstrução nacional, servindo pelo Brasil, ao Estado Novo; e aqueles que lhe fizeram ouvido mouco sofrerão a *inclemência de severas penas* porque não se integram no movimento nacional, de espírito, braços e coração, pela realidade de um Brasil maior que o dos nossos sonhos.<sup>170</sup>

Para Rafael Xavier, Diretor da DM, seria a “moderna concepção do Estado”, “quaisquer que sejam as opiniões em torno de sua conceituação política”, que teria atuado para transformar radicalmente práticas do “regime liberal-democrático”, inadequadas às funções de governo e naquele momento alargadas em função do novo contexto social. Para ele, a nova ordem instituída pelo Estado Novo, ao transformar o sistema político, teria ampliado a órbita de ação do Estado, exigindo, para que pudesse exercer suas funções, que não mais ficasse restrita à tarefa de coordenar “as forças sócio-políticas”, mas, diferentemente, deveria atuar como “supervisor dos fenômenos econômicos” através da “racionalização dos seus processos de direção”, impondo assim “normas mais objetivas a todos os setores administrativos”. Para isso, o Estado deveria se tornar órgão superior de coordenação de todos os fenômenos que interferissem na “vida coletiva do país, orientando, corrigindo e emulando atividades, no sentido útil de sua missão social”.<sup>171</sup>

Para que agisse desta forma, deveria o Estado se ajustar às novas formas de direção que eram exigidas pela complexidade dos problemas que se colocavam com aquele contexto. Entendia ele que a capacidade de realização do governo, naquele momento, estaria fortemente vinculada com “um plano sistemático e estrutural de governo, baseado fundamentalmente na sua própria organização administrativa.”

Compreendia-se que o Estado liberal, como resultante do espírito político-partidário que o constituía, possuísse uma ordem administrativa à sua feição, com predomínio dos interesses individuais. No Estado autoritário, entretanto, onde uma nova forma de organização social e política se estabelece, determinada pelas tendências coletivas

169 *Ibid.*, pp. 19-20.

170 *Ibid.*, p. 20, [grifos meus].

171 XAVIER, R. As Condições Materiais do Trabalho nos Serviços Públicos. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 21-24, abr. 1938, p. 21.

que o impuseram à consciência nacional, a ordem administrativa tem que se modificar profundamente, ajustando-se às funções múltiplas que é chamado a desempenhar.<sup>172</sup>

Tal como os outros diretores das divisões do DASP, acreditava que o decreto-lei n. 579, que cria o DASP, teria sido o primeiro passo para execução do previsto pela constituição de 1937, pois, com este órgão, o governo possuiria aparelho adequado para supervisionar os “problemas administrativos, compreendendo-os num plano lógico”. Isso porque tal organização teria como ponto de partida a orientação coordenada do sistema administrativo, que indo até o seu aparelho material, influiria desta forma diretamente na execução dos programas traçados com vista a ritmar as atividades do Estado, “no mesmo sentido das forças econômicas de caráter privado, para que se completem e se ajustem”, algo que agiria “em benefício da boa ordem administrativa” e que deveria “servir de modelo à organização particular.”<sup>173</sup>

Por isso não se furtava a denunciar a situação que, para ele, seria marca daquele momento. Em função de sua maior mobilidade, as organizações privadas estavam naquele momento prescrevendo normas racionais à administração pública, algo para ele criticável, pois não seriam adequadamente aplicáveis métodos particulares do comércio ou indústria ao exigido pela administração pública. Mesmo assim, entendia que as regras de caráter geral seriam absolutamente semelhantes e perfeitamente adaptáveis, desde que estabelecido um sistema racional sob controle estatal, principalmente no que se refere à sua área de atuação, da aquisição do material destinado aos serviços públicos. Desta maneira, para Xavier, a racionalização do funcionamento do sistema de aquisição e uso do material pelo DASP seriam alguns dos problemas centrais naquela ocasião, cuja solução seria a incumbência da divisão que ele dirigia.

A confusão e a anarquia, a par dos abusos e da mais absoluta irresponsabilidade, desmoralizaram completamente os mecanismos de controle[; a fraude se generalizou na razão direta dos meio estabelecidos na lei para contê-la.<sup>174</sup>

Assim, sem uma racionalização eficiente, seriam perdidos pelo Estado milhares de contos de réis diretamente na aquisição do material, e mais ainda seriam perdidos, de forma

<sup>172</sup> *Ibid.*, id.

<sup>173</sup> *Ibid.*, id..

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 21.

indireta na ineficiência dos serviços. Além destes prejuízos, haveria outros de ordem moral, pois como os resultados dos trabalhos públicos eram imprecisos, sacrificavam-se os programas instituídos pelo Governo, que por sua vez se veria obrigado a confessar publicamente a precária situação do Estado para dirigir e fazer funcionar seus serviços.

Na base física dos trabalhos públicos, isto é, nas instalações eficientes, no material apropriado, na movimentação rápida dos serviços, reside um fator de êxito tão ponderável quanto aqueles exigidos das qualidades pessoais do funcionalismo.<sup>175</sup>

Desta forma, o funcionamento administrativo requereria, para funcionar de forma harmônica, não só funcionários, mas também a localização racional dos serviços e suas instalações materiais, de maneira a estabelecer-se um processo contínuo de trabalho, com o máximo rendimento possível e de fácil verificação, adaptando a administração para os fins a que foi concebido. Além dos resultados econômicos, também se verificaria um acréscimo de confiança, indo do funcionário até o grande público, criando um “ambiente psicológico, expressivo e favorável à administração que um chefe consciente não pode desprezar.” Por isso, a instalação convenientemente dos serviços públicos seria condição do êxito da reorganização dos métodos de trabalho, já que a ausência de um plano sistemático de construções de prédios públicos levaria a diminuir “*consideravelmente* a capacidade produtiva do funcionário, encarecendo, consequentemente, o custo das atividades”,<sup>176</sup> além de prejuízos ao bom andamento dos trabalhos. Com estas considerações, são perceptíveis as preocupações a respeito da realização social da exploração, questões levantadas anteriormente por Roberto Mange em suas preocupações com o que chamava de *psicotécnica objetiva*, cuja atribuição insidia sobre a reorganização do espaço produtivo a partir das necessidades específicas de execução de cada trabalho em função do trabalhador:

A dispersão dos grandes centros da administração, as péssimas instalações da maioria das repartições e mesmo de alguns Ministérios civis, o mobiliário inadequado, a carência de higiene nas salas de trabalho, a má distribuição de luz e ar e o arranjo e a disposição das mesas tornam o labor penoso e reduzem alarmantemente os resultados da produção.<sup>177</sup>

---

175 *Ibid.*, p. 22.

176 *Ibid.*, p. 23, [grifos meus].

177 *Ibid.*, id.

Com esta reorganização proposta existiriam benefícios sobre as comunicações, as relações interadministrativas ocorreriam de maneira mais célere, a conservação, guarda e fiscalização seriam reduzidas “a menos da metade”, além dos custos de construção serem reduzidos pela padronização dos materiais utilizados, implicando em economia de escala na compra dos materiais. Além das vantagens objetivamente materiais, considerava a existência de outros efeitos de caráter “educativo” – políticos, diríamos – ao criar “um clima favorável à introdução dos novos métodos de trabalho.”<sup>178</sup>

Apesar de toda clareza na execução do plano, teriam como principal dificuldade a questão do financiamento. No entanto, considerava que haveria enorme gasto em aluguéis que poderiam utilmente ser utilizados no pagamento de juros necessários para o financiamento de operações de crédito, cujos recursos seriam utilizados na construção de grandes edifícios para a administração pública. Assim, planos sistemáticos estariam sendo produzidos visando à construção destes edifícios, situação na qual impunha-se a necessidade de uma operação de crédito a ser realizada pelas instituições autárquicas do Estado – Caixa Econômica Federal, Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos, Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, Comerciários e outras caixas que tivessem recursos parados sem o devido retorno de juros para estas instituições. Deste modo, o próprio Governo tomaria empréstimo com estas instituições e pagaria juros de 6% ao ano, fazendo com que o problema da racionalização dos edifícios estatais abrisse a oportunidade para a racionalização dos fundos públicos, algo que:

[...] além de resolver o problema imediato da construção, dentro de um plano pre-estabelecido [sic] dos edifícios públicos, assegurará o dinheiro recolhido pelos Institutos de previdência social, uma aplicação segura, evitando que ele se destine a emprego de garantia duvidosa ou se estagne nos encaixes bancários.<sup>179</sup>

Moacir R. Briggs, Diretor da DC, fez um interessante histórico da situação da administração pública federal. Em sua opinião, desde o período monárquico que os republicanos já defendiam “os princípios básicos de uma organização administrativa do Estado”, tentando com isto delimitar as esferas de atuação da política e da administração. Buscavam, naquela altura, impedir “que no setor dos serviços públicos se fizessem sentir, profundamente, as influências partidárias.” Posteriormente, já no período republicano, foram

178 *Ibid.*, p. 23.

179 *Ibid.*, p. 24.

feitas promessas de concretização deste objetivo, secundarizadas, porém, por outras demandas, vindo, por este motivo, a administração brasileira desde aquele momento, ter se “ressentindo dos defeitos, falhas e erros que acusa todo o mecanismo burocrático, cujas peças trabalham sem coordenação, sem ritmo, entravando a marcha dos serviços públicos.”<sup>180</sup>

Para ele, a tentativa de compensação desta situação veio na adoção de um sistema de reformas parciais, situação comprovada pela disposição tumultuária e esparsa da legislação sobre o tema. Em vez da racionalização dos órgãos existentes, criaram-se novos, cujos desdobramentos tornavam ainda mais caótica a administração estatal. Em vez de serem levados em conta os interesses da administração, foram as conveniências de momento os fatores considerados.

E a consequência disso tudo, por demais prejudicial à administração, foi estabelecer-se ainda maior confusão, que redundou na anarquia completa em que os serviços se escutavam, orientados diferentemente e organizados de modos vários.<sup>181</sup>

Acerca da organização dos serviços, quanto aos membros necessários para sua execução, acentuava-se a tendência de beneficiar o interesse pessoal, amparo às situações individuais, preferindo com isso os direitos coletivos “da grande classe dos servidores do Estado”, situação patente na própria legislação sobre o tema. Os vencimentos dos funcionários eram fixados de maneira arbitrária, em favor de conveniências do momento, desprezando a prudência, acerto e justiça. Não havia hierarquização de funções, o escalonamento não era utilizado como método para computar a fixação dos proventos. Mesmo quando se buscava estender benefícios para toda a categoria, operava-se pelo método de fixar uma porcentagem sobre os proventos existentes, algo que ao invés de regular a situação, agravava ainda mais as disparidades, desequilíbrios e injustiças no tratamento igualitário do funcionalismo.

Os governos, em meio do regime republicano, tentaram impedir a continuação dessa situação, que apresentava sintomas de gravidade indiscutível [...] Daí o ter vindo à baila projetar-se, para o funcionalismo federal, um Estatuto que impusesse [sic] à administração uma orientação uniforme e segura, corrigindo-se tanto quanto possível as falhas, os enganos e os erros que a prática apontava.<sup>182</sup>

180 BRIGGS, M. R. Evolução da Administração Pública Federal. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 13-18, abr. 1938, p. 13.

181 *Ibid.*, p. 13.

182 *Ibid.*, p. 14.

Assim surgiam ideias, planos e esboços, todos ainda com os mesmos vícios anteriores, pois, na opinião de Briggs “não se conseguia divorciar a política da administração”. Nesse momento, o país teria sido envolvido em uma revolução que em pouco tempo teria se tornado vitoriosa. Com isto, teria surgido, “ante os olhos do Chefe do Poder”, o panorama de uma situação de grande déficit financeiro, “desespero de uma posição econômica ameaçadora”, além de uma grande desorganização da administração pública, ordenada por uma legislação “que culminava com a ausência de aparelhamento eficiente e material humano capaz.” Esta situação reforçava a ideia de que a organização do funcionalismo público a ser operada pelo DASP viria a contribuir com a própria reorganização do capitalismo brasileiro, tendo em vista o objetivo que tinham de dotar o Estado de melhor capacidade de ação no campo econômico.

Porém, somente após os momentos iniciais do novo regime que se organizou a Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira “em cujo programa de ação se incluía a elaboração de um plano geral de reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo.”<sup>183</sup> Ainda não se conheceria ao certo o quanto o Estado gastava com os seus funcionários e os valores dos planos de orçamento nunca indicavam “o vulto real dos gastos efetuados”. Para ele, isto que a situação “ia muito além do caos. O Orçamento da despesa previa somas que se despendiam, sem controle, sem segurança, sem exatidão, na administração pública.” Porém, o enfraquecimento do Estado não parava a este ponto e sempre que, em benefício deste, era suspenso a concessão de algum benefício considerado injusto e irregular, o argumento contrário era o do direito adquirido, trazendo para a nação “prejuízos incalculáveis, cujas consequências não se podem prever.”<sup>184</sup> Situação que não era exclusiva sobre a questão dos vencimentos, mas se estendendo para os cargos, para os quais as nomeações em trocas de favores eram comuns. Porém, após alguns outros problemas, havia chegado a hora do plano de reorganização:

A Comissão incumbida dos estudos do reajustamento, não obstante a premência do tempo, trabalhou ativamente, conseguindo idealizar e elaborar o anteprojeto de aplicação de um plano racional que, por seus princípios e normas, traçava novos rumos aos serviços públicos, organizando-os de acordo com a evolução científica e social, e reajustando os quadros e vencimentos do funcionalismo.<sup>185</sup>

---

183 *Ibid.*, id.

184 *Ibid.*, p. 15.

185 *Ibid.*, p. 16.

Com isso, após o envio ao congresso e sua aprovação, o reajustamento foi incorporado à Lei n. 284. A aplicação desta lei e suas inúmeras inovações, no entanto, seriam impossíveis sem a criação de órgãos próprios especializados, consultivos e deliberativos, tendo como função o estudo permanente do problema, dispondo-os “em situação de ter a visão de conjunto indispensável para a concepção e realização de planos gerais.” Por isso, a própria lei n. 284 teria criado o CFSPC e as CEs. Sua função seria a de estudar a organização geral dos serviços públicos, realizando concursos para preenchimento de cargos, elaborando programas e nomeando bancas, fixando normas e estabelecendo as condições para o exercício de cargos com funções especializadas, pesquisando sobre a possibilidade de redução do pessoal do funcionalismo “e opinando, entre outros assuntos, sobre normas e planos de racionalização”, cujo CFSPC teria realizado destacada tarefa para a “administração pública, pela intensidade e amplitude da ação que lhe coube exercer em seus domínios.”<sup>186</sup>

Por seu turno, as CEs funcionavam como “verdadeiras extensões desse Conselho nos Ministérios” e tinham a função de exercer a orientação geral dos respectivos órgãos, contando com autoridade para “sugerir, ao Ministro de Estado, as modificações garantidoras do seu maior rendimento”, além de também ser sua função realizar propostas de “promoção compensadora e estimulante, que fosse ao mesmo tempo um prêmio e um incentivo” para aqueles que “melhor se conduzissem na execução desses serviços”. Somente a partir da instituição da lei n. 284 que efetivamente começaram as inovações, “vencendo-se a rotina e a tradição e orientando-se no sentido do progresso, a organização dos serviços públicos”.<sup>187</sup>

Apesar desta evolução, ainda não seria possível empreender completamente tal tarefa, pois ainda pesaria sobre os serviços públicos “o pior dos males – a interferência preponderante da política partidária – asfixiando as organizações e deturpando as finalidades.” Solução que em sua opinião seria muito mais difícil se em 10 de novembro de 1937, “não se tivesse modificado radicalmente o panorama político do Brasil.” Com o Estado Novo, o governo teria doravante o gerenciamento direto dos seus vários e diferentes órgãos. Por isso, seria, a partir de então, possível fazer tal coordenação, pois a situação permitia o exercício da “responsabilidade do Chefe da Nação”, tendo em vista que contaria agora “com os elementos indispensáveis para orientação, coordenação e fiscalização dos serviços

---

186 *Ibid.*, p. 17.

187 *Ibid.*, id.

públicos.”<sup>188</sup> Assim é que uma vez mais vemos que a criação do DASP tem sua razão de ser neste quadro:

Era um imperativo da nova ordem de coisas; não se conceberia o regime, tal como se acha delineado na Constituição, sem um órgão ativo, diretamente subordinado ao Presidente da República, destinado a esclarecer e auxiliar o Chefe Supremo do País, na delicada missão que lhe confiou a Carta Política de superintender a administração pública. [...] E, se antes [...] o Conselho era útil vantajoso, atualmente pode-se afirmar sem exagero que o Departamento Administrativo é um órgão imprescindível, indispensável ao *acionamento* da máquina administrativa.<sup>189</sup>

Defende o novo órgão de críticas, dizendo que não significa que ele fosse próprio de Estados autoritários, pois os Estados Unidos e a Inglaterra, países reconhecidamente democráticos, teriam os seus próprios *Civil Services*. No entanto, como vimos anteriormente, em muitos aspectos o DASP diferia destas influências, sendo sua inspiração adaptada ao contexto político local. Desta forma, função específica do DASP seria o de realizar a *racionalização* de toda a administração pública. A lei n. 284, que criou o CFSPC, teria sido o primeiro ajuste, mas que com o DASP teria sido consolidada um órgão próprio à ideia de um serviço civil brasileiro.

Isto porque, pondo de parte a elaboração e fiscalização do orçamento, cuja importância não é preciso encarecer, o D.A.S.P. tem como função precípua conseguir dos Serviços Públicos o *máximo de eficiência, dentro do máximo de economia*. O Estado deve despender o mínimo necessário e obter o maior rendimento possível. Não é empiricamente que se há de chegar a esse resultado. Só o estudo profundo, detalhado, meticoloso de todas as repartições e estabelecimentos públicos, dos respectivos métodos e normas de trabalho, da padronização e abastecimento do material, poderá levar a resultados positivos. Este, justamente o principal objetivo do D.A.S.P., o estudo pormenorizado dos serviços, das necessidades dos diversos estabelecimentos, tanto no que concerne ao pessoal quanto ao material, para propor ao Presidente da República as modificações que se tornarem úteis ou necessárias.<sup>190</sup>

Deste quadro que emergiria a função da DC, pois “compete-lhe elaborar os planos de reforma e racionalizar os métodos e normas de trabalho nas repartições federais”, algo que fazia Briggs considerar o programa como coisa “interessante e sedutora”. Esta colocação evidencia a função da própria DC, que atenta às questões relativas a condições de operatividade do processo de trabalho considerado de forma global no conjunto dos órgãos

188 *Ibid.*, id.

189 *Ibid.*, id., [grifos nossos].

190 *Ibid.*, p. 18.

públicos. Isso porque lhe competia “reformar, alterar a estrutura dos serviços, estudar em cada Ministério, em cada repartição, os motivos da deficiência de produção”, buscando os meios de resolvê-las, reduzindo ou até mesmo extinguindo “a burocracia enervante, que eterniza os processos, fomenta a corrupção e entrava as boas iniciativas.”<sup>191</sup>

De parte de todas estas questões é agora possível enunciar algumas considerações finais para este capítulo. Cremos que tenha restado claro o objetivo pretendido para o DASP, por teóricos do Estado Novo e pelos daspianos, de dotar o Estado Restrito de condições materiais objetivas para atuar no meio econômico, visando com isto a criação de meios para a edificação das instituições do Estado Amplo. Recursos estatais para a criação do ambiente empresarial mais amplo, situação que joga luz sobre os antecedentes dos contemporâneos jogos entre empresas e Estado na utilização de dinheiro público para interesses eminentemente privados.<sup>192</sup> Algo que também permitiria que se vislumbrasse a atuação dos órgãos estatais enquanto instâncias de organização do âmbito produtivo, onde encontramos nas CGPs o conceito adequado para explicitar comprehensivamente este quadro. Neste sentido, o DASP seria uma CGP central, por isso tida como medula da ossatura material do Estado.

As atividades deste departamento se desdobram ainda em divisões que especificam aspectos das CGPs, parecendo correto afirmar que a feição de condições gerais da produção e da reprodução da força de trabalho se apresenta através da atuação da DS (na DA após 1941), pois ali se pretendia a produção do trabalhador apto ao exercício do funcionalismo. Condições gerais da realização social da exploração se anteviam por meio da atuação da DM, preocupada com as questões materiais que viabilizassem o apartamento do trabalhador em relação às condições de execução do trabalho, e também na DF, ao se responsabilizar pelo quadro coercitivo de enquadramento do trabalhador às suas funções. Condições gerais da operatividade do processo de trabalho são percebidas na atuação da DC, na medida em que esta atém as condições tecnológicas amplas de funcionamento do processo de trabalho na esfera Estatal, além da DS, cujo aspecto de seleção do funcionalismo também a enquadra nestes termos. Tais funções, porém, se configuram em atuações diretas do DASP frente ao conjunto da economia capitalista.

Com esta situação é perceptível uma ligação direta e não mediada dos daspianos com relação às instâncias da produção, responsáveis, por seu turno, pelo aumento de rendimento

---

191 *Ibid.*, p. 18.

192 Cf. GURGEL, *op. cit.*, p. 14.

da economia como um todo. Desta maneira, é possível especificar uma conceituação mais precisa para os agentes do plano racionalizador, pois acreditamos serem gestores vinculados às CGPs estatais, que buscaram transformar o capitalismo nacional por meio de sua atuação junto ao Estado Restrito. Assim, delineou-se o projeto de poder deste grupo, pois o dinamismo que pretendiam imputar ao sistema econômico reforçava a própria posição enquanto elementos coordenadores da economia brasileira, destacando-se daí sua estratégia de atuação neste campo. Porém, as condições irão se transformar com a aproximação do fim do Estado Novo e a questão passava a ser então a de se reposicionar em função do novo contexto.

## CAPÍTULO 5 – DO DASP À FGV: A ESTRATÉGIA DE REPRODUÇÃO DOS GESTORES

Com a divulgação, que farão esses pioneiros, dos resultados alcançados, com a difusão entre os interessados, por meio de publicações periódicas dos resultados de suas investigações, irá certamente se firmando o crédito da Fundação que poderá se tornar, com o tempo, o centro mais eficaz de estudos e pesquisas que condizem com o desenvolvimento saudável da economia nacional. (SIMÕES LOPES, L. [Carta à Imprensa], 1945.)

Falar da Fundação Getúlio Vargas (FGV) é falar de uma instituição com importância destacada. Esta caracterização não se refere ao tamanho de sua estrutura, mas antes ao seu formato organizacional e à persistência de sua importância enquanto instituição cimeira na projeção das práticas gestoriais junto ao capitalismo brasileiro. Isso tendo em vista que desde sua fundação em 1944 – ano final do Estado Novo –, ela somente fez aumentar sua importância e influência em âmbito nacional e mesmo internacional.

Atualmente opera com quatro escolas no Rio de Janeiro,<sup>1</sup> quatro em São Paulo;<sup>2</sup> dois institutos<sup>3</sup> e seis centros de pesquisa e aglutinação,<sup>4</sup> seis diretorias,<sup>5</sup> uma editora e um sistema de biblioteca com três unidades. Também neste momento é considerada a melhor escola de formação de executivos do Brasil e a 35<sup>a</sup> do mundo, à frente de instituições como a estadunidense *Princeton* e a britânica *Cambridge*.<sup>6</sup> De acordo com a revista *Foreign Policy*, a FGV é ainda uma das cinco *think-tanks* mais importantes de todo o mundo, atuando na formulação de políticas para as mais diversas áreas.<sup>7</sup>

1 São elas a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), Escola de Direito do Rio de Janeiro (FGV Direito Rio), Escola de Matemática Aplicada (EMAp) e o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC).

2 Em São Paulo são: o Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Escola de Economia de São Paulo (EESP) e a Escola de Direito da FGV em São Paulo.

3 São estes o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) e o Instituto de Desenvolvimento Educacional (IDE).

4 Já aqui são os Centro de Estudos de Energia (FGV Energia), Centro de Economia Global (CEM), Comitê de Cooperação Empresarial (CCE), Câmara de Conciliação e Arbitragem (CCA), Centro de Políticas Sociais (CPS) e novamente o CPDOC.

5 Diretorias de: Comunicação e Marketing, Internacional, Planejamento Estratégico e Inovação, Análise e Políticas Públicas, Integração Acadêmica e, por fim, Operações.

6 MATTHEWS, D. Alma Mater Index: Global Executives (2013). *Times Higher Education – World University Rankings*. Disponível em: <<https://www.timeshighereducation.com/news/almamater-index-global-executives-2013/2007032.article>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

7 Informação oferecida pela Revista *Foreign Policy*, por meio de um inventário feito por James G. McGann, da University of Pennsylvania (jan/fev 2009. pp. 82-84.)

A FGV é uma fundação pública, mas de direito privado. Situação peculiar e que corrobora a máxima de que as instituições próprias à classe dos gestores podem ter uma existência social que escapa ao enquadramento jurídico usual. Nesse sentido, é possível perceber que o enquadramento legal mais apropriado à especificidade de suas feições, mesmo assim realizado de forma aproximada, somente ocorrerá ao final da década de 1980 – portanto, aproximadamente 40 anos<sup>8</sup> após sua concepção e constituição!

Além disso, também atua na seara de produção de índices oficiais da economia brasileira, tais como o IGP (Índice Geral de Preços) e o INCC (Índice Nacional de Custo da Construção). Divulgado pela primeira vez em novembro de 1947, no primeiro número da Revista Conjuntura Econômica, o IGP registra até o presente as variações dos preços de matérias-primas agropecuárias e industriais, além de produtos intermediários, bens e serviços finais,<sup>9</sup> servindo como indicador de referência para os mais variados fins, como o reajuste de tarifas de energia elétrica e o reajuste de preço dos contratos de alugueis de imóveis.<sup>10</sup>

Já o INCC foi divulgado pela primeira vez em 1950, mas com séries históricas retroativas ao janeiro de 1944, e por seu turno contabiliza a evolução dos custos de construções habitacionais, sendo por isso o primeiro índice oficial de custo da construção civil. Inicialmente limitava-se a aferir os custos da construção na capital federal, chamando-se por isso ICC (Índice de Custo da Construção), mas posteriormente expandiu sua base de cálculos para ter referências de outras capitais do país, vindo finalmente em 1985 a assumir a sigla atual.<sup>11</sup> Porém, como seria de se supor, outra área de influência destacada da FGV diz respeito ao seu potencial formador.

Levando em conta os tipos existentes de Condições Gerais de Produção (CGP), acreditamos que a FGV se enquadre em mais de uma delas, já que tais tipos não são puros nem exemplares, mas têm a função de explicitar aspectos decorrentes das CGPs. Assim,

8 De acordo com FERNANDES (2011), embora já na década de 1960, através do decreto-lei nº 200 de 27/02/67 a figura da fundação pública já estivesse delineada, somente com o decreto-lei nº 7.596 de 10/04/1987 aparece o nome “fundação pública de direito privado”. Apesar disso, a autora considera que nem mesmo essa denominação lhe seja adequada, pois a fluidez de suas indefinições entre as esferas pública e privada faz com que a FGV seja melhor entendida enquanto um ente híbrido no que concerne a estas duas esferas do direito. Cf. FERNANDES, V. C. Fundação Getúlio Vargas: pública ou privada? *Revista do CFCH – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio de Janeiro*, ano 2, nº 4, dez. 2011, pp. 166-171.

9 Informação disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

10 Informação disponível em: <<http://br.advfn.com/indicadores>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

11 Informação disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B7684C11DF>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

cremos que se deve dar ênfase àquelas que se vinculam mais diretamente às funções da fundação, e que se vinculam às *Condições gerais da operatividade do processo de trabalho*, que se tratariam dos “centros de investigação e de pesquisa, tanto teórica como aplicada, mediante os quais os capitalistas realizam e reproduzem o seu controle sobre a tecnologia empregada, dela excluindo os trabalhadores”, além das várias maneiras de captar, veicular e armazenar informações que viabilizam “o controle dos meios de decisão pelos capitalistas e lhes permitem impor à força de trabalho os limites estritos em que pode expressar opiniões ou tomar decisões relativamente aos processos de fabricação.”

Outro aspecto das CGPs expresso nas funções desenvolvidas pela FGV diz respeito às *Condições gerais da operatividade do mercado*, que se vinculam à capacidade desta instituição em operar “sistemas de veiculação, cruzamento e comparação de informações que permitem o estabelecimento de relações entre produtores e consumidores”.<sup>12</sup> Porém, suas ligações com funções estruturais na economia e sociedade vão além destes pontos e dizem também respeito à questão da reprodução das classes sociais capitalistas.

De acordo com Roberto Grun, em 1954 existiam no Brasil somente duas escolas de administração,<sup>13</sup> sendo elas a EBAP/FGV do Rio de Janeiro, criada a partir de acordo entre a FGV e a ONU, contando com apoio técnico da última, e a recém-criada, naquele mesmo ano de 1954, EAESP/FGV de São Paulo, fundada com a colaboração da *Michigan State University*.<sup>14</sup> Já no ano de 1979 o número destas instituições havia dado um grande salto, chegando a um total de 245 escolas de administração, correspondendo a 9,3% do total de estudantes universitários no período, sendo 79% matriculados em instituições particulares.<sup>15</sup> A este ponto é importante destacar a FGV como um dos grandes modelos do ensino de administração no Brasil, sobretudo no que diz respeito a um modelo de administração voltado para a alta gestão, isto é, para a condução dos mais importantes cargos administrativos, tanto no meio público quanto no meio privado.<sup>16</sup> Assim, em nosso entendimento, na medida em que os administradores vinculados à FGV têm preferência pela formação de administradores de

12 BERNARDO, J. *op. cit.*, pp. 215-216.

13 GRUN, R. *A Revolução dos Gerentes Brasileiros*. Campinas: UNICAMP, 1990, 320f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990, p. 2.

14 Após 2002 foi a EBAP se tornou EBAPE, incorporando em seu nome a administração de empresas. Dados contidos nas páginas institucionais das respectivas instituições. Disponíveis em: <<https://web.archive.org/web/20160308024139/http://eape.fgv.br/node/832>> e <<http://eaesp.fgvsp.br/sobreafgeaesp/historia>>. Acesso em: 04 de março de 2017.

15 GRUN, R. *op. cit.*, p. 2.

16 *Ibid.*, pp. 20-21.

altos postos e que suas práticas se constituem como modelo para outras instituições similares, acreditamos que ela se constitua também como um importante polo de reprodução de membros da classe dos gestores. Muito embora seja importante frisar que a formação não é o principal critério para pertencimento a essa classe social, sendo antes importante verificar sua posição em relação ao modo de produção. Por isso entendemos que a projeção na concertação das classes sociais alcançada por estes administradores diz mais respeito à uma dada configuração sócio-histórica do capitalismo brasileiro, que em determinado momento instituiu este espaço de formação enquanto meio útil na reprodução dos quadros da classe dos gestores.

Para Maria de Lourdes Covre, a expansão da importância da administração de empresas ao lado da presença de economistas no cenário do capitalismo nacional significava transformações na demanda específica de um dado modelo de organização “sócio-econômico-política” daquele momento, “assim como foram o advogado, na fase agrário-exportador de antes de 1930, e o engenheiro, no início do desenvolvimento urbano industrial.”<sup>17</sup>

Por outro lado, 1930 também significou o marco inicial de evolução de uma dada perspectiva de incorporação de aspectos de demandas sociais com a finalidade de reforçar os laços entre os elementos de uma nova classe dominante. Esta situação é expressa pela autora nos termos da evolução de um “partido orgânico” que até 1964 passaria por um “transformismo molecular” até chegar a um “transformismo propriamente dito” no pós-1964, cujo ápice seria alcançado com a ascensão do Estado burocrático-militar que se aloja no poder naquele período. A autora salienta ainda que neste momento há a rearticulação das relações entre a classe dominante e setores da sociedade, pois, ao serem criados privilégios para setores das chamadas classes médias, acionou-se um processo de exclusão das grandes massas com a finalidade de financiar o capital local, setor chamado por ela de “sócio menor” do esquema brasileiro de dominação. Dentre as instituições responsáveis pela conformação ideológica desta estratégia, constariam o IPES, o IBAD, o IBRE e a própria FGV.<sup>18</sup>

Para René Dreyfus, neste momento se formou um posicionamento político e ideológico que via como necessário ao estágio de desenvolvimento assumido pelo Brasil “o uso da técnica, da perícia, e *know-how* administrativos”, que para o autor seriam fabricados nos centros internacionais do capitalismo. Tal situação teria levado a serem criadas várias

17 COVRE, M. de L. M. *A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresa*. São Paulo: Editora Cortez, 1991, p. 79.

18 COVRE, M. de L. M. *A Fala dos Homens: Estudo de uma Matriz Cultural de um Estado do Mal-Estar*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p. 26.

escolas de administração pública e de empresas, além de agências tecno-burocráticas estatais. Estas instituições perseguiam o duplo objetivo de formar os quadros da administração pública e privada, além de também fazer sugestões para diretrizes políticas, que, em função de seu status técnico ofereceriam análises legítimas da condição política e econômica do país, funcionando como *think-tanks* das empresas e do governo.<sup>19</sup>

Várias escolas de administração e institutos foram formados neste momento, mas destacam-se dois centros ideológicos-chave, que seriam o IBRE (Instituto Brasileiro de Economia) e a FGV, ambos criados em momento anterior a este período. O IBRE tinha como presidente o famoso economista Eugênio Gudin e Octávio de Gouveia Bulhões como vice-presidente no início dos anos 1960. No mesmo momento a FGV era presidida por Luís Simões Lopes (ex-presidente do DASP), tendo como vice-presidente o próprio Eugênio Gudin e como diretor executivo o ex-daspiano Rafael da Silva Xavier, acompanhado na função por Alaim Pedro. Ambas as instituições chegaram a produzir conjuntamente a importante revista mensal *Conjuntura Econômica*. Além do mais, a FGV emplacou pelo menos dois nomes de peso no alto escalão do governo militar, sendo eles Mário Henrique Simonsen, que ocupou o Ministério da Fazenda entre 1974-79 e posteriormente o Ministério do Planejamento por 5 meses em 1979, e João Paulo dos Reis Veloso, ministro do planejamento no período entre 1969-1979.

Para o Dreyfus “os interesses de multinacionais e associados estavam fortemente representados na estrutura destes *think-tanks* técnicos do início da década sessenta.” Por isso assevera que técnico-empresários, bem como técnicos do IBRE e da FGV:

[...] constituíram parte da estrutura política dos aparelhos ideológicos dos interesses multinacionais e associados em sua campanha contra a convergência de classe populista e seu Executivo, ou então tomavam parte, de várias maneiras, na ação política organizada da burguesia para derrubar o regime em 1964.<sup>20</sup>

Seriam estas as instituições centrais na pavimentação do caminho do golpe, onde o trabalho destas instituições teria levado à formação de uma cultura tecnocrática-militar, que

19 DREYFUS, R. A. 1964: *A Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981, p. 76.

20 DREYFUS, R. A. *op. cit.*, p. 77.

seria dos elementos mais fortes a impedir a efetivação de um sistema mais democrático no Brasil.<sup>21</sup>

Da parte que nos compete neste trabalho, cumpre destacar a vinculação entre a criação da FGV e o DASP. Embora este vínculo não seja completamente desconhecido do público, tampouco ele é enfatizado em suas implicações mais contundentes, já que o elo orgânico que vincula estas duas instituições, para além da paternidade em relação à sua criação, diz respeito ao aspecto de instituição estratégica na projeção das novas práticas gestoriais que tinham vinculações ideológicas ao pensamento da organização racional do trabalho. Tais práticas tiveram no DASP o canal privilegiado de espraiamento durante o Estado Novo, tal como pretendemos demonstrar em capítulos anteriores, mas, com a criação da FGV, terão uma nova instituição mais adaptada a esse mesmo propósito em um novo contexto. Isto porque, em nosso entendimento, com a queda de Vargas, que já se mostrava previsível no horizonte, haveria uma impossibilidade objetiva de se operarem instituições com poderes tão discricionários como o DASP. Situação tão factível quanto se comprovou viável, já que a ascensão do novo governo significou o desmonte parcial do DASP, situação já descrita no segundo capítulo deste trabalho. Sendo assim, cumpre por hora analisar o início da evolução que leva à construção da FGV, esta importante CGP do capitalismo brasileiro.

### 5.1 Em busca de apoios para criação de uma nova escola de administração

Segundo Arízio de Viana, um dos auxiliares de Simões Lopes e ex-diretor do DASP, as ideias que teriam levado à criação do FGV teriam surgido em 1944, com a proximidade do final da Segunda Guerra Mundial:

Foi no fim da guerra, em 1944, que Luiz Simões Lopes pensou que, com a volta à constitucionalização do país, com as ideias liberais, talvez não fosse possível, dentro do governo, a existência de um organismo como o Dasp, com poderes de examinar em profundidade as mais variadas questões de interesse público e, paralelamente, lidar com a formação de pessoal para servir à administração tanto pública quanto privada. Daí imaginou-se a criação de uma entidade autônoma, de interesse público, mas de direito privado, para que tivesse liberdade de realizar seus programas. E como ela teve o apoio do próprio governo, ninguém melhor do que o próprio presidente da República, Getúlio Vargas, para lhe dar a denominação.<sup>22</sup>

21 COVRE, M. de L. M. *op. cit.* (1993), p. 7.

22 VIANA, A. Entrevista In D'ARAÚJO, M. C. (org.) *Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal.* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999, p. 41.

Embora nos pareça que os motivos elencados por Viana estejam corretos, sobre a impossibilidade de avançar com os poderes de um DASP centralizador e estatal no contexto de maior avanço de ideias liberais, acreditamos que tal periodização não esteja correta por dois motivos. Um deles é que a decisão final do Brasil de entrar na Segunda Guerra Mundial ao lado dos aliados implicava tacitamente o reforço de uma tendência mais voltada às ideias liberais. Isso tendo em vista as consequências da construção política realizada pela diplomacia estadunidense via o Departamento de Estado e o *The Office of Coordinator of Inter-American Affairs*, comandado por Nelson Rockefeller, dentro da qual o apoio do Brasil aos aliados e aos EUA na guerra acabou por significar também uma tomada de posição no sentido da defesa das ideias de democracia e liberdade contra as ditaduras fascistas.<sup>23</sup>

Por outro lado, a documentação consultada neste trabalho também nos oferece evidências neste sentido e por isso acreditamos que já em outubro de 1942 seja possível começar a perscrutar a evolução de contatos que culminarão com a solicitação de apoio técnico para a criação da FGV. Se isto é verdadeiro, significa que a busca pela continuidade daquelas práticas gestoriais gestadas durante o Estado Novo iniciaram-se dois anos antes do enunciado por Viana e três anos antes do estertor deste regime.

Na documentação consultada deparamos-nos com uma correspondência enviada a Simões Lopes, então presidente do DASP, no dia 13 outubro, por Arthur S. Fleming, comissário do *United States Civil Service Comission*.<sup>24</sup> Ali Fleming falava a respeito do contato realizado por ele com Morris L. Cooke, quem na época estava envolvido em estudos de assistência técnica ao governo brasileiro, e cujo trabalho posteriormente culminará com a redação do famoso relatório da Missão Cooke – importante iniciativa que fez um dos primeiros diagnósticos técnicos da economia brasileira e sugestões para seu planejamento.<sup>25</sup> O relatório, finalizado naquele mesmo ano, somente foi publicado pela própria FGV em 1949,

23 TOTA, A. P. *Imperialismo Sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000, pp. 49-53

24 FLEMING, A. S. [Carta] 13/10/1942, Whashington D. C. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 1f. Arthur S. Fleming noticia encontro com Morris L. Cooke. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

25 A Missão Cooke foi o nome pelo qual se tornou conhecida a missão técnica norte-americana enviada ao Brasil em 1942 e que fora chefiada por Morris L. Cooke. Simultaneamente foi também instalada uma missão técnica brasileira, que, composta por cerca de 100 técnicos e industriais, e chefiada por João Alberto Lins de Barros, trabalhou em conjunto com a missão estadunidense. A respeito de detalhes da missão Cooke ver RIBEIRO, T. M. R. *Das missões à comissão: ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da "Missão Abbink" (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Niterói: ICHF-UFF, 2012, 240f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Niterói, 2012, pp. 76-79.

pois até o final de 1948 o documento foi mantido em caráter confidencial pelo governo brasileiro.<sup>26</sup>

Naquela missiva Fleming também relata que Cooke teria interesse em conhecer o sistema de serviço civil brasileiro e que ele estaria em posição de discutir vários dos seus problemas com Simões Lopes, sem, contudo, citar quais problemas seriam estes. Em resposta, na correspondência de 30 de novembro de 1942,<sup>27</sup> Simões Lopes relata que, embora não conhecesse Cooke pessoalmente, a carta de Fleming o levara à decisão de entrar em contato diretamente com o americano, acrescentando que, por isso, o conheceria em breve, dando conta também da promessa deste em conhecer o DASP. Embora os assuntos referidos no diálogo entre Cooke e Simões Lopes não estejam relatados por estas cartas, talvez conhecer um pouco mais um dos intervenientes nos ajude a imaginar o conteúdo desta eventual conversa.

Morris L. Cooke foi um engenheiro interessado nas ideias de Frederick W. Taylor e no seu método de organização do trabalho desde 1903. Em 1909 a *Carnegie Foundation for The Advancement of Teaching* pediu ao próprio Taylor a sugestão de um nome que pudesse preparar estudos sobre eficiência nas faculdades, ao que ele sugeriu o nome de Cooke.<sup>28</sup> Ele realizou estudos para a *Columbia University*, a *Harvard University*, a *Haverford College*, *The Massachusetts Institute of Technology*, a *Princeton University*, a *University of Toronto*, a *University of Wisconsin* e para a *Williams College*. Entre 1911 e 1915 foi diretor do Departamento de obras pública da *Philadelphia*,<sup>29</sup> em 1932 o presidente Roosevelt o indicou como presidente do *Mississippi Valley Committee* e entre 1935 e 1937 ele administrou o programa nacional de eletrificação rural. Após 1940 se tornou técnico consultor do governo estadunidense,<sup>30</sup> condição na qual veio ao Brasil liderar em 1942 a missão que ficou conhecida pelo seu nome.

26 COOKE, M. L. [et al.] *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949, p. 7.

27 SIMÕES LOPES, L. [Carta] 30/11/1942, Rio de Janeiro. [para] FLEMING, A. S. Whashington D. C. 1f. Simões Lopes responde carta enviada por Arthur S. Fleming em 13 de outubro de 1942. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

28 CHACHTER, H. L. Public Productivity in the Classical Age of Public Administration. In: HOLZER, M.; LEE, S. (orgs.) *Public Productivity Handbook: Second Edition, Revised and Expanded*. Nova Iorque/Basel: Marcel Dekker Inc., 2004, pp. 17-30. p. 21

29 *Ibid.*, p. 22

30 BOWMAN, J. S. Verbete Cooke, Morris. *The Cambridge Dictionary of American Biography*. (1995) [Internet]. Disponível em: <<http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Cooke%2c+Morris>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2016.

No relatório desta missão existe um capítulo inteiramente dedicado à questão da educação, em especial à educação técnica. O diagnóstico do relatório a respeito desta questão dava grande ênfase à necessidade de formação de “engenheiros e outros profissionais técnicos” caso fosse de interesse realizar um avanço no quadro industrial brasileiro. Assim o relatório assevera que:

A qualidade do treinamento técnico, no Brasil, melhoraria substancialmente se, ao invés dos cursos combinados, fossem ministrados programas isolados [sem formação dupla, como de engenheiro civil e de minas simultaneamente], o ensino se tornasse o objetivo primordial das Faculdades, e a contribuição dos laboratórios ao ensino fosse mais adequada.<sup>31</sup>

Para isto, seria necessário aumentar o número de estudantes matriculados nas escolas de engenharia do país e desenvolver a instrução até agora insuficientemente ministrada em certos setores, como nas escolas de engenharia brasileiras, por meio de ampliação do campo de estudos, de utilização temporária de professores norte-americanos e de organização dos novos cursos, além de realização de estudos especiais, no Estados Unidos, pelos professores brasileiros que deveriam lecionar em tais cursos.<sup>32</sup>

Apesar das recomendações sobre a problemática da educação técnica terem grande foco em nível superior sobre a questão da formação de engenheiros, no capítulo do mesmo relatório a respeito da tradução de livros para o português se reconhecia-se que seria “bastante reduzida a importante literatura sobre administração científica traduzida para o português”, levando à sugestão de se fazerem “não só a remessa e distribuição, às principais bibliotecas técnicas do país, de livros americanos sobre administração científica, mas também a realização de traduções fidedignas das mais importantes obras sobre o assunto.”<sup>33</sup> Isto porque, na concepção daqueles técnicos:

Os princípios abrangidos pela administração científica constituem fundamento notório para a organização do trabalho nas principais nações industriais. O desenvolvimento e a aplicação dessas técnicas à execução de qualquer trabalho constituem o tema favorito de certos políticos e industriais de projeção mundial, tais como Lenin, na Rússia; o Imperador Guilherme e Schlesinger, na Alemanha; Herriot, de Freminville e Le Chatelier, na França, e Mussolini, na Itália.<sup>34</sup>

31 COOKE, M. L. [et al.] *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949, p. 281.

32 *Ibid.*, Id.

33 *Ibid.*, p. 52.

34 *Ibid.*, Id.

Posteriormente, logo em fevereiro de 1943, outra correspondência torna mais explícitas as motivações da movimentação então em curso. A correspondência enviada por Simões Lopes à Kenneth Holland, diretor da Divisão de Ciência e Educação do *Office of the Coordinator Inter-American Affairs Commerce Department Building*,<sup>35</sup> tratará da visita oficial de Murilo Braga de Carvalho, então diretor da Divisão de Seleção do DASP, a Holland. Naquela ocasião ambos haviam conversado sobre “a criação de uma escola de administração pública a ser operada por uma fundação, que seria instituída pelo governo brasileiro e organizações privadas.”<sup>36</sup> A este ponto é claramente já delineado o caráter da instituição que viria a ser consumada com a criação da FGV, cujos traços mais importantes serão tratados mais adiante.

Ainda nesta carta, Lopes explica um pouco das atribuições do DASP, que, na sua concepção, se trataria de uma agência de administração geral do governo federal, e que atuaria na pesquisa em 22 governos estaduais. Assim, seria o DASP estabelecido por ditames constitucionais que lhe dariam poder para fazer a proposta de orçamento e controle dos gastos públicos, bem como o estudo da organização de departamentos e agências do ponto de vista do pessoal, material, etc. Porém, considera que o problema de pessoal seria o mais importante em todos os setores de organização, e por isso eles dariam especial atenção a este aspecto. Neste sentido, teriam iniciado a seleção do pessoal e progressivamente implementado métodos e técnicas para seleção. Por isso, diz que em 1937 teriam realizado a seleção de 140 pessoas, número que foi acrescido de então para 29.859 em 1942. Por outro lado, o programa de treinamento teria se iniciado em 1939, aumentando de 14 para robustos 2.712 em 1942.<sup>37</sup>

Apesar dos expressivos números, o que poderia atestar a eficiência do DASP e do Estado Novo na formação destes técnicos, destacava para Holland que seria necessário formar mais pessoas, para os vários aspectos do serviço público, e por este motivo sentiriam falta de escolas que dessem este tipo de treinamento. Simões Lopes comenta que a maioria dos funcionários do serviço público brasileiro naquele momento ainda seriam autodidatas, recrutados de diferentes campos de especialização e sem uma formação específica para o

35 SIMÕES LOPES, L. [Carta] 26/02/1943, Rio de Janeiro. [para] HOLLAND, K. Rio de Janeiro. 2f. Simões Lopes solicita apoio técnico e financeiro do governo estadunidense e dá outras notícias. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

36 Em tradução livre de “[...] of the establishment of a public administration school to be operated by a Foundation, to be instituted by the Brazilian Government and private organizations.” *Ibid.*, p. 1.

37 *Ibid.*, id.

serviço público, algo que seria considerado por ele uma grande desvantagem. Isto porque, em sua opinião, no Brasil, neste particular, diferente dos EUA, tudo seria feito pela iniciativa do governo, cujas ações dependem basicamente do progresso do país. Sendo assim, uma escola para formação específica de tais quadros deveria ser obra do próprio governo, algo levado à frente pelo DASP.

No entanto, instituições fazendo pesquisas sobre atividades governamentais não teriam precedentes no país. Somente nos últimos três anos o DASP teria feito algo neste sentido, mas mesmo assim em quantidade insuficiente. Tomando em consideração este problema, os daspianos teriam, segundo Simões Lopes, passado a fazer contatos com governos e instituições privadas com o objetivo de construir a organização para realizar os programas de treinamento e educação para o serviço público e privado, além de fazer pesquisas e investigações. Destaca, porém, que não teria se tratado de uma iniciativa exclusiva do governo e que por isso contaria com ajuda de vários capitalistas privados, recebendo autorização do presidente Vargas para isto, quem, por sua vez, lhes havia dado suporte e uma promessa de ajuda financeira. Considerando tais aspectos, termina a carta questionando sobre a possibilidade de auxílio do governo estadunidense, por meio do *Office of the Coordinator Inter-American Affairs*. Ajuda, no entanto, “não somente em termos monetários, mas sobretudo com conselhos e empréstimos de professores e especialistas em administração pública.”<sup>38</sup>

No mês seguinte, logo ao dia 3 de março, Simões Lopes envia nova correspondência, desta vez para Joseph S. Piazza, da Embaixada Americana, na qual retoma o assunto sobre a criação no Brasil de uma “Escola de Administração, destinada a constituir um centro de estudos de administração pública e privada, e, mais especialmente, a formar pessoal para os quadros do serviço público civil brasileiro”.<sup>39</sup> O teor da carta dá a entender que Piazza teria mostrado interesse no projeto e por isso Lopes considerava que poderia esperar toda a assistência desejada, solicitando assim o envio ao Brasil de dois técnicos em assuntos administrativos, um especialista em problemas ligados ao “*In Service Training*” e outro que conhecesse o ensino, em nível universitário, de Administração Pública. Ele comenta que estes

38 Em tradução livre de “*For this purpose we would like to know if we may have the help of the American Government through the C. Of I. Affairs. Not only on terms of money but also with respect to advise and lend of teachers and experts on public administration.*” *Ibid.*, p. 2.

39 SIMÕES LOPES, L. [Carta] 03/03/1943, Rio de Janeiro. [para] PIAZZA, J. S. Rio de Janeiro – Embaixada Americana. 2f. Simões Lopes solicita o envio do técnico Max Freyd. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

técnicos agiriam “como conselheiros técnicos e planejadores da instituição a que me referi e muito apreciaríamos se uma delas pudesse, também, aconselhar-nos em matéria de construção do prédio para a Escola.”<sup>40</sup>

Neste sentido, irá indicar o interesse no nome do técnico Max Freyd, do *Social Security Board*, solicitando seu envio ao Brasil. Em nova missiva, novamente confirmará o interesse no envio dos dois técnicos, reafirmando o que o papel destes se daria no “planejamento e na organização de uma Escola, que se encarregará da formação de pessoal para funções públicas de alto nível e, ao mesmo tempo, funcionará como centro de estudos administrativos.”<sup>41</sup> Porém, desta vez, na tentativa de tornar tal envio mais atrativo, destaca a disponibilidade de o governo brasileiro pagar sete dólares pela diária destes técnicos que viriam ao Brasil em viagem de caráter oficial.<sup>42</sup> Pelo menos uma outra vez Simões Lopes insistiu nesta via de contato, mas solicitando desta vez o envio ao Brasil do técnico do “Mr. Martin”, sem contudo termos notícias precisas se tais solicitações foram em algum sentido atendidas.<sup>43</sup>

Apesar disso, fica patente o interesse dos daspianos, pela figura de Simões Lopes, na ciência administrativa e colaboração técnica estadunidense. Logo em 31 de maio daquele mesmo ano ninguém menos que Roberto Simonsen enviou correspondência diretamente a Simões Lopes, comentando que sabia do interesse deste em criar uma nova instituição para formação de servidores públicos, e oferecendo a estrutura da ELSP (Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo) para este fim,<sup>44</sup> dizendo que não conhecia “outra organização que possa, prontamente, colaborar com o seu programa de preparo intensivo do funcionalismo público.”<sup>45</sup>

40 *Ibid.*, p 2.

41 SIMÕES LOPES, L. [Carta] 20/05/1943, Rio de Janeiro. [para] PIAZZA, J. S. Rio de Janeiro – Embaixada Americana. 1f. Simões Lopes reafirma o interesse no envio de técnicos americanos. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 582).

42 *Ibid.*, id.

43 SIMÕES LOPES, L. [Carta] 25/09/1943, Rio de Janeiro. [para] PIAZZA, J. S. Rio de Janeiro – Embaixada Americana. 1f. Simões Lopes solicita novamente o envio de técnicos americanos. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

44 ELSP (Escola Livre de Sociologia e Política), fundada em 1933 com o objetivo primário de criar uma nova e moderna elite para a sociedade paulista. A este respeito ver o item 3.2.2 de minha dissertação de mestrado ARAÚJO, R. O. *Classe dos Gestores, Corporativismo e Psicotécnica: a trajetória de Roberto Mange através do Instituto de Organização Racional do Trabalho (1931-1942)*. Goiânia: UFG, 2013, 250f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013, pp. 198-200.

45 SIMONSEN, R. [Carta] 31/05/1943, São Paulo. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 1f. Simonsen oferece a estrutura da ELSP para consecução do plano de formação intensiva de funcionários públicos. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

A correspondência foi respondida com simpatia e deferência ao “Prezado Amigo Sr. Roberto Simonsen”, considerando positiva a aproximação entre ambas as instituições. Chegou também a comentar sobre o curso que estaria sendo ministrado por Benedito Silva, funcionário da Comissão de Orçamento, a mando do DASP na ELSP. Apesar disso, a carta é evasiva quanto à oferta feita por Simonsen e sequer faz qualquer menção a ela.<sup>46</sup> Muito provavelmente isto pode ser explicado por hesitações de Simões Lopes, e certamente do próprio Vargas, em não ter a ELSP, instituição criada para renovar os quadros da elite paulista, como responsável pela formação do novo quadro técnico do funcionalismo público federal, situação que conferiria a este setor historicamente oposicionista uma posição de controle demasiadamente estratégica na concepção e realização de políticas públicas em nível federal.

### 5.1.1 *Apoios e aportes, públicos e privados: a criação da estrutura material da FGV*

O início oficial das movimentações para a criação da fundação se dá com a promulgação do decreto-lei n. 6.693, de 14 de julho de 1944, editado pela presidência da república. Este documento dispunha sobre “a criação de uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada.” Como se vê, a racionalização, senha que instava pela unificação das práticas gestoriais, fazia sua aparição sem cerimônias. Já no seu art. 1 este decreto-lei dizia que o presidente do DASP ficaria autorizado a criar esta instituição, ao qual deveria manter “núcleos de pesquisas, estabelecimentos de ensino e os serviços que forem necessários” e que também contaria, para sua efetivação, com a “participação dos órgãos autárquicos e paraestatais, dos Estados, Territórios, do Distrito Federal e dos Municípios, dos estabelecimentos de economia mista e das organizações privadas.”<sup>47</sup> Aqui estão descritos sumariamente todos os tipos de segmentos que se farão presentes na montagem inicial da fundação, como veremos adiante.

46 SIMÕES LOPES, L. [Carta] 10/06/1943, Rio de Janeiro. [para] SIMONSEN, R. São Paulo. 1f. Simões Lopes responde a oferta da ELSP feita por Roberto C. Simonsen. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

47 Decreto-Lei n. 6.693, de 14 de julho de 1944. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6693-14-julho-1944-452525-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2016.

Ainda a respeito do decreto-lei n. 6.693, este dispunha nos seus arts. 3 e 2, respectivamente, que o presidente do DASP ficava autorizado a representar o presidente da república nos atos de constituição desta entidade, além daquele ter o dever de designar uma comissão responsável por auxiliá-lo nas tarefas de constituição da instituição, tais como: o estudo da forma jurídica mais conveniente ao funcionamento desta entidade; a realização das condições legais para a estruturação da personalidade jurídica; e a elaboração de projeto de estatutos, que posteriormente deveriam ser aprovados pelo ministro da justiça por meio de uma portaria.

Em relatório enviado ao DASP, em novembro de 1944, Paulo de Assis Ribeiro<sup>48</sup> faz a relação dos nomes de técnicos daspianos que teriam colaborado para o preparo dos projetos de atos legais, coordenação e redação final dos debates feitos pela comissão a que se refere o art. 2 do decreto-lei nº 6.993. Além do mais, eles também deveriam realizar “o trabalho de articulação entre os membros da citada Comissão e preparar as listas dos doadores”.<sup>49</sup> Os técnicos seriam: Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, Jayme Moreira Lins de Almeida, Charles Tadeu Javes, Roberto Bandeira Acioli, Eugênia Azevedo Ferreira e Nilza Teixeira Leite Lins de Almeida.

Na sequência, noticia também que já teriam iniciado a redação dos programas de trabalhos a serem desenvolvidos entre 1944 e 1945, e, para colaborarem no processo de estudos de planejamento e na redação das normas gerais da organização inicial da FGV, em 1º de agosto daquele ano, havia incluído os colaboradores: Lino Leal de Sá Pereira, Frederico Herrman Júnior, Alfredo Nasser, Paulo Loes Corrêa, Alexandre Morgado de Matos e Beatriz Marques de Souza Wahrlich e Ary Barbosa. Posteriormente comenta que:

48 O daspiano Paulo de Assis Ribeiro, considerado como uma das grandes figuras do meio tecnoempresarial do período: “Em 1944, foi fundador e chefe do Serviço de Planejamento da Fundação Brasil-Central; entre 1944/45 foi organizador e primeiro Diretor Executivo da Fundação Getúlio Vargas (FGV); em 1949 criou o Escritório Técnico Paulo de Assis Ribeiro, onde exerceu o cargo de chefia até a década de 1960; no fim dos anos 50 e início da década seguinte trabalhou como membro do Conselho de Produtividade da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJ); foi assessor técnico, em 1960, do Centro Nacional de Produtividade Industrial da Confederação Nacional das Indústrias (CNI); membro fundador e diretor do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), entre 1962/64; no mesmo período, foi assessor técnico e coordenador do Grupo de Estudos Sociais e Econômicos do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES); entre 1964/65 foi vice-presidente da Associação Brasileira de Colonização/Goiás.” ESTEVES, C. L. S. O Agrarismo Ipesiano nos projetos de Paulo de Assis Ribeiro. *Sæculum - Revista De História*, João Pessoa, n. 26, pp. 221- 239, jan./jun. 2012, p. 225.

49 RIBEIRO, P. A. Relatório sobre os colaboradores e técnicos responsáveis pela formação da FGV. *Relatório*. Rio de Janeiro. 1944. Relatório mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).

Baseado em nossos entendimentos verbais sobre a necessidade de cooperação de novos elementos, e, tendo em vista as providências necessárias para a instalação dos serviços e imediato funcionamento da Fundação Getúlio Vargas, foi em 1-10 do corrente, incluído o Sr. Geraldo Ignácio MacDowell dos Passos Miranda e ainda devem ser os senhores: Heitor Campelo Duarte, Miguel Ângelo Aloy, Jorge Zarur, Gustavo Lessa, Ubaldo Lobo, Benedito Silva, Francisco Antônio Lopes, José Baeta Viana, Manoel Bergstrom Lourenço Filho, Euryalo Cannabrava e Mario Paulo de Brito.<sup>50</sup>

Esta situação expõe que a iniciativa de constituição da FGV se deve ao trabalho primordial do DASP enquanto organizador e coordenador, em princípio de instituições públicas, e posteriormente também de entidades privadas, que concorreram para a reunião de recursos humanos e materiais necessários para este fim. A este respeito, a Certidão de Escritura de Constituição<sup>51</sup> da fundação traz uma enorme lista com nomes de instituições públicas e privadas que haviam assumido compromisso público de realizar doações para a constituição do patrimônio da entidade e que, segundo os seus estatutos, também lavrados junto com a escritura de constituição em seu art. 6, seriam parte da assembleia gestora da nova fundação.

Impressiona o grande número de entidades, constando entre os signatários as mais importantes instituições da economia brasileira, vinculadas tanto à propriedade estatal, privada ou à economia mista, algo condizente com a posição dos gestores daspianos enquanto organizadores do capital alheio.<sup>52</sup>

Dentre as instituições estatais constam: 28 Estados, Municípios, Territórios e Governo Federal; 64 entres paraestatais como autarquias de Assistência e Previdência Social, tais como Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, de autarquias, estaduais e ferroviários, além do próprio IPASE; autarquias, como o Banco do Brasil S.A.; Caixas Econômicas Federais do Rio de Janeiro e São Paulo; Caixas Econômicas Estaduais do Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul; Estradas de Ferro Central do Brasil e Noroeste do Brasil; Institutos de Resseguros do Brasil, Nacional do Mate, do Açúcar e do Álcool e do Sal; Departamento Nacional do Café; Comissões Executivas da Pesca, dos Produtos da Mandioca, das Frutas e

50 *Ibid.*, p. 2. A lista completa de técnicos do DASP e requisitados em outras repartições públicas que colaboraram com a estruturação inicial da FGV está contida nos quadros 7 e 8, pp. 358-359.

51 Tabelião do 17º Ofício de Notas do Rio de Janeiro – *Certidão da Escritura de Constituição da Fundação Getúlio Vargas [Cópia]* – Livro 476, Folha 6v. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).

52 Em verdade este foi um modelo que se tornou regra durante o Estado Novo. John Wirth destaca, se referindo ao plano de siderurgia nacional, que “a ideia de utilizar os recursos das autarquias (Caixas e Institutos) parece ter-se generalizado entre diversos grupos em meados de 1938.” Cf. WITH, J. D. *A política de desenvolvimento na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação da FGV, 1973, p. 84.

do Leite; Fundação Brasil Central; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Legião Brasileira de Assistência; Cias. Nacional de Ácalis S.A., Siderúrgica Nacional e Vale do Rio Doce S.A.

Do lado das empresas privadas constam 78 instituições, tais como: Cia. Siderúrgica Belgo Mineira S.A.; Cotonifício Rodolfo Cresbi; Cia. Docas de Santos; Instituto Brasileiro de Mecanização; Serviços Hollerith S.A.; Cia. Nacional de Máquinas Comerciais S.A.; O Observador Econômico e Financeiro S.A.; Mesbla S.A.; Cia. Hotéis Palace; Sindicato das Sociedades de Seguros Privados e Capitalização, dentre as quais constam 67 companhias estrangeiras e nacionais signatárias do compromisso de realização de aportes, sendo este o setor a fazer os aportes mais expressivos entre as empresas privadas.

Ainda constam mais de uma centena de indivíduos doadores, exatos 135 nomes, entre eles personalidades de destaque do meio político e empresarial do período como: Guilherme Guinle; Valentim Bouças; Euvaldo Lodi; Roberto C. Simonsen; Arnaldo Guinle; Fábio da Silva Prado; Eugênio Gudin; Marcos Carneiro de Mendonça; João Marques dos Reis; João Daudt d'Oliveira; José Carlos de Macedo Soares; Augusto Bulhões; Assis Chateaubriand Bandeira de Mello; José Pires do Rio; Alexandre Marcondes Filho; Gustavo Capanema; Francisco Campos; Odilon Braga; Ministro Valdemar Falcão, Ministro Ruben Machado da Rosa; Ernâni do Amaral Peixoto; Henrique de Toledo Dodsworth; General Renato Onofre Pinto Aleixo; Nereu Ramos; Francisco Prestes Maia e Major Felinto Müller.

Além destes, praticamente todos os daspianos e seus satélites fizeram cotizações: Luiz Simões Lopes; Beatriz Marques de Souza Wharlich; Rafael da Silva Xavier; Paulo de Assis Ribeiro; Jorge Oscar de Mello Flores; Manoel Bergstrom Lourenço Filho; Mário Paulo de Brito; Eduardo Lopes Rodrigues; Astério Dardeau Vieira; Murillo Braga de Carvalho; Paulo Lopes Corrêa; Arízio de Viana; Benedito Silva; Alfredo Nasser; Moacyr Ribeiro Briggs; Themistocles Brandão Cavalcanti, Paulo Tasso Leal, etc. Até mesmo alguns idortianos, tidos como oposicionistas, habilitaram-se enquanto cotizadores-fundadores da FGV, como Moacir E. Álvaro (então presidente do IDORT), Noemi Silveira Rudolfer e Armando Virgílis.

Como membros da primeira diretoria da fundação foram escolhidos muitos nomes vinculados ao DASP, porém mesclados a outros expressivos da economia e da política brasileira. São eles: como Presidente: Luiz Simões Lopes; Vice-presidente: João Carlos Vital; Vogais: Guilherme Guinle, Lino Leal de Sá Pereira e, outro grande nome reconhecidamente

oposicionista, Eugenio Gudin; Suplentes: José Carneiro Felipe, Mario Augusto Teixeira de Freitas e Rubens D'Almeida Horta Porto; Conselho Curador: Valentim F. Bouças, Euvaldo Lodi, Roberto C. Simonsen, Arnaldo Guinle, Manoel J. Ferreira Guimarães, João Alberto Lins de Barros, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Samuel Ribeiro, Henrique de Toledo Dodsworth, Ari Frederico Torres, Fábio Prado, Gerbert Moses, João Marques dos Reis, Marcos Carneiro de Mendonça, Napoleão Alencastro Guimarães, Moacyr Veloso Cardoso de Oliveira, Plínio Reis de Catanhede e Almeida, Júlio Barros Barreto, João Daut d'Oliveira, Murilo Braga de Carvalho e Jorge Felipe Kafuri.<sup>53</sup>

Assim, como é possível perceber tanto pela listagem dos membros fundadores, como pela composição da diretoria, há uma mescla de personalidades do meio empresarial privado e técnico e homens de governo na composição da FGV. Porém, em que pesem os aportes privados, que foram muitos, eles não tiveram o mesmo vulto dos aportes públicos, sendo possível considerar que a junção dos elementos privados ao projeto da FGV diz muito mais respeito a uma articulação política de mais longo prazo, que trazia em seu bojo a experiência de prática do meio empresarial e a possível imagem de respeitabilidade conquistada por estes junto ao meio empresarial, cuja credibilidade era indispensável ao funcionamento de instituições desse vulto.

Isso porque, além de todas as iniciativas legais para viabilização da FGV, o Governo Federal foi decisivo no fornecimento dos principais aportes: por meio do ofício n. 2.713, de 15 de setembro de 1944, solicitou ao Ministério da Fazenda ceder ao DASP, “a título precário”, os 2º, 3º e 4º andares do edifício do Banco Francês e Italiano para a América do Sul, destinados à instalação dos serviços da FGV, e autorizado pelo aviso n. 1.927 do Ministro da Fazenda; por meio do decreto-lei n. 7.148, de 13 de dezembro de 1944, autorizou o prefeito do DF a doar o terreno da Rua Santa Luzia, lado par, entre a Av. Graça Aranha e o prolongamento da Rua da Imprensa, com área aproximada de 3.000 m<sup>2</sup>, para a fundação, doação realizada pelo decreto Distrito Federal n. 8.012 do, de 28 de dezembro de 1944; por meio do decreto-lei n. 7.170, de 19 de dezembro 1944, que concedeu isenção de impostos a esta instituição; por meio do decreto-lei n. 6.908, de 27 de setembro de 44, fez a doação de Cr\$ 5.000.000,00 para a FGV; por meio do decreto-lei n. 6.977, de 18 de setembro de 1944, tratou sobre o afastamento de funcionário públicos e de autarquias estatais para servir em

---

53 A listagem completa de todas as instituições e indivíduos que se comprometeram legalmente a colaborar na montagem do patrimônio inicial da instituição pode ser consultado nos quadros 9 e 10, pp. 360-367.

fundações, norma que posteriormente foi utilizada para compor o quadro técnico responsável pela constituição da FGV; por meio do decreto-lei n. 6.694, de 14 de julho de 1944, elevou a taxa de Educação e Saúde de Cr\$ 0,20 para Cr\$ 0,40, fazendo a doação de:

[...] quantia não inferior a 50% da arrecadação dessa taxa para a entidade criada pelo decreto-lei n. 6.693 [a FGV] e para a organização que tiver a seu cargo a assistência médico-hospitalar e social dos servidores do Estado.”<sup>54</sup>

Como se pode ver, com os generosos aportes estatais, pode a fundação florescer e possivelmente permanecer sem grandes sobressaltos financeiros em seus momentos iniciais.

Assim, parece-nos que a criação da FGV acabou por fim se tornando um grande congraçamento de todos os mais importantes setores da economia e da administração nacionais, capitalizando em si uma ampla gama de intenções convergentes que se materializaram com a criação da fundação. Chegamos mesmo ao limite de afirmar que a criação da FGV se tratou de uma das sínteses possíveis entre quase todo o mais importante *staff* político e empresarial da Era Vargas, não dispensando em sua constituição nem mesmo antigos oposicionistas, e mostrando-se por isso um importante momento de organização dos interesses dos gestores, já que esse foi o momento onde esses conseguiram articular a burguesia em seu favor para fazer valer seu projeto de sociedade. Mas, por fim, cumpre questionar, qual o caráter deste projeto? Quais as intenções se projetavam com sua constituição? Agora que tratamos dos grupos e das instituições que ofereceram a estrutura básica da criação da fundação, cumpre analisar um pouco mais detidamente os motivos de seu funcionamento e seus objetivos.

## 5.2 Mas, afinal, o que é a FGV?

Sendo verdade que a FGV se deve a uma iniciativa do governo Vargas, por meio da ação do DASP, acreditamos com base na documentação consultada que não se pode falar, sob hipótese alguma, que a construção desta instituição seja fruto exclusivo da atuação e do compromisso de ação do setor estatal. De fato, acreditamos que a criação da FGV se dá em

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6694-14-julho-1944-452526-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 de dezembro de 2016.

um momento quando ocorre a fusão de interesses capitalistas nacionais, tanto públicos, quanto privados, que superava em si os objetivos de cada capitalista individualmente considerado através da criação de uma instituição capaz de pensar a economia nacional de forma global e integrada do ponto de vista da organização racional do trabalho, ideologia e práticas characteristicamente atribuída ao tipo de ação da classe dos gestores.

Isto porque os estatutos da fundação, também lavrados na escritura de criação da FGV, diziam em seu art. 1º que a fundação se trataria de uma instituição de caráter técnico-educativo, configurada enquanto pessoa jurídica de direito privado e regida por seus estatutos, mesmo se tratando de uma fundação criada por iniciativa do governo federal. Este aspecto privado-público *sui generis* da FGV é reforçado pelo fato de ter sido criada com forte base financeira baseada em aportes do governo e de instituições privadas, além de financiamento do governo federal, tendo em seus quadros ministros, ex-ministros, senadores e importantes empresários do período. Simões Lopes, em entrevista, afirmou o seguinte no tocante ao exotismo da forma jurídica da instituição:

Fiz uma instituição que na realidade era criada e mantida pelo governo, com dinheiro do governo, mas, ao mesmo tempo, criei uma assembleia geral. Falei com cerca de 500 pessoas, físicas e jurídicas, da melhor categoria no Brasil, e trezentas e tantas concordaram em pagar uma contribuição para serem membros da assembleia. Como eu não queria um organismo claramente estatal, dei uma forma dupla à instituição. Criei uma coisa um pouco esquisita: uma fundação que, finalmente, é do governo, mas parece privada, já que o seu órgão supremo é a Assembleia Geral.<sup>55</sup>

Em carta enviada pelo então Ministro da Justiça Alexandre Marcondes Machado Filho, existem considerações que dizem um pouco mais sobre as possíveis confusões criadas pela forma jurídica da fundação, pois ele considera que “A instituição descrita nos estatutos não é propriamente uma fundação, mas uma sociedade civil. Só o nome é que é de fundação.” Isto porque, segundo seu entendimento, “uma fundação é mais estritamente fiscalizada pelo Governo (Ministério Público) do que [seria] uma sociedade civil.”<sup>56</sup> De qualquer maneira, tal como mencionamos anteriormente, a FGV foi registrada como fundação e por fim ganhou enquadramento jurídico específico como fundação pública, embora isto tenha ocorrido

<sup>55</sup> D'ARAÚJO, M. C. (org.) *op. cit.*, p. 14.

<sup>56</sup> MACHADO FILHO, A. M. [Ofício] GS/1.848 – 1944, Rio de Janeiro. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 4f. Ministro da Justiça faz comentários jurídicos sobre projeto de Estatutos da FGV. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 40).

tardiamente. Mas o que explicaria então uma instituição criada por força de lei pelo governo, mas que desejava se comportar como uma instituição privada?

Para João Paulo Reis Velloso, a FGV mantinha por sua origem uma ligação “umbilical” com o governo, mas do ponto de vista jurídico havia-se criado junto com a FGV uma situação muito particular, pois esta instituição seria “uma fundação privada que nasceu para fazer coisas que interessavam ao governo, mas com independência administrativa.”<sup>57</sup> Qual seria por fim o objetivo por trás de se criar uma instituição para realizar os interesses do governo mas com independência administrativa em relação a este?

Algumas considerações de Anísio Teixeira esclarecem-nos um pouco mais sobre este ponto. Reconhecido como educador ligado a tendências modernizantes, diz que sempre foi entusiasta do tipo de instituições como a FGV, pois em sua opinião a característica mais importante da sociedade democrática seria o pluralismo de sua forma de organização. Assim, observava que tal modelo teria o mérito de se livrar da rígida burocracia estatal, incompatível com serviços como educação e saúde. Como nunca havia encontrado apoio para esta ideia, considerava que a FGV se trataria de um caso raro e feliz de realização nesta seara.<sup>58</sup> Desta maneira, comenta Simões Lopes:

Surgiu então a ideia de criar uma instituição, e eu disse ao dr. Getúlio: “Acho que não devemos estabelecer desde já o tipo de organização que vamos criar. Vamos fazer uma coisa cheia de nuances, que possa mudar de um lado para o outro. Proponho que o senhor faça um decreto autorizando o presidente do Dasp a promover a criação de uma instituição com tais e tais fins, mas deixando a forma, a estrutura da instituição, um pouco vaga”. O dr. Getúlio assinou esse decreto, elaborado por nós, com uma autorização tão ampla que eu podia escolher a forma que quisesse. Poderia fazer uma fundação, uma autarquia, isso ou aquilo. Mas eu já tinha mais ou menos na cabeça que a melhor idéia era criar uma fundação, porque eu queria fazer o que consegui fazer, ou seja, trazer para cá as empresas privadas.<sup>59</sup>

Compreende-se assim que a forma jurídica ambígua da instituição na verdade se tratou, em um primeiro momento, de uma manobra do governo contra os ditames do próprio Estado, que havia acabado de se remodelar com a reforma administrativa capitaneada pelo próprio DASP. Tal situação permitiria aos gestores do governo ter uma maior liberdade de

57 *Ibid.*, pp. 273-274.

58 Depoimentos sobre a Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, pp. 9-11. Apud FERNANDES, V. C. Fundação Getúlio Vargas: pública ou privada? *Revista do CFCH – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio de Janeiro*, ano 2, nº 4, dez. 2011, p. 163.

59 D'ARAÚJO, M. C. (org.) *op. cit.*, p. 14.

ação a despeito dos rígidos controles que o próprio governo havia imposto sobre os demais agentes da sociedade durante a Era Vargas – isso considerando toda legislação de controle sobre criada para a organização da classe trabalhadora e para ordenar o funcionamento do meio empresarial, embora com caráter bem mais amena quando atuando sobre as instituições capitalistas. Porém, vai além disto, pois a noção de uma fundação de direito privado é igualmente condizente com os objetivos de assegurar os interesses dos gestores formados neste momento, mesmo após o fim do primeiro governo Vargas, já que, mesmo com a mudança do regime, criavam uma instituição que garantiria sua existência social e reprodução enquanto classe. Assim, se observa que na criação desta instituição há uma grande pactuação política entre os mais diversos setores capitalistas, que ao se unirem, criaram os meios para existência de um espaço financiado de forma mista com vistas à formação de gestores, algo que beneficia a todas as classes envolvidos no processo de criação dessa instituição, mas garante o domínio do empreendimento a esse grupo de gestores.

Isso ocorre porque, com o enfraquecimento e fim do Estado Novo, perde força a verve intervencionista estatal e consequentemente abre-se maior espaço para a linha liberalizante na economia. Nestas condições convencer os pares da classe dominante é mais útil que obrigar, o que torna uma instituição capaz de oferecer fundamentação técnica a seus argumentos políticos e econômicos mais bem posicionada estrategicamente para a realização de seus próprios objetivos do que outras que intrinsecamente dependiam da intervenção do poder estatal para operar. Esta situação significou a projeção das práticas gestoriais do DASP para o *think-tank* FGV, modelo que, por estes motivos se mostrava mais adequado à disputa de perspectivas na sociedade mais tendente ao regime democrático-liberal. Esta mesma situação também explica a incorporação de oposicionistas e liberais aos quadros desta nova instituição que nascia, pois isto poderia conferir legitimidade e prestígio aos antigos gestores varguistas, reforçando a aura técnica de neutralidade e imparcialidade que procuravam construir em torno de si. Seguindo esta linha de argumentação, por fim é o próprio Simões Lopes quem comenta sobre o risco do desmonte de todo o trabalho realizado e da derrota de todo o seu grupo com o fim da Era Vargas:

Previ, achava que isso iria acontecer quando o dr. Getúlio deixasse o governo, ou havendo eleições para a escolha de um substituto, ou de qualquer outra maneira. Eu disse ao dr. Getúlio as seguintes palavras — lembro até hoje: “Tudo, hoje, está razoavelmente bem: o governo está em ordem, o orçamento está funcionando, as questões de pessoal estão todas resolvidas. Mas o senhor deve saber melhor do que

eu que, quando sair do governo, tudo isso vai desaparecer. Os políticos não vão permitir que continue; vão voltar ao sistema antigo, só nomeando quem tem pistolão. Vão acabar com os concursos" — e foi o que aconteceu: quando o dr. Getúlio saiu, entrou o Linhares, que nomeou a família toda, para todos os cargos que se possa imaginar."<sup>60</sup>

Se a conversa entre Simões Lopes e Vargas aconteceu nestes termos ou se trata-se da projeção simbólico-discursiva do entrevistado, não é assunto que interessa a este trabalho. Mas convém destacar a noção de que o acúmulo de trabalho realizado pelo DASP, juntamente com sua experiência de gestão, poderia se perder completamente com a ascensão do novo governo naquela nova conjuntura que significou um refluxo da perspectiva racionalizadora dos gestores daspianos. Saindo do campo de considerações estritamente políticas, a este ponto nos deparamos com a necessidade de uma compreensão mais técnica do que se pretendia realizar com criação deste novo projeto que objetivava politicamente preservar e continuar as práticas dos gestores daspianos. Assim, citamos o art. 2 dos Estatutos da fundação, que traz à baila o objetivo de pensar a economia globalmente a partir da racionalização:

Art. 2º A Fundação, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativos e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivos: I – promover estudos e pesquisas, nos domínios das atividades públicas ou privadas; II – prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos e privados; III – constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV – incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo de executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V – concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate. Parágrafo único – Para realizar os objetivos enumerados neste artigo, a Fundação manterá, onde convier e de acordo com seus planos de atividade, centros de estudo e pesquisas, de seleção, orientação e ensino, de documentação, de organização e outros, próprios ou em regime de cooperação com entidades nacionais ou estrangeiras.<sup>61</sup>

Como se vê, mais uma vez se reafirma o desejo desta organização de se coadunar com os objetivos de resolução dos problemas ligados à organização racional do trabalho, com destaque aos aspectos social e administrativo. Assim, superando as tradicionais fronteiras que separavam instituições públicas e privadas, buscavam solucionar, com a criação desta nova instituição, o problema da pesquisa, da formação de pessoal, da formação de acervo documental e sua sistematização, da operação de planejamento e organização de serviços e

60 *Ibid.*, p. 13.

61 Tabelião do 17º Ofício de Notas do Rio de Janeiro *op. cit.*, p. 25.

empreendimentos (consultoria técnica), além da divulgação destes temas por meio de estudos e debates. Apesar de este artigo dos estatutos da FGV dar uma boa noção do que pretendiam em linhas gerais com a criação da fundação, na prática pouco se diz de como realizariam tais ações. Por este motivo acreditamos ser necessário um aprofundamento sobre este ponto, aspecto que por fim revelará algumas controvérsias entre antigos colaboradores e fundadores da instituição.

### 5.2.1 *As concepções iniciais da FGV, sua execução e suas controvérsias*

As primeiras concepções e planos de execução deste projeto se devem, respectivamente, a Luiz Simões Lopes e Paulo de Assis Ribeiro. Simões Lopes foi o presidente do DASP de sua criação até a redução de suas atribuições e importância, no fim do governo Vargas, depois assumindo exclusivamente a presidência da FGV até a sua morte na década de 1990. Paulo de Assis Ribeiro foi um importante colaborador de Simões Lopes e tornou-se o primeiro diretor executivo da FGV, responsável pelo primeiro plano de fixação e expansão das atividades desta fundação. Ambos se viram envolvidos em uma controvérsia em torno da administração da fundação em seus momentos iniciais. Dos embates nesta controvérsia vemos a construção dos fundamentos para o posterior desenvolvimento da FGV.

#### 5.2.1.1 O projeto da fundação na concepção de Simões Lopes

O texto redigido por Simões Lopes de caráter técnico-informativo utilizado para divulgar para a imprensa os objetivos da Fundação Getúlio Vargas é excelente para esclarecer aspectos sobre o item em questão.<sup>62</sup> Antes de analisá-lo, é curioso notar que ele é quase uma cópia, afora algumas adaptações para as circunstâncias, do texto enviado por Simões Lopes solicitando em, 4 de julho de 1944, a criação da FGV a Getúlio Vargas.<sup>63</sup>

62 SIMÕES LOPES, L. [Carta] s/d [Provável meados de 1945], Rio de Janeiro. [para] Imprensa. 12f. Simões Lopes expõe os motivos técnicos para criação da FGV. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Pasta 39).

63 Disponível em: (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Pasta 39).

O texto faz considerações sobre os estatutos da FGV, dizendo que foram redigidos de forma ampla para dar maior liberdade possível de ação ao Conselho Diretor para traçar o programa de suas atividades. Este mecanismo foi justamente o que permitiu o estabelecimento da maior controvérsia surgida nos momentos iniciais de organização da fundação, assunto que será tratado na sequência. Posteriormente, faz considerações sobre os recursos utilizados, entendendo que estes seriam escassos, mas que os aportes governamentais seriam relativamente estáveis por anos, sendo que o mesmo não se poderia dizer das contribuições de indústria e comércio, pois o afluxo de recursos vindos destes dependeria em grande parte de resultados imediatos alcançados pela instituição.

Desta forma, passa a fazer considerações sobre os objetivos imediatos e de longo prazo da instituição. Os mais imediatos diziam respeito à formação de técnicos e administradores de nível médio e acima, tanto para a administração pública como para as empresas privadas. Até aqui nada de novo, porém segue o texto:

Os recursos da Fundação, são, porém, limitados e assim desde logo se vê que não pode ela atingir *diretamente* toda a massa dos que por ela deverão vir a ser influenciados ou beneficiados. A solução deverá ser, portanto, tomar a Fundação a si, o encargo de formar tão somente os mestres, pelo menos para o ensino de nível médio, limitando-se mesmo à formação de *professores, para as escolas de mestres*, quando se tratar de ensino para aquelas grandes massas. Exemplo elucidativo é o dos cursos atualmente a cargo do S.E.N.A.I.<sup>64</sup>

Aqui é possível acompanhar o delineamento da estratégia de atuação inicial da FGV quando à questão da formação de técnicos de nível médio. Como se pode observar, era seu objetivo atuar na formação destes, pois, como acreditamos, eles estariam na base da formação do valor, indispensável à reprodução do capital. Porém, como os recursos seriam escassos, optam por formar aqueles que serão os professores das escolas de mestres, citando neste sentido o já naquele momento reconhecido exemplo do SENAI. Na sequência são feitas análises sobre o crescimento do número de aprendizes naquela instituição, que passaria de 50 mil para 100 mil no início de 1945, o que tornaria ainda mais difícil para os administradores daquela instituição conseguir os mestres necessários para realizar este projeto, já que para este montante de alunos deveriam os mestres ser da ordem de alguns milhares. Assim, para Simões Lopes o problema para a FGV se colocava em outro patamar, pois “Neste caso não poderá a

---

64 *Ibid.*, p. 2, [grifos do autor].

Fundação pretender formar diretamente nem mesmo esses mestres.” Diversamente deveriam “criar uma escola normal de preparação dos *professores*, que irão formar aqueles mestres.”<sup>65</sup>

Aqui se percebe que a estratégia de atuação da FGV desde o seu início dizia respeito a se constituir enquanto uma instituição de referência, formando os futuros formadores de outros professores. Isto configurava a sua ação de introdução dos ditames da organização racional do trabalho no meio educacional em um artifício completo, já que, munidos de “métodos de ensino novos”, declaravam ideologicamente objetivar o “alteamento da qualidade do operariado especializado, pressuposto e condição essencial para aperfeiçoamento de nossa produção industrial e elevação do padrão de vida da massa operária”.

Porém estas considerações dizem respeito aos trabalhadores de nível médio, pois quanto aos técnicos de nível superior Simões Lopes acreditava que a FGV deveria atuar diretamente: “não porém por meio de cursos regulares desde a iniciação, mas sim por meio de cursos de aperfeiçoamento”, onde os candidatos deveriam “ser cuidadosamente selecionados, dentre os já entre nós considerados profissionais na especialidade, promissores mas com formação certamente defeituosa.”<sup>66</sup> Entretanto, em ambos os casos, considerava que esta não seria a principal tarefa da FGV, pois já existiriam outras instituições realizando-a, deste modo “Sua ação deve[ria] ser antes de orientadora, para sanar o maior mal, que é o da *má qualidade* do ensino.”<sup>67</sup> Desta maneira:

Quando os primeiros resultados dessa nova orientação didática começarem a aparecer e a serem reconhecidos terá a Fundação *autoridade suficiente para encabeçar e guiar a campanha indispensável de remodelação dos atuais métodos de ensino*, influindo decisivamente para a sua adoção e difusão, tarefa aliás que incumbe ao Ministério da Educação.<sup>68</sup>

Ou seja, para atuar como orientadora geral dos princípios de formação de trabalhadores e seus encarregados, os sucessos nos primeiros resultados seriam indispensáveis para a conquista da autoridade moral necessária para lastrear as mudanças que proporiam nos métodos empregados pelo Ministério da Educação. “A Fundação pode e deve se propor realizar essa tarefa” – diziam. É na sequência destas colocações que os reais objetivos da

65 *Ibid.*, pp. 2-3, [grifos do autor].

66 *Ibid.*, p. 3, [grifos do autor].

67 *Ibid.*, p. 4, [grifos do autor].

68 *Ibid.*, pp. 2-3, [grifos meus].

instituição vêm à baila, pois segundo Simões Lopes: “Deve ela [a FGV] se constituir num centro de estudos e pesquisas nos campos que interessam imediatamente e também remotamente (na aparência), nossa economia.” Neste sentido, parece claro que a FGV pretendia efetivamente criar uma rede de instituições privadas e estatais que em seu topo contariam consigo enquanto formuladora geral dos princípios norteadores de condução do trabalho nos meios público e privado:

Seria certamente ambição desmedida e desarrazoada pretender ela realizar só por si, com suas próprias forças esse empreendimento. Se porém, a par dos estudos e pesquisas, feitos de própria iniciativa e com os recursos próprios, se constituir ela em centro de coordenação das pesquisas realizadas, ou em curso, no país e nos estrangeiros, sobre os assuntos compreendidos no campo de seus estudos, poderá ela não só se tornar em centro de informação acuradas e fidedignas, para indivíduos ou instituições interessados nessas pesquisas, como por seu lado prosseguir em tais estudos oferecendo, quando concluídos, *mas só então*, quer às administrações, federal, estaduais ou municipais, quer às empresas privadas, ou às autarquias, os resultados, fundamentados, desses estudos, em que se terá empenhado espontaneamente, ou por sugestão e possivelmente com a colaboração, das entidades às quais aproveitem.<sup>69</sup>

Assim, formulariam projetos em torno de questões que consideravam que seriam de interesse da iniciativa privada, embora parecessem de interesse imediato somente da administração, assuntos tocantes “ao imposto sobre a renda, à administração municipal, à contabilidade pública, etc.” Por outro lado, outros assuntos seriam de interesse tanto da administração pública, como da administração de empresas (indústria e comércio), como “os relativos à[s] tarifas aduaneiras, aos transportes, quer sob o ponto de vista técnico quer sob o ponto de vista econômico (se os dois se podem separar), às normas técnicas e padrões, etc.” Por fim, também pretendiam se debruçar nos estudos sobre assuntos de interesse “imediatamente para as indústrias e comércio (e indiretamente, à administração pública), os de natureza técnica quer das indústrias já existentes para seu aperfeiçoamento”, buscando meio para “orientá-las, os de organização de empresas, e finalmente os do imenso campo do trabalho, sob todos os seus aspectos.”<sup>70</sup>

De fato, se a Fundação pretende exercer ação decisiva na solução dos problemas de nossa produção extrativa, agrícola, industrial, dos problemas de transportes e comércio, dos de organização e administração, dos de trabalho e do trabalhador, é condição preliminar, *sine qua*, compilar todo o material de informação, sobre o

69 *Ibid.*, pp. 4-5, [grifos do autor].

70 *Ibid.*, p. 5.

Brasil, que seja possível, quer, e sobretudo, o já existente ou em via de coletar por outras agências, quer o complementar levantado de iniciativa própria ou em colaboração.<sup>71</sup>

Porém, não se trataria simplesmente de fazer uma compilação de dados, mas de coletar informações da economia brasileira a partir de 1850, presentes em relatórios técnicos e de administração, quer pública ou de empresas, que deveria resultar finalmente em uma bibliografia “que permita estudar o Brasil, sob todos os seus aspectos, que permita acompanhar sua evolução, suas tendências, suas possibilidades.” Em paralelo a este estudo, em cooperação do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), pretendia colaborar em estudos regionais para retificar e atualizar dados essenciais para o mesmo fim.

Desta forma, e isto é decisivo, Simões Lopes vislumbrava uma perspectiva técnica e de ciências aplicadas ao trabalho a ser realizado pela fundação, pois, quando os vários departamentos de pesquisa e estudos da FGV já estivessem em funcionamento, eles poderiam receber profissionais, tanto da administração federal, como das estaduais, para fazer estágios com o fim de fazerem “estudos de aperfeiçoamento, seja em técnicas avançadas de laboratórios de química, seja em análises estatísticas ou econômicas, em planos de organização, etc.” O mesmo também pensava em relação aos profissionais da indústria, da agricultura, das empresas de serviços públicos e cooperativas, “que deverão encontrar na Fundação, ou por meio dela, os meios de estudo ou as fontes de informação mais adequadas ao problema em que estão interessados.” Com isso:

A ignorância, a rotina, as práticas retrógradas, tanto de comércio como de fabricação, ainda predominantes entre elas, impedirão que vejam onde está o próprio interesse bem compreendido, e muito provavelmente se procurará desacreditar a Fundação para que certos *monopólios de fato* não sejam quebrados. [...] Com a divulgação, que farão esses pioneiros, dos resultados alcançados, com a difusão entre os interessados, por meio de publicações periódicas dos resultados de suas investigações, irá certamente se firmar o crédito da Fundação que poderá se tornar, com o tempo, o centro mais eficaz de estudos e pesquisas que condizem com o desenvolvimento sadio da *economia nacional*.<sup>72</sup>

A economia nacional e o seu desenvolvimento são a chave do plano de Simões Lopes para a FGV. Ainda no mesmo texto, passando a considerações históricas e de macroeconomia, após um discurso sobre a necessidade da técnica e sobre o século da organização, em moldes

71 *Ibid.*, p. 7, [grifos do autor].

72 *Ibid.*, p. 10.

muito próximos aos enunciados por Manoilescu, dizia que só a partir da primeira grande guerra se havia revelado “o desaparelhamento da técnica nativa para a luta internacional, quando o dinheiro não bastava para substituir os cérebros”, passo a partir do qual as despesas com a política começaram a ser substituídas pelos investimentos na ciência “afim [sic] de manter os altos lucros que a competição no mercado interno estava ameaçando.” Neste quadro “À F.G.V. estará reservado um grande papel na libertação econômica do Brasil [...] de renovação, desde seus fundamentos, de nossa economia, substituindo a ignorância e a rotina pela inteligência esclarecida e vigilante.”<sup>73</sup>

Por fim, reafirma o desejo de ser a FGV instituição chave, que sintetiza o objetivo de organizar instituições privadas e o Governo no trabalho de impulsionar a economia brasileira, mas isso em um contexto diferente do de criação do DASP, pois: “Não necessitará ela, nem será conveniente que disponha de poderes coercitivos. Meios suasórios deverão lhe bastar para conseguir a indispensável cooperação.” Curiosa frase, e que nos parece a um só tempo indicar pela forma negativa a maneira de atuação do DASP e ser também uma das justificativas do ponto de vista da administração pública para a implementação do próprio Estado Novo, pois já naquele momento não consideravam pertinente o recurso ao arbítrio para dar cabo de seus objetivos. O negócio agora seria estudar tendências e oferecer soluções.

#### 5.2.1.2 A instalação da FGV segundo a execução de Paulo de Assis Ribeiro

As concepções de Paulo de Assis Ribeiro, Diretor Executivo da FGV entre 1944 e 1946, são expostas no “Estudo sobre recursos e atividades para fixação de plano de trabalho da FGV”<sup>74</sup> e no “Plano de Atividades para 1946”.<sup>75</sup>

Em carta a Simões Lopes e Conselheiros da FGV, Ribeiro dá a conhecer o plano de trabalho para o ano de 1945 e agradece àqueles que teriam sido os colaboradores em sua redação, constando entre eles: Lino Leal de Sá Pereira, José Baeta Viana, Othon Henry

73 *Ibid.*, p. 12.

74 RIBEIRO, P. A. Estudo sobre recursos e atividades para fixação de plano de trabalho da FGV. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1944. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 38).

75 RIBEIRO, P. A. Plano de Atividades para 1946. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1945. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 37).

Leonards, Charles Thadeu Javes, Thomas Pompeu Acioli Borges, Heitor Campelo Duarte, Joaquim R. R. Jubé Junior, Jaime Lins de Almeida e Jorge Zarur.<sup>76</sup> O plano da diretoria executiva para atividades do ano de 1945 tratou-se de um estudo de 75 páginas onde constavam detalhes sobre a exposição de um programa geral de atuação, atividades imediatas dos órgãos com funções substantivas, atividades imediatas dos órgãos com funções adjetivas, plano de aplicação de bens e sobre previsões dos recursos da fundação.

Os órgãos com funções substantivas com implementação até 1947 seriam os seguintes:

### **Órgãos Centrais**

- Conselho Técnico e Departamento Técnico:

Compunham-no uma Divisão de Estudos e Pesquisas com uma Seção de Planificação, uma de Coordenação e Controle e uma de Cadastro e Cooperação; uma Divisão de Intercâmbio e Documentação com uma Seção de Bolsas, uma de Publicidade e Publicações, uma de Cadastro Profissional e uma de Biblioteca; uma Divisão de Ensino, com uma Seção de Organização e Administração Escolar e uma de Estudos de Formação de Pessoal em massa; além de uma Divisão de Organização, com uma única Seção de Estudos e Organização.

### **Centros no Rio de Janeiro**

- Centro de Inquéritos e Análises:

Constituído por um Serviço de Utilidade Pública, de Análises Regionais e outro de Problemas Municipais;

- Centro de Ensino

Cursos de Desenho: básico; cartográfico e tipográfico; de órgãos de máquinas e ferramentas; desenho de cartazes e artes gráficas; desenho aplicado às ciências naturais.

Curso de Matemática Aplicada: básico de matemática; matemática financeira; matemática superior aplicada; e atuária.

Curso de Analistas: básico de estatística matemática; de análise econômica; de análise demográfica; de análise geográfica; de análise bioestatística.

<sup>76</sup> RIBEIRO, P. A. [Carta] 1944, Rio de Janeiro. [para] Presidente e Conselheiros da FGV. 2f. Paulo de Assis Ribeiro dá a conhecer o plano de trabalho para o ano de 1945 e agradece aqueles que foram os colaboradores em sua redação. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Pasta 38).

Curso de Engenheiro de Campo: básico de levantamento; e engenheiro rural.

Além destes, eram previstas turmas de auxiliares-alunos nos Centros de Inquéritos e Análises, nas Divisões de Ensino e de Organização.

### **Institutos e Centros em São Paulo**

- Centro de Documentação
- Centro de Estudos Econômicos e Sociais

Com um setor de análises econômicas; um curso sobre migrações e colonização; e cursos sobre economia dos transportes e sobre tributações.

- Instituto de Aperfeiçoamento Técnico Industrial:

Com um setor de estudos e pesquisas que interessam à indústria; um setor de produção industrial e de mercados; um setor de racionalização industrial; e um setor de simplificação e padronização de produtos industriais brasileiros.

Além disto, previa-se que o Centro de Documentação e o de Estudos Econômicos e Sociais seriam fundidos ao Instituto Francisco Matarazzo, logo que ele fosse instalado, algo que nunca veio a ocorrer.<sup>77</sup>

A respeito da questão financeira, considerava em uma previsão conservadora que mesmo sem usar as subvenções fixas da Fundação, dentro de dois ou três anos a receita anual mínima do seu fundo patrimonial seria sempre superior a 12 milhões de cruzeiros. O que era visto como um excelente resultado, levando em conta receitas eventuais, como resultado das concessões de bolsas por entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; das taxas de atividades didáticas; dos contratos feitos para realização da fundação ou em colaboração, de inquéritos, pesquisas ou serviços de planejamento e organizações; outras subvenções

77 Conta Jorge Oscar de Mello Flôres, técnico colaborador do DASP, que foi o segundo diretor executivo e posteriormente presidente da FGV após a morte de Simões Lopes: “O que houve aí foi o seguinte: Matarazzo comprometeu-se em escritura pública a doar a construção de um prédio para a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, desde que ela fosse feita num terreno comprado pela Fundação e escolhido por ele. Ele escolheu, fui a São Paulo — eu era diretor executivo — e em dois dias comprei o terreno, que ficava no Morumbi. Telefonei para Londres, porque o terreno pertencia à *City Improvements*, e fechei o negócio. Aí começaram os problemas. Nós queríamos fazer uma escola de administração de tipo moderno, calcada principalmente nas americanas, e o conde Matarazzo — acho que foi um pretexto para não fazer a doação — queria fazer uma escola mais de contabilidade do que de administração, do tipo Bocconi, italiano. Não entramos em acordo, e ele acabou construindo um prédio noutro terreno, que depois vendeu com grande lucro ao governador de São Paulo, Ademar de Barros — é o atual Palácio Morumbi, do Governo do Estado.” “[...] Simões e eu quisemos processá-lo, mas Guilherme Guinle e [Eugenio] Gudin foram contra.” Cf. D'ARAÚJO, M. C. (org.) *op. cit.*, pp. 24-25.

especiais; venda das publicações, etc. Apesar de que nos anos seguintes, havendo uma redução de obrigações já previstas e outras, que permitiriam a ampliação das atividades da fundação, se pudesse admitir que as despesas anuais seriam de no mínimo 15 milhões de cruzeiros.<sup>78</sup> Finaliza o documento afirmando que:

Podemos admitir para o futuro, de uma forma geral, que a formação de pessoal é a mais dispendiosa, sendo conveniente destinarmos a ela cerca de 45% das despesas, sendo 20% para os cursos de nível médio, que são em maior número, e 25% para as de formação da elite de especialistas, que são o de menor número. [...] Os estudos e pesquisas, inquéritos e investigações deverão consumir cerca de 25% e as atividades de organização 15%, restando 15% para as demais atividades no que respeita a utilização destas pelos indivíduos e entidades fora da Fundação.<sup>79</sup>

O plano de atividades para o ano de 1946, de extensão bem mais modesta que o primeiro estudo para fixação inicial da FGV, conta com apenas 15 páginas, trazendo capítulos sobre Estudos e Pesquisas; Ensino; Documentação; Organização e Intercâmbio. Nele há basicamente um informe relativamente bem detalhado de todos os trabalhos iniciados já no ano de 1945, grande parte deles previstos no documento anterior desta mesma natureza. Sua redação foi precedida de comentários de Paulo de Assis Ribeiro, que relatam a Simões Lopes o envio do respectivo plano, e nos quais também se lê Ribeiro se queixando que o clima político em novembro de 1945, já após a queda do Estado Novo, estaria dificultando o trabalho de expansão da fundação.

No que tange ao tema de Estudos e Pesquisas, relata atividades do Centro de Inquéritos e Análises, no Centro de Serviços Públicos Concedíveis, no Núcleo Técnico Científico de Matemática, no Núcleo Técnico Científico de Biologia e no Núcleo Técnico Científico de Geologia e Geografia, todos com várias atividades em andamento sobre os mais variados aspectos ligados à produção nacional. Já no que concerne ao Ensino, destaca que se manterá apenas a seção de Planejamento e Controle, com órgãos subordinados aos Centros de Ensino de São Paulo e Rio de Janeiro. Em São Paulo estariam ainda dependentes das doações para os cursos de economia, finanças e administração do “Conde Francisco Matarazzo”, algo que nunca viria a se realizar. Destaca também o plano para 1946 da realização de cursos avulsos e a possibilidade de incorporação pela FGV do Instituto Mauá.

---

78 RIBEIRO, P. A. *op. cit. Relatório (1944)*, pp. 68-69.

79 *Ibid.*, pp. 74-75.

Independentemente dos trabalhos dos Centros de Ensino, a Divisão continuará em 1946 os estudos sobre problemas educacionais brasileiros procurando analisar de forma objetiva os programas, currículos, régimes [sic] didáticos e o problema fundamental do livro didático, bem como o da formação do pessoal em massa.<sup>80</sup>

Acerca do tema da Documentação, o relatório informa que este tem sido dos problemas mais cuidadosamente tratados, tendo sido reservadas grandes áreas nos próprios prédios da Fundação, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, com o fim de serem criados centros especializados. Diz ainda que Jorge Zarur, nos EUA, e Paes Loureiro, na Itália, estariam realizando aquisições de livros e revistas para a fundação, mas com todo este empenho ele deveria “salientar a necessidade de promovermos junto ao Conselho Curador uma campanha destinada à obtenção de novas doações nas quais devem ser incluídas coleções de livros, revistas e mesmo, possivelmente, bibliotecas completas”, já que os “encarregados de serviços administrativos não dispõem de tempo e relações que facilitem a obtenção dessas doações.” Esta situação se justificaria, pois, segundo a opinião de Paulo de Assis Ribeiro:

Nenhuma entidade no Brasil possui uma documentação nessas condições. Uma campanha bem esclarecida junto aos capitalistas que compreendam o alcance para o Brasil de possuir pelo menos um centro de estudos desta ordem talvez permitisse torná-lo uma realidade num prazo de 2 ou 3 anos.<sup>81</sup>

No que diz respeito à questão da Organização, relata que manterá também no próximo ano apenas uma Seção de Estudos e de Planejamento, com as atividades que já vem exercendo nos projetos e com a implantação da organização da própria fundação. Para tanto estariam buscando “formar uma equipe de técnicos convededores não só dos princípios formais da chamada Ciência da Racionalização do Trabalho”, mas sobretudo especialistas na “técnica e dos cuidados especiais que os encarregadores de organizações devem possuir para que possam manter pelo seus trabalhos e conceito de racionalização” para que não seguissem o caminho segundo “opinião generalizada atualmente de que organizar é quase sinônimo de impedir o funcionamento eficiente das empresas.”<sup>82</sup>

Dentre os trabalhos iniciados nesta divisão, destacam-se os estudos sobre a definição e análise das tarefas e profissões, os problemas básicos da remuneração, o valor conceitual dos princípios de organização e sua vinculação estreita com os princípios básicos, sociais e

80 RIBEIRO, P. A. *op. cit. Relatório (1945)*, p. 9.

81 *Ibid.*, p. 10.

82 *Ibid.*, p. 12.

econômicos, os Centros de Inquérito e Análise e Serviços Públicos concedíveis. Comenta também sobre os trabalhos feitos em colaboração com o Centro Técnico de Biologia, para os estudos ergológicos, procurando suprir com a participação de colaboradores avulsos os aspectos sociais envolvidos nos problemas que nela forem estudados.

Por fim, no que diz respeito ao assunto Intercâmbio, diz que os trabalhos estariam divididos por três seções: Seção de Intercâmbio propriamente dita; Seção de Cadastro de Técnicos e Cientistas; Seção de Publicidade e Publicações. Assim, trabalhando em articulação, estas seções continuariam com os trabalhos iniciados em 1945, que seriam: a) o levantamento das entidades, nacionais e estrangeiras, quer universitárias quer de produção científica e técnica especializada, e a preparação de fichários próprios para amplo intercâmbio cultural e técnico; b) o levantamento cadastral dos técnicos e cientistas existentes no Brasil, conforme preceituam os nossos dispositivos regimentais desenvolvidos no Plano de trabalho aprovado em junho de 1945; c) a difusão de trabalhos sobre problemas brasileiros e de caráter científico internacional por meio de publicações sistemáticas.<sup>83</sup>

Ao que parece, esta proposta feita por Paulo de Assis Ribeiro foi posteriormente tratada como negativa, isto considerando a sugestão feita pelo entrevistador de que: “Consta que teria havido, nessa época, uma divergência de objetivos: surgiu um grupo que queria transformar a Fundação num centro de reflexão voltado para a ciência pura, e não para a ciência aplicada, como o senhor pretendia.”<sup>84</sup> Efetivamente no período se colocou a ideia de que teria havido uma disputa sobre as finalidades da fundação, pois, na opinião de Jorge Flôres a FGV “tinha sido criada para o campo das ciências sociais, principalmente a parte de economia e administração”, e “passou a ter, por exemplo, um núcleo de matemática, um de física, um de biologia e um de geologia”. Este personagem relata ainda que “Nesse tempo, havia um conselho técnico de que eu fazia parte. Mas Paulo de Assis Ribeiro era ditatorial e em geral não ouvia esse conselho.” Situação que teria culminado em um conflito em que somente ele, Rafael da Silva Xavier e Arízio de Viana teriam ficado ao lado de Simões Lopes, levando a uma situação em que “no final acabaram sendo postos para fora oitenta e tantos técnicos. Entre as pessoas que saíram da Fundação estavam Otto Maria Carpeaux, diretor da biblioteca, e dom Hélder Câmara.”<sup>85</sup>

---

83 *Ibid.*, p. 12.

84 D'ARAÚJO, M. C. (org.) *op. cit.*, p. 16.

85 *Ibid.*, p. 28.

Após as demissões, durante duas semanas os técnicos demitidos fizeram muita propaganda nos jornais, acusando ao Simões e a mim de inimigos da ciência, porque tínhamos fechado os centros todos. Mas quando assumi a direção executiva, honrei todos os compromissos do Paulo, inclusive um, que foi até muito interessante: foi a Fundação que pagou a viagem do físico César Lattes aos Estados Unidos, quando ele descobriu o méson.

Nessa ocasião, até fiquei muito camarada do César Lattes. Mantivemos também o curso de geomorfologia, lecionado pelo professor Francis Ruellan, que terminou com uma excursão pelo país num veículo enorme — um jipão comprado pelo Paulo para isso. Passamos para os cientistas que saíram todas as publicações feitas aqui — *Summa Brasiliensis Mathematicae*, *Summa Brasiliensis Physicae*, *Summa Brasiliensis Biologiae* e *Summa Brasiliensis Geologiae* —, e depois eles criaram um Instituto de Física e um de Matemática. No final, o negócio se resolveu satisfatoriamente. E a Fundação recomeçou na cota zero, comigo e com mais meia dúzia de pessoas.

Certamente esta situação é um marco importante da fundação, que se constituiu como um momento de crise em que ela precisou se reestruturar para poder continuar. Crise esta que também tinha sua origem no decreto-lei n. 9.146, de 09 de abril de 1946, quando o então presidente Dutra derrogava as subvenções federais devidas à FGV,<sup>86</sup> causando graves problemas para as finanças da fundação.

Do que pudemos observar, cotejando o projeto idealizado por Simões Lopes e o plano executado por Paulo de Assis Ribeiro, o fato é que este último se constituiu enquanto uma forma possível de aplicar o projeto enunciado pelo primeiro. Isto porque as atividades propostas por Ribeiro nada mais faziam do que criar e expandir aquela concepção inicial de Simões Lopes. Até nos centros de estudos onde o senso comum poderia indicar uma preocupação não diretamente vinculada com a produção econômica, como no Núcleo Técnico Científico de Biologia, há o desenvolvimento de estudos de questões relacionadas com Psicologia e Psicotécnica Aplicada, aspecto totalmente vinculado ao aumento de produtividade no trabalho.<sup>87</sup>

Ocorre que neste meio tempo, após a saída de Vargas do governo, o próprio Simões Lopes, após sua demissão da presidência do DASP, resolveu tirar férias no Rio Grande do Sul, ausentando-se momentaneamente da presidência da FGV. Segundo sua opinião, começariam aí as divergências com Paulo de Assis Ribeiro:

86 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9146-9-abril-1946-417440-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 06 de janeiro de 2016.

87 RIBEIRO, P. A. *op. cit. Relatório* (1945), p. 6.

O problema foi que nessa época eu estava tão esgotado, e também tão chateado daquela batalha toda, que fiquei querendo sair daqui por uns tempos. Fazia oito anos que eu não ia à minha cidade natal, onde até hoje tenho a minha fazenda, e estava louco para ir para a minha terra. Fui para o Rio Grande e lá passei seis meses. O vice-presidente da Fundação era João Carlos Vital, homem de confiança do dr. Getúlio e minha também, boa pessoa. Mas aqui na Fundação ele se portou muito mal. Nunca cuidou da Fundação, assumiu a presidência apenas teoricamente e deixou tudo nas mãos do Paulo Assis Ribeiro.<sup>88</sup>

Apesar disso, cumpre ainda destacar que todos os trabalhos realizados por Ribeiro foram submetidos a Simões Lopes, então presidente da fundação, e ao conselho diretor, que não poderiam alegar desconhecimento das ações de seu diretor executivo. Nestas condições, seria de se supor que os seus trabalhos da direção executiva mereceriam os devidos louros pelo serviço realizado, porém o desenrolar da controvérsia não terá este fim e o problema passa a ser pessoalizado na figura de Paulo de Assis Ribeiro. Neste sentido, é útil ler a opinião de Simões Lopes sobre o então ex-diretor da fundação:

Escolhi também uma pessoa para superintendente. É a tal história: eu sempre andava atrás de talentos. Indicaram-me Paulo Assis Ribeiro, que eu não conhecia pessoalmente, mas sobre quem sempre ouvia muitos elogios — quem sabe mandados espalhar por ele mesmo: “Pessoa extraordinária, homem inteligentíssimo, preparadíssimo, muito correto, muito bom”... No princípio fiquei muito satisfeito com ele, de fato era muito inteligente e capaz. Mas não tinha o menor caráter. Como não tinha quase dinheiro, deixei que morasse aqui no terreno da Fundação com a mulher. Pois ele despachava comigo de manhã e à noite reunia o pessoal em casa e, com muita manha, com muito jeito, pregava que eu devia ser afastado da Fundação porque era getulista! A única coisa que ele dizia contra mim era isso, que eu era getulista, que o dr. Getúlio tinha sido tirado do governo, e que portanto não convinha eu ser presidente da Fundação. Começou a fazer campanha contra mim e em seguida cometeu uma série de irregularidades aqui dentro.<sup>89</sup>

Como seria possível chegar a um tão grande esgarçamento de relações com um colega que estaria realizando aquilo que ele próprio havia idealizado? Dito isto, percebe-se a criação de uma contenda política em torno do comando da fundação, opondo Simões Lopes e Paulo de Assis Ribeiro, a qual envolveria questões para além da mera diferença de opiniões acerca do projeto de desenvolvimento da fundação. Simões Lopes chega mesmo a secundarizar os questionamentos sobre a contenda entre ele e Ribeiro, fundamentadas na diferenciação entre o foco da fundação entre a ciência pura ou ciência aplicada:

---

88 D'ARAÚJO, M. C. (org.) *op. cit.*, p. 16.

89 *Ibid.*, id.

Não era só isso, não. Pode ser que eles tivessem pensado nisso também, mas cometaram várias irregularidades. Venderam coisas próprias para a Fundação pelo preço que estabeleceram, pararam a contabilidade! Quando cheguei de volta, não se sabia qual era a situação da Fundação porque não havia mais contabilidade! Meu automóvel particular, que eu tinha deixado guardado aqui na Fundação, foi usado pelos comunistas, que trabalhavam para o Paulo Assis Ribeiro, para fazer propaganda comunista nas ruas, para pintar paredes com o nome do Iedo Fiúza! O meu carro!<sup>90</sup>

Desta forma, percebe-se que o foco da problemática entre Simões Lopes e Paulo de Assis Ribeiro é efetivamente uma conjunção de questões que pouco têm relação com a diferença de visão sobre o desenvolvimento da FGV. Primeiro, há de se considerar a disputa política entre ambos pela condução da fundação. Em seguida, há o elemento de crítica aos procedimentos administrativos realizados por Ribeiro, que, na opinião de Simões Lopes se desviavam daqueles que vinham defendendo desde antes da criação do DASP. Por fim, há de se ter em conta também a crise financeira atravessada pela fundação, algo que certamente contribuiu para o desfecho da situação, da demissão maciça de técnicos e do próprio Ribeiro, da redução do tamanho da fundação, o que possibilitou que ela assumisse finalmente sua vocação de instituição voltada aos problemas mais diretamente administrativos e econômicos.<sup>91</sup>

A partir deste momento, com a demissão de Paulo de Assis Ribeiro e dos vários outros técnicos da FGV, o caminho de ambos irá se bifurcar, mas ambos desempenhando papéis centrais na pavimentação da posterior história brasileira. O primeiro abrirá caminho para a criação de seu próprio escritório técnico, para a atuação junto à FIRJ, CNI e posteriormente na decisiva contribuição para a edificação do regime militar instituído em 1964, na condição de assessor técnico e coordenador do Grupo de Estudos Sociais e Econômicos do IPES. Por outro lado, após a resolução da questão das subvenções<sup>92</sup> do governo federal e da experiência de gestão adquirida com o conflito que opôs Ribeiro e Lopes, pode a FGV se consolidar e se tornar a referência que é para a economia nacional, como centro formador de opinião e de reprodução da classe dos gestores.

---

90 *Ibid.*, id.

91 *Ibid.*, p. 30.

92 Pelo decreto-lei n. 9.486, de 18 de julho de 1946, as subvenções devidas pelo governo federal à FGV não só são reestabelecidas, como o imposto que servia de base para esta arrecadação foi duplicado em seu valor e os repasses devidos à fundação deste montante foram aumentadas de 50% para 75%. Legislação disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9486-18-julho-1946-417560-publicacaooriginal-1-pe.html>> . Acesso em: 06 de janeiro de 2017.

## CONCLUSÃO

A conclusão é um importante momento de uma tese. Nele deve-se procurar refletir sobre os objetivos pretendidos, avaliar criticamente seu desenvolvimento e eventualmente apontar seus limites e potencialidades. Mas é tarefa difícil concluir algo que não consideramos concluído. Não se trata, porém, de algo inconcluso em relação aos objetivos a que inicialmente nos dispusemos, mas de termos clareza da impossibilidade de, no limite deste trabalho, dar conta de todas as pontas dessa enorme rede que constituiu a atuação do DASP durante do Estado Novo.

Alguns exemplos são eloquentes destas limitações. Não tivemos ocasião de tratar de toda a atividade dos departamentos administrativos estaduais e municipais, os chamados “daspinhos”, que se subordinavam tecnicamente ao DASP e que por ele eram supervisionados em suas atividades. Qual seria a extensão da influência direta que o projeto de racionalização daspiano teve sobre o conjunto da administração estatal brasileira em seus diferentes níveis? Também não nos foi possível realizar um levantamento e uma análise de todos os cursos ministrados pelo DASP e de outros mais cujos programas ele orientou. No que consistiria o conteúdo específico destes cursos? Qual seria o volume do grupo de diretores e funcionários diretamente formados sob os desígnios de suas proposições administrativas e em atividade durante o Estado Novo? Tal como afirmamos no terceiro capítulo, o DASP teve influência na organização do esforço de guerra brasileiro, o qual só pudemos analisar brevemente. No que teria constituído o conjunto de sua atuação nessa área?

Os limites não param a este ponto. Como mencionamos na introdução, restringimos a documentação utilizada a apenas 8,5% do total de documentos arquivados no fundo DASP do Arquivo Nacional/RJ. Apesar de acreditarmos no nosso acerto, com base nos procedimentos de constituição de nosso *corpus* documental, que procurou privilegiar os órgãos que centralizavam as informações sobre o departamento, desta maneira garantindo uma visão sobre o conjunto das operações e consequentemente a fidedignidade das análises que empreendemos, é igualmente verdadeiro que muita coisa ainda pode ser revelada por estudos de mais amplos conjuntos documentais daquele arquivo. Há ainda todo um universo de coisas a serem exploradas, missão esta, no entanto, que almejamos prosseguir em outra ocasião.

Agora tratemos de assuntos mais alvissareiros. Em princípio, declaramos pretender analisar a formação do DASP, sua estrutura, seus aspectos de atuação e as redes

organizacionais criados por ele. Para tanto, como nos valemos de um referencial teórico alternativo ao usualmente utilizado nas interpretações sobre os aparelhos estatais formados durante o Estado Novo, tornou-se logo de saída necessário demonstrar a viabilidade da perspectiva teórica que adotaríamos. Ao nos fundamentarmos em Marx, na apropriação ocidental das realizações do Estado Soviético e na posterior crítica desse Estado empreendida por setores marxistas, não tivemos a pretensão de mitificar nenhum dos autores ou proposições elencadas. Diversamente, procuramos perceber que, por um lado, questões análogas à que colocávamos sobre o DASP se constituíam como uma possibilidade aberta pela própria obra marxiana, e que, por outro, a negação deste campo de proposições referentes às operações internas das organizações burocráticas fez e faz parte de um processo ideológico, cuja consequência mais imediata é a negação da própria ideia da classe gestores, o que implica deixar o campo aberto para a atuação deste grupo sem uma crítica consequente ao seu *modus operandi* do ponto de vista da luta de classes. Nesse sentido, foi pretensão desse trabalho explorar a atuação do DASP como forma de expor os mecanismos de atuação desse órgão tendo em vista sua relação íntima com a questão do desenvolvimento da classe capitalista dos gestores no Brasil.

Como bem nos lembra Faye, a ideologia é sempre um duplo. A expressão ideológica é uma cortina de fumaça que oculta e simultaneamente serve de indício a demonstrar que interesses muito concretos foram postos em jogo, para além da mera enunciação ideológico-discursiva. Identificamos na racionalização em geral, e na daspiana em particular, esse duplo: enquanto enuncia querer otimizar o funcionamento das mais diversas instâncias da vida, paulatinamente transforma o jogo de poder de modo a colocar seus arautos e sacerdotes em posições estratégicas para empreender a dominação de classes. É importante ter sempre em conta que, no entanto, esse poder existe previamente, mesmo que oculto sob formulações teóricas e críticas das mais radicais. Porém, a partir do momento em que enuncia querer melhorar sua participação no jogo, atua para que suas próprias instâncias de legitimação sejam alteradas, recorrendo ao uso da técnica e da ciência, consequência da vigência de seus próprios dispositivos racionalizadores. Em verdade, na perspectiva adotada por esse trabalho, a questão ideológica está em função e subordinada ao encadeado de estruturas materiais que viabilizam sua existência. Como nos lembra Faye, porém, para além de ser expressão das relações de classe e/ou expor na lógica de sua operação as estruturas materiais da sociedade, a própria constituição discursivo-ideológica tem uma história que a vincula de imediato aos

ditames da luta política de determinada formação social, tal como compreendemos ter operado a racionalização no contexto em questão.

Como estamos falamos de capitalismo e de classes capitalistas, a projeção social de quaisquer grupos neste sistema passa sempre pelo exercício da dominação consubstanciada através da exploração do trabalho. Evidentemente que não ignoramos que permanências históricas relevantes existam, mas incapazes de ser o eixo dinâmico do desenvolvimento histórico de sociedades desse tipo. Isso implica que dominar, no contexto capitalista, significa sempre operar reorganização das relações sociais de produção em seu próprio proveito, modificando a forma, e em muitos casos a própria natureza, das mais variadas atividades laborais – sendo este último aspecto o centro de toda problemática relacionada ao campo inaugurado pela obra de Taylor – taylorismo que a cada crítica sofrida dentro de seu próprio campo se desdobrava em uma nova proposição, com novas igrejas e novos sacerdotes prontos a disseminá-las. Porém, acreditamos que reste claro que taylorismo é só uma das muitas possibilidades de expressão ideológica de um domínio que na prática já vinha se constituindo, e cujo desdobramento resultou em distintas e conflitantes ideologias políticas, tais como o *new deal*, o fascismo e o bolchevismo, mas que, apesar de suas diferenças, tem modos de operação assemelhados quando se trata de comparar a posição social dos controladores desses sistemas, assim como o caráter geral das instituições que comandaram.

Na distinção operada pelo taylorismo, entre a execução e o controle, cuja incidência ocorria sobre os meios de trabalho, já é possível vislumbrar que se encontrava também previamente inscrita a distinção entre controle e a propriedade privada do capital, o que tem implicações sobre a comando dos meios de dominação. Desta maneira, é perceptível que nessa formulação o controle é o elemento constante e que expõe a forma contundente a forma de operação desses gestores. Isso porque a forma de atuação típica dessa classe gestora envolve realizar a exploração da classe dominada ao mesmo tempo em que empreende uma luta intercapitalista contra elementos burgueses na busca por melhores posições em relação à repartição global da mais-valia explorada aos trabalhadores. Em ambas as frentes de luta os gestores operam por meio da atuação coletiva (grupal) de controle sobre as organizações burocráticas detentoras do capital em nome de outrem – cujos proprietários formais podem ser tanto trabalhadores quanto burgueses. Este último aspecto, antevisto por Marx, veio a se constituir como elemento decisivo para compreendermos o que são os gestores e sua posição em relação ao problema global da luta de classes.

Pudemos analisar ainda outro aspecto, que se constituiu mais urgente e central ao objetivo específico do trabalho. Constatamos que, sob inspiração mais ou menos acentuada de certa tradição marxista, as interpretações tradicionais a respeito da década de 1930 brasileira tenderam a vê-la como momento onde houve um aumento de importância de setores médios da sociedade brasileira, inscritos sob o rótulo de “classe média” ou “classes médias”. Como tivemos ocasião de expor, ambas as expressões pouco ou nada dizem em termos marxistas, já que se referem ou a níveis de renda e consumo, ou à teorias tradicionais sobre o poder e a política, expressando, na melhor das hipóteses, concepções vinculadas à economia clássica, quando não a teses sobre o poder calcadas em termos francamente pré-capitalistas.

No reconhecimento parcial desta problemática, indicamos se explicar o movimento pendular da historiografia de valorização-desvalorização-revalorização da atuação destes setores como elementos decisivos para a caracterização geral da estrutura societária brasileira. Este movimento pareceu-nos ser uma consequência de serem tratados sob o mesmo rótulo elementos da classe dos gestores e setores da classe trabalhadora que exercem atividades produtivas, mas não manuais. Este reequacionamento da questão implica a necessidade de reler as posições desses ativos grupos durante a década de 1930, tarefa esta a que acreditamos ter dado alguma contribuição ao analisarmos a posição de parte desses elementos como a membros da classe dos gestores vinculados ao Estado Novo.

Ao inscrevermos nosso trabalho nesse campo de questões e ao pretendermos demonstrar a viabilidade da noção de classe dos gestores, tentamos também contribuir com uma compreensão que acreditamos ser mais precisa quanto ao caráter da atuação política dos chamados setores “técnicos”, cuja tecnicidade é modelada em função do reforço da atuação desses setores, mas cuja atuação nos pareceu assim central para definir as características e a dinâmica da evolução política daquele período. Nesse sentido, nos opusemos assim, mesmo que à certa distância, daquelas interpretações que tendem a ver o caráter dos chamados “conselhos técnicos” – cuja massificação no interior do aparelho de Estado é tida consensualmente pela historiografia como genuína novidade do período – como instituições meramente políticas. Como buscamos demonstrar, o exercício da dominação da classe dos gestores no interior das organizações burocráticas através do manejo técnico é real e sua negação leva água, consciente ou inconscientemente, ao moinho da sua forma de dominação.

Durante a década de 1930 brasileira, o desafio foi o de estabelecer em definitivo as bases para a alavancagem de economia nacional integrada, delineando os rudimentos do

projeto de um “Brasil potência”. Vargas desde cedo sabia – antes mesmo de assumir o poder – que isso só seria possível fazendo o Estado crescer e se ajustar a esta tarefa, tornado-se, dessa maneira, um polo de organização da economia e da sociedade, centralizando em si critérios de desenvolvimento, iniciativas e capitais. Para a criação de novas e o azeitamento de antigas engrenagens, foi preciso então modificar a forma de funcionamento da máquina estatal de modo a adaptá-la aos “imperativos da época” – conforme a formula empreendida pelo economista romeno Mihail Manoilescu. Apesar dessa clareza de fins, Vargas e seu grupo tinham de lidar com o predomínio de antigas elites, cujo domínio ancestral conferia posição de respeito a estes no grande tabuleiro da política nacional – muito embora as formas arcaicas de atuação fizessem Oliveira Viana urgir por sua reforma. O caminho foi seguido passo a passo pelo novo grupo dirigente, como quem caminha no escuro e procura não derrubar tudo o que encontra pela frente. Rupturas, acordos, avanços e retrocessos marcam politicamente o período.

Mas olhar o processo à distância nos permite vislumbrar o saldo geral como de avanço da posição desses agentes, que, municiados com a racionalização, tornaram-se então os portadores de novos princípios sociais e econômicos, e por isso se revestiram da aura do moderno, do novo. Passaram de pequenas iniciativas e com poucos colaboradores, como nas CCC, à reunião de um verdadeiro *staff* e à criação de instituições cujas competências e tarefas se alargaram paulatinamente, situação esta marcada pela passagem ao CFSPC e aprofundada e expandida ainda mais com a criação do DASP. Inimigos foram identificados, os comunistas a partir de então, e seu discurso, com potencial desagregador da sociabilidade capitalista, foi amplamente utilizado como arma contra setores tradicionais. Fazê-los temer pelo futuro foi a fórmula encontrada para esses lhes cederem poder.

Impossível a este ponto não vislumbrar analogias entre o caso brasileiro e os fascismos, no quais o temor da ascendente luta de classes fez a burguesia ceder o poder aos congêneres europeus deste novo grupo dirigente, que prometia sobretudo a salvação do modo de produção capitalista – e que, a propósito, entregou o prometido em ambos os casos. Mas também este é o ponto onde a singularidade brasileira emerge.

No Brasil, as movimentações da classe trabalhadora nem de perto alcançaram o vulto dos clássicos modelos fascistas. O veio preferencial da política nacional foi o dos acordos, da pactuação, da remodelação de instituições sem grandes sobressaltos, da chamada “modernização conservadora”, embora isso não tenha significado de forma alguma ausência

de conflitos. No Brasil, a movimentação da base foi limitada ao mínimo e o próprio integralismo, que apoiou o endurecimento do regime, foi posto na ilegalidade juntamente com todos os outros partidos políticos no momento de instituição do Estado Novo. Por outro lado, o produto que mais gerava divisas para a economia do país ainda era o café, e a política de sustentação de seus preços no mercado internacional foi importante elemento para a realização desta transição pactuada, cuja consequência foi manter a posição de relevo para este antigo grupo dirigente, mas remodelando completamente as instituições políticas daquele período em função do domínio desse novo grupo dirigente.

Para realizar essa remodelação, lançaram mão de tudo o que havia de mais moderno no mundo capitalista no que tange aos métodos para o exercício da dominação de classe, sobretudo em matéria de administração, bebendo diretamente o que lhes convinha dos mais variados teóricos, assim como dos exemplos do serviço civil britânico e estadunidense. Adaptavam, porém, os elementos desta influência ao discretionaryismo da ditadura que empreendiam, que por seu turno refletia em sua própria forma o modelo brasileiro de centralização da acumulação capitalista pelo Estado, algo que vinha se instituindo com a chamada Era Vargas. Eram fascistas frustres, como expresso por Francisco Campos. Algo por talvez dito sobre si mesmo, pois o reconhecido redator da constituição de 1937 previa neste texto a formação do DASP, órgão que por sua vez sintetizava esse conjunto de heranças em sua concepção.

Para normatizar e coordenar o novo Estado, que crescia e se fortalecia para fins de reprodução ampliada do capital, um departamento administrativo centralizado seria indispensável. Importante lembrar que a própria administração, por ser campo onde política e economia se tocam, fez com que a atuação do DASP tenha pretendido incidir desde o princípio sobre ambos os espaços. Ao criar uma burocracia de carreira e atuar para a instauração dos “conselhos técnicos” entendidos como meios para a resolução do conflito político, o DASP reorganizou o poder dentro do e paralelamente ao Estado, dando grande destaque aos setores técnicos em detrimento da tradicional forma de gestão burguesa e estritamente política, procurando realizar dessa forma algo próximo à utopia neocapitalista de Azevedo Amaral.

Ao criar várias instâncias de controle nos mais diversos órgãos do Estado, o DASP formou uma rede com capilaridade suficiente para regular as engrenagens de toda a máquina estatal, mesmo que a certa distância, além de viabilizar que determinados interesses

econômicos se efetivassem junto ao Estado, tanto da coletividade capitalista como privados, criando elos de contato entre o Estado Restrito e o meio empresarial – o Estado Amplo. Ao ditar os critérios de organização da produção no Estado nos órgãos paraestatais que ajudou a criar, interveio no meio econômico, viabilizando CGP indispensáveis ao desenvolvimento futuro da economia brasileira em sua missão industrializante. Considerando a centralidade das CGPs no tecido econômico, tais instituições criadas por gestores passaram a organizar a economia e os capitais para realizar o desenvolvimento econômico nacional.

Chegaram ao limite de formar o IPASE, instituição de amparo e assistência aos funcionários públicos, que previa o uso de recursos acumulados provenientes de confiscos compulsórios destes funcionários e de fundos públicos para investir em outras atividades econômicas, o que na prática se constituía um meio de usar fundos que em tese deveriam ser para o amparo de trabalhadores para a exploração de outros trabalhadores. Criava-se assim meios para gestão do capital alheio com o fim de impulsionar o desenvolvimento do meio econômico, ao mesmo tempo que fomentava condições para que se levasse a termo o funcionamento da atividade principal declarada. Não encontramos neste estudo exemplo mais cruelmente claro do que é o capitalismo sob a tutela dos gestores.

Com tudo isso, o DASP se converteu no centro de uma grande teia de organizações e sua importância foi cabal ao desenvolvimento político, econômico e social do período. O sucesso do regime dependeu do sucesso do DASP, e a operação coordenada que ele empreendeu entre os diversos organismos foi central para compreendermos a importância desse órgão frente ao conjunto das instituições daquele modelo de capitalismo de Estado que buscavam formar no Brasil. Organizar a burguesia e os trabalhadores para levar o capitalismo brasileiro a um novo patamar foi a missão central perseguida pelos gestores daspianos.

A legitimização política do DASP foi tarefa da RSP, que procurou criar uma cultura técnica baseada nos princípios da racionalização, visando com isso municiar um público mais amplo de argumentos favoráveis ao departamento. Esta revista expôs também a forma íntima de como os daspianos transitavam junto aos círculos de poder, também expondo de maneira clara o projeto político pretendido pelo DASP, que passava pela remodelação do Estado em moldes racionais, e por fim remodelação do próprio ambiente político, desviado parcialmente para o interior de funções administrativas. Governar havia se tornado uma função administrativa e, a par disso, os daspianos e seu grupo tiveram condições de conquistar posições sólidas e privilegiadas no interior do Estado Novo. Nesse contexto, a formação de

uma burocracia de carreira garantia o duplo objetivo de fazer funcionar as engrenagens da máquina administrativa que se expandia e de também criar uma clientela política para o novo modelo de Estado que despontava.

Porém, o alinhamento definitivo do Brasil com os aliados, somado à vitória eminente deste bloco na segunda guerra, trazia uma situação de grande instabilidade aos daspianos. Sabiam que o regime ditatorial seria incompatível com a propaganda aliada que exaltava os valores liberais e democráticos. No contexto local, a queda do regime comprometeria a permanência de toda a obra da Era Vargas e por isso era imperioso adaptar-se ao novo contexto. Assim, os daspianos mobilizaram-se para criar uma nova instituição baseada sob os princípios da racionalização e que funcionasse como produtora de análises e dados que servissem como subsídios para a posterior criação de políticas públicas, de modo a também garantirem a permanência deles em uma posição privilegiada no que concerne ao planejamento da estrutura capitalista local. Converteriam-se assim em grandes mentores do desenvolvimento econômico nacional. De quebra, por se tratar de uma instituição educacional, também pretendiam operar a reprodução em larga escala de elementos de sua própria classe.

Assim, por volta de 1944, iniciam-se os estudos que culminarão com a criação da Fundação Getúlio Vargas, que trouxe para sua estrutura os mais importantes técnicos do DASP. O impressionante número de entidades públicas e privadas que financiaram o projeto também indicam a habilidade dos gestores daspianos em organizar o capital alheio para seus próprios fins. Financiaram o projeto: órgãos governamentais, autarquias de assistência e previdência de trabalhadores, bancos públicos, seguradoras, empresas públicas, siderúrgicas, nomes da política, empresários nacionais, membros da situação e da oposição, e inclusive os próprios daspianos. Evidentemente que essa instituição respondia também aos desejos mais imediatos das burguesias dos diversos setores do capitalismo nacional, sendo esse tipo de atuação também característica tanto do modelo gestor *new dealer* e em partes do próprio modelo fascista – ambas estruturas societárias dirigidas e criadas por projetos oriundos da classe dos gestores, não custa lembrar. Diversamente, o que importa destacar a esse ponto não é que tais projetos – incluindo o do DASP – fomentaram o desenvolvimento de burguesias locais, pretendendo com isso demonstrar que esse teria sido, em conformidade com as interpretações ortodoxas do marxismo, um projeto exclusivamente burguês. Acreditamos, em sentido diverso, que importa antes expor a forma e os meios pelos quais os gestores

organizaram um projeto que ultrapassou em grande medida os interesses particulares dos diversos setores burgueses, articulando-os em um novo patamar de organização e coordenação, tal como operado pelo DASP no âmbito do Estado Novo.

Porém, com a criação da FGV assistiu-se a projeção do DASP e sua forma de organização da sociedade para além do DASP, demonstrando igualmente o amadurecimento das práticas que realizavam. Desta maneira, através da atuação dessa nova fundação, construíram a mais importante *think-tank* da política nacional, posicionando-a como um forte pilar para a posterior construção do regime militar brasileiro – ao menos do ponto de vista ideológico.

Em verdade, este trabalho vislumbrou, mesmo que à distância, compreender as origens da tecnocracia gestorial que se configurará como um dos mais importantes atores da política brasileira. O auge de projeção deste grupo talvez encontremos na sua ascensão ao poder, juntamente com a ditadura militar a partir de 1964. E, no entanto, estes gestores não foram desapossados com o fim do regime e hoje se encontram enraizados e ramificados por todo o tecido social brasileiro. Por terem uma origem social própria, um projeto político distinto, uma ideologia específica, e meios para ação e mobilização social diferenciados, se constituíram como uma classe social que encontrou no Estado um espaço privilegiado para atuação durante a década de 1930, criando novos mecanismos que alteraram de modo decisivo o padrão de funcionamento do capitalismo nacional, e cujas repercussões ainda podem ser encontradas nos dias atuais por meio daquilo que viria a ser conhecido como o modelo de administração consensual. Por fim, esperamos ter exposto que compreender parte significativa da história do Brasil passa por perceber a atuação desta classe. Assim, estudar o local estratégico ocupado pelo DASP, teve o objetivo de localizar as linhagens históricas deste setor da sociedade, cuja atuação durante o Estado Novo acreditamos ter se tornado explícita ao definirmos o caráter de uma instituição que foi decisiva na configuração da organização do capitalismo local erigido sob os desígnios da classe brasileira dos gestores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Fontes Legislativas

#### Decretos Presidenciais

BRASIL Decreto Presidencial n. 19.512, de 20 de dezembro de 1930. Dispõe sobre a organização de uma comissão encarregada de estabelecer os padrões que serão adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços do Governo Federal. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19512-20-dezembro-1930-510315-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_ Decreto Presidencial n. 562, de 31 de dezembro de 1935. Institui a Comissão Permanente de Padronização, aprova instruções e dá outras providencias. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-562-31-dezembro-1935-511562-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_ Decreto Presidencial n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938. Expede o regulamento de promoções dos funcionários públicos civis. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2290-28-janeiro-1938-346546-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_ Decreto Presidencial n. 11.101, de 12 de Dezembro de 1942. Aprova o Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-11101-12-dezembro-1942-467206-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2015.

### Decretos-leis

BRASIL Decreto-lei n. 204, de 25 de janeiro de 1938. Dispõe sobre os serviços do pessoal nos Ministérios e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-204-25-janeiro-1938-344833-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 5 de março de 2015.

\_\_\_\_ Decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro De 1938. Dispõe sobre o pessoal extranumerário e o pessoal para obras, e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Legislação

*Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-240-4-fevereiro-1938-350721-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938. Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 312, de 3 de março de 1938. Dispõe sobre consignações em folha de pagamento dos funcionários públicos civis, do pessoal extranumerário, dos inativos e pensionistas civis da União. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-312-3-marco-1938-350731-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 391, de 26 de abril de 1938. Dispõe sobre a execução do Decreto-lei n. 312, de 3 de março de 1938. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-391-26-abril-1938-348743-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 08 janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 845, de 9 de novembro de 1938. Dispõe sobre o desconto, em folha de pagamento, de quotas de subsistência de esposa e filhos. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-845-9-novembro-1938-350311-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.059, de 19 de janeiro de 1939. Orça a receita destinada ao ‘Plano Especial de Obras Públicas e aparelhamento da Defesa Nacional’, no exercício de 1939, e abre o crédito especial para sua execução. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1059-19-janeiro-1939-349209-republicacao-72443-pe.html>>. Acesso em: 05 de março de 2017.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.133, de 3 de março de 1939. Estende às entidades autárquicas as normas estabelecidas pelo Decreto-Lei n. 312, de 3 de março de 1938. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1133-3-marco-1939-350276-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.665, de 9 de outubro de 1939. Dispõe sobre a forma de aquisição de lenha nas Estradas de Fero da União e dá outras providencias. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1665-9-outubro-1939-411449-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 2 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.713, de 28 de Outubro de 1939. Dispõe Sobre O Estatuto Dos Funcionários Públicos Civis Da União. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.720, de 30 de outubro de 1939. Atribui ao Departamento Administrativo do Serviço Público a revisão dos projetos de obras de edifícios destinados aos serviços públicos civis. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1720-30-outubro-1939-411660-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1776, de 7 de Outubro de 1938. Dispõe sobre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro, e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-776-7-outubro-1938-350291-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939. Reconhece a Revista do Serviço Público como órgão de interesse da Administração e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1870-14-dezembro-1939-411836-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 1.909, de 26 de dezembro de 1939. Dispõe sobre as escalas de salário dos extranumerários - mensalista, sobre o pagamento do pessoal extranumerário da União e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1909-26-dezembro-1939-411875-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 2.039, de 27 de fevereiro de 1940. Transforma o Serviço de Publicidade do Departamento Administrativo do Serviço Público em Serviço de Documentação. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2039-27-fevereiro-1940-411974-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 2.865, de 12 de Dezembro de 1940. Dispõe sobre a organização e funcionamento do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2865-12-dezembro-1940-412926-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 3.347, de 12 de Junho de 1941. Institui o regime de benefícios de família dos segurados do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3347-12-junho-1941-413413-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 3.569, de 29 de agosto de 1941. Reorganiza as Comissões de Eficiência e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3569-29-agosto-1941-413537-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 3.627, de 19 de agosto de 1941. Desdobra a Divisão da Seleção e Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3627-19-agosto-1941-413864-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 4.198, de 24 de março de 1942. Reorganiza os Serviços Auxiliares do Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4198-24-marco-1942-414228-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 4.506, de 22 de julho de 1942. Cria o Serviço de Documentação (S.D.) do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4506-22-julho-1942-414504-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei n. 4.128, de 25 de fevereiro de 1942. Transforma duas Divisões do Departamento Administrativo do Serviço Público. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940->

1949/decreto-lei-4128-25-fevereiro-1942-414124-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 4.549, de 4 de agosto de 1943. Cria na Prefeitura do Distrito Federal do Departamento de Construções Proletárias da Secretaria Geral da Viação e Obras, e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4549-4-agosto-1942-414683-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 4.630, de 27 de agosto de 1942. Subordina diretamente ao Presidente do D. A. S. P. o Serviço de Obras da Divisão do Material do mesmo órgão. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4630-27-agosto-1942-414523-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 5.083, de 12 de dezembro de 1942. Dispõe sobre a substituição de Diretores do Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5083-12-dezembro-1942-415101-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 5.715, de 31 de julho de 1943. Cria, junto ao D.A.S.P., o Conselho de Administração do Material. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5715-31-julho-1943-415800-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 5.937, de 28 de outubro de 1943. Cria, junto ao Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho de Administração de Pessoal. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5937-28-outubro-1943-415998-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 5.993, de 16 de novembro de 1943. Transforma o Serviço de Obras do Departamento Administrativo do Serviço Público em Divisão de Edifícios Públicos, e dá outras Providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5993-16-novembro-1943-416072-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-Lei n. 6.693, de 14 de julho de 1944. Dispõe sobre a criação de uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6693-14-julho-1944-452525-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 7.217, de 30 de dezembro de 1944. Extingue, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão do Plano da Universidade do Brasil, cria no Departamento Administrativo do Serviço Público, o Escritório Técnico da Cidade Universitária da Universidade do Brasil e dispõe sobre os recursos necessários ao inicio dos trabalhos deste último. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7217-30-dezembro-1944-452264-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 7.416, de 26 de março de 1945. Dispõe sobre a Divisão do Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público; altera, sem aumento de despesa, o Orçamento Geral da República, e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7416-26-marco-1945-452165-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945. Reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8323-a-7-dezembro-1945-457546-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 9.146, de 09 de abril de 1946. Derroga os Decretos-Leis n. 6.694, de 14 de Julho de 1944, e 8.450, de 26 Dezembro de 1945, e dá outras providências.. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9146-9-abril-1946-417440-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 06 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_ Decreto-lei n. 9.486, de 18 de julho de 1946. Eleva a taxa de Educação e Saúde para Cr\$ 0,80 e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9486-18-julho-1946-417560-publicacaooriginal-1-pe.html>> . Acesso em: 06 de janeiro de 2017.

## Certidão de Escritura

Tabelião do 17º Ofício de Notas do Rio de Janeiro – *Certidão da Escritura de Constituição da Fundação Getúlio Vargas [Cópia]* – Livro 476, Folha 6v. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).

## Exposições de Motivos

BRASIL. Exposição de Motivos nº 2.216, de 02 de setembro de 1941. Encaminha à presidência da república sugestões para evitar o agravamento de despesas públicas motivados pela situação de guerra. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Rio de Janeiro, DF, ano LXXX, n. 208, 08 set. 1941. Seção I, pp. 18-19. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/1941/09/08>>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

## Leis ordinárias

BRASIL Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_ Lei n. 3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3780-12-julho-1960-354408-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 de março de 2015.

## Constituições

BRASIL Constituição de 1937. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. Câmara dos Deputados, Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

## Fontes Textuais

### Correspondências

FLEMING, A. S. [Carta] 13/10/1942, Whashington D. C. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 1f. Arthur S. Fleming noticia encontro com Morris L. Cooke. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

MACHADO FILHO, A. M. [Ofício] GS/1.848 - 1944, Rio de Janeiro. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 4f. Ministro da Justiça faz comentários jurídicos sobre projeto de Estatutos da FGV. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 40).

RIBEIRO, P. A. [Carta] 1944, Rio de Janeiro. [para] Presidente e Conselheiros da FGV. 2f. Paulo de Assis Ribeiro dá a conhecer o plano de trabalho para o ano de 1945 e agradece aqueles que foram os colaboradores em sua redação. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Pasta 38).

PINTO, F. J. [Ofício] 12/08/1941, Rio de Janeiro [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 3f. Ofício Secreto n. 614 Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional solicita colaboração ao Presidente do DASP. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

\_\_\_\_\_. [Carta] 30/11/1942, Rio de Janeiro. [para] FLEMING, A. S. Whashington D. C. 1f. Simões Lopes responde carta enviada por Arthur S. Fleming em 13 de outubro de 1942. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

\_\_\_\_\_. [Carta] 26/02/1943, Rio de Janeiro. [para] HOLLAND, K. Rio de Janeiro. 2f. Simões Lopes solicita apoio técnico e financeiro do governo estadunidense e dá outras notícias. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

\_\_\_\_\_. [Carta] 03/03/1943, Rio de Janeiro. [para] PIAZZA, J. S. Rio de Janeiro – Embaixada Americana. 2f. Simões Lopes solicita o envio do técnico Max Freyd. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

\_\_\_\_\_. [Carta] 20/05/1943, Rio de Janeiro. [para] PIAZZA, J. S. Rio de Janeiro – Embaixada Americana. 1f. Simões Lopes reafirma o interesse no envio de técnicos americanos. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 582).

\_\_\_\_\_. [Carta] 25/09/1943, Rio de Janeiro. [para] PIAZZA, J. S. Rio de Janeiro – Embaixada Americana. 1f. Simões Lopes solicita novamente o envio de técnicos americanos. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

\_\_\_\_\_. [Carta] 10/06/1943, Rio de Janeiro. [para] SIMONSEN, R. São Paulo. 1f. Simões Lopes responde a oferta da ELSP feita por Roberto C. Simonsen. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674)

\_\_\_\_\_. [Carta] s/d [Provável meados de 1945], Rio de Janeiro. [para] Imprensa. 12f. Simões Lopes expõe os motivos técnicos para criação da FGV. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Pasta 39).

[Ofício] 30/06/1937, Rio de Janeiro [para] Vargas, G. Rio de Janeiro. 3f. Ofício n. 1418 Presidente do CFSPC dá notícia à Presidência da República sobre a revisão do orçamento de 1938 (Arquivo Nacional/ Fundo GCPR/ Lata 85)

\_\_\_\_\_. [Ofício] 28/10/1937, Rio de Janeiro [para] Vargas, G. Rio de Janeiro. 9f. Ofício n. 2741 enviado pela Secretaria do CFSPC à Vargas sobre a criação de um Instituto de Assistência Social (Arquivo Nacional/ Fundo GCPR/ Lata 85)

\_\_\_\_\_. [Ofício] 29/08/1941, Rio de Janeiro [para] PINTO, F. J. Rio de Janeiro. 3f. Ofício Secreto n. 2.111 Resposta de Simões Lopes ao General Francisco José Pinto, Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, onde afirma adesão do DASP à solicitação feita de colaboração (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581)

\_\_\_\_\_. [Ofício] 10/09/1941, Rio de Janeiro [para] PINTO, F. J. Rio de Janeiro. 1f. Ofício Secreto n. 2.187 Simões Lopes notifica o ao Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional o envio de cópia da exposição de motivos n. 2.216. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581)

\_\_\_\_\_. [Ofício] 31/07/1942, Rio de Janeiro [para] Vargas, G. Rio de Janeiro. 3f. Ofício n. 1764 DASP expõe motivos para a Criação do Departamento de Construções Proletárias (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 581).

SIMONSEN, R. C. [Carta] 31/05/1943, São Paulo. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 1f. Simonsen oferece a estrutura da ELSP para consecução do plano de formação intensiva de funcionários públicos. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 674).

#### Fontes em Formato Periódico

DASP *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. I, n. 1, 2, 3, 4, nov. 1937 - mar. 1938.

\_\_\_\_\_. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. II, n. 1, 2, 3, abr. 1938 - jun. 1938.

\_\_\_\_\_. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 1, 2, 3, jul. 1938 - set. 1938.

- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano I, vol. IV, n. 1, out. 1938.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano II, vol. I, n. 1, (2 e 3), jan. 1939 - mar. 1939.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano II, vol. II, n. (1 e 2), 3, abr. 1939 - jun. 1939.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano II, vol. III, n. (1 e 2), 3, jul. 1939 - set. 1939.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano II, vol. III, n. (1 e 2), 3, out. 1939 - dez. 1939.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano III, vol. I, n. 1, 2, 3, jan. 1940 - mar. 1940.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano III, vol. II, n. 1, 2, 3, abr. 1940 - jun. 1940.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano III, vol. III, n. 1, 2, 3, jul. 1940/ set. 1940.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano III, vol. VI, n. 1, 2, 3, out. 1940 - dez. 1940.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. I, n. 1, 2, 3, jan. 1941 - mar. 1941.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. II, n. 1, 2, 3, abr. 1941 - jun. 1941.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. III, n. 1, 2, 3, jul. 1941 - set. 1941.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. VI, n. 1, 2, 3, out. 1941 - dez. 1941.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano V, vol. I, n. 1, 2, 3, jan. 1942 - mar. 1942.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano V, vol. II, n. 1, 2, 3, abr. 1942 - jun. 1942.
- \_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano V, vol. III, n. 1, 2, 3, jul. 1942 - set. 1942.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano V, vol. VI, n. 1, 2, 3, out. 1942 - dez. 1942.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. I, n. 1, 2, 3, jan. 1943 - mar. 1943.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. II, n. 1, 2, 3, abr. 1943 - jun. 1943.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. III, n. 1, 2, 3, jul. 1943 - set. 1943.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VI, vol. VI, n. 1, 2, 3, out. 1943 - dez. 1943.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VII, vol. I, n. 1, 2, 3, jan. 1944 - mar. 1944.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VII, vol. II, n. 1, 2, 3, abr. 1944 - jun. 1944.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VII, vol. III, n. 1, 2, 3, jul. 1944 - set. 1944.

\_\_\_\_\_ *Revista do Serviço Públíco*, ano VII, vol. VI, n. 1, 2, 3, out. 1944 - dez. 1944.

#### Fontes em Formato de Artigo Publicado em Periódico

AMARAL, A. A Imprensa no Estado Novo. *Revista do Serviço Públíco*, ano II, vol. III, n. 3, pp. 16-18, set. 1938.

\_\_\_\_\_. Departamento de Imprensa e Propaganda. *Revista do Serviço Públíco*, ano III, vol. I, n. 2, pp. 11-13, fev. 1940.

\_\_\_\_\_. O Instituto do livro. *Revista do Serviço Públíco*, ano I, n. 3, pp. 13-15, fev. 1938.

\_\_\_\_\_. O Presidencialismo e a coordenação do Serviço Públíco Civil. *Revista do Serviço Públíco*, ano I, n. 2, pp. 7-9, jan. 1938.

\_\_\_\_\_. Política e serviço público. *Revista do Serviço Públíco*, ano II, vol. II, n. 1, pp. 13-15, abr. 1938.

\_\_\_\_\_. Serviços Para-Estatais. *Revista do Serviço Público*, ano II, vol. II, n. 3, pp. 21-23, jun. 1938.

\_\_\_\_\_. Significação e Alcance do Reajustamento. *Revista do Serviço Público*, ano I, n. 1, pp. 9-17, nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Viagens de Estudo. *Revista do Serviço Público*, ano II, vol. I, n. 1, pp. 12-16, jan. 1939.

BRIGGS, M. R. Evolução da Administração Pública Federal. *RSP*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 13-18, abr. 1938.

BRITO, M. P. Seleção e aperfeiçoamento do pessoal do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 11-12, abr. 1938.

CAMPOS, F. Entrevista ao Jornal Correio da Manhã em 3 de março de 1945. In: PORTO, W. C. *Constituições Brasileiros v. IV: 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, pp. 31-40, 2012.

CAVALCANTI, T. B. O Departamento Administrativo na estrutura constitucional de 10 de novembro. *Revista do Serviço Público*, ano I, v. III, n. 2, pp. 49-53, ago. 1938.

DASP Editorial - O Departamento Administrativo e a Revista do Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 3-4, abr. 1938.

DASP Editorial: O Plano Quinquenal de Obras e Equipamentos. *Revista do Serviço Público*, ano VII, vol. I, n. 1, pp. 3-4, jan. 1944.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DO TRABALHO (IHOST) Os adversários da racionalização. *Revista IDORT*, ano I, pp. 4-6, jan. 1931.

SIMÕES LOPES, L. Discurso do Sr. Luiz Simões Lopes – Ao ser investido das altas funções de presidente do D.A.S.P. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 6-10, abr. 1938.

MELLO, D. L. Editorial: Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs. *Revista de Administração Pública*, ano II, vol. II, n. 3, p. 5-8, 1968. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7168/pdf>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

TAVARES, P. L. O D.A.S.P.. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 19-20, abr. 1938.

VARGAS, G. Palavras do Presidente por ocasião da instalação do DASP. *Revista do Serviço Público*, ano II, v. 3, n. 2, p. 5, 1938.

VIANA, F. J. de O. Os “standards legais” e a nova técnica legislativa. *Revista do Serviço Público*, ano VII, v. I, n. 2, pp. 102-105, fev. 1944.

XAVIER, R. As Condições Materiais do Trabalho nos Serviços Públicos. *Revista do Serviço Público*, ano I, vol. III, n. 2, pp. 21-24, abr. 1938.

#### Obras Completas

AMARAL, A. *Getúlio Vargas, Estadista*. Rio de Janeiro: Editora Pongetti, 1941.

\_\_\_\_\_. *O Brasil na Crise Actual*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1934.

CAMPOS, F. Entrevista ao Jornal Correio da Manhã em 3 de março de 1945. In: PORTO, W. C. *Constituições Brasileiros v. IV: 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

\_\_\_\_\_. *O Estado Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940.

MANOILESCU, M. *O Século do Corporativismo: Doutrina do Corporativismo Integral e Puro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

MÜNSTERBEG, H. *Psychology and Industrial Efficiency*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company/The Riverside Press Cambridge, 1913. In: *Project Gutenberg*. EBOOK #15154, 2005,

RAMOS, A. G. Administração e política à luz da sociologia (1946). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 63, n. 1, pp. 99-110, jan./mar. de 2012. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/90>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. A sociologia de Max Weber (1946). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 2, pp. 267-282, abr./jun. de 2006. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/200>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

SILVA, B. (org.) Taylor e Fayol. *Cadernos de Administração Pública* n. 44. Rio de Janeiro: FGV, 1960. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11988/44\\_000020845.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11988/44_000020845.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2017.

SIMÕES LOPES, L. *Luís Simões Lopes II (depoimento, 1990)*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2003.

SIMONSEN, R. C. Ensaios sociais, políticos e econômicos. São Paulo: Fiesp, 1943.

VARGAS, G. *A Nova Política do Brasil*. Volume 1. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938.

\_\_\_\_\_. *A Nova Política do Brasil*. Volume 4. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938,

\_\_\_\_\_. *A Nova Política do Brasil*. Volume 5. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938.

\_\_\_\_\_. *Diário*. 2v. (1930-1942). São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: FGV, 1995.

VIANA, F. J. de O. *Problemas de Política Objetiva*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1974.

VISCONDE DO URUGUAI *Ensaio sobre direito administrativo*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1962. Disponível em: <<https://archive.org/details/ensaiosobreodire00urug>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2016.

WILSON, W. O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Vol. 56, n. 3, pp. 349-366, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/236>> . Acesso em: 04 de março de 2017.

## Relatórios

CFSPC Relatório do trabalho de Revisão da Proposta Geral de Orçamento para o Exercício de 1938. Mimeografado 4f. (Arquivo Nacional/ Fundo GCPR/ Lata 85).

\_\_\_\_\_ Relatório dos Trabalhos Realizados pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil sob a Presidência do Conselheiro Luiz Simões Lopes. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1938. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Gabinete Geral da Presidência da República/ Lata 85).

DASP Relatório Anual das Atividades do DASP em 1938. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1939. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 1).

\_\_\_\_\_ Relatório Anual de Atividades do DASP de 1939. *Separata da Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, ano III, v. II, n. 2,129f., mai. 1940.

\_\_\_\_\_ Relatório das Atividades de Aperfeiçoamento entre 1939-1941 apresentado ao Presidente do DASP pelo Diretor da Divisão de Seleção. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1942. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 36).

\_\_\_\_\_ Relatório da Divisão de Material. *Revista do Serviço Público*, ano III, vol. III, n. 2, pp. 65-111, mai. 1940.

\_\_\_\_\_ Relatório da Divisão de Organização e Coordenação de 1940. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 24, 25, 26).

\_\_\_\_\_ Relatório da Divisão de Organização e Coordenação de 1941. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1942. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 24, 25, 26)

\_\_\_\_\_ Relatório da Divisão de Organização e Coordenação de 1943. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1944. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 27).

\_\_\_\_\_ Relatório da Revista do Serviço Público do DASP 1940. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 38).

\_\_\_\_\_ Relatório do Serviço de Documentação. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1945. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 584).

RIBEIRO, P. de A. Estudo sobre recursos e atividades para fixação de plano de trabalho da FGV. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1944. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 38).

\_\_\_\_\_. Plano de Atividades para 1946. *Relatório*. Rio de Janeiro, 1945. Relatório. Mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 37).

\_\_\_\_\_. Relatório sobre os colaboradores e técnicos responsáveis pela formação da FGV. *Relatório*. Rio de Janeiro. 1944. Relatório mimeografado. (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).

VITAL, J. C. Comissão Permanente de Padronização. Relatório apresentado ao Sr. Presidente da República. *Revista do Serviço Público*, v. III, n. 2, p. 39-42, 1938

## OBRAS CONSULTADAS

ABREU, A. A., LATTMAN-WELTMAN, F., BELOCH I., LAMARÃO S. T. (orgs.) *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

ALONSO, A. Crítica e Contestação: o movimento reformista da geração 1870. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 15, nº 44, pp. 35-54, outubro de 2000.

ALTHUSSER, L. *La Filosofía como Arma de la Revolución*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2005.

AMERICAN FRACTION OF THE LEFT COMMUNIST INTERNATIONAL. Aspects of the Russian Question, *Internationalist Bulletin*, março-abril de 1949. Disponível em: <[http://www.redtexts.org/texts/aflici\\_aspects.html](http://www.redtexts.org/texts/aflici_aspects.html)>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

ANDRADE, M. C. *A Revolução de 30: da República Velha ao Estado Novo*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

ANTONACCI, M. A. M. *A Vitória da Razão (?)*: O Idort e a Sociedade Paulista. São Paulo: CNPQ-Marco Zero, 1993.

AUGUSTIN, A. C. *Gestão das fábricas na URSS: é possível um taylorismo socialista?* Publicado na plataforma Academia.edu e disponível em: <[https://www.academia.edu/9303344/Gest%C3%A3o\\_das\\_f%C3%A1bricas\\_na.URSS\\_%C3%A9\\_poss%C3%Advel\\_um\\_taylorismo\\_socialista](https://www.academia.edu/9303344/Gest%C3%A3o_das_f%C3%A1bricas_na.URSS_%C3%A9_poss%C3%Advel_um_taylorismo_socialista)>. Acesso em: 03 de junho de 2016.

AVRON, H. *A revolta de Kronstadt*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1984.

ARAÚJO, R. O. *Classe dos Gestores, Corporativismo e Psicotécnica*: a trajetória de Roberto Mange através do Instituto de Organização Racional do Trabalho (1931-1942). Goiânia: UFG, 2013, 250f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

BARIANE, E. O longo caminho: Guerreiro Ramos e a sociologia da administração antes de a nova ciência das organizações. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 17, n. 52, pp. 17-28, mar. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302010000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 28 de fevereiro de 2017.

BEAUCLAIR, G. & HONORATO, C. T. A Economia Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial. In: COGGIOLA, O. *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo: XAMÃ/FFLCH/USP, 1995, pp. 267-282.

BERNARDO, J. *Capital, gestores, sindicato*. São Paulo: Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_. *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. *Dialética da Prática e da Ideologia*. São Paulo: Cortez; Porto: Afrontamento, 1991.

\_\_\_\_\_. *Economia dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. *Estado. A Silenciosa Multiplicação do Poder*, São Paulo: Escrituras, 1998.

- \_\_\_\_\_. *Labirintos do Fascismo: Na encruzilhada da ordem e da revolta*. [Internet] 2<sup>a</sup> versão remodelada e muito ampliada. Lisboa: Edição própria, 2015. Disponível em: <<https://colectivolibertarioevora.files.wordpress.com/2015/05/labirintos-do-fascismo-nova-versc3a3o.pdf>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. *Marx crítico de Marx. Livro Primeiro: Epistemologia, classes sociais e tecnologia em “O Capital”*. 3 vols. Porto: Editora Afrontamento, 1977.
- \_\_\_\_\_. *O Inimigo Oculto*: Ensaio sobre a luta de classes. Manifesto Anti-Ecológico. Porto: Edições Afrontamento, 1979.
- BERNARDO, J; PEREIRA, L. *Capitalismo Sindical*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.
- BOWMAN, J. S. Verbete Cooke, Morris. *The Cambridge Dictionary of American Biography*. (1995) [Internet]. Disponível em: <<http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Cooke%2c+Morris>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2016.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1987.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *As classes sociais e o capitalismo tecnoburocrático*. São Paulo: EAESP/FGV. jul. 2014. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/329-Classes\\_sociais\\_e\\_capitalismo\\_tecnoburocr%C3%A1tico.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/329-Classes_sociais_e_capitalismo_tecnoburocr%C3%A1tico.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2016.
- BOSI, A. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.
- BROUÉ, P. Los Trotskistas en la URSS (1929-1938). *Marxists Internet Archive*, publicado em outubro de 2009. Originalmente em francês em *Cahiers León Trotsky* nº 6 (1980). Disponível em: <[https://www.marxists.org/espanol/broue/1980/trotskistas\\_en\\_la\\_urss.htm](https://www.marxists.org/espanol/broue/1980/trotskistas_en_la_urss.htm)>. Acesso em: 3 de junho de 2016.
- BURNHAM, J. *The managerial revolution: what is happening in the world*. Nova Iorque: The John Day Company, 1941.
- CAMARGO, A. R. O teatro em questão: um balanço sobre as experiências da Comissão e do Serviço Nacional de Teatro (1936-1945). In: *II Seminário Internacional de Políticas Culturais*, 2011, Rio de Janeiro. Artigos do II Seminário Internacional de Políticas Culturais.

CAMINHA, D. O. *Origens Sociais, Trajetórias e Estratégia de Ascensão da Elite Dirigente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no Estado Novo*. Porto Alegre: UFRGS, 2014, 164f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CARONE, E. *A Segunda República*. São Paulo: Difel, 1973

CARVALHO, M. A. R. *O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM, 1998.

CASTORIADIS, C. *A experiência do movimento operário*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. *Socialismo ou barbárie: o conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1983

CESAROLI, J. F. *A Grande Cruzada: os engenheiros e as engenharias de poder na Primeira República*. Unicamp, 1998, 265f. Dissertação (Mestrado em História) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

CHACHTER, H. L. Public Productivity in the Classical Age of Public Administration. In: HOLZER, M.; LEE, S. (orgs.) *Public Productivity Handbook: Second Edition, Revised and Expanded*. Nova Iorque/Basel: Marcel Dekker Inc., 2004.

CILIGA, A. III – Ante Ciliga (1938-1950). In: NEVES, A. J. C. (org.) *A Natureza da URSS*. Porto: Afrontamento, 1977, pp. 47-86.

CODATO, A. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Revista Crítica Marxista*. n. 27, pp. 65-85, 2008.

COOKE, M. L. [et al.] *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949.

COVRE, M. de L. M. *A Fala dos Homens*: Estudo de uma Matriz Cultural de um Estado do Mal-Estar. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

\_\_\_\_\_. *A Formação e a Ideologia do Administrador de Empresa*. São Paulo: Editora Cortez, 1991.

D'ARAÚJO, M. C. (org.) *Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

DEBERT, G. G. *A política do significado nos anos 60: o nacionalismo no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e na Escola Superior de Guerra (ESG)*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1986.

DIAS, F. C. Presença de Max Weber na sociologia brasileira contemporânea. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 47-62, agosto de 1974. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901974000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 28 de fevereiro de 2017.

DINIZ, E. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais*. In PANDOLFI, D. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991, pp. 21-38.

\_\_\_\_\_. *O Estado Novo: Estrutura de Poder. Relações de Classe*. Cap. II. In. GOMES, A. M. C. [et al.] *História Geral da Civilização Brasileira*. v. 10: O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

DJILAS, M. *A nova classe: uma análise do sistema comunista*. São Paulo: Ed. Círculo do Livro, 1979.

DRAIBE, S. *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.

DREYFUS, R. A. 1964: *A Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.

DUNAYEVSKAYA, R. A New Revision of Marxian Economics, *American Economic Review*, Pittsburgh: vol. 34 n.3, setembro 1944, pp. 531-537. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/dunayevskaya/works/1944/revision.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. (assinado como F. Forest) The Nature of the Russian Economy, *The New International*, Nova Iorque: vol. XII n. 10, dezembro 1946, pp. 313-317 e vol. XIII n. 1, janeiro 1947, pp. 27-30. Disponível em:

<<https://www.marxists.org/archive/dunayevskaya/works/1946/statecap.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

ESTEVES, C. L. S. O Agrarismo Ipesiano nos projetos de Paulo de Assis Ribeiro. *Sæculum - Revista De História*, João Pessoa, n. 26, pp. 221- 239, jan./jun. 2012.

FAYE, J-P *Los lenguajes totalitarios*. Madrid: Taurus Ediciones, 1974.

FAUSTO, B. *A Revolução de 1930: História e Historiografia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1997.

\_\_\_\_\_. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. Rio de Janeiro: Difel, 1976.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1975.

FERNANDES, V. C. Fundação Getúlio Vargas: pública ou privada? *Revista do CFCH – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio de Janeiro*, ano 2, nº 4, dez. 2011.

FERREIRA, E. C. Raízes do Brasil: uma interlocução entre Simmel, Weber e Sérgio Burarque de Holanda. *Revista Urutáguia*, Maringá, n. 5, pp. 1-15, dez./jan./fev./mar. de 2014. Disponível em: <[http://www.urutagua.uem.br/005/11his\\_ferreira.pdf](http://www.urutagua.uem.br/005/11his_ferreira.pdf)>. Acesso em 19 de abril de 2017.

FERREIRA, F. V. *Management no Brasil em Perspectiva Histórica: O Projeto do IDORT nas décadas de 1930 e 1940*. EAESP/FGV, 2008, 254f. Tese (Doutoramento em Administração de Empresas), Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

FIORI, G. *A vida de Antonio Gramsci*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FRANCO, M. S. de C. O Tempo das Ilusões. In: CHAUÍ, M.; FRANCO, M. S. de C. *Ideologia e Mobilização Popular*. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1978.

FRANCO JÚNIO, H. *A Idade Média: o nascimento do ocidente*. São Paulo: Brasiliense: 2001.

FREIRE, A., OLIVEIRA, L. L. (orgs.) *Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

FREITAS, M. E. de. Tributo a Fernando C. Prestes Motta: um acadêmico e sua obra docente. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 54, n. 3, pp. 332-340, junho 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902014000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 junho de 2016.

FGV Índices Gerais de Preço. [Internet]. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_ INCC. [Internet]. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B7684C11DF>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_ História da EBAP. [Internet]. Disponível em: <<http://ebape.fgv.br/node/832>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_ História de criação da EAESP. [Internet]. Disponível em: <<http://eaesp.fgvsp.br/sobreafgveaesp/historia>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2016.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1977.

GABOR, A. *Os filósofos do capitalismo: a genialidade dos homens que construíram o mundo dos negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GOMES, A. C. Azevedo Amaral e o século do corporativismo, de Michael Manoilescu, no Brasil de Vargas. *Revista Sociologia & Antropologia*. Rio de Janeiro, v. 02, n. 04, pp. 185-209, nov. 2012. Disponível em: <[http://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/05/10-ano2-v2n4\\_artigo\\_angela-de-castro-gomes.pdf](http://revistappgsa.ifcs.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/05/10-ano2-v2n4_artigo_angela-de-castro-gomes.pdf)>. Acesso: em 20 de maior de 2015.

GORTER, H. Carta aberta ao camarada Lênin. In: TRAGTENBERG, M (org.) *Marxismo Heterodoxo*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. The world revolution. *Workers Dreadnought*, Londres: fevereiro 9, 16, 23, março 1, 15, 29, maio 10, 1924. Traduzido e adaptado sob este título a partir do original *Die Kommunistische Arbeiter-Internationale*. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/gorter/1923/world-revolution.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere. Vol. 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere. Vol. 4: Temas da Cultura, Ação Católica, Americanismo e fordismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. Cuaderno 12 (1932): Apuntes y notas dispersas para un grupo de ensayos sobre la historia de los intelectuales. In: \_\_\_\_\_ *Cuadernos de La Cárcel*. Tomo 4. México DF: Ediciones ERA, 1986, pp. 349-383.

GRUN, R. *A Revolução dos Gerentes Brasileiros*. Campinas: UNICAMP, 1990, 320f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

GURGEL, C. *A Gerência do Pensamento: Gestão Contemporânea e Consciência Neoliberal*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Braverman, o Estado e a "administração consensual". *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, pp. 803-828, dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512014000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512014000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2017.

HARDMAN, F. F. & LEONARDI, V. *História da Indústria e do trabalho no Brasil*. São Paulo: Ática, 1991.

HILFERDING, R. State Capitalism or Totalitarian State Economy. *The Modern Review*, Nova Iorque, pp. 266-271, jun. 1947.

HILTON, R.; DOBB, M.; SWEEZY, P. (et al.) *A transição do feudalismo para o capitalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOBSBAWM, E. J. *Era Dos Extremos: O breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. *La Era del Imperio: 1875-1914*. Buenos Aires: Crítica, 2006.

HONORATO, C. T. Estado Novo e cidadania: a assistência social em discussão. *Revista Anos 90*, Porto Alegre, v. 5, n. 8, pp. 14-29, dez. 1997.

\_\_\_\_\_. *O Novo Estado no Estado Novo: A Interventoria Amaral Peixoto no Estado do Rio de Janeiro (1937/1945)*. Niterói: UFF, 1987, 259f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1987.

JAGUARIBE, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1972.

JEROME, W. & BUICK, A. Capitalismo de Estado Soviético? História de uma Ideia. In: NEVES, A. J. C. (org.) *A Natureza da URSS*. Porto: Afrontamento, 1977, pp. 207-226.

JONES, M. R. A experiência dos Comitês de Fábrica na Revolução Russa. *Passa Palavra*. [Publicação Contínua], abr. 2016. 1ª parte disponível:  
<http://www.passapalavra.info/2016/04/107952>. Acesso em: 03 de junho de 2016.

JUCÁ, J. Estudo Introdutório. In: REBOUCAS, A. *Agricultura Nacional: estudos econômicos. Propaganda abolicionista e democrática, setembro de 1874 a setembro de 1883*. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1988.

PELÁEZ, C. M. *História da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro, APEC, 1972.

PINTO, J. A. C. *Os Impasses da Intelligentsia diante da Revolução Capitalista no Brasil (1930-1964): Historiografia e Política em Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior e Nelson Werneck Sodré*. ICHF-UFF, 2005. 270f Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2005.

RABELO, F. L *De Experts a “Bodes Expiatórios”: Identidade E Formação Da Elite Técnica Do Dasp E A Reforma Do Serviço Público Federal No Estado Novo (1938-1945)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013, 235f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RACHLEFF, P. *Soviets and Factory Committees in the Russian Revolution*. Publicado no Libicom.org em 15 de outubro de 2005. Disponível em: <<https://libcom.org/library/soviet-factory-committees-russian-revolution-peter-rachleff>>. Acesso em: 03 de junho de 2016.

KORSCH, K. *Living Marxism*, Chicago: vol. 5, n. 2, pp. 29-37, outono de 1940. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/korsch/1940/fascist-counterrevolution.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

LAMARÃO, S. Verbete “Coordenação de Mobilização Econômica”. *Consulta ao acervo do CPDOC*. [Internet] CPDOC/FGV, s/d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/coordenacao-da-mobilizacao-economica>>. Acesso em: 05 de março de 2017.

LAMOUNIER, B. O ISEB: notas à margem de um debate. In: *Discursos 9*. São Paulo: Livraria de Ciências Humanas, 1979.

LÊNIN, V. I. Acerca do Infantilismo "de Esquerda" e do Espírito Pequeno-Burguês. In: *Obras Escolhidas em Três Tomos, Lisboa: Edições Avante!*, t2, pp. 592-613, 1978. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1918/05/05.htm>>. Acesso em: 9 de maio de 2016

\_\_\_\_\_. *Esquerdismo, doença infantil do Comunismo*. São Paulo: Global Editora, 1981. Originalmente publicado como panfleto em junho de 1920. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1920/esquerdismo/>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

LEVY, M. B. *A indústria do Rio de Janeiro através de suas sociedades anônimas: esboços de história empresarial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

LIMONCIC, F. A grande transformação da economia americana: o *new deal* e a promoção da contratação coletiva, pp. 197-205. In: LIMONCIC, F.; MARTINHO, F. C. P. *A Grande Depressão: política e economia na década de 1930: Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LOVE, J. L. *A construção do terceiro mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MAKHAÏSKI, J. W. A ciência socialista, nova religião dos intelectuais In TRAGTENBERG, M (org.) *Marxismo Heterodoxo*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, pp. 97-108, 1981.

MALEWSKI, J. Analyzing the society of the disconcerting lie. Revista *International Viewpoint*, Trotsky Dossier, publicado em 7 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article742>>. Acesso em: 3 de junho de 2016

MANOLO; BERNARDO, J. Intelectuais Orgânicos? *Passa Palavra*. [Publicação Contínua], jun. 2012. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2012/02/53056>> . Acesso em: 03 de março de 2017.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política. Livro Primeiro: o processo de produção do capital*. 2 vols. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política. Livro Segundo: o processo de circulação do capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política. Livro Terceiro: o processo global da produção capitalista*. 3 vols. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MATTHEWS, D. Alma Mater Index: Global Executives (2013). *Times Higher Education – World University Rankings*. Disponível em: <<https://www.timeshighereducation.com/news/almamater-index-global-executives-2013/2007032.article>>. Acesso em: 16 de dezembro de 2016.

MAZA, . *O idealismo prático de Roberto Simonsen. Ciência, tecnologia e indústria na construção da nação*. FFLCH-USP, 2002. 245f Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MCGANN, J. G. Inventário dos think-tanks mais influentes do mundo. *Foreign Policy*, pp. 82-84, jan./fev. 2009.

MEDEIROS, J. *Ideologia autoritária no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1978

MINISTÉRIO DA FAZENDA Biografia de Ministros de Estado da Fazenda. [Internet]. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/galeria-dos-ministros/republica/paulo-de-lyra-tavares-interino>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

MOTTA, F. C. P. Redes organizacionais e estado amplo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 27, n. 2, pp. 5-13, jun. 1987. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901987000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901987000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2016,

MUNAKATA, K. Dois manuais de história para professores: histórias de sua produção. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.3, pp. 513-529, set./dez. 2004. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n3/a10v30n3.pdf>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.

PANNEKOEK, A. *Lénin, o filósofo*. Edição do Grupo Comunista Internacional de Amsterdã. Disponível em espanhol em: <<https://marxists.anu.edu.au/espanol/pannekoek/1938/lenin/index.htm>>. Acesso em: 11 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. (J. Harper) *Los Consejos Obreros*. [s. l.] CICA, 2005.

\_\_\_\_\_. Why Past Revolutionary Movements Have Failed? *Living Marxism*, Chicago: vol. 5, n. 2, outono de 1940. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/pannekoe/1940/revo.htm>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

PANSARDI, M. V. *Da Revolução Burguesa à Modernização Conservadores: a historiografia frente à Revolução de 1930*. (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais), IFCH-UNICAMP, Campinas, 2002.

PAULA, C. J.; LATTMAN-WELTMAN, F. Mário Bittencourt Sampaio. In: \_\_\_\_\_ *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro On-line*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

PELÁEZ, C. M. *História da Industrialização Brasileira*. Rio de Janeiro, APEC, 1972.

PETRATTI, P. T. *A fábrica do sonho: trajetória do industrial Jorge Street*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2000.

PRADO, L. C. D. A economia política da Grande Depressão da década de 1930 nos EUA: visões da crise política e econômica, pp. 13-64. In: LIMONCIC, F.; MARTINHO, F. C. P. *A Grande Depressão: política e economia na década de 1930: Europa, Américas, África e Ásia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RAMOS, A. G. *A crise de poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1961.

\_\_\_\_\_. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editorial Andes Ltda., 1957.

\_\_\_\_\_. *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho: Ensaio de sociologia do conhecimento*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

RIBEIRO, T. R. M. *Das Missões à Comissão: Ideologia e Projeto Desenvolvimentista nos Trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Niterói: UFF, 240f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

SAES, D. A. M. Classe Média e Política no Brasil (1930-1964). Cap. IX. In: GOMES, A. M. C. [et al.] *História Geral da Civilização Brasileira. v. 10: O Brasil Republicano: Sociedade e Política (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 533-601, 2007.

SARDI, J. A. S. *Organizações burocráticas*. Ouro Preto: UFOP, 2008.

SODRÉ, N. W. *Formação Histórica do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SOUZA, F. M. de *Raízes Teóricas do Corporativismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

TELES FILHO, E.; HORBACH, C. B. O informante: a função administrativa no Ensaio do Visconde do Uruguai. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*. vol. 3, n. 2, jul./dez., pp. 484-503, 2006.

THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981.

TOLEDO, C. N. de. *ISEB: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática, 1982.

TOPIK, S. *A presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889-1930*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1987.

TOTA, A. P. *Imperialismo Sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

\_\_\_\_\_. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Editora UNESP, 2006

TRAGTENBERG, M. Jan Waclav Makhaïski In TRAGTENBERG, M (org.) TRAGTENBERG, M (org.) *Marxismo Heterodoxo*. Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1981.

TROTSKY, L. *A revolução traída*. São Paulo: Global Editora, 1980.

VARGAS, T., ZANETTI, A. *Taylorismo e fordismo na indústria paulista: o empresariado e os projetos de organização racional do trabalho, 1920-1940*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

VARLIN, L-E. *As sociedades operárias*. Disponível em:  
<http://grupogetrama.blogspot.com.br/2009/02/dois-textos-de-louis-eugene-varlin.html>.  
 Acesso em: 7 de abril de 2016. Originalmente publicado em *La Marseillaise*, nº 81, 11 de Março de 1871.

\_\_\_\_\_. *Greve e Resistência*. Disponível em:  
<http://grupogetrama.blogspot.com.br/2009/02/dois-textos-de-louis-eugene-varlin.html>.  
 Acesso em: 7 de abril de 2016. Originalmente publicado no periódico *Le Travail*, nº 22, 31 de Outubro de 1869.

VELLOSO, M. P. Cultura e Poder Político: Uma Configuração do Campo Intelectual. In: OLIVEIRA, L. L.; VELLOSO, M. P.; GOMES, A. M. C. *Estado Novo: ideologia poder*. Rio Janeiro: Zahar Editora, 1982.

VILLELA, A.; SUZIGAN, W. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973

WAHRLICH, B. S. *Reforma Administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz & terra, 1978.

WEIL, S. *A condição operária e outros estudos sobre a opressão*: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

WITH, J. D. *A política de desenvolvimento na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação da FGV, 1973.

## APÊNDICES

Quadro 1 – Membros da Diretoria do DASP entre 1938-1944

(Continua)

Ano/Cargo	1938	1939
Presidente	Luiz Simões Lopes	(-)
Diretor da DC	Moacir Ribeiro Briggs	(-)
Diretor da DF	Paulo Lyra Tavares	(-)
Diretor da DE	Mário Bittencourt Sampaio	(-)
Diretor da DS	Mário Paulo de Brito	Murilo Braga de Carvalho (jul.)
Diretor da DM	Rafael da Silva Xavier	(-)
Diretor da DA (*)	(x)	(x)
Diretor Serviço de Documentação	(x)	(x)
Diretor do Serviço de Obras (***)	(x)	(x)
Chefe Serviços Auxiliares	Paulo Vidal	(-)
Encarregado de Expediente da DM (**)	(x)	(x)
Diretor Revista do Serviço Público	Urbano C. Berquió	(-)
Redator-Secretário da Revista do Serviço Público	Paulo Lopes Corrêa	(-)

Legenda:

(-) Cargo continua sob mesmo mandatário.

(x) Função inexistente naquele ano.

(\*) Cargo criado após outubro de 1941.

(\*\*) Cargo criado após maio de 1942.

(\*\*\*) Cargo criado após setembro de 1942.

(\*\*\*\*) Arí Azambuja permaneceu na função de maio até julho de 1942.

(conclusão)

1940	1941	1942	1943	1944
(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
(-)	(-)	(-)	(-)	C. A. Lúcio Bittencourt
(-)	(-)	(-)	Astério Dardeau Vieira (maio)	(-)
(-)	Murilo Braga de Carvalho	Astério Dardeau Vieira (maio)	Murilo Braga de Carvalho (maio)	(-)
(-)	(-)	(-)	Mário Bittencourt Sampaio (maio)	(-)
(x)	Mário Paulo de Brito	(-)	(-)	(-)
(x)	(x)	Alfredo Nasser (ago.)	(-)	(-)
(x)	(x)	Arí Azambuja (set.)	(-)	(x)
(-)	(-)	(-)	(-)	Felinto Epitácio Maia (abril)
(x)	(x)	Lucílio Briggs Brito (jul.) (*****)	(-)	(x)
Paulo Lopes Corrêa	Alfredo Nasser (Set.)	Paulo Lopes Corrêa (nov.)	(-)	(-)
(x)	(x)	(x)	(x)	(x)

**Legenda:**

- (-) Cargo continua sob mesmo mandatário.
- (x) Função inexistente naquele ano.
- (\*) Cargo criado após outubro de 1941.
- (\*\*) Cargo criado após maio de 1942.
- (\*\*\*) Cargo criado após setembro de 1942.
- (\*\*\*\*\*) Arí Azambuja permaneceu na função de maio até julho de 1942.

Fonte: RSP 1937-1944; Relatórios de Atividades do DASP de 1938. Elaborado pelo autor.

Quadro 2 – Números da Revista do Serviço Público Elaborados Durante o Ano de 1940

Números	Páginas
1939 – Dezembro	197
1940 – Janeiro	183
1940 – Fevereiro	210
1940 – Março	210
1940 – Abril	224
1940 – Maio	264
1940 – Junho	256
1940 – Julho	225
1940 – Agosto	250
1940 – Setembro	226
1940 – Outubro	288
1940 – Novembro	258
1940 – Dezembro	226
1941 – Janeiro	226
<b>Total</b>	<b>3244</b>

Fonte: Relatório da Revista do Serviço Público do DASP 1940. Relatório. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. p. 13. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 38).

Quadro 3 – Demonstrativo das Assinaturas em Vigor em 31 de Dezembro de 1940

Estados	Pagas	Gratuitas
Acre	4	4
Amazonas	6	8
Pará	6	22
Maranhão	63	9
Piauí	5	6
Ceará	8	17
R. G. Norte	22	9
Paraíba	8	13
Pernambuco	9	21
Alagoas	0	11
Sergipe	41	9
Baía	10	22
E. Santo	122	1
R. Janeiro	9	18
D. Federal	22	385
S. Paulo	29	23
Paraná	4	23
S. Catarina	73	19
Rio G. Sul	11	34
Minas	54	31
Goiás	120	11
M. Grosso	1	12
<b>Total</b>	<b>805</b>	<b>668</b>

Fonte: Relatório da Revista do Serviço Público do DASP 1940. Relatório. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. p. 13. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 38).

Quadro 4 – Venda Avulsa da Revista do Serviço Público Durante o Ano de 1940

<b>Meses</b>	<b>Exemplares</b>
Janeiro	1
Fevereiro	6
Março	9
Abril	51
Maio	93
Junho	243
Julho	327
Agosto	91
Setembro	135
Outubro	103
Novembro	118
Dezembro	182
<b>Total</b>	<b>1359</b>

Fonte: Relatório da Revista do Serviço Público do DASP 1940. Relatório. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. p. 13. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 38).

Quadro 5 – Renda da Revista do Serviço Público Apurada em 1940 e Recolhida ao Tesouro Nacional

<b>Meses</b>	<b>Valores</b>
Janeiro	4.005\$0
Fevereiro	3.885\$0
Março	6.435\$0
Abril	3.051\$1
Maio	2.126\$8
Junho	2.374\$3
Julho	3.137\$5
Agosto	2.117\$5
Setembro	2.845\$0
Outubro	2.670\$0
Novembro	1.280\$0
Dezembro	1.995\$6
<b>Total</b>	<b>35.922\$8</b>

Fonte: Relatório da Revista do Serviço Público do DASP 1940. Relatório. Rio de Janeiro, 1941. Relatório. Mimeografado. p. 13. (Arquivo Nacional/ Fundo DASP/ Pasta 38).

Quadro 6 – 40 autores que mais publicaram na RSP em ordem decrescente de publicações por ano

Nome do autor	Números de artigos publicados por ano								Total
	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	
Richard Lewinsohn					6	11	12	11	40
Themistocles Brandão Cavalcanti		8	5	11	11	1	2	1	39
Adalberto Mário Ribeiro		1	1	4	3	5	11	12	37
Benedicto Silva	1	1	3	5	3	10	5	9	37
Eudoro Lincoln Berlinck	1	7	2	10	4	2			26
J. A. de Carvalho e Mello					9	6	3		18
Stanislaw Fischlowitz					2	8	5	2	17
Celso de Magalhães						6	9		15
Luis Carlos Junior				2	6	3	3		14
Armando de Godoy Filho			1	2	1	2	7		13
Arízio de Viana				2	2	6		2	12
Rubens de Siqueira						8	1	3	12
Ivo Familiar		1				7	3		11
Sebastião de Sant'Anna e Silva			1	1	6	2	1		11
Hans Franke			1	3	2	1	2	1	10
Urbano C. Berquó	1	9							10
Ari de Castro Fernandes						3	1	5	9
Augusto de Bulhões		4				4			8
Azevedo Amaral	1	5	1	1					8
Carlos Alberto Lucio Bittencourt			1	1		3	3		8
Luiz Simões Lopes		1			1	1	2	3	8
Astério Dardeau Vieira		5		1	1				7
Hesio Fernandes Pinheiro				2		1	1	3	7
Joaquim Bertino de Moraes Carvalho							2	5	7
M. Pio Correa Jr.	1	2		4					7
Oscar de Sampaio Quentel					3	4			7
Roberto Lyra								7	7
Tomas de Vilanovas Monteiro Lopes						1	4	2	7
Belgrano Mont'Alverne				1		4	1		6
Rudolf Aladar Metall							4	2	6
Agripino Nazareth			4	1					5
Byron T. Freitas						1	2	2	5
Custódio Sobral Martins de Almeida					2		2	1	5
J. Saldanha da Gama e Silva								5	5
Aníbal Maya							3	1	4
Beatriz M. De Souza [Warhlich]					3	1			4
Giorgio Mortara				1	2	1			4
Luiz Paulistano de Santana		1	1	2					4
Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto								4	4
Vicente de Paulo T. F. Vasconcelos			3	1					4

Fonte: Revista do Serviço Público 1937-1944. Elaborado pelo autor.

Quadro 7 – Servidores cedidos ao DASP e requisitados à prestarem serviços de colaboração técnica para constituição da FGV

	<b>Nome</b>	<b>Formação</b>	<b>Cargo</b>	<b>Data</b>
<b>1</b>	Carlos Alberto Lúcio Bittencourt	Técnico de Administração, classe L	Diretor da D.F. do D.A.S.P.	desde 1/7
<b>2</b>	Jaime Moreira Lins de Almeida	Biólogo, classe K	Chefe de laboratório da Fundação Brazil Central	desde 1/7
<b>3</b>	Charles Tadeu Javes	Técnico contratado do D.A.S.P.	-	desde 1/7
<b>4</b>	Roberto bandeira Acioli	Professor catedrático, padrão L	à disposição do D.A.S.P.	desde 1/7
<b>5</b>	Eugênia Azevedo Ferreira	Oficial administrativo I	I.P.A.S.E. - Chefe de Gabinete na Fund. Brazil Central	desde 1/7
<b>6</b>	Nilza Teixeira Leite Lins de Almeida	Bibliotecário, classe J	à disposição da Fundação Brazil Central	desde 1/7
<b>7</b>	Lino Leal de Sá Pereira	Professor catedrático, padrão M	à disposição do D.A.S.P.	desde 1/8
<b>8</b>	Alfredo Nasser	Técnico de Administração, classe K	Diretor da S.D. do D.A.S.P.	desde 1/8
<b>9</b>	Paulo Lopes Corrêa	Técnico de Administração, classe L	Diretor da Revista do Serviço Público	desde 1/8
<b>10</b>	Alexandre Morgado de Matos	Técnico de Administração, classe K	da D.C. do D.A.S.P	-
<b>11</b>	Beatriz Marques de Souza Wahrlich	Oficial administrativo, classe K	Chefe da Secção de Administração Geral da D.C. do D.A.S.P.	-
<b>12</b>	Frederico Herrmann Júnior	Chefe de serviço	Prefeitura de São Paulo	desde 1/8
<b>13</b>	Ary Barbosa	Servente Diarista do D.A.S.P.	-	desde 1/8
<b>14</b>	Geraldo Ignácio Mac-Dowell dos Passos Miranda	Assistente Técnico da Ser*	-	desde 1/10

\*Fonte incompleta

Fonte: RIBEIRO, P. de A. [Ofício] nov./1944, Rio de Janeiro [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 5f. Sobre primeiros colaboradores da FGV (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39)

Quadro 8 – Servidores de autarquias federais requisitados à prestarem serviços de colaboração técnica para constituição da FGV

	Nome	Formação	Função
<b>1</b>	José Baeta Viana	Professor catedrático da Universidade de Minas Gerais	-
<b>2</b>	Jorge Zarur	-	-
<b>3</b>	Mário Paulo de Brito	Professor catedrático, padrão M	Diretor da D.A. do D.A.S.P.
<b>4</b>	Benedito Silva	Técnico de Administração, classe L	Chefe da Div. Da Receita da C.O.
<b>5</b>	Heitor Campelo Duarte	Escriturário E, do Banco do Brasil	À disposição da C.O.
<b>6</b>	Miguel Ângelo Aloy	-	-
<b>7</b>	Manoel Bergstrom Lourenço Filho	Professor catedrático, padrão M	Diretor do I.N.E.P.
<b>8</b>	Gustavo de Sá Lessa	Médico Sanitarista, classe L	-
<b>9</b>	Euryaldo Cannabrava	Professor catedrático, padrão L	-
<b>10</b>	Ubaldo Lobo	-	-
<b>11</b>	Francisco Antônio Lopes	Oficial administrativo, classe K	-

Fonte: RIBEIRO, P. de A. [Ofício] nov./1944, Rio de Janeiro [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 5f. Sobre primeiros colaboradores da FGV (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).

Quadro 9 – Relação dos instituidores da Fundação (entidades públicas e paraestatais)

(continua)

Entidades Públicas		Entidades Paraestatais
1	Governo Federal da República	I.A.P. dos Bancários
2	Estado de Alagoas	I.A.P. dos Comerciários
3	Estado de Amazonas	I.A.P. da Estiva
4	Estado da Bahia	I.A.P. dos Industriários
5	Estado do Ceará	I.A.P. dos Marítimos
6	Estado do Espírito Santo	I.A.P. dos Transportes e Cargas
7	Estado de Goiás	I.P.A.S.E.
8	Estado do Maranhão	C.A.P. Ferroviários E.F.C.B.
9	Estado de Mato Grosso	C.A.P. Ferroviários do Estado da Bahia
10	Estado de Minas Gerais	C.A.P. Ferroviários Estaduais de S. Paulo
11	Estado do Pará	C.A.P. Ferroviários da Great Western
12	Estado da Paraíba	C.A.P. Ferroviários da Leopoldina Railway Co.
13	Estado do Piauí	C.A.P. Ferroviários da Estrada D. Tereza Cristina
14	Estado do Rio de Janeiro	C.A.P. Ferroviários da Cia. Paulista
15	Estado do Rio Grande do Norte	C.A.P. Ferroviários da Rede Mineira de Viação
16	Estado do Rio Grande do Sul	C.A.P. Ferroviários da Nordeste do Brasil
17	Estado de Santa Catarina	C.A.P. Ferroviários do Rio Grande do Sul
18	Estado de Sergipe	C.A.P. Ferroviários de S. Paulo Railway
19	Território do Acre	C.A.P. Serviços Aéreos e de Telecomunicações
20	Território do Amapá	C.A.P. Serviços Públicos do Est. do Amazonas
21	Território do Guaporé	C.A.P. Serviços Públicos dos Estados Bahia e Sergipe
22	Território de Iguaçu	C.A.P. Serviços Públicos do Estado do Ceará
23	Território de Ponta Porã	C.A.P. Serviços Públicos do Distrito Federal
24	Território do Rio Branco	C.A.P. Serviços Públicos do Estado de Minas Gerais
25	Prefeitura do Distrito Federal	C.A.P. Serviços Públicos do Estado do Pará
26	Prefeitura Municipal de São Paulo	C.A.P. Serviços Públicos do Estado da Paraíba
27	-	C.A.P. Serviços Públicos Est. Paraná e Sta. Catarina
28	-	C.A.P. Serviços Públicos Estados do Piauí e Maranhão

(continuação)

Entidades Públicas		Entidades Paraestatais
29	-	C.A.P. Serviços Públicos Pernambuco e Alagoas
30	-	C.A.P. Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro
31	-	C.A.P. Serviços Públicos Est. Rio Grande do Norte
32	-	C.A.P. Serviços Públicos do Rio Grande do Sul
33	-	C.A.P. Serviços de Mineração de Minas Gerais
34	-	C.A.P. Serviços de Mineração de Porto Alegre
35	-	C.A.P. Serviços Públicos de Santos
36	-	C.A.P. Serviços Telefônicos do Distrito Federal
37	-	C.A.P. Serviços Públicos em S. Paulo
38	-	C.A.P. Serviços Públicos da Zona da Mogiana em Campinas
39	-	C.A.P. da Companhia Vale do Rio Doce
40	-	Banco do Brasil S.A.
41	-	Caixa Econômica Federal do Estado do Rio de Janeiro
42	-	Caixa Econômica do Estado do Rio Grande do Sul
43	-	Caixa Econômica Federal do Estado do Paraná
44	-	Caixa Econômica Federal do Estado de S. Paulo
45	-	Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro
46	-	Companhia Nacional Álcalis S.A.
47	-	Companhia Siderúrgica Nacional
48	-	Companhia Vale do Rio Doce S.A.
49	-	Comissão Executiva das Frutas
50	-	Comissão Executiva do Leite
51	-	Comissão Executiva da Pesca
52	-	Comissão Executiva dos Produtos da Mandioca
53	-	Departamento Nacional do Café
54	-	Estrada de Ferro Central do Brasil
55	-	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
56	-	Fundação Brasil Central
57	-	Instituto do Açúcar e do Álcool
58	-	Instituto Nacional do Mate

(conclusão)

	<b>Entidades Públicas</b>	<b>Entidades Paraestatais</b>
<b>59</b>	-	Instituto Nacional do Sal
<b>60</b>	-	Instituto de Resseguros do Brasil
<b>61</b>	-	Legião Brasileira de Assistência
<b>62</b>	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>63</b>	-	Estrada de Ferro Central do Brasil
<b>64</b>	-	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil

Fonte: Tabelião do 17º Ofício de Notas do Rio de Janeiro – Certidão da Escritura de Constituição da Fundação Getúlio Vargas [Cópia] – Livro 476, Folha 6v.  
 (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).

Quadro 10 – Relação dos instituidores da Fundação (entidades privadas e pessoas naturais)

(continua)

	Entidades Privadas	Pessoas Naturais:
1	Companhia Docas de Santos	Abelardo Vergueiro Cesar
2	Companhia Hotéis Palace	Abgar Renault
3	Cia. Nacional de Máquinas Comerciais S.A.	Adrealdo Junqueira Ayres
4	Cia. Siderúrgica Belgo-Mineiro	Adherbal Carneiro de Novaes
5	Cia. Têxtil Ferreira Guimarães	Alaim de Almeida Carneiro
6	Cotonifício Rodolfo Crespi	Alberto Pires Amaranto
7	Instituto Brasileiro de Mecanização Serviço Hollerith	Alberto Sá Souza de Brito Pereira
8	Máquinas Addressograph e Multigraph do Brasil S.A.	Aldo Nário de Azevedo
9	Mesbla S.A.	Alexandre Marcondes Filho
10	O Observador Econômico	Alfredo Nasser
11	Cia. Seguros Aliança da Bahia	Alzira Vargas do Amaral Peixoto
12	Aliança de Minas Gerais Cia. de Seguros	Ana Amélia Carneiro de Mendonça
13	Cia. De Seguros Aliança do Pará	Antônio Garcia de Miranda Neto
14	Cia. Aliança riograndense de Seguros Gerais	Antônio Ribeiro França Filho
15	Cia. Americana de Seguros	Antônio Rodrigues de Azevedo
16	Alliance Assurance Company Limited	Apolônio Jorge de Faria Salles
17	Cia. de Seguros Argos Fluminense	Arauld da Silva Brotas
18	Atalaia Cia. Nacional de Seguros	Arí Fontoura de Azambuja
19	Atlântica Cia. Nacional de Seguros Gerais	Arí Frederico Torres
20	Atlas Assurance Company Limited	Armando Arruda Pereira
21	Cia. de Seguros da Bahia	Armando de Virgílio
22	Brasil Cia. de Seguros	Armando Guinlo
23	Caledonian Insurance Company	Arízio de Viana
24	Sociedade Mútua Catarinense de Seguros Gerais	Arthur Antunes Maciel
25	Cia. de Seguros Comercial do Pará	Arthur Hehl Noiva
26	Commercial Union Assurance Company, Limited	Arthur de Souza Costa
27	Cia. de Seguros Marítimos e Terrestres Confiança	Assis Chatcaubriand Bandeira de Mello
28	Cia. Continental de Seguros	Astério Dardeau Vieira

<b>Entidades Privadas</b>		<b>Pessoas Naturais:</b>
<b>29</b>	Cia. de Seguros Cruzeiro do Sul	Augusto Bulhões
<b>30</b>	Equitativa terrestres, Acidentes e Transportes S.A.	Augusto Limpo Teixeira de Freitas
<b>31</b>	Cia. de Seguros Terrestres e marítimos Fenix Pernambucana	Beatriz Marques de Souza Wahrlich
<b>32</b>	Cia. de Seg. Marít. Terrestres Fenix de Porto Alegre	Benedito Silva
<b>33</b>	Fenix Sudamericano	Brasílio Machado Neto
<b>34</b>	A Fortaleza Cia. Nacional de Seguros	Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto
<b>35</b>	Great Western Insurance Company	Carlos Alberto Lúcio Bittencourt
<b>36</b>	Cia. de Seguros Guanabara	Carlos Coimbra da Lus
<b>37</b>	The Home Insurance Company	Carlos Delgado de Carvalho
<b>38</b>	Cia. Seguros Marítimos e Terrestres Indenizadora	Carlos Medeiros Silva
<b>39</b>	A Independência Cia. de Seguros Gerais	Celso Timponi
<b>40</b>	Cia. Integridade de Seguros Gerais	Cesar Reis do Cantanhodo e Almeida
<b>41</b>	Cia. Internacional de Seguros	Charles Tadeu Javes
<b>42</b>	Cia. Nacional de Seguros Ipiranga	Christovam Leite de castro
<b>43</b>	The Piverpool & London & Globe Insurance Ce, LTD.	Eduardo Lopes Rodrigues
<b>44</b>	Sociedade Anônima de Seguros Lloyd Atlântico	Elmano Cardim
<b>45</b>	Cia. Seg. Marít. Terrestres Lloyd Sul Americano	Ernani do Amaral Peixoto
<b>46</b>	The London Assurance	Ernesto Dornelles
<b>47</b>	The London & Lancashire Insurance Companhy Limited	Eugênio Gudin
<b>48</b>	Mercantil Cia. Nacional de Seguros	Euríalo Canabrava
<b>49</b>	Cia. de Seguros Minas Brasil	Euvaldo Lodi
<b>50</b>	The Motor Union Insurance Company	Fábio da Silva Prado
<b>51</b>	Cia. de Seguros Niterói	Felinto Epitávio Maia
<b>52</b>	North British & Mercantilo Insurance Company	Fernando Costa
<b>53</b>	Novo Mundo Cia. de Seguros Terrestres e Marítimos	Fernando do Rêgo Falcão
<b>54</b>	Cia. Paulista de Seguros	Filinto Müller
<b>55</b>	Cia. de Seguros Marítimos e Terrestres Pelotense	Francisco Campos
<b>56</b>	Fenix Assurance Company Limited	Francisco D'Auria
<b>57</b>	Piratininga Cia. Nac. de seg. Gerais e Ac. de Trab.	Francisco Montejos
<b>58</b>	Cia. de Seguros Porto Alegrense	Francisco Prestes Maia

(continuação)

Entidades Privadas		Pessoas Naturais:
59	Cia. de Seguros Providente	Frederico Hermann Junior
60	Cia. Rio Grandense de Seguros	Goffredo Teixeira da Silva Telles
61	Royal Insuranse Company Limited	Guilherme Guinle
62	Cia. de Seguros Sagres	Gustavo Capanema
63	Cia Seguradora Brasileira	Helvécio Xavier Lopes
64	Seguradora Indústria e Comércio Terrestres e Marítim.	Heloisa Alberto Torres
65	Seguradora Industrial Cia. do Seguros	Henrique Blanc de Freitas
66	A Suissa Soc. Anônima de Seguros Gerais	Henrique Domingos Ribeiro Barbosa
67	Sul América Terrestres Marítimos e Acidentes	Henrique de Toledo Dodsworth
68	Cia. Sul Brasil de Seguros Terrestres e Marítimos	Hebert Moses
69	Sun Insurance Office Limited	Herminio Gomes Moreira
70	União Brasileira de Seguros Gerais	Horácio Rodrigues
71	Cia. Aliança riograndense de Seguros Gerais	Itagildo Ferreira
72	Cia. Se. Ter. e Marít. União Comercial dos Varejistas	Jayme Morcina Lins de Almeida
73	Cia. Seg. Mar. e Terrestres União Fluminense	J. Gabriel Penteado
74	Cia. Seg. Mar. e Terrestres União dos Proprietários	João Alberto Lins de Barros
75	Cia. União de Seguros Marítimos e Terrestres	João Batista Pereira dos Santos
76	Sociedade Mútua de Seg. Gerais e Universal	João Carlos Vital
77	Cia. de Seguros Vitória	João Daudt de Oliveira
78	The Yorkshire Insurance Company Limited	João Ludoritz
79	-	João Marques dos Reis
80	-	Jonas dos santos Neves
81	-	Joaquim Bertino de Moraes Carvalho
82	-	Jorge Felipe Kafuri
83	-	Jorge Oscar de Mello Flores
84	-	Jorge Zarur
85	-	José Carlos de macedo Soares
86	-	José Baeta Viana
87	-	José Carneiro Felipe
88	-	José Nazaré Teixeira Dias

(continuação)

	Entidades Privadas	Pessoas Naturais:
89	-	José Pires do Rio
90	-	José Reis
91	-	Júlio Barros Barreto
92	-	Jurandir Lodi
93	-	Lino Leal de Sá Pereira
94	-	Luís Simões Lopes
95	-	Manoel Bergstrom Lourenço Filho
96	-	Manoel Ferreira Guimarães
97	-	Manoel José Ferreira
98	-	Manoel Carneiro de Mendonça
99	-	Marcos Melega
100	-	Mário Augusto Teixeira de Freitas
101	-	Mário Bittencourt Sampaio
102	-	Mário Paulo de Brito
103	-	Martins A. Xavier da Silveira
104	-	Maurício Nabuco
105	-	Milton Improta
106	-	Moacyr E. Alvaro
107	-	Moacyr Ribeiro Briggs
108	-	Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira
109	-	Murilo Braga de Carvalho
110	-	Napoleão Alencastro Guimarães
111	-	Nelson Fernandes
112	-	Nereu Ramos
113	-	Noemí Silveira Rudolfor
114	-	Odilon Braga
115	-	Octávio Gouveia de Bulhões
116	-	Paulino Batista Conti
117	-	Paulo de Assis Ribeiro
118	-	Paulo de Lyra Tavares

(conclusão)

Entidades Privadas		Pessoas Naturais:
119	-	Paulo Lopes Corrêa
120	-	Paulo Martins de Souza Ramos
121	-	Paulo de Tarso Leal
122	-	Plínio Reis de Cantanhede Almeida
123	-	Rafael da Silva Xavier
124	-	Raimundo Marchi
125	-	Renato Onofre Pinto Aleixo
126	-	Roberto bandeira Accioly
127	-	Roberto C. Simonsen
128	-	Rodrigo Mello Franci de Andrade
129	-	Rubem d'Almada Horta Porto
130	-	Ruben Machado da Rosa
131	-	Samuel Ribeiro
132	-	Themistocles Brandão Cavalcanti
133	-	Theodoro Arthou
134	-	Valentim Fernandes Bouças
135	-	Waldemar Falcão

Fonte: Tabelião do 17º Ofício de Notas do Rio de Janeiro – Certidão da Escritura de Constituição da Fundação Getúlio Vargas [Cópia] – Livro 476, Folha 6v.  
 (Arquivo Nacional/ Fundo Paulo de Assis Ribeiro/ Caixa 39).