

## **Artífices e difusores de uma nova Nação material: as bases da institucionalização burocrática no pós 1930.**

Carla Maria Junho Anastasia<sup>1</sup>

Grupo de Trabalho 7: Estado e sociedade Civil no Brasil nos séculos XX e XXI – Agências e Conflitos.

### **Resumo**

Pode-se afirmar que, no Brasil, foi somente a partir de 1930 que emergiu um conjunto funcionalmente diferenciado de instituições públicas, relativamente autônomas da sociedade civil, com um grau crescente de profissionalização de seus funcionários e relativo controle centralizado sobre suas múltiplas atividades. E porque, naquele contexto, uma nova racionalidade burocrática<sup>2</sup> se tornou crucial? A resposta é encontrada na articulação da política com elementos materiais da Nação que passa, no pós-1930, a ser regida por outro signo – o da modernização capitalista.

Foi após o movimento de 1930 que as funções do Estado brasileiro começaram a se transformar. A crise capitalista de 1929 colocara obstáculos importantes para o incipiente processo de industrialização no país. O avanço do aparelho econômico do Estado e a reformulação de suas práticas econômicas foram decisivos para ultrapassar os limites colocados à ação da iniciativa privada. Nos anos 1930/1940, o Estado adotou políticas de proteção tarifária, aplicando tarifas menores sobre bens e equipamentos industriais, e políticas de crédito com taxas de juros favoráveis às indústrias; aboliu os impostos interestaduais, que haviam sido consagrados na Constituição de 1891; alargou a estrutura tributária do Estado, com a transferência de recursos dos estados para a União; fixou preços de bens e serviços essenciais e distribuiu divisas monopolizadas de acordo com critérios de prioridade. Estas medidas permitiram ao Estado controlar os fatores produtivos e dispor deles em benefício de setores industriais considerados estratégicos para a decolagem da industrialização no Brasil. Além disso, o Estado passou a ser também produtor, responsabilizando-se principalmente pelo setor de bens de capital e projetos infraestruturais, cujo desenvolvimento ia além da capacidade da iniciativa privada. Assim, o Estado contribuía tanto para a modernização capitalista quanto colocava, no mercado, bens e serviços a baixo custo. Para o que nos interessa

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ; professora titular aposentada da UFMG, colaboradora do Programa de Pós-Graduação em História da mesma instituição; Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Montes Claros ( UNIMONTES).

<sup>2</sup> Por administração puramente burocrática entende-se aquela que, do ponto de vista puramente técnico, é aperfeiçoável até o máximo de seu desempenho. Esta administração puramente burocrática tem como características a precisão, a constância, a disciplina, a rigidez, a confiabilidade e a calculabilidade, tanto para o dirigente quanto para o interessado. Assim, o que importa neste tipo de administração é a solidez das premissas de conteúdo e obediência às regras gerais do direito positivo. A multiplicidade de regras e regulamentos constitui-se na essência da burocracia. As regras governam toda a atividade burocrática: delimitam a distribuição da autoridade; estabelecem uma divisão do trabalho entre pessoas, unidades e departamentos com suas respectivas atribuições; padronizam os procedimentos para a realização de tarefas; definem critérios de seleção de pessoal e da carreira funcional, entre outras coisas. Embora importante para romper com clientelismo, mas em razão desse grande número de regras, a administração puramente burocrática pode tornar-se inflexível, conservadora, rígida e ineficiente e pode constituir-se em um entrave à ação propriamente política da administração. Há de se ressaltar a não coincidência entre o conceito sociológico de racionalidade burocrática e o da ciência política. Numa análise política, espera-se que as instituições não usem critérios irracionais de racionalidade e sim eficiência dos meios e dos procedimentos na medida em que a administração pública pode ser utilizada para alcançar os mais diversos fins, inclusive políticos. Cabe, então, diferenciar a administração puramente burocrática da política administrativa baseada nos resultados (fins) e que confere um peso decisivo para os servidores públicos no mercado político. Um bom exemplo de análise da política administrativa é o volume 24 da Coleção Brasileira da autoria de Pandiá Calógeras. No lugar de normas previamente determinadas, a ação política administrativa tem que tentar vencer os obstáculos da inflexibilidade colocados pelas normas e buscar os fins, o que pode ser feito ao se procurar o consenso político.

mais diretamente, ao par do controle dos fatores produtivos, o Estado passou a regular a relação capital/trabalho, com a edição de uma legislação sindical e trabalhista<sup>3</sup>. A implantação das estruturas corporativas no Brasil consolidou a autonomização da dimensão política e foi responsável pela atribuição, em relação à sociedade, de uma “função estruturante” ao Estado que passou a desempenhar um papel decisivo no processo de modernização capitalista. Nesse processo, a política não pode ser separada da administração, que precisa se empenhar diretamente, como já afirmamos, para que seus programas suscitem a compreensão e a cooperação dos interessados. Sem dúvida, a autonomização política e a nova função que o Estado autonomizado cumpriu a partir de 1930 precisaram, para sua otimização, do concurso da burocracia. A diferenciação do controle estatal – a razão administrativa – tornou-se fundamental para articular o novo conjunto de relações sociais inscrito na nação brasileira, agora sob o signo da modernização.

\*\*\*\*\*

Atualmente, entre os temas prediletos examinados pelos historiadores está o da constituição da nação. Em especial, tem predominado nas análises mais recentes sobre a emergência e consolidação do Estado Nacional Brasileiro o exame cuidadoso dos elementos ideais constitutivos da nossa nacionalidade. Por elementos ideais, entenda-se a difusão de símbolos, valores e sentimentos de pertencer a uma comunidade diferenciada por tradições, etnias, línguas e outros fatores de integração, capazes de configurar uma identidade coletiva, uma personalidade comum, que encontra expressão no seu desenvolvimento histórico (OZSLAK, 1981). Já o exame da emergência e adequações do arcabouço institucional na formação e consolidação do Estado Nacional Brasileiro não tem recebido, assim como uma análise da constituição material da nação, a mesma atenção dos historiadores. Há de se ressaltar a importância crucial para a história do Brasil do exame da constituição e do desenvolvimento do conjunto de instituições que conforma o Estado – aparato no qual se condensam o poder e os recursos da dominação política –, assim como há de se apontar o fato de os processos constitutivos da Nação e do Estado estarem inelutavelmente interrelacionados. Estes processos se completam, embora apresentem sequências e ritmos diversos. As condições de constituição de uma dominação estatal foram diferentes segundo o domínio relativo que, no processo de construção nacional, tenham tido seus componentes materiais ou ideais. Por elementos materiais constitutivos da Nação, entenda-se o desenvolvimento de interesses, resultantes da diferenciação e integração da atividade econômica dentro de um espaço territorialmente delimitado. Os interesses – componentes materiais – ou os valores – componentes ideais – não surgem simultaneamente ou apresentam ritmos simétricos. No Brasil, o processo de constituição do sistema de dominação esteve intimamente vinculado a aquele referido à constituição de um determinado sistema produtivo com o domínio relativo dos interesses, enfim, dos elementos materiais. Por outro lado, a sobrevivência deste sistema produtivo (ou de qualquer outro) só foi (ou é) possível em razão da garantia de sua manutenção pela ordem propriamente política. Para tanto, no seu processo de formação e consolidação, o Estado vai adquirindo um conjunto de atributos que devem ser capazes de articular e/ou reproduzir um determinado conjunto de relações sociais e/ou sistema produtivo constitutivo (s) da dimensão material da Nação. Um deles, e na minha convicção o mais importante, é o da formação da burocracia que aparece em

---

<sup>3</sup> Em razão da importância do controle dos fatores produtivos pelo Estado uma instituição que será analisada nesse trabalho é o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado ainda em 1930, e chamado o Ministério da Revolução.

muitas das análises políticas como um dos graus de estatidade ( ou seja, do processo de construção do Estado Moderno) - o da diferenciação do poder - que se tornou mais ou menos importante em virtude da maior ou menor extensão de áreas críticas na sociedade civil em que precisou atuar<sup>4</sup>.

Por influência da teoria política liberal, a burocracia não foi considerada um centro autônomo de poder mas apenas mais um dos elementos característicos do poder de Estado que a racionalidade burocrática trataria de colocar a serviço do interesse geral. Nessa perspectiva, a ordem de ação administrativa estaria sempre adequada ao poder e aos interesses materiais da Nação.

Já para Marx, ao contrário por exemplo de Hegel e Weber, o corpo dos funcionários teria a capacidade, em muitas circunstâncias, de desenvolver uma estratégia própria<sup>5</sup>. Não obstante a diferença de princípios, Merton e Michels também caminharam nesta mesma direção<sup>6</sup>. Segundo Merton, a ação burocrática apresenta uma *disfuncionalidade vis a vis* os centros de poder que ela pretensamente deveria servir. Michels, por sua vez, aponta para um deslocamento dos objetivos da ação burocrática com a conseqüente usurpação do poder de Estado. Nesta medida, a burocracia tornar-se-ia um centro autônomo de poder, embora nem sempre este se explicitasse.

Essa disfuncionalidade da ordem de ação administrativa marcou o nosso país até 1930. Mesmo na colônia, o Estado nem sempre prevaleceu sobre a sociedade, uma vez que o aparato burocrático, “ a despeito dos desígnios monolíticos “ da Metrópole, foi levado, em seu esforço para suplantar as forças desagregadoras em atuação ( por exemplo, nas minas) a um grau de fragmentação que comprometeu seriamente a possibilidade da ação unitária e disciplinada, “ tornando-se o próprio aparato burocrático uma **nova fonte** de focos locais de poder” ( REIS, 1974). Esta é uma idéia que está presente, por exemplo, na análise de Oliveira Vianna. Segundo Vianna ( 1956, p. 215) estes “centros de autoridade local, subordinados em tese ao governo geral da Capitania acabam, porém , tornando-se praticamente autônomos, perfeitamente independentes do poder central, encarnado na alta autoridade do capitão-general“ .

Essa independência da administração do poder central não aconteceu no Império e na República Velha, contextos nos quais as ordens de ação política e administrativa se confundiam, uma vez que as instituições eram campo exclusivo das elites e instrumento de arbitragem de seus conflitos, não obstante a disfuncionalidade – pelo menos em relação aos interesses gerais - tenha permanecido.

Esta potencial disfuncionalidade da burocracia tornou-se um problema crucial no pós-1930 quando a função estruturante do Estado– a ordem de ação política – passa a depender, em razão da necessidade crescente de intervenção na sociedade civil, da eficiência da ordem de ação administrativa.

Para discutir essa tese, recorro a Oliveira Vianna que, na Introdução de seu livro *Problemas de Política Objetiva*, cuja primeira edição é de 1930, relata-nos as razões do

---

<sup>4</sup> O processo de consolidação do poder do Estado Nacional estaria na dependência da maturação dos chamados graus de estatidade: a exteriorização do poder ( o reconhecimento da soberania) , a institucionalização da autoridade ( aquisição do monopólio dos meios de coerção), a diferenciação do poder ( formação da burocracia e atuação do Estado em áreas críticas da sociedade civil) e a internalização da identidade coletiva ( introdução do sentimento de pertencimento). Sobre o assunto ver: OSZLAK, Oscar. Formación histórica del Estado en América Latina. Buenos Aires, Cedes, 1981.

<sup>5</sup> Referimo-nos à idéia da burocracia como “o espírito do Estado” (Hegel) ou da burocracia como instrumento privilegiado do Estado na sua tarefa de racionalização da sociedade ( Weber).

<sup>6</sup> Cf. MERTON, Robert K. Teoria y estructura sociales. Mexico: Fondo de Cultura, 1964 e GOULDNER, Alvin W. La théorie de la Bureaucratie et sa valeur affective fondamentale. L'Année Sociologique. Paris: 1956. pp. 220-234.

fracasso que levaram ao acontecimento da Retirada da Laguna<sup>7</sup>. Segundo Vianna, aqueles que haviam planejado a expedição

*“ não sabiam nada do mundo em que iam mover-se e agir” . Nada, nem da Terra;nem do Clima; nem da Flora; nem da Fauna; nem do Homem. Nada das condições topográficas da imensa região a atravessar. Nada das suas particularidades. Nada dos recursos que ela poderia oferecer ‘a coluna em marcha. Desconhecimento completo. A não ser que se chame conhecimento da terra o conhece-la através dos compêndios de geografia... ”*<sup>8</sup>.

Continua Vianna, desfilando as desventuras desses homens, que ficaram sem transporte, sem munição, sem comida. A única saída foi, assim, a retirada. Todos os estrategistas e professores de engenharia militar mal sabiam por onde andavam, não obstante todo o seu conhecimento livresco e os instrumentos sofisticados que os acompanhavam. Morreriam todos, apesar da Retirada, perdidos nos matos, não fora o guia Lopes, “ um homem do povo, um jeca de barbicha rala, um campeiro rude e analfabeto” . Segundo Vianna, por mais paradoxal que possa parecer, Lopes era “ o único que VIA na expedição, o único que SABIA, o único que tinha a ciência daquela terra [...] Realmente, ele era o único que sabia, no meio de todo aquele vistoso grupo de sábios que não sabia nada”<sup>9</sup> . Bom, poder-se-ia perguntar qual a relação entre a eficiência da ordem de ação administrativa com o relato de Vianna. Mas essa relação há. Oliveira Vianna compara a ineficiência, o bacharelismo dos oficiais que fugiram dos paraguaios, com as elites políticas nacionais que não estavam mais informadas do que na esfera militar: “ Nesta, como naquela, o seu desconhecimento da terra e do povo é completo”<sup>10</sup>. Já em 1918, Pandiá Calógeras fazia uma crítica ácida ao funcionamento das agências burocráticas nacionais<sup>11</sup>.

Segundo Lessa (2000, p.337), após 1930

“apareceram, em primeiro plano, profissionais portadores de conhecimento técnico, como formuladores e gestores de políticas públicas específicas. A ampliação da agenda pública, com a multiplicação de tarefas, das rubricas de gasto público e ampliação dos instrumentos político-econômicos, deu origem a uma constelação de novas burocracias”.

Deslocadas as elites do centro do poder após o movimento de 1930, coube à administração fazer valer os interesses gerais da sociedade (OFFE & RONGE, 1984). Em outras palavras, da ação regulatória do Estado, que buscava promover a conciliação entre o capital e o trabalho, via mediação burocrática, dependia o sucesso da

---

<sup>7</sup> Retirada da Laguna.In:- Vianna, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947 ( Coleção Brasileira, v. 256). P. I.

<sup>8</sup> Vianna, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947 ( Coleção Brasileira, v. 256). P. I.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> CALÓGERAS, Pandiá. *Problemas de Administração*. Relatório confidencial apresentado em 1918 ao Conselheiro Rodrigues Alves sobre a situação orçamentária e administrativa do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938 ( Brasileira, 24).

acumulação industrial. A partir de 1930, a política – o poder - não podia mais estar separada ou a cavaleiro da administração – a autoridade - , que precisa se empenhar diretamente para que seus programas suscitassem a compreensão e a cooperação dos interessados. Era preciso obter consenso da base social para neutralizar a resistência dos grupos antagônicos com poder de veto e de pressão, para obtenção do apoio da “clientela” e dos membros da própria administração.

Pode-se afirmar que, no Brasil, foi somente a partir de 1930 que emergiu um conjunto funcionalmente diferenciado de instituições públicas, relativamente autônomas da sociedade civil, com um grau crescente de profissionalização de seus funcionários e relativo controle centralizado sobre suas múltiplas atividades. E porque, naquele contexto, uma nova racionalidade burocrática<sup>12</sup> se tornou crucial? A resposta é encontrada na articulação da política com elementos materiais da Nação que passa, no pós-1930, a ser regida por outro signo – o da modernização capitalista.

Foi após o movimento de 1930 que as funções do Estado brasileiro começaram a se transformar. A crise capitalista de 1929 colocara obstáculos importantes para o incipiente processo de industrialização no país. O avanço do aparelho econômico do Estado e a reformulação de suas práticas econômicas foram decisivos para ultrapassar os limites colocados à ação da iniciativa privada. Nos anos 1930/1940, o Estado adotou políticas de proteção tarifária, aplicando tarifas menores sobre bens e equipamentos industriais, e políticas de crédito com taxas de juros favoráveis às indústrias; aboliu os impostos interestaduais, que haviam sido consagrados na Constituição de 1891; alargou a estrutura tributária do Estado, com a transferência de recursos dos estados para a União; fixou preços de bens e serviços essenciais e distribuiu divisas monopolizadas de acordo com critérios de prioridade. Estas medidas permitiram ao Estado controlar os fatores produtivos e dispor deles em benefício de setores industriais considerados estratégicos para a decolagem da industrialização no Brasil. Além disso, o Estado passou a ser também produtor, responsabilizando-se principalmente pelo setor de bens de capital e projetos infraestruturais, cujo desenvolvimento ia além da capacidade da iniciativa privada. Assim, o Estado contribuía tanto para a modernização capitalista quanto colocava, no mercado, bens e serviços a baixo custo. Para o que nos interessa mais diretamente, ao par do controle dos fatores produtivos, o Estado passou a regular a

---

<sup>12</sup> Por administração puramente burocrática entende-se aquela que, do ponto de vista puramente técnico, é aperfeiçoável até o máximo de seu desempenho. Esta administração puramente burocrática tem como características a precisão, a constância, a disciplina, a rigidez, a confiabilidade e a calculabilidade, tanto para o dirigente quanto para o interessado. Assim, o que importa neste tipo de administração é a solidez das premissas de conteúdo e obediência às regras gerais do direito positivo. A multiplicidade de regras e regulamentos constitui-se na essência da burocracia. As regras governam toda a atividade burocrática: delimitam a distribuição da autoridade; estabelecem uma divisão do trabalho entre pessoas, unidades e departamentos com suas respectivas atribuições; padronizam os procedimentos para a realização de tarefas; definem critérios de seleção de pessoal e da carreira funcional, entre outras coisas. Embora importante para romper com clientelismo, mas em razão desse grande número de regras, a administração puramente burocrática pode tornar-se inflexível, conservadora, rígida e ineficiente e pode constituir-se em um entrave à ação propriamente política da administração. Há de se ressaltar a não coincidência entre o conceito sociológico de racionalidade burocrática e o da ciência política. Numa análise política, espera-se que as instituições não usem critérios irracionais de racionalidade e sim eficiência dos meios e dos procedimentos na medida em que a administração pública pode ser utilizada para alcançar os mais diversos fins, inclusive políticos. Cabe, então, diferenciar a administração puramente burocrática da política administrativa baseada nos resultados (fins) e que confere um peso decisivo para os servidores públicos no mercado político. Um bom exemplo de análise da política administrativa é o volume 24 da Coleção Brasileira da autoria de Pandiá Calógeras. No lugar de normas previamente determinadas, a ação política administrativa tem que tentar vencer os obstáculos da inflexibilidade colocados pelas normas e buscar os fins, o que pode ser feito ao se procurar o consenso político.

relação capital/trabalho, com a edição de uma legislação sindical e trabalhista<sup>13</sup>. A implantação das estruturas corporativas no Brasil consolidou a autonomização da dimensão política e foi responsável pela atribuição, em relação à sociedade, de uma “função estruturante” ao Estado que passou a desempenhar um papel decisivo no processo de modernização capitalista. Nesse processo, a política não pode ser separada da administração, que precisa se empenhar diretamente, como já afirmamos, para que seus programas suscitem a compreensão e a cooperação dos interessados.

Processos históricos distintos de estruturação das sociedades capitalistas geram padrões distintos de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Citando Alain Touraine, afirma Martins (1985) que um mesmo modo de produção pode engendrar diferentes modos de desenvolvimento das sociedades. Por sua vez, modos de desenvolvimento distintos dão origem a distintas “situações capitalistas” e, em consequência, formas também distintas de organização do Estado, de sua ação econômica e de suas articulações com a sociedade.

O fenômeno da autonomização política é uma característica inerente ao modo de desenvolvimento que gera uma situação capitalista, na qual existe uma dissociação entre as relações econômicas de produção e as relações sociais de reprodução da sociedade. Assim, o impulso para a modernização não nasce do conflito travado no plano das relações sociais de reprodução da sociedade capitalista, mas da ação de um Estado autonomizado, no qual a diferenciação do controle, vale dizer a institucionalização burocrática, é crucial. O Estado intervém, enquanto ator, tanto ao nível das relações de produção, para manter a sociedade capitalista, quanto ao nível das relações de reprodução, para conduzir o processo de passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista. O Estado capitalista pode ser traduzido por uma forma institucional de poder público em sua relação com a produção material. Nessa medida, o Estado procura atender uma necessidade funcional do processo de acumulação do capital, seja protegendo, tanto quanto possível, o capital de si mesmo, isto é, dos resultados de uma articulação míope, medíocre e incompleta, seja protegendo-o contra interesses e conflitos anti capitalistas (OFFE, 1984). A estratégia mais geral do Estado capitalista não “visa em absoluto a uma proteção especial a um certo interesse de classes, mas sim ao interesse geral em todas as classes, na base das relações de troca capitalista” (OFFE & RONGE, 1984b, p. 128).

Em síntese, o movimento de 1930 colocou na pauta da agenda pública um ponto definitivo para a arrancada do processo de modernização capitalista no Brasil: o da necessidade de diversificação do aparato produtivo. Como a burguesia brasileira, ainda débil, não podia ser o agente histórico responsável pelo impulso do processo de modernização, o Estado assumiu esse papel.

O modo de desenvolvimento brasileiro tornou “*extremamente difícil o processo de sedimentação de classes dominantes em ‘burguesias’ com todas as consequências que tal circunstância acarreta para o desenvolvimento por tais classes de um projeto histórico de dominação*” (MARTINS, 1985, p. 26).

No Brasil, a fragilidade da burguesia e a irrelevância dos partidos políticos, como canal de articulação dos interesses dos atores políticos, permitiram a mobilização e a incorporação do empresariado e da classe trabalhadora pelo Estado. Segundo SANTOS (1993), a autonomização da dimensão política no pós-30 foi resultado da precocidade com que a burocracia estatal, as forças armadas e a intelectualidade adquiriram suas identidades coletivas.

---

<sup>13</sup> Em razão da importância do controle dos fatores produtivos pelo Estado uma instituição que será analisada nesse trabalho é o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado ainda em 1930, e chamado o Ministério da Revolução.

RODRIGUES (1990, p.63) reforça o argumento de Santos no que se refere à fraqueza da burguesia. Tratando da literatura sobre a situação e a posição do patronato diante da ação tutelar do Estado afirma:

“De modo geral, os diferentes estudos mostram que a iniciativa da montagem do novo sistema não partiu do patronato. Este tratou de se adaptar a um sistema que lhe foi imposto pela nova elite política, procurando retardar a aplicação de certos dispositivos, atenuar outros e, em alguns casos, burlar a legislação. Nesse aspecto, pensamos que é possível aceitar a tese de que a fraqueza das classes industriais e comerciais no conjunto da economia nacional e a necessidade de proteção e favores governamentais para sobreviver diante da concorrência estrangeira tenham favorecido o intervencionismo estatal de modo geral, e o sindicalismo corporativo, de modo particular”.

O autor introduz um elemento novo que poderia explicar a autonomização da dimensão política no pós-30 – o da origem étnica da nascente classe empresarial. Segundo Rodrigues, a presença predominante do capital estrangeiro e dos imigrantes no processo de industrialização no Brasil *“enfraqueceu a capacidade de pressão e de controle da burguesia industrial sobre o aparelho estatal”*.

Esses imigrantes, muito embora se enriquecessem gradativamente, não lograram ocupar posições no aparelho do Estado, em função das suas origens. Foram as oligarquias tradicionais que aliaram o domínio da terra ao controle de setores importantes da burocracia (RODRIGUES, 1990, p.64). Importante foi o fato, assinalado pelo autor, de que esta elite política tenha criado estruturas burocráticas que reforçassem suas próprias posições diante do patronato e do operariado. De acordo com Rodrigues, o corporativismo tornou hegemônica a nova *“tecnocracia estatal”* composta pelos membros das famílias tradicionais decadentes. Mas conclui o autor que *“uma vez montado o sistema corporativo, múltiplos segmentos da sociedade passaram a ter seus interesses vinculados à continuidade da nova instituição”*(p.65).

Assim, em razão da fragilidade da burguesia e da necessidade de o Estado assumir o papel de agente da modernização capitalista, foi preciso alterar a forma institucional de articulação do Estado com a sociedade, o que foi feito por meio da implementação das estruturas corporativas, que permitiu ao Estado exercer na plenitude sua ação regulatória, por meio da incorporação da classe trabalhadora e do empresariado à arena pública. Isto fica muito claro se lembrarmos da criação do Ministério do Trabalho e das leis sindicais e trabalhistas editadas no imediato pós-30, quando, utilizando-se da função *“estruturante”* de que se investira, o Estado privilegiou a sua capacidade regulatória com as ações do novo Ministério. Essa ação regulatória do Estado, tentando promover a conciliação entre o capital e o trabalho, que foi crucial para o processo da acumulação industrial, se fez por meio da mediação de agências públicas, exteriorizando, pela primeira vez no Brasil, a importância da ordem de ação administrativa.

Sem dúvida, a autonomização política e a nova função que o Estado autonomizado cumpriu a partir de 1930 precisaram, para sua otimização, do concurso da burocracia. A diferenciação do controle estatal – a razão administrativa – tornou-se fundamental para articular o novo conjunto de relações sociais inscrito na nação brasileira, agora sob o signo da modernização.

## Os Conselhos Técnicos

Foram criados, para tanto, órgãos de planejamento com atribuições de alcance nacional.

A) O Conselho Federal do Comércio Exterior, criado em 1934, ficou responsável pelo planejamento da política do comércio exterior, atribuições que foram somadas, em 1936, às de estudar e propor medidas de fomento a todos os setores da economia nacional. Essas funções haviam sido previstas na Constituição de 1937 para o Conselho Nacional de Economia, que não saiu do papel.

O CFCE teve influência significativa na “solução estatal” conferida à questão da siderurgia nacional, o que se exteriorizou, em 1942, na criação da Companhia Siderúrgica Nacional; teve importante papel na criação do B) Conselho Nacional do Petróleo (CNP), criado em 1940, e da Companhia Nacional de Alcalis, de 1944.

Entre seus membros estavam o embaixador Barbosa Carneiro, general Horta Barbosa, primeiro presidente do CNP, e o técnico Jesus Soares Pereira.

C) O Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), criado em 1937, pertencia ao Ministério da Fazenda e tinha como função realizar estudos e propor medidas relativas às finanças nacionais. Esse órgão originou-se da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, de 1931, responsável pelo levantamento de informações sobre a situação econômica e financeira das diferentes unidades da Federação.

Com o CTEF, Vargas buscava instituir normas de fiscalização e controle das finanças estaduais e municipais e transferir para a União, em caráter exclusivo, as operações financeiras externas. Além disso, incumbia-se de formular pareceres sobre a tributação, legislação bancária e monetária, incentivos fiscais, aproveitamento de combustíveis e política energética.

D) O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 1937, foi criado em 1938 diretamente subordinado à Presidência da República, e devia responder pela racionalização da estrutura administrativa do serviço público. Para tanto, normatizou a entrada por concurso no serviço público, ameaçando a política do clientelismo que instrumentalizava o poder político das elites dirigentes tradicionais ao diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação de empregos públicos.

Órgão muito poderoso, assessorou Getúlio Vargas em matérias legislativas em nível federal e tinha força o suficiente para vetar atos e decretos dos interventores estaduais, por meio dos “Daspinhos”.

Foi responsável pela sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Do DASP saiu a base de técnicos que iria formar a Fundação Getúlio Vargas, entre eles Luís Simões Lopes<sup>14</sup>, que presidiu o DASP de 1938 a 1945, o neoliberal Otávio Gouveia de Bulhões e os desenvolvimentistas Tomaz P. Accioly e Américo Barbosa de Oliveira, este último editor da revista *Conjuntura Econômica* até 1952 e fundador, em 1954, junto com Celso Furtado, do Clube dos Economistas.

E) A Coordenação de Mobilização Econômica (CME), órgão que sucedeu à Comissão de Defesa da Economia Nacional instituída em 1939 para controlar e promover o comércio exterior, foi criado para planejar as atividades econômicas durante o período da guerra. Suas funções abrangiam a orientação das atividades econômicas tendo em vista determinadas metas e prioridades como o controle, por meio da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, da importação e exportação de

---

<sup>14</sup> O arquivo pessoal de Luís Simões Lopes acaba de ser aberto à consulta pelo CPDOC.

matérias-primas, produtos manufaturados e semi-manufaturados, atendendo às demandas das Forças Armadas, do serviço público e do povo em geral; a coordenação dos transportes em território nacional e para o exterior e o planejamento, direção e fiscalização do racionamento de combustíveis e energia.

A CME, sediada em São Paulo, contava com técnicos oriundos da Escola Politécnica e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas e possuía 12 Coordenações Setoriais<sup>15</sup>. Dentre elas, deve-se destacar o Setor de Produção Industrial, alocado nos Órgãos Especiais, que realizou um trabalho de racionalização e controle da indústria básica.

F) O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em 1944, e responsável por estudos sobre a política industrial e comercial, tornou-se palco de debates sobre planejamento econômico e democracia. O CNPIC aprovou e levou a Vargas um relatório elaborado por Roberto Simonsen, proposta claramente articulada em favor de uma industrialização pesada com o apoio estatal.

G) A Comissão de Planejamento Econômico, representada por Eugene Gudin, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, avaliou negativamente o estudo de Simonsen. A CPE, criada em 1944, para fazer estudos de interesse geral e militar, responsável pela elaboração do Plano Ferroviário, foi extinta com a queda de Vargas.

H) A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, criada em 1937, passou a ser responsável pela sistematização do crédito agrícola no Brasil. O setor foi contemplado com as seguintes vantagens: a) garantia de suprimento de recursos para financiamento das atividades rurais; b) condições de prazos adequadas às especificidades das operações; c) taxas de juros favorecidas em relação às praticadas no mercado.

I) A Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM, criada em 1941, devia fornecer assistência financeira a imortadores e exportadores.

Além desses, foram criados órgãos de planejamento em setores básicos para a industrialização e empreendimentos estatais como o Conselho Nacional de Águas e Energia (1939), a Comissão Nacional de Gasogênio (1939), o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), entre outros.

De acordo com Bielschowsky( 1996. p. 258)

“Essas numerosas agências de planejamento geral e setorial dificilmente poderiam deixar de constituir-se, naquela fase de transição para o capitalismo industrial, em núcleos de reflexão coletiva sobre a problemática do desenvolvimento nacional. Nelas reunia-se uma elite emergente de técnicos e militares”.

Já dizia Oliveira Vianna que *Problemas de Política Objetiva* tem a explícita intenção de mostrar como é possível corrigir esses males, trazendo ao governo e à administração, por meio dos Conselhos Técnicos, a colaboração de homens de boa vontade, práticos, experientes que, muito embora não pertençam à classe política, estejam “*contudo – tais como aquele obscuro campeiro da Retirada da Laguna – em contato mais direto com a nossa Realidade e, por isso mesmo, mais senhores das suas idiosincrasias, das suas intimidades e dos seus segredos*”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Eram elas: Combustíveis e Energia; Transportes terrestres; Transportes marítimos; Produção mineral; Produção agrícola; Comércio exterior; Produção industrial; Preços; Abastecimento; Comércio interno; Construção civil; Órgãos especiais.

<sup>16</sup> Vianna, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947 ( Coleção Brasileira, v. 256). P. I.

A representação de interesses e, além disso, a participação dos empresários no processo decisório realizavam-se menos por meio da ação de suas associações de classe, enquanto tais, do que da participação individual e direta de seus representantes naqueles organismos criados no interior do aparelho do Estado e onde eram discutidas e elaboradas as principais decisões econômicas. Esses "órgãos técnicos" (Conselho Federal do Comércio Exterior, Conselho Técnico de Economia e Finanças etc.), oficialmente criados com a função de assessorar a Presidência, logo se transformaram, como preconizava Oliveira Vianna, numa arena específica, integrada por representantes do empresariado e da burocracia civil e militar. Foi em seu âmbito que se realizou a composição de interesses entre as facções da elite dirigente, quando da formulação de políticas públicas. Foi desses órgãos que saíram as sugestões inovadoras e as diretrizes (criação de Volta Redonda, lei do petróleo) para as principais realizações do Estado Novo no campo da promoção do desenvolvimento econômico. Se esta foi uma prática introduzida no início da década de 1930 (através das "comissões mistas"), foi sob o Estado Novo que ela foi consolidada e expandida para cobrir também atividades econômicas setoriais (criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, do Cacau, do Pinho, do Sal etc.).

É dado que a modernização precisava da diversificação do aparato produtivo e dos serviços básicos.

Apesar de decisivas no entendimento da constituição do Estado Nacional, são poucos os historiadores brasileiros que se interessam pelas articulações entre as duas ordens de ação – política e administrativa – de que todo governo se utiliza nos sistemas políticos. A ordem de ação política – o poder - refere-se à formulação e execução de decisões de interesse da sociedade como um todo e expressa o confronto de grupos e indivíduos em competição e os resultados desse confronto. A ordem de ação administrativa – a autoridade - refere-se à organização e aplicação das decisões tomadas sobre os assuntos públicos. A administração – por meio da autoridade - exerce a mediação entre o Estado e a sociedade civil, constituindo-se em eficaz instrumento de poder político.

---