



A CONSTRUÇÃO DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO E DO CORPORATIVISMO E A NACIONALIZAÇÃO DO CLIENTELISMO

Com Getúlio Vargas a Revolução de 30 inaugurou um longo período de *state building*, caracterizado pela intervenção na economia e pela centralização política e administrativa, processos que se intensificaram após 1937, com a instauração da ditadura do Estado Novo, também chefiada por Getúlio.

Durante os 15 anos do primeiro governo Vargas (1930-45), três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade foram experimentadas pelas agências e regulamentos recém-criados: implementou-se a legislação corporativista, e foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito.

Estas novas gramáticas “modernizantes” interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha, no qual as máquinas políticas desempenharam um papel fundamental.

Este capítulo retrata inicialmente a evolução histórica e a institucionalização das três novas gramáticas modernizantes surgidas com a Revolução de 30 e mostra como elas interagiram e se amalgamaram com os arranjos clientelistas previamente dominantes. Mostra ainda como o governo federal, cada vez mais forte, concentrou em suas mãos e “nacionalizou” os meios para o clientelismo. Para tanto, serão analisados o quadro institucional e o conjunto de políticas, inaugurados pelo processo de *state building* implementado a partir de 1930 e patrocinado pelo novo regime.

PANO DE FUNDO: O DESAFIO À MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A República Velha (1889-1930) caracterizou-se como altamente conservadora, oligárquica e regionalista. Como bem ilustra esta afirmação de E.S. Pang, “uma eleição não terminava enquanto a Assembléia Legislativa ou a Câmara dos Deputados não analisasse e completasse o processo de reconhecimento dos resultados eleitorais”.¹

Este processo de reconhecimento exigia que os “coronéis” locais entrassem em acordo com os governadores e com o presidente da República, para garantir resultados que agradassem ao sistema dominante. Favores pessoais e empreguismo de um lado, e repressão de outro, caracterizaram fortemente as relações políticas neste período de *laissez-faire* repressivo.²

Forças urbanas como as classes médias, os militares e os intelectuais começaram, a partir da década de 20, a erguer suas vozes contra o sistema oligárquico. Nesse período, várias crises políticas coexistiram com debates que refletiam as tensões entre o sistema oligárquico, personalista e clientelista, e demandas por uma ordem pública universalista. O final da década de 20 e o início da seguinte são marcados por elevação no tom das discussões sobre a necessidade da criação de uma ordem burguesa moderna, em oposição à ordem privatista tradicional.³

Estes debates e crises desembocaram finalmente na Revolução de 30, cuja emergência — assim esperavam muitos de seus partidários — deveria provocar a criação da ordem burguesa moderna. Mas isto jamais aconteceu. Em muitos aspectos, o movimento de 1930 pode ser considerado uma revolução que nunca existiu. Na ausência de uma facção burguesa hegemônica, o pós-30 deu lugar no Brasil a um “Estado de compromisso”,⁴ caracterizado pela tentativa, da parte do governo, de agradar a muitos interesses diferentes — e mesmo antagônicos.

O novo regime implementou a centralização mas teve de contentar, ao mesmo tempo, os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários. Isto significou a desagregação das políticas estatais em muitas direções diferentes, a fim de tomar medidas para proteger a indústria, incorporar e domesticar os trabalhadores, proteger a burguesia cafeeira e modernizar o aparelho de Estado, na busca do universalismo de procedimentos.⁵

Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, o regime do pós-30 sustentou-se nelas para conseguir apoio. Este movimento ficou ainda mais claro após 1937, quando a ditadura se instalou, e o ditador teve de se apoiar ainda mais fortemente em medidas não-univer-

salistas para conter as pressões regionais e locais. O resultado foi a criação de mecanismos para substituir os legislativos locais e a nomeação de interventores para desempenhar a função de governador de estado e prefeito em todo país.

No âmbito do governo federal, a nova ordem pós-30 contribuiu para institucionalizar a gramática da troca generalizada que caracterizou a República Velha. Uma vez que o Estado de compromisso significava a tomada de decisões às vezes contraditórias para agradar a grupos opostos, o primeiro governo Vargas conferiu expressão institucional às pressões contra o clientelismo, criando no interior do aparelho de Estado tensões entre seus partidários e os defensores do universalismo de procedimentos.

Com a Revolução de 30, Getúlio assumiu o poder enfrentando uma série de enormes desafios: na política interna, uma coalizão de apoio fragmentada; na economia interna, uma grave depressão que ameaçava a poderosa oligarquia cafeeira e a arrecadação do Estado; no âmbito das relações econômicas internacionais, um dramático estrangulamento das exportações e a necessidade imediata de renegociar a dívida, associada a fortes pressões de bancos estrangeiros, que queriam impor condições para emprestar dinheiro ao Brasil. Este conjunto multifacetado de desafios exigia pronta ação por parte do governo.

Vargas respondeu a esta sobrecarga de desafios com um conjunto de medidas, que se iniciaram em 1930 e estenderam-se até 1945, mudando para sempre a face do Brasil. O processo de mudança então desencadeado incluía: a) intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera do governo federal; b) centralização política, reforma administrativa, racionalização e modernização do aparelho de Estado; c) redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, intensificação das trocas entre o governo federal e os grupos estaduais, com a simultânea centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo; d) incorporação do trabalho em moldes corporativos.

O conjunto de medidas postas em prática por Getúlio deu expressão institucional a um labirinto de tendências aparentemente contraditórias. Primeiro, o universalismo de procedimentos foi perseguido pela reforma do serviço público e pelo estabelecimento do sistema de mérito, sob a supervisão do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Segundo, o insulamento burocrático foi conseguido com as recém-criadas autarquias, com as atividades do mesmo DASP — em seu papel de órgão consultivo da Presidência e de agência de formulação de políticas — e

mais tarde com a criação de empresas estatais. Terceiro, o clientelismo foi exercido através de um intrincado conjunto de relações com grupos municipais e estaduais, baseado numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam emprego no governo, participação em conselhos consultivos especiais, além de redes estabelecidas pelos interventores nomeados para substituir todos os governadores — com exceção do de Minas Gerais. Finalmente, as práticas corporativistas foram garantidas pelas novas provisões legais, pelo recém-criado Ministério do Trabalho, pela Justiça do Trabalho, pelos institutos de previdência social e mais tarde pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Em 10 de outubro de 1940, data do décimo aniversário da Revolução, Getúlio expressou, em discurso, a carga de desafios que seu governo teve de enfrentar. Afirmava ele que até 1929, no que se referia à organização política, o Brasil era dominado por uma ficção eleitoral. Quanto à vida econômica, o *laissez-faire* e o não-intervencionismo estatal estavam em franco desacordo com a atmosfera mundial de planejamento e controle. Nas finanças públicas, a desordem e a dissipação haviam se transformado em princípios fundamentais, com excessivo e abusivo recurso a créditos internacionais por parte dos estados da federação. No terreno da educação, imperava a rotina; no serviço público reinava a patronagem. Os estados e municípios, com raras exceções, não eram mais do que organizações feudais nas quais a sucessão política permanecia como privilégio privado. Os negócios públicos e os negócios privados, domésticos, eram tratados da mesma forma e, muitas vezes, acontecia que os últimos determinavam a solução dos primeiros.⁶

Um breve resumo das respostas a esse conjunto de desafios demonstrará como o governo Vargas alterou profundamente a face do país e as razões por que o presidente se sentiu justificado para pronunciar um discurso tão crítico.

STATE BUILDING: CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

Getúlio tomou atitudes imediatas contra a estrutura federativa da República Velha: cassou o mandato de todos os governadores — com exceção do de Minas Gerais, já mencionado — e nomeou interventores para governar os estados. Muitos deles, agentes pessoais do presidente, foram escolhidos nas fileiras dos antigos “tenentes”, isto é, jovens e modernizantes oficiais do Exército que tinham participado da Revolução de 30. Assim, esses jovens oficiais substituíram os políticos “carcomidos” da República Velha.

A posição do interventor enfeixava enorme prestígio e volumosos recursos próprios à patronagem.⁷ De fato, muitos interventores tornaram-se importantes líderes políticos dos partidos conservadores do período pós-45. Para substituir os “carcomidos” e governar os estados, os interventores tiveram de firmar coalizões com facções das oligarquias estaduais, o que certamente enfraqueceu o ímpeto revolucionário das novas administrações.

Esse processo de coalizão com facções das oligarquias assumiu contornos diferentes em diferentes estados, sendo que alguns passaram por um período de conflito aberto com os “tenentes” e com o governo federal, antes de entrar em acordo com este último. Em Minas Gerais, onde a política era muito fragmentada, ficou claro desde o início que a administração federal “modernizante” viria a se desentender com as importantes e resistentes oligarquias locais.⁸ Em São Paulo a coalizão entre os “tenentes” e a oligarquia local passou por vários estágios, desde o começo da nova administração, e foi gravemente ameaçada pela Revolução Constitucionalista de 1932. Somente depois de derrotar a insurreição o governo federal pôde reiniciar suas tentativas de se aproximar da oligarquia paulista.⁹

Já em Pernambuco, Getúlio estabeleceu uma coalizão com as facções mais periféricas da oligarquia do interior, e ao mesmo tempo promoveu aberturas populistas em direção aos pobres urbanos. Esta estratégia abriu mais espaço para a autonomia federal em relação à oligarquia dominante até então. Para neutralizar uma oligarquia, Vargas firmava coalizões com facções oligárquicas periféricas.¹⁰

Entretanto, no plano federal o regime prosseguiu na direção da centralização e da racionalização. As ações iniciais de Vargas foram precedidas por uma lei de poderes especiais decretadas em 11 de novembro de 1930, que lhe conferia poderes legislativos e executivos. Antes do final de 1930 Getúlio já tinha criado dois novos ministérios: Educação e Saúde e Trabalho, Indústria e Comércio.

Em 1931, além de criar uma comissão para analisar as finanças dos vários níveis de governo, Getúlio nomeou uma comissão legislativa para proceder à reforma dos códigos legais; reformas legais, entretanto, só ganharam impulso após a instauração da ditadura em 1937. Também em 1931 foi criada uma comissão para centralizar a aquisição de materiais para o governo (Comissão Central de Compras). Antes do final desse mesmo ano, Getúlio lançou o Código dos Interventores, que proibia os estados de contrair empréstimos externos sem prévia aprovação do governo federal, vetava o uso de mais de 10% do orçamento dos estados para

as polícias estaduais e proibia os estados de adquirir para suas polícias artilharia pesada e aviação militar em proporção que excedesse a força do Exército nacional.

O governo Vargas é marcado pela forte preocupação com coisas *nacionais*, em oposição aos aspectos regionais ou locais. Depois da Revolução de 30 foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), para difundir em todo o território nacional informações fornecidas pelo governo — este departamento foi reformado em 1934 e em 1939. Outro indicador importante da preocupação de Getúlio com relação à criação de algo *nacional* foi o lançamento de *A Voz do Brasil*, programa radiofônico de cunho propagandístico que tratava de temas nacionais e que todas as estações de rádio do país eram obrigadas a transmitir diariamente.¹¹

Em oposição à suposta irracionalidade da República Velha, o primeiro governo Vargas é também marcado pela forte preocupação com coisas *racionais*. Após a instauração da ditadura em 1937, um dos primeiros atos de Getúlio foi a extinção de todos os partidos políticos, através do decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937. Nas palavras de Gustavo Capanema, um dos ideólogos do Estado Novo, “uma vez extintos os partidos, as aspirações do povo foram canalizadas diretamente para o governo federal, através da voz dos organismos representativos das várias classes sociais.”¹²

A interpretação de Capanema sobre a necessidade de estruturas corporativas reflete bem a mentalidade das elites dirigentes e estabelece as bases para a institucionalização do corporativismo como mais um aspecto da busca da racionalidade, que caracteriza a nova administração. Em 1931 foi assinada uma nova lei trabalhista, que “definia quem podia ser sindicalizado. Além disso, o funcionamento do sindicato passou a depender de seu registro no recém-criado Ministério do Trabalho.”¹³

Um novo decreto-lei de 1932 determinou que apenas os trabalhadores sindicalizados poderiam apresentar suas reclamações à Justiça do Trabalho. A Constituição de 1934 revogou essas disposições, mas impediu que trabalhadores não-sindicalizados se beneficiassem de contratos coletivos de trabalho. Finalmente, em 1932 foi instituída a carteira de trabalho, que garantia ao trabalhador benefícios da lei trabalhista.¹⁴ Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e os sindicatos regulados pelo Estado constituem os três parâmetros básicos para a definição da cidadania no Brasil.¹⁵

A estrutura corporativa criada depois de 1930 contribuiu ainda para a centralização e a estatização dos instrumentos para o clientelismo. A criação do “Ministério do Trabalho, com seus departamentos regionais, a Justiça do Trabalho, os sindicatos, as federações e as confederações (...)

gerou milhares de novos empregos.”¹⁶ A criação de vários outros ministérios e de dezenas de agências produziu milhares de empregos para indivíduos de classe média, advogados, burocratas e intelectuais, contribuindo para ampliar a presença do Estado na vida nacional.¹⁷

A ditadura de 1937 aprofundou o processo de centralização e racionalização. O Poder Legislativo deixou de funcionar, o DIP foi encarregado da censura de filmes, programas de rádio e da imprensa, e greves e locautes foram considerados “comportamento anti-social”.

A Constituição de 1937 foi um documento engenhosamente concebido para cassar abruptamente direitos e garantias de todos os cidadãos, exceto do governo federal. Este documento foi exemplarmente complementado pelo decreto-lei nº 1022 (08.04.1939), conhecido como Lei dos Estados e Municípios. O artigo 2º da Constituição de 37 acabava com os símbolos, bandeiras e hinos de todos os estados; apenas os símbolos nacionais seriam aceitos como politicamente legais. Os estados deveriam ser governados pelo interventor e pelo Departamento de Administração. Entretanto, a maioria das políticas e das legislações implementadas pelos estados dependia de aprovação presidencial.

Para suspender todos os direitos civis foi constitucionalmente declarado o “estado de emergência”, que permaneceu em vigor até 1945, quando extinto pelo regime democrático que sucedeu ao Estado Novo.

O primeiro governo Vargas deu início, igualmente, a um processo de insulamento burocrático. O DASP, criado pela ditadura em 1937, constitui talvez o mais importante exemplo de insulamento burocrático daqueles anos e simboliza a busca da racionalidade que caracteriza o período. Como um correlato para “racionalização”, a centralização, a padronização e a coordenação constituíram os objetivos máximos do DASP. O sistema coordenador, para empregar um jargão daspiano, teve início com a criação da Comissão Central de Compras em 1931 e prosseguiu com a constituição do Conselho Federal do Serviço Público e das Comissões de Eficiência, em 1936.¹⁸ Em 1938, a criação do DASP coroou a constituição do sistema organizador.

O DASP era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção dos funcionários públicos. Nesse aspecto o DASP representava a fração moderna dos administradores profissionais, das classes médias e dos militares, tornando-se um agente crucial para a modernização da adminis-

tração pública. Embora jamais tenha completado sua missão, o DASP deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa.¹⁹

Mas o DASP possuía uma outra face: o papel de conceber e analisar criticamente o regime autoritário. Como tal, implementou o insulamento burocrático e desempenhou várias funções antagônicas ao universalismo de procedimentos que ele próprio defendia, como agente da modernização.

O DASP sustentou um processo de centralização sem precedentes no país. As Comissões de Eficiência estavam instaladas em todos os ministérios, mas se reportavam diretamente ao DASP. Praticamente todas as medidas legais importantes lançadas por decreto do ditador eram analisadas pelo Departamento, seja como resposta à legislação originada nos ministérios ou como iniciativa do próprio DASP. Estas outras funções desempenhadas pelo departamento permitiram identificá-lo, no período democrático subsequente, como um rebento da ditadura, o que resultou em seu ocaso depois da redemocratização em 1945.²⁰

O processo de centralização abrangeu também os estados, compelidos pelo DASP a criar departamentos de administração, os "Daspinhos", que se reportavam diretamente à sua matriz federal e desempenhavam funções de fiscalização das ações dos interventores. Os "Daspinhos" constituíram-se em linhas adicionais de transmissão da cadeia de centralização.²¹ Suas funções eram reguladas pelo mesmo decreto que regulava as funções do interventor. Atuavam como o corpo legislativo de cada estado e supervisionavam as atividades de interventores e prefeitos, suas leis e decretos, além do orçamento.²²

A Lei dos Estados e Municípios, de 1939, foi o golpe de misericórdia no sistema federativo criado em 1891. Não restou nenhuma autonomia legislativa aos estados e municípios. A aprovação do governo federal era necessária para todos os assuntos importantes. A arrecadação, vital para a autonomia estadual, foi praticamente toda transferida para o governo federal, pondo um fim à autonomia local e reduzindo drasticamente os recursos para o clientelismo, antes à disposição das elites regionais. Os estados passaram a controlar apenas os impostos territoriais, os alvarás e o imposto *ad valorem* de 10% sobre as exportações estaduais.

Corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo. Na verdade, uma das possíveis conseqüências não antecipadas da busca da racionalidade, da corporativização, do insulamento burocrático e do universalismo de procedi-

mentos com centralização, busca esta patrocinada pelo novo regime, foi um verdadeiro processo de “nacionalização” dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron*.

STATE BUILDING: INTERVENÇÃO NA ECONOMIA

A intervenção do Estado na economia, iniciada no primeiro governo Vargas, já foi analisada e documentada por muitos autores. Será necessário apenas uma breve referência, com o objetivo de completar o modelo que permitirá o conhecimento integrado do processo de centralização dos recursos clientelistas.

O processo de intervenção do governo na economia corre paralelamente à busca da centralização política e administrativa. Um exemplo claro foi o confisco do controle da política do café das mãos de São Paulo em 1931, através da criação do Conselho Nacional do Café.

No final de 1930 Getúlio entregou o monopólio do câmbio ao Banco do Brasil. Em 1931 estabeleceu-se também o controle direto de todas as transações em moeda estrangeira de acordo com uma lista de prioridades governamentais. Em 1932 foi criada a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB) do Banco do Brasil, como a primeira — e malsucedida — instituição de controle monetário e financeiro.²³

A intervenção na economia foi realizada de três maneiras: a) criação de agências regulatórias e adoção de políticas regulatórias; b) criação de institutos e agências estatais para a “defesa econômica” de determinados produtos e indústrias; c) criação de empresas estatais e autarquias. No Anexo estão listadas cronologicamente as novas agências criadas e as mais importantes iniciativas políticas tomadas no período pós-30, com o objetivo de documentar a intensidade do processo de construção do Estado, de centralização administrativa e de intervenção na economia, ocorrido durante o primeiro governo Vargas.

O avanço da intervenção na economia foi entrelaçado com o da criação dos meios institucionais para uma intervenção efetiva. No período pós-30 estes processos caminharam paralelamente à centralização administrativa, à criação de novas agências e à busca de racionalidade, o que deu origem a muitas agências estatais especiais.

A informação tornou-se matéria-prima vital: era necessário conhecer a extensão da dívida pública, o número de funcionários trabalhando no setor público, o número de agências do Estado. Novas agências foram criadas para enfrentar esse desafio.

O mesmo padrão de criação de agências para enfrentar desafios específicos teve lugar em todas as outras esferas do governo, gerando um processo realimentador: a necessidade de controle e informação para lidar com sucesso e com a incerteza interna e externa resultou na criação de novas agências e políticas que, por sua vez, geravam nova necessidade de mais intervenção e mais centralização. A ditadura protegeu este processo, tornando praticamente impossível para qualquer um desafiar o Estado. Ela funcionou como um escudo para a expansão do próprio Estado.²⁴

A noção de que a intervenção do Estado na Economia e a expansão estatal refletiam um propósito deliberado não é, no entanto, consensual. O debate torna-se interminável quando se tenta saber se as políticas de proteção ao café do início da década de 30 eram ou não políticas keynesianas *avant la lettre*. Celso Furtado afirma que as políticas econômicas de Vargas eram de natureza keynesiana. Outros autores declaram, entretanto, que eram políticas ortodoxas e que não visavam a uma sustentação do crescimento econômico pelo Estado, através da utilização planejada dos déficits orçamentários.²⁵ O argumento é o de que os déficits existentes no início do governo Vargas eram devidos a causas circunstanciais, tais como os ônus impostos pela grande depressão e pela Revolução de São Paulo em 1932, que exigiram enormes dispêndios. Outros autores ainda afirmam que a verdade fica a meio caminho: as políticas do café e outras tentativas propositadas do Estado para sustentar a economia tiveram um forte impacto no crescimento econômico e na recuperação pós-depressão, mas este impacto, entretanto, não foi tão fundamental quanto alegou Celso Furtado.²⁶

Estudos recentes fortaleceram a noção de que a "consciência do atraso" desempenhou um papel-chave no avanço da intervenção na economia.²⁷ De outro lado, aqueles que argumentavam contra a existência de uma ação planejada e integrada de crescimento econômico liderado pelo Estado parecem também pisar em terreno sólido: embora o atraso fosse percebido como um obstáculo a ser superado, até meados da década de 50 nenhuma política econômica foi esboçada de forma coerente para estimular a industrialização.

A industrialização liderada pelo Estado depende, nitidamente, da criação de meios apropriados para financiar, subsidiar, controlar e supervisionar o processo. Estes meios começaram a ser criados no início dos anos 30 e mais claramente tornaram-se parte do estoque de idéias dos formuladores de políticas depois de 1937, quando a noção de "Estado nacional" se tornou mais difundida. Com referência às características do aparelho de Estado em 1941, o DASP retrata os níveis de complexidade conseguidos

pela estrutura estatal a partir de 1930. Em 1941 a configuração do estado já é altamente complexa, antecipando em larga escala o seu processo de expansão nas décadas subseqüentes.

A partir da observação dos Quadros 2 e 3 pode-se identificar os vários tipos distintos de intervenção do Estado, resumidos acima. A variedade de agências e funções existentes no início da década de 40 serviu para diferentes objetivos nos anos seguintes. Os institutos de previdência social, em contraste com as unidades de produção, serviram a propósitos clientelistas, perderam sua eficiência e terminaram substituídos por um sistema nacional de previdência social, durante o governo militar instalado em 1964. De outro lado, as unidades de produção, dependentes do insulamento burocrático, floresceram, expandiram seu papel e presença e, finalmente, multiplicaram seu número para cerca de 500, durante o regime militar. Os dispositivos corporativistas permaneceram em vigor e se expandiram numa teia de conselhos econômicos, conferindo um nítido ar de corporativismo social às primeiras instituições estatais corporativas.

A institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e o início do universalismo de procedimentos emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado, a centralização, a incorporação regulada do trabalho e a intervenção na economia. A concentração e a nacionalização dos recursos para o exercício do clientelismo transformaram o governo federal no principal *patron* e permitiram a institucionalização combinada das quatro gramáticas em âmbito nacional. A partir desse período, o clientelismo não pôde mais ser percebido como uma característica de municípios, caciques e coronéis. As quatro gramáticas tornaram-se parte do estoque de alternativas políticas do Executivo federal.

O processo de intervenção do Estado acelerou-se com a instauração da ditadura em 1937 e com o envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Ao final do governo Vargas, em 1945, o Brasil era um país bastante diferente comparado à República Velha. Um aparelho de Estado complexo e centralizado substituiu o velho sistema federativo e liberal, meios tecnocráticos de controle foram criados e concentrados nas mãos do Estado, regulamentos corporativos foram estabelecidos para incorporar o trabalho.

Este impressionante processo de construção do Estado beneficiou-se da existência de um regime autoritário. Os arranjos corporativistas, o recém-criado aparelho de Estado e o universalismo de procedimentos do DASP jamais tinham operado num ambiente democrático até 1945. Esta estrutura iria agora ser testada.

QUADRO 2
Indústrias e Serviços Pertencentes ao Estado e Administrados pela Burocracia Estatal, 1942
(também chamado em jargão daspiano, "Administração Direta")

	Manufatura		Circulação		Imprensa e Divulgação	
	Civis	Militar	Comunicação	Civil	Militar	Pesquisa
Casa da Moeda	Arsenal de Guerra General Câmara	Arsenal de Marinha da Ilha das Cobras	Departamento dos Correios e Telégrafos	Imprensa Nacional	Imprensa Militar	Instituto de Biologia Animal — IBA Instituto de Química Agrícola — IOA Laboratório da Produção Mineral — LPM Instituto Oswaldo Cruz — IOC Laboratório Nacional de Análises — LNA Gabinete de Fisioterapia e Radiologia da Polícia — GFRPM Instituto Nacional de Tecnologia — INT Instituto Nacional de Óleos — INO
Fábrica Nacional de Motores	Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro Fábrica de Andaraí Fábrica de Borsuccesso Fábrica de Curitiba	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro	Fábrica do Galvão	Estrada de Ferro Minas Estrada de Ferro Central do Rio Grande do Norte Estrada de Ferro Bragança Estrada de Ferro Goiás	Estrada de Ferro Madeira-Mamoré Estrada de Ferro Maricá	
	Fábrica de Itajubá Fábrica de Juiz de Fora Fábrica de Material de Transmissões Fábrica Getúlio Vargas Fábrica do Realengo			Estrada de Ferro S. Luiz — Teresina Estrada de Ferro Tocantins Rede de Viação Férrea Federal Leste Brasileiro Estrada de Ferro D. Teresa Cristina Porto de Nataí		

Fonte: DASP, *Relatório 1942, Presidência da República, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943*, p. 60.

QUADRO 3
Indústrias e Serviços Pertencentes ao Estado e Não-Administrados pela Burocracia Estatal, 1942
(também chamada em jargão daspiano, "Administração Indireta")

a) Autarquias

REGULAÇÃO ECONÔMICA		BEM-ESTAR		CORPORAÇÕES PROFISSIONAIS		SERVIÇOS INDUSTRIAIS	
PRODUÇÃO	TRANSPORTES	BEM-ESTAR	CRÉDITO	PROFISSIONAIS		INDUSTRIAIS	
INP — Instituto Nacional do Pinho	CMM — Comissão de Marinha Mercante	IPASE — Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado	Caixas Econômicas Federais	OAB — Ordem dos Advogados do Brasil	Estrada de Ferro Central do Brasil		
INM — Instituto Nacional do Mate		IAPJ — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários		CFEA — Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil		
INS — Instituto Nacional do Sal		IAPB — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários			Rede de Viagem Panamá — Santa Catarina		
IAA — Instituto do Açúcar e do Alcool		IAPC — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes			Lloyd Brasileiro		
DNC — Departamento Nacional do Café		IAPETEC — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas			Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Rio de Janeiro		
		IAPM — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos					
		IAPE — Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva					
		CAP — Caixa de Aposentadoria e Pensões					
		SAPS — Serviço de Alimentação da Previdência Social					

b) Corporações Estatais:

FINANCEIRO	INDÚSTRIA
Instituto de Resseguros do Brasil	Companhia do Vale do Rio Doce
Banco do Brasil S.A.	Companhia Siderúrgica Nacional
Banco de Crédito da Borracha	

Fonte: DASP, *Relatório 1942*, Presidência da República, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1943, p.69.

STATE BUILDING: O LONGO IMPACTO DOS OBSTÁCULOS INTERNACIONAIS

A construção de modernas estruturas estatais no Brasil foi controlada, a partir do século XIX, por elites estatais bem capacitadas.²⁸ Durante os primeiros 30 anos do século XX, o papel do governo federal manteve-se limitado pelas disposições federativas da Constituição de 1891. Os estados e as oligarquias agrárias que os dominavam controlavam todas as cartas do jogo político nacional, pois não havia partidos políticos nacionais naquele período.

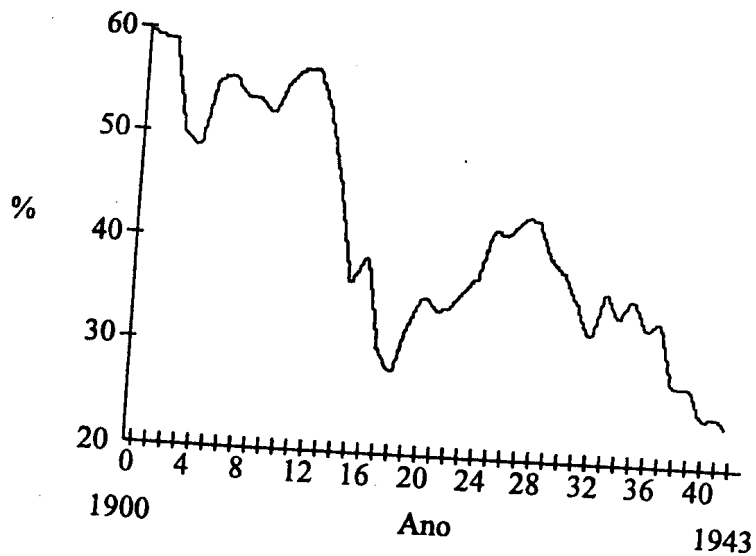
Refletindo a forte reação contra a centralização do tempo do Império, a Constituição de 91 transferiu aos estados grande liberdade de ação em matéria política e fiscal. O governo federal tinha jurisdição exclusiva para taxar importações, enquanto os estados tinham jurisdição exclusiva para taxar a exportação de bens produzidos dentro de seu território, as propriedades imobiliárias, as indústrias e as profissões, podendo, ainda, manter suas próprias polícias e contrair empréstimos externos.

Desde o Império as receitas do setor público dependiam quase totalmente das tarifas de importação (ver Gráfico 1). A taxa sobre o

GRÁFICO 1

Brasil: 1900-1943

Taxa de Importação como Porcentagem dos Rendimentos do Estado



consumo fornecia a segunda maior fonte de receita do Estado: 21% do total da receita em 1930, 20% em 1935, e cerca de 29% em 1942. O imposto sobre a renda das pessoas físicas, cuja arrecadação teve início em 1924, permaneceu por um longo período como uma fonte irrelevante de receita: era responsável por apenas 2,17% do total da arrecadação em 1924, 4,47% em 1929, 7,75% em 1933, 11,82% em 1938, e cerca de 20,52% em 1942.²⁹

A estrutura da arrecadação mostra uma mudança marcante apenas a partir da década de 50. Os impostos sobre importação representavam 11%, 11% e 7% do total da arrecadação em 1950, 1960 e 1970, respectivamente. Os impostos sobre consumo atingiram os níveis de 63%, 57% e 67% em 1950, 1960 e 1970, nessa ordem. Nesses mesmos anos, o imposto sobre a renda das pessoas físicas cresceu para 26%, 32% e 28% do total.³⁰

A grande depressão do final da década de 20 revelou a fragilidade de um Estado cuja principal fonte de renda depende do comércio exterior. O preço do café caiu de 22,5 centavos de dólar, em setembro de 1928, para 8 centavos de dólar, em setembro de 1931. O comércio exterior do Brasil restringiu-se de forma dramática: as exportações despencaram de 446 milhões de dólares, em 1929, para 181 milhões, em 1932, e as importações caíram de 417 milhões de dólares, em 1929, para 108 milhões, em 1932. Sem moeda forte e com reduzidas receitas de exportação, o país não podia pagar sua dívida externa; a remessa de ouro foi uma solução apenas temporária, que levou à dissipação das reservas no final de 1931. “A relação entre o serviço da dívida pública e as exportações cresceu de (...) 15% para (...) 43% no período mais sério da depressão (1932-33).”³¹ O Brasil parou de pagar em setembro de 1931, quando o serviço da dívida chegou a 30% das exportações.

Os banqueiros internacionais já estavam descontentes com a estrutura oligárquica e federal do Brasil há muito tempo. Ao negociar empréstimos para o país, os banqueiros ingleses freqüentemente solicitavam o estabelecimento de um sistema de governo mais centralizado. Os banqueiros pediam a centralização do processo de contabilidade, a criação de alguma espécie de banco central e o controle federal sobre os empréstimos contraídos pelos estados. Os banqueiros pretendiam ainda exigir que o governo brasileiro aceitasse a presença de especialistas estrangeiros para a realização de uma auditoria na economia e nas contas nacionais, com o objetivo de recomendar medidas que deveriam ser aceitas pelo Brasil.

Em 1924 os Rothschild fixaram uma política que condicionava a concessão de novos empréstimos ao país à concordância brasileira em receber um especialista britânico. A missão Montagu, como passou a ser

conhecida, recomendou que o governo federal controlasse os estados a fim de proteger a credibilidade brasileira no exterior e de garantir os recursos ingleses, já comprometidos em empréstimos não pagos por alguns estados.³²

Anos depois, em 1931, seguindo a mesma política, outro representante dos Rothschild, a Missão Niemeyer, foi enviado ao Brasil após o entendimento prévio de que o governo enviaria um convite aos técnicos escoceses. Este "convite" era, na verdade, uma exigência do governo britânico, que desejava que o trabalho da missão aparecesse publicamente como um generoso favor prestado pelos técnicos ingleses. Os termos britânicos exigiam também que o Brasil concordasse com as recomendações feitas pela missão convidada.³³

A insistência na centralização refletia, de um lado, a preocupação dos bancos com a segurança de seu próprio dinheiro. De outro, refletia uma realidade que teria de ser alterada cedo ou tarde, seja por pressão externa ou pela opção brasileira pela modernização: o sistema contábil brasileiro praticamente não existia, não havia boas estatísticas nem qualquer informação confiável a respeito da dívida. "Até 1916, nunca tinha sido publicado um boletim estatístico. Uma comissão instalada em 1931, para o estudo da dívida externa, encontrou uma situação de 'desordem, desperdício e irresponsabilidade' em termos de informação; era virtualmente impossível obter dados confiáveis sobre comércio interestadual, produção agrícola e balanço de pagamentos, como infelizmente vieram a constatar o ministro da Fazenda Oswaldo Aranha e Valentim Bouças."³⁴

Getúlio e seus colaboradores não puderam encontrar no Tesouro nacional uma documentação suficiente para calcular o valor da dívida, o valor dos títulos em circulação, os pagamentos já efetuados e a efetuar, além dos juros a serem pagos. Na verdade, concluíram que as remessas de recursos para Londres, Paris e Nova York eram feitas a partir de faturas apresentadas pelos próprios banqueiros.

Em 1931 Vargas criou uma comissão especial para analisar a situação econômico-financeira dos estados e municípios (Decreto-lei nº 20.631 de 09.11.1931). Em 1932 (Decreto-lei nº 22.089, de 16.11.1932) as funções dessa comissão foram ampliadas para permitir a inspeção nas finanças dos estados e municípios. A comissão também inspecionava a contabilidade financeira do governo federal, promovia a classificação e organização dos contratos existentes, elaborava a contabilidade das transferências de recursos e dos juros pagos. Em 31 de dezembro de 1934, graças ao trabalho da comissão, a administração já era capaz de saber o total da dívida externa de todos os níveis do governo.³⁵

Tanto a Missão Montagu, de 1924, como a Missão Niemeyer, de 1931, recomendaram a adoção de medidas para aumentar a capacidade de controle sobre as finanças e sobre a arrecadação, orçamento e avaliação, além da fiscalização. Ambas missões insistiram, ainda, na necessidade de criação de um banco central.

Se de um lado as pressões externas exigiam respostas do Estado no sentido de melhorar seu próprio poder de barganha junto aos bancos, de outro essas mesmas pressões vinham ao encontro de pressões internas similares, oriundas de jovens militares e de administradores profissionais. A crise de 1929 tornou inevitáveis as respostas do Estado.

NOTAS

1. Eul-Soo Pang, "Coronelismo in Northeast Brazil", in Robert Kern (org.), *The Caciques*, p.71.
2. Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça*, p.71; Roberto Schwartz, *Ao vencedor as batatas*; Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, p.13.
3. Otávio Ianni, *O Estado e o planejamento no Brasil*; Wanderley Guilherme dos Santos, *Ordem burguesa e liberalismo político*.
4. Bóris Fausto, *A Revolução de 1930: historiografia e história*, p.104.
5. Mario Wagner Vieira Cunha, *O sistema administrativo brasileiro*, p.90-4.
6. Citado em Morris L. Cooke, *Brazil on the March*, p.278.
7. Houve mesmo casos de ministros que deixaram suas pastas por uma interventoria, como Fernando Costa (ministro da Agricultura nomeado interventor em São Paulo em 1941) e Agamenon Magalhães (ministro do Trabalho nomeado interventor em Pernambuco em 1937).
8. Helena Maria B. Bomeny, "A estratégia de conciliação: Minas Gerais e a abertura política dos anos 30", in Angela de Castro Gomes (org.), *Regionalismo e centralização política: partidos e constituintes nos anos 30*.
9. Angela de Castro Gomes, *Regionalismo e centralização...*, op. cit., p.237.
10. Aspásia Camargo, "Authoritarianism and Populism: Bipolarity in the Brazilian Political System", in Neuma Aguiar (org.), *The Structure of Brazilian Development*.
11. Angela de Castro Gomes, "A construção do homem novo: o trabalhador brasileiro", in Lúcia Lippi de Oliveira, Monica Pimenta Velloso e Angela de Castro Gomes (orgs.), *Estado Novo, ideologia e poder*.
12. Simon Schwartzman (org.), *O Estado Novo: um auto-retrato*. Ver também, do mesmo autor, *Tempos Capanema*.
13. Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça*, op. cit., p.76.
14. Idem.
15. Idem.
16. Heloísa H.T. de Souza Martins, *O Estado e a burocratização do sindicato no Brasil*.
17. Sérgio Miceli, *Intelectuais e classe dirigente no Brasil, 1920-1945*, p.132.

18. Relatório do DASP-1941, Presidência da República, p.8.

19. Gilbert B. Siegel, "The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP", Tese de Doutorado; Lawrence Graham, "Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice", *Latin American Monographs*.

20. Em muitos casos o DASP substituiu outros mecanismos de intermediação entre o governo federal e os estados. Nas palavras de Maria do Carmo Campello de Souza, "vedados os canais tradicionais de representação e influência, as antigas e novas oligarquias foram absorvidas ou encurraladas num sistema que tinha como fulcro as interventorias, acopladas a órgãos burocráticos subordinados ao DASP, sujeitos, por sua vez, ao presidente da República. (...) O papel do DASP é sem dúvida decisivo, não pelo que de real reforma possa ter realizado, mas pela sua função na montagem da estrutura de poder burocrático: a de um cinto de transmissão entre o Executivo federal e a política dos estados." Ver Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1964*, p.86.

21. Karl Lowenstein, *Brazil under Vargas*; Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil, 1930-1964*.

22. As tensões entre a representação política desempenhada pelos interventores e a busca da racionalidade empreendida pelo governo federal são particularmente bem ilustradas pelo decreto-lei nº 1.022 de 1939, que proibia aos interventores a contratação de parentes, mesmo distantes, exceto para funções temporárias que exigissem total fidelidade para a realização de uma determinada missão.

23. W. Suzigan, "Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica", *Pesquisa e Planejamento Econômico*.

24. Embora o Brasil tivesse votado uma nova Constituição em 1934, a Lei de Segurança Nacional, aprovada pelo Congresso em 1935, substituiu de fato os poderes do Legislativo. Esta lei permitia a Vargas legislar por decreto, mesmo antes da instalação da ditadura de 1937. Ver Angela Maria de Castro Gomes, "A representação de classes...", op. cit., p.37.

25. Carlos Manoel Peláez, *História da industrialização brasileira: crítica à teoria estruturalista no Brasil*; Aníbal Villela e W. Siuzigan, "Política de governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945", *Monografia*.

26. Albert Fishlow, "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil", in Luis DiMarco (org.), *International Economic Development*.

27. Marcelo de Paiva Abreu, "A missão Niemayer", *Revista de Administração de Empresas*; Stanley Hilton, "Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of His Attitude Toward Industrialization and Planning", *Journal of Economic History*.

28. José Murilo de Carvalho, "Political Elites and State Building: The Case of Nineteenth Century Brazil", *Comparative Studies in Society and History*; Alexandre Barros, "The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance, and State Building", Tese de Doutorado.

29. Relatório do DASP-1941, Presidência da República, p.84 e 100.

30. Fitzgerald, p.132.

31. Eric Baklanoff, "Development and International Economy", in John Saunders (org.), *Modern Brazil*.

32. Marcelo de Paiva Abreu, "A missão Niemayer"; Maria Lúcia Oliveira, "A tendência à centralização e o fenômeno do autoritarismo", *Dados*.

33. O *London Times* insistiu em que Sir Otto Niemeyer foi convidado a vir ao Brasil. Já o *New York Times* noticiou que ele fora enviado ao Brasil pelos Rothschild. O trabalho de Marcelo de Paiva Abreu confirma a notícia do *New York Times*. Ver ainda Otávio Ianni, *Estado e planejamento no Brasil*, p.15.

34. Stanley Hilton, "Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of His Attitude Toward Industrialization and Planning", *Journal of Economic History*, p.767-8.

35. Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, p.147.