

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

Daniel Ouriques Caminha

**ORIGENS SOCIAIS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS DE ASCENSÃO DA ELITE
DIRIGENTE DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(DASP) NO ESTADO NOVO**

Porto Alegre
2014

Daniel Ouriques Caminha

**ORIGENS SOCIAIS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS DE ASCENSÃO DA ELITE
DIRIGENTE DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(DASP) NO ESTADO NOVO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Estudos Organizacionais

Professor Orientador: Dr. Ariston Azevedo

**Porto Alegre
2014**

CIP - Catalogação na Publicação

Ouriques Caminha, Daniel
Origens sociais, trajetórias e estratégias de
ascensão da elite dirigente do Departamento
Administrativo do Serviço Público (DASP) no Estado
Novo / Daniel Ouriques Caminha. -- 2014.
164 f.

Orientador: Ariston Azevedo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2014.

1. Formação de elites dirigentes. 2. Origens
sociais. 3. Trajetórias sociais e profissionais. 4.
Reforma administrativa do Estado. 5. DASP. I.
Azevedo, Ariston, orient. II. Título.

Daniel Ouriques Caminha

**ORIGENS SOCIAIS, TRAJETÓRIAS E ESTRATÉGIAS DE ASCENSÃO DA ELITE
DIRIGENTE DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(DASP) NO ESTADO NOVO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Estudos Organizacionais

Aprovado em 28 de julho de 2014

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ariston Azevedo - Orientador
PPGA/UFRGS

Prof^ª. Dra. Maria Ceci Misoczky
PPGA/UFRGS

Prof. Dr. Fabio Bittencourt Meira
PPGA/UFRGS

Prof. Dr. Adriano Nervo Codato
PPGCP/UFPR

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por ter financiado meus estudos em nível de Mestrado Acadêmico e a realização desta pesquisa.

Ao meu orientador, prof. Ariston Azevedo, por quem nutro grande admiração como pesquisador, professor e pessoa. Fico grato por ter depositado confiança no meu trabalho, pela paciência e pelas orientações e por ter me introduzido numa temática de pesquisa a qual me abriu novos horizontes de conhecimento.

À minha família, especificamente meus pais, minha avó e meus tios, que sempre me deram força e apoio para continuar nos estudos.

Ao prof. Nério Amboni, da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), que desde a minha graduação vem dando grande apoio e confiança ao meu projeto de seguir carreira acadêmica. Agradeço também às professoras da UDESC Graziela Dias Alperstedt, Simone Ghisi Feuerschütte e Carolina Andion, que, do mesmo modo, me deram apoio.

Aos meus amigos de Florianópolis – SC, que me apoiaram na realização do Mestrado e sentiram minha ausência durante dois anos.

Ao prof. Sergio Wanderley da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV), que auxiliou na minha ida ao Rio de Janeiro para realizar pesquisa de campo. Também agradeço ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), à Biblioteca Mario Henrique Simonsen (BMHS), ao Arquivo Nacional (AN) e à Biblioteca Nacional (BN) pela contribuição que deram ao disponibilizar fontes de pesquisa e auxiliar nas buscas.

Ao prof. Luiz Felipe Falcão, da UDESC, que, enquanto historiador, teceu comentários e contribuiu para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Ao prof. Odaci Luiz Coradini, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que contribuiu, mediante as discussões travadas em sua disciplina, para o aperfeiçoamento teórico desta pesquisa.

Aos colegas com que me relacionei no Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA) e no PPGPOL da UFRGS. Fico grato pelas muitas discussões travadas e conversas que contribuíram para minha formação e para esta pesquisa.

À secretaria do PPGA, que sempre se mostrou solícita às minhas demandas.

RESUMO

Este estudo está inserido na temática da formação de elites dirigentes no Brasil e tem como objetivo analisar as origens sociais, trajetórias sociais e profissionais, os recursos sociais herdados e adquiridos e os respectivos princípios de legitimação de uma elite técnica do Estado brasileiro no período compreendido entre 1930 e 1945, em nível nacional, que, especificamente, foi composta por seis homens que ocuparam posições de direção no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) durante o Estado Novo: Jorge Oscar de Mello Flôres; Rafael da Silva Xavier; Luiz Simões Lopes; Moacir Ribeiro Briggs; Murilo Braga de Carvalho; e Mário Bittencourt Sampaio. Tomando como ponto de partida a condição periférica da sociedade brasileira e, conseqüentemente, a inexistência de estruturas sociais em que o título profissional seja o principal princípio de hierarquização, propõe-se tornar explícito os condicionantes sociais e culturais de formação dessa elite que atuou como mediadora na importação de modelos e princípios da Administração Científica norte-americana. Analisando as transformações ocorridas na estrutura organizativa e institucional do Estado no período, aponta-se a adaptação dos bens simbólicos importados para um contexto que diverge do de origem e evidencia-se a continuidade das interseções entre a esfera burocrática e a esfera política. Frente à proximidade dos universos sociais com a política, examina-se as origens sociais e as trajetórias sociais e profissionais dos agentes enfocados pelo estudo e evidencia-se os tipos de recursos e os modos como foram acumulados e acionados por eles para a realização de trajetórias de êxito no Estado. Destaca-se, como resultado, a utilização de recursos diversos que permitem a reprodução de grupos já socialmente dominantes, as relações dos trunfos sociais como a posse de redes de relações sociais e um capital simbólico personificado com o acesso e a manutenção de posições sociais dominantes, e, em função destes mecanismos pessoais de dominação e inserções nas redes de reciprocidade, as redefinições dos trunfos profissionais e princípios administrativos importados nas lutas políticas pelo controle do Estado e pela autoridade legítima de construir a nação.

Palavras-chave: Formação de elites dirigentes; Origens sociais; Trajetórias sociais e profissionais; Recursos sociais; Reforma administrativa do Estado; DASP.

ABSTRACT

This study is inserted under the scenery of the formation of ruling elites in Brazil and intends to analyse the social origins, social and professional trajectories, inherited and acquired social resources and its principles of legitimacy of a technical elite of the Brazilian state in the period between 1930 and 1945 at the national level, specifically composed by six men who occupied leadership positions in the Administrative Department of Public Service (DASP) during the Estado Novo: Jorge Oscar de Mello Flôres; Rafael da Silva Xavier; Luiz Simões Lopes; Moacir Ribeiro Briggs; Murilo Braga de Carvalho; and Mario Bittencourt Sampaio. Taking as its starting point the peripheral condition of Brazilian society and, consequently, the absence of social structures in which the professional title is the main hierarchical principle, it is proposed to make explicit the social and cultural conditions of formation of such elite who acted as a mediator in the importing process of models, principles and ideologies of the North American Scientific Management. By analysing the changes occurred in the organizational and institutional structure of the national in this period, is appointed the adaptation of the symbolic goods imported into a context that differs from its source and is demonstrated the continuity of the intersections between both the bureaucratic sphere and the political sphere. In face of the proximity of different social universes with politics, it is examined the social origins as well as the social and professional trajectory of these six agents focused by this study and it is highlighted the types of resources and different ways they were managed which led them to some well-succeeded trajectories in the State. It is highlighted, as a conclusion: a) the usage of several resources that allowed the reproduction of existing socially dominant groups; b) the relationship between both social resources such as the possession of social networks and symbolic capital based on the person and the access and maintenance of ruling positions; c) according to these personal mechanisms of domination and insertions on reciprocity relations, occurs the redefinitions and reappropriations of professional assets and the imported administrative principles as a resource in the political struggles for the control of the state and the legitimate authority to build the nation.

Key-words: Formation of ruling elites; Social origins; Social and professional trajectories; Social resources; Administrative reform of the State; DASP.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AL	Aliança Liberal
AN	Arquivo Nacional
BN	Biblioteca Nacional
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CNE	Conselho Nacional de Estatística
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPOR	Centro de Preparação de Oficiais da Reserva
CSC	<i>Civil Service Comission</i>
DAEs	Departamento Administrativo dos Estados
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DSP-SP	Departamento de Serviço Público de São Paulo
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
ELSP	Escola Livre de Sociologia e Política
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Previdência Social
IBEU	Instituto Brasil-Estados Unidos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDORT	Instituto de Organização Racional do Trabalho
IHGP	Instituto Histórico e Geográfico Paraibano
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
POSDCORB	<i>Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting e Budgeting</i>
PRP	Partido Republicano Paulista
PRR	Partido Republicano Rio-grandense
RAGE	Reorganização Administrativa do Governo do Estado

RAP	Revista de Administração Pública
RSP	Revista do Serviço Público
SSS	<i>Selective Service System</i>
UDN	União Democrática Nacional
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	CATEGORIAS PARA UMA ABORDAGEM DAS ELITES DIRIGENTES DO BRASIL NO SÉCULO XX: ENTRE CAPITAIS, TRAJETÓRIAS E CAMPOS SOCIAIS.....	29
2.1	A CONCEPÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM PIERRE BOURDIEU.....	29
2.1.1	A noção de campo social	31
2.1.2	A noção de <i>habitus</i>	36
2.1.3	A noção de capital.....	38
2.1.4	A noção de trajetória.....	45
2.2	INTERSEÇÕES ENTRE AS ESFERAS INTELLECTUAL E POLÍTICA NO BRASIL (1930-1945)..	48
3	A IMPORTAÇÃO DE MODELOS EXÓGENOS: O ESTADO NOS PAÍSES PERIFÉRICOS COMO INSTITUIÇÃO ADAPTADA E AS LUTAS POLÍTICAS ENTRE ELITES DIRIGENTES.....	53
4	O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP) E O CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA ERA VARGAS (1930-1945)	61
4.1	A REVOLUÇÃO DE 1930 E AS TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO ESTADO ENTRE 1930 E 1936.....	61
4.2	A IMPLANTAÇÃO DO REGIME DO ESTADO NOVO E A CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP)	67
4.3	AS RAÍZES DOUTRINÁRIAS DO DASP: REFERÊNCIAS À ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA NORTE-AMERICANA	70
4.4	AS FRENTE DE ATUAÇÃO DO DASP NA ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO NOVO	73
4.5	NOTAS PRELIMINARES SOBRE OS USOS DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA FRENTE ÀS DISPUTAS POLÍTICAS DO MOMENTO	77
5	OS CONDICIONANTES SOCIAIS DAS TRAJETÓRIAS DE SEIS DIRIGENTES DO DASP DURANTE O ESTADO NOVO	81
5.1	JORGE OSCAR DE MELLO FLÔRES.....	81
5.2	RAFAEL DA SILVA XAVIER	90
5.3	LUIZ SIMÕES LOPES.....	98
5.4	MOACIR RIBEIRO BRIGGS.....	115
5.5	MURILO BRAGA DE CARVALHO	120
5.6	MÁRIO BITTENCOURT SAMPAIO	128
6	CONCLUSÃO.....	133
	REFERÊNCIAS.....	139
	APÊNDICE	151

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação é o resultado de uma pesquisa cuja temática está inserida naquela de formação de elites dirigentes no Brasil, enfocando especificamente as elites técnicas do Estado, no período que compreende 1930-1945, em nível nacional. A pertinência teórica deste estudo enquadra-se em três eixos de discussão conceitual: em primeiro lugar, contribuir no desenvolvimento de modelos teóricos aplicáveis ao estudo de elites em sociedades periféricas como a brasileira; em segundo lugar, a adequação desses referenciais, especificamente aos estudos sobre elites técnicas do Estado, bem como renovar as discussões envolvendo a formação destas elites, tomando em conta a noção de trajetória social e profissional dos agentes envolvidos em disputas por espaços privilegiados na esfera estatal; em terceiro lugar, propor a introdução desta temática e respectiva discussão na área acadêmica de Administração no Brasil, haja vista que ela já vem realizando, nos últimos anos, um esforço coletivo para consolidar uma perspectiva histórica em seus estudos e para aproximar as disciplinas de História e Administração (Por exemplo: CURADO, 2001; SAUERBRONN; FARIA, 2006; VIZEU, 2007, 2010; COSTA, 2008; PIERANTI, 2008; COSTA; BARROS; MARTINS, 2010). Estudos inseridos na temática de formação de elites ainda são inexistentes na Administração, sendo que no caso brasileiro, têm ficado mais circunscritos ao escopo das Ciências Sociais e da História.

Partindo destes propósitos e com base em referencial empírico, historicamente situado, composto de biografias, histórias de vida, memórias, depoimentos e entrevistas de interesse memorialístico e consagrador da vida de indivíduos “bem-sucedidos”, a pesquisa tem por objetivo analisar as origens sociais, as trajetórias sociais e profissionais, os recursos sociais herdados e adquiridos e os respectivos princípios de legitimação que respaldavam a ocupação de posições dirigentes na alta esfera federal do Estado, durante o quinquênio 1930-45, por seis homens, a saber: Jorge Oscar de Mello Flores; Rafael da Silva Xavier; Luiz Simões Lopes; Moacir Briggs; Murilo Braga de Carvalho; e Mário Bittencourt Sampaio. Estes homens têm em comum não apenas o fato de terem ascendido às posições mais altas da burocracia pública do Estado comandado por Getúlio Vargas, mas que coexistiram na direção do mais poderoso e influente órgão da Administração Pública no regime do Estado Novo (1937-1945), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), e, mediante a inserção nesses espaços de poder político, encabeçaram e lideraram a reforma administrativa do Estado no período e foram os responsáveis diretos pela importação e uso da Administração Científica norte-americana nas reformas empreendidas.

Dado o exposto, busca-se problematizar a partir de dois argumentos que devem orientar a condução do estudo: a) mesmo com a verificada estruturação e profissionalização da esfera burocrática do Estado, com o estabelecimento de regras formais de acesso e ascensão e a crescente hierarquização com base no capital escolar e respectivas titulações (MICELI, 2001a; CORADINI, 1997b; SEIDL, 1999), a formação da elite dirigente nacional do quinquênio 1930-1945 ainda permaneceu dependente de uma lógica externa à estrutura burocrática, isto é, foi condicionada pelas relações dos agentes ou de suas famílias com o poder político central e, conseqüentemente, a posse de uma capital de relações sociais herdada do seio familiar e reconvertida ou adquirida por meio da passagem por espaços de inserção política, como nas escolas de elite ou na ocupação de posições na burocracia pública; e b) a importação e a manipulação do bem simbólico, aqui denominado de Administração Científica, de instituições de ensino e governo norte-americano não serviu, no período estudado, com o intento de estruturar um campo científico da Administração no Brasil, mas sim, como instrumento de inserção nas lutas pelo controle do Estado e, conseqüentemente, para redefinir concepções de política e dar às elites técnicas do Estado um papel social ampliado, autorizando-os a intervir na “construção da nação”, portanto, lançando-os à ação propriamente política.

O estudo a formação de elites dirigentes pode contribuir para o desenvolvimento teórico na área de Administração no Brasil, pelas seguintes razões: permitir análises mais finas acerca das engrenagens do Estado brasileiro, sua formação e transformação, bem como a dinâmica social no espaço das elites dirigentes; propor discussões conceituais sobre relações de reciprocidade na burocracia pública brasileira; e contribuir para situar historicamente a dinâmica de importação e uso da Administração Científica em lutas políticas pelo poder do Estado.

Adotar um recorte temporal que compreenda desde o nascimento dos seis dirigentes enfocados, aproximadamente no final do século XIX, até o fim do regime estadonovista em 1945, se justifica pelos motivos: em primeiro lugar, por ser a partir de 1930 que o funcionalismo público civil começou a adquirir uma ordem organizativa mais estável, passando por uma série de reformas administrativas voltadas à construção de uma estrutura institucional mais profissionalizada, com base em regras formais de ingresso e ascensão nas carreiras e na criação de uma estrutura escolar para formação e aperfeiçoamento dos quadros funcionais (Ver: SIEGEL, 1964; GRAHAM, 1968; WAHRLICH, 1983; MICELI, 2001a; RABELO, 2011, 2012, 2013). Em segundo lugar, por ser considerado um período histórico de verificada mudança na estrutura social e política do país, o que permite, mediante a

investigação que se propõe, visualizar com maior clareza alguns elementos específicos das mudanças estruturais (ou não) na formação das elites dirigentes. E, em terceiro lugar, por ser o período histórico em que ocorreram as primeiras aproximações das elites dirigentes brasileiras com a Administração Científica, que resultaram em tentativas de importação, manipulação e aplicação em projetos modernizadores, na década de 1930, por parte do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) (VIZEU, 2007) e do DASP (RABELO, 2011, 2012, 2013).

A década de 1930 é considerada, pelo senso comum, como marco divisório em termos de introdução de mecanismos institucionais de recrutamento na burocracia pública brasileira, como o concurso público para as carreiras de Estado e princípios e regras formais de ascensão profissional dentro dessas carreiras. A construção dessas considerações partem, principalmente, de agentes políticos que à época ocuparam posições privilegiadas na alta esfera governamental. Por deterem um espírito nacional, reformista, cosmopolita e modernizante, afastando-se das suas origens relacionadas à aristocracia rural e às oligarquias locais, esta elite consagrou-se por ter sido responsável pela estruturação do serviço público civil por meio do uso de um conjunto de princípios, modelos, instituições e filosofias sociais dos países centrais. Luiz Simões Lopes, um dos principais reformadores do Estado e homem de confiança de Getúlio Vargas no quinquênio 1930-1945, menciona que o grupo responsável por reformar a administração do Estado era formado por “promotores da nação” e por uma “plêiade brilhantíssima de ilustres brasileiros” (SIMÕES LOPES, 1938, p. 10). Apesar de tal feito “heroico” ter sido verbalizado nas manifestações públicas destes homens, uma vertente específica das ciências sociais, preocupada em analisar as mudanças institucionais no Estado no referido período, tem apontado para a persistência histórica de certo amálgama que mescla lógicas pessoais e impessoais na economia das trocas sociais, mesmo que tenha ocorrido a institucionalização de regras formais de acesso e ascensão, da valorização da competência técnica ou científica e da formação escolar no marco divisório da década de 1930.

Entre estes autores, cabe destacar Siegel (1964) e Graham (1968), mencionando que, não obstante as reformas operadas no Estado, persistiu um padrão de recrutamento e seleção para o funcionalismo público civil que mesclava a lógica pautada pelos laços pessoais e a lógica com base na competência técnica e qualificação. Eli Diniz (1999), por sua vez, ressalta que apesar do conjunto de mudanças político institucionais, operadas no governo de Vargas para desarticular o Estado oligárquico (com a racionalização da administração, a introdução do recrutamento com base no mérito e a ênfase na competência técnica no exercício de funções burocráticas), o resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, contendo

aspectos do modelo racional-legal e da dinâmica clientelista. Edson Nunes (2003) afirma que a política de Vargas, no quinquênio 1930-1945, relacionava manutenção institucional com conhecimento técnico e sob novas bases estabeleceu certo clientelismo que tendia a favorecer seus pares e conjugava a estes, papel de destaque na reforma de Estado. Desse modo, as antigas lideranças eram associadas à corrupção ao favorecimento e à irracionalidade e serviam para justificar o atraso das estruturas sociais. Não obstante, o Estado comandado por Getúlio Vargas se baseava no conhecimento científico para justificar o domínio de sua elite política, enquanto que, na prática, antigas prerrogativas e bases clientelistas não deixaram de existir.

Não obstante essas contribuições, muito mais direcionadas para análises sobre mudanças institucionais do que para demonstrar empiricamente a formação e a recomposição das elites que comandam as instituições, são poucos os estudos que buscam analisar os condicionantes sociais e culturais que determinam os princípios de formação e legitimação de elites específicas do Estado no quinquênio 1930-1945, que, mesmo respaldadas por um discurso pautado na cientificidade, na neutralidade e no mérito, a verificada persistência de lógicas personalistas de ascensão colocam em jogo a validade dos discursos oficiais. São exceções, neste sentido, as contribuições de Sergio Miceli (1981, 2001a) sobre os políticos profissionais e os intelectuais vinculados ao Estado e de Adriano Codato (2008) sobre os políticos vinculados ao Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. São, ainda, inexistentes esforços direcionados para estudar a formação de corpos técnicos na esfera das elites dirigentes naquele quinquênio e os respectivos usos e ressignificações do conhecimento técnico-científico nas lutas pelo poder político, tal como Loureiro (1997) procedeu ao estudar a ascensão dos economistas à esfera dirigente do Estado a partir da década de 1950. Outros estudos próximos preocupam-se apenas em analisar o papel e a identidade das elites técnicas vinculadas ao Estado varguista, como os de Rabelo (2011, 2012 e 2013) sobre a elite técnica do DASP e de Hochman (1990) sobre a formação da identidade do grupo inserido no Instituto de Aposentadoria e Previdência Social (IAPIS).

Na busca por um referencial teórico que permita analisar a formação de elites dirigentes no Brasil, tomou-se aquele de caráter mais sociológico, cuja gênese se deu na França dos anos de 1970, a partir dos trabalhos de Pierre Bourdieu e sua equipe de pesquisadores. Essa vertente centra-se na relação entre análise sociológica e elites situadas historicamente, que, mediante o aporte do conceito de trajetória social e da teoria dos campos sociais, mostra-se ser um tipo de análise útil para desvelar os tipos de recursos e estratégias indispensáveis para constituir as elites sociais de dado período histórico. Considera-se que, pelas condições de relativa autonomização dos campos sociais hierarquizados por critérios e

lógica próprias que se apresentaram especificamente na França, as elites são tão múltiplas como também os são os campos. Nesta abordagem, que pode ser considerada uma sociologia histórica, a noção de elite não aparece mais como recurso analítico. O grupo ou os indivíduos considerados “elite” são objetivações do mundo social e não uma construção do pesquisador. O que está em pauta, portanto, como objeto, são os recursos sociais e os princípios de legitimação que estruturam suas práticas, de forma a revelar os tipos de recurso indispensáveis para se constituir as elites sociais e políticas de um dado período e apontar indícios sobre o processo de autonomização das esferas sociais em relação a outras, considerando que um elevado grau de heteronomia é um indício de que a constituição dos agentes e suas respectivas estruturas de capital e disposições implicam na confluência de lógicas sociais externas.

O quadro conceitual formulado pela vertente francesa tem como base empírica a sociedade francesa, em cujo contexto prevalece a ideologia meritocrática e onde existe uma estrutura social que, a partir do século XIX, progressivamente tendeu a garantir a equivalência entre o título profissional possuído e a posição social daquele que o detém (BOURDIEU, 2009). É ainda Bourdieu (1996a) quem demonstra que a aquisição de competências sociais tem se tornado, cada vez mais, dependente da aquisição de competência científica ou técnica por intermédio do capital escolar. Nesse caso, os estudos do caso francês são voltados para elites que têm base nos títulos profissionais, como é o caso das elites burocráticas daquele país (CHARLE, 1987; BOURDIEU, 1996a). Estes estudos buscam demonstrar quais os mecanismos de recrutamento e seleção (associados aos critérios de seleção escolar e o peso dos títulos escolares) são colocados em prática na formação dos quadros que ocuparão as posições mais altas do Estado. A estrutura hierárquica que se estabelece, com suas regras próprias de recrutamento e ascensão interna, tende a eliminar outros princípios que não aquele de passar por sucessivos graus da carreira, ainda que outros determinantes sociais possam valer em certas situações, mesmo que subsidiariamente, principalmente nas posições de “elite”. Tal rigidez na estrutura deste espaço social tende a restringir o poder de autoridades políticas em decidir sobre a ocupação dos postos mais importantes de mando, limitando tanto o arbitrário político como as trocas entre a sociedade civil e o Estado. Nestas situações, os níveis de análise tendem a se concentrar sobre os mecanismos de recrutamento e seleção que operam em todos os estágios das carreiras de Estado, desde o ingresso em escolas de preparação até os postos mais altos da hierarquia. Conforme menciona Charle (1987), a observação dos mecanismos de seleção de carreira (tomando como base a seleção escolar) não é suficiente para demonstrar os mecanismos de seleção social que são operados

previamente, portanto, é fundamental considerar as características sociais do grupo em análise e as respectivas estratégias, colocadas em prática pelos agentes para alcançar posições superiores em uma hierarquia.

Não obstante as especificidades do caso francês, alguns procedimentos teórico-metodológicos têm sido desenvolvidos para aplicar esta abordagem teórica às especificidades de sociedades periféricas. Conforme aponta Coradini (2008), a utilização destes recursos analíticos em uma sociedade não-central, como a brasileira, impõe uma série de problemas conceituais e metodológicos que têm sido discutidos. A principal delas é que devido à inexistência de uma estrutura que garanta a equivalência entre títulos escolares e profissionais e a posição social, “implica que as estratégias dos agentes, como consequência, estejam voltadas para a acumulação do capital simbólico personificado, como condição de garantia das demais formas de capital” (CORADINI, 1997b, p.426). Em uma condição social em que as diversas esferas sociais não conquistaram autonomia relativa, o valor social dos títulos obtidos nas diversas esferas não pode ser desvinculado da posição ocupada pelo agente, a partir de outros recursos sociais. Neste contexto de forte heteronomia nos espaços e de mecanismos não-institucionalizados e não-objetivados de dominação, especificamente a abordagem das relações sociais com base na reciprocidade ganha maior peso analítico do que aquela voltada aos títulos profissionais, considerando que, no caso em pauta, este tipo de relação personificada é estruturante e não-residual, como é no caso da sociedade francesa. Nestes termos, a noção de capital social, desenvolvida por Bourdieu (1998b, p. 67) enquanto “o conjunto dos recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento”, mostra-se útil, nesse caso.

Do mesmo modo, não apenas levando em conta essas considerações, a superação dos problemas conceituais e metodológicos para operar o estudo que se propõe está em considerar o caráter específico e importado das instituições do Estado brasileiro no período, que, mesmo fundadas mediante atos de reforma administrativa baseados no princípio do mérito e na suposta autonomização relativa da esfera administrativa frente ao universo da política, estão inseridas em um contexto sociocultural de marcado patrimonialismo. Do mesmo, deve ser levado em conta, enquanto recurso analítico, o caráter importado do aparelho estatal brasileiro. Trata-se de uma instituição importada, cuja origem e condições de surgimento não se encontram no país importador e, portanto, implica nos efeitos de importação dos produtos exógenos e as consequentes modificações de seus usos sociais em sociedades periféricas (BADIE, 1992; BADIE; HERMET, 1993).

No sentido de tomar a abordagem teórica exógena para estudar a formação de elites dirigentes no Brasil e contribuir para superar as dificuldades conceituais e metodológicas mencionadas, um conjunto de autores tem despendido esforços direcionados: Sergio Miceli (2001a) para compreender os recursos e estratégias sociais acionadas por intelectuais que foram cooptados pelo Estado no quinquênio 1930-1945; Grynszpan (1990), sobre a trajetória de Tenório Cavalcanti e sua ascensão política; Luiz Alberto Grijó (1998), sobre a trajetória do grupo de políticos do Rio Grande do Sul referidos como “geração de 1907”, que ascenderam a posições de poder na esfera nacional no final da década de 1920; Odaci Coradini (1997b), sobre a formação das elites médicas no Brasil entre 1829 e 1980 por meio do estudo da trajetória de membros da Academia Nacional de Medicina; Ernesto Seidl (1999, 2008, 2010), sobre a formação das elites do Exército no Rio Grande do Sul entre o Império e o fim da Primeira República; Engelmann (2008) sobre a estruturação do espaço dos juristas entre o Império e a década de 1990; Bordignon (2010) sobre as relações entre trajetórias sociais e profissionais e a reconversão de recursos em posições de excelência profissional na esfera das ciências sociais brasileira; e Loureiro (1997) sobre a ascensão dos economistas ao poder político durante o século XX no Brasil.

Seguindo, portanto, o mesmo padrão analítico proposto por esses estudos, toma-se a noção de trajetória social (BOURDIEU, 1997) para estudar a formação da elite técnica de Estado em pauta, mas, ao contrário de atribuir maior peso estruturante às estratégias baseadas em capital cultural, o referencial analítico passa a incluir, com maior peso estruturante, a noção de capital social e relações de reciprocidade (BOURDIEU, 1998b), os efeitos da importação dos modelos de Estado de países ocidentais nas lutas políticas locais (BADIE, 1992; BADIE; HERMET, 1993) e a fraca autonomia das esferas sociais, principalmente a grande dependência delas em relação à esfera da política, entendida aqui em um sentido mais amplo que a política eleitoral (PÉCAUT, 1990; SAINT-MARTIN, 1998; CORADINI, 1997b; MARTINS, 1987; LOUREIRO, 1997; SIGAL, 2012, entre outros).

A apreensão destas lógicas de formação de elites pode ser empreendida mediante o estudo das respectivas trajetórias sociais e profissionais dos agentes envolvidos. Grynszpan (1990) menciona as vantagens deste recurso analítico para tal propósito:

O exame das trajetórias individuais nos permite avaliar estratégias e ações de atores em diferentes situações e posições sociais, seus movimentos, seus recursos, as formas como os utilizam ou procuram maximizá-los, suas redes de relações, como se estruturam, como as acionam, nelas se locomovem ou as abandonam (GRYNSZPAN, 1990, p. 74-75).

Bourdieu (1997, p. 81) propõe que a noção de trajetória social seja utilizada para romper com sentidos comuns embutidos nas noções de biografia e histórias de vida e a define como “série das posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo) em um espaço ele próprio em devir e submetido a incessantes transformações”. Do mesmo modo, associado à noção de trajetória, outro recurso de análise é a noção de campo, entendido como “sistema de relações objetivas no qual as posições e as tomadas de posição se definem relacionalmente e que domina também as lutas que visam a transformá-lo” (BOURDIEU, 1998c, p. 175). O conceito de campo, no entanto, deve ser utilizado com a devida precaução, haja vista que se trata de analisar um contexto em que os espaços de disputa são pouco objetivados, e, portanto, os princípios em jogo, regras e trajetórias não estão nitidamente definidos, mas sim, interdependentes a outras lógicas sociais. Para o caso em pauta, cabe dar ênfase às intersecções entre as esferas política, intelectual e burocrática. Se, por um lado, a história dos intelectuais no período 1930-45 não pode ser desvinculada das diversas modalidades de inserção na esfera burocracia do Estado (MICELI, 2001a), por outro, está em pauta as relações dos agentes (intelectuais/burocratas) com a política, seja pela construção de vínculos pessoais com certas lideranças políticas que chegaram a esfera federal com Vargas lhes garantindo a ascensão profissional no Estado, ou seja pelas relações entre as tomadas de posição frente à política e a reconversão dos lucros então provenientes em vantagens, regalias e posições de elite dentro do Estado varguista (PÉCAUT, 1990).

Dadas às especificidades do objeto construído ao longo da pesquisa, foram utilizadas fontes diversas como material empírico para este estudo. Em primeiro lugar, com intuito exploratório, foram consultadas fontes bibliográficas e documentais para apreender as transformações operadas na órbita do Estado no período em pauta, especificando o trabalho de construção institucional feito, as reformas administrativas e a institucionalização do DASP. Em segundo lugar, ainda com intuito exploratório, foram consultados documentos oficiais do DASP, localizados no Arquivo Nacional (AN) no Rio de Janeiro, com o objetivo de ter um primeiro contato com essa elite que dirigiu o departamento durante o Estado Novo e ser capaz de delimitá-la. Foram consultadas as atas do conselho deliberativo, relatórios de atividades e material publicado na Revista do Serviço Público (RSP). Em terceiro lugar, tem-se um conjunto de documentos de natureza pessoal (incluindo correspondências) da elite enfocada pelo estudo. A documentação organizada relativa à elite dirigente está concentrada no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro. Especial atenção foi dada aos arquivos pessoais de Luiz Simões Lopes e Murilo Braga de Carvalho, que lá se encontram arquivados na íntegra.

Esses documentos serviram para a reconstituição das trajetórias sociais e profissionais dos sujeitos enfocados. Em quarto lugar, tem-se um conjunto de obras escritas, dedicadas à vida dos sujeitos em análise, como memórias, biografias, coletâneas, entrevistas, depoimentos e dicionários histórico-biográficos. Os principais “empreendimentos biográficos” e consagradores da vida dos sujeitos em pauta estão localizados no CPDOC e, especificamente no caso de Rafael Xavier, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estes documentos também serviram para a reconstituição das trajetórias sociais e profissionais dos sujeitos. Em quinto lugar, as lacunas verificadas conforme as reconstituições das trajetórias que iam sendo realizadas foram preenchidas com fontes bibliográficas e material de imprensa disponível na Hemeroteca Digital Brasileira da Biblioteca Nacional (BN), principalmente para suprir a deficiência de fontes relacionadas à origem social e familiar dos sujeitos. A principal limitação do estudo reside na própria existência e disponibilidade das fontes de pesquisa. São escassas, no Brasil, as iniciativas com preocupação memorialística e biográfica acerca das elites sociais e políticas. Estas, quando existentes, são dispersas e fragmentadas, o que dificulta, mais ainda, o esforço de síntese na reconstituição das trajetórias. Em decorrência, alguns sujeitos tiveram sua trajetória reconstituída com maior nível de detalhamento que de outros. Do mesmo modo, entre todos os homens que foram dirigentes do DASP durante o Estado Novo, somente foi possível encontrar material considerável de seis deles.

Entre as opções de método disponíveis para conduzir este estudo histórico, a prosopografia mostrou-se ser a mais adequada, pois é fecunda à reconstituição da trajetória social e profissional de elites (MICELI, 2001c; CHARLE, 2006). Já atrelado à sua acepção contemporânea, Charle (2006), ao defini-la, considera-a como sinônimo de biografia coletiva, pois que se trataria de um método de pesquisa histórica que consiste, sinteticamente, em definir uma população de indivíduos a partir de um ou mais critérios tomados pelo pesquisador, para, na sequência, produzir um questionário biográfico à luz de critérios e variáveis que privilegiam descrições abrangentes da dinâmica social, privada, pública, cultural, ideológica e política da população em apreço e que permitam empreender análises política e sociológica sobre ela. Definição semelhante é a de Stone (2011, p.115), para quem é “a investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas” e sua operacionalização dá-se, em primeiro lugar, pela definição de um universo de sujeitos e, em segundo lugar, pela formulação de um grupo de questões padronizadas a serem lançadas ao universo definido. Segundo Stone (2011, p116) seu uso visa dar “sentido a ação política, ajudar a explicar a mudança ideológica ou cultural,

identificar a realidade social, descrever e analisar com precisão a estrutura da sociedade e o grau e a natureza dos movimentos que se dão no seu interior”.

O aporte da prosopografia se mostra especificamente útil para conduzir estudos sobre elites dirigentes sustentados pelo referencial teórico que se propõe. Tal adequação entre teoria e método é comentada por Broady (2002, p.01), que vê nos estudos desenvolvidos por Pierre Bourdieu e seus colaboradores na França uma espécie de “tradição prosopográfica francesa”. Essa tradição busca estudar indivíduos pertencentes ao mesmo campo social, baseando-se no levantamento de dados individuais sobre origem social, trajetórias escolares e profissionais, posições sociais, tomadas de posição e recursos herdados e adquiridos, para, ao final, produzir conclusões sobre a história e a estrutura do campo. Basta mencionar, por exemplo, os estudos sobre o campo cultural na França que se basearam em tal método, como o universo acadêmico (BOURDIEU, 2013a), as *grandes écoles* (BOURDIEU, 1996a), os intelectuais (CHARLE, 1990, 1994, 2001) e o universo literário (SAPIRO, 1999).

Conforme aponta Seidl (2013, p.192), o método prosopográfico “tem se mostrado um dos instrumentos mais úteis e estimulantes aos propósitos de compreensão das lógicas de estruturação de determinados espaços sociais e dos recursos eficientes mobilizados por agentes neles posicionados de forma desigual”. Como não está em pauta como objeto os indivíduos, mas sim as lógicas de estruturação dos espaços e os recursos sociais mobilizados pelos dominantes (isto é, a própria história destes espaços), a reconstrução prosopográfica da trajetória dos agentes através de fontes biográficas e memorialísticas permite o exame crítico do modo como os grupos socialmente bem posicionados reconstituem suas vidas e justificam suas ações e práticas, permitindo a evidenciação das diferentes lógicas e recursos sociais acionados por agentes para galgar posições dominantes numa esfera social. É neste mesmo viés teórico que Seidl e Grill (2013) propõem a prosopografia não como fim em si mesma, ou seja, enquanto mera caracterização social dos dirigentes, mas como recurso metodológico para melhor compreender estruturas de poder e dominação.

Para dar conta do que se propõe, além dessa introdução, o trabalho encontra-se dividido em cinco seções. O segundo capítulo trata de sistematizar as categorias de análise para uma abordagem das elites dirigentes no Brasil no começo do século XX. O terceiro capítulo, também teórico, versa sobre a dinâmica de importação do Estado em países periféricos e os respectivos desdobramentos relacionados tanto à gestação de estados híbridos, nas chamadas dinâmicas periféricas, como aos usos destes modelos e princípios exógenos como recurso em lutas pelo poder dos Estados locais. O quarto capítulo discorre sobre as transformações político-administrativas no Estado brasileiro no período de Vargas no poder

(1930-45) e a concepção do DASP. O quinto capítulo apresenta e analisa as trajetórias sociais e profissionais dos seis dirigentes do DASP abordados. O sexto e último capítulo apresenta as conclusões do estudo.

2 CATEGORIAS PARA UMA ABORDAGEM DAS ELITES DIRIGENTES DO BRASIL NO SÉCULO XX: ENTRE CAPITAIS, TRAJETÓRIAS E CAMPOS SOCIAIS

O capítulo trata de apresentar e sistematizar alguns pressupostos e categorias de análise que serão utilizados para compor a abordagem teórica¹ do presente estudo². Para tanto, propõe, introdutoriamente, apresentar a concepção de ciência social de Pierre Bourdieu, que inclui as noções de campo social, *habitus*, capital e trajetória, buscando encadeá-las, e, em sequência, a questão da interseção entre as esferas intelectual e política no Brasil (1930-1945).

2.1 A CONCEPÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM PIERRE BOURDIEU

Todas as noções desenvolvidas nesse capítulo estão de acordo com uma leitura específica da obra de Bourdieu direcionada ao estudo de elites culturais e políticas em países não-centrais. Entre os principais pesquisadores que se incluem, estão distribuídos principalmente nos programas de pós-graduação em ciências sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Federal de Sergipe (UFS). Entre eles, é tese comum de que a relativa autonomização das esferas sociais, que caracterizam o chamado “mundo moderno”, no Brasil, não se realizou, pelo menos da mesma forma. Tal constatação, devidamente amparada por pesquisas empíricas, foi feita não apenas pelo grupo mencionado, mas também por outros autores nacionais e estrangeiros, inclusive alguns diretamente vinculados à Pierre Bourdieu, como Pécaut (1990), Saint-Martin (1988), Sigal (2012), Loureiro (1997), Karady (1991), Dezalay e Garth (2002), Garcia Jr. (1993, 2004), Martins (1987) e Miceli (1987).

Nestes termos, a presente pesquisa está embasada em fundamentos teóricos e metodológicos que encontram na autonomia relativa do espaço de produção científica a principal condição para a sua aplicação. Tais fundamentos, por aderirem epistemologicamente ao racionalismo aplicado, se afastam de sociologias espontâneas e quaisquer outras “formulações” pautadas em lógicas externas ao campo científico que buscam consagrar ou

¹ A apresentação de um referencial teórico é contrária à própria concepção de ciência social defendida por Bourdieu, pois tornar-se-ia “manualesca”. A opção por apresentar tal referencial composto de categorias de análise se dá unicamente pelo relativo desconhecimento que a área de Administração pode ainda ter para com as noções do autor.

² O Capítulo 3 também faz parte da abordagem teórica do estudo.

desmistificar grupos e categorias socialmente objetivados ou que estabelecem relações e vínculos com eles, tão comuns nas pesquisas de caráter prescritivo e normativo. Como decorrência, sustenta-se uma concepção de ciência social onde o pesquisador deve aderir a uma posição externa (portanto, relativamente autônoma) e não “fundar na razão as divisões arbitrárias da ordem social [...] dando assim uma solução lógica ou cosmológica ao problema da classificação dos homens” (BOURDIEU, 2001, p.11).

Assim posto, não cabe se posicionar ou atuar como o árbitro das lutas que têm como objetivo a consagração ou a desmistificação de “heróis”, mas apenas atuar nos limites da compreensão das condições e processos sociais e culturais em que “heróis” ou “grandes homens” ganham existência e relevância social. Uma ciência social com tais pretensões só pode sobreviver “na medida em que são instituídas as condições sociais de autonomia com relação à demanda social” (BOURDIEU, 1996b, p.281) e propor uma ruptura radical com determinadas filosofias sociais ou da história e respectivos esquemas de pensamento que estão presentes em todas as lutas por classificação e consagração sociais e ritos de institucionalização e oficialização que fazem alguém ser instituído e existir socialmente como “distinto”, “nobre”, “grande” etc.

Quatro princípios complementares que condicionam a existência dessa abordagem sociológica são apontados por Coradini (1996): a) a adesão ao racionalismo aplicado, que defende o objeto científico como uma construção racional e onde a única utopia que deve ser aceita pela ciência social é a racionalista, não cabendo a ela qualquer forma de instrumentalização para buscas de sentido ou objetivos práticos; b) a necessidade das ciências sociais terem alguma autonomia frente às demandas e determinações sociais, pois só podem se desenvolver em condições de autonomia relativa nos campos de produção científica e interesses específicos que se concebem nos mesmos. Outras produções simbólicas que dependam de determinações externas ao campo científico devem ser deslegitimadas enquanto ciência; c) a necessidade de objetivação do sujeito objetivante, o que implica não apenas no controle epistemológico de suas prenoções, mas a objetivação de todas as determinações sociais por ele interiorizadas em sua trajetória; e d) a distinção entre lógica prática e lógica teórica, que implica numa “conversão de toda a visão ordinária do mundo social que se vincula unicamente às coisas visíveis” e numa “ruptura radical com a filosofia da história que está inscrita seja no uso ordinário ou semiculto da linguagem, seja nos hábitos de pensamento associados às polêmicas da política (BOURDIEU, 2001, p.45-6). A lógica prática das próprias classificações do mundo social e suas respectivas condições de objetivação social devem ser o objeto de estudo, caso contrário, seria incorrer em intelectualismo, isto é, “colocar no

princípio da prática analisada, por meio das representações construídas para explicá-las (regras, modelos etc.), a relação com o mundo social que é aquela do observador e, dessa forma, a relação social que torna possível a observação” (BOURDIEU, 2009, p.49).

Cabe ainda mencionar que o produtor de discursos sobre os objetos do mundo social (cujo ato de falar oficialmente sobre o “real” está em disputa) que omite o ato de objetivar seu próprio ponto de vista tem grandes chances de ter um produto que é o próprio ponto de vista, que na realidade é a relação que mantém com seu objeto, condicionada pela posição social a partir da qual fala sobre o objeto. Na pesquisa em pauta, que tem por objeto elites dirigentes próximas do “universo intelectual”, corre-se um risco ainda maior, pois é um espaço de relações com o qual o observador tem vinculações estreitas e onde está em concorrência com demais profissionais da produção simbólica pela “verdade” sobre o mundo social. Não apenas ter “vigilância epistemológica” das suas prenoções, o observador deve objetivar as condições culturais e institucionais e os princípios de classificação e legitimação que estão na base da existência das ciências sociais no Brasil. Assim posto, a objetivação dessas condições indica que nesse país o processo de autonomização relativa das ciências sociais teve dificuldade de ocorrer (SAINT-MARTIN, 1988; PÉCAUT, 1990), tal que as “problemáticas legítimas” em ciências sociais são fortemente subordinadas a uma hierarquia política e a autonomia relativa prejudicada pela subordinação às preocupações político-ideológicas. A negligência do observador em objetivar a si mesmo, no sentido que aqui se trata de fazer uma espécie de “sociologia da sociologia”, pode resultar em produtos “científicos” que nada mais são que instrumentos de tomada de posição política, que justificam certa intervenção no real, ou que, em geral, são submetidos a uma utilização prática.

2.1.1 A noção de campo social

Nos termos de Bourdieu (2003, p. 119), a formulação de campo social refere-se ao “espaço estruturado de posições ou de postos onde as propriedades dependem de sua posição dentro destes espaços e que podem ser analisados independentemente das características de seus ocupantes”. Trata-se de um espaço que, historicamente associado às sociedades modernas diferenciadas, determina o ajuste das propriedades às posições sociais. Bourdieu (2003) aponta que, em termos gerais, todo campo social pode ser caracterizado por quatro leis fundamentais: a) uma condição de existência do campo é que existem interesses específicos que são irredutíveis, isto é, que nenhum outro campo seja capaz de supri-los; b) o campo é regido por regras e leis de funcionamento, cuja condição é que os agentes devem estar

predispostos a aceitá-las e devem ter os códigos para entendê-las; c) a estrutura de um campo é definida pelo estado de uma luta e pelo montante e estrutura de capital distribuído entre os agentes engajados; e d) todos os agentes que pertencem a um campo tem o interesse em comum naquilo que está em disputa, e, por consequência, na própria existência do campo.

Mesmo considerando que os diferentes campos têm leis fundamentais invariantes, Bourdieu (2003) atenta para a necessidade de se apreender as propriedades específicas de cada campo, que somente podem ser identificadas mediante a investigação empírica. De modo geral, o que se depreende é que em cada campo será observada uma luta que toma formas e contornos específicos. Um campo define-se a partir da existência de uma luta por interesses específicos, isto é, irredutíveis às lutas e aos interesses próprios de outro campo (as lutas do campo político são distintas e põem em jogo interesses distintos das lutas do campo intelectual, por exemplo). Essas disputas e interesses externos, isto é, próprios de outros campos, não são percebidas pelos agentes que não foram constituídos para ingressar nestes espaços de luta alheios, pois uma categoria de interesses definida implica em indiferença perante outros interesses e modalidades de investimento, que passam a ser percebidos como “absurdos” ou “impensáveis”. Assim, para um campo funcionar segundo regras próprias, deve haver agentes operando com um *habitus*, isto é, um sistema de disposições que reflete o conhecimento e o reconhecimento das regras e do sentido do jogo próprios do campo. Diferentemente das sociedades modernas diferenciadas, como é o caso da francesa, em sociedades onde as esferas sociais não conquistaram sua autonomia relativa, lógicas externas confluem diretamente na estrutura do campo e na construção do sistema de disposições dos agentes. Por exemplo, ao frequentar faculdades de direito, os agentes tendem a redefinir esse espaço de formação profissional em um *locus* de inserção e participação na política.

Certo esclarecimento cabe ser feito quanto à noção de autonomia relativa dos campos. Bourdieu (2011) afirma que está contida na noção de autonomia a ideia de que um campo é um microcosmo relativamente autônomo no interior de um macrocosmo social, portanto não pode ser confundida com isolamento, nem com desarticulação ou desconexão social. Assim, autônomo

Significa que tem sua própria lei, seu próprio *nomos*, que tem em si próprio o princípio e a regra de seu funcionamento. É um universo no qual operam critérios de avaliação que lhe são próprios e que não teriam validade no microcosmo vizinho. Um universo que obedece a suas próprias leis, que são diferentes das leis do mundo social ordinário (BOURDIEU, 2011, p.195).

Conforme menciona Bourdieu (2004, p.22), “uma das manifestações mais visíveis da autonomia do campo é sua capacidade de *refratar*, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas”. Assim, quanto mais autônomo foi o campo, maior será sua capacidade de refratar, de modo que as imposições e demandas externas serão transfiguradas até se tornarem no seu interior irreconhecíveis. Em síntese, a autonomia tem como indicador a capacidade de refração ou retradução do campo. Ao contrário, uma forte heteronomia manifesta-se, no seu interior, pelo fato de que os problemas exteriores, em especial problemas políticos, se exprimem diretamente (a politização de uma disciplina científica, por exemplo, é indício de heteronomia).

Se o campo político tem sua gênese histórica e se define pela oposição entre os profissionais da política e os profanos, e o campo religioso pelos clérigos opondo-se aos laicos, entre outras possibilidades, não se pode dizer que estes princípios de estruturação sempre existiram. Há uma gênese dos campos que é associada a determinadas condições históricas. Gisèle Sapiro (2004), ao estudar o campo literário francês, menciona que a história do processo de autonomização de um campo não deve ser lida de forma linear, nem teleológica, o que invalida qualquer leitura evolucionista da noção de campo. No devir histórico, as condições sociais e as restrições estruturais que incidem sobre uma atividade mudam e, por consequência, os princípios de estruturação desses universos são levados à diversificação e ao surgimento de figuras concorrentes. Princípios de estruturação que opõem autonomia e heteronomia marcam historicamente o surgimento dos campos relativamente autônomos. Tal autonomia, duramente conquistada (basta mencionar, por exemplo, o nascimento do artista opondo-se ao escritor-empresário e ao escritor de Estado na França), é frágil, e, portanto, nunca é plena, sua “evolução” não é linear nem irreversível, seja em relação aos ditames econômicos, políticos, morais, entre outros. Segundo Sapiro (2004, p.101) “pode-se dizer que toda a etapa de autonomização suscita uma nova forma de dependência”. Nesses termos, e conforme os apontamentos de Lebaron (2001, p.13), uma das questões empíricas fundamentais em pauta é como determinar em dado momento se um campo é “mais ou menos autônomo” e em relação a quais outros campos.

A estrutura de um campo é o estado da relação de forças entre os agentes envolvidos em uma luta específica, ou, ainda, da forma de distribuição do capital específico – cujo valor existe apenas em relação ao campo – que, ao ser acumulado em lutas anteriores, orienta as estratégias posteriores. O que está em jogo nas lutas de um campo é o monopólio de uma autoridade específica, isto é, da conservação ou da subversão da estrutura da distribuição do capital específico do campo. O capital específico é aquele que vale em relação a certo campo,

isto é, dentro do espaço onde incidem os “efeitos de campo”³. Suas formas de conversão em outras espécies de capital somente se dão em condições muito específicas. Bourdieu (2003) remete ao exemplo de Pierre Cardin para ressaltar estas dificuldades de conversão, que, ao tentar converter um capital de alta costura em um capital de alta cultura, se viu massivamente atacado e desqualificado pelos produtores eruditos. Desse modo, é sempre um capital específico o fundamento da autoridade específica de um campo que tenha conquistado a sua autonomia relativa (basta remeter ao exemplo de que, nessas condições, somente a posse do capital cultural fundamenta as formas de autoridade cultural e do reconhecimento e do prestígio cultural). Estes detentores que, por ocuparem posições dominantes, tendem a se inclinar para as estratégias de conservação, constituindo, como é o caso do campo de produção de bens culturais, uma *ortodoxia* cultural. Já os menos providos de capital valorizado no campo tendem a ser inclinar para estratégias de subversão. Em tomadas de posição que denunciam a decadência da ortodoxia, geralmente são mais politizadas que as tomadas de posição dos dominantes, que tendem a ter um discurso moralista ou formalista.

Ainda, outra propriedade associa o pertencimento dos agentes ao campo, com o fato de terem alguns interesses fundamentais em comum, todos relacionados à própria existência do campo. Segundo nota Bourdieu (2003, p. 121), há “uma cumplicidade objetiva que está subjacente a todos os antagonismos”. Toda forma de luta pressupõe um acordo entre os antagonistas sobre aquilo que merece estar em disputa. Todos estes pressupostos são tácitos, estão no estado de *doxa* e existem pelo fato de se entrar no jogo e aceitar jogá-lo. Com isso, pode-se dizer, por exemplo, que os agentes aplicados em um campo científico vão sempre competir pela autoridade científica (mesmo que a própria concepção de autoridade científica esteja em jogo, como é o caso da oposição entre os “administradores científicos” e os pesquisadores “puros”). Há, de todo modo, uma cumplicidade objetiva entre todos os antagonismos. Os que participam da luta contribuem para a reprodução do jogo, atuando no sentido de produzir a crença no valor daquilo que está em jogo. Os que tentam entrar devem pagar um direito de entrada que é um reconhecimento do valor do jogo e o conhecimento prático dos princípios de funcionamento do jogo. Os entrantes, consagrados às estratégias de subversão, estão condicionados a permanecerem em certos limites. Como observa Bourdieu

³ A noção de efeito de campo foi formulada por Bourdieu (1985) para substituir a noção comum de fronteira. Para o autor, as fronteiras de um universo social não se reduzem às fronteiras institucionais, mas sim aos limites dos efeitos de campo, isto é, ao conjunto dos agentes que participam de um jogo. No caso dos economistas, Lebaron (2000, 2001) menciona que uma abordagem de fronteiras levaria a considerar como pertencentes ao campo apenas os economistas acadêmicos, enquanto sabe-se que outros agentes estão também aplicados no “jogo” da produção de discursos econômicos científicos (por exemplo, economistas ligados ao mundo empresarial e administrativo, jornalistas econômicos etc.).

(2003), as revoluções parciais que ocorrem no campo tendem a não colocar em questão os fundamentos do próprio jogo. Por exemplo, no campo de produção de bens simbólicos, a subversão geralmente tem por reclamo o regresso às fontes primeiras, à “verdade do jogo”, de modo a denunciar as formas de banalização e de degradação da qual ele foi objeto.

A partir dos quatro princípios propostos por Bourdieu, deduz-se que a autonomia relativa serve como a principal base para a formulação da noção de campo. Não apenas conceito, a autonomização relativa é também um processo histórico e está associado à emergência de espaços estruturados com princípios em jogo, regras e trajetórias nitidamente definidas e explicitadas, cuja influência e determinação de outras lógicas sociais na constituição dos agentes tende a ser progressivamente mais baixa. Cabe destacar, a título de ilustração, que tanto o processo de autonomização do campo da produção simbólica em geral, como, mais especificamente, do campo científico, foram objetos de estudo de Bourdieu (1996b, 2007a, 2013a, 2013b) e pesquisadores a ele vinculados, como Sapiro (2004), Charle (1990, 1994, 2001) e Lebaron (2000, 2001). No que se refere à história da vida intelectual e artística das sociedades europeias, Bourdieu (2007a, p. 99) vê nas transformações associadas à função do sistema de produção de bens simbólicos e da própria estrutura destes bens, a constituição progressiva de um campo intelectual e artístico, o que implicou na “autonomização progressiva do sistema de relações de produção, circulação e consumo de bens simbólicos”. O autor constata que, a partir do momento em que um campo intelectual vai se constituindo, esse vai se definindo pela oposição a outros campos (econômico, político, religioso etc.), o que implica em uma série de desdobramentos analíticos. Perdem força todas as instâncias de consagração externas que poderiam tutelar a vida intelectual, todas as instâncias de autoridade que queiram legislar na esfera cultural em nome de um poder que não seja o cultural e as funções que cabem aos diferentes intelectuais ou artistas em função da posição que ocupam no campo intelectual tendem, cada vez mais, a se tornar o princípio unificador e gerador das modalidades de tomadas de posição culturais.

Se em períodos específicos da história da formação das sociedades europeias, como durante toda a idade média, em grande parte do renascimento e, especificamente na França, durante todo o período clássico, a vida intelectual e artística esteve sob a tutela de instâncias de legitimidade externas, essa foi se libertando progressivamente, tanto em termos econômicos como sociais, do comando da aristocracia e da Igreja. Associados a este processo de autonomização, que dissociou a vida intelectual das instâncias de legitimação externas, Bourdieu (2007a) aponta uma série de transformações: a) a independência econômica e o surgimento de um princípio de legitimação interno; b) a profissionalização do corpo de

produtores e empresários de bens simbólicos; c) diversificação das instâncias de consagração competindo pela legitimidade cultural; e d) surgimento de instâncias de difusão investidas por legitimidade cultural.

O processo de autonomização do campo intelectual, não apenas condenando princípios de legitimação paralelos aos produtores, mas criando instâncias de consagração e difusão fundadas na legitimidade cultural, é, também, correlato:

À constituição de uma categoria socialmente distinta de artistas ou de intelectuais profissionais, cada vez mais inclinados a levar em conta exclusivamente as regras firmadas pela tradição propriamente intelectual ou artística herdada de seus predecessores, e que lhes fornece um ponto de partida ou um ponto de ruptura, e cada vez mais propensos a liberar sua produção e seus produtos de toda e qualquer dependência social (BOURDIEU, 2007a, p. 101).

Não somente o surgimento de um *corpo profissional* e de critérios de *excelência profissional* propriamente cultural, a consolidação de uma legitimidade propriamente intelectual e artística, e que está no centro das redefinições da função do intelectual, implicou no direito dos intelectuais e artistas em legislarem com exclusividade no seu campo, não levando em conta *demandas sociais externas*, geralmente associadas aos interesses políticos e religiosos. Tal processo de autonomização foi também observado por Bourdieu (2007a) em outros espaços das sociedades ocidentais modernas, como o campo do Direito, pela constituição de um corpo de juristas profissionais, da religião, que progressivamente foi se fazendo independente das condições econômicas e desenvolvendo um corpo sacerdotal com tendências e interesses próprios, e o campo político, cuja autonomização é baseada no princípio da representação e tem o capital político como recurso legítimo para investimento no campo.

2.1.2 A noção de *habitus*

A visão substancialista do mundo social tende, segundo Bourdieu (1997), a considerar as práticas que nele desenvolvem em si mesmas e por si mesmas, independentes de um universo de práticas intercambiáveis. Do mesmo modo, essa visão trata a correspondência entre as posições e as práticas sociais como uma relação mecânica e direta. Esse modo de pensar que é próprio do senso comum considera as atividades ou as preferências próprias a certos agentes em uma sociedade, em determinado momento, como propriedades substanciais, isto é, consagrando-as como inscritas como uma essência biológica ou cultural. Por exemplo, uma prática considerada nobre pode ser, com o passar do tempo, abandonada pelos nobres. A

questão que é posta por Bourdieu (1997), trata-se, em específico, dos cuidados teóricos e metodológicos necessários para não transformar em propriedades intrínsecas de um grupo, as propriedades que lhe cabem em um dado momento, a partir de sua posição no espaço social e, em virtude dessa posição social, a oferta de bens e práticas que lhes são possíveis. A ruptura com o modo de pensar substancialista permite, conforme Bourdieu (2011), o trabalho de construção empírico do espaço social, que à maneira de um mapa, proporciona um ponto de vista sobre o conjunto dos pontos os quais os agentes inseridos lançam seu ponto de vista sobre o mundo social. Assim, há em cada momento de cada sociedade, um conjunto de posições sociais, que está vinculado por uma relação de homologia com um conjunto de atividades ou bens, o que implica, segundo Bourdieu (1997), na existência de uma relação entre posições sociais, as disposições (ou os *habitus*) e as tomadas de posição, isto é, as escolhas que os agentes fazem nos domínios mais diferentes da prática. O que se designa por *habitus* é bem dizer um elemento intermediário, entendido como:

Princípio gerador de práticas objetivamente classificáveis e, ao mesmo tempo, sistema de classificação de tais práticas. Na relação entre as duas capacidades que definem o *habitus*, ou seja, capacidade de produzir práticas e obras classificáveis, além da capacidade de diferenciar e de apreciar essas práticas e esses produtos (gosto), é que se constitui o mundo social representado, ou seja, o espaço dos estilos de vida (BOURDIEU, 2011, p. 162).

Nessa visão relacional das posições e das propriedades sociais, aquilo que se entende por distinção, enquanto uma qualidade considerada inata é uma diferença e um traço distintivo que só existe em relação a outras propriedades. A ideia de diferença, lançada por Bourdieu (1997), encontra-se no fundamento da noção de espaço, conjunto de posições distintas e coexistentes, umas exteriores às outras, que se definem apenas uma em relação às outras por proximidade ou distanciamento, como também, por relações de ordem. Nesse espaço de relações construído, os agentes são distribuídos entre as posições, de acordo com dois dos princípios de diferenciação mais eficientes nas sociedades modernas, o capital econômico e capital cultural. Assim, o esquema de distribuição se dá tanto em virtude do volume global de capital, como também, de acordo com a estrutura do capital (peso relativo de cada um). Tanto a lógica de oposição entre diferentes volumes de capital como entre os tipos são fundamentos das diferenças de disposições (de *habitus*) e, conseqüentemente, de diferentes tomadas de posição. É, por exemplo, as oposições entre intelectuais e empresários quanto ao consumo cultural ou opiniões políticas. Nos termos conceituais propostos por Bourdieu (1997), o espaço de posições sociais se retraduz em um espaço de tomadas de

posição pelo intermédio do espaço das disposições, ou, dito de outro modo, o sistema que define diferentes posições no espaço social corresponde a um sistema de separações diferenciais nas propriedades dos agentes, suas práticas e seus bens.

Entre suas funções, o conceito de *habitus* proposto por Bourdieu (1997), busca dar conta do elemento que vincula as práticas e os bens de um agente singular ou de uma classe de agentes. Ele é o princípio gerador e unificador que retraduz as características relacionais de uma posição social em um estilo de vida unívoco, ou, dito de outro modo, em um conjunto unívoco que abriga as escolhas, os bens e as práticas. Assim como as posições sociais, das quais são produto, os *habitus* são tanto diferenciados como diferenciadores, implicando no fato de que, pela distribuição do capital em termos de volume e estrutura, distinguem-se e são distintas as mais diversas modalidades da prática, desde a forma como se come, os esportes que se pratica, as opiniões políticas, isto é, as tomadas de posição em geral.

2.1.3 A noção de capital

Foi observado que um campo social se estrutura mediante o estado das relações de força entre os agentes. A matéria-prima destas lutas é o capital associado à posição de cada agente no campo em que atua, ou, ainda, no espaço social mais amplo, que pode variar tanto em termos de volume como de composição. Neste sentido, o capital é definido por Bourdieu (2011, p. 107) como “uma relação social, ou seja, uma energia social que existe e produz seus efeitos apenas no campo em que ela se produz e se reproduz”. Partindo do pressuposto de que o mundo social nas sociedades modernas é composto por esferas sociais com autonomia relativa, Bourdieu rejeita qualquer concepção substancialista e unitária do poder e daqueles que o detém. Como essas esferas são múltiplas e estruturadas de acordo com lógicas de poder específicas, fica descabido de sentido falar de um tipo de poder ou da existência de uma elite. Do contrário, coexistem, entre os espaços sociais, grupos que ocupam posições dominantes e, desse modo, as formas de capital e os princípios de legitimação múltiplos e concorrentes.

A noção de capital tem o mérito de reintroduzir, no âmbito das ciências sociais, a questão de que o mundo social, em um dado momento, representa uma história acumulada. O capital, enquanto trabalho acumulado, “é o que faz os jogos da sociedade algo distinto dos simples jogos de azar que oferecem a todo o momento a possibilidade de um milagre” (BOURDIEU, 2008a, p. 96). A imagem que representa esses jogos trás à tona, um universo imaginário de competição perfeita e de perfeita igualdade de oportunidades, onde não há lugar para todo o tipo de inércia, de acumulação e de hereditariedade, e a cada momento todos

podem ser aquilo que bem entenderem. Assim, a estrutura da distribuição dos diferentes tipos de capital, em dado momento do tempo, representa a estrutura imanente do mundo social, isto é, o conjunto de restrições que o governa de forma a torná-lo durável e determinando as chances de sucesso das práticas. Fala-se, portanto, em capitais no plural, haja vista que é impossível explicar a estrutura e o funcionamento do mundo social a partir de uma única forma de capital, aquela reconhecida pela teoria econômica. Conforme a perspectiva de Bourdieu (2008a), o capital pode adquirir três formas fundamentais: o capital econômico; o capital cultural; e o capital social. Não obstante, Bourdieu (2009, p. 186) aponta que a forma pela qual o capital é reconhecido, isto é, o processo pelo qual as relações arbitrárias do mundo social aparecem como “relações duráveis porque fundadas na natureza”, remete ao conceito de capital simbólico.

O capital cultural pode existir em três formatos: no estado incorporado; no estado objetivado; e no estado institucionalizado. A noção de capital cultural formulada por Bourdieu (1998a) foi desenvolvida ao longo de suas pesquisas, como uma hipótese que possibilitou explicar o sucesso desigual no mercado escolar entre crianças originárias de diferentes classes e frações de classe. Tal perspectiva propôs condenar as vertentes que associam o sucesso ou o fracasso escolar aos efeitos das aptidões naturais, pois relaciona os lucros que as crianças de diferentes classes e frações obtêm no mercado escolar, com determinações relacionadas à distribuição do capital cultural entre essas classes e frações. Do mesmo modo, condena os que se negam a relacionar o investimento escolar com o conjunto das estratégias educacionais e o sistema de estratégias de reprodução dos grupos familiares, pois negligenciam o fato de que um dos mais socialmente determinantes investimentos educacionais é a transmissão de capital cultural no ambiente doméstico. Essas perspectivas consagradas, como aquela do “capital humano”, desconhecem o fato de que a habilidade e o talento, noções vistas como propriedades inatas, são produto de um investimento em tempo e capital cultural e que o sistema educacional contribuiu para reproduzir a estrutura social, ratificando a transmissão hereditária de capital cultural, ou, dito de outro modo, de que os rendimentos da ação escolar dependem do capital cultural previamente investido pela família e que o rendimento, tanto econômico como social, de um certificado escolar depende do capital social – que também é herdado – colocado a seu serviço.

A forma incorporada do capital cultural pressupõe, conforme Bourdieu (1998a), um trabalho de inculcação e assimilação, cuja aquisição ocorre pelo investimento em tempo feito pessoalmente pelo próprio investidor. Essa modalidade é, portanto, uma propriedade que se torna parte de uma pessoa, que se converte em um conjunto de disposições duráveis (*habitus*),

e, por ser “pessoal”, não pode ser transmitido instantaneamente. Mesmo sendo fruto de um investimento, pode ser adquirido de forma dissimulada e inconsciente e, por ser associado geralmente à pessoa em sua singularidade biológica e sujeito a uma transmissão hereditária que sempre aparece disfarçada, tem a propriedade de combinar o prestígio da propriedade inata com os méritos da aquisição. Desse modo, sua acumulação inicial começa desde a origem social dos agentes, isto é, desde a socialização familiar, nos membros de famílias dotadas de capital cultural. Pelo fato das suas condições sociais de transmissão e aquisição serem mais disfarçadas que o capital econômico, é mais predisposto a funcionar como capital simbólico, ou seja, a não ser reconhecido como capital, e sim, como propriedade inata. Certamente o mais poderoso princípio de eficácia simbólica do capital cultural reside em sua lógica de transmissão. A transmissão de capital cultural é, sem dúvida, a forma mais encoberta de transmissão hereditária de capital e, certamente, é aquela que recebe um grande peso no sistema das estratégias de reprodução, haja vista que outras estratégias mais visíveis tendem a ser mais censuradas.

De acordo com Bourdieu (1998a), a segunda forma de capital cultural, o estado objetivado, como escritos, pinturas, monumentos, instrumentos e outros, é, ao contrário do estado incorporado, transmissível em sua materialidade. Não obstante, parte de suas propriedades se definem apenas em relação ao capital em estado incorporado, pois ele é a condição da sua apropriação por meio da posse dos meios de consumo do capital objetivado. Portanto, os bens culturais podem ser apropriados tanto materialmente quanto simbolicamente, e é esta última modalidade que pressupõe o capital cultural incorporado. Para “ter” o capital cultural em estado objetivado, basta apenas ter capital econômico. No entanto, isto não é suficiente para sua eficácia simbólica, pois para que ele exista como “trunfo”, tanto material como simbólico, é preciso que seja apropriado pelos agentes e investido nas lutas que são travadas nos campos de produção cultural, como também no campo das lutas de classe.

A última forma de capital cultural, o estado institucionalizado, é, para Bourdieu (1998a), o capital cultural objetivado na forma de qualificações acadêmicas. Esta objetivação é o que faz a diferença entre o capital de um autodidata, que pode ser contestado e chamado para demonstrar sua autoridade cultural a qualquer momento, e de um sujeito portador de qualificações acadêmicas, cujo capital é academicamente sancionado por qualificações legalmente garantidas e formalmente independentes da pessoa portadora do título. A qualificação acadêmica, espécie de certificado de competência cultural, contribuiu para produzir uma forma de capital cultural que é relativamente autônoma ao seu portador e, ainda, autônoma em relação ao capital cultural que ele efetivamente possui.

Por sua vez, o capital social é definido por Bourdieu (1998b) como:

O conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1998b, p. 67).

Quando mobilizado, seus efeitos produzidos ajudam a compreender como diferentes indivíduos obtêm rendimentos desiguais de um determinado capital, em virtude do grau em que conseguem mobilizar o capital de um grupo (por exemplo: a família; os clubes; a nobreza; e antigos alunos de escolas de elite), ou, dito de outro modo, das diferentes taxas de lucro pelo fato de se pertencer ou não a um grupo, lucros esses que podem ser tanto materiais (como os serviços assegurados pelas relações úteis) como simbólicos (pelo fato de se pertencer a um grupo de grande prestígio). Isso implica no fato de que não é completamente independente dos outros capitais, haja vista que o volume de capital social que um agente possui está associado tanto com o tamanho da rede de relações que pode mobilizar quanto com o capital econômico, cultural ou simbólico dos agentes a quem está ligado.

Para Bourdieu (1998b), as redes de relações não são um “dado natural”, mas sua existência é histórica e função de um arbitrário social, isto é, de estratégias de investimento social (não necessariamente conscientes) e produto de um trabalho de instauração e manutenção, capaz de produzir e reproduzir relações que possam proporcionar lucros materiais ou simbólicos aos seus participantes. Enquanto forma particular de capital pode, portanto, ser herdado, basta pensar nos sobrenomes importantes e nas “boas relações” da família que se herdam e que garantem o acesso a posições privilegiadas ou a aquisição de outros trunfos sociais, como os títulos escolares. De modo geral, estas estratégias de investimento visam produzir redes de relações utilizáveis, isto é, produzir a transformação de relações contingentes em relações necessárias e eletivas que implicam em obrigações duráveis. É através da “alquimia da troca” (BOURDIEU, 1998b, p. 68), isto é, a comunicação que supõe e produz o conhecimento e o reconhecimento mútuos que se supõe a transformação da contingência em durabilidade, é por intermédio dele que se produz o grupo e se determina seus limites, além dos quais a troca não pode ocorrer. É por tal razão que a reprodução do capital social é sempre associada, por um lado, as instituições que favoreçam as trocas legítimas e excluam as ilegítimas e, por outro, ao trabalho de sociabilidade, que é uma “série

contínua de trocas onde se afirma e se reafirma incessantemente o reconhecimento e que supõe” (BOURDIEU, 1998b, p. 68).

Conforme afirma Coradini (2010), a sua principal especificidade e que difere das demais formas de capital reside justamente na objetivação social e institucionalização dos recursos e princípios de legitimação. Outras modalidades de capital que não o social se constituem em recursos respaldados por respectivos princípios de legitimação, com regras específicas que remetem a espaços sociais mais ou menos objetivados (relativamente autônomos). Ao contrário, o capital social não se objetiva em nenhum campo social e não passa por processo de institucionalização, não sendo convertido em nenhum “princípio universal”. Nestes termos, pontua que “sua existência e utilização implica a presença de redes de relações originalmente formadas para outros fins (de parentesco, amizade, coleguismo escolar ou profissional) em espaços ou campos e respectivas instituições” (CORADINI, 2010, p.25). Nos campos que constituem as atividades profissionais das sociedades ocidentais o capital social não é legítimo, muito menos proclamado por seus detentores, visto que contradiz o princípio de legitimação dos respectivos espaços relativamente autônomos.

Modos de dominação baseados em capital simbólico e relações personificadas são característicos de sociedades sem campos relativamente autônomos e objetivados. Nas sociedades modernas ocidentais o capital social tende a ser negado, pois nessas a base da dominação são estruturas legitimadas por princípios “universais” (como o meritocratismo escolar), isto é, capitais que se objetivaram em campos sociais e passaram por processo de institucionalização e oficialização. Com a objetivação social dos mecanismos de dominação através da constituição de campos relativamente autônomos, diminuiu o peso dos recursos que dependem dos incessantes esforços pessoais para sua manutenção (estratégias de manipulação de capital simbólico e relações personificadas). Em seu lugar, passam a existir:

Relações estritamente estabelecidas e juridicamente garantidas entre posições reconhecidas, definidas por sua posição em um espaço relativamente autônomo de posições e com existência própria, distinta e independente de seus ocupantes atuais e potenciais, eles próprios definidos por títulos que, como os títulos de nobreza, os títulos de propriedade ou os títulos escolares, os autorizam a ocupar essas posições (BOURDIEU, 2009, p.221-22).

Enquanto permite se opor às formas de autoridade estritamente pessoal,

O título, como medida de posição e de ordem, ou seja, como instrumento formal de avaliação da posição dos agentes em uma distribuição, permite estabelecer relações de equivalência (ou de comensurabilidade) quase perfeita entre agentes definidos como pretendentes à apropriação de uma classe particular de bens, propriedades

imobiliárias, dignidades, cargos, privilégios, e esses bens, eles próprios classificados, regulando, assim, de maneira durável, as relações entre esses agentes do ponto de vista de sua ordem legítima de acesso a esses bens e aos grupos definidos pela propriedade exclusiva desses bens (BOURDIEU, 2009, p.222).

Acerca desses apontamentos, Coradini (2010) faz ver que a observação feita por Bourdieu não tem a intenção de implicar, necessária e exclusivamente, na substituição global e total de um modo de dominação por outro, podendo haver formas de convivência muitas vezes contraditória de recursos e princípios de legitimação diversos, o que inclui em muitas situações aqueles que tem por base as redes personificadas. No entanto, conforme ressalta Bourdieu (2008b), quanto mais as relações de dominação estiverem dependentes de mecanismos objetivos e institucionalizados, que tem por principal função servir aos dominantes, mais indiretas e impessoais serão as estratégias orientadas à reprodução das bases de dominação. Do contrário, quando em situações sociais onde esses mecanismos bem dizer objetivados de dominação não se encontram estruturados, as relações entre indivíduos tendem a estar centradas na pessoa e na reconversão recorrente das diversas formas de capital em capital simbólico.

Forma reconhecida de capital, o capital simbólico é o resultado da naturalização dos diversos capitais que deixam de ser percebidos como resultados de relações de dominação e passam a ser aceitos como legítimos. Isso implica, principalmente, no fato de que as relações de força objetivas tendem a se reproduzir nas relações de força simbólicas, ou seja, nas visões do mundo social e respectivos esquemas de classificação que contribuem para garantir a reprodução das relações de força. São nesses termos que Bourdieu o trata:

O capital simbólico – outro nome da distinção – não é outra coisa senão o capital, qualquer que seja a sua espécie, quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da sua distribuição, quer dizer, quando conhecido e reconhecido como algo de óbvio (BOURDIEU, 2007b, p145).

Ainda a seu respeito, Bourdieu (1991, p. 170) afirma que “o poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder”. O poder simbólico, poder invisível como tal e reconhecido como legítimo, designa numerosas formas de exercício do poder no mundo social e, por isso, sua centralidade deve ser sempre considerada em relação aos demais poderes (capitais), haja vista que é considerado um poder dependente, ou seja, trata-se de uma conversão. Sua condição de existência é que os indivíduos a ele subordinados acreditem na legitimidade do poder dos que o exercem.

Conforme ainda menciona Bourdieu, a acumulação de capital simbólico está vinculada à honra e ao reconhecimento, pois:

É uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor. (Um exemplo: a honra nas sociedades mediterrâneas é uma forma típica de capital simbólico que só existe pela reputação, isto é, pela representação que os outros se fazem dela, na medida em que compartilham um conjunto de crenças apropriadas a fazer com que percebam e apreciem certas propriedades e certas formas de conduta como honrosas ou desonrosas). Mais precisamente, é a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através das categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura da distribuição desse tipo de capital (BOURDIEU, 1997, p. 107).

No entanto, há de se mencionar que, nas situações sociais onde os mecanismos pessoais de dominação não se encontram estruturados e onde as ideologias e filosofias baseadas no racionalismo não se objetivaram em práticas sociais, isto é, nas condições sociais onde há inexistência de campos relativamente autônomos, as relações sociais tendem a ser centradas na pessoa e na reconversão constante dos diversos tipos de capital em capital simbólico, o que, na concepção de Bourdieu (2009), seria uma condição de personalização dos mecanismos de dominação e a recorrência de lógicas de consagração social fundadas no transcendente, no reconhecimento e na busca de sentido. Nesse tipo de formação, as estratégias dos agentes tendem a ser voltadas à renovação constante dos recursos e investimentos e à aquisição de “capital simbólico personificado, condição de garantia das demais formas de capital” (CORADINI, 1997b, p.426). No caso dos países ocidentais, mesmo com a permanência e recorrência das dimensões transcendentais na vida social (basta mencionar as novas *sociodicéias* fundadas no “dom”), as filosofias baseadas no racionalismo se objetivaram em concepções, regras e práticas sociais. A existência, nestas condições históricas, de campos relativamente autônomos, tornou possível a objetivação social de mecanismos e regras que substituem os modos de dominação centrados na pessoa. Diversamente, em estruturas sociais que não são o resultado do processo histórico que gerou estas ideologias e filosofias com base no racionalismo, mas onde as elites são importadoras destas ideologias e filosofias, o resultado é diferente. A principal decorrência destas estruturas de dominação e de hierarquização fundamentadas na inserção não igualitária dos agentes em espaços de atuação diversos é que a sacralização dos dominantes torna-se estatutária, “visto que se inscreve na estrutura de mediação e no conjunto das práticas sociais” (CORADINI, 1998, p.216).

2.1.4 A noção de trajetória

O objetivo é recolocar a noção de trajetória no âmbito do conhecimento erudito, especificamente sociológico, retirando-a de seus usos de senso comum que tendem a tratá-la como sinônimo de biografia ou história de vida, bem como consagrar determinados recursos e trajetos sociais que possam ser vinculados como histórias de êxito, ou, ainda, apresentar “caminhos e estratégias para o que se julga e se propõe como sucesso” (GRIJÓ, 2008, p. 90). Seguindo o alerta feito por Grijó (1998), é sabido que, nos últimos anos, o termo trajetória tem sofrido com a vulgarização, principalmente pela forma como vem sendo usado em meios de comunicação por políticos, jornalistas, colunistas e outros agentes especializados na produção de bens simbólicos. Se até algum tempo atrás as referências a este campo específico de produção simbólica se davam por meio de termos como biografia ou história de uma pessoa, ou de uma vida, o termo tem sido recorrentemente substituído por trajetória. No entanto, a mudança terminológica não veio acompanhada de uma mudança de sentido, pois continuou sendo usado como sinônimo de biografia ou história de vida neste campo de produção. Desse modo, o jogo da troca de palavras apenas reforçou aquilo que Bourdieu (1997, p. 74) conceitua como “ilusão biográfica”, isto é, a noção própria do senso comum de que “a vida é uma história e que uma vida é inseparavelmente o conjunto de acontecimentos de uma existência individual, concebida como uma história e a narrativa dessa história”. Tem sido, portanto, próprio da linguagem mundana descrever:

A vida como um caminho, um percurso, uma estrada, com suas encruzilhadas (Hércules entre o vício e a virtude), ou como uma caminhada, isto é, um trajeto, uma corrida, um curso, uma passagem, uma viagem, um percurso orientado, um deslocamento linear, unidirecional (a ‘mobilidade’), que comportam um começo (‘um início de vida’), etapas, e um fim no duplo sentido, de termo e de objetivo (‘ele fará seu caminho’, significa: ele terá sucesso, ele fará uma bela carreira), um fim da história (BOURDIEU, 1997, p. 74).

Tratam-se, portanto, de construções arbitrárias que induzem a perceber a vida de um sujeito como um conjunto coerente e orientado, cujo entendimento se dá a partir de uma intenção ou de um projeto, “o que está implícito nos ‘já’, ‘desde o início’, ‘desde sua mais tenra idade’ etc., dos biógrafos comuns, ou nos ‘sempre’ (‘sempre gostei de música’) das histórias de vida” (BOURDIEU, 1997, p. 74). Assim, se pressupõem que o desenrolar de uma vida segue uma ordem cronológica, “que é também uma ordem lógica, desde um começo, uma origem, no duplo sentido de ponto de partida, de início, e também de princípio, de razão de ser, de causa primeira (*arché*), até seu fim, que é também um objetivo, uma realização

(*telos*)” (BOURDIEU, 1997, p. 75). Essa lógica se aplica tanto para o caso das biografias ou produtos semelhantes, em que seus objetos (tanto individuais como coletivos) são apresentados de forma favorável ou desfavorável. Se, no primeiro caso, o manto da ilusão biográfica objetiva reforçar princípios sólidos, coerência e desinteresse na ação dos sujeitos, no segundo, os valores se invertem e os sujeitos aparecem como eminentemente interesseiros. No entanto, observa-se que nos dois casos o que está em jogo é que os caracteres atribuídos aos sujeitos são constantemente apresentados como *essências* fixadas no seu “ser” desde sua origem até sempre (*arché-telos*), que, por sinal, está intimamente relacionado com o trabalho de acumulação de capital simbólico. Trata-se, como observa Grijó (2008), de concepções essencialistas, metafísicas e lineares da “vida” e, ainda, que derivam seu prestígio do sentido manifesto de resgatar a verdade dos fatos sobre as personalidades que são construídas e enaltecidas como heróis, ou, no caso das estratégias de detração, como interesseiros, vulgares etc. Seguindo as observações de Bordignon (2010), é possível notar que a produção e a difusão destes bens simbólicos estão ligadas ao trabalho de legitimação de determinados “atributos”, que buscam respaldar uma imagem social dos grupos e eternizar os trajetos e investimentos sociais dignos de reconhecimento.

É na contramão dessa concepção comum que Bourdieu (1997) propõe a noção de trajetória “como uma série de *posições* sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes”, cuja proposta é se afastar dos significados vulgarizados pelo senso comum de que a vida se estrutura a partir do binômio “*arché-telos*” (origem-fim) e definir o termo sociologicamente, a partir das relações entre as práticas e representações de um agente e suas inserções em posições sociais relativas a outros agentes, que também agem e tem representações e concorrem entre si por posições e para impor definições legítimas do mundo social. Conforme aponta Bordignon (2010), se todo o processo de hierarquização social está fundado em princípios de distinção e nos valores que se atribuem a determinados recursos sociais, geralmente lidos no discurso comum como atributos naturais dos indivíduos, não se pode esquecer que os valores que se atribuem a tais feitos são resultados de lutas pela definição dos critérios de excelência no mundo social.

Para Bourdieu (1997, p. 81), o fato de se tentar compreender uma vida como uma série única, cuja singular ligação é a um sujeito (absoluto), é tão absurdo quanto “tentar explicar um trajeto no metrô sem levar em conta a estrutura da rede, isto é, a matriz das relações objetivas entre as diversas estações”. A noção de trajetória, portanto, redefine os “acontecimentos biográficos”, como “alocações e como deslocamentos no espaço social, isto

é, mais precisamente, nos diferentes estados sucessivos da estrutura da distribuição dos diferentes tipos de capital que estão em jogo no campo considerado”, isso porque “o sentido dos movimentos que levam de uma posição a outra [...] define-se na relação objetiva entre o sentido dessas posições no momento considerado, no interior de um espaço orientado”. O que leva a crer que só é possível compreender a noção de trajetória, no sentido impresso por Bourdieu, levando em conta a construção dos estados sucessivos do campo em que ela se desenvolveu.

À guisa de construção da abordagem teórica do presente estudo, cabe mencionar que as categorias do “referencial” de Bourdieu estão teórico e metodologicamente articulados. Portanto, entre as categorias apresentadas, campo, habitus, capital e trajetória, cabe deixar explícito a lógica de suas relações e articulações, ainda que de forma bastante sintética. Considerando que se procura aqui dar a devida atenção aos processos que conduziram determinados sujeitos à posições de elite dirigente no Brasil e sua consagração enquanto tal, é a partir da noção de trajetória que se observa as relações entre posições e tomadas de posição ou, de modo mais geral, entre campo e habitus, haja vista que, para Bourdieu (1997), o espaço de posições se traduz em um espaço de tomadas de posição, por meio das disposições adquiridas na posição.

Toda trajetória social deve ser compreendida como uma maneira de percorrer o espaço social, onde se exprimem as disposições do *habitus*. Cada deslocamento para uma nova posição, enquanto implica a exclusão de um conjunto mais ou menos vasto de posições substituíveis e, com isso, um fechamento irreversível do leque dos possíveis inicialmente compatíveis, marca uma etapa de envelhecimento social que se poderia medir pelo número dessas alternativas decisivas, bifurcações da árvore com incontáveis galhos mortos que representa a história de uma vida. Acerca da análise científica que toma como fonte as biografias ou histórias de vida de indivíduos singulares (ou instituições), Bourdieu menciona que:

A trajetória que ela visa reconstituir define-se como uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente ou por mesmo um grupo de agentes em espaços sucessivos [...]. É com relação aos estados correspondentes da estrutura do campo que se determinam em cada momento o sentido e o valor social dos acontecimentos biográficos, entendidos como colocações e deslocamentos nesse espaço ou, mais precisamente, nos estados sucessivos da estrutura da distribuição das diferentes espécies de capital que estão em jogo no campo, capital econômico e capital simbólico como capital específico de consagração (BOURDIEU, 1996b, p.292).

Se no caso do campo cultural na França Bourdieu (1996b, p.292) identifica “famílias de trajetórias”, associadas à lógica fundamental de estruturação do campo, isto é, o polo mais autônomo fundado na acumulação de capital de reconhecimento pelos pares, e o polo mais heterônomo e próximo ao campo do poder, no caso brasileiro não pode haver entendimento semelhante, haja vista que na ausência de esferas de produção relativamente autônomas, as trajetórias individuais são marcadas por lógicas e recursos distintos. Ao estudar a elite médica no Brasil nos séculos XIX e XX, Coradini (1997b) observou que, se no caso dos campos acadêmico, escolar e científico da França o eixo básico dos princípios de hierarquização e legitimação é balizado em dois polos, um diretamente associado ao capital escolar ou científico e outro decorrente dos capitais temporais (origem social, relações com diferentes esferas de poder), no caso brasileiro “verifica-se que este segundo polo, menos escolar e mais ‘mundano’, ou de consagração social, é parte estrutural do conjunto de princípios de legitimação que concorrem para as definições e a hierarquização do campo escolar e/ou científico” (CORADINI, 1997b, p.428). Na ausência de um polo fundado na racionalidade escolar (condição da autonomia relativa do campo) no período em pauta, os produtos culturais e títulos escolares são usados como recursos para ocupação de posições em outras esferas de poder e as trajetórias individuais são tão múltiplas e indeterminadas como os diferentes recursos, estratégias, redes de relações pessoais e intersecções com os mais diversos espaços de atuação mobilizados e acionados para galgar posições de poder.

O uso dos recursos acumulados nas posições ocupadas nos trajetos individuais, ou daqueles provenientes do trajeto do conjunto do grupo familiar, toma algumas conotações particulares, principalmente pela importância do campo de relações personificadas na afirmação e legitimação dos demais recursos manipulados pelos agentes sociais. Isto é, há sempre uma rede de relações subjacentes ao elenco de títulos e postos que compõem as trajetórias.

2.2 INTERSEÇÕES ENTRE AS ESFERAS INTELLECTUAL E POLÍTICA NO BRASIL (1930-1945)

Como já foi pontuado, as reflexões em torno do processo de autonomização do campo intelectual na França ocupou uma posição central nos trabalhos desenvolvidos por Bourdieu e pesquisadores a ele vinculados. Esses autores, de modo resumido, investigam os processos históricos e sociais daquele país que levaram ao estabelecimento de fronteiras relativamente inflexíveis entre as esferas sociais (ainda que não irreversíveis ou absolutas), estas mantidas

por gratificações, disputas e princípios de classificação e hierarquização próprios e por seus limites. Tais desdobramentos analíticos levam a apontar que uma das principais problemáticas de pesquisa relacionada à autonomização das esferas sociais está diretamente relacionada com a questão das transações e circulações (ou reconversões) operadas por agentes inscritos nos diferentes espaços⁴.

Pouca atenção, no entanto, tem sido dada para propor a utilização deste referencial produzido em um contexto histórico diverso no estudo das relações entre os intelectuais brasileiros e a política ou o Estado. Trabalhos nesta linha⁵ são os de Ortiz (1985), Miceli (1987, 2001a, 2001b), Martins (1987), Saint-Martin (1988), Pécaut (1990), Garcia Jr. (1993, 2004), Reis (2001, 2004, 2007, 2008), Coradini (2003, 1997a, 1998), Oliveira (2008), Reis e Grill (2008) e Bordignon (2010, 2013). Outro exemplo que se aproxima desses estudos aplicados à realidade brasileira é o de Sigal (2012), que investigou, mediante a formulação do conceito de campo intelectual periférico, o caso argentino, e verificou que a grande heteronomia da produção e consagração culturais tinham dois condicionantes básicos decorrentes da condição periférica da Argentina: maior importância de critérios de consagração externos e maior dependência e vulnerabilidade à esfera política.

As relações entre os intelectuais e a política no Brasil durante o final do século XIX e começo do século XX são discutidas por Martins (1987) a partir da noção de *intelligentsia*. Esse termo tem denotado, de modo geral, a existência de certos grupos de intelectuais que se caracterizam e distinguem-se pelo fato de que mantêm certo tipo de relação com a política. As condições sociais e culturais do final do século XIX, no Brasil, são os primeiros indícios da gestação da *intelligentsia*, em que as causas abolicionista e republicana foram os primeiros motes de engajamento para a ação política por parte dos intelectuais. Os intelectuais do começo do século XX, já demonstrando um sentimento de indignação moral perante a incapacidade da República em corrigir os “males da organização social” (SEVCENKO, 1995, p.86), reivindicaram “a liderança moral da nação” (MARTINS, 1987, p.12). Em carta de Anísio Teixeira a Monteiro Lobato, escrita pouco depois da Revolução de 1930, aquele explicita a via que foi seguida por parte da *intelligentsia*: “Quando veremos que o problema

⁴ Diversos trabalhos desenvolvidos na França, como os de Dulong (1996), Gaïti (2002), Siméant (2002), Verrier (2002), Mathieu (2002) e Chevallier (1996), vêm confluindo para propor modelos analíticos dedicados ao estudo das trocas entre o mundo do saber e o político, “visando entender os mecanismos de afirmação de recursos advindos de outras esferas sociais em competências propriamente políticas (REIS, 2013, p.47).

⁵ Entre eles, há divergências quanto ao grau de autonomia conquistado pelo campo intelectual no Brasil, ou, nos debates mais polarizados, como foi aquele entre Daniel Pécaut e Sérgio Miceli, quanto à própria existência ou não de um campo intelectual. As discussões parte, em geral, da hipótese de que tal campo intelectual teve dificuldade de se estruturar e autonomizar, ou ainda, nas teses mais extremadas, como é o caso de Pécaut (1990), sobre sua inexistência.

de organização e não o problema político é o que realmente importa?” (TEIXEIRA, Arquivo CPDOC, Carta 26.11.1930). Na ausência de um campo político estruturado, os intelectuais conduzem a “política” no sentido de subordiná-la “ao princípio abstrato da organização, antecipando de certa forma a visão tecnocrática da mudança social” (MARTINS, 1987, p.19). A *intelligentsia* fala em seu nome, não fala em nome da nação, mas fala à nação, “buscando na sua condição de intelectual a legitimidade da liderança moral que quer exercer” (MARTINS, 1987, p.19), e, mais do que assumir a liderança moral, trata-se de legitimar o papel de herói modernizador.

Para os intelectuais do período, como bem pontua Martins (1987), o sentido de suas ações residia em estruturar um espaço cultural, cujo significado, para eles, era o das possibilidades de criação de instituições modernas, abertura ao espírito de renovação e de pesquisa, retirada do isolamento, difusão de suas mensagens e criação de um mercado enquanto um lugar onde se intercambiavam ideias, isto é, o significado se define pela proximidade que estes intelectuais estabelecem com o que havia de mais moderno e racional, principalmente pela referência às ideias e filosofias sociais dos países centrais. Em suma, mesmo próximos desta referência ao racional, paradoxalmente acreditavam que aquele deveria ser o espaço “para a fundação, o reconhecimento e a expansão da sua identidade social, e mesmo de sua ‘missão’ na sociedade (MARTINS, 1987, p.21), o que leva a crer, como já apontaram Saint-Martin (1988), Pécaut (1990) e Coradini (1997b, 1998), que a lógica de credibilidade dos produtos, dos objetos e dos próprios produtores da cultura está fundada, neste caso, no reconhecimento social e na busca de sentido. Ainda, Saint-Martin (1988), ao estudar as ciências sociais no Brasil, percebeu que o trabalho intelectual e científico raramente é independente das demandas políticas.

Conforme observa Pécaut (1990), os intelectuais da primeira metade do século XX, no Brasil, haviam se colocado a serviço do conhecimento da realidade nacional e da formação da sociedade. Se colocavam a serviço “porque o intelectual tinha de estar à altura da construção da nação, portador que era da identidade nacional, e, além disso, detentor do saber relativo às leis da evolução histórica” (PÉCAUT, 1990, p.06). Era prática comum professarem a urgência de um projeto nacional, pois se consideravam os agentes sociais legitimamente aptos a formarem uma camada social com vocação para conduzir a nação “ao encontro de si mesma” (PÉCAUT, 1990, p.08). Esse grupo obteve grande evidência social e, por sua influência no espaço das elites dirigentes, conseguiu impor novas representações do político, que diziam respeito à necessidade de eliminar as instituições políticas da Primeira República – vistas como entrave à afirmação do caráter nacional – e ao dever de *organizar a nação* a partir de

cima e dar forma à sociedade. A *organização*, isto é, a interpenetração do Estado na sociedade seu deu pela via do autoritarismo e do corporativismo. Era, do mesmo modo, a concepção para a negação da democracia política: recusava todas as divisões políticas, tanto representada pelos partidos como pelos clãs. Era também a negação da própria política, na medida em que ela se desligou da realidade, transformou-se num fim em si mesma e consagrou-se às falsas aparências. A ambivalência do fenômeno político se dá, portanto, pelo fato de que os intelectuais da época não deixaram de conferir um conteúdo político à sua missão nacional, mas ao mesmo tempo se obstinavam em uma negação feroz do fenômeno político, a pretexto de uma política “objetiva” e “administrativa” (PÉCAUT, 1990, p.56). Por compartilharem de uma mesma “cultura política”, aderiram “a uma mesma concepção de formação do social” (PÉCAUT, 1990, p.17) e conseguiram daí derivar sua legitimidade. Neste sentido, Pécaut (1990) aponta as articulações entre o campo intelectual e a esfera política, haja vista que a atividade intelectual era orientada mediante a responsabilidade assumida diante de um imperativo nacional, ou, dito de outro modo, é difícil falar da afirmação de um campo intelectual fundado em uma lógica interna de funcionamento.

Ao contrário de Pécaut (1990), que não vê grau algum de autonomia na produção intelectual no Brasil, negando a possibilidade de uso da noção de campo para estudar os intelectuais brasileiros do período, Sergio Miceli (2001a) vê um campo intelectual em vias de constituição e autonomização (posições essas que foram motivo de embate entre os respectivos autores). Por mais contraditório que seja, Miceli (2001a) pontua a forte expansão do mercado de postos públicos no “estamento” como uma das condições de surgimento do campo. De todo modo, ao relacionar origens sociais, trajetórias e tomadas de posição de intelectuais do momento, o autor observa que a expansão dos postos públicos foi uma via privilegiada de reconversão das grandes famílias da oligarquia que estavam em declínio por razões dos abalos ocorridos no espaço do comércio internacional. Essa necessidade de reconversão, cuja entrada nos postos (quase sempre dirigentes) do Estado se dava por cooptação, anuncia, na visão de Miceli (2001a), a disposição dos intelectuais a agirem como “homens políticos”, haja vista que em seus escritos anunciaram as transformações necessárias na estrutura do Estado.

3 A IMPORTAÇÃO DE MODELOS EXÓGENOS: O ESTADO NOS PAÍSES PERIFÉRICOS COMO INSTITUIÇÃO ADAPTADA E AS LUTAS POLÍTICAS ENTRE ELITES DIRIGENTES

A escolha de centralizar as discussões do presente capítulo no referencial de Badie (1992) e Badie e Hermet (1993) se justifica pela problemática específica da qual tratam, que, em relação aos fins visados, coadunam com os objetivos da pesquisa. Não se trata aqui de fazer um julgamento valorativo acerca da escolha entre dar um olhar estrangeiro ou nacional à importação e construção institucional do Estado brasileiro, mas unicamente determinar-se por aquilo que a pesquisa busca enfocar. Entre os principais conceitos propostos pelos autores, não se crê que o conceito de dinâmica órfã seja a razão exclusiva de tal escolha. Se, por um lado, ele é útil para apontar as principais diferenças entre a estruturação do espaço estatal brasileiro e europeu/americano, por outro, atenta para a hibridização e justaposição das instituições daí resultantes da importação. A razão que aqui se vê como determinante, e isso é exclusividade dos autores em pauta, reside em focar os efeitos de tal processo e as relações das elites nacionais “cosmopolitas” com estes produtos e respectivos usos. O que está em pauta, portanto, é como as dinâmicas importadoras refletem no enfoque da pesquisa, supostamente por estarem relacionadas aos grupos que se apropriam e reconvertem esses produtos nas lutas pelas posições em concorrência no campo do poder (que, por sinal, é um forte indicador de heteronomia das esferas sociais). O problema a ser tratado, portanto, reside justamente em tentar explicitar por meio de um estudo que se vale de trajetórias e respectivos recursos acumulados nos trajetos, os sentidos e os efeitos dessas importações, considerando que os usos sociais do que é importado se modificam em relação às condições sociais em que são gerados tais produtos. Ainda mais profundamente, a próprias racionalidades ou lógicas de consumo não são homólogas às dos países de origem das mesmas e, inclusive, os próprios significados desses produtos se modificam.

Entre os séculos XIX e XXI, a circulação de modelos de governo tem sido uma característica recorrente no espaço internacional, que, ao contrário de se reproduzirem isoladamente, tendem a circular nesse espaço mediante condições específicas. Entre as manifestações mais evidentes deste fenômeno, Badie e Hermet (1993) elencam a mundialização da palavra Estado, a participação do Estado como ator fundamental nas relações internacionais e a universalização de determinados aspectos da prática estatal. No entanto, indissociáveis do fenômeno da circulação de modelos estatais estão todas as relações

de dependência econômica, política e militar e suas consequências, que de certo modo, condicionam as lógicas de circulação dos modelos e cujo efeito mais visível é o de construir no sul do mundo os Estados que, pela sua relação com as metrópoles do chamado mundo ocidental, são conceituados como periféricos.

Por meio do conceito de Estado periférico, Badie e Hermet (1993) destacam tanto a realidade como a ambiguidade dos processos de homogeneização dos espaços políticos, de tal modo que permite evidenciar o fato de que os Estados periféricos se estruturam apenas mediante relações de dependência com os Estados hegemônicos. A ambiguidade reside, por um lado, no fato de que a dependência propicia as condições de territorialização dos espaços políticos nacionais, a construção de uma estrutura central de poder e a formação de uma máquina burocrática, por outro lado, no fato de que contribui para limitar a soberania dos Estados-Nacionais, a formação de uma sociedade civil diferenciada e estruturada e o estabelecimento de modos de legitimação sólidos fundados em “princípios universais”. Deste modo, Badie e Hermet (1993) mencionam que as dinâmicas dos Estados periféricos seguem duas lógicas: uma dinâmica externa, que se baseia nas relações de dependência e submissão de seu funcionamento às exigências internacionais, e uma dinâmica interna, que tem por objetivo criar as condições materiais e simbólicas para evitar a degradação das relações entre governantes e governados. Em termos meramente práticos, a introdução de modelos estatais importados em sociedades periféricas não se dá sem riscos e investimentos arcados pelas elites intelectuais e políticas locais. Sua reprodução, do mesmo modo, parece estar relacionada a condições específicas de emergência, daquilo que Badie e Hermet (1993) conceituaram como Estado híbrido, que dá lugar às chamadas dinâmicas órfãs.

Sobre as características da formação do Estado em um contexto periférico, como é o caso dos países latino-americanos, Badie e Hermet (1993) mencionam que, nesses casos, se estabelecem dinâmicas órfãs, isto é, as situações onde um determinado modelo de Estado se desloca da história particular de onde é concebido para outras histórias, e, nessas, não conseguem encontrar os elementos ou as bases sociais que o definam, nos mesmos termos de sua origem. Nestas condições particulares de orfandade, então, se desenham os contornos de um Estado híbrido, situação histórica onde se amalgamam lógicas diferentes. Se, por um lado, há uma lógica propriamente baseada nos princípios de existência do Estado ocidental (com regras e princípios de hierarquização e legitimação claramente definidos, cujo principal princípio de hierarquização é fundado na profissão ou na posse de títulos escolares), por outro, há toda uma lógica coexistente com a anterior, baseada em estruturas tradicionais de relações de reciprocidade, como o clientelismo e a patronagem, os laços comunitários e os clãs. No

entanto, é imprescindível frisar, que, na perspectiva de Badie e Hermet (1993), essas lógicas diferentes não configuram realidades distintas, mas antes um amálgama que impacta as estruturas políticas, econômicas, culturais etc., o que torna ainda mais difícil a sua apreensão e explicitação. Portanto, neste referencial, não se trata de tentar procurar por detrás de uma fachada de Estado ocidental moderno, um mundo onde existam estruturas tradicionais, que se acobertam, resistem e persistem. Antes, o que está em pauta nesta sociologia proposta pelos autores é explicitar como os agentes envolvidos em posições-chave no Estado se apropriam dos produtos simbólicos exógenos e os instrumentalizam como recursos em lutas políticas e, em decorrência dessas disputas, verificar quais as concepções de política, cultura, economia etc., resultam desses embates, bem como os tipos de instituição e agentes a elas relacionados que conseguiram se impor (e impor sua verdade acerca daquilo que disputam).

No caso brasileiro, alguns estudos tem tido a preocupação em focar a importação de modelos exógenos. Seidl (1999), por exemplo, vê o Exército brasileiro como uma instituição adaptada, cujo caráter peculiar é resultado da condição periférica do país e do fato de ser parte de uma série de produtos importados dos países ocidentais. Essas condições, por sua vez, implicaram na inexistência, dentro da instituição militar, de uma estrutura social, cujo princípio de hierarquização encontra-se no título profissional como garantia de acesso a determinadas posições sociais. Assim, por meio do caso estudado, Seidl (1999) contribui para corroborar a tese de Badie e Hermet (1993), de que por tratar-se de categorias importadas e, portanto, exógenas à realidade da sociedade importadora, as práticas dos exércitos modernos da Europa, os respectivos princípios de hierarquização e acesso às carreiras e a própria ideologia meritocrática, não podem ser transplantados sem sofrerem modificações. Ainda conforme Seidl (1999), não apenas a construção das instituições militares, o próprio processo de constituição do Estado brasileiro revela muitos traços das sucessivas importações de bens simbólicos dos países centrais da Europa e Estados Unidos, características da situação de dependência externa. Coradini (1997b), por sua vez, ao estudar o recrutamento e seleção da elite médica no Brasil entre 1829 e 1980, observa que esta importa tanto a tecnologia médica como o conjunto de filosofias médicas e os modelos institucionais correspondentes. Desse modo, busca, mediante investigação empírica da trajetória social de membros da Academia Nacional de Medicina, explicitar o sentido e os efeitos destas importações, considerando que os usos sociais daquilo que é importado modificam-se em relação às condições sociais de onde são gerados, de tal modo que, nas condições particulares da dinâmica brasileira, como são importadas as filosofias e tecnologias médicas, mas não o ethos, as regras e as condições históricas (portanto, particulares) de sua geração, a própria lógica do uso social das

tecnologias e filosofias médicas não são homólogos às dos países de origem, mas adquirindo aqui, um sentido muito mais prático e instrumental ou de consagração social, no sentido de utilização para ocupar posições em outras esferas do poder. Semelhante ao caso da elite da medicina no Brasil, Bordignon (2010) indica que a institucionalização das ciências sociais ocorreu mediante o caráter ambivalente da sua elite científica, que, por um lado, se aproximou do que havia de mais moderno pelas constantes referências e transações com o mundo ocidental, e, por outro, não deixou de se pautar em lógicas de consagração social baseadas no reconhecimento social e na busca de sentido, isto é, mecanismos de hierarquização e legitimação social muito distintos dos mecanismos impessoais de dominação que se estruturaram em alguns países do mundo ocidental.

Na concepção de Badie e Hermet (1993), a importação de modelos de Estado não se deve apenas aos efeitos de uma ordem internacional que reproduz uma estrutura de dominação, como aqueles gerados pelas relações de dominação entre centro e periferia do mundo. Há de se considerar, também, conforme apontam os autores, que a importação é resultado das estratégias de um conjunto de atores locais, que, geralmente nos países latino-americanos, se dividem entre o trabalho intelectual, político e militar e são inclinados a essas práticas, devido ao seu perfil social e aos seus interesses. O próprio empréstimo dos modelos, filosofias e instituições é guiado pela natureza da formação dos agentes que estão posicionados na esfera do poder dos países periféricos, quase sempre expostos às influências das ideologias ocidentais e, quando não, pelo contato direto com elas e com as elites intelectuais e políticas daqueles países, mediante os estudos superiores no estrangeiro. Basta ver, por exemplo, a influência da filosofia positivista, ou mesmo do darwinismo social, adaptados aos interesses políticos das elites dirigentes nacionais, tal como observou Pécaut (1990), e sua difusão nas faculdades de Direito do país, berço formador dessas elites, que, mediante a instrumentalização das filosofias sociais, encontravam a justificativa para sua “missão” de construir a nação ocupando a alta-direção do Estado.

Conforme nota Engelmann (2013), ao tomar como objeto a relação entre dinâmicas centrais produtoras de conhecimento com dinâmicas periféricas importadoras, especificamente ex-colônias, a circulação internacional das elites locais e sua legitimação como mediadoras de modelos de instituições assumem um papel-chave na dimensão nacional dos modelos exógenos. Mediante este processo, os bens simbólicos que circulam são redefinidos, justapostos e mediados por estratégias de luta nas disputas entre os diversos segmentos da elite política e intelectual dos países periféricos. Seguindo essa proposta, Dezalay e Garth (2002) analisam o papel da circulação internacional das tecnologias

institucionais e a definição de um polo produtor (Europa e mais atualmente os Estados Unidos) e um polo importador (ex-colônias). O conhecimento produzido em universidades, junto com ONGs, *think thanks* e instituições políticas têm sido usado nas estratégias de legitimação de uma nova categoria de *experts* especializados em reformas institucionais. É o caso, por exemplo, dos *Chicago Boys*, destacado por Dezalay e Garth (2002), que exerceram um papel mediador entre o modelo econômico neoliberal da Escola de Chicago e a política econômica do Chile no governo de Pinochet, o que resultou na ocupação de diversos postos da alta-esfera governamental. São diversos os casos de economistas posicionados em espaços sociais distintos, como o campo intelectual, as consultorias aos governos e imersos do próprio espaço estatal, como fez notar Loureiro (1997), no caso dos economistas brasileiros, que conseguiram impor novos princípios “universais” (novas definições de economia e do papel das instituições econômicas etc.), que indissociavelmente correspondem a novos princípios de legitimação na esfera do poder latino-americano e, de certo modo, criou as condições de acesso e legitimação dos economistas na esfera governamental.

As estratégias de importação levadas a cabo pelos agentes podem envolver tanto aquelas que visam à reconversão de setores das elites tradicionais que têm suas posições sociais ameaçadas de perda de legitimidade, quanto as que visam à própria legitimação de novos grupos no poder. Badie e Hermet (1993) mencionam que as estratégias dos agentes que se movem em direção à apropriação do poder político geralmente supõe a eliminação dos poderes políticos tradicionais. Esses agentes, em geral, se apoiam em uma legitimidade moderna para ir contra a legitimidade comunitária tradicional e acentuar os mecanismos de especialização e burocratização do Estado, com o objetivo de vigiar e intermediar as diversas trocas que ocorrem na sociedade. Como faz notar Badie (1992), os bens simbólicos importados podem servir a diversas estratégias de legitimação dos segmentos das elites políticas e intelectuais, que,

[...] frequentemente concebida como arma de poder, a importação de modelos ocidentais serve tanto para os projetos conversadores como para os projetos revolucionários. Alvo da maior parte dos movimentos contestatórios, ela se infiltra até nas suas temáticas e suas práticas políticas cotidianas. Instrumento de ação e de governo, ela serve largamente para o jogo das elites intelectuais, em qualquer corrente de pensamento ou de linguagem e em qualquer ideologia. (BADIE, 1992, p. 127).

Por intermédio de uma sociologia do fluxo entre os sistemas políticos, Badie e Hermet (1993) buscam analisar tanto as diversas modalidades de importação de modelos e práticas políticas, como o respectivo efeito de hibridização que isso causa nos países importadores.

Recusando, em parte, a utilização do conceito de Estado neopatrimonial formulado por Samuel Eisenstadt, para analisar as dinâmicas periféricas de forma direta e mecânica, os autores preferem se deter nas especificidades de cada caso empírico, sem abdicar de algumas noções centrais lançadas pelo conceito e quando necessário recorrendo a outras formulações para explicitar relações de reciprocidade. Trata-se de desvelar, no caso do neopatrimonialismo, as condições de acesso às elites dirigentes, que geralmente ocorrem mediante mecanismos de cooptação. Nestas condições, a escolha é feita pelos elementos da elite dirigente, exigindo seu reconhecimento e confirmação do direito de admissão. As escolhas baseadas em múltiplos fatores mesclam tanto a competência quanto fatores associados às relações pessoais e familiares, as provas de confiança, fidelidade e subserviência e, portanto, a noção de Estado híbrido permite melhor captar este complexo amalgama de lógicas díspares. Essa noção permite também, em cada caso particular, captar os diferentes significados e usos dos títulos escolares e das referências aos modelos, práticas e valores dos países centrais.

Estratégias de importação são numerosas e diversas. Há microestratégias que são mais resultantes de iniciativas individuais, como empreender viagens à Europa ao à América do Norte para realizar estudos. Estas pequenas estratégias, no entanto, têm um efeito cumulativo para a consolidação de uma corrente importadora e a construção de ordens sociais e políticas nas dinâmicas periféricas. Não apenas as microestratégias, estão também em pauta as estratégias desempenhadas pelos centros do poder, ou, melhor dizendo, os agentes socialmente reconhecidos como “construtores do Estado”. Entre essas, Badie e Hermet (1993) distinguem duas: a criação de novos sistemas políticos; e a modernização conservadora. No primeiro caso, geralmente associado com a invenção de novos espaços políticos, que tendem a ser consagrados pelos atos de “descolonização”, como ocorre em muitos Estados africanos e na Ásia, se vê com frequência surgir uma elite política, distinta das elites tradicionais, que busca nas ideologias ocidentais sua fórmula de legitimação. Por sua vez, a modernização conservadora supõe a importação de modelos e práticas políticas, no sentido de resguardar a legitimidade (ou reformulá-la sobre novas bases) daqueles que estão no poder político, haja vista que as fórmulas de legitimidade em que se apoiavam para exercerem sua dominação entraram em decadência. Conforme menciona Badie (1992), sua lógica implica que, para preservar seu poder, o líder deve se adaptar as novas condições, isto é, ao ideal de que a modernidade trará para ele recursos adicionais e maior legitimidade. Assim, a ação do líder se faz no sentido de apresentar a modernidade como uma categoria neutra e universal, adaptável a todas as culturas e, a partir dessa justificativa, apresentar suas ações como superiores a de seus oponentes. Para conservar as bases de um poder tradicional, é necessário protegê-lo,

reforçando-o por meio de recursos simbólicos que se importam das potências ocidentais, geralmente pelas reformas de Estado promovidas pelos agentes credenciados como reformistas. São comuns os empréstimos que implicam na importação de técnicas e instituições militares ocidentais, depois estendidas para a burocracia civil e um sistema de educação, cujo objetivo é de formar uma nova categoria social para construir uma sociedade sob bases modernas. O que se observa é que, ao estabelecer a importação como uma atividade do sistema político, passa a se atribuir um papel político à atividade importadora.

O processo de importação não é ato mecânico nem exclusivo. Não se dá a não ser mediante um processo de adaptação. Trata-se de um processo complexo que leva em conta diversas determinações tanto pela dinâmica externa (entre as relações centro/periferia) e a dinâmica interna (o jogo político). Isso aponta para o fato de que o resultado das estratégias de importação não é uma reprodução das estruturas políticas, culturais, econômicas, religiosas etc., dos países centrais na periferia. Badie (1992), por exemplo, aponta que nesse jogo, os intelectuais têm ocupado posição central nas transações culturais como importadores ou exportadores de modelos de pensamento, instituições, valores etc., e se aplicam em um trabalho constante de invenção de suas posições específicas e de acúmulo de recursos de poder, tanto se opondo ou cooperando com outras elites dominantes. Bourdieu (2002), quando estuda a circulação internacional de ideias na Europa, aponta para o peso que possuem as dimensões relacionadas à recepção das obras, destacando que os textos circulam sem seu contexto, isto é, desconectados do campo de produção do qual são produto. Esta desvinculação leva, em muitos casos, aos receptores tomá-los pela estrutura do campo em que estão inscritos. Conforme menciona Bourdieu (2002, p. 30) “o sentido e a função de uma obra estrangeira são determinados tanto pelo campo de acolhida como pelo campo de origem, sendo que, mais comumente, a função e o sentido do campo de origem são ignorados”.

Reis (2013) atenta para o fato de que o processo de ocidentalização, descrito por Badie e Hermet (1993), remete à afirmação dos modelos centrais como ponto de referência, como sendo as fontes ideais, dos quais as condições específicas das dinâmicas órfãs não conseguem fugir. Tal como afirmam Dezalay e Garth (2000), a eficácia na afirmação de padrões particulares como padrões universais é tanto maior quanto menos são percebidos como imposições pelos dominados, pois é proporcionada pela existência de homologias estruturais entre os dois polos da dominação. Por sua vez, Badie (1992) reforça que a dependência deriva de uma lógica complexa que tende a tornar-se muito efetiva, pois coloca os atores dependentes em uma posição de suplicantes, de tal modo que se encontram convencidos de que recebem vantagens em virtude de suas posições como dependentes.

No que tange às estratégias de importação de modelos políticos ocidentais, em primeiro lugar, não necessariamente elas são movimentos desencadeados por “decisões mais ou menos forçadas dos atores [...] [os movimentos] resultam frequentemente de um efeito de composição de escolha, de processos sociais e políticos que nenhum ator controla diretamente e no qual a realização é tanto mais irreversível” (BADIE, 1992, p. 145). Em segundo lugar, elas desencadeiam processos diferenciados das nações ocidentais, haja vista o amálgama dos modelos externos e sua adequação às realidades internas, que acabam constituindo realidades pouco comuns. Logo, por intermédio de uma sociologia da transação de modelos culturais e políticos, é possível ir a fundo ao jogo da imposição de novas classificações e princípios de hierarquização e identidade, expresso pelos diferentes estados do campo político e intelectual, nas dinâmicas periféricas. Por intermédio desta sociologia e dos conceitos que a sustentam é possível desvendar os princípios subjacentes, os recursos de sustentação e as estratégias acionadas pelas elites culturais e políticas estabelecidas em dado momento da história, bem como os investimentos, visando conquistar ou manter posições de poder.

É elemento específico de dinâmicas periféricas, especifica Reis (2013), que os intelectuais chamam para si a função de intermediários políticos, desse modo, mesclam suas lutas no espaço de produção cultural com as atribuições relacionadas ao destino dos seus países (indicar os rumos da nação). Neste ponto, na concepção de Reis (2013) se ajusta a noção de campo cultural periférico proposta por Sigal (2012), pois os intelectuais, porta-vozes da cultura, tendem a estruturar suas lutas por duas referências externas ao seu “campo de produção” e inquestionavelmente interligadas: por um lado, a legitimação de suas posições pelo “uso” da razão universalista (buscada pela referência ao Ocidente) e o papel de intérpretes dos caminhos da modernidade política (inspirada nas lutas políticas). Essas noções apenas ajudam a indicar o amplo papel que os intelectuais da América Latina tiveram na “invenção” nacional.

4 O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP) E O CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA ERA VARGAS (1930-1945)

O presente capítulo propõe tratar sobre as transformações políticas e administrativas do Estado brasileiro, com especial atenção para as transformações institucionais operadas nos governos de Vargas (1930-1945), as reformas administrativas e a criação do DASP.

4.1 A REVOLUÇÃO DE 1930 E AS TRANSFORMAÇÕES NO SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO ESTADO ENTRE 1930 E 1936

A partir de 1930, Graham (1968) ressalta que o sistema administrativo existente na Primeira República não se tornou mais sustentável. A insustentabilidade foi decorrência do colapso pela qual passou a ordem política então prevalecente, dando brecha para um golpe civil-militar, em 24 de outubro de 1930, depondo o presidente Washington Luiz antes da posse do então eleito presidente Júlio Prestes. O resultado do golpe levou Getúlio Vargas à chefia do Governo Provisório, em 01 de novembro de 1930.

Conforme ressalta Eli Diniz (1999), o período que compreende 1930 e 1945, foi marcado pela permanência de Getúlio Vargas na chefia do Poder Executivo e, também, por mudanças de natureza político-institucional no Estado brasileiro. Foi no plano institucional que a face reformadora do Governo Vargas se mostrou mais claramente, atingindo tanto a estrutura do Estado como suas relações com a sociedade. O novo arcabouço construído permitiu o aumento do poder interventor do Estado e a respectiva incorporação do sistema político. Essa nova engenharia institucional fechou crescentemente o sistema político, como bem se pôde verificar com o fortalecimento do poder do Estado nacional em relação às oligarquias locais. Dentro do forte esquema de centralização e concentração do poder político na esfera federal, pode se mencionar o elevado peso que teve o sistema de interventorias, bem como de outra estrutura burocrática que funcionava paralelamente às interventorias, os departamentos administrativos dos Estados (DAEs).

O conjunto de mudanças se aprofundou com a experiência da reforma do Estado que ia sendo realizada no decorrer da década de 1930, atingindo seu ápice com a instauração do Estado Novo, em 1937. O resultado desse processo foi um conjunto de medidas específicas para “desarticular” o Estado oligárquico (ou, melhor dizendo, cooptá-lo à nova coalização de forças), como os padrões de estabilidade para o funcionalismo público, a institucionalização

dos concursos públicos para ingresso em algumas carreiras, a criação do DASP e do Estatuto dos Funcionários Públicos. Como síntese, Diniz expõe que:

Apesar de a reforma administrativa ter dado passos importantes no sentido da racionalização da administração pública pela introdução do recrutamento com base no sistema de mérito e pela ênfase no critério da competência técnica no desempenho das funções burocráticas, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado. O resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista. (DINIZ, 1999, p. 26).

Tal movimento de concentração, ainda que tenha sido ensaiada uma retrativa da “ordem liberal” com a Constituição de 1934 (PANDOLFI; GRZYNSZPAN, 1987), culminou com um golpe de Estado, em 10 de novembro de 1937, que estabeleceu o regime do Estado Novo, perdurando até 1945 quando Vargas foi deposto. Se, em termos políticos, a década de 1930 foi um momento de instabilidade, em virtude do colapso do sistema construído em torno das oligarquias dos Estados, Vargas buscou criar uma nova base de equilíbrio político e consenso em torno do Estado, e em termos econômicos e administrativos foi um período de mudanças. Na administração pública federal, os antigos ministérios foram reorganizados e foram criadas novas instituições administrativas. Em 1934, tal fase de inovação administrativa foi interrompida com a promulgação da nova constituição e o retorno à política de partidos, e somente voltou a se efetivar no Estado Novo (GRAHAM, 1968).

Cabe mencionar que tentativas de estudar e racionalizar a administração dos negócios públicos e privados não partiu apenas das elites vinculadas ao Estado, ainda que, cedo ou tarde, esses esforços de grupos mais ou menos autônomos tenham sido cooptados pelo braço do Estado, tornando-se ele o seu principal “mecenas”. É notório o pioneirismo do IDORT na década de 1930, tal como aponta Vizeu (2008). Fundado em 23 de junho de 1931 por um grupo de empresários, engenheiros, educadores e políticos que vinham se empenhando desde a década de 1920 para consolidar, no Brasil, um movimento de disseminação dos princípios de administração científica, foi inicialmente direcionado ao desenvolvimento de projetos de organização racional do trabalho para empresas industriais de São Paulo. No entanto, o instituto passou por uma mudança de direcionamento em função de intempéries políticas quando seu presidente, Armando de Salles Oliveira, assumiu o comando do Governo de São Paulo, em 1935. A cooptação para o seio da elite política paulista e a reorientação para dar consultorias ao governo paulista foi o resultado de determinantes políticos ditados pelo projeto paulista de dar uma resposta “modernizante” às elites que chegaram à esfera federal com Vargas, resposta essa que também pode ser observada na criação da Universidade de São

Paulo (USP) e na Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP). De todo modo, a reorientação se concretizou a partir dos projetos do IDORT de reorganização administrativa no Estado de São Paulo, que ficaram conhecidos como Reorganização Administrativa do Governo do Estado (RAGE). Foi durante o próprio governo de Salles Oliveira que criou-se o Departamento de Serviço Público de São Paulo (DSP-SP), que, no entender de Vizeu (2008), serviria de inspiração à criação do DASP anos depois.

Segundo informa Rabelo (2013), a reforma administrativa do Estado foi um dos pilares da primeira Era de Getúlio Vargas (1930-1945) no poder, cujos ensaios de ação surgiram no Governo Constitucionalista (1934-1937) e, mais incisivamente, foram reforçados e ganharam respaldo constitucional durante o Estado Novo (1937-1945), em virtude das facilidades inerentes ao fechamento do Poder Legislativo. Mesmo que as medidas mais concretas tenham ocorrido a partir de 1936, tal propensão reformista já estava presente no discurso proferido por Vargas na posse do Governo Provisório, em 1930:

Resumindo as ideias centrais do nosso programa de reconstrução nacional, podemos destacar, como mais oportunas e de imediata utilidade [...] consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigorante, bem como refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes; manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias (VARGAS, 1930, p. 18-19).

Entre os primeiros desdobramentos do amplo projeto governamental, levado a cabo por Vargas, na área de reforma administrativa está à criação, em 1935, da Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, cuja especificidade de objetivos não se restringia apenas à administração, mas também, incluía a revisão tributária e a reorganização da economia nacional. Dentro dessa comissão, Rabelo (2013, p. 78) informa que foi criada a chamada “Subcomissão Nabuco”, cujo encargo era lidar com matérias específicas de reforma administrativa, que, naquele momento, era vista e articulada apenas enquanto um reajuste dos quadros, das carreiras e dos vencimentos do funcionalismo. Tendo em pauta o fato de que esta subcomissão não chegou a uma conclusão sobre o projeto de reajustamento dos quadros da administração pública, Rabelo (2013) atenta para a criação de uma nova subcomissão dentro da Comissão Mista, conhecida como “Subcomissão José Bernardino”, que, em janeiro de 1936, apresentou novo e distinto projeto de reajustamento. De acordo com a análise feita por Wahrlich (1976), os projetos dessas subcomissões pareciam concorrer entre si e foram encaminhados ao presidente Vargas para avaliação. Como decisão, Wahrlich (1976) menciona que Vargas encaminhou à Câmara apenas uma proposta de abono provisório aos

funcionários civis da União e ordenou que o projeto de reajustamento fosse, mais uma vez, estudado por uma nova comissão que deveria ser formada apenas por representantes do Poder Executivo e cujo homem designado para presidi-la era Luiz Simões Lopes, engenheiro florestal que atuava como assessor no gabinete de Vargas. Do estudo realizado por esta terceira comissão, conhecida publicamente como “Comissão de Reajustamento”, resultou a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, que instituiu o primeiro plano de classificação de cargos e vencimentos do Governo Federal.

Entre os principais desdobramentos da referida lei, Wahrlich (1976) aponta a introdução dos concursos para cargos administrativos e técnicos e a criação de órgãos incumbidos de implantar e desenvolver o novo sistema de recrutamento e seleção baseado formalmente no princípio do mérito: o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), subordinado à Presidência da República, e as Comissões de Eficiência, que deveriam atuar inseridas em cada ministério. Rabelo (2013) avalia que, por meio da Lei nº 284, cristalizou-se, entre outros, um esforço de modernizar a máquina do Estado, de criar instâncias capazes de regular a administração pública, de abrir espaço e fortalecer na esfera estatal um grupo detentor de conhecimento técnico especializado e de institucionalizar o princípio do mérito no serviço público civil. A ênfase na composição destes núcleos técnicos dentro do Estado por homens especialistas e desvinculados da “política irracional” ou da “política das oligarquias” consta no artigo 9º da referida lei:

O CFSPC compor-se-á de cinco membros, que exercerão em comissão as respectivas funções sendo livremente escolhidos e nomeados pelo Presidente da República dentre os cidadãos que não militem em política partidária e possuam conhecimentos especializados em matéria de organização científica do trabalho e de administração em geral (BRASIL, 1936).

Ainda, entre os objetivos para o CFSPC previstos na Lei nº 284, Wahrlich (1983) observa forte influência exógena, detidamente de princípios tayloristas, como a intenção de estudar a organização do serviço público e propor normas e planos para racionalizá-lo. Se o trabalho de “construção institucional”, tal como proclamado pelos intelectuais vinculados ao Estado (PÉCAUT, 1990), determinou a expansão da máquina, estes novos espaços, como verificou Miceli (2001a) contribuíram para legitimar a ingerência do Estado frente a domínios até então sob tutela de outras frações dominantes. Este conjunto de “aparelhos” veio a consolidar uma nova categoria de pessoal burocrático civil e militar e o aumento absoluto do número de funcionários em todos os estados.

Essas medidas foram orientadas para garantir a ampliação dos mecanismos de cooptação daqueles contingentes específicos que iriam ocupar os escalões superiores do Estado. Ao proceder a um exame da Lei nº 284, Miceli (2001a) aponta que Vargas escolheu a alternativa que lhe fora proposta pela Comissão de Reajustamento, pois esta facilitava a coexistência dos mecanismos de cooptação junto de uma fachada burocratizante. A referida lei conseguiu dar as condições necessárias para que fosse possível atender tipos distintos de demanda, pois conseguiu

Conciliar as exigências de racionalização e controle dos padrões de ingresso e promoção dos escalões burocráticos inferiores com as condições especiais em que se daria o suprimento de cargos em favor dos ramos “destituídos” a serem pinçados à cúpula do estamento (MICELI, 2001a, p.202).

Ao mesmo tempo em que instituiu a exigência de concursos públicos para ingresso nos quadros de carreira, a Lei nº 284 instituiu, também, posições independentes, designados como “cargos isolados” (GRAHAM, 1968, p.26), que dispensavam o requisito de exame e eram escolhidos a critério do Poder Executivo. Para Miceli (2001a), o CFSPC se converteu na principal instância de mediação onde o Estado passou a intervir no mercado de postos administrativos, científicos e culturais da época. Conforme consta no Capítulo II da referida lei, que versa sobre a organização do CFSPC, era uma atribuição do conselho:

Determinar quais os cargos públicos que além de outras exigências legais ou regulamentares, somente possam ser exercidos pelos portadores de certificado 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 (BRASIL, 1936 *apud* MICELI, 2001a, p.203).

Na interpretação de Miceli (2001a), o referido Capítulo II da lei autorizou a centralização do mando político no bojo do mercado de postos públicos, pois se tornou uma instância com autoridade para fixar os níveis de rentabilidade dos títulos escolares, atuando para restringir ou ampliar as oportunidades de emprego para as diversas categorias de profissionais com diploma. Do mesmo modo, o Estado passou a ser a instância máxima de legitimação das competências ligadas ao trabalho cultural, técnico e científico, “passando a atuar como agência de recrutamento, seleção, treinamento e promoção do público portador de diplomas superiores” (MICELI, 2001a, p. 203). O Estado torna-se o detentor dos instrumentos que estabelecem o grau de expansão e a margem de diferenciação no serviço público, isto é, interfere no tamanho dos contingentes cooptados e, também, no que tange às qualificações dos agentes a serem cooptados.

Mesmo com sua fachada científica, as reformas administrativas na Era de Vargas resguardavam condições especiais de acesso, em favor dos portadores de títulos superiores. Nas condições em pauta, o acesso ao Estado via cooptação, não pode ser entendido apenas pela posse do título escolar, não obstante ser necessário. Miceli (2001a) aponta que, tanto a posse de um diploma superior quanto o pistolão e as demais modalidades de capital social eram trunfos decisivos para o ingresso nos quadros do serviço público (tanto civil como militar), especialmente nos escalões médios e superiores. São diversos os artigos da Lei nº 284 que dão margem ao acionamento do capital de relações sociais para ingresso via cooptação, como o artigo 38º que menciona que “as funções de secretário, chefe, oficial e auxiliar de gabinete serão exercidas em comissão, por pessoas livremente escolhidas e designadas” (BRASIL, 1936 *apud* MICELI, 2001a, p. 204), e o artigo 42º, que abrandava a exigência de concurso de provas, prevista no artigo 41º, para a possibilidade de ingresso em cargos técnicos e administrativos para unicamente a avaliação de títulos (ou prova de títulos). O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, instituído pelo decreto-lei nº 1.713 de 1939, contribuiu ainda para reforçar a mesma lógica adotada pela Lei de Reajustamento (284), cristalizando uma clivagem entre dois segmentos e garantindo aos portadores de títulos superiores, o acesso aos cargos isolados.

Assim, os intelectuais em geral conseguiram monopolizar certas carreiras no Estado e tenderam a se concentrar naquelas que dispunham de padrões de vencimento elevados, regalias e vantagens na hierarquia burocrática, com exceção de alguns poucos “especialistas” que iniciaram suas carreiras na máquina estatal, ocupando posições típicas de um funcionário do baixo escalão. Acerca das vantagens adquiridas no acesso a esses postos, aponta Miceli (2001a) que:

O ingresso nas fileiras do estamento alcançou extensão considerável e passou a constituir um trunfo indispensável para o êxito nas demais instâncias do campo intelectual, inclusive naquelas instituições cuja sobrevivência não dependia a rigor dos favores e concessões do poder público. (MICELI, 2001a, p. 209).

Em síntese, conseguiam se inserir em espaços privilegiados do serviço público e conseguiam desfrutar das vantagens que uma estrutura patrimonialista de poder poderia oferecer.

4.2 A IMPLANTAÇÃO DO REGIME DO ESTADO NOVO E A CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP)

Com o golpe político-militar que resultou no regime do Estado Novo, as tendências reformistas que marcaram a esfera da administração pública, durante os primeiros anos de Vargas no poder, continuaram e se intensificaram. Se nos sete primeiros anos de Vargas a ênfase na centralização e no controle burocrático era ainda incipiente, com as mudanças operadas pelo regime estadonovista, ganharam maior significância política. Siegel (1964) menciona que na proximidade da eleição presidencial de janeiro de 1938, Vargas, com o apoio de forças militares, planejou e executou um golpe de Estado, cuja base de justificativa da ampliação de seus poderes estava relacionada à defesa do país contra uma sempre eminente “ameaça comunista”. A Constituição de 1937 explicitou as novas condições de supremacia da Presidência da República, de tal modo que, por impossibilitar ao Congresso a realização das suas assembleias, Vargas passou a governar por intermédio do mecanismo dos decretos-lei. Durante o regime, estes decretos-lei cobriram toda a legislação, ordenando desde a criação e a atribuição de poderes às novas agências governamentais, até o estabelecimento de formas de controle sobre a economia e sobre a organização dos interesses de grupos sociais. Com grande concentração de poder político no Executivo federal, Vargas deu especial atenção à composição do seu gabinete, formado por homens de sua inteira confiança e selecionados por critérios personalísticos, como os “ministros-assistentes”, os “administradores” e os “conselheiros”. Como bem se pode depreender a partir de Siegel (1964), houve também um forte esquema de controle político sobre os Estados, especificamente interessado em regular as relações de poder com as classes dirigentes estaduais. Para operacionalizar esta aparelhagem política, foram instituídas interventorias e nomeados os interventores pelo Poder Executivo, para substituir os antigos governadores da política das oligarquias que predominou na República Velha. Estes interventores, escolhidos pessoalmente por Vargas, a partir das fileiras dos antigos “tenentes”, eram oficiais “modernizantes” do exército e tinham, em sua maioria, participado ativa e ideologicamente da Revolução de 1930 (NUNES, 2003).

Entre as transformações operadas, especificamente na Presidência da República conforme a nova Constituição promulgada em 1937, Wahrlich (1983) menciona a criação de um departamento administrativo que veio a ser formalmente organizado, oito meses depois da instauração do Estado Novo e incorporou funções que eram então incumbidas ao CFSPC, à Comissão Permanente de Padronização e ao Ministério da Fazenda. Desse modo, o DASP foi

instituído e organizado pelo Decreto-lei nº 579 de 30 de junho de 1938, que seguiu as disposições do artigo 67º da Constituição de 1937 e, ainda, acrescentou ao órgão outras atribuições. Tomando como referência esse decreto-lei, Wahrlich (1983) sintetiza as atribuições iniciais do referido departamento:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos; b) organizar a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e 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 de projetos de lei submetidos à sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente relatório com os trabalhos realizados. (WAHRLICH, 1983, p. 237).

Cabe mencionar que se a Constituição de 1937 já previa um departamento administrativo, encarregado de conduzir a reforma administrativa e da elaboração e execução orçamentária, o Decreto-lei nº 579 alargou consideravelmente o seu campo de atuação, inserindo novas atribuições referentes às áreas de administração de pessoal, administração de material, assessoramento ao Presidente da República e o controle do serviço público (WAHRLICH, 2001). Mesmo estando formalmente previsto como incumbência do DASP, de acordo com o Decreto-lei nº 579, a organização da proposta orçamentária e a fiscalização da sua execução continuaram sendo feitas pelo Ministério da Fazenda até o final da década de 1930. Em 1940, Getúlio Vargas instituiu uma Comissão de Orçamento dentro desse ministério e designou o presidente do DASP, Luiz Simões Lopes, para atuar como presidente da comissão. Esta foi a via encontrada por Vargas para trazer o orçamento para dentro do DASP, ou, ao menos, criar as condições para que o DASP, por meio da influência de Simões Lopes, pudesse intervir na sua elaboração e execução. Somente em 1945, já no final do regime, foi efetivamente criada uma divisão de orçamento no interior do DASP, absorvendo então, as funções da Comissão de Orçamento (WAHRLICH, 2001).

As decisões máximas do departamento ficavam sob responsabilidade de um conselho deliberativo, que inicialmente foi formado pelo presidente do departamento e pelos diretores de cada uma das cinco divisões originais: Divisão de Organização e Coordenação; Divisão do Funcionário Público; Divisão do Extranumerário; Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento; e Divisão de Material (BRASIL, 1938). Não apenas essas divisões, Viana (1953) menciona que o DASP ainda contou com serviços auxiliares básicos: Cursos de Administração; Serviço de Documentação; e Serviço de Administração. Costa (1986) vê uma continuidade em termos de

composição do quadro dirigente entre o CFSPC e o DASP. Não apenas o DASP herdou e expandiu as funções do conselho extinto no Estado Novo, como também, abrigou em posições de direção, os homens que estavam incumbidos da reforma administrativa, como Luiz Simões Lopes, que foi presidente do CFSPC e presidente do DASP durante o Estado Novo, e demais diretores: Mário Bittencourt Sampaio; Mario Paulo de Brito; Moacyr Ribeiro Briggs; Paulo de Lira Tavares; e Rafael da Silva Xavier.

Na percepção de Rabelo (2013), o DASP atuou dando continuidade à reforma administrativa iniciada pela Lei nº 284 e pelo CFSPC em 1936, mas, considerando as características mais autoritárias do regime do Estado Novo, como o fechamento do Congresso e a centralização das decisões políticas no Executivo federal por meio dos incontáveis “decretos-lei”, cabe ressaltar o caráter mais centralizador desse departamento em relação ao seu predecessor. O DASP recebeu toda a autoridade presidencial para tomar as decisões que lhe cabiam em matéria de administração geral. Não se limitando a isso, ainda era de sua responsabilidade organizar e controlar as Comissões de Eficiência junto a cada ministério. Essas comissões, que já tinham sido criadas pelo CFSPC, refletiam o objetivo de Vargas de intervir em nome da eficiência administrativa nos ministérios e promover “medidas que julgasse necessárias à sua racionalização” (BRASIL, 1938). Por intermédio da institucionalização do DASP e das comissões de eficiência, bem como de outros conselhos técnicos, “Vargas promoveu a constituição de núcleos técnicos associados ao Estado, que passaram a ter um controle bastante forte sobre os órgãos públicos e o funcionalismo” (RABELO, 2013, p. 83).

As especificidades das contribuições e das funções do DASP para a administração pública brasileira podem ser mais bem explicitadas, mas somente após o esclarecimento de alguns equívocos recorrentes entre aquilo que se designa por “Departamentos Administrativos dos Estados” e por “divisões regionais do DASP”. Tratando-os como sinônimos, corre-se o risco de atribuir equivocadamente aos departamentos dos Estados a mesma função das divisões regionais do DASP, mesmo que ambas as estruturas tenham sido criadas durante o Estado Novo. Não se trata de sinônimos, pois não são entidades equivalentes e desempenharam funções distintas dentro das pretensões maiores do regime estadonovista. Se, por um lado, as divisões estaduais do DASP estão relacionadas ao controle político-administrativo da Presidência sobre o serviço civil federal nos Estados, por outro, os Departamentos Administrativos dos Estados (conhecidos na literatura especializada como “daspinhos”), instituídos pelo Decreto-lei nº 1.202 de 08 de abril de 1939, tinham a função de estabelecer as mediações políticas e a regulações necessárias entre as elites políticas dos

Estados e o Governo Federal. Tal equívoco, percebido por Codato (2008, 2011a, 2011b), começou com a incompreensão de Graham (1968), que denominou os Departamentos Administrativos dos Estados de “daspinhos” e os tratou como divisões regionais do DASP, foram reproduzido por outros autores estudiosos do Estado Novo como Campello de Souza (1983), Sola (1990), D’Araújo (2000), Levine (2001), Abreu (2007) e, mais recentemente, Rabelo (2013). Seguindo o alerta de Codato:

Trata-se de duas estruturas burocráticas em tudo diferentes. Uma dizia respeito ao serviço civil, outra, à gestão dos negócios políticos; uma deveria ser uma superassessoria incumbida de reorganizar a administração pública por meio de uma política orçamentária eficiente, outra pretendia funcionar como uma entidade fiscalizadora e colaboradora das Interventorias (CODATO, 2008, p. 43-44).

Assim, enquanto um era composto por “notórios especialistas em administração pública”, o outro era formado por “políticos profissionais” (CODATO, 2008, p. 44). A separação dessas estruturas proposta por Codato (2008), no entanto, não implica em dizer que um órgão tinha meramente a função de controle burocrático e aperfeiçoamento administrativo e o outro de gestão de negócios políticos. Ambos serviam, mediante vias e procedimentos distintos, aos interesses maiores de reprodução do regime estadonovista. Não obstante, houve realmente divisões regionais do DASP, que, segundo observa Wahrlich (1983), foram criadas nos Estados e pertenciam a uma estrutura burocrática diferente dos departamentos dos Estados e das Interventorias, como foi no Rio de Janeiro, em 1939, e no Pará e na Paraíba, em 1940.

4.3 AS RAÍZES DOUTRINÁRIAS DO DASP: REFERÊNCIAS À ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA NORTE-AMERICANA

Na avaliação de Siegel (1964), o efeito real provocado pela institucionalização do DASP foi centralizar o aparato administrativo do Estado e a execução da reforma administrativa que vinha sendo realizada. Nos termos do autor,

A pequena elite que iniciou as reformas administrativas era composta por homens cosmopolitas que combinaram as virtudes de terem observado as operações administrativas em governos de países estrangeiros, a posse de um conhecimento na literatura administrativa corrente e a formação de uma mentalidade voltada aos valores da eficiência. (SIEGEL, 1964, p. 97).

O CFSPC, onde esta pequena elite de “homens cosmopolitas” coexistiu, se viu, após um ano de existência, limitado pelo aumento do volume e diversificação da carga de trabalho. A burocratização, o controle e a centralização dos negócios públicos levaram a um aumento de tamanho dessa elite, que, no Estado Novo, coexistiu no DASP e outros órgãos técnicos criados pelo governo. As ações destes organismos técnicos do Estado foram racionalizadas com base na literatura e na prática administrativa estrangeira, especificamente a norte-americana. Siegel (1964) demonstra o peso desta influência teórica essencialmente exógena, por meio das recorrentes referências feitas nas publicações do DASP ao conceito de *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting e Budgeting* (POSDCORB) formulado por Luther Gulick, e às concepções de William Willoughby acerca de um departamento de administração geral para apoiar o Executivo e de distinção entre meios e fins da ação governamental. Em síntese, Siegel (1964) observa que a formulação da estrutura e das funções do DASP, feita pela “elite de homens cosmopolitas”, se aproximou muito do modelo proposto por Willoughby para a administração pública norte-americana.

O primeiro documento a expor as raízes doutrinárias do DASP, chama-se “A revolução brasileira nos serviços públicos”, publicado pela Imprensa Nacional em 1940. O texto aponta que

A tarefa do DASP, como acabamos de ver, abrange um vasto terreno político-administrativo, constituindo uma larga e ousada tentativa de sistematização, até hoje não experimentada por qualquer país civilizado. A organização e o conjunto de atividades do DASP não encontram, na verdade, semelhança alguma com o que existe em outras partes do mundo. Atendendo às peculiaridades do meio e, principalmente, à nossa experiência; aplicando, por outro lado, os princípios já consagrados pela ciência administrativa, o DASP é uma organização de certo modo original, que tem demonstrado excelentes resultados. Buscando seus ensinamentos no secular Serviço Civil Britânico, um dos mais senão o mais eficiente do mundo; no sistema americano, que lhe segue de perto as pegadas; no alemão; no francês e no italiano, que melhor falam ao nosso caráter, a organização brasileira talvez esteja mais aproximada do serviço civil alemão, pelo seu aspecto de conjunto, ou melhor, pela sistematização dentro de um plano deliberado e seguro (IMPRESA NACIONAL, 1940 *apud* WAHRLICH, 2001, p. 1828).

O fato de o DASP ter atendido às peculiaridades do seu meio, a experiência brasileira deve ser vista com as devidas ressalvas, haja vista que se trata de um texto patrocinado pelo próprio regime. A própria falência do Estado Novo, em 1945, e consecutivamente a redução substancial das atribuições do departamento, ajudaram a denunciar suas disfunções. Não faltaram autores preocupados em denunciar estas disfunções, bastando citar os casos de Siegel (1964) e Graham (1968). No entanto, não se pode negar que as raízes doutrinárias que fundamentaram o DASP são variadas e exógenas e qualquer consideração feita acerca dos

desdobramentos práticos de sua atuação na esfera administrativa do governo brasileiro, a partir da instrumentalização de modelos gerados em contextos históricos e culturais distintos, é cair no prescritivismo. Conforme menciona Wahrlich (2001), as mais importantes influências que convergiram em sua organização foram as teorias administrativas de W. F. Willoughby, Henri Fayol, Frederick W. Taylor e Luther Gulick. Todos estes autores construíram suas obras em contextos históricos de democracias consideravelmente consolidadas, mas essas ideias foram importadas e institucionalizadas no Estado brasileiro, justamente quando esse ingressava, em 1937, em um regime de fortes traços autoritários.

Particularmente as ideias de Willoughby sobre a natureza, as finalidades e a estrutura da administração pública tiveram influência direta sobre a reforma administrativa brasileira nas décadas de 1930 e 1940, orientando a criação e a definição da competência central do DASP. Entre as características básicas das ideias de Willoughby está a crença em princípios de administração universalmente aplicáveis e a defesa da existência de uma nítida separação entre a política e a administração. Willoughby considerava que a política era área privativa do Congresso, comparando a função do Poder Legislativo a de um conselho diretor de uma sociedade anônima, e que a administração era função do Poder Executivo, atribuindo o papel de gerente geral ao presidente da República. Assim, a finalidade da administração seria a eficiência operacional e para atingir esse objetivo o chefe do Poder Executivo deveria contar com o suporte de um departamento de administração geral incumbido de funções normativas. No caso brasileiro, a adoção de tal modelo levou a estabelecer o DASP enquanto um órgão normativo, coordenador e controlador, sendo situado no topo da hierarquia de um sistema de administração geral, cujos órgãos de caráter mais executivo deveriam ser os departamentos, serviços e seções de administração nos diversos ministérios. Contrariando, em parte, o modelo de órgão normativo de administração, o DASP também teve funções mais operativas, basta ver suas ações ligadas à administração de pessoal, aos concursos públicos por ele próprio executados e os diversos cursos de formação e aperfeiçoamento realizados. Ainda, é no mínimo curioso observar a forma com que a concepção de Willoughby acerca da separação entre administração e política foi utilizada pelo regime. De certo modo, a concepção serviu para expurgar o “político” do plano governamental, relegando-o aos mais “irracionais” e “antiquados” políticos das oligarquias locais. Qualquer reforma ou “ato político” do regime nunca se mostrava enquanto político, era sempre em nome da “ciência”, da “eficiência administrativa” ou da “organização da nação sob bases racionais” (PÉCAUT, 1990).

4.4 AS FRENTES DE ATUAÇÃO DO DASP NA ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO NOVO

O DASP atuou em diversas áreas dentro da esfera da administração geral. O grande poder que lhe foi atribuído pelo presidente Vargas permitiu as condições para atuar em todas as frentes que lhe eram autorizadas: proposta e execução orçamentária; administração de materiais, obras e edifícios públicos; projetos e estudos de organização e controle; administração de pessoal (a organização dos quadros, carreiras, cargos e vencimentos; o recrutamento e seleção de pessoal; a formação e aperfeiçoamento de servidores públicos civis no Brasil e no exterior); serviços de documentação; estatística; relações públicas; e publicações especializadas.

Em 1938, as atividades relacionadas à administração de material ainda eram consideradas, pela elite reformista do Governo Vargas, pouco centralizadas e sistematizadas por meio de princípios científicos. A par de seus objetivos, Siegel (1964) aponta que a Divisão de Material do DASP buscou implantar um sistema unificado de material, embora tenha encontrado dificuldades para tanto que não foram solucionadas até o fim do regime estadonovista. Em outubro de 1939, o DASP passou a ter autoridade para intervir também na área de obras e prédios públicos, controlando os trabalhos de construção e reforma de prédios públicos, estabelecendo normas para construção e fiscalizando orçamentos, projetos e contratos de obras.

Era de encargo da Divisão de Organização e Coordenação, os estudos de estrutura organizacional, sistemas e métodos de trabalho. Com a centralização operada pelo DASP, mesmo que todas as suas divisões estivessem de alguma forma envolvidas com o problema da organização, a Divisão de Organização e Coordenação era o espaço institucional exclusivamente dedicado a este tipo de pesquisa. No entanto, Siegel (1964) aponta que elas não se converteram em muitas ações concretas. Os poucos técnicos especializados e a excessiva carga de trabalho impedia a realização de projetos específicos. Como forma de reverter o problema, o DASP enviou muitos dos seus técnicos para a Europa e Estados Unidos para aperfeiçoamento e estágio em agências governamentais.

Seguindo a mesma lógica de centralização das atividades, o DASP institucionalizou mecanismos de recrutamento e seleção de servidores públicos baseados em critérios próprios, neutros e padronizados e tomou para si a responsabilidade de organizá-los. Segundo Rabelo (2013), antes da criação do DASP, os ministérios já contavam com processos seletivos próprios, por intermédio da organização de concursos que passaram a ser vistos pela elite

daspeana como de caráter duvidoso. Com a criação do DASP, a organização dos concursos foi nele centralizada e a elite daspeana buscou respaldo nas bases científicas de seleção por eles manipuladas e nos seus valores meritocráticos para justificar a centralização do processo sob seu domínio. No relatório das atividades do DASP em 1943, citado por Rabelo (2013), ficam claros os motivos:

Estamos certos, porém, de que a experiência brasileira em seleção de pessoal, posto que recente, vai, gradualmente, repousando em bases verdadeiramente científicas, e tudo isso ocorre porque em assunto dessa complexidade e importância não é possível ou admissível a improvisação. (DASP, 1944 *apud* RABELO, 2013, p. 86).

Apesar do discurso oficial da elite daspeana estar alicerçado na ideia de mérito ou de condições igualitárias de acesso, os concursos que foram levados a cabo pela divisão de seleção do DASP, durante o Estado Novo, foram a condição exclusiva de entrada apenas para as posições mais inferiores, quando não em conjunto com a exigência de provas de títulos. Para ingressar nas posições médias (de chefia ou supervisão, como eram classificadas) continuaram a ser feitas as indicações de confiança, mesmo que os indicados fossem servidores públicos que tinham ingressado mediante concurso de prova para os níveis de técnico ou assistente. O que pode se depreender, a partir de Siegel (1964, p. 103), é que as insatisfações eram principalmente expressas pelas antigas clientelas que não conseguiram espaços privilegiados dentro do Estado, sob o comando de Vargas, e não tinham o capital cultural necessário para lograr aprovação em concursos. Se a relação patrão-cliente continuou coexistindo mesmo em um Estado pretensamente reformado sob princípios racionais e meritocráticos, o que parece ter mudado nos mecanismos de cooptação foram apenas as clientelas.

Assim como a organização de concursos públicos e a criação de novas carreiras, também estava em pauta na Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, a ideia de qualificação profissional e aperfeiçoamento. Nesse âmbito, o DASP atuou em duas frentes: na organização e realização de cursos próprios de formação e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis; e no envio de funcionários para aperfeiçoamento e especialização no estrangeiro. Não obstante o DASP ter instituído e organizado uma variedade de cursos de formação para servidores públicos, Wahrlich (1983) destaca que os cursos de administração foram um marco histórico para a formação do administrador profissional, considerando o seu pioneirismo no país. Por meio do Decreto-lei nº 2.804, de 21 de novembro de 1940, o DASP foi autorizado, a partir de 1942, a oferecer instrução em matéria de administração para

promover o desenvolvimento intelectual dos servidores públicos civis federais. Mais especificamente, Wahrlich (1983) aponta que estes cursos eram agrupados em seções divididas em Administração Geral, Administração Específica, Atividades Auxiliares da Administração (português, matemática, estatística, noções de direito) e preparação de supervisores (que incluía matérias de psicologia das relações humanas no trabalho, administração de pessoal, organização de serviços e direito administrativo).

Rabelo (2013) ressalta que um dos projetos pioneiros do DASP foi não apenas a formação e o aperfeiçoamento de servidores públicos em cursos realizados no Brasil, mas também o envio de alguns deles para realizarem cursos e estágios técnicos no exterior, especificamente aos Estados Unidos. As iniciativas da política de boa vizinhança entre o Brasil e os EUA foram recebidas por setores diversos. No caso da esfera da administração do Estado brasileiro, as iniciativas ocorridas a partir de 1930 permitiram a aproximação com modelos institucionais e a importação e aplicação deles na dinâmica de reforma administrativa do Estado. Inicialmente, os servidores públicos brasileiros eram enviados para estudar em universidades norte-americanas pela mediação feita pelo Ministério das Relações Exteriores. Com o aumento do volume dos envios, a partir de 1936, a embaixada estadunidense no Brasil criou, em 1937, o Instituto Brasil-Estados Unidos (IBEU), para conceder bolsas de estudo aos estudantes brasileiros. Se até então as regras definidas pelo Itamaraty não eram tão específicas, pois permitiam a ida de brasileiros para realizarem estudos gerais, a partir de 1936 foi enfatizado a ida de brasileiros para receberem formação técnica especializada, especificamente a formação direcionada para métodos de trabalho e organização. Por intermédio do CFSPC, foi apresentado um projeto de lei que regulava o envio de funcionários ao estrangeiro para empreender estudos técnicos.

Quando foi o presidente do CFSPC, Luiz Simões Lopes requisitou a funcionários da embaixada brasileira em Washington, documentos sobre o *Civil Service Commission* (CSC), órgão de administração geral que inspirou a criação do CFSPC e do DASP. A partir do Estado Novo, as funções de seleção e envio de funcionários ao exterior foram transferidas para o DASP e ampliadas. Dois meses após a criação do departamento, foi normatizado o envio de servidores por meio do Decreto-lei nº 776, de 7 de outubro de 1938, passando a ser de exclusividade do DASP, a capacidade de escolher e enviar funcionários ao exterior. Conforme expõe Rabelo (2013), a *School of Public Affairs* da *American University* foi, durante as década de 1930 e 1940, a principal instituição acadêmica norte-americana a receber os servidores brasileiros enviados pelo DASP mediante a criação do programa *Hall of Nations*. Em memorando do diretor de divisão do DASP, Moacyr Briggs enviado a Getúlio Vargas em

1939, fica explicitada as suas predileções pelo modelo norte-americano de administração pública:

Em relação aos cursos do primeiro grupo, que se referem mais propriamente à administração pública, parece ponto pacífico a preferência a ser dada, pelo menos durante algum tempo, aos ministrados pelas universidades norte-americanas, que, além de serem teórico e profissionalmente, os mais modernos, racionais e científicos, possibilitam estágio nas repartições públicas nos Estados Unidos e facilitam, assim, a conciliação dos conhecimentos adquiridos (BRIGGS, 1939 *apud* RABELO, 2013, p. 98-99).

Desde sua fundação, o DASP contou com serviços de documentação, estatística, relações públicas e com serviços administrativos internos, que eram organizados em estrutura a parte das suas divisões principais. Segundo Wahrlich (1983), em 1940, o setor então denominado de “Serviço de Publicidade” foi transformado no “Serviço de Documentação”, com o objetivo não apenas de fornecer ao DIP do Estado Novo o material de divulgação das frentes de atuação do DASP, da condução da reforma administrativa e das teorias sobre administração pública, mas também de racionalizar e conservar documentos administrativos, dados estatísticos e discriminativos do departamento, contando também com uma biblioteca especializada em assuntos de administração.

Em termos de publicações, cabe destacar o papel da RSP, fundada em 1937 e reconhecida oficialmente pelo Decreto-lei nº 1.870, de 14 de dezembro de 1939. Conforme menciona Wahrlich (1983), a RSP foi criada em novembro de 1937 pelo CFSPC, mas, assim como as demais atribuições do conselho, passou a ter como sede o DASP, a partir de 1938. Simões Lopes (2006c) menciona que esta publicação, junto como a Revista de Direito Administrativo, criada pelo DASP alguns anos depois, tinham a intenção de serem elucidativas da reforma do serviço público que vinha ocorrendo, contendo amplo material sobre princípios e teorias administrativas e de jurisprudência administrativa. Silva (1968), por sua vez, ressalta que a RSP também desempenhou papel fundamental na difusão de ideias sobre a administração científica e na expansão da cultura técnica no Brasil. A RSP se constituiu como o principal meio de comunicação utilizado pela elite daspeana para disseminar as informações sobre aquilo que desejavam aplicar na administração pública brasileira.

De modo geral, a década de 1930 foi marcada pelo surgimento de revistas institucionais com objetivos semelhantes à RSP, como a Revista do IDORT, criada em 1932, e a Revista dos Inapiários, criada em maio de 1938 pelo IAPI. No entanto, cabe ressaltar que a RSP foi o primeiro periódico de divulgação de um órgão da administração pública federal no

Brasil. Rabelo (2013, p. 145) ressalta que os artigos que geralmente compunham a revista eram ligados às ações do DASP em matéria de reforma administrativa e “no estabelecimento de uma nova mentalidade no serviço público”. Não obstante, cabe também mencionar que a RSP estava bastante vinculada aos objetivos políticos do Estado Novo. Para tanto, basta mencionar que a primeira edição foi não apenas editada por Azevedo Amaral, um dos principais ideólogos do regime, como também contava com um editorial e um artigo seu. Era comum conciliar em um mesmo número, artigos de colaboração de servidores públicos sobre administração pública, artigos de jurisprudência administrativa e matérias e editoriais fazendo alusão positiva às mudanças reconhecidamente administrativas ocorridas em virtude do regime. Do mesmo modo, era recorrente exaltar as novas regras e o norteamento do DASP, defender o cientificismo, o racionalismo e uma mentalidade técnica associada à administração centralizada, fundada na “organização científica”, desacreditando ou fazendo ver como “contrárias aos interesses nacionais” as antigas práticas burocráticas e políticas associadas às elites políticas da República Velha.

4.5 NOTAS PRELIMINARES SOBRE OS USOS DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA FRENTE ÀS DISPUTAS POLÍTICAS DO MOMENTO

Mesmo que a documentação institucional/oficial do Estado em nível nacional aponte para uma evolução inequívoca em direção a moldes mais burocratizados no serviço público civil a partir dos desdobramentos políticos da Revolução de 1930, a sobreposição da estrutura organizacional e seu respectivo sistema de seleção, formação e aperfeiçoamento importados dos países centrais, em específico os Estados Unidos, à estrutura pouco institucionalizada do Estado teve por efeito a construção de um *Estado híbrido* (BADIE, 1992; BADIE; HERMET, 1993). No interior desse espaço conviveram uma estrutura formal regulamentada por regras e mecanismos pautados por lógicas não-meritocráticas baseadas em recursos personalísticos, como a posse do capital de notoriedade, as redes de relações pessoais e a proximidade com a “política”, todos eles legítimos e passíveis de serem reconvertidos ao acesso e à ascensão no serviço público tanto civil (MICELI, 2001a) como também militar (SEIDL, 1999). Em síntese, a adoção formal do princípio do mérito como critério universal e impessoal de ingresso e ascensão na administração do Estado não representou o estabelecimento de mecanismos que excluíssem outros princípios de hierarquização social. A bem da verdade, esses mecanismos coexistiram numa espécie de amalgama próprio cuja explicitação é aquilo que se objetiva com a reconstituição da trajetória da elite dirigente enfocada.

Se as aparentes disputas acerca da forma adequada de administrar e estruturar a máquina do Estado e de conduzir as reformas administrativas (basta ver as múltiplas tentativas de frentes diversas que ocorrem no período anterior ao Estado Novo) em vias de ocorrer poderiam dar indícios da estruturação de um “campo” burocrático, essas nada mais eram que uma manifestação eufemizada da lógica das disputas da política e respectivas posições políticas. Ou seja, essas polarizações, que em determinadas condições históricas poderiam configurar indícios de um campo burocrático/administrativo, eram nada mais que o pano de fundo para disputas baseadas na lógica da “política”, isto é, entendida como um jogo aberto e de base pessoal pelo controle do Estado e pelas condições de se posicionar frente à *constituição da nação* (PÉCAUT, 1990). Os princípios da administração científica importados dos Estados Unidos parecem ter funcionado bem para às elites dirigentes do momento tomarem posições frente ao universo da política, na condição específica de negá-la em nome da “política objetiva e administrativa” (PÉCAUT, 1990, p.56). Isto é, esses princípios importados serviram para eufemizar tomadas de posição que eram, acima de tudo, políticas. É certo, portanto, que a polarização entre elites tradicionais e modernizantes (basta pensar nas oposições declaradas entre o *moderno* e o *ultrapassado* ou o *mérito* e a *velha politicagem* na gestão dos negócios públicos) ganha novo sentido, pois, sendo os “modernizantes” os herdeiros sociais das elites políticas tradicionais (bem como as respectivas disposições adquiridas em função dos capitais herdados), os produtos “modernos” por eles manipulados nada mais são que bens simbólicos instrumentalizados para uma briga política. Neste caso, a reconversão desses bens em capital político para legitimar posições políticas na alta esfera do Estado só foi possível pela garantia dos recursos de base pessoal herdados ou adquiridos nas trajetórias individuais.

O que se propõe, até o presente momento deste estudo, é que a noção de campo formulada por Bourdieu tem aqui a principal serventia de indicar, no período analisado (1930-1945), uma situação expressa pela forte inter-relação e interdependência entre as esferas burocrática, política e intelectual (basta ver os vários intelectuais que ocuparam funções burocráticas nos governos de Vargas⁶), onde a inexistência de esferas sociais relativamente autônomas, com suas regras institucionalizadas, não permitiu a estruturação de carreiras fundadas sobre mecanismos próprios e princípios “universais”. O resultado disso é que interseccionam-se lógicas pertencentes a esferas distintas, condicionando assim a realização de trajetórias que mesclam a utilização de regras e de recursos válidos (portanto,

⁶ Para informações mais detalhadas sobre os intelectuais cooptados pelo Estado no quinquênio 1930-1945, consultar Miceli (2001a).

legitimamente passíveis de serem reconvertidos) em diversos espaços sociais. Diferentemente da documentação oficial do Estado, que predominou na exposição do presente capítulo, a reconstituição das trajetórias dos membros da elite dirigente do DASP valendo-se de material menos institucional (arquivos pessoais, biografias, autobiografias, depoimentos e material memorialístico) permite fazer ver com maior clareza as intersecções entre lógicas distintas: o emprego das relações pessoais com a elite política do momento enquanto mecanismo de ascensão profissional no Estado; e as relações entre as tomadas de posição frente à política e a reconversão dos lucros então provenientes em vantagens, regalias e posições de elite dentro do Estado varguista.

5 OS CONDICIONANTES SOCIAIS DAS TRAJETÓRIAS DE SEIS DIRIGENTES DO DASP DURANTE O ESTADO NOVO

Este capítulo apresenta e analisa as trajetórias sociais e profissionais de seis dirigentes do DASP abordados pelo estudo, valendo-se, para tanto, do método prosopográfico e de fontes tais como biografias, histórias de vida, memórias, depoimentos e entrevistas de interesse memorialístico e consagrador da vida de sujeitos “bem-sucedidos”. As trajetórias destes seis homens após o término do Estado Novo encontra-se disponíveis no Apêndice.

5.1 JORGE OSCAR DE MELLO FLÔRES

Jorge Oscar de Mello Flôres, nascido em 06 de maio de 1912 no Rio de Janeiro, mas de ascendência familiar gaúcha, foi filho do engenheiro Alberto Flôres. A família Flôres, de origem açoriana, veio ao Brasil nos tempos em que a Corte portuguesa transferiu-se para a colônia, isto é, no início do século XIX. Alberto Flôres, seu pai, formou-se, assim como o filho, em engenharia civil e trabalhou até sua aposentadoria na Estrada de Ferro Central do Brasil, no Rio de Janeiro. Lá, passou mais de 10 anos no posto de vice-diretor e, quando se aposentou por limite de idade, foi recontratado como subdiretor, trabalhando até falecer, quando estava próximo de completar setenta anos de idade. Sua mãe, dona Edelvira de Mello, foi uma mulher de dotes domésticos. Foi curto o período de convivência de Jorge Flôres com a mãe, considerando que veio a falecer no momento do parto de sua irmã mais nova.

Por tal motivo, Jorge Flôres passou a ser criado por sua avó materna, também de nome Edelvira, que era a viúva do Almirante Custódio José de Mello (1840-1902). Esse, conforme Silva (2011), foi oficial da Marinha e homem político, ocupou posições de mando na administração pública no final do século XIX, participou da Guerra do Paraguai e, já no período republicano, comandou uma rebelião contra o presidente Deodoro da Fonseca, levando-o a renunciar em 1891. Custódio de Mello foi Ministro da Marinha no governo de Floriano Peixoto e, ainda, liderou uma revolta contra esse em 1893. Jorge Flôres menciona que, devido a sua criação, isto é, por ser criado pela esposa de um militar do alto oficialato e envolvido no mundo da política, desde cedo foi muito politizado, ainda que, como se verifica em sua trajetória, nunca tenha se envolvido diretamente com a política profissional e apenas anos mais tarde, a partir da década de 1950, quando já tinha deixado o serviço público para

comandar empresas privadas, se envolveu com organizações sindicais de companhias de seguro e bancos.

Não apenas pela herança militar e política deixada por Custódio de Mello, Jorge Flôres foi também muito influenciado pelo convívio com seus tios. Um deles, o almirante Manuel Marques Couto, da Marinha, casado com Cecília, irmã de sua avó Edelvira, era engenheiro naval e civil e mantinha uma biblioteca muito grande de hidráulica e matemática, que serviu para despertar o interesse de Jorge por uma formação técnica e, deste modo, descobrir sua predileção e dom pela matemática. Do mesmo modo, seu pai tinha uma boa biblioteca de temas relacionados à engenharia que lhe serviu de introdução neste universo. Ainda, outro de seus tios, o médico Dionísio Cerqueira, que depois chegou a ser deputado, iniciou Jorge em uma linha de formação mais humanística, dando ênfase especificamente aos autores comunistas que abundavam sua biblioteca particular. Dionísio era casado com uma de suas tias, filha de Custódio de Mello, que veio morar junto com a avó de Jorge quando seu tio Manuel Couto tinha ido para a Europa. Segundo relata o próprio Flôres, o contato com seu tio Dionísio, um declarado comunista, serviu apenas para lhe vacinar, pois nunca se sentiu atraído por tais ideias. Em síntese, se verifica que Jorge Flôres já havia começado sua formação técnica e humanística no seio familiar, capital este que lhe garantiu desenvolver uma vocação para o trato de assuntos técnicos e, ao mesmo tempo, uma preocupação com os problemas da sociedade brasileira. Também, desde cedo, Jorge Flôres foi introduzido à língua francesa, por meio de uma amiga de sua avó que lhe dava aulas.

Quando Jorge Flôres tinha dez anos de idade, ocorreu, em julho de 1922, uma revolta no Forte de Copacabana. Todos os seus familiares com quem morava, apoiaram a revolta conduzida pelos “tenentes”, que manifestavam reprovação à condução política da República. Ainda, os laços de amizade mantidos por sua família do lado materno com os “tenentes” revolucionários são explicitados pelas relações entre ela e o tenente Eduardo Gomes, revolucionário e político que participou das revoltas da década de 1920, da Revolução de 1930, e, ainda, concorreu à disputa presidencial contra o General Gaspar Dutra na década de 1940. Jorge também manteve relações com o tenente Siqueira Campos, um dos mais importantes tenentes revolucionários e sobrevivente dos “Dezoito do Forte”⁷. Em síntese, a família Mello, base da criação de Jorge, era composta de oficiais de amplo prestígio e adepta das concepções que guiaram os movimentos tenentistas na década de 1920 e apoiadoras das causas que levaram à “Revolução de 1930”.

⁷ Em referência aos dezoito homens que participaram da revolta no Forte de Copacabana contra as oligarquias no poder.

Em trajetória marcada por forte investimento escolar, na aquisição de títulos de ensino superior e passagem por escolas de prestígio, o início da década de 1930 marcou um momento importante na trajetória escolar de Jorge Flôres, quando se formou, em 1932, aos 20 anos de idade, na Escola Politécnica do Rio de Janeiro. O ingresso no curso de engenharia civil foi muito precoce para ele, pois entrou na instituição quando tinha quinze anos, em 1927. Antes de iniciar o curso superior, Jorge já tinha concluído sua formação primária e secundária no prestigiado Colégio Andrews, no Rio de Janeiro. Ingressou lá em 1918, aos seis anos de idade, e concluiu os estudos com 14 anos, se firmando como um aluno excelente em matemática, o que confirma sua predileção de infância e demonstra certa tendência em seguir a profissão de engenheiro. Aos quinze anos, Jorge começou a estudar para o vestibular do curso de engenharia. Segundo afirma o próprio, era um concurso de difícil acesso, sendo que passou o ano todo estudando para conseguir lograr sucesso. A dificuldade vivida foi ainda maior, tendo em vista que ele tinha apenas 15 anos e estava abaixo do limite de idade de 16 anos para ingressar. Ele teve, desse modo, que obter um excelente resultado nas provas e, ainda, justificar sua admissão precoce perante uma banca. Apesar disso, obteve o primeiro lugar no concurso, que feito igualmente realizado por seu irmão Alberto, no ano seguinte.

A passagem pela Escola Politécnica foi também um momento para Jorge Flôres construir relações com colegas de curso. Apesar de ter se relacionado com muita gente, era traço característico de Jorge, o fato de não conseguir estudar em grupo. Entre os colegas, o seu grande amigo de turma era João Carlos Noronha Santos, que veio a ser anos depois padrinho de uma de suas filhas. Em 1928, no seu primeiro ano de ingresso na Politécnica, Jorge Flôres passou com distinção em física, uma honraria que não era conferida a um aluno há 16 anos, e, com isso, recebeu a medalha de ouro Conselheiro Pitanga.

Ainda na Politécnica, Jorge estabeleceu alguns bons contatos com Plínio Cantanhede e Alim Pedro. Plínio era filho de um professor de topografia da Escola e teve uma carreira de destaque: foi presidente do IAPI e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), participou do conselho de administração do Banco Nacional de Habitação e foi prefeito de Brasília. Jorge foi também colega de turma do Hélio de Macedo Soares, irmão de Edmundo de Macedo Soares. Edmundo foi, junto com Guilherme Guinle, organizador da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda – RJ. As divergências entre Guinle e Edmundo na CSN foi acompanhada por Flôres, pois ocupava, na época, posição na Coordenação de Mobilização Econômica e no Conselho de Águas e Energia.

Quando serviu ao Exército na década de 1930, Jorge Florês escolheu o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR). Amizades construídas na Escola Politécnica

foram estreitadas no CPOR. Neste centro, somente aqueles que estudavam arquitetura ou engenharia podiam ir para a artilharia. Como na época quase não havia estudantes de arquitetura, quase todos eram da engenharia. O CPOR foi um bom espaço para fortalecer relações, pois permitiu que Florês interagisse com alunos das turmas abaixo e acima da sua. Após completar três anos, Jorge saiu como aspirante da reserva e, após realizar um estágio, tornou-se segundo-tenente. Durante a Segunda Guerra Mundial, foi duas vezes convocado. Uma para um curso de reciclagem no Grupo de Obuses de São Cristóvão, junto com Plínio Cantanhede, Frederico Rangel e Alim Pedro. A segunda, para atuar no Forte de Copacabana no período em que apareceram na costa brasileira alguns submarinos alemães.

Não optando por seguir uma carreira militar, o recém-formado engenheiro se deparou com uma realidade de poucas oportunidades de inserção profissional, que, em sua maioria, eram ligadas à construção de prédios e estradas. Nesse quadro, apesar de formado em dezembro de 1932, Jorge Flôres somente foi conseguir seu primeiro emprego em outubro de 1933. A crise de 1929 tinha diminuído muito o orçamento de obras do governo brasileiro. O governo havia suspenso o pagamento de muitas obras em andamento e várias firmas de grande porte decretaram falência. Poucas eram as perspectivas de trabalho e, observando isto, Flôres não viu outra opção a não ser dedicar-se aos estudos na biblioteca particular de seu tio Manuel, que, especificamente, era muito completa no tema de hidráulica, uma das predileções de Flôres.

A primeira oferta de trabalho que recebeu foi da empresa de Saturnino de Brito, do ramo de hidráulica. Como o próprio constatou, Saturnino ofereceu o emprego a Flôres por querer agradar um dos seus tios, que na época era um diretor do Banco do Brasil. Ao recusar a oferta, acabou entrando para a Divisão de Águas do Ministério da Agricultura. Deste momento até o final da década de 1940, seu principal empregador foi o setor público. Ao que se observa, Jorge Flôres entrou para a Divisão de Águas por algumas coincidências que contaram com o peso do capital de relações sociais do seu pai. O diretor-geral do Departamento de Produção Mineral, Domingos Fleury da Rocha, era de Minas Gerais e se dava muito com Alberto Flôres, que havia atuado por algum tempo na Central do Brasil de Minas Gerais e, por isso, tinha construído muitas relações em Minas. Domingos havia mencionado ao pai de Flôres que haviam aberto vagas para engenheiros no Ministério da Agricultura. Jorge se candidatou a uma das vagas e, como não tinha experiência, levou apenas seu histórico escolar. Com a garantia da vaga assegurada e ingressando em 1933, Jorge foi nomeado para a função de Engenheiro Hidráulico na Divisão de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, onde

permaneceu até 1938. Na função, seu trabalho era limitado aos estudos na área de fluviometria, isto é, sobre os regimes dos rios e, eventualmente, sobre o aproveitamento de energia hidráulica. Lá, atuou diretamente em estudos na região fluminense e, ainda, em São Paulo.

Paralelo ao posto de engenheiro hidráulico na Divisão de Águas, entre os anos 1936 e 1937, Jorge Flôres atuou como professor assistente na cadeira de hidráulica da Escola Politécnica do Rio de Janeiro. O golpe que instaurou o Estado Novo afetou sua carreira dupla, pois a nova Constituição de 1937 passou a não mais permitir a acumulação de cargos. Como não mais podia acumular um cargo de comissão e um efetivo, teve que largar o posto de assistente na Politécnica e ficou somente atuando na Divisão de Águas até 1938, quando deixou este cargo ao ser “requisitado” para o Conselho de Águas e Energia, ingressando em 1939. Tal conselho havia surgido por proposta da própria Divisão de Águas, para ser um órgão vinculado diretamente à Presidência da República e tinha funções reguladoras e judicativas de tribunal administrativo. Já em 1940, além de continuar no Conselho, Jorge Flôres suplementava suas receitas com atividades de avaliação de imóveis e fiscalização de obras, onde fez avaliações principalmente para o IAPI e o IAPC e fiscalizava obras para empresa incorporadora de um tio, que construía muitos prédios no centro do Rio de Janeiro. Um dos presidentes desses institutos em que Jorge fazia avaliações foi Plínio Cantanhede, antigo colega e amigo na Escola Politécnica. No entanto, o material biográfico disponível não oferece dados que apontem o quanto os laços de amizade entre Jorge e Plínio foram decisivos para o seu ingresso nesses institutos.

Em 1942, paralelamente às suas obrigações no Conselho de Águas e Energia, ingressou na Coordenação de Mobilização Econômica, criada como parte do esforço de guerra conduzido pelo Governo. Quem coordenava o grupo era João Alberto Lins de Barros, que foi tenente da Coluna Preste e da Revolução de 1930, além de ex-interventor em São Paulo e homem muito ligado a Getúlio Vargas. Ainda, o vice-coordenador era João Carlos Vital. Todos os fundamentos do acesso de Flôres à Coordenação estão relacionados às suas relações com João Vital. Assim como João Alberto, Jorge Flôres ainda conhecia pouca gente no meio civil, pois ainda iniciava sua carreira. Vital foi quem indicou a maioria das pessoas para compor a Coordenação e, o que se observa, é que a ligação entre Jorge Flôres e João Vital foi construída a partir de Frederico Rangel, que havia sido o braço direito de Vital quando esse criou o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). A amizade entre Flôres e Frederico Rangel era de longa data, iniciada nos tempos de Escola Politécnica, onde Frederico e seu irmão Luís Alfredo eram de uma turma mais avançada que a de Flôres. Estudaram na

mesma turma no CPOR e moravam próximos. Quando Frederico foi trabalhar com Vital, foi possível que Flôres fizesse contato com esse.

Dada à escassez de atuários formados na época, eram os engenheiros que, de modo geral, supriam a demanda pela profissão. Segundo relata Flôres, todos os atuários eram engenheiros de origem. Basta, também, observar o caso particular de João Vital, engenheiro de formação pela mesma instituição que formou Jorge Flôres, foi o criador e o primeiro presidente do IAPI e criador do IRB. Foi circulando e atuando nessas instituições que Vital construiu relações com outros atuários, que eram engenheiros de formação. A construção desses laços entre os engenheiros resultou em indicações por parte de Vital para que ocupassem posições de comando na Coordenação de Mobilização. Por exemplo, na coordenação de abastecimento, Frederico Rangel; na de preços, Jorge Kafuri; na coordenação de produção industrial, Ari Torres; e na coordenação de material de construção, Jorge Flôres, que era o responsável pela construção civil e distribuição de material de construção.

Ainda no ano de 1942, Jorge Flôres foi convidado para o cargo de Diretor de Obras do DASP e, no início de 1943, deixou suas funções tanto no Conselho de Águas e Energia como na Coordenação de Mobilização Econômica e ingressou no DASP. Nesse ponto, a primeira questão que se levanta é: quais eram as relações de Flôres com Getúlio Vargas e Luiz Simões Lopes, considerando, por um lado, o predomínio dessas duas lideranças do Estado Novo no controle do Departamento e, por outro, o fato de Jorge Flôres e os demais diretores do DASP, durante do Estado Novo, terem ingressado em suas posições por nomeação política e não pelo sistema do mérito. Segundo Flôres, ele nunca teve contato pessoal com Getúlio Vargas. No período do regime, tinha muito contato com o Ministro da Fazenda Sousa Costa, relações essas que continuaram após o ingresso de Flôres no DASP, pois funcionava no mesmo prédio do Ministério da Fazenda. As relações entre Flôres e Simões Lopes precisam ser mais bem detalhadas. Sabe-se que o pai de Jorge Flôres era muito amigo do pai de Simões Lopes, Idelfonso Simões Lopes. No entanto, o trunfo que garantiu o acesso de Flôres à posição de mando no DASP não proveio da base de capital social mantido pela família, mas sim, adquirido pela inserção de Flôres em esferas da burocracia pública e nas redes de relações daí decorrentes do exercício profissional.

Enquanto atuou no Conselho de Águas e Energia, não havia ainda sido criado o DASP, mas apenas o seu órgão predecessor, o CFSPC, que funcionava no Palácio do Catete e era presidido por Luiz Simões Lopes. Favorecido pela proximidade física dos dois conselhos – ambos estavam no Catete - Flôres começou a estabelecer relações com Simões Lopes: “assim comecei a ter esses contatos com o Simões, pedindo coisas” (FLÔRES, 1998, p. 41). Quando

Simões Lopes criou a Divisão de Obras Públicas no interior do DASP, pediu indicações de vários engenheiros para fazer uma lista prévia a ser submetida para Getúlio Vargas. Entre eles estavam os engenheiros Jorge Flôres, seu irmão Alberto Flôres e Plínio Cantanhede. Em meio ao processo de seleção, Vargas perguntou a João Vital, que era da organização do DASP na época, se conhecia algum dos nomes. Evidentemente, Vital conhecia a maioria dos engenheiros de formação em passagem pelas escolas politécnicas do país e, no entanto, fez notar a Vargas um dos engenheiros da lista, justamente Jorge Flôres, que, tempos atrás, quando estava na Coordenação de Mobilização Econômica, tinha vetado a construção de um monumento em homenagem ao presidente. Vargas julgou ser um ato de “firmeza” e bastante adequado à postura de um diretor do DASP. Nestes termos, foi nomeado como diretor da Divisão de Obras Públicas. Durante o exercício do cargo, realizou diversas obras públicas, incluindo presídios, hospitais de clínicas em Porto Alegre e no Rio de Janeiro, a Universidade Rural, a Cidade Universitária da UFRJ, institutos agrônômicos, o hotel do Parque Nacional do Iguaçu etc. Segundo o relato de Jorge Flôres (1998, p. 41), “o DASP foi um grande disciplinador, colocou ordem na administração pública. Inaugurou no país o sistema de mérito, pois para se entrar no serviço público passou a ser necessário prestar concurso” [...] e “quando estava tudo certinho, veio o governo Linhares e destruiu tudo”.

A situação criada pelas reformas administrativas promovidas pelo DASP parece ter sido um “deus-nos-acuda” (FLÔRES, 1998, p. 42) para a política brasileira da época. Em tese, o sistema de concursos colocaria fim às práticas do clientelismo, ao apadrinhamento e as nomeações políticas na esfera pública. Flôres (1998, p. 41) menciona que “algumas pessoas tinham raiva disso” e que “assim que o Getúlio caiu, tentaram acabar com tudo”. Os políticos tentavam burlar as normas, mas dificilmente conseguiam, isso porque quem dirigia o DASP era Simões Lopes, homem muito duro e tinha muita força com Getúlio Vargas. O negócio era feito com muito rigor. Um homem, por exemplo, que era guarda-costas do presidente (homem de grande confiança), prestou concurso e foi reprovado, o que fez com que Simões Lopes o obrigasse a deixar o emprego.

Em suas posições, Jorge Flôres defende, ainda, a falta de fundamento sobre o caráter excessivamente controlador do DASP, isto é, órgão excessivamente burocrático. A partir de sua experiência pessoal, Flôres (1998, p. 43) menciona que a imobilidade ocorria, pois “o pessoal não batalhava e não justificava corretamente suas postulações”. Para se inteirar sobre as necessidades do país no tocante aos gastos, tendo em vista que o Congresso estava fechado e a imprensa era censurada, Flôres estudava junto aos ministérios, onde sempre buscou trabalhar democraticamente. Ele se reunia todas as semanas com diretores dos ministérios

para fazer estudos de normas e planos de obras. Flôres ainda destaca que pouco conviveu com a “burocracia já existente”. Isso indica que participou, em sua trajetória, de órgãos esclarecidos e novos e nunca lidou com burocratas antigos, já enraizados.

Ainda na década de 1940, Jorge Flôres participou da comissão de Planejamento Econômico proposta e criada pelo DASP, cujo objetivo era o planejamento econômico governamental. Flôres menciona que, na Comissão, muitas propostas foram produzidas, mas poucas implantadas. Esta comissão se desfez com o fim do Estado Novo. No entanto, a questão do planejamento estratégico entrou definitivamente na pauta governamental. Também no mesmo período, Jorge Flôres integrou a Comissão de Controle de Tarifas, projeto idealizado por ele próprio e sugerido ao Simões Lopes. O objetivo era analisar serviços públicos como telefone e gás, que, naquela época, ainda não eram controlados. A presidência da comissão ficou a cargo de Temístocles Cavalcanti, que era Consultor-Geral da República.

A reconstituição da trajetória de Jorge Flôres na administração pública federal, até o presente ponto no tempo, permite observar que esse ocupou, entre 1942 e 1945, áreas importantíssimas do Governo Vargas: a Coordenação de Mobilização Econômica, o DASP e, ainda, uma rápida participação na Comissão de Planejamento Econômico, onde representou o DASP, a mando de Luiz Simões Lopes. Com a queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo, os acontecimentos políticos que se sucederam levaram ao enfraquecimento do DASP, enquanto entidade reguladora máxima da administração pública federal e à demissão coletiva de grande parte dos chefes e diretores do Departamento, incluindo o seu presidente Luiz Simões Lopes que retornou, junto de Getúlio, para o sul do país. Entre aqueles que pediram demissão de suas funções no Departamento, logo com a queda de Vargas, incluía-se Jorge Flôres, que junto aos demais, alegava que o Governo Linhares estava fazendo coisas erradas, que dezenas de heresias administrativas na parte de organização do Governo foram feitas e que se passou a cometer arbitrariedades e a fazer nomeações sem respeitar os processos formais de seleção criados pelo Departamento na Era Vargas. Moacir Briggs, que era o Diretor de Organização do DASP, assumiu a presidência com a saída de Simões Lopes do cargo e o cargo vago de Diretor de Organização foi oferecido a Flôres pelo General Dutra, o novo presidente da república, sob a indicação do coronel Coutinho. Entre o grupo que deixou o DASP, Flôres foi o único a ser readmitido, mas permaneceu nesta nova função por apenas três meses.

A origem social de Jorge Flôres está ligada a uma família de relações com a política e a esfera militar por parte de mãe, e, por parte de pai, ligada ao ofício da engenharia e os postos de direção em empresas privadas do ramo. Há de se dizer que Jorge Flôres herdou

muito mais as disposições que o fez propenso ao investimento em capital cultural do que as relações que a família de Flôres tinha com a política. Seu pai, por exemplo, era declaradamente avesso a este universo, ainda que tenha sido um homem bem relacionado que garantiu uma oferta de emprego à Jorge. Pelo contato com o conhecimento técnico e as humanidades desde pequeno, com a línguas estrangeiras (aprendeu francês quando criança) e a precoce descoberta de sua predileção e facilidade com a matemática, as disposições de Flôres foram construídas por estas inserções que levaram-no, quando já adulto, a tomar posições que manifestavam preocupações simultaneamente com “problemas eminentemente técnicos” com “problemas sociais”. Tais disposições levaram-no a redefinir seu ofício profissional de “engenheiro”, técnico por definição, em uma concepção da profissão que justifica o uso do seu conhecimento técnico em intervenções na “realidade nacional” e no “saneamento dos problemas nacionais”, e, conseqüentemente, a ocupação de postos de comando na burocracia pública.

O elevado capital cultural acumulado no seio familiar garantiu a Jorge Flôres o acesso e o êxito em boas instituições de ensino e um diploma de engenheiro, bem como o acúmulo de prêmios compensando seu sucesso escolar. Se o ingresso no serviço público não ocorreria sem a posse do título, o peso do título não pode ser desvinculado das relações pessoais que lhe renderam uma “boa indicação” para o posto de Engenheiro Hidráulico no Ministério da Agricultura em 1933. A partir da sua inserção no serviço público, as condições de ascensão aos postos mais elevados da burocracia pública nos governos de Getúlio Vargas foram sempre baseadas em relações de reciprocidade e no estabelecimento de “bons contatos” com agentes político e homens de influência na burocracia pública, trunfo esses que foram acionados para garantir indicações, sempre associado à condição de engenheiro. Percebe-se, no caso de Jorge Flôres, que o seu título de engenheiro nunca aparece desvinculado de relações pessoais baseadas na reciprocidade, isto é, de que o valor do título escolar é resultado a inserção do seu portador em relações personificadas.

Considerando que na época em pauta não havia um campo escolar estruturado por regras e princípios próprios (CORADINI, 1997b), o valor do título escolar resulta do respectivo capital social acumulado. Nestas condições particulares, os próprios critérios de realização profissional do “engenheiro” são redefinidos com base em relações pessoais. Os critérios que regulam investimentos profissionais são sempre centrados na pessoa moral e respectivo acúmulo de capital simbólico personificado (CORADINI, 1997b), o que implica que os investimentos de Flôres sempre vincularam a posição de engenheiro garantida pelo título com uma certa propensão a “intervenções políticas”, opondo-se veementemente a

política oligárquica e sustentando uma política “administrativa”, fundada na técnica e no conhecimento científico adquirido. Observa-se, neste caso, uma tendência em definir a “condição de engenheiro” a partir de critérios próprios ao exercício do poder político ou da direção de burocracia públicas, que, na Era de Vargas, as “intervenções políticas” assumiam a feição de intervenção técnica e administrativa.

O que se observa na trajetória de Flôres é que ele obteve êxito em converter as relações construídas pela sua inserção no serviço público (principalmente com agentes do poder político ligados direta ou indiretamente à figura de Getúlio Vargas) em posições bastante privilegiadas na burocracia pública da época. Durante todo o regime do Estado Novo, Jorge Flôres trafegou pelas principais esferas decisórias do governo. Acumulou amplo prestígio e reconhecimento que eram resultantes de um amalgama entre a figura de engenheiro e de administrador amparado por bases modernas e racionais e engajado em intervir no saneamento dos problemas que afligiam o Estado por decorrência dos anos de “sujeira” resultante da política dos oligarcas. Nestes termos é recorrente em suas tomadas de posição a oposição do novo ao velho. Da política “administrativa” substituído a “politicagem” das oligarquias. O amalgama do “homem técnico” com o “homem sensível ao problemas nacionais” foi determinante para legitimar a figura deste novo tipo de dirigente, o qual Jorge Flôres foi um deles.

Por fim, fica em aberto a passagem de Jorge Flôres da esfera dirigente das burocracias públicas, após o término do Estado Novo, para a direção de empresas privadas e os respectivos recursos que foram convertidos no acesso a esta esfera. A análise dos trajetos e recursos neste caso não faz parte do escopo do presente estudo, mas pode ficar como indicação de estudos futuros.

5.2 RAFAEL DA SILVA XAVIER

Rafael da Silva Xavier (1894-1982) nasceu no dia 20 de abril de 1894 em Areia, município localizado a 150 quilômetros de João Pessoa, no Estado da Paraíba. Foi filho de Francisco Xavier Júnior e de Maria da Silva Xavier e se graduou em Direito pela Faculdade de Direito de Recife, em 1918, e, posteriormente, se especializou em Ciências Estatísticas e Administração, pela mesma Faculdade. Começou a exercer seu primeiro cargo na administração pública em 1926, quando tinha 32 anos, como diretor do Departamento Estadual de Estatística do Estado de Pernambuco, permanecendo nele até 1931. Em sua vida privada, casou-se com Noemia Ferreira Xavier com quem teve quatro filhos: Lucia; Nilza;

Fernanda; e Ruy. Rafael Xavier faleceu no Rio de Janeiro, em 16 de janeiro de 1982 (SANTOS, 2008).

Entre a verificada escassez de material biográfico que possa revelar indícios sobre sua trajetória, um destes relatos biográficos de Rafael Xavier foi produzido por Marco Aurélio Martins Santos, em conjunto com alguns dos seus artigos e pronunciamentos sobre o municipalismo no Brasil, publicado junto a uma série de documentos para disseminação do projeto “Memória Institucional do IBGE”, em 2008. Tomando este relato como fonte básica para construção de sua trajetória social e profissional, não foi possível precisar com maior detalhamento os dados que apontem a sua origem social, deixando, como únicos indícios, a formação escolar e o local de nascimento. Esta lacuna verificada nas fontes oficiais consultadas, prejudicial aos objetivos do referido estudo, foi preenchida com um exame mais detido sobre a formação escolar e as atividades profissionais do seu pai, possibilitando a construção de algumas relações entre a profissão do pai e a origem social de Rafael.

Seu pai, Francisco Xavier Júnior, de acordo com a credencial atribuída pelo Instituto Histórico e Geográfico Paraibano (IHGP), foi um pedagogo e escritor (IHGP, 2014). Obteve o grau de bacharel em Direito na mesma instituição que formou seu filho, a Faculdade de Direito do Recife, e atuou como professor de latim e português no Liceu da Paraíba e na Escola Normal (IHGP, 2014). Ainda, no final do século XIX, ocupou o cargo de secretário do Superior Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (MONTENEGRO, 2005) e, no início do século XX, foi diretor da Instrução Pública no governo de João Lopes Machado (1908-1912) e no governo de João Pereira de Castro Pinto (1912-1915) (IHGP, 2014). Cabe enfatizar que o cargo de Diretor de Instrução Pública era a forma, à época, de designar o cargo de Secretário da Educação do respectivo Estado. Entre outras ações, Francisco consagrou-se na Instrução Pública por ter sido o responsável pela abolição da palmatória nas escolas da Paraíba. Como escritor, foi autor do livro didático “Lições de língua moderna”. Ainda, foi um dos sócios fundadores do IHGP, fundado em 1905 dentro do Liceu da Paraíba, em conjunto com “um grupo de intelectuais e políticos com intensa participação na vida pública” (IHGP, 2014).

Considerando a trajetória profissional de seu pai, marcada por forte interseção entre as esferas intelectual e política, onde o trabalho de docência e literário se soma com a ocupação de cargos públicos de direção, é possível observar que a origem social de Rafael Xavier é proveniente das frações cultas das classes dominantes. Não obstante o elevado investimento escolar feito, mediante a passagem pela Faculdade de Direito, não é possível precisar se foram as boas relações do seu pai com o poder político central da Paraíba ou as relações construídas a partir dos estudos realizados em Pernambuco, que garantiram, a Rafael Xavier, o rápido

acesso a um posto de direção no Estado de Pernambuco. Observa Santos (2008) que, já formado e atuante na administração pública de Pernambuco como diretor, Xavier empreendeu incursões políticas participando da Aliança Liberal (AL) e, especificamente, foi um movimento que exigiu a renúncia do presidente Washington Luiz e levou Getúlio Vargas à chefia do Governo Provisório, episódio conhecido como Revolução de 1930.

Rafael Xavier era, naquele tempo, considerado um dos homens de confiança de Juarez Távora⁸ no Estado de Pernambuco. Suas relações com Távora, apesar de pouco detalhadas em seus relatos biográficos, haja vista que não é explicitado como e onde tiveram início, dão margem para aprofundar o conhecimento sobre as relações que Rafael Xavier construiu em sua trajetória com o universo da política, mais especificamente as lideranças políticas dos Estados que chegaram às elites dirigentes nacionais após 1930. De algum modo, essas aproximações por intermédio das relações construídas com indivíduos influentes na política de sua época, podem ter sido úteis a ele, como forma de reconverter posteriormente esses recursos acumulados em trunfos profissionais. Tal reconversão fica ainda mais evidente quando se observa que as relações de confiança e reciprocidade entre eles, Rafael Xavier e Juarez Távora, foi uma das condições de acesso que garantiu a Xavier uma posição privilegiada no serviço público civil na esfera federal, após o golpe que instaurou o Governo Provisório. Observa-se, portanto, que, em 1933, quando Juarez Távora havia assumido o posto de Ministro da Agricultura, esse estendeu um convite a Rafael Xavier para seguir ao Rio de Janeiro, nomeando-o diretor do Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura, cargo de confiança que ocupou até 1937.

⁸ Juarez Távora foi um oficial militar e político brasileiro, nascido em Jaguaribe – CE e formado na Escola Militar do Realengo, no Rio de Janeiro. Na década de 1920, participou de levantes armados contra o Governo Federal e, ainda, teve um papel de destaque no comando da Coluna Prestes, exército que percorreu o interior do Brasil em campanha contra o governo do presidente Artur Bernardes. Durante a década de 1920, foi preso diversas vezes por sua participação nas revoltas e, em 1929, exilou-se na Argentina. Em 1930, retornou ao Brasil e participou do movimento para depor o presidente Washington Luiz (1926-1930). A posse de Getúlio Vargas e o início do Governo Provisório (1930-1934) foi também o momento em que Távora gozava de amplo prestígio no governo federal, capital esse que lhe garantiu o acesso aos círculos restritos daquela esfera, como o chamado Gabinete Negro, grupo restrito que se reunia com Vargas no Palácio da Guanabara. E, ainda, passou a ocupar postos de alta administração, sendo nomeado, em 1930, para ser Ministro da Viação e Obras Públicas e, em 1932, para Ministro da Agricultura. Paralelo ao exercício das funções na alta administração, Távora também foi designado por Vargas, em 1931, para ser delegado militar junto aos dirigentes dos Estados do norte e nordeste, posição essa que lhe rendeu, por parte da imprensa, o apelido de “vice-rei do Norte”. Entre 1936 e 1945, retomou sua carreira militar, e, em 1945, voltou às atividades políticas quando se filiou a União Democrática Nacional (UDN) e tomou posições contrárias à ditadura imposta pelo Estado Novo e, nos debates em torno do petróleo brasileiro, defendeu a participação do capital estrangeiro em sua exploração, indo contra a posição dos grupos nacionalistas. Após o suicídio de Vargas e o breve governo de Café Filho, concorreu à Presidência da República, mas perdeu as eleições para Juscelino Kubitschek. Em 1962, foi eleito Deputado Federal no Estado da Guanabara (PANTOJA, 2010).

Com sua saída da direção do Serviço de Estatística, em 1938, foi designado por Luiz Simões Lopes para ser diretor da Divisão de Material do DASP, cargo esse que ocupou até 1942. Também não se sabe ao certo como iniciaram as relações entre Xavier e Simões Lopes. Contudo, sabe-se que ambos atuaram no Ministério da Agricultura e, ainda, que os laços de reciprocidade construídos entre os dois garantiria o acesso de Xavier a importantes postos de comando durante o governo de Getúlio Vargas, bem como se pode observar na nomeação de Xavier feita por Luiz Simões Lopes à direção do DASP, logo no momento de sua criação. Paralelo ao exercício do cargo de direção no DASP, ainda em 1938, Xavier assumiu o cargo de diretor da Divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE, onde permaneceu até 1948. Ainda durante o Estado Novo, em 1942, acumulou mais um cargo de direção, desta vez, no Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, onde permaneceu até 1947. De 1947 a 1949 voltou a ser diretor do Serviço de Estatística da Produção, no Ministério da Agricultura. O afastamento de Mário Augusto Teixeira de Freitas⁹ do cargo de Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística (CNE) e do IBGE resultou no fato de que Rafael Xavier passou a ocupar estes cargos de 1948 até 1951.

Paralelo à passagem por inúmeros postos de mando na esfera pública, o que incluiu órgãos técnicos de enorme peso como o DASP e o IBGE, Rafael Xavier também produziu uma considerável quantidade de material intelectual. Sua inserção no mundo das letras, no entanto, aparece indissociável do universo político, haja vista que define, do mesmo modo que grande parte dos intelectuais brasileiros à época (PÉCAUT, 1990), o seu fazer intelectual como capacidade de interpretar a nação e como vocação para o comando do país. Nestas incursões intelectuais, cabe evidenciar a participação de Xavier no movimento municipalista brasileiro, a partir da década de 1940, atividade essa que, entre outras, o aproximou do universo da política na condição de propagador de ideias acerca da relevância da revitalização dos municípios como condição de progresso do país. Deve ser destacado que durante a “pregação das ideias municipalistas esteve visitando inúmeras cidades de todas as regiões brasileiras, em muitas oportunidades como representante do IBGE”. No movimento municipalista, Xavier ainda foi um dos criadores e o primeiro presidente da Associação

⁹ Conforme Santos (2008), o início das relações entre Rafael Xavier e Teixeira de Freitas remete ao tempo em que Xavier foi convidado por Juarez Távora para dirigir o Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura. Segundo consta em sua biografia, Rafael veio morar no Rio de Janeiro e “inicia forte camaradagem com Teixeira de Freitas”. Ainda, em 1931, Teixeira de Freitas havia sido convidado pelo Ministro Francisco Campos para dirigir a recém-criada Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Távora, já Ministro da Agricultura e desejoso de ter um órgão de estatística em seu ministério, procura Teixeira de Freitas para ouvir “suas ideias e sugestões”, já sabendo dos resultados obtidos por ele a frente da estatística do Ministério de Francisco Campos. Assim, lembrou-se, de “um antigo colaborador”, Xavier, para dirigir um órgão semelhante em seu Ministério.

Brasileira de Municípios, em 15 de março de 1946, no Rio de Janeiro. Foi, também, nesta época (1946), diretor técnico do Serviço Nacional de Recenseamento. Junto de Rafael Xavier, outros municipalistas contemporâneos seus foram Teixeira de Freitas, José Lins do Rego, Themístocles Cavalcanti, João Café Filho, Juarez Távora e, ainda, Luiz Simões Lopes.

Sobre o tema do municipalismo, Rafael Xavier produziu considerável quantidade de material intelectual sobre o assunto, cujo principal veículo de propagação foi a Revista Brasileira dos Municípios, fundada na década de 1940. Neste material estão expressas suas concepções políticas e as relações entre a teoria dos municípios e a construção nacional. Conforme menciona:

Não será com a demagogia mentirosa das promessas incumpridas e sem base na realidade, que haveremos de vencer os apáticos ou os que fazem da coisa pública propriedade privada. Na persistência e no sacrifício, na fé nos destinos do Brasil, na convicção do valor de nossa gente, e nos elevados sentimentos morais e nas virtudes ainda não abaladas dos homens do interior, é que encontraremos os fundamentos para a construção da nacionalidade. (XAVIER, 1951, p. 27).

Em conferência realizada no ano de 1948, Rafael Xavier direciona sua atenção para uma época da história do Brasil Colônia, em que “a autoridade municipal, representada pela Câmara, detinha a força do poder e, através de sua atuação, fixava as diretrizes da vida coletiva” (XAVIER, 1949a, p. 305). No entanto, adverte que:

A evolução dos acontecimentos políticos e administrativos, no decorrer dos anos, modificou esse estado de coisas, até chegar-se ao extremo oposto de nada caber ao município, de tudo lhe ser negado, a começar pela base econômica, sem a qual é mera ficção jurídica a autonomia política. (XAVIER, 1949a, p. 305).

Esta situação de perda de autonomia real foi se agravando no Império e, mais ainda, na era republicana. O regime federativo, mesmo assegurando ao município a autonomia política, não lhe garantiu a base econômica para preservá-lo do domínio dos mais fortes, isto é, as outras órbitas do governo: a federal e a estadual. O fenômeno das migrações de brasileiros no interior do próprio país era, para Xavier (1949a), um apontamento de que estes brasileiros não encontravam condições favoráveis para as suas ideias e aspirações na sua terra natal.

Para Xavier (1949a, p. 306), faltavam fontes de estímulo ao meio municipal, os recursos necessários para manter “fixados ao solo os seus filhos”. As verificadas desigualdades entre os municípios eram, conforme Xavier (1949a, p. 306), um reflexo do “desajustamento da vida econômica brasileira, a crise de organização em que nos debatemos, como um dos mais graves sintomas da realidade nacional” e, diante disso, “cabe-nos, pois, a

missão de prevenir o Brasil dos males que se acumulam, ameaçando-lhe a estrutura”. Sugere, então, que “precisamos criar os meios de remediar essa situação, cuja continuidade somente contribuirá para a queda progressiva de nossos índices de progresso e de felicidade coletiva”. (XAVIER, 1949a, p. 306-307).

Ainda, Xavier (1949a) guarda, em suas concepções, um sentido de patriotismo, no qual as fontes mais vivas da nacionalidade do seu país são as comunas, isto é, a instituição municipal, que precisava ser salvaguardada. Assim, reconhece o municipalismo como uma atividade política. No entanto, não associa a participação no movimento às aspirações política, “no sentido comum da expressão, mas sim a elevada política que se possa transformar em norma, em diretriz, em fundamento da obra de reconstrução nacional” (XAVIER, 1949a, p. 307). Não sendo uma campanha político-partidária, o municipalismo era, em sua concepção, uma ação de sentido construtivo, isto é:

Revitalizar a economia municipal, para tornar possível o progresso do interior e a melhoria das condições de vida das respectivas populações. Sem essa revitalização, a autonomia assegurada no texto constitucional será apenas, e unicamente, uma ficção jurídica, sem correspondência no plano das realidades práticas. (XAVIER, 1949a, p. 307).

Em outra conferência, também realizada em 1948, observa-se nas proposições de Xavier (1949b) certa concepção de política, ainda que esta seja a própria negação da “política irracional” ou da “politicagem” e a afirmação da “verdadeira atividade política”. Esta concepção fica mais bem caracterizada quando se compreende as relações entre o movimento municipalista e os partidos políticos. Entre os debates sobre a necessidade ou não de se criar um partido municipalista no Brasil, Xavier (1949b) se mostrou receoso quanto aos desdobramentos do municipalismo no terreno político por meio de uma estrutura partidária, defendendo que a fase inicial sobre a qual o movimento se encontrava, de concepção e disseminação, não carecia de uma estrutura partidária, mas antes de um núcleo neutro, a Associação Brasileira de Municípios. Especificamente nesses debates, sua posição era contrária a de Valdemar Furquim, que pleiteava a criação do Partido Municipalista Nacional. Para Xavier (1949b, p. 62), o municipalismo estava “muito aquém e muito além do alcance normal de um partido”, pois defendia que:

A fonte de inspiração teórica do municipalismo deve permanecer em território alto e neutro, alimentando as várias vertentes partidárias ou simplesmente ideológicas. Essa situação será uma garantia de que as suas águas se conservarão puras, impoluídas pelos venenos que intoxicam o nosso ambiente político. (XAVIER, 1949b, p. 62).

Xavier (1949b, p. 62) não duvidava da política com “P grande”, isto é, “ciência de governo e de administração, arte de competir democraticamente pela posse do governo e da administração para a execução de programas definidos”, mas era receoso com a política de “p pequeno”, da politicagem que se agitava país afora. O municipalismo poderia ser corrompido nesse ambiente político perverso. Ainda, recorre ao pensamento de Alberto Torres para justificar a tarefa política do movimento em prol da construção da nação:

Nosso problema – dizia ele – é o problema de nossa organização; e a primeira coragem de que nos cumpre dar provas, é a longa, máscula e paciente tenacidade, necessária para empreender e sustentar com vigor e inteligência o esforço múltiplo e vagaroso da construção de nossa sociedade. É uma obra de arquitetura política, mas de uma arquitetura destinada a edificar um colossal e singular edifício, que deve viver, mover-se, crescer e progredir e que incumbe à nossa geração. (XAVIER, 1949b, p. 64).

Xavier (1951) tinha a percepção de que cumpria uma missão histórica, que buscava traçar linhas de reorganização nacional, com base na revitalização do interior brasileiro. Assevera que:

Movimento como o nosso, posto acima das cogitações político-partidárias, unindo homens de formação e tendências as mais variadas constitui, por certo, um traço de aproximação entre os espíritos desavindos, quando, acima das divergências pessoais, ou partidárias, temos de tratar dos interesses mais elevados da coletividade brasileira. (XAVIER, 1951, p. 22).

A busca dos interesses mais elevados, função histórica do governante, em sua concepção, não deveria se dar sem um governo científico, ou, dito de outro modo:

Imensa é, por isso, a responsabilidade dos governantes, nesta hora, quando é preciso não se conduzir às tontas e às apalpadelas, ainda que animados de boas intenções e nutridos de intuições empíricas. Impõe-se, em momentos como este, um maior e mais exato conhecimentos das coletividades demográficas distribuídas pelo nosso vasto território, desvendando-lhes, tão clara e minuciosamente quanto possível, a realidade social, política e econômica. (XAVIER, 1951, p. 23).

Não haveria, por bem dizer, solução para os problemas nacionais sem um governo fundado em bases racionais, onde a posse de um saber capaz de interpretar a realidade nacional e criar as soluções para os problemas nacionais mediante uma capacidade organizativa era condição necessária:

A crise, acreditamos, conduz ao desejo do conhecimento... Tal como sucede no terreno da psicologia individual, também os povos são chamados, em momentos como este, a voltar-se sobre seus próprios males, no esforço de encontrar as raízes envenenadas e diagnosticar os padecimentos mais cruéis, para daí buscar os remédios. Não se cura, se não se conhece. Governar, sobretudo um país como o Brasil, é, até certo ponto, curar. A ação administrativa tem por força, e hoje mais imperativamente, em razão daquela complexidade que apontamos, que orientar-se dentro das linhas de um conhecimento suficiente dos problemas, se não quisermos dispersar energias ou estraçoar esforços. (XAVIER, 1951, p. 23-24).

Nos termos investigados, a origem social de Rafael Xavier está associada à profissão do seu pai Francisco Xavier, que, em seu trajeto profissional, trafegou entre a esfera intelectual e a ocupação de postos de comando na burocracia pública da Paraíba. Estas condições sociais de origem, privilegiadas, há de se dizer, lhe garantiu a ida para um estado próximo, Pernambuco, para realizar estudos superiores na Faculdade de Direito de Recife. Tal ida foi decisiva em seu sucesso profissional, pois percebe-se que a sua base de relações pessoais construída e mobilizada para ingresso privilegiado na burocracia pública se deu mais em função da ida a Pernambuco do que pelas relações que seu pai tinham com agentes políticos na Paraíba. Trata-se de um caso exemplar onde o deslocamento geográfico para estudos é mediado por interesses dos grupos familiares em aproximar suas filhas dos centros políticos. Observa-se que foram as suas relações pessoais construídas em Pernambuco que garantiram a Rafael Xavier o acesso a postos de comando na burocracia daquele estado. Foram justamente nestas inserções em postos da burocracia pernambucana que ele se aproximou ideologicamente do projeto político da AL e construiu relações de confiança com seus líderes políticos. O principal recurso a ser destacado e que foi determinante para Xavier chegar às elites dirigentes nacionais após 1930, foram as relações de confiança mantidas com Juarez Távora, um dos principais “tenentes” que liderou o movimento revolucionário de 1930. Estas relações com Távora, que garantiu que Xavier fosse reconhecido como seu homem de confiança no estado de Pernambuco, foram reconvertidas em trunfos profissionais que garantiram sua ida ao Rio de Janeiro para ocupar um posto de direção no Ministério da Agricultura, por acordo político.

Inserido na burocracia pública federal, Rafael Xavier trafegou por diversos espaços de poder e acumulou postos de comando. Os recursos baseados na sua pessoa e as relações personificadas que conseguiu construir e mobilizar com membros-chave da elite burocrática da época foram seus trunfos para transitar nessas esferas, como foi o caso das relações com Luiz Simões Lopes, que lhe garantiu uma indicação para ser diretor no DASP, e Mário Augusto Teixeira de Freitas (com quem teve “forte camaradagem”), que lhe garantiu postos de direção no IBGE. Do mesmo modo, a partir do referencial proposto, pode-se entender que

a adesão de Rafael Xavier ao movimento municipalista e as redefinições da política implicadas nessa adesão foram trunfos para o ingresso e legitimação de Xavier nas elites dirigentes nacionais, pois verbaliza aquilo que é legítimo e ilegítimo enquanto participação na política (opõe os homens que fazem “verdadeira política” aos que fazem “politicagem”), e, deste modo, afirma sua “vocação” para ser a liderança do país mediante sua adesão aos mais elevados valores da nao (PÉCAUT, 1990).

5.3 LUIZ SIMÕES LOPES

Bianor Scelza Cavalcanti, ex-diretor da Escola Brasileira de Administrao Pública e de Empresas (EBAPE) da FGV, ao prefaci r uma obra memorialística sobre a vida de Luiz Simões Lopes, intitulada “Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória”, busca consagrá-lo enquanto um: “Brasileiro genuíno e vigoroso, técnico com visão política, homem público com talento empreendedor, semeador de instituições, pioneiro da Administrao, formador de educadores, educador de líderes, fundador, presidente e presidente de honra da FGV” (CAVALCANTI, 2006, p. 15).

Além de destacar o caráter de líder polivalente na atuao de Simões Lopes em diversos espaços institucionais, Cavalcanti (2006) não deixa de mencionar que ele era:

Visceralmente ligado à sua Pelotas natal, Luiz Simões Lopes sempre teve t mbe m a perspectiva dos problemas nacionais e a referência do que se passava no primeiro mundo [...]. Sem perder de vista o compromisso com a identidade e o interesse nacionais, era, como mostram os textos que se oferecem ao leitor, um cidadão do mundo, homem de convicções fortes e sentido estratégico de missão. (CAVALCANTI, 2006, p. 16).

Não apenas ressaltando a sua postura cosmopolita, mesclada ainda com um sentimento de identidade nacional e de dever para com o saneamento dos “problemas brasileiros”, Cavalcanti (2006, p. 16) enfatiza que a vida de Simões Lopes foi marcada por paradoxos, o que não o impediu de seguir sua *missão*, mas sim, lhe deram coragem para desprender-se de sua origem social associada   aristocracia agrária do Rio Grande do Sul e seguir pelo caminho que estava *predestinado*, no sentido de cumprir um dever para com a constituio de uma nao sob bases racionais e fundada no princípio universal da meritocracia:

O Dr. Simões, como carinhosamente, respeitosa e, às vezes, não sem algum temor, o chamávamos, vinha de família aristocrática imperial do Sul, embora seu pai

logo tenha abraçado a revolução republicana, contra os interesses conservadores consolidados entre os estancieiros. Filho de político e formado em agronomia, ingressou na vida pública pelas mãos do apadrinhamento, mas manteve-se sempre reticente em relação à classe política, o que não escondia dos colaboradores mais próximos, e publicamente contrário ao nepotismo (CAVALCANTI, 2006, p. 16).

Por sua vez, Silva (2006), organizadora da referida obra memorialística, menciona que este Simões Lopes dedicou muito tempo e esforço em vida às causas que permitissem, ao país, a consolidação de uma burocracia de Estado eficiente. Afirma ela que:

A constituição de um serviço público eficaz, com a adoção do sistema do mérito e a busca dos meios para a qualificação funcional de seus membros, foi um objetivo sempre perseguido por ele como fundador e presidente, primeiramente, do DASP, e a partir de 1944, da FGV. (SILVA, 2006, p. 07).

Conforme se observa nas próprias memórias de Simões Lopes, era explícita a defesa da concepção de que o Brasil só poderia crescer por intermédio de uma revolução que elevasse a administração pública a patamares semelhantes dos países desenvolvidos. Somado a esta posição, estava uma grande desconfiança em relação ao mundo da política, manifesto diversas vezes em suas tomadas de posição, o que, segundo justifica o próprio, o fez criar instituições que fossem capazes de resistir às intempéries do jogo político.

Luiz Simões Lopes nasceu em 02 de junho de 1903, na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul. Sua origem está relacionada a uma família tradicional de estancieiros¹⁰ daquele Estado, que tinha ligação não apenas como a posse de terra, mas também, com a política regional e nacional. Tomando como casos representativos, seu avô, João Simões Lopes Filho, foi titular do Império, estancieiro e presidente da província do Rio Grande do Sul em 1871. Seu pai, Ildefonso Simões Lopes, foi Deputado Federal entre 1906 e 1908 e entre 1913 e 1919, Ministro da Agricultura entre 1919 e 1922, durante o governo de Epitácio Pessoa, e, novamente, Deputado Federal de 1922 até 1930. Ainda, seu tio, Augusto Simões Lopes, foi deputado e senador após a Revolução de 1930.

Alguma atenção preliminar deve ser dada à origem e a trajetória social e profissional de seu pai, Ildefonso Simões Lopes¹¹, de modo a melhor apreender a origem social e as condições sociais e culturais em que se deu a trajetória de Luiz Simões Lopes. Ildefonso, filho do Visconde e da Viscondessa da Graça, nasceu em Pelotas-RS, no dia 19 de novembro de 1866. Seu pai, o coronel João Simões Lopes Filho, era estancieiro e presidente da província

¹⁰ O termo estancieiro é uma designação utilizada no Rio Grande do Sul (também no Uruguai e Argentina) para representar o detentor de uma estância, isto é, grande propriedade rural dedicada à pecuária ou à agricultura.

¹¹ A trajetória de Ildefonso Simões Lopes foi baseada no seu verbete biográfico do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930 (MOREIRA, 2001).

do Rio Grande do Sul em 1871, e, sua mãe, Zeferina Antônia da Luz Simões Lopes, havia sido a segunda esposa de João Simões. Já alfabetizado em Pelotas, Ildefonso foi levado pela família ao Rio de Janeiro em 1873, quando ingressou no Colégio Abílio e, em 1885, ingressou na Escola Politécnica do Rio de Janeiro para estudar engenharia. Durante a vida estudantil, aderiu às causas abolicionista e republicana, mesmo sendo filho de um membro titular do Império, chegando ainda a ser um dos fundadores do Clube Abolicionista Rio-Grandense e fundador e presidente do Clube Republicano Rio-Grandense e do Clube Republicano da Escola Politécnica. Apesar de ter participado ativamente do movimento republicano em sua mocidade, tomando armas e montando guarda para reprimir os levantes em defesa da restauração da monarquia, como no caso exemplar da repressão contra os soldados do 2º Regimento de Artilharia em São Cristóvão no Rio de Janeiro, recusou propostas para exercer cargos políticos, feitas diretamente pelo Presidente da República Deodoro da Fonseca, seu amigo e, anos depois, padrinho de seu casamento. Ao invés disso, preferiu exercer a profissão de engenheiro, cujo diploma obteve em 1890, trabalhando durante alguns anos na construção de estradas de ferro em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Ainda, fez bom casamento com Clara de Sampaio, filha do conselheiro e ministro do Supremo Tribunal Luiz José de Sampaio. Quando regressou a Pelotas, em 1895, dedicou-se aos negócios privados, dirigindo até 1905 a Hidráulica Pelotense, cujo principal acionista era justamente seu pai, o Visconde da Graça. Apesar da experiência relacionada à direção de uma empresa controlada por sua família e o trabalho de engenheiro em estradas de ferro, converteu-se à política partidária quando se filiou ao Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), e, em 1897, foi eleito Deputado Estadual e reeleito até 1904. Nas eleições de 1906 foi eleito Deputado Federal permanecendo até 1909, quando decidiu deixar a política e retornar a Pelotas¹². O ingresso de Ildefonso na política, tal como diz o próprio Luiz Simões Lopes (2006), foi um chamado do PRR para substituir o irmão, Ismael Simões Lopes, um deputado estadual e jornalista que havia sido comandante de tropas na Revolução de 1893.

A ascensão de Ildefonso Simões Lopes ao poder político no Rio Grande do Sul e, tempos depois, à esfera nacional, pode ser comparada e estabelecida alguma homologia com o grupo de políticos rio-grandenses nascidos no final do século XIX, cujas carreiras se iniciaram no PRR à época de Borges de Medeiros como presidente daquele Estado.

¹² Há um ponto de divergência quanto aos motivos do retorno de Ildefonso à sua terra natal. Em entrevista ao CPDOC, Luiz Simões Lopes afirma que seu pai renunciou ao cargo, para iniciar uma sociedade com alguns irmãos seus para cultivar arroz irrigado. No entanto, o verbete do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930 sobre Ildefonso Simões Lopes menciona que Ildefonso não foi reeleito nas eleições de 1909, o que implicou no abandono da política eleitoral e o retorno a Pelotas para cultivar arroz.

Constituído por Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha, João Neves da Fontoura, João Antônio Flores da Cunha, Lindolfo Collor, Firmino Paim Filho e Maurício Cardoso (GRIJÓ, 1998), esses sujeitos tiveram uma origem social muito semelhante à de Ildefonso, pois eram também provenientes de famílias ligadas à agricultura ou à pecuária no Rio Grande do Sul. A principal diferença residia no tipo de escolarização. Enquanto a chamada “Geração de 1907” (LOVE, 1975) escolarizou-se em faculdades de direito, com exceção de Collor, Ildefonso formou-se em engenharia na Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Na percepção de Luiz Simões Lopes (1986), esse grupo, mesmo já socialmente privilegiado, chegou ao poder político, pois era o “natural”, era o “grupo mais culto”. Considerando a substituição de Borges de Medeiros pela geração de 1907, Simões Lopes (1986) menciona que o grupo tinha todo o apoio político, pois o dinheiro estava na mão dos grandes fazendeiros/estancieiros e não dos colonos¹³. Pela valorização do capital escolar como recurso para ingressar na política, conseguiam converter seu capital econômico e social em capital cultural na escolarização dos filhos. Coradini (1997b) menciona que, pela preponderância que ganhava o capital social e as relações personificadas nas estratégias de reprodução social, o ingresso e o investimento escolar eram muito dependentes destas redes de reciprocidade, que tanto garantiam o acesso às escolas de prestígio como condicionavam e definiam o significado do título escolar (no caso em pauta, o título de bacharel), no sentido de garantia de “inserção na política”. Os estancieiros

Mandavam os filhos para estudar fora, se formarem, fazerem curso de direito, ou vinham para o Rio, para São Paulo. Irmão do meu avô foi deputado federal pelo Rio Grande do Sul, também chamado Ildefonso Simões Lopes, no tempo do Império. Já estudou em São Paulo, na Faculdade de Direito. (SIMÕES LOPES, 1986, p. 33).

Não há dúvidas de que foi uma geração muito bem preparada, que dentro da faculdade *se preparou* para assumir posições políticas no Estado.

Luiz Simões Lopes, filho de Ildefonso, passou parte de sua infância em Pelotas. Lá intercalava estadas na Estância da Graça e na casa da cidade, ambas de propriedade de seus avós paternos. O motivo de suas eventuais ausências do Rio Grande do Sul estava relacionado às viagens que fazia acompanhado de seu pai ao Rio de Janeiro, nos tempos em que este era Deputado Federal. Quando Ildefonso retornou a Pelotas para constituir a sociedade Simões Lopes & Irmãos e iniciar uma plantação de arroz irrigado, tanto Luiz quanto ele voltaram a morar fixamente na Estância da Graça. Mesmo tendo sido lá cultivado uma ampla variedade de frutas, verduras e criado gados, bois, pôneis e outros animais, a estância foi, durante parte

¹³ Os colonos eram conhecidos no Rio Grande do Sul como os pequenos proprietários. Já em São Paulo, o colono significava o trabalhador rural.

da vida de Ildefonso, uma grande plantação de arroz com finalidades comerciais. A ligação entre Ildefonso Simões Lopes com o cultivo de arroz irrigado em grande escala no início do século XX é destacada nas memórias de seu filho. Segundo relata Luiz Simões Lopes (2006, p. 35), “o arroz trouxe nova vida a toda a região, e o Brasil, de importador, passou a exportador de arroz”.

Assim, Ildefonso dirigiu a empresa que se dedicava à cultura do arroz até 1912, quando veio a falecer no dia 26 de março daquele mesmo ano, aos 37 anos de idade, sua esposa e mãe de Luiz, dona Clara. O falecimento da esposa parece ter provocado grande desgosto em Ildefonso, de tal modo que terminou por voltar ao Rio de Janeiro, em 1913, novamente como Deputado Federal, substituindo o deputado Otávio da Rocha, que havia renunciado. O retorno ao Rio marcou também um novo matrimônio na vida de Ildefonso, desta vez com Serafina Corrêa, viúva do Dr. Vespasiano Corrêa. E, para Luiz, marcou a saída definitiva de sua terra natal em direção ao Rio e a inconformidade para com a orfandade e o sentimento de tristeza que lhe acompanhou pelo resto da vida. Conforme menciona, a saída do campo em direção à cidade grande e ao internato não ocorreu sem algum sofrimento:

A mudança que se operou em minha vida foi difícil de suportar. Último filho de uma família feliz, perdida minha boníssima mãe, me vi transplantado do campo, que eu tanto amava, para um colégio interno, onde se falava principalmente o inglês, que eu não entendia. Menino de nove anos, órfão, fora do seu meio e longe dos seus, me sentia profundamente infeliz. A Estância da Graça, com seus encantos, meus pais, minha família, meus cavalos, meus cachorros, minha liberdade... Era o meu Paraíso Perdido (SIMÕES LOPES, 2006b, p. 30).

Reeleito sucessivamente para mais três candidaturas, Ildefonso Simões Lopes permaneceu na Câmara até 1919, quando, no início do governo de Epitácio Pessoa, foi nomeado para o cargo de Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio. Durante o tempo em que foi ministro, até 1922, quando teve seu pedido de demissão aceito por razões de divergência entre o PRR e o governo, atuou na criação de escolas agrícolas e pecuárias e contribuiu para a profissionalização dessas atividades com o reconhecimento dos diplomas de agricultura e medicina veterinária. Na parte administrativa, reformulou órgãos correlatos ao seu ministério. Em 1924, foi novamente eleito deputado federal sendo reeleito sucessivamente até 1930. No início da disputa pela sucessão presidencial em 1929, Ildefonso Simões Lopes fazia parte do grupo político que representava a oposição à candidatura de Júlio Prestes, candidato paulista indicado pelo governo Washington Luís e apoiado pela grande maioria dos governadores dos Estados. Em 26 de dezembro daquele ano, Ildefonso e seu filho Luiz se envolveram em um confronto violento na Câmara dos Deputados, com o deputado Manuel

Francisco de Sousa Filho, que resultou na morte de Sousa Filho e na prisão de pai e filho. Com a derrota eleitoral de Getúlio Vargas, Ildefonso participou da revolta armada, ao lado de Getúlio Vargas, que implicou na deposição de Washington Luís e no impedimento da posse de Júlio Prestes, em outubro de 1930. A participação ativa na AL (foi o vice-presidente do grupo), na Revolução de 1930 e as boas relações que mantinha com Vargas, já de longa data, que lhe renderam o cargo de diretor do Banco do Brasil, no qual permaneceu até 1943, ano do seu falecimento.

Dadas às considerações que permitem traçar um panorama geral da origem e trajetória de Ildefonso, estes indícios apontam para uma origem social privilegiada de Luiz Simões Lopes, inclusive, com alguns traços aristocráticos, pela ligação de sua família com a grande propriedade de terra no Rio Grande do Sul. Mesmo tendo aprendido as primeiras letras no Colégio da dona Olinda, na cidade de Pelotas, ainda nos primeiros anos de vida em meio ao convívio familiar na Estância da Graça, foi somente com o falecimento de sua mãe e a mudança de vida brusca em direção ao Rio de Janeiro com seu pai, em 1913, que Luiz Simões Lopes iniciou sua trajetória propriamente escolar no Colégio Aldridge e, dando sequência, no Liceu Francês. Foi matriculado lá junto do irmão Ildefonso (conhecido como Fonsequinho), quando tinha de nove para dez anos de idade. O colégio localizado em Niterói e fundado pelo inglês Alfred Aldridge era um centro educacional de excelência. Conforme aponta Simões Lopes (2006a, p. 47) “além dos bons cursos, nos orientavam nos bons modelos da moral e da religião católica, embora fossem protestantes; do esporte, da dignidade pessoal, da coragem e da lealdade”. Ainda no tempo em que frequentava o colégio, Luiz se envolveu com algumas atividades típicas da vida estudantil, como o Grêmio Literário e, ainda, recebeu um relógio de prêmio das mãos do próprio fundador por razões de uma composição literária de reconhecido destaque.

Concluída sua fase escolar inicial, Luiz Simões Lopes (2006a, p. 48) afirma ter se sentido “atraído pela carreira agrônoma, talvez pelas lembranças inesquecíveis da minha meninice na Estância da Graça”. Não demonstrando arrependimento, julgou a escolha muito útil, mesmo com a vida levando-o “para caminhos tão diferentes” (SIMÕES LOPES, 2006a, p. 48). Deste modo, mudou-se sozinho para a cidade de Piracicaba, no interior de São Paulo, em 1920, com o objetivo de matricular-se na Escola Agrícola Luiz de Queiroz, naquele tempo considerada a melhor escola agrícola do país. Lá se juntou a uma república de estudantes gaúchos, dividindo o teto com Epitácio Santiago, Arthur Magalhães, Manoel Santiago, José Freitas e Ruy Mendes Pimentel. Em 1921, fez os exames vestibulares e foi aprovado com boas notas, o que o habilitou a frequentar regularmente o curso de engenharia agrônoma.

A Escola Luiz de Queiroz era excelente, composta de bom professorado e muito exigente. De seu convívio com alunos, professores e a comunidade em geral de Piracicaba, Simões Lopes (2006a, p. 51) guardou em sua vida muita saudade, isto porque “conhecia a todos, desde o prefeito até o engraxate, tinha ótimas relações com as famílias piracicabanas, e era numerosa a colônia gaúcha”. Na vida estudantil, foi o principal agente de revitalização do Centro Agrícola Luiz de Queiroz, entidade que agremiava professores e alunos, da qual foi presidente. Ainda no posto de presidente, fez renascer a revista daquele centro, a “O Solo”. Em sua narrativa, menciona que:

Em virtude da posição que assumi, tornei-me um líder estudantil, sempre chamado a intervir nos conflitos dos estudantes com a população. Vi-me envolvido em vários incidentes estudantis, inclusive injusta suspensão, mais tarde revogada pelo governo do estado, tão injusta era. (SIMÕES LOPES, 2006a, p. 51).

Envolveu-se em um incidente com um soldado da Polícia Militar que lhe resultou em ferimentos e uma suspensão da Escola Agrícola. Após sua recuperação, transferiu-se para Belo Horizonte, em 1924, concluindo lá o último ano do curso de engenharia agrônômica na Escola Mineira de Agronomia e Veterinária. Estabelecido em Belo Horizonte, fez “grandes amizades” e

Conhecia desde o governador do estado a quase toda a cidade, pois lá encontrei grande número de mineiros meus ex-colegas do Colégio Aldridge, como os filhos de Arthur Bernardes, Afonso Pena Jr., Carvalho de Brito, Vieira Marques, Delfim Moreira, Mendes Pimentel, Magalhães Pinto e vários outros. Através deles, de suas famílias e das amizades de meu pai em Minas, fiz excelente círculo de relações. (SIMÕES LOPES, 2006a, p. 53).

Após concluir o curso em Belo Horizonte, em 1924, obteve o título de Engenheiro Agrônomo. Não apenas pelo peso do título profissional, mas também, e principalmente, por um conjunto de relações pessoais, pautadas pelas boas relações de seu pai com o mundo da política, conseguiu lograr sucesso no início de sua trajetória profissional, obtendo uma boa indicação por parte do Ministro da Agricultura Miguel Calmon¹⁴, por sinal casado com uma de suas primas, para preencher uma função em seu ministério. Ainda antes de receber o convite de Calmon, Luiz havia recusado dois outros convites de peso, um de Manuel Thomaz de Carvalho Brito, deputado federal, industrial e amigo de seu pai, para trabalhar em Minas

¹⁴ Miguel Calmon du Pin e Almeida substituiu o pai de Luiz, Ildefonso Simões Lopes, no comando do Ministério da Agricultura, já durante o governo de Arthur Bernardes. Sabe-se que Luiz Simões Lopes conhecia bem o presidente Arthur Bernardes, que inclusive foi colega de escola do filho do presidente, no Colégio Aldridge, em 1913.

Gerais; e outro, do coronel Pedro Osório, para trabalhar em plantações de arroz no Rio Grande do Sul.

Apesar de ter entrado no Ministério da Agricultura por força do “pistolão”, assim que iniciou lá suas funções, Luiz Simões afirma ter ficado profundamente chocado com a forma pela qual a maioria dos funcionários públicos ingressavam, “sem prestar concurso, sem nenhuma prova de capacidade técnica nem de idoneidade moral” (SIMÕES LOPES, 2006a, p. 54). Como naquele tempo não havia mecanismos de carreira pautado em regras formais de acesso e progressão no serviço público, ao ingressar no ministério por força da indicação política, Luiz Simões Lopes teve a possibilidade de escolher um entre os diversos cargos que lhe estavam disponíveis. Por uso do “bom-senso” (SIMÕES LOPES, 2006a, p. 54), escolheu um cargo mais baixo entre os ofertados, em uma estação experimental de plantas forrageiras, que havia sido criada por seu pai no bairro de Deodoro, no Rio de Janeiro. Por estar desgostoso com as atitudes do diretor de sua divisão, fez um pedido de demissão que lhe foi negado e, ainda, o Ministro Calmon lhe ofereceu um cargo em seu gabinete ministerial. Lá encontrou “excelentes funcionários, como Paulo Vidal, que iria depois trabalhar comigo no DASP, Arno Konder, depois embaixador, e outros. Muito aprendi, fiz grande relacionamento com políticos e autoridades e na sociedade carioca” (SIMÕES LOPES, 2006a, p. 55).

Já atuando no gabinete ministerial, foi designado pelo ministro para participar de uma comissão empenhada em preparar um projeto de lei para criação do Serviço Florestal. A ajuda de Simões Lopes na comissão lhe rendeu um convite do homem que havia sido nomeado diretor do Serviço Florestal, Francisco de Assis Iglésias, para atuar no Horto Florestal, que ficava junto ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro e onde lá permaneceu até a Revolução de 1930. Simões Lopes (2003) menciona que se tratava de um bom ambiente de trabalho, com bons funcionários, na maioria competentes engenheiros agrônomos que se dedicavam a causa ambiental. Apesar de afirmar que sempre “teve uma tendência para isso” (SIMÕES LOPES, 2003, p. 02), foi durante este período de sua vida que mais se interessou pela questão florestal. Tamanho foi o interesse no tema que criou a Revista Florestal, junto com seu colega de trabalho Francisco Rodrigues de Alencar. Segundo relata o próprio Simões Lopes (2006a, p. 58), “a Revista Florestal foi, que eu saiba, a primeira manifestação clara da preocupação de pregar a conservação da natureza através de um publicação especializada”.

Se, até 1929, Luiz Simões Lopes pôde ser considerado um funcionário do gabinete do Ministro da Agricultura e atuante em “questões ambientais”, a partir da campanha iniciada em 1929 pela AL e terminada em 1930 com a revolução de outubro, começou a se “envolver com o problema político” mais diretamente (SIMÕES LOPES, 2003, p. 02). As relações de

Simões Lopes com a AL, aliança política criada para apoiar a candidatura de Getúlio Vargas à presidência, se iniciaram pelo fato de seu pai ter sido o vice-presidente da AL. Ainda, conhecia muito bem o presidente da AL, o Dr. Afonso Pena Jr., na campanha presidencial, participou direta e ativamente. Como considerava que seu pai, Ildefonso, era o “verdadeiro presidente” do partido, se colocava como uma espécie de secretário dele. Relata Simões Lopes que a campanha para eleger Getúlio Vargas começou cheia de dificuldades, pois os demais Estados, exceto o Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba, apoiavam a candidatura do paulista Júlio Prestes. Apesar de estar do “lado” dos que se opunham a candidatura do paulista, Simões Lopes afirma ter tido um bom relacionamento com a família Prestes. No entanto, até aquele momento, se considerava “apenas um rapazote sem maior significação, era apenas um funcionário público que exerceu, no governo Bernardes, essa função de gabinete do Ministro da Agricultura” (SIMÕES LOPES, 2003, p. 02). Durante o Governo de Washington Luís, Simões Lopes permaneceu no Ministério da Agricultura, pois era detentor de um cargo efetivo.

As famílias Simões Lopes e Vargas já haviam passado a se frequentar desde o início da década de 1920, quando Getúlio Vargas fez parte da bancada gaúcha na Câmara dos Deputados e Ildefonso Simões Lopes já era um membro veterano de lá. O capital social herdado por Luiz, a partir dessas relações entre ambas às famílias, teria forte peso na decisão de Vargas em chamá-lo para ocupar um posto de grande responsabilidade no seu gabinete presidencial.

Chegada às vésperas da campanha iniciada pela AL, Luiz Simões Lopes começou a demonstrar algum envolvimento com os problemas políticos nacionais. Se antes as questões que se envolvia diziam respeito ao meio ambiente, com alguma preocupação, ainda que embrionária, para com os problemas do serviço público, as tomadas de posição política de Simões Lopes, a partir da “Revolução de 1930”, se ampliam para questões de cunho nacionais e se direcionam para a necessidade de reformular, sob novas bases científicas, o funcionalismo público no Brasil.

O início da campanha também gerou uma série de recorrentes tensões na Câmara dos Deputados Federais, no Rio de Janeiro. Em decorrência do incidente que levou à morte do deputado Manuel Francisco de Sousa Filho, Ildefonso ficou oito meses na prisão e Luiz apenas três. Após saírem da prisão, às vésperas da Revolução de 30, ambos retornaram ao Rio Grande do Sul, para a cidade de Pelotas, onde já se falava, ainda que com certa reserva, na revolução armada.

Durante a revolução, Luiz Simões Lopes permaneceu em Pelotas, sua cidade natal. Em 03 de outubro, dia da eclosão da revolução, ele e aproximadamente duzentos jovens formaram uma força civil para cercar o quartel de Pelotas. A participação de Simões Lopes durante o curto período que durou a revolução, aproximadamente 23 dias, foi episódica e ficou restrita ao Rio Grande do Sul. Além do cercamento do Quartel de Pelotas, Simões Lopes e seu primo, João Simões Lopes Filho, ficaram encarregados de procurar um oficial da Marinha que ocupava a função de Capitão do Porto de Pelotas, para que aderisse a revolução. Mesmo permanecendo em Pelotas, tentou organizar uma força e juntá-la às tropas revolucionárias, pois acreditava que a revolução duraria meses, chamando para dirigi-la, o general Zeca Neto, que já tinha participado da Revolução de 1923.

Dado o curto tempo que perdurou, isto é, menos de um mês, quando se passou tempo suficiente para Luiz organizar a força, a revolução acabou. Como ainda era funcionário público efetivo no Rio de Janeiro, se viu obrigado a voltar à Capital Federal. Considerando que Luiz Simões Lopes e Getúlio Vargas já se conheciam desde antes, relação esta já estabelecida desde 1923 e cujo elo central era Ildefonso, assim que retornou ao Rio, Getúlio Vargas, já ocupando o posto de Chefe do Governo Provisório, chamou-o pessoalmente para lhe estender um convite para atuar como seu Oficial de Gabinete. Segundo menciona o próprio Luiz Simões Lopes (2006d, p. 74) “logo que cheguei em casa encontrei um recado de que Dr. Getúlio mandava me dizer que precisava falar comigo”. Inicialmente, quando assumiu a chefia do Governo Provisório, Vargas havia decidido trazer para assessorá-lo dois homens de confiança que trabalhavam com ele no governo do Rio Grande do Sul, Walder Sarmanho e Luiz Vergara. Esses, no entanto, pouco conheciam do Rio de Janeiro e não tinham o trunfo dos grandes relacionamentos com políticos e autoridades na sociedade carioca, adquirido por Luiz Simões nos tempos de Ministério da Agricultura e de assessoramento de seu pai. Como Vargas já tinha relações pessoais com Luiz Simões Lopes e, por saber que ele já havia trabalhado em um gabinete ministerial no Rio de Janeiro, acreditava que poderia colocar ordem na bagunça que havia se instaurado em seu gabinete e organizar a agenda do presidente. Desse modo, é observado que a primeira função de Luiz Simões Lopes no governo de Vargas foi em seu gabinete, assumindo-a em 1930 e permanecendo lá até 1936, quando o próprio Getúlio o convidou para ser o presidente da Comissão de Reajustamento.

A imersão no gabinete presidencial, junto com concepções que Luiz Simões já carregava consigo desde a década de 1920, mas que a partir de 1930 adquiriram maior robustez em seu pensamento, isto é, os pendores pela organização racional e o grande entusiasmo pela Revolução de 30, foram suficientes para que ele conquistasse a confiança de

Getúlio Vargas: “Parecia o instrumento capaz de transformar o Brasil no país dos nossos sonhos, próspero, livre, feliz, dirigido por um governo altamente competente, honesto e bem intencionado, governo inspirado na moral e na razão, como diriam os positivistas” (SIMÕES LOPES, 2006d, p. 77).

Essa confluência de fatores o levou a adquirir maior experiência e conhecer melhor e mais profundamente a problemática do serviço público. Conseguia sentir “diretamente as grandes deficiências da máquina estatal, que era emperrada, irracional, irresponsável e olhada com desprezo pelos brasileiros”, e, já no início da década de 1930, aspirava “a uma administração pública altamente eficiente e respeitada” (SIMÕES LOPES, 2006d, p. 77).

Este percurso profissional, marcado paradoxalmente pela inserção em posições privilegiadas na burocracia pública do governo Vargas, mediante o acionamento das relações de reciprocidade, lhe fez constatar que a situação da administração pública brasileira era das mais lamentáveis,

Pois fora submetida durante largos anos a um regime eminentemente político, em que a escolha para os cargos públicos se fazia sob pressão dos políticos que apoiavam o governo e, regionalmente, dos cabos eleitorais. Era o triste sistema do pistolão, que os americanos batizaram de *spoil system* (SIMÕES LOPES, 2006c, p. 88).

Deste modo, já ocupando o posto de Oficial de Gabinete de Vargas, Simões Lopes passou a ter, a partir de 1935, participação ativa na reforma do serviço público civil, deflagrada pelo Governo Vargas com a criação da Comissão Mista da Reforma Econômico-Financeira. A partir de uma carta de Nabuco a Simões Lopes, que data de 1942, foi possível constatar que foi o próprio Simões Lopes, em 1935, quem indicou Nabuco a Vargas para ser o presidente da Comissão Mista. No entanto, como se sabe, o relatório final apresentado por esta comissão ao Legislativo não foi aceito. Uma nova tentativa ocorreu em 1936, quando Vargas nomeou a Comissão de Reajustamento e convidou, desta vez, Luiz Simões Lopes para presidi-la. Novo projeto foi mandado para o Legislativo, onde recebeu algumas emendas “visando a favorecer classes, ou até pessoas” (SIMÕES LOPES, 2006c, p. 89) que, por força da maioria que o governo tinha na Câmara foram rejeitadas. Sintetiza Simões Lopes (2006c, p. 91) que a “lei passou, assim, incólume aos assaltos dos que desejavam alterá-la, para servir a interesses pessoais, e tomou o número 284, de 1936”. Assim,

Além de dar organicidade ao sistema de pessoal, trazia em seu bojo uma série de princípios indispensáveis a uma administração moderna, não casuística, regida por normas gerais, honestas e rígidas que orientariam dali para a frente o serviço civil

brasileiro. Era um sistema monolítico, feito com absoluta lisura, que dispensava tratamento equânime a todos. (SIMÕES LOPES, 2006c, p. 91).

Segundo Simões Lopes (2003, p. 33), foi a Lei nº 284 que instituiu o sistema do mérito dentro do serviço público civil no Brasil e, ainda, foi bem recebida pelo funcionalismo, pois “todos viram que tinha chegado um novo momento no serviço público, em que as pessoas de mais *mérito* e que mais se dedicavam, mais trabalhavam pelo serviço público eram as pessoas que poderiam ser agraciadas e melhor tratadas pelo Governo Federal”. Na avaliação dele, os concursos que, até então, eram feitos nos diversos ministérios eram uma grande bandalheira, onde, por exemplo, alguns dos autodenominados “novos getulistas” conseguiam se inscrever nos concursos e, sem saber de nada tecnicamente, eram aprovados e nomeados aos cargos públicos. Simões Lopes foi nomeado por Vargas e presidiu o CFSPC criado pela Lei nº 284 até sua extinção, no final de 1937, quando foi decretado o regime do Estado Novo, com o fechamento do Congresso Nacional e a outorga de uma nova Constituição Federal, que tornou a eficiência do serviço público, através do seu Artigo 67, um princípio constitucional, “como um dever do Estado para com o país, para com os cidadãos, para com o povo” (SIMÕES LOPES, 2006c, p. 92). Do mesmo modo, criou um novo órgão capaz de cuidar do serviço público e que fosse subordinado diretamente à Presidência, diferentemente do CFSPC, que era um órgão colegiado. Este novo órgão, o DASP, dotado de maior poder regulador, substituiu seu antecessor. Simões Lopes (2003) defende que o grande mérito de Getúlio Vargas na presidência foi de centralizar tudo nas próprias mãos. Assim, não havia, durante a vigência do Estado Novo, sequer um ocupante de cargo que não tivesse sido nomeado ou demitido por Vargas.

Em suas tomadas de posição, quando de sua inserção no alto-escalão da burocracia pública, Luiz Simões Lopes passou, cada vez mais, a demonstrar a importância que atribuía ao serviço público. Em uma carta encontrada em seu arquivo pessoal no CPDOC, sem data ou mesmo destinatário, tece um conjunto de relações entre as causas nacionais e o progresso do país e a necessidade de modernizar e racionalizar o serviço público:

Meu amor pelo serviço público, pelas causas nacionais, não tinha limites. Qualquer sacrifício de mim exigido seria atendido incontinenti. Eu me achava possuído de um espírito de missão e a mocidade me dava ânimo e forças para enfrentar todas as dificuldades. Era uma luta desigual e sem quartel. Não tinha descanso e não raro era o dia em que me via acuado, atacado, vilipendiado, por defender o que eu julgava serem os altos interesses do Estado. Sonhava criar um grande serviço público, capaz, idôneo e respeitado, como o mais poderoso instrumento de progresso do Brasil. (SIMÕES LOPES, s.d).

Sucedendo a posição de direção que já ocupava no CFSPC, Luiz Simões Lopes foi novamente nomeado por Getúlio Vargas, em 03 de agosto de 1938, para exercer o cargo de Presidente do DASP. A reforma do serviço público, por ele operada no comando deste departamento, foi principalmente pautada na organização de mecanismos formais de ingresso e progressão de carreiras no serviço público. Foram classificados os funcionários, criadas carreiras e níveis de salário, promovendo, com isso, um tipo de pirâmide, em que os indivíduos iam sendo filtrados aos poucos por critérios impessoais e, no fim de vinte anos de serviço, podiam atingir os cargos mais elevados da hierarquia, “se fosse um grande funcionário” (SIMÕES LOPES, 2003, p. 17). Não apenas a adoção do critério do mérito para o ingresso, constituía-se também em um objetivo de Simões Lopes na presidência do DASP, institucionalizar a ascensão na carreira pública por meio do aperfeiçoamento fora do país, especialmente nos Estados Unidos e Europa. Segundo informa Simões Lopes (2003), “o DASP chegou a ter gente muito boa, porque eu consegui do Dr. Getúlio, facilmente, uma lei em que eu podia mandar 200 funcionários do serviço público brasileiro, por ano, para cursos nos Estados Unidos e na Europa”. No entanto, o principal destino desses servidores naquele período em que vigorou o regime estadonovista foram os Estados Unidos, pois, segundo ele, “era mais moderna a administração americana” (SIMÕES LOPES, 2003, p. 22). Do mesmo modo, menciona que ele próprio realizou algumas viagens¹⁵ antes de começar a enviar esse pessoal, para conhecer como funcionava a organização do serviço público civil e o ensino da administração científica nos Estados Unidos e outros países europeus, como Inglaterra, França e Alemanha.

Ainda, Simões Lopes participou da Comissão de Estudos e Negócios Estaduais do Ministério da Justiça, que almejava aplicar as disposições do DASP nos Estados e municípios. Participou, ainda no DASP, da criação do Estatuto do Funcionário Público, projeto existente na Câmara desde 1907, apresentado pelo deputado Justiniano de Serpa, mas nunca votado. Com o estatuto, o funcionário que fizesse pedidos políticos ou que fosse apoiado por políticos para melhorar sua situação, era punido. As promoções instituídas eram por tempo de serviço e por mérito (antiguidade e mérito). A maior facilidade que Simões Lopes teve em introduzir os princípios do DASP nos Estados e municípios deveu-se ao fato de que os governadores dos

¹⁵ Uma dessas circulações internacionais de Simões Lopes durante o tempo em que foi presidente do DASP, foi a consagrada Missão Aranha, comissão formada entre fevereiro e março de 1939 pelo ministro das relações exteriores Osvaldo Aranha, por convite do governo norte-americano, para expor as necessidades econômicas e militares do Brasil. Tal convite foi um reflexo da preocupação do governo e dos negócios norte-americanos com a influência alemã no Brasil. Apesar de comercialmente a comissão não ter sido um sucesso, foi politicamente favorável aos Estados-Unidos, pois permitiu a colaboração militar entre os dois países e o alinhamento da política externa brasileira à norte-americana (MOURA, 2001).

Estados eram interventores federais nomeados por Vargas. Desse modo, buscaram introduzir o sistema do mérito não só na esfera do governo federal, mas no estadual e municipal também.

É possível observar na fala de Simões Lopes, durante todas as entrevistas concedidas ao CPDOC, que os dirigentes do serviço público civil federal, durante o Governo Vargas, incluindo ele próprio, atribuíam a si mesmos o *status* de elite dirigente, pois se percebiam enquanto agentes modernos e eficientes opondo-se a “velharia administrativa” que sobrevivia nos níveis estadual e municipal, fruto da “atrasada” política oligárquica dos Estados. Segundo Simões Lopes (2003, p. 41), “nos Estados e municípios não compreendiam a necessidade e até não gostavam muito, porque preferiam ter liberdade total, como faziam antes, de nomear quem eles quisessem, sem concurso, sem nada, nomear os parentes”. Tamanha era a crença na superioridade desta elite formada a partir da chegada de Getúlio Vargas ao poder político federal, que Simões Lopes (2003) se opôs veementemente à política de José Linhares, que sucedeu Getúlio Vargas na presidência, após o fim do Estado Novo, apontando-o como responsável por dar fim ao sistema do mérito no Brasil, tendo em vista que nomeou diversos familiares e parentes para cargos públicos.

As demonstrações que esses servidores viam-se como elite tecnicamente capaz, portadores de uma missão e defensores dos interesses mais amplos de constituição da nação (PÉCAUT, 1990) são muitas, que se expressam sempre nas concepções de Simões Lopes sobre eles (e de si mesmo), como

Motivados por um intenso amor à causa pública, eram arautos de uma ideia nova. Traziam com eles, onde andavam, uma mensagem de confiança, de melhoria cada vez maior dos métodos de trabalho, da orientação governamental. Porque éramos todos, então, *paladinos de uma causa* (o grifo é meu) e não aceitávamos nunca as nossas vitórias como finais, mas sempre achávamos que ainda devíamos muito, tínhamos o dever de dar, cada vez mais, novas contribuições à administração pública de nosso país. Assim, vivemos aqueles longos anos de luta, de sofrimento, gratificados pela convicção íntima de que estávamos fazendo algo muito importante para a vida do país. (SIMÕES LOPES, 1986, p. 51).

Do mesmo modo, grande importância era atribuída ao papel do Estado nos “países pobres”. A percepção de Simões Lopes (1986) era tanto mais direcionada à necessidade de um Estado forte em um país em vias de se desenvolver, se modernizar, como o Brasil, que acreditava que nos países ricos, a iniciativa privada era capaz de levar um país adiante e promover o desenvolvimento por meio do trabalho, da maior produtividade, melhores salários e melhor padrão de vida. No caso dos países pobres, nomenclatura por ele próprio utilizada, o Estado tinha uma imensa tarefa a realizar:

No governo dos países subdesenvolvidos, e mais pobres, deveria estar *a elite intelectual da nação*, os homens mais preparados, mais inteligentes, mais patriotas, mais dedicados, que tivessem uma espécie de sentimento de compromisso para com o serviço público, que se sentissem responsáveis perante o povo, que quisesse fazer do seu país um país modelar. (SIMÕES LOPES, 1986, p. 52).

Conforme uma percepção de si próprio e suas concepções, acreditava que seu pensamento se distinguia muito da grande maioria dos funcionários públicos e políticos. Enquanto ele acreditava que o homem mais recomendado a determinado posto era aquele que tirava o primeiro lugar no concurso do DASP, os demais queriam botar os parentes e amigos. Quando comandava o DASP, os funcionários de carreira nem ousavam fazer esse tipo de pedido pessoal, pois era contra a própria legislação vigente, mas os extranumerários diziam que precisavam de gente para preencher postos e, geralmente, preenchiam com parentes, amigos ou protegidos políticos. Conforme Simões Lopes (2006d) esses, os extranumerários:

São os piores funcionários que há, é uma seleção inversa. Porque o sujeito indicado por questões políticas, geralmente é cabo eleitoral, é a pior gente que existe no mundo. Não existe gente pior que essa, mais incompetente, mais vagabunda, e que recebe dinheiro. Nós éramos de um rigor tremendo. Por exemplo, um funcionário, mesmo de baixa classe, se um dia aceitasse uma gorjeta, não precisava pedir, era demissão a bem do serviço público. (SIMÕES LOPES, 2006d, p. 71).

Durante a década de 1940, Luiz Simões Lopes passou a defender a urgente necessidade de se fazer uma instituição específica para “cuidar dos problemas do país”. Mas, como tinha consciência que não era possível cuidar de todos, foram escolhidas as “ciências sociais”, com ênfase em duas áreas que julgava da maior importância, administração e economia. Esses dois campos diziam respeito aos problemas enfrentados no DASP. Assim, em 1944, um ano antes do término do Estado Novo e de sua liderança frente ao DASP, Simões Lopes participou diretamente da criação da FGV. Como já foi apontado, entre 1936 e 1945, ele acumulou vasta experiência em funções de grande importância na administração pública federal, inclusive pelo envolvimento direto com a reforma administrativa do Governo Vargas. Enquanto trabalhou na preparação e realização de concursos públicos, desde que atuou como presidente do CFSPC, foi constatando que eram poucos os candidatos aprovados (de duzentos mil inscritos no tempo que esteve a frente do CFSPC e do DASP, apenas 10% lograram aprovação). Aos poucos foi amadurecendo a ideia de que o Brasil precisava urgentemente melhorar sua administração pública e compreendia que a única maneira de realizar tal feito era criando escolas de administração (pública e privada). Conforme menciona:

Comecei a imaginar a criação de uma entidade destinada a melhorar o nível intelectual dos brasileiros no campo das ciências sociais, e com preponderância para a administração pública, privada e outra coisa que está muito ligada à administração, e muito necessária, porque não havia no Brasil, praticamente, a economia. (SIMÕES LOPES, 2003, p. 54).

Ainda, complementa que “desse forma criei no Brasil a coisa mais moderna que havia, tão moderna quanto eles tinham nos Estados Unidos” (SIMÕES LOPES, 2003, p. 54).

A participação do Estado na criação da FGV foi decisiva. Em 1944, Getúlio Vargas assinou um decreto-lei que dava poderes ao presidente do DASP, para criar uma instituição de ensino, destinou verbas iniciais e, ainda incluiu a nova instituição no Orçamento. Simões Lopes (2003) destaca que os empresários da época pouco ajudaram na organização da FGV e pouco contribuíram financeiramente. A única participação deles foi na composição da Assembleia Geral da Fundação, que foi toda recrutada por Simões Lopes em 1944. Essa assembleia deveria escolher o presidente da fundação e discutir assuntos importantes. Ele pessoalmente falaria com as pessoas e proporia a ideia, pois gozava de algum reconhecimento por sua atuação na esfera governamental e era figura de destaque na administração do Governo Vargas. Assim, falou com empresários e com representantes dos Estados, com representantes de empresas estatais e de alguns municípios. Uma grande quantidade de homens que compuseram a assembleia veio das áreas de previdência e seguros. Esses homens, em especial, foram recrutados por Jorge Flôres, que já tinha grande ligação com o mundo das seguradoras. Além da ajuda do Governo Federal, a FGV contou com participação estrangeira na década de 1950. A Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, enviou e custeou uma equipe de professores estrangeiros para lecionarem na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), já na década de 1950, pois não havia ainda no Brasil pessoal capacitado para tanto. Já as subvenções em espécie vieram do próprio governo norte-americano, por intermédio de um programa criado pelo presidente Kennedy, o Ponto IV. Do mesmo modo, o Ponto IV também mandou missões especiais ao Brasil, oriundas de universidades americanas e promoveu uma espécie de intercâmbio, em que a FGV enviou professores brasileiros para aperfeiçoamento naquelas universidades estrangeiras.

A FGV entrou em funcionamento em 1945, com a forma jurídica de fundação, isto é, tendo objetivos de interesse público, mas com personalidade jurídica de direito privado. A assembleia geral elegeu Simões Lopes como presidente, mas com a crise política no mesmo ano, que culminou na deposição de Getúlio Vargas do poder, em outubro de 1945, Simões Lopes decidiu deixar a direção do DASP e retornar ao sul com o ex-presidente. No DASP, o cargo de presidente foi passado a Moacir Briggs, que lá já ocupava posto de direção durante o

Estado Novo e, na FGV, Simões Lopes afastou-se apenas temporariamente. Seu retorno ao Rio e à FGV, em 1946, foi marcado por divergências com alguns outros diretores quando às finalidades da instituição. Enquanto estes queriam pluralizar a pesquisa em várias áreas do conhecimento, Simões Lopes defendia manter a definição estatutária, com foco na pesquisa em ciências sociais, com ênfase na administração e na economia. A crise institucional foi sanada apenas no governo Dutra, que deu votos de confiança a Simões Lopes para continuar na presidência da Fundação, o que lhe permitiu demitir todos aqueles diretores que divergiam da definição estatutária, e devolveu as subvenções periódicas que tinham sido cortadas no breve governo de José Linhares. A partir desse ponto em sua trajetória, Simões Lopes foi reeleito presidente da FGV sucessivas vezes até a década de 1990. Observa-se que, de modo geral, a saída de Simões Lopes da alta esfera governamental e o ingresso em uma instituição de caráter privado marcou, também, a gradativa diminuição de sua participação na esfera pública e o aumento na esfera privada. Tanto que a partir da década de 1950, Simões Lopes passou, cada vez mais, a ocupar posições na direção de negócios privados, além da presidência da FGV.

Luiz Simões Lopes tem sua origem social associada à aristocracia rural no Rio Grande do Sul. Filho de político e estancieiro, pertenceu a uma família ligada às grandes posses de terra, à política e à esfera militar. Não obstante, a forma com que Simões Lopes narra sua “vida” indica a negação de suas origens, tanto por afirmar que nunca teve vocação para a política como pelas referências à estância de sua família em Pelotas enquanto um “refúgio”. Sempre exprimiu sua vocação para ser “administrador”, mesmo que tenha flertado com causas ambientais na década de 1920. Apesar das constantes referências ao moderno administrador, neutro, imparcial e apolítico, Simões Lopes foi, muito provavelmente, um dos principais intermediadores políticos durante o quinquênio 1930-1945, quando Vargas esteve no poder. Mesmo que seu trajeto tenha sido marcado por posições cujo fundamento de legitimação tenha sido a posse de conhecimento técnico e oposição aos “políticos” e aos “velhos burocratas”, as bases de suas posições e tomadas de posição sempre foram fundadas em relações personificadas e no capital social herdado do meio familiar e adquirido pelo trânsito na burocracia pública.

Desde antes do Estado Novo, quando os primeiros reformistas da administração começaram a se reunir em torno da Comissão de Reajustamento e do CFSPC, foi Simões Lopes o homem de confiança que intermediava as escolhas políticas dos reformistas junto a Getúlio Vargas e, consecutivamente, foi também ele que intermediava as escolhas para os postos de direção no DASP, verbalizando as justificativas de suas escolhas através de um

amalgama entre o conhecimento técnico, a confiança, e a elevada moral dos homens escolhidos. Para tanto, não bastava ser um perito no assunto em pauta, um exímio administrador, era necessário ser um homem de elevada envergadura moral e afinado com a “missão” de “construir a nação” (PÉCAUT, 1990). No caso em pauta, de situação social onde mecanismos impessoais de dominação não se encontram estruturados, são recorrentes os investimentos em capital simbólico personificado (CORADINI, 1997b), associados a redes de relações personificadas. Nestes termos, o que se depreende com a trajetória de Simões Lopes, é que não apenas as sucessivas posições foram ocupadas pelo acionamento de relações personificadas, mas que também buscou os investimentos na definição do seu papel de “herói modernizador” e, respectivamente, da “missão” que recebeu para “construir a nação” e do seu “papel ampliado” na sociedade. É assim que nas narrativas de sua vida, Simões Lopes sempre define a si mesmo mediante um amalgama de características impessoais (o conhecimento técnico buscado do mundo ocidental moderno) e pessoais (envergadura moral, ode à politicagem praticada pelos grupos oligárquicos e engajamento em uma missão nacional).

5.4 MOACIR RIBEIRO BRIGGS

Em pronunciamento realizado no dia 25 de março de 1941, já quando atuava como diretor de divisão do DASP, Moacir Ribeiro Briggs, o Embaixador Briggs, como era conhecido publicamente, exprimiu uma determinada concepção de prática político-administrativa, que tinha por base a oposição ao conjunto das práticas políticas que predominavam no Estado brasileiro, antes dos esforços de reforma administrativa do governo federal iniciada após a Revolução de 1930, por uma vanguarda de homens de Estado. Segundo a menção de Briggs (1941 *apud* WAHRLICH, 1983):

O favoritismo, o emprego público transformado em sinecura e a ideia de funcionário associada a parasita e de simples peça do mecanismo eleitoral eram sintomas de uma situação que assentava raízes no estreito círculo vicioso da interdependência de oligarquias locais e de falsos *leaders* políticos no poder central. (BRIGGS, 1941 *apud* WAHRLICH, 1983, p. 07).

Esta contraposição ao *spoil system*, ou a política do pistolão, está no âmago da própria justificativa que Briggs atribuiu ao seu ingresso na “máquina” do Estado e na respectiva ascensão bem-sucedida às posições de “elite” dentro desse espaço, isto é, pautada no mérito pelo ingresso e pela ascensão baseada na competência técnica. Apesar de ter ingressado por concurso no Ministério das Relações Exteriores, o empreendimento biográfico sobre a vida de

Moacir Briggs sobrevaloriza o mérito em sua trajetória e quase desconsidera totalmente o fato de que veio de uma condição familiar socialmente favorecida, que seu pai foi um diplomata com uma carreira ministerial bem sucedida e que participou de redes de relações com os líderes políticos que assumiram o comando do país após 1930, bem como desconsidera as relações que esses condicionantes sociais possam ter com seu sucesso profissional e social.

Estes elementos introdutórios levam a situar o percurso profissional do Embaixador, que, mesmo seguindo pela via do concurso, uma carreira diplomática relativamente estruturada, estava “predestinado” a ser um reformador do Estado e a pertencer a uma “vanguarda administrativa”. Moacir Ribeiro Briggs nasceu em Niterói, no Estado do Rio de Janeiro, no dia 10 de julho de 1900. Foi filho de Arthur Eduardo Raoux Briggs e de Francisca Eduarda Ribeiro. Seu pai, Arthur Briggs, tinha formação em Direito e durante sua vida escreveu e publicou obras sobre o Direito pátrio e internacional. Além de atuar como escritor, sua trajetória profissional esteve relacionada à diplomacia e a posições ocupadas no alto escalão do Ministério das Relações Exteriores, onde exerceu o cargo de Diretor Geral de Negócios Políticos e Diplomáticos (O IMPERIAL, 1917) e compôs o Gabinete Ministerial (O PAIZ, 1915), no início do século XX. Ainda segundo o Jornal O Paiz (1915), em uma tentativa de consagrar Arthur no exercício de suas funções da alta administração, descreve-o como sendo um companheiro simples e dedicado e, também, um chefe respeitável e tolerante.

Inicialmente trilhando o mesmo caminho de seu pai, tanto na trajetória escolar como profissional, Moacir Briggs ingressou na carreira diplomática em 1918, antes mesmo de concluir o seu curso superior de Direito, sendo aprovado em concurso para a posição de terceiro-oficial na Secretaria do Ministério das Relações Exteriores. Já nos primeiros anos após o ingresso neste ministério, Briggs foi designado, em 1918, para fazer parte de uma comissão incumbida de organizar os trabalhos da Conferência da Paz, em que o Brasil participou de uma mesa redonda junto às potências aliadas (EXBAIXADOR..., 1968). No ano seguinte, em 1919, foi nomeado como auxiliar da Diretoria Geral dos Negócios Diplomáticos e Consulares do Ministério das Relações Exteriores, permanecendo nessa função até 1920, quando passou a ser auxiliar da Diretoria Geral de Negócios Políticos e Diplomáticos. Segundo nota biográfica publicada na RAP (EMBAIXADOR..., 1968, p. 06), foi nessa diretoria que Moacir Briggs “adquiriu, em pouco tempo, uma visão global dos problemas brasileiros”. Ainda, deixou esta função que ocupava na mesma diretoria em que seu pai havia sido o diretor apenas em 1923, o mesmo ano em que obteve o título de bacharel em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro.

Após a conclusão de seus estudos superiores, Moacir Briggs ingressou no gabinete do Ministro das Relações Exteriores, José Félix Pacheco, em 1924, e permaneceu até 1926, quando foi promovido a segundo-oficial. Segundo consta nas fontes biográficas sobre Briggs, tão segura foi a sua atuação na Diretoria de Negócios Políticos e Diplomáticos, que o Ministro pessoalmente convidou-o para compor seu gabinete (EMBAIXADOR..., 1968). Também cabe destacar que foi durante o período em que esteve no gabinete ministerial, que Briggs realizou sua primeira missão diplomática, na condição de secretário da embaixada que representou o Brasil nos festejos do Centenário de Independência do Uruguai. Após sua saída do gabinete, foi designado naquele ministério como encarregado do Serviço de Passaportes, em 1928, e, entre 1929 e 1930, atuou como secretário de bancas examinadoras dos concursos de terceiro-oficial e de datilógrafo e, ainda, dirigiu o Serviço de Comunicações. Cabe destacar, ainda, que além dos trabalhos associados à diplomacia e à direção no Ministério das Relações Exteriores, Moacir Briggs “já desempenhava papel importante nos estudos dos problemas de organização administrativa, sendo designado para representar o seu ministério no Congresso de Estradas e Rodagem” (EMBAIXADOR..., 1968, p. 06). Nessa época, mesclando com os trabalhos propriamente ministeriais, Briggs já flertava com questões sociais e políticas mais amplas, tanto que “seu nome já se projetava como o de um administrador esclarecido, disciplinado e disciplinador, capaz de imaginar soluções adequadas para os problemas administrativos” (EMBAIXADOR..., p. 06), o que, há de se dizer, indica que o trabalho biográfico de Briggs busca evidenciar que sua trajetória já parecia estar trilhada para um fim definido, isto é, para ser um “administrador por excelência” e um reformista do Estado.

A promoção para o grau de segundo-secretário ocorreu em janeiro de 1931, ano este em que também obteve o título de cônsul de segunda classe, em maio, e deixou a direção do Serviço de Comunicações para ocupar o cargo de secretário da Comissão de Promoções e Remoções. Em dezembro de 1931, Briggs passou a atuar em outras esferas do serviço público federal, desvinculadas do Ministério das Relações Exteriores e, ainda, obteve o título de cônsul de primeira classe. Foi também a partir deste ano que se pôde observar um ponto de inflexão na trajetória de Moacir Briggs, quando essa passou a ser mais direcionada para o trato das questões relativas à reforma do serviço público civil e para a ocupação das respectivas posições na esfera da alta administração pública, relacionadas ao projeto de reforma administrativa acionado por Getúlio Vargas. Não obstante, ainda pelo Ministério das Relações Exteriores, foi designado para rever um projeto de regulamento de passaportes junto com representantes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, em 1933, foi incumbido de acompanhar os trabalhos de

impressão de tratados assinados com a Argentina e o Uruguai. No entanto, o que se depreende é que a década de 1930 marca, na trajetória de Moacir Briggs, um relativo desligamento das atividades ministeriais e diplomáticas e uma aproximação com posições vinculadas à Presidência da República e à liderança do projeto de reforma administrativa no serviço público civil. O retorno às suas atividades de origem, somente ocorreu, mais precisamente, após o fim do regime do Estado Novo.

Por bem dizer, o ingresso “oficial” de Briggs no projeto de reforma administrativa do governo de Getúlio Vargas ocorreu em 1935, quando passou a atuar como auxiliar de serviços da Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira, esforço inicial de reforma administrativa que teve como presidente o Embaixador Mauricio Nabuco e, há de se mencionar, terminou fracassando nas tentativas de reforma, principalmente nas questões relacionadas à organização de pessoal. Uma nova tentativa de Getúlio Vargas neste sentido, ocorreu por meio da criação da Comissão de Reajustamento dos Quadros e Vencimentos dos Funcionários Públicos Civis, na qual Moacir Briggs foi designado por Vargas para ser um de seus componentes. Os trabalhos desenvolvidos nesta comissão resultaram na criação da Lei nº 284 que instituiu um órgão governamental específico para lidar com as questões de administração de pessoal no governo federal, o CFSPC, principalmente no que concerne a criação e implantação de sistemas de classificação dos quadros e vencimentos dos funcionários e a criação de concursos públicos para ingresso na carreira. Assim, Moacir Briggs foi nomeado por Vargas, como um dos membros desse Conselho e, ainda, passou a atuar como uma espécie de substituto do seu presidente, Luiz Simões Lopes, nos momentos de sua ausência.

Com a implantação do regime do Estado Novo, em 1937, Moacir Briggs foi novamente nomeado por Vargas, em 1938, para o cargo de Diretor da Divisão de Organização e Coordenação do DASP e eleito para ser membro do seu conselho deliberativo, órgão que sucedeu e ampliou as atribuições administrativas do seu predecessor, o CFSPC. No mesmo ano, ainda obteve o título de ministro de segunda classe e substituiu Simões Lopes na presidência do DASP, por razões de sua ausência. Há de se dizer que, nos momentos em que Simões Lopes ausentava-se de suas atribuições no DASP, por razões de viagens ao estrangeiro ou outras, a função de presidente do departamento era recorrentemente atribuída a Moacir Briggs. Do mesmo modo, Briggs também substituiu Murilo Braga de Carvalho na direção da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento quando este viajou aos Estados Unidos em missão especial, para estudar o funcionamento do serviço público civil naquele país.

Durante o período em que permaneceu na direção da divisão de organização do DASP, isto é, durante toda a vigência do Estado Novo, Moacir Briggs participou de uma série de estudos administrativos e comissões reorganizadoras, como a da Justiça do Trabalho e a Comissão de Reorganização da Diretoria do Imposto de Renda. Indo na mesma linha desses estudos sobre a organização de diferentes setores do governo federal, Briggs também empreendeu estudos de organização nos níveis da administração local, sendo enviado ao Pará e à Paraíba, entre junho e setembro de 1940, para remodelar os serviços administrativos locais. Em 1941, foi oficialmente designado como substituto de Luiz Simões Lopes na presidência do DASP e integrou outra comissão, a Comissão Reorganizadora do Departamento Nacional de Indústria e Comércio.

Enfatizando novamente a grande e diversificada quantidade de estudos de reorganização administrativa realizada por Moacir Briggs, durante o período de seu trajeto profissional em que esteve na direção de divisão do DASP, é possível observar mais uma série de estudos no ano de 1943, desta vez junto ao governo do Espírito Santo, com o objetivo de estudar a reorganização dos serviços administrativos daquele Estado e, em 1944, nos Estados do Maranhão e do Piauí, onde realizou estudos semelhantes. Em síntese, além das funções de direção que exerceu no DASP, o vínculo de Briggs com essa posição lhe determinou uma série de atribuições propriamente direcionadas à reforma administrativa que vinha sendo realizada, principalmente por meio de estudos de reorganização em esferas do governo federal e no nível dos Estados.

Com o fim do Estado Novo e a respectiva queda de Getúlio Vargas do poder federal, houve também, no DASP, uma insurgência por parte do presidente, diretores e chefes de seção contra os ataques desferidos pelo novo Presidente da República, isto é, pelo mandato de José Linhares, contra “o sistema do mérito” (EXBAIXADOR..., 1968, p. 06), que deixaram suas funções no governo após a queda de Vargas. No caso específico de Moacir Briggs, antes de ser exonerado, em dezembro de 1945, do cargo de diretor de divisão, foi nomeado pelo presidente Linhares para ser presidente do DASP em novembro daquele ano, pois o objetivo era substituir Simões Lopes, que havia deixado o cargo e regressado ao Rio Grande do Sul junto com Vargas. Observa-se, no entanto, que a permanência de Briggs na presidência do DASP foi muito curta, fato esse que indica tratar-se de uma nomeação temporária feita pelo presidente Linhares, tendo em vista que foi exonerado do cargo já em dezembro de 1945. O início do governo do General Gaspar Dutra, em 1946, marcou também o reingresso de Briggs na alta esfera do governo federal por meio de novas nomeações, como para chefe da Divisão Comercial do Departamento Econômico e Consular do Ministério das Relações Exteriores e

representante ministerial na Comissão Executiva Têxtil. No entanto, faz-se necessário mencionar que esse reingresso na alta esfera administrativa, verificado no início do Governo Dutra, não estava mais associado nem às posições de direção em órgãos de caráter normativo como o DASP (há de se dizer que, pós o fim do Estado Novo, o DASP foi enfraquecido e perdeu grande parte do seu caráter normativo) nem ao exercício da liderança de um projeto de reforma administrativa, mas sim, a um retorno às funções ministeriais no Ministério das Relações Exteriores e ao trabalho diplomático. No entanto, o reingresso de Briggs na função diplomática não anulou o fato de ter sido lembrado no trabalho biográfico como um homem reformador e engajado nos “problemas nacionais”: “ao trabalho pertinaz do Embaixador Briggs muito deve a administração brasileira: transformá-la em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico e social do país sempre constituía a meta principal de seus esforços” (EMBAIXADOR..., 1986, p. 05).

Em síntese, o esforço biográfico para ressaltar sua vida e seus feitos é, em primeiro lugar, subjacente a uma lógica que busca destacar que “o nome do Embaixador Briggs está definitivamente associado ao movimento de renovação administrativa do país, a cuja vanguarda ele nunca deixou de pertencer, até à hora final.” (EMBAIXADOR..., 1968, p. 08). Em segundo lugar, evidencia que a trajetória de Briggs é marcada por uma mescla de critérios de ascensão pautados no princípio do mérito, como o ingresso no Ministério das Relações Exteriores pela via do concurso e a carreira pautada na antiguidade, e pelo recurso às redes de relações personificadas e a proximidade com as lideranças políticas, haja vista que diversas posições de prestígio que ocupou na administração pública federal foram resultado de nomeações de confiança.

5.5 MURILO BRAGA DE CARVALHO

A trajetória de Murilo Braga de Carvalho apresenta algumas diferenças em relação aos demais trajetos dos dirigentes do DASP abordados pelo estudo, diferença essa que reside mais na ordem com que os recursos são acionados do que propriamente nos tipos de recursos dispostos. Em primeiro lugar, diferencia-se por ter sido vítima de um acidente de avião no início da década de 1950, vindo a falecer prematuramente antes de colocar em prática boa parte de seus projetos, ou de realizar sua carreira tal como havia sonhado desde a adolescência, dedicada à educação e ao magistério. Segundo o Boletim do SESC nº 18 (SESC, 1952, p. 01), “a morte de Murilo Braga, ocorrida de maneira tão dramática, no avião que o levaria aos Estados Unidos, arrebatou ao país um de seus filhos mais ilustres”. Em segundo lugar, além de

ocupar posições de direção na alta administração federal no governo de Getúlio Vargas, como nos demais trajetos abordados, Murilo esteve também engajado com questões relacionadas à educação e à pesquisa, o que incluiu também o estudo da administração, especificamente no tempo em que ocupou um posto de direção no DASP e interessou-se pelo estudo da administração de pessoal no governo norte-americano, empreendendo, inclusive, viagem de estudo e observação àquele país, sob o apoio e financiamento do governo brasileiro. De modo geral, haja vista o modo e o momento em que seus recursos sociais foram acionados para galgar posições dirigentes no Estado, sua trajetória aproxima-se tanto de Manoel Lourenço Filho¹⁶ como de Anísio Teixeira, que, mesmo consagrados como ilustres educadores, ascenderam à carreira de educador por vias diferentes (MICELI, 2001a). Por um lado, Murilo deveu boa parte de sua ascensão profissional ao capital escolar, tal como predominou no trajeto de Lourenço Filho (MICELI, 2001a), considerando as boas condições familiares que lhe permitiu se mudar para o Rio de Janeiro e concluir o ensino secundário em uma tradicional escola e obter um título de bacharel pela Faculdade de Direito. Por outro lado, tal como predominou no trajeto de Anísio Teixeira (MICELI, 2001a), também deveu ao acionamento de um capital de relações sociais personificadas e de uma boa proximidade com o universo da política, a começar pelas boas relações que mantinha com o próprio Lourenço Filho, que lhe rendeu indicações para postos de direção educacional, e a relação de confiança que tinha com Getúlio Vargas, atuando como seu assessor de confiança no Ministério da Educação e Saúde e, ainda, sendo cogitado para assumir o comando desse ministério. Tal aspecto é mais bem evidenciado em uma nota de homenagem a Murilo Braga publicado no Boletim do SESC (1952), que, considerando-o como um:

Professor e técnico de educação, seu acesso inicial aos cargos públicos se operou através de concursos em que se reafirmaram os merecimentos de sua inteligência e de sua cultura. Por essa via, galgou o posto maior de sua carreira técnica, nos quadros do Ministério da Educação e Saúde, e soube ser, com dinamismo de sua mocidade estudante e agudeza de seus talentos numerosos, o continuador da obra ali iniciada pelo Prof. Lourenço Filho, na direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. (SESC, 1952, p. 01).

¹⁶ A participação de Manoel Bergström Lourenço Filho na trajetória de Murilo Braga condicionou seu acesso a postos de direção em importantes institutos de educação, como o Instituto de Educação do Rio de Janeiro e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Tanta proximidade entre os dois é destacada no conjunto de cartas que consta no Arquivo Pessoal de Murilo Braga preservado no CPDOC/FGV, onde a figura de Lourenço Filho é sempre destacada por suas contribuições. Lourenço Filho, ao contrário de Murilo Braga, teve uma origem social modesta, sendo filho de um comerciante português instalado no interior de São Paulo, e uma trajetória marcada por elevado investimento em títulos escolares (MICELI, 2001a). Conforme aponta Miceli sobre Lourenço Filho, “a carreira à qual se devota resulta da coincidência entre a boa vontade cultural que permeia suas disposições e os interesses do poder público em contar com um corpo de especialistas voltado para a gestão do sistema de ensino”. (MICELI, 2001a, p. 224).

Tomados estes apontamentos introdutórios sobre sua trajetória social, cabe evidenciar que Murilo Braga de Carvalho nasceu em Luzilândia, cidade localizada no Estado do Piauí, no dia 08 de dezembro de 1912. Ele foi filho de José Raimundo Braga de Carvalho e de dona Carmosina Pires Braga. Observa-se que a origem social de Murilo Braga está associada com o pertencimento a uma família nobre, ligada à Guarda Nacional, à política e à propriedade de terra no Piauí. Apesar de pouco se saber sobre a profissão de seu pai, se sabe que seu avô paterno, o Coronel da Guarda Nacional João Francisco de Carvalho Filho, está marcado na história da cidade de Luzilândia como um homem de realizações, pois por intermédio da forte influência política que exerceu, levou o governador do Estado do Piauí a elevar Luzilândia (que antes se chamava Estreito) à categoria de Vila. Do mesmo modo, o primo de Murilo Braga, João Francisco de Carvalho Sobrinho, conhecido localmente como Mulato Carvalho, foi tenente da Guarda Nacional a partir de 1910 e também atuou na política como prefeito de Luzilândia. Originalmente, a família Carvalho chegou à região de Luzilândia vinda de uma fazenda no Estado do Maranhão, e teve na figura de João Francisco de Carvalho (bisavô paterno de Murilo), o primeiro proprietário da Fazenda Cabeceiras e dono de uma grande quantidade de escravos.

Considerando sua origem social privilegiada, sua trajetória escolar, marcada por elevado grau de investimento e por todas as facilidades que a origem social pode proporcionar ao sucesso escolar, teve início no curso primário, que foi realizado parte na Paraíba e parte em Teresina, mas, para realizar o curso secundário, mudou-se do Nordeste para o Rio de Janeiro, onde estudou no prestigiado Colégio Pedro II, o que leva a crer que sua família tinha condições de financiar seus estudos na capital e, ainda, o interesse em inseri-lo no centro cultural e político do país. Concluiu seu curso superior, também no Rio de Janeiro, apenas em 1937, bacharelando-se pela Faculdade de Direito da Universidade do Brasil. O título de bacharel não o levou a exercer a profissão de advogado, e, pelo contrário, serviu apenas para dar-lhe maior legitimidade no ofício de educador profissional e, mais tarde, de dirigente em postos da burocracia pública. No entanto, cabe ainda mencionar que antes de concluir seus estudos superiores já havia iniciado sua carreira no magistério, lecionando no Instituto 07 de Setembro, entre 1930 e 1934, matérias para o curso primário e, ainda, português e matemática no nível secundário. Em 1932, quando era diretor do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, Manuel Lourenço Filho recrutou Murilo Braga para ser seu assistente, permanecendo nesse posto até 1938. Paralelo ao cargo de assistente de Lourenço Filho na direção do Instituto, Murilo Braga ainda, em 1934, atuou como professor assistente da cadeira de Psicologia Educacional na Escola de Professores do referido Instituto de Educação. Sua função nessa

cadeira estava relacionada aos procedimentos de seleção dos respectivos alunos, mediante a aplicação de testes de inteligência. A partir da inserção nesse meio, despertou nele o interesse em se aprofundar nas questões relacionadas ao estudo de seleção de pessoal.

Os conhecimentos que adquiriu em seleção de pessoal passaram a ser valorizados no recrutamento feito por institutos de previdência e pelo próprio Estado, bastando citar, por exemplo, que, no ano de 1937, a convite do engenheiro João Carlos Vital, então presidente do IAPI, foi designado para organizar um concurso de abrangência nacional, para selecionar os funcionários que seriam admitidos para servir instituições de previdência. Em 1938, e do mesmo modo, aceitou um convite para assumir o cargo de assistente de seleção de pessoal do CFSPC, assim, passando oficialmente a fazer parte do grupo engajado no projeto de reforma administrativa do governo de Vargas. Ainda no mesmo ano, Braga submeteu-se a um concurso público para técnico de educação, sendo aprovado em primeiro lugar no resultado geral. Foi, também, chefe do Serviço de Seleção e Orientação Profissional do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (cabe dizer que, naquele tempo, Lourenço Filho era o diretor-geral do INEP e já mantinha relações com Murilo Braga desde o tempo em que o recrutou para ser seu assistente, no Instituto de Educação do Rio de Janeiro), posição na qual permaneceu até 1939, quando foi nomeado por Getúlio Vargas para diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, sendo considerado o mais jovem diretor de serviço público na época, com 27 anos de idade. Do mesmo modo que as relações mantidas com Lourenço Filho, as boas relações construídas com Getúlio Vargas lhe garantiram posições de direção no Governo Federal, desta vez em um organismo vinculado à Presidência da República. Aliás, cabe também mencionar que Murilo Braga era visto como homem de confiança de Vargas, que, até mesmo chegando a ser cogitado para ser Ministro da Educação e Saúde, foi assessor direto do presidente Vargas nesse ministério.

Murilo Braga permaneceu neste posto de direção no DASP até 1945, quando fez, a Luiz Simões Lopes, um pedido de demissão, alegando em carta privada que “cessou o seu combate” na tentativa de “implantação do que posso chamar o patamar ou primeira fase do sistema do mérito” (CARVALHO, 1945, p. 01). Nesse pedido, ao “analisar o seu atual estado de espírito”, concluiu Murilo Braga que desejava realizar aquilo que sonhava em sua mocidade, dedicar-se aos livros e ao magistério. Sentia-se desejoso de fazer algo pela educação e julgava-se “imunizado contra os postos de direção” (CARVALHO, 1945, p. 02). Durante a sua passagem pelo DASP, Murilo Braga dedicou-se a organizar a seleção de funcionários públicos federais por meio de concursos e criar as condições de aperfeiçoamento desses quadros, tanto no Brasil como também enviando alguns (os mais qualificados,

conforme consta nos documentos oficiais) ao estrangeiro, mediante acordos com universidades norte-americanas, para a realização dos cursos, e com o governo, para a realização de estágios em repartições públicas.

Evento singular na trajetória de Murilo Braga ocorreu no ano de 1942, quando o DASP propôs ao presidente Getúlio Vargas, o envio de um técnico especializado em seleção de pessoal à América do Norte “com o objetivo de observar e estudar as providências que o governo daquele país vem pondo em prática para atender às necessidades de pessoal, impostas ao país, pela situação de guerra” (CARVALHO, 1943a, p. 01), e ainda, deveria colher elementos que permitissem aperfeiçoar e desenvolver o sistema de seleção implantado no Brasil pela reforma administrativa de Vargas. A escolha do enviado ao estrangeiro recaiu justamente

No técnico de educação Dr. Murilo Braga, diretor de divisão do DASP, que vinha, desde anos, concentrando a sua atividade no planejamento e execução da seleção de pessoal na administração pública federal, em um vasto programa a que soube dar cumprimento com elevado critério e dedicação. (CARVALHO, 1943a, p. 01).

Em síntese, os dois elementos principais que orientaram a viagem de Braga aos Estados Unidos eram adquirir conhecimento sobre a seleção e formação de pessoal no serviço público.

Não apenas impulsionado pelas demandas de guerra do governo brasileiro, haja vista que já tinha consciência a “respeito da situação crítica em que se encontra o nosso esforço de guerra, no que diz respeito à formação técnica de pessoal”, posicionava-se acerca de “questões” mais amplas, que envolviam “soluções” para os “problemas nacionais” e o “atraso do país”, afirmando que:

A formação de técnicos no Brasil está a carecer de um esforço sem precedentes, um esforço que não pode medir horas de trabalho, um esforço que não se medirá pelas quantias gastas, mas pelos resultados benéficos que hão de advir para a nossa industrialização e, sobretudo, para a nossa independência econômica e de que resultará a nossa soberania política (CARVALHO, 1943b, p. 01).

Do mesmo modo, Murilo Braga também se interessava em compreender como funcionava o serviço de pessoal no governo norte-americano, como a administração pública era ensinada nas instituições de ensino daquele país, as possibilidades de transplantar esses conhecimentos sobre a administração e respectivos princípios e técnicas de pesquisa para a realidade da administração pública brasileira e consolidar um programa de envio de

funcionários públicos federais para aperfeiçoamento¹⁷ em escolas de administração americanas. Falando ainda em nome das “causas nacionais”, Murilo Braga ressalta em correspondência enviada a Luiz Simões Lopes, que: “o Brasil precisa que os seus homens reconheçam as suas necessidades, o Brasil necessita, neste momento, sobretudo de técnicos para impulsionar as suas máquinas”, e, em uma espécie de apelo pelo reforço de programas governamentais para seleção e formação deste pessoal, dirige-se ao presidente do DASP falando em nome da nação:

Ao seu patriotismo, ao seu devotamento à causa do Brasil, ao seu interesse pelo nosso progresso, pelo nosso equipamento intelectual e moral, eu entrego este apelo, que resulta justamente de eu não mais me poder conter diante da inação e do desamor pelas coisas do Brasil. (CARVALHO, 1943b, p. 03).

Em sua passagem por Washington, Murilo Braga conseguiu reunir expressiva quantidade de material sobre a administração pública norte-americana para ser enviado ao DASP. Entre eles, publicações sobre a defesa nacional norte-americana, o plano geral de compras em tempos de guerra, a organização geral das repartições criadas para atender necessidades de guerra, livro sobre o serviço de seguro social, planos de racionamento da Inglaterra e do Canadá (CARVALHO, 1942a). Do mesmo modo, apontou para Simões Lopes em correspondência (CARVALHO, 1942b), os detalhes de sua passagem por Washington, que incluiu uma visita ao CSC, onde conheceu e atuou no programa de seleção desenvolvido por uma das divisões do departamento de Estado, o *Information and Recruiting Division*, e na divisão responsável pela organização de concursos, a *Examining Division*. Após receber todo o material utilizado pela divisão de seleção, constatou que era “admirável e imenso. O que eu lamento, neste momento, é não ter vindo antes aos Estados Unidos. Talvez não tivesse quebrado tanto a cabeça para encontrar uma solução há muito conhecida na *Civil Service*”. (CARVALHO, 1942b, p. 02). A partir da convivência em Washington, Murilo Braga reportou a Paulo Vidal, em correspondência, o fato de que havia observado:

¹⁷ O programa de intercâmbio para aperfeiçoamento de servidores no exterior, celebrado entre o Brasil e os Estados Unidos, passou a existir já em 1937, nos tempos do CFSPC, mas foi regulamentado apenas em 1938 pelo Decreto-lei nº 776, que atribuiu ao DASP o poder de escolher os enviados ao estrangeiro, antes sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores. Estes primeiros enviados foram encaminhados para a *American University*, em Washington, mediante um programa desta universidade, chamado *Hall of Nations*, que tinha por objetivo recrutar estudantes de outros países para conhecer a organização administrativa daquele país. Apesar do acordo de intercâmbio celebrado entre Brasil e Estados Unidos, o envio de brasileiros aos Estados Unidos foi muito mais intenso do que o movimento contrário. Para uma descrição mais detalhada sobre os acordos e os funcionários enviados consultar Rabelo (2013).

Uma boa parte da grande civilização que este admirável povo construiu e está defendendo com excepcional decisão. Decisão fria, calculada, sem discursos e passeatas, mas decisão inabalável e inteligente. E é admirável verificar-se como eles não discutem a guerra, mas trabalham para vencer a guerra. Pois é aqui, meu caro, que estou aprendendo a deixar de sentir como latino: sobriedade e decisão (CARVALHO, 1942c, p. 01).

O estágio realizado na CSC lhe serviu como aprendizado, afirmando que “muitos problemas nossos já foram vencidos por eles há tempos e desse modo creio que a nossa divisão poderá enfrentar galhardamente os nossos problemas de seleção. Esse acervo de experiência será para nós de incalculável valia” (CARVALHO, 1942d, p. 01). Do mesmo modo que atuou na CSC, Murilo Braga também participou das atividades do *Selective Service System* (SSS), entidade destinada aos esforços de mobilização de pessoal nos Estados Unidos em tempos de guerra. Conforme menciona, o SSS foi um sistema de mobilização de guerra diferenciado, que visava não apenas o recrutamento dos homens para o *front* e a produção de guerra, mas criar as possibilidades para que cada um conseguisse a qualificação mais de acordo com as suas capacidades, evitando assim o desperdício de capacidades (CARVALHO, 1942d).

No que concerne aos progressos feitos por Murilo Braga acerca do programa de envio de funcionários públicos brasileiros para aperfeiçoamento nos Estados Unidos, constam as relações construídas com o professor Mosher da *Syracuse University*, que ofereceu ao governo brasileiro seis bolsas de estudo para funcionários federais nas áreas de Orçamento e Administração de Pessoal. Conforme observou Murilo Braga em carta a Simões Lopes, “há nos Estados Unidos uma imensa possibilidade de se conseguir bolsas para os nossos funcionários e causa-me espanto o fato de agora verificar-se que podemos conseguir muita coisa” (CARVALHO, 1942e, p. 01). Do mesmo modo, teceu críticas ao programa de estudos em administração na *American University*, instituição que vinha recebendo funcionários públicos federais brasileiros na década de 1930, para realizarem cursos de aperfeiçoamento. Segundo observou naquela instituição, o seu curso de administração pública não gozava de bom conceito e não recomendou ao DASP que os bolsistas de aperfeiçoamento continuassem a estudar lá (CARVALHO, 1942e). Em nova carta enviada para Simões Lopes, em 02 de julho de 1942 (CARVALHO, 1942f), relata os resultados da sua visita à *Syracuse University*, tecendo diversos elogios à instituição e seu programa de estudos na *Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs* e reforçando o acordo de concessão de bolsas de estudo para brasileiros, firmado com a instituição. Sua intenção era de que o governo federal brasileiro deixasse de concentrar todos os envios de funcionários bolsistas para Washington, na

American University, haja vista as precárias condições do programa de *Public Affairs*. Em contrapartida, sugeriu, a Simões Lopes, a possibilidade de enviar mais gente para centros universitários de ponta, concluindo que “com isso muito lucraremos, pois teremos conseguido diferentes formas de ver os problemas administrativos e não sob o prisma estreito e acanhado que nos tem imposto por vários anos a *American University*” (CARVALHO, 1942f, p. 03).

Outra sugestão feita a Simões Lopes diz respeito ao DASP empreender um levantamento sistemático dos grandes institutos e organizações particulares que se dedicam ao estudo e a pesquisa de assuntos de administração pública. Segundo Carvalho (1942f), o levantamento seria útil para reforçar uma ideia que Simões Lopes já estava gestando, de criar um Instituto de Estudos e Pesquisas de Administração (provavelmente o nome referido à ideia nascente da Fundação Getúlio Vargas, criada apenas em 1944). Também julgava importante conhecer como se forma e como se treina pessoal para atuar na administração pública, nas diferentes universidades norte-americanas, destacando a forma de organização dos cursos e programas.

Em correspondência direcionada a Simões Lopes, em 15 de julho de 1942, Murilo Braga faz considerações sobre a pesquisa em administração no Brasil. Segundo ele, “a nossa seleção (de pessoal) ainda se ressentia de falta de dados experimentais e de estudos científicos sobre o que estamos realizando” (CARVALHO, 1942g, p. 01). Segundo ele, não faltava aos técnicos do DASP a vontade de fazer pesquisa, antes, faltava tempo e faltava pessoal com a necessária experiência profissional em material de pesquisa. Não havia, no DASP, o necessário *background* de experiência para tanto:

Mas a verdade é que necessitamos encetar os estudos de pesquisas sobre pessoal, para que o nosso trabalho seja fundamentado devidamente. Não nos bastam mais as soluções empíricas, precisamos iniciar os trabalhos, sem o que poderemos mais tarde verificar que a falta de dados devidamente trabalhados foi a causa de soluções erradas, por ventura sugeridas (CARVALHO, 1942g, p. 01).

Observa-se que as estratégias que conduziram Murilo Braga de Carvalho às posições nas elites dirigentes do período foram marcadas pelo caráter personalista, não obstante ter sido um dos principais estudiosos e defensores de mecanismos impessoais de recrutamento e seleção para os postos públicos. Certamente foi Carvalho o principal homem envolvido na alta esfera do Governo Vargas em tomar contato e importar estes princípios e técnicas dos Estados Unidos, tamanha era sua preocupação e admiração para com o serviço público daquele país e sua administração. A defesa destes princípios não anulam o fato de seu trajeto social e profissional ter sido marcado pelo personalismo das relações para criar as condições

de favorecimento aos postos públicos de direção. Antes, a devida atenção deve ser dada às redefinições do papel do educador e do *expert* em princípios de seleção de pessoal para justificar suas intervenções políticas e ocupação de postos dirigentes na alta esfera do Governo. Como bem justifica o próprio Carvalho, mesmo que tentasse se desvencilhar, parecia estar “predestinado” aos postos dirigentes, ainda que declarasse ser um “educador” ou “cientista”. A predestinação, tal como se mostra na sua “biografia”, aparecia como força alheia a sua vontade, que o levava a ser, na condição de educador e cientista, um membro da elite dirigente do país.

5.6 MÁRIO BITTENCOURT SAMPAIO

Conforme mencionam as entrevistadoras Cláudia Maria Cavalcanti e Maria Ana Quaglino, em entrevista realizada pelo CPDOC, em 1988, para o projeto Memória da Petrobrás, o respectivo entrevistado, Mário Bittencourt Sampaio, foi, durante toda a sua trajetória profissional, um homem de Estado. Mesmo tendo se formado engenheiro pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, via na profissão que escolhera uma vocação para a administração pública. Vocação essa manifesta e realizada em seu trajeto por uma carreira profissional como engenheiro em uma companhia ferroviária, onde já flertava com os afazeres característicos do administrador (por exemplo, a classificação de materiais e a organização de pessoal), para a ocupação de postos na alta esfera da burocracia pública, desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, até o final do governo de Eurico Gaspar Dutra, na década de 1950.

Apesar de Mário Sampaio ter sua vida profissional relativamente bem documentada, principalmente pelo esforço do CPDOC em reconstituir a memória da Petrobrás e incluindo e consagrando Sampaio no rol dos “homens notórios” do petróleo brasileiro, as informações sobre a sua origem social são bastante escassas. Neste quesito, sabe-se apenas que iniciou seu trajeto escolar em um “excelente colégio secundário” (SAMPAIO, 1988, p. 01) e que nasceu na cidade do Rio de Janeiro, em 19 de março de 1903 (ABREU *et al.*, 2001). Sua formação secundária foi feita no Colégio Resende, de bastante prestígio no Rio de Janeiro e, ainda, ingressou muito cedo na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, onde se formou engenheiro ainda moço, aos vinte anos de idade, em 1923. Da sua turma na Politécnica, era o aluno mais jovem. Antes mesmo de se formar já havia começado a trabalhar em algumas atividades relacionadas às obras de desmonte do morro do Castelo, da construção do cais do Calabouço e

do cais do morro da Viúva. Já tendo obtido o título de engenheiro, fez sua primeira carreira na Central do Brasil, ingressando como praticante técnico e chegando até a classe final em 1936.

O próprio Mário Sampaio menciona que na época em que se formou, ainda não havia concurso para engenheiro. Deste modo, quando ficou sabendo da vaga deixada por um engenheiro na Central do Brasil, Cosme Pinto, procurou pessoalmente o diretor da companhia para pedir a vaga e foi nomeado para o posto. Segundo ainda relata, lá “não havia competição” (SAMPAIO, 1988, p. 02). Já ingresso, executou atividades relacionadas à classificação de materiais, dando mais ênfase em sua fala às atividades de administrador do que as de engenheiro propriamente. Entre os projetos que desenvolveu, destaca-se o “Caderno de Encargos”, feito para classificar todo o material da estrada de ferro. Esse sistema, que estabelecia normas técnicas para o recebimento de material, portanto, tratava de padronizar o formato das peças, dos acessórios e até mesmo de material de escritório, foi posteriormente transplantado e aplicado no serviço público federal, por Mário Sampaio quando lá ingressou definitivamente na década de 1930.

O trabalho administrativo que desenvolveu na Central do Brasil foi muito importante para efetuar uma espécie de reconversão no seu trajeto profissional, pois lhe permitiu desenvolver uma determinada *expertise* que o beneficiou no acesso a outras posições posteriores, já mais relacionadas ao serviço público propriamente, como a Comissão de Compras, a Comissão de Orçamento e a Comissão de Reajustamento, que, há de se dizer, foi o grupo constituído no governo de Vargas para reorganizar o serviço público civil e, ainda, que compôs parte das posições de direção no DASP, já durante o Estado Novo. Tal como menciona Sampaio (1988), a lógica de atuação da Comissão de Reajustamento, que deu início, em termos práticos, à reforma administrativa na Era Vargas, foi precedida pelo conjunto de princípios utilizados para criar, na Central do Brasil, um serviço de pessoal, trabalho este em que Sampaio esteve envolvido nos tempos em que lá trabalhava.

O projeto de criação de um “serviço de pessoal” na Central do Brasil, do qual Sampaio foi um dos envolvidos, foi a sua credencial para “ingressar” no Palácio do Catete, considerando que esses homens envolvidos no projeto foram todos indicados para formar a Comissão de Reajustamento no Governo Vargas. Na visão de Sampaio, a ausência de princípios de organização de pessoal na Central do Brasil era homóloga a situação de todo o serviço público. Tal precariedade na sua administração de pessoal era evidenciada pelo fato de que antes da criação desse serviço, a Central do Brasil não sabia nem ao menos o número de funcionários que possuía, muito menos conhecia a variedade de salários e de funções.

Especificamente no caso de Sampaio, o convite feito para ingressar na Comissão de Reajustamento foi feito por Luiz Simões Lopes, que naquela época ainda não o conhecia pessoalmente, mas que, após conhecê-lo, passou a ser considerado “um grande amigo” (SAMPAIO, 1988, p. 04). Segundo seu relato, o pedido de Simões Lopes não foi de natureza pessoal, pois havia pedido à própria Central do Brasil indicações para ocupar postos administrativos no Palácio do Catete. Entre essas, um dos apontados foi Mário Sampaio, considerando que já era internamente conhecido na Central pela função que exercia na parte de organização de pessoal e pelo prestígio que havia acumulado no exercício dessas funções.

O que se depreende disto é que, apesar de possuir o título de engenheiro, a função que Sampaio exercia na Central do Brasil era, na realidade, uma função de administração. Segundo o próprio relata, como naquela época o técnico de administração ainda não era uma categoria profissional, o engenheiro era incumbido da “missão de organizar”, dadas às afinidades entre os conhecimentos sobre organização e a sua formação teórica. Homologamente, como também não havia economistas de formação, era o engenheiro que fazia o papel de economista, basta citar o exemplo de Eugênio Gudín, que era engenheiro de formação. Em síntese, o que se depreende desses dois casos exemplares, é que o engenheiro tinha certa “vocação” para ser dirigente.

Do mesmo modo, chama atenção às referências que Mário Sampaio faz à faculdade onde se formou, a Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Segundo demonstra, ela não havia uma razão declarada de ser e lá de dentro emergiram outras instituições distintas, como a Escola de Economia, a Escola de Química e a Técnica de Administração. Os egressos de lá saíam com uma espécie de “verniz de tudo isso” (SAMPAIO, 1988, p. 05). Assim, na concepção dele, o problema que estava em jogo na Central do Brasil era um problema de administração e, por esta razão, a pessoa mais adequada para intervir nessas questões era o engenheiro, deixando transparecer que, aquele que se formava em engenharia estava “predestinado” a percorrer um trajeto profissional que o inserisse nas instâncias da alta administração, tanto pública como privada.

Enfatizando nas suas posições essa sua “predestinação” para agir como administrador, Mário Sampaio iniciou seus trabalhos no Palácio do Catete, já na década de 1930. Lá, seu primeiro trabalho foi ainda na Central do Brasil, companhia onde trabalhou até 1936, quando veio a ingressar definitivamente no projeto de reforma administrativa de Getúlio Vargas. Esse primeiro trabalho foi superintendido por Simões Lopes e visava à revisão dos quadros de pessoal da Central do Brasil. Do mesmo modo, trabalho semelhante foi realizado por ele no Ministério da Viação. Segundo Mário Sampaio, o problema que infringia a administração de

pessoal era que o montante de despesas direcionado a esse setor administrativo era excessivo. A tarefa do administrador de pessoal era, portanto, organizar de modo a reduzir as despesas. Houve, na Central do Brasil, uma “racionalização do trabalho” (SAMPAIO, 1988, p. 05), isto é, uma reorganização que resultou em demissões.

Já inserido no Ministério da Viação, com a intenção de solucionar problemas de ordem administrativa, Sampaio foi convocado como representante desse ministério para compor o CFSPC, que veio a se consolidar em 1936 como um órgão colegiado. Antes de compor o CFSPC, Sampaio já havia ingressado no grupo formado dentro do governo Vargas, responsável pela reforma administrativa, cujo espaço de atuação inicial era a Comissão de Reajustamento. Ao atuar nessa comissão, já estavam consolidadas as ideias e concepções que orientariam Sampaio no exercício dessa função de reformador. Segundo afirma, “os princípios fundamentais foram a criação de carreiras profissionais, o sistema do mérito e o concurso para admissão no início de cada carreira” (SAMPAIO, 1988, p. 08). Ainda, afirma que todos os demais colegas seguiam a mesma filosofia, tanto que a comissão trabalhou em absoluta harmonia e homogeneidade, não houve entre o grupo qualquer choque de ideias.

Observa-se haver uma continuidade entre essa comissão e os primeiros escalões do DASP quando foi criado, pois alguns membros da comissão integraram as primeiras diretorias do DASP. Nesse aspecto, trajetória semelhante tiveram Mário Sampaio, Moacir Briggs e Simões Lopes, que passaram da Comissão de Reajustamento ao CFSPC, e dele ao alto escalão do DASP, ocupando a direção das divisões e a presidência, respectivamente. Apesar da Comissão de Reajustamento ter trabalhado em harmonia, a implantação do sistema de controle sobre o funcionalismo público no governo de Vargas não ocorreu sem levantar algumas reações, principalmente dos ministérios. Na percepção de Sampaio, o serviço público, de maneira geral, não recebia bem os novos controles impostos pela DASP, e considerava que as reações eram consequência de uma tradição enraizada nas repartições. Mesmo com essas oposições, Sampaio (1988) avalia que, contando com um trabalho de esclarecimento e persuasão junto aos ministros, foi possível resolver a maior parte dos casos.

A partir da criação do DASP, em 1938, foi nomeado para assumir o cargo de diretor de divisão e compôs seu conselho deliberativo nos anos 1941, 1943 e 1945. Sampaio permaneceu no cargo de diretor durante todo o período do regime do Estado Novo e, ao contrário de uma grande quantidade de diretores do DASP, que saíram do departamento com a queda de Getúlio Vargas e a extinção do regime do Estado Novo, como foi o caso do presidente Simões Lopes, Mário Sampaio continuou ocupando postos de direção durante todo o governo do general Dutra, sendo nomeado, em 1947, para ocupar o posto de diretor-geral (o

equivalente a presidente da instituição), sucedendo Abílio Balthar, que havia assumido a presidência do DASP logo após a queda de Vargas, já durante o breve governo de José Linhares. Alguns indícios verificados na entrevista de Sampaio (1988) ao CPDOC, apontam que as relações pessoais prévias entre ele e o general Dutra eram inexistentes. De todo modo, é possível apontar que Sampaio foi convidado por Dutra para ser diretor-geral do DASP, em virtude de seu “desempenho funcional”. Segundo relata o próprio Sampaio, “eu nunca o tinha visto, nunca tinha falado com ele antes, ele era muito fechado, muito difícil” (SAMPAIO, 1988, p. 20). As aproximações entre eles foram construídas em decorrência do desempenho funcional de Sampaio.

Enquanto exerceu posições de direção no DASP, participou diretamente de projetos importantes do governo federal, como a montagem dos serviços de pessoal nos diversas esferas (ministérios, órgãos etc.); a lei de consignações, que estabeleceu uma percentagem máxima de descontos em folha de pagamento; a criação do cruzeiro, considerando que o mil-réis, a moeda corrente da época, ficou completamente desvalorizada frente à inflação; e, principalmente, a sua participação na criação do Plano Salte¹⁸. Foi especificamente durante o seu exercício no cargo de presidente do DASP, entre 1947 e 1950, que foram iniciados e aprofundados os estudos do Plano Salte, isto é, já durante o Governo Dutra. Sampaio teve participação direta na construção do plano, principalmente na área de energia, que era de seu maior interesse, principalmente pela posição política que defendia publicamente, sobre a necessidade de nacionalizar e estatizar a exploração do petróleo brasileiro. As boas relações que mantinha com o general Dutra foram decisivas para que o governo desse a devida atenção à questão do petróleo e sua respectiva inserção no Plano.

¹⁸ Plano Salte: foi o plano econômico apresentado pelo presidente Dutra ao Congresso em 1948. A sigla é a abreviação dos quatro problemas que o plano tinha intenção de resolver: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (ABREU *et al.*, 2001).

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo analisar as origens sociais, as trajetórias sociais e profissionais, os recursos sociais herdados e adquiridos e os respectivos princípios de legitimação de seis homens que ocuparam posições dirigentes na alta esfera federal do Estado brasileiro durante o quinquênio 1930-1945. Para tanto, lançou-se mão de um conjunto de pressupostos teórico-metodológicos que incorporam uma perspectiva inovadora ao estudo de elites dirigentes no Brasil. A intenção foi de enquadrar o estudo no âmbito das discussões conceituais em torno da temática mais ampla do estudo de elites em sociedades periféricas, como é o caso da brasileira, e de propor a inserção desta temática no âmbito da área acadêmica de administração, que, apesar de não lidar diretamente com a temática da formação de elites dirigentes, tem proposto o debate sobre as possibilidades de aproximação entre as disciplinas de História e Administração (CURADO, 2001; SAUERBRONN; FARIA, 2006; VIZEU, 2007, 2010; COSTA, 2008; PIERANTI, 2008; COSTA, BARROS; MARTINS, 2010), o que, em meu entendimento, para fins de historicização do fenômeno administrativo, não pode abrir mão do exame das elites, sua formação, reprodução e transformação. Não se trata apenas das contribuições que esse tipo de estudo pode trazer a uma melhor compreensão da formação e do funcionamento do Estado brasileiro pós-1930 ou do peso estruturante das relações de reciprocidade na ascensão “profissional”, mas sim de contribuir, e creio eu ser este o principal ineditismo deste estudo, para situar historicamente a dinâmica de importação e os usos da Administração Científica nas lutas políticas e estratégias de consagração social da elite política nacional do momento. Do mesmo modo, não apenas o entendimento de que o estudo de formação de elites pode contribuir para fins de historicização deste fenômeno, o próprio recorte temporal adotado também se justificou por suas contribuições, haja vista que o quinquênio 1930-1945 foi marcado pela mediação entre as elites dirigentes do Brasil e a Administração Científica nos Estados Unidos.

Não obstante as limitações decorrente da escassez de fontes de pesquisa, o principal obstáculo que se impôs à utilização de um referencial teórico e de um esquema metodológico consistente e articulado residiu nas dificuldades de adequar estes esquemas formulados em outras realidades empíricas, no caso a França do século XX, para uma estrutura social bastante diferente, onde os títulos profissionais ou o capital cultural institucionalizado não podem ser tidos como o principal critério de estruturação social.

O enfrentamento deste obstáculo se deu por diferentes frentes teóricas. Em primeiro lugar, as contribuições de Badie (1992) e Badie e Hermet (1993), no sentido de problematizar as condições das sociedades não-centrais, ou seja, aquelas em que a dinâmica de sua formação são definidas pela importação e uso de bens simbólicos (que compreende uma série de elementos como modelos políticos e de Estado, estruturas burocráticas e escolares, filosofia sociais, ideologias e títulos) provenientes de outros contextos socioculturais, especificamente referidos às sociedades ditas centrais. Não obstante o caráter geral com que tratam os autores, suas contribuições se mostraram de grande utilidade para compreender a formação do Estado brasileiro enquanto *instituição importada*, o caráter híbrido de tais instituições e os respectivos usos e redefinições dos bens importados pelas elites dirigentes nas lutas políticas do período enfocado. Em segundo lugar, tomou-se a abordagem de Pierre Bourdieu com a devida precaução, dando maior ênfase e peso à noção de capital social, por ser considerado o principal mecanismo estruturante no caso e período em pauta, e levando em conta que o processo de autonomização das esferas sociais, tal como foi demonstrado ocorrer em alguns países centrais, não teve processo histórico semelhante no Brasil. Em terceiro lugar, foi levado em conta autores que abordam a interseção entre esferas sociais, principalmente as interseções entre as esferas burocrática e intelectual com a esfera política para suprir a carência conceitual gerada pela utilização direta da noção de campo no caso da estrutura social brasileira. Como bem menciona Coradini (2003),

Em condições periféricas, não haveria processo histórico nessa situação de relativa autonomização dos diferentes campos, as relações entre a constituição dos agentes [...] e as tomadas de posição implicariam, em graus mais elevados, outras lógicas sociais. (CORADINI, 2003, p. 32).

As tentativas de aplicar uma abordagem amparada por tais pressupostos conceituais teve o aporte do método prosopográfico e cujos limites de sua utilização encontra-se na escassez de fontes prosopográficas de boa qualidade (biografias, histórias de vida, memórias, depoimentos, entrevistas, dicionários histórico-biográficos e outros materiais sobre a vida das elites dirigentes brasileiras). Devido às dificuldades de localização e tratamento do material, condição necessária para o êxito de uma pesquisa prosopográfica, as lacunas deixadas em aberto na reconstituição das trajetórias dos sujeitos estudados podem ter deixado de evidenciar elementos que poderiam ter contribuído para por à luz os padrões de recrutamento e seleção da elite em pauta. A escassez de fontes e as dificuldades inerentes a sua sistematização foram as principais limitações desta pesquisa.

A fim de dar conta da questão de estudo, o ponto de partida da pesquisa empírica foi a análise dos elementos centrais envolvidos no desenvolvimento da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro a partir da chamada “Revolução de 1930” até o Estado Novo. Com base em uma pesquisa bibliográfica e documental (principalmente pela análise de decretos-lei), foram apontadas as transformações institucionais evidenciando como estas estruturas foram importadas dos países ocidentais, especificamente dos Estados Unidos. Neste processo de importação de bens simbólicos, cujo marco inicial seriam as primeiras reformas político-administrativas empreendidas pelo Estado varguista na década de 1930, foi evidenciada a objetivação social de critérios formais de ascensão na hierarquia burocrática, atrelados à institucionalização do concurso público (mediante prova escrita ou prova de títulos) para o acesso a determinados postos no funcionalismo público civil. O efeito desta sobreposição de modelos exógenos à estrutura personalista e pouco institucionalizada da burocracia pública brasileira, ainda bastante dependente da lógica patrimonialista de distribuição de postos, dos vínculos pessoais e do capital de notoriedade, foi de constituir uma estrutura adaptada (BADIE, 1992; BADIE; HERMET, 1993). Com base neste conceito, mesmo com as transformações operadas pelo governo de Vargas e suas atitudes reformistas amparadas por esquemas e princípios da Administração Científica, foi possível observar que conviviam uma estrutura formal regulada por regras escritas e objetivadas em práticas sociais, tais como o recrutamento e seleção pelo mérito e a formação e o aperfeiçoamento de servidores, e outros mecanismos sociais de recrutamento, seleção e regulação das “carreiras” públicas pautadas por lógicas alheias ao espaço objetivado em leis, regras e procedimentos burocráticos. Essas lógicas externas eram pautadas por outros recursos (como as redes de relações pessoais, o capital simbólico personificado, a proximidade à esfera da política e tomadas de posição frente à política) que eram passíveis de serem *reconvertidos* em posições dirigentes dentro da máquina burocrática (MICELI, 2001a; PÉCAUT, 1990). Mesmo com a importação dos modelos mencionados no período, tal processo não resultou na institucionalização de um padrão de formação das elites dirigentes que implicasse na exclusão de outros princípios de hierarquização social que não aqueles fundados em princípios “universais”, como a “competência técnica” e o “mérito”.

O segundo ponto a ser destacado é a análise das trajetórias de seis dirigentes do DASP durante o Estado Novo, visando a explicitação concreta dos mecanismos operados na formação da referida elite de Estado. Este momento da análise foi subdividido em três eixos: a) origens sociais; b) trajetória social e profissional; e c) relações entre as tomadas de posição política e acumulação de trunfos “profissionais”. O que se depreende a partir do exame da

origem social da elite em questão, é o predomínio de filhos de homens envolvidos ou com a política partidária e eleitoral ou mesmo com a ocupação de cargos políticos na burocracia pública. Pelo que foi constatado, o único desvio desse padrão veio do lado paterno de Jorge Flôres, pois seu pai atuava em empresa privada como engenheiro e diretor. São, de modo geral, homens provenientes de famílias com tradição na política, seja na via eleitoral ou na ocupação de altas posições na burocracia estatal. Isso trás alguns apontamentos sobre as próprias estratégias de reprodução destes grupos familiares no interior do Estado, inculcando disposições sociais e culturais (constituindo um *habitus*) de propensão a ingressar nas carreiras de Estado e ocupar altos postos (representada por uma espécie de “vocação” para ser dirigente) e transferindo um conjunto de relações sociais passíveis de serem mobilizadas e acionadas como recurso para ascensão no Estado e um capital simbólico de notoriedade (herdar um nome tradicional na política, que atesta determinadas “qualidades pessoais” do herdeiro).

Quanto às trajetórias sociais e profissionais da elite estudada, constatou-se que a utilização de recursos externos à lógica burocrática do contexto e do período enfocados mostra-se como estruturante dos trajetos dos agentes pesquisados, o que os conduziu à condição de elite dirigente. Os agentes em pauta conseguiram mobilizar trunfos relacionados às redes de relação pessoal (capital de relações sociais), através da ligação pessoal com agentes do poder político e militar, ao acúmulo de capital simbólico personificado, por ser vinculado ao reconhecimento dos agentes inseridos nessas redes personificadas, e ao envolvimento tanto direto como também tomando posições frente à política. Dois elementos mais específicos podem ser aqui apontados: a) que a “boa entrada” na burocracia pública parece ser uma condição do sucesso profissional. Isto é, entrar por boa indicação política e estabelecer ligações iniciais com a alta esfera do poder político implicava em acúmulo de prestígio e na condição de conversão destes recursos numa “carreira” bem sucedida; b) no início de suas carreiras os agentes tendiam a se beneficiar com as ligações pessoais com agentes melhor posicionados, o que lhes rendia cargos de confiança, convites para comissões e outros favorecimentos e privilégios. Quando avançavam na hierarquia, estes agentes “intermediados” passavam a ser os intermediadores nas trocas políticas, como se observa no caso do papel-chave desempenhado por Luiz Simões Lopes no mercado de postos políticos do governo Vargas.

Sobre as relações entre as tomadas de posição política e trunfos profissionais, alguns apontamentos preliminares podem ser feitos, servindo de ponto de partida para estudos futuros. Estas considerações estão associadas à segunda hipótese do estudo, acerca das

relações entre a importação da Administração Científica dos Estados Unidos e os usos nas lutas políticas locais, como recurso útil para *redefinir concepções de política* e dar às elites “técnicas” do Estado, isto é, a si própria, um papel social que, mesmo negando-o, é antes de tudo político. Cabe mencionar que não apenas o estabelecimento de vínculos pessoais com agentes políticos, a própria adesão a determinados valores político-ideológicos ou a capacidade de defini-los pode ser tida como um trunfo passível de ser mobilizado para a realização de trajetórias profissionais bem-sucedidas. Durante o quinquênio 1930-1945, quando Getúlio Vargas foi presidente, prevalecia em todas as instituições criadas pelas elites dirigentes da época uma espécie de “fachada” administrativa e, portanto, proclamada pelas próprias elites como apolíticas, técnicas e fundadas exclusivamente numa certa racionalidade científica (CODATO, 2008). Por estarem cobertas por essa “fachada”, todas as modalidades de intervenção políticas eram oficialmente consideradas como de natureza administrativa e em nome da técnica, da neutralidade e da ciência. Basta ver, por exemplo, os inúmeros conselhos criados por Vargas para serem “ilhas de técnica” sobrevivendo num mar revolto de politicagem (DINIZ, 1999; NUNES, 2003), e os departamentos administrativos dos estados (CODATO, 2008).

Partindo, portanto, da suposição de fraca autonomia das esferas sociais no contexto e época estudadas, especificamente a subordinação delas à esfera política, as constatações de Pécaut (1990) são úteis para compreender as utilizações dos bens simbólicos importados nas lutas políticas e na própria redefinição do político enquanto trunfo profissional. Se os intelectuais do período Vargas que ascenderam a posição de elite dirigente tinham a disposição de redefinir a “política” como “construção da nação”, por um lado, essa serviu muito bem aos interesses autoritários e intervencionistas do Governo, e, por outro, serviu também para legitimar determinados grupos que chegaram a elite dirigente e justificaram sua posição em nome da técnica e da ciência. Este parece ser o caso dos dirigentes do DASP. Mas o que está em pauta, haja vista que as esferas sociais são imbricadas, são as redefinições de técnica e de ciência que isso implica. Considerando que até o final do período focado não havia ainda no espaço nacional um campo científico estruturado, o interesse das elites “intelectuais” não era fazer ciência conforme as regras e racionalidade próprias desta esfera (princípios de legitimação e hierarquização decorrentes do capital científico), mas usar modelos científicos e princípios fundados cientificamente para justificar determinadas intervenções e tomadas de posição políticas. Observa-se, portanto, que foram importados os princípios e modelos administrativos mas não o *ethos* científico, impossibilitando a objetivação das regras próprias ao campo científico. Portanto, a Administração Científica,

aqui, passa a ser vista como artefato de poder, contribuindo muito especificamente para que a elite dirigente abordada pudesse ter as condições e respaldos (capitais) para negar uma concepção de política e afirmar uma outra que tinha por principal característica ser a negação da política. Em suas ações, recusavam recusavam, explícita e implicitamente, todas as divisões políticas, representada por partidos ou clãs, e as próprias elites oligárquicas que controlaram o poder político na República Velha. Para eles, a política, atrelada ao sentido de politicagem, se desligou da realidade e transformou-se em fim em si mesma. Como se trata de uma ambivalência, pois ao mesmo tempo que negam uma concepção tomam para si outra, a elite dirigente não deixou de conferir um conteúdo político a sua *missão* nacional, que, no caso em questão, era construir a nação através da reforma da administração do Estado mediante a referência à Administração Científica; mas, ao mesmo tempo, negou o fenômeno político sob o pretexto de “uma política objetiva e administrativa” (PÉCAUT, 1990, p. 56).

Fica ainda em aberto, portanto, enquanto apontamento para estudos futuros, a questão da gênese e desenvolvimento do campo científico da Administração no Brasil. Se até o término do regime do Estado Novo não é possível falar ainda na existência de um campo científico no Brasil, haja vista que a importação e manipulação da Administração Científica foi instrumentalizada nas lutas pelo poder político, após o regime e com a migração coletiva da elite dirigente do DASP para a criação da FGV as décadas subsequentes mostraram o surgimento de cursos superiores de graduação e pós-graduação em Administração e de profissionais atuantes no ensino e na pesquisa da disciplina. Se, por um lado, as condições de emergência de um campo intelectual mencionadas por Bourdieu (1996b) - emergência de um corpo de produtores especializados, instâncias específicas de consagração e mercado científico -, parecem estar mais nítidas no decorrer da segunda metade do século XX, ainda não ficou esclarecida a questão da forte dependência desta esfera científica em relação as esferas econômica e política e a interferência desta dependência no processo de autonomização do campo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. A. de. *et al.* (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- ABREU, L. A. **Um olhar regional sobre o Estado Novo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.
- BADIE, B. **L'État importé**: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique. Paris: Fayard, 1992.
- _____; HERMET, G. **Política comparada**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1993.
- BORDIGNON, R. da R. **Ascensão e hierarquização “profissional” nas ciências sociais**: um estudo a partir do caso da “Escola Sociológica Paulista”. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2010.
- _____. Origens sociais, ascensão “profissional” e concepções de ciências sociais: Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso. **Revista Tomo**, Sergipe, n.22, jan./jun., 2013.
- BOURDIEU, P. Effet de champ et effet de corps. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n.59, set., 1985.
- _____. On symbolic power. In: BOURDIEU, P. **Language and symbolic power**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- _____. **The state nobility**: elite schools in the field of power. Stanford: Stanford University Press, 1996a.
- _____. **As regras da arte**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996b.
- _____. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação: Campinas: Papyrus Editora, 1997.
- _____. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. **Escritos de educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998a.
- _____. O capital social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. **Escritos de educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998b.
- _____. Classificação, desclassificação e reclassificação. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. **Escritos de educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998c.
- _____. **Lições de aula**. 2.ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.
- _____. As condições sociais da circulação internacional de ideias. **Enfoques: revista eletrônica**, Rio de Janeiro, v.01, n.01, 2002. Disponível em: <<http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/pdfs/2002-DEZ.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Algumas propriedades dos campos. In: BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.

_____. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. O mercado de bens simbólicos. In: MICELI, S. (org.). **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007a.

_____. **O poder simbólico**. 11.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007b.

_____. The forms of capital. In: BIGGART, N. W. (org.). **Readings in economic sociology**. Malden: Blackwell Publishers, 2008a. p. 96-111.

_____. Modos de dominação. In: BOURDIEU, P. **A produção da crença**: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. 3.ed. Porto Alegre: Zouk, 2008b.

_____. **O senso prático**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

_____. **A distinção**: crítica social do julgamento. 2.ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.

_____. **Homo academicus**. 2.ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2013a.

_____. O campo científico. In: ORTIZ, R. (org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Olho d'Água, 2013b.

BROADY, D. French prosopography: definition and suggested readings. **Poetics**, v.30, n.5-6, out./dez., 2002.

BRASIL. **Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, RJ, 28 out. 1936.

Disponível em:

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=284&tipo_norma=LEI&ata=19361028&link=s>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. **Decreto Lei nº 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. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 30 jul. 1938. 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: 15 abr. 2014.

CALICCHIO, V. Missão Abbink. In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CAMPELLO DE SOUZA, M. do. C. C. **Estados e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. 2.ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1983.

CARVALHO, M. B. de. [Telegrama] 01 jul. 1942a, Washington. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 1f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. [Telegrama] 22 mai. 1942b, Washington. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 4f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. [Telegrama] 21 mai. 1942c, Washington. [para] VIDAL, P. Rio de Janeiro. 1f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. [Telegrama] 29 mai. 1942d, Washington. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 5f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. [Telegrama] 11 jun. 1942e, Washington. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 5f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. [Telegrama] 02 jul. 1942f, Washington. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 4f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. [Telegrama] 15 jul. 1942g, Washington. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 1f. Notas sobre a viagem de Murilo Braga aos Estados Unidos.

_____. **A mobilização do pessoal nos Estados Unidos**: relatório apresentado ao Dr. Luiz Simões Lopes, presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943a.

_____. [Carta] 12 mai. 1943b, Rio de Janeiro. [para] SIMÕES LOPES, L. Rio de Janeiro. 3f. Sobre a formação técnica do pessoal do serviço público civil brasileiro.

_____. [Carta] 13 jun. 1945, Rio de Janeiro. [para] SIMÕES LOPES, L., Rio de Janeiro. 2f. Pedido de demissão do cargo de diretor do DASP.

CAVALCANTI, B. S. Prefácio. In: SILVA, S. B. da. (org.). **Luiz Simões Lopes**: fragmentos de memória. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CHARLE, C. **Les élites de la République (1880-1900)**. Paris: Fayard, 1987.

_____. **Naissance des 'intellectuels' (1880-1900)**. Paris: Les Editions de Minuit, 1990.

_____. **La République des universitaires 1870-1940**. Paris: Seuil, 1994.

_____. **Les intellectuels en Europe du XIX siècle**: essai d'histoire comparée. Paris: Les Editions du Seuil, 2001.

_____. A prosopografia ou biografia coletiva: balanço e perspectivas. In: HEINZ, F. M. (Org.). **Por outra história das elites**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CHEVALLIER, J. L'entrée en expertise. **Politix**, Paris, v.09, n.36, p.33-50, out./dez., 1996.

CODATO, A. N. **Elites e instituições no Brasil**: uma análise contextual do Estado Novo. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2008.

_____. A sociologia política brasileira em análise: quatro visões sobre o funcionamento administrativo do Estado Novo. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.19, n.40, p.273-288, out., 2011a.

_____. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.63, n.03, p.321-339, jul./set., 2011b.

CORADINI, O. L. O referencial teórico de Bourdieu e as condições para sua aprendizagem e utilização. **Veritas**, Porto Alegre, v.41, n.162, p.207-220, jun., 1996.

_____. Origens sociais e princípios de hierarquização escolar: a formação de “intelectuais à brasileira”. **Cadernos de Ciência Política**, Porto Alegre, n.6, 1997a.

_____. Grandes famílias e elite “profissional” na medicina no Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.03, n.03, 1997b.

_____. Panteões, iconoclastas e as ciências sociais. In: FÉLIX, L. O.; ELMIR, C. P. (orgs.). **Mitos e heróis: construção de imaginários**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

_____. As missões de “cultura” e da “política”: confrontos e reconversões de elites culturais e políticas no Rio Grande do Sul (1920-1960). **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n.32, p.125-144, 2003.

_____. As elites como objeto de estudos. In: CORADINI, O. L. (org.). **Estudos sobre grupos dirigentes no Rio Grande do Sul: algumas contribuições recentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p.07-18.

_____. Estruturas de dominação, integração social e muito mais: os confrontos entre as noções de capital social de Bourdieu e de Coleman. **BIB**, São Paulo, n.69, jan./jun., p.23-41, 2010.

COSTA, A. de. S. M. da.; BARROS, D. F.; MARTINS, P. E. M. Perspectiva histórica em administração: novos objetos, novos problemas, novas abordagens. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.50, n.03, 2010.

COSTA, F. L. da. Prefácio a uma história da Administração Pública brasileira. XXXII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, RJ, 2008. **Anais...**, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

COSTA, J. G. da. **Fundação Getúlio Vargas: pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1986.

CURADO, I. Pesquisa historiográfica em administração: uma proposta metodológica. XXV Encontro da ANPAS, Campinas, São Paulo. **Anais...**, Campinas, SP, 2001.

D'ARAUJO, M. C. Jorge Oscar de Mello Flôres. In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. A dolarização do conhecimento técnico-profissional do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado (1960-2000). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.15, n.43, p.163-175, jun., 2000.

_____. **The internationalization of palace wars: lawyers, economists and the contest to transform Latin America States**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

DINIZ, E. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos à câmaras setoriais. In: PANDOLFI, D. (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

DULONG, D. Quand l'économie devient politique: la conversion de la compétence économique en compétence politique sous la V République. **Politix**, n.35, p.109-130, 1996.

ECOVIAGEM: TURISMO FÁCIL E ALTERNATIVO. **Bananeiras – Paraíba**. 2014. Disponível em: <<http://ecoviagem.uol.com.br/brasil/paraiba/bananeiras/>> Acesso em: 24 jan. 2014.

EMBAIXADOR MOACIR RIBEIRO BRIGGS. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.03, 1968.

ENGELMANN, F. “Em torno do poder”: ciência e instituições políticas. In: SEIDL, E.; GRILL, I. G. (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. Elites e “instituições” como objeto de estudo numa dinâmica periférica. **Teoria & Pesquisa**, v.17, 2008.

FLÔRES, J. O. de. M. Depoimento prestado ao CPDOC. In: D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C. de.; HIPPOLITO, L. (orgs.). **Na periferia da história**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

_____. **Jorge Oscar de Mello Flôres II** (depoimento, 1996/1997). Rio de Janeiro: CPDOC, 1998, 66 p. dat.

GAÏTI, B. La science dans la mêlée: usages croisés des discours savants et militants. In: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. **Discours savants, discours militants: mélange des genres**. Paris: l'Harmattan, 2002.

GARCIA JR., A. Les intellectuels et la conscience nationale au Brésil. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n.98, p.20-33, juin., 1993.

_____. A dependência da política: Fernando Henrique Cardoso e a sociologia no Brasil. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v.16, n.1, jun., 2004.

GRAHAM, L. S. **Civil service reform in Brazil: principles versus practice**. Austin: University of Texas Press, 1968.

GRIJÓ, L. A. **Origens sociais, estratégias de ascensão e recursos dos componentes da chamada “geração de 1907”**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 1998.

_____. Biografia, para que? In: CORADINI, O. L. (org.). **Estudos de grupos dirigentes no Rio Grande do Sul: contribuições recentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p.85-102.

GRYNSZPAN, M. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.14, p.73-90, out., 1990.

HOCHMANN, G. **De inapiários a cardeais da Previdência Social: a lógica da ação de uma elite burocrática**. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO PARAIBANO – IHGP. **A fundação do IHGP**. 2014. Disponível em: <<http://ihgp.net/fundacao2.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2014.

KARADY, V. Une nation de juristes: des usages sociaux de la formation juridique dans la Hongrie d’Ancien Regime. **Actes de la recherche en sciences sociales**, n° 86/87, Paris, 1991.

LEBARON, F. **La croyance économique: les économistes entre science et politique**. Paris: Seuil, 2000.

_____. O campo dos economistas franceses no fim dos anos 90. **Mana**, v.07, n.01, p.09-29, 2001.

LEVINE, R. M. **Pai dos pobres? O Brasil e a era Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LOUREIRO, M. R. **Os economistas no governo: gestão econômica e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

LOVE, J. **O regionalismo gaúcho**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LUZILÂNDIA ON-LINE. **“Mulato Carvalho” foi Tenente da Guarda Nacional por decreto do Presidente Hermes da Fonseca**. Luzilândia, 2010. Disponível em: <<http://www.luzilandiaonline.com.br/noticia.php?id=6398>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

_____. **Murilo Braga será tema de homenagens em Teresina**. Luzilândia, 2010. Disponível em: <<http://www.luzilandiaonline.com.br/noticia.php?id=5390>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

_____. **Troféu Murilo Braga foi entregue a nove homenageados em Teresina**. Luzilândia, 2010. Disponível em: <<http://www.luzilandiaonline.com.br/noticia.php?id=5525>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

O PAIZ. Manifestações. **O Paiz**. Rio de Janeiro, 31 dez. 1915. Caderno Vida Local, p.05.

MARIANI, M. C. Luiz Simões Lopes. In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Mário Bittencourt Sampaio (verbete). In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpd/doc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>>. Acesso em: 18 out. 2013.

MARTINS, L. A gênese de uma intelligentsia: os intelectuais e a política no Brasil (1920 a 1940). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.02, n.04, 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_04/rbcs04_06.htm>. Acesso em: 18 out. 2013.

MATHIEU, L. La ‘conscientisation’ dans le militantisme des années 1970. In: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. **Discours savants, discours militants**: mélange des genres. Paris: l’Harmattan, 2002.

MICELI, S. Carne e osso da elite política brasileira. In: Fausto, B. **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1981.

_____. Condicionantes do desenvolvimento das ciências sociais no Brasil: 1930-1964. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.02, n.05, out., p.09-17, 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_05/rbcs05_01.htm>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945). In: MICELI, S. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001a.

_____. Intelectuais brasileiros. In: MICELI, S. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001b.

_____. Biografia e cooptação (o estado atual das fontes para a história social e política das elites no Brasil). In: Miceli, S. **Intelectuais à brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001c.

Moacir Ribeiro Briggs (verbete). In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MONTENEGRO, A. de. P. L. **A mais que centenária Corte de Justiça da Paraíba**. João Pessoa: Edições do TJ-PB, 2005.

MOREIRA, R. da. L. Ildelfonso Simões Lopes. In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MOURA, G. Missão Aranha. In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O IMPERIAL. O novo chanceler. **O Imperial**. Rio de Janeiro, 09 mai. 1917, p.05.

OLIVEIRA, M. de. L. B. Escola como ícone de modernidade: leitura de crônicas dos meados do novecentos na Paraíba. In: IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil, Campinas, 1997. **Anais...**, Campinas, SP, 1997.

OLIVEIRA, W. J. F. de. Elites culturais, militantismo e participação na defesa de causas ambientais. In: CORADINI, O. L. (org.). **Estudos sobre grupos dirigentes no Rio Grande do Sul: algumas contribuições recentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p.103-128.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PANDOLFI, D.; GRYNSZPAN, M. **Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1987.

PANTOJA, S. Juarez Távora. In: ABREU, A. A. de. et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação**. São Paulo: Ática, 1990.

PIERANTI, O. P. A metodologia historiográfica na pesquisa em administração: uma discussão acerca de princípios e de sua aplicabilidade no Brasil contemporâneo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.06, n.01, p.01-12, 2008.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, v.03, n.06, p.132-142, dez., 2011.

_____. De experts a “bodes expiatórios”: a elite técnica do DASP e a reforma no funcionalismo público federal no Estado Novo (1938-1945). **Acervo**, Rio de Janeiro, v.25, p.78-91, jul./dez., 2012.

_____. **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). Tese de Doutorado em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

REIS, E. T. dos. **Juventude, intelectualidade e política**: espaços de atuação e repertórios de mobilização no MDB gaúcho dos anos 70. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____. O Iepes do Rio Grande do Sul: “guarda-chuva” institucional e “universidade política” para os militantes de esquerda durante o regime militar. **Revista de História (UFES)**, Vitória, v.16, p.33-56, 2004.

_____. **Contestação, engajamento e militantismo**: da luta contra a ditadura à diversificação das modalidades de intervenção política no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

_____. A “arte” da intervenção política: carreiras e destinos de protagonistas que “lutaram contra a ditadura” no Rio Grande do Sul. In: CORADINI, O. L. (org.). **Estudos sobre grupos dirigentes no Rio Grande do Sul**: algumas contribuições recentes. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p.43-60.

_____. Saberes em movimento: transações entre “intelectuais”, definições de ciências sociais e a “política”. In: SEIDL, E.; GRILL, I. G. (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____; GRILL, I. G. **Letrados e votados**: lógicas cruzadas do engajamento político no Brasil. Revista Tomo, n.13, p.127-168, jul./dez., 2008.

SAINT-MARTIN, M. de. À propos d’une rencontre entre chercheurs: sciences sociales et politique au Brésil. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, n.71/72, p.129-134, 1988.

SAMPAIO, M. B. **Mário Bittencourt Sampaio (Depoimento, 1987)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1988.

SANTOS, M. A. M. Teixeira de Freitas e Rafael Xavier: a montante do municipalismo no Brasil. In: Senra, N. de. C. (org.). **O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios**: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

SAPIRO, G. **La guerre des écrivains 1940-1953**. Paris: Fayard, 1999.

_____. Elementos para uma história do processo de autonomização: o exemplo do campo literário. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v.16, n.01, jun., 2004.

SAUERBRONN, F. F.; FARIA, A. A utilização do método histórico em pesquisa acadêmica de marketing. XXX Encontro da ANPAD, Salvador, Bahia, 2006. **Anais.**, Salvador, Bahia, 2006.

SEIDL, E. **A espada como “vocação”**: padrões de recrutamento e de seleção das elites do exército no Rio Grande do Sul (1850-1930). Dissertação de mestrado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 1999.

_____. Elites militares, trajetórias e redefinições político-institucionais (1850-1930). **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.16, n.30, p.199-220, jun., 2008.

_____. A formação de um exército à brasileira: lutas corporativas e adaptação institucional. **História**, São Paulo, v.29, p.71-94, 2010.

_____. Estudar os poderosos: a sociologia do poder e das elites. In: SEIDL, E.; GRILL, I. G. (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____.; GRILL, I. G. A política como objeto de estudo nas ciências sociais. In: SEIDL, E.; GRILL, I. G. (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO – SESC. **Boletim do SESC**, Rio de Janeiro, n.18, mai./jun., 1952.

SEVCENKO, N. **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SIEGEL, G. B. **The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP**. Tese de doutoramento em Ciências Sociais, Divisão de Ciências Sociais, University of Pittsburgh, 1964.

SIGAL, S. Intelectuais, cultura e política na Argentina. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.09, n.17, jan./jun., 2012.

SILVA, B. O DASP como propulsor do managerialismo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.02, n.04, p.223-234, 1968.

SILVA, I. P. da. Custódio José de Mello. In: **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República – 1889-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2011.

SILVA, S. B. da. (org.). **Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SIMÉANT, J. Friches, hybrides et contrebandes: sur la circulation et la puissance militantes des discours savants. In: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. **Discours savants, discours militants: mélange des genres**. Paris: l'Harmattan, 2002.

SIMÕES LOPES, L. Discurso do Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do DASP. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, Ano I, v.03, n.02, ago., 1938.

SIMÕES LOPES, L. **Correspondência** (sem título). Rio de Janeiro: CPDOC, s.d.

_____. **Luiz Simões Lopes I** (depoimento; 1979, 1981). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1986.

_____. **Luiz Simões Lopes II** (depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2003.

_____. Amor à natureza. In: SILVA, S. B. da. (org.). **Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

_____. O privilégio de ser gaúcho. In: SILVA, S. B. da. (org.). **Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

_____. Paixão pela administração. In: SILVA, S. B. da. (org.). **Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006c. Entrevista.

_____. Política: tragédia e revolução. In: SILVA, S. B. da. (org.). **Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006d.

SOLA, L. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. (org.). **Brasil em perspectiva**. 19.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

STONE, L. Prosopografia. **Revista Sociologia Política**, v.19, n.39, p.115-137, 2011.

TEIXEIRA, A. [Carta] 26 de nov. 1930, Rio de Janeiro. [para] LOBATO, M., Rio de Janeiro. Correspondência pessoal.

VARGAS, G. D. **Terceiro discurso promovido pelo Dr. Getúlio Vargas por ocasião de sua posse como chefe do Governo Provisório da República (03 de novembro de 1930)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos-1/1930/03.pdf/download>>. Acesso em: 28 out. 2013.

VERRIER, B. Expert, idéologue, militant: la production d'une ressource socialiste (1964-1969). In: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. **Discours savants, discours militants: mélange des genres**. Paris: l'Harmattan, 2002.

VIANA, A. de. **DASP: instituição a serviço do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1953.

VIZEU, F. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica aos estudos organizacionais brasileiros. XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, RJ, 2007. **Anais...**, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

_____. **Management no Brasil em perspectiva histórica: o projeto do IDORT nas décadas de 1930 e 1940**. Tese de Doutorado em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.

_____. Potencialidades da análise histórica nos estudos organizacionais brasileiros. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.50, n.01, p.37-47, 2010.

WAHRLICH, B. M. de. S. Classificação de cargos e implantação do sistema de mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.10, n.03, p.07-46, jul./set., 1976.

_____. **Reforma administrativa na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

_____. Departamento Administrativo do Serviço Público. In: ABREU, A. A. de. et al. (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós 1930**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

XAVIER, R. da S. Revitalização dos municípios. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro: IBGE, v.01, n.3-4, p.303-309, jul./dez., 1949a.

_____. O movimento municipalista e a política partidária. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro: IBGE, v.02, n.05, p.59-66, jan./mar., 1949b.

_____. Erros do centralismo exagerado. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro: IBGE, v.04, n.13, p.22-27, jan./mar., 1951.

APÊNDICE

APÊNDICE – TRAJETÓRIA DOS DIRIGENTES DO DASP APÓS O ESTADO NOVO

1. JORGE OSCAR DE MELLO FLÔRES

Se observa os fracos laços políticos de Jorge Flôres com o regime estadonovista, segundo este, nunca se “sentia moralmente obrigado a ser politicamente fiel ao governo” (FLÔRES, 1998, p.49). Durante a campanha presidencial que elegeu o General Dutra, Jorge Flôres apoiou o candidato de oposição Brigadeiro Eduardo Gomes. Não foi participante ativo na campanha do Brigadeiro, ao contrário de alguns de seus familiares. Seu irmão, por exemplo, era muito ligado a ele. Apesar de já terem ocupado posições próximas na burocracia pública, quando Flôres era da Coordenação de Mobilização Econômica e Gaspar Dutra era Ministro da Guerra, eles nunca chegaram a construir relações pessoais de qualquer tipo. O que se sabe é que o filho de Eurico, João Dutra, era casado com uma das primas de Jorge Flôres, e, sua filha, casou-se com um colega de turma de Flôres, Mauro Renault Leite.

Durante o tempo em que Dutra foi presidente, foram dois encontros com Flôres. Num desses, Flôres foi pessoalmente agradece-lo por tê-lo nomeado novamente à direção do DASP, desta vez, para a posição de Diretor de Organização. No segundo, Flôres foi conversar com Dutra para tentar impedi-lo de assinar uma circular que obrigava todos os funcionários cedidos a outros órgãos que voltassem a sua posição de origem. Nesse tempo, Flôres já estava cedido à FGV e coordenava um estudo sobre a reorganização ministerial a pedido do governo. Ao saber da questão, Dutra ordenou que o nome de Flôres fosse retirado da circular. Quando questionado sobre a sua reação à queda do Estado Novo, Flôres (1998, p.49) afirma que “já estava na hora de mudar”. Apesar de tecer duras críticas ao breve governo de Linhares, Flôres foi simpatizante do Governo Dutra, um dos mais democráticos da história política brasileira, segundo ele. Apesar de ter tido pouco contato com o general Dutra, Flôres tinha relações com alguns ministros do período. Entre eles, o próprio Flôres destaca Guilherme da Silveira Filho, que era muito amigo de seu pai. O pai de Flôres era também um dos acionistas da empresa da família de Silveira Filho. A amizade entre o pai de Flôres e Guilherme da Silveira se iniciou na Fábrica Bangu, empresa da família Silveira, a qual o pai de Flôres participava das assembleias de acionistas. Outro ministro de Dutra que teve relações com Flôres foi o Clemente Mariani, Ministro da Educação, justamente na época em que a FGV instalava o Colégio Nova Friburgo. Flôres, no entanto, já conhecia Mariani, pois esse se dava muito bem

com um tio de sua esposa. Outros dois ministros conhecidos de Flôres foram Daniel de Carvalho, amigo próximo de seus tios, e Raul Fernandes.

De modo geral, é recorrente nas posições de Flôres a expressão de certo repúdio e afastamento do mundo da política. Depois que ele saiu do DASP, afastou-se praticamente do setor público. Passou a trabalhar na Fundação Getúlio Vargas, que era uma entidade privada, e, em 1949, foi para a Sul América Seguros, onde permaneceu e trabalhou por 43 anos. Uma de suas últimas atuações no setor público foi durante o segundo governo de Vargas, na vice-presidência de uma comissão de revisão de salários presidida por Luiz Simões Lopes.

O início da passagem de Jorge Flôres do setor público em direção ao setor privado se deu quando participou da comissão organizadora da FGV, em 1944. A comissão foi composta por uma terça parte de pessoas ligadas ao DASP, outra terça parte de outras áreas governamentais e a última de pessoas da iniciativa privada. Ainda, abrigou também alguns opositoristas de Vargas, como Odilon Braga, Francisco Salles de Oliveira e o economista Eugênio Gudin. Os anos iniciais da Fundação foram marcados por algumas disputas, principalmente no que concerne aos seus propósitos e a modalidade de ensino. O primeiro conflito se deu entre a Fundação e o Conde Matarazzo, acerca da construção da Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Enquanto Simões Lopes defendia uma escola de administração de tipo moderno, calcada principalmente nas norte-americanas, o Conde desejava uma escola mais de contabilidade, baseada no tipo *Bocconi*, italiano.

Na Fundação, Flôres iniciou como chefe do Centro de Estudos de Serviços Públicos Concedíveis, ainda antes da queda de Vargas. Na sua passagem pela Divisão de Águas, Jorge Flôres conheceu bastante o assunto da concessão de serviços públicos, o que lhe foi útil na Fundação. Logo em seguida, ainda, Flôres foi nomeado diretor-executivo. As afinidades entre Flôres e Simões Lopes eram evidentes, trabalharam próximos em busca de um objetivo comum, a consolidação de estudos e pesquisas em ciências sociais e administração. O objetivo, logo de início, era criar um núcleo de economia e duas escolas de administração, que somente foram concluídas na década de 1950. A fase inicial de implantação dessas escolas foi, nas palavras de Flôres, longa e conturbada. Simões Lopes viajou em ocasiões aos EUA para conhecer escolas e, segundo ele, cada uma tinha um conceito e um currículo diferentes. A seleção do modelo e do processo de adaptação não se deu sem uma equipe que veio ao Brasil para implantar. O momento conturbado é associado ao acordo estabelecido com as Nações Unidas, quando vieram técnicos de diversos países ao Brasil. Somente depois, na década de 1950, e o estreitamento dos laços com os norte-americanos, é que veio de fato um grupo homogêneo, exclusivamente americano. Um dos franceses que veio ao Brasil em missão pelas

Nações Unidas foi o mesmo responsável pela criação, anos depois, da ENA. Já o Núcleo de economia foi uma criação do economista Eugênio Gudín. Nos anos iniciais, a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, criação de Gudín, passou a funcionar nas dependências da FGV e somente tempos depois foi transferida para a Universidade do Brasil.

Em 1949, Jorge Flôres deixou a direção executiva da Fundação, quando foi convidado para ser diretor da Sul América Seguros. No entanto, tal mudança não implicou em deixar definitivamente a Fundação, tendo em vista que em 1951 foi nomeado membro do seu Conselho Diretor. Nesse interim, Flôres não se ausentou da Fundação, participando como convidado das reuniões do Conselho Diretor, proposta de Simões Lopes defendendo que era Flôres “quem mais conhecia a Fundação”. Ao que indica, em 1976, quando Eugênio Gudín decidiu abdicar da vice-presidência da Fundação, Flôres assumiu seu lugar. Gudín se sentiu cansado e decidiu abandonar a função. Flôres foi indicado por Simões Lopes para substituí-lo. Segundo Flôres, sua relação com Simões Lopes “sempre foi muito sólida. Uma relação de trabalho, de amizade e de pontos de vista”.

Verifica-se que, no decorrer da década de 1940, Flôres se afastou cada vez mais do setor público, embora continuasse a atuar nele como assessor ou consultor, e se aproximou cada vez mais do setor privado e do meio empresarial. Afirma o próprio Flôres que, desde que foi para a Sul América Seguros, passou a ser um empresário. Em síntese, sua vida profissional foi muito mais voltada ao meio empresarial que ao setor público, ainda que o setor público tenha sido sua alavanca ao setor privado. Flôres foi empresário e, ainda, membro de órgãos de classe empresarial e organizador de uma série de instituições relacionadas ao meio. Uma dessas foi o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura, a qual foi membro a partir de 1946. Esse instituto era uma representação da UNESCO no Brasil, não somente divulgando seus trabalhos, mas procurava obter recursos da UNESCO para aplicar no país, na área de educação.

O prestígio institucional adquirido por Flôres na condição de diretor da FGV garantiu-lhe o acesso a comissões e conselhos consultivos. Exemplifica o caso da Associação Brasileira de Medicina Social e do Trabalho e a Associação Brasileira de Normas Técnicas, aonde chegou a ser membro com seu Conselho Diretor. Em 1949 foi convidado para compor uma comissão para estudar a criação da Faculdade de Saúde Pública da USP.

Em 1949, Jorge Flôres ingressou definitivamente na iniciativa privada, de forma muito bem-sucedida, quando foi convidado para ser diretor da Sul América. O próprio ingresso na FGV, entidade que mesmo tendo muitos vínculos com o governo era privada, já parece expressar a mudança de foco, agora direcionado a carreira privada. Menciona Flôres que, já

durante o tempo em que estava na Fundação e quando foi nomeado novamente para o DASP pelo General Dutra, o presidente da Sul América Antônio Larragoiti já o havia convidado para dirigir a companhia. Três anos depois, foi novamente convidado por Larragoiti, desta vez aceitando o pedido. As relações entre Flôres e Larragoiti foram iniciadas a partir da esposa de Larragoiti, Rosalina Coelho Lisboa, com quem Flôres tinha “uma amizade hereditária”. Flôres acredita que o convite para integrar a Sul América deve ter partido de Rosalina, porque antes ele não conhecia o Larragoiti. As relações de Rosalina com a Família Mello Flôres são muitas. Tãmanha a proximidade que Rosalina foi madrinha de seu casamento. Descreve Flôres (1998) que:

Quando meu avô, Custódio de Mello, fez a Revolução de 1893 contra Floriano Peixoto, o Floriano, que não era fácil, queria prender todos os filhos do meu avô. Quem ajudou na fuga de minha avó com os filhos menores foi a avó da Rosalina. A mãe da Rosalina foi colega de turma de minha mãe no Colégio Sion. Esqueci de contar que tive uma irmã muito mais velha, a primogênita, que morreu muito cedo, chamava-se Marina e era mais ou menos da idade de Rosalina. Além disso, a única filha da Rosalina era afilhada de batismo da tia que me criou, e a própria Rosalina foi minha madrinha de casamento. Enfim, a ligação era toda com ela (FLÔRES, 1998, p.103).

Já ingresso no quadro dirigente da Sul América, Flôres assumiu, inicialmente, a direção da Sul América Capitalização, uma das unidades do grupo. No entanto, desde seu ingresso, circulou por todas as empresas do grupo, sendo diretor dessas e, ainda, presidente do Banco Hipotecário Lar Brasileiro. Quando Flôres chegou à Sul América, em 1949, assumindo o posto do francês Singery na direção da unidade de capitalização, o grupo estava numa situação financeira complicada. As medidas tomadas por ele, no primeiro ano como diretor, fizeram com que a unidade conseguisse fechar o ano com resultado positivo. Paralela à arrumação financeira, ele promoveu uma arrumação administrativa. Criou um plano de cargos e salários e os funcionários passaram a ser admitidos por concurso (com provas feitas pela FGV). Passou também a aplicar o sistema do mérito para as promoções horizontais, semelhante ao implantado no DASP. A partir de 1959, Flôres começou a se aproximar do Banco Lar Brasileiro, da Sul América, ao ser acionado por Larragoiti para resolver um problema entre o banco e a SUMOC. Do banco, tornou-se presidente e conseguiu captar um novo sócio ao banco, o *Chase Manhattan Bank*. Com a grande injeção dos recursos, fez com que o banco se tornasse comercial. Começou a perder espaço no grupo em 1977, quando o presidente da Diretoria do Sistema Sul América integrou algumas unidades do grupo, incluindo aquela que Flôres comandava, a Sul América Capitalização. Apenas no Conselho de

Administração, Flôres foi prejudicado pela criação da norma de limite de idade para permanência no Conselho, aposentando-se em 1992.

2. RAFAEL DA SILVA XAVIER

Em 1952, Rafael Xavier retornou ao Ministério da Agricultura, ocupando, desta vez, a chefia de gabinete. Em paralelo, ocupou também a Direção Executiva da Fundação Getúlio Vargas. Em 1959, passou a ser membro do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria. Em 1960, foi levado por Luiz Simões Lopes para compor a Diretoria da Sociedade Nacional da Agricultura, somente se tornando sócio efetivo quatro anos depois. Em 09 de fevereiro de 1961, foi nomeado pelo presidente Jânio Quadros para ser presidente do IBGE, sendo exonerado do cargo no mesmo ano, em 09 de novembro, já no governo de João Goulart. Durante o período em que ficou no cargo, Xavier nomeou Raul do Rêgo Lima como secretário-geral do CNE e Fábio de Macedo Soares Guimarães como secretário-geral de Geografia. Para o Serviço Nacional de Recenseamento, nomeou Maurício Rangel Reis. Ainda, foi designado pelo governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, para compor a comissão que realizou estudos sobre a organização municipal do novo estado.

3. LUIZ SIMÕES LOPES

A conversão da sua posição nas elites dirigentes da burocracia pública aos negócios privados é constatada nas fontes disponíveis. Após a queda de Getúlio Vargas e o fim do regime do Estado Novo, Luiz Simões Lopes desenvolveu uma série de atividades ainda na esfera pública, apesar de serem mais episódicas. Conforme relata Mariani (2010), durante o governo de Dutra, em 1948, participou da Comissão de Estudos para a Localização da Nova Capital do Brasil, e, em 1949, integrou um órgão da ONU, o *International Civil Service Advisory Board*, e, ainda, foi vice-presidente da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), sociedade essa que teve seu pai como um dos fundadores e presidente. Na década de 1950, quando Getúlio Vargas lançou sua candidatura à presidência da República, participou ativamente de sua campanha, na condição de secretário-geral do comitê político. Com a vitória de Vargas nas urnas, a participação de Simões Lopes dedicada à campanha presidencial lhe garantiu um posto de direção na Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, que ocupou de fevereiro de 1951 a agosto de 1952. Ainda durante o segundo governo de Vargas, integrou a Comissão Nacional de Política Agrária como representante da

SNA, em 1952, e, em 1953, integrou o conselho técnico-consultivo da Confederação Nacional do Comércio, quando, em 1954, foi eleito o primeiro presidente do conselho administrativo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, Simões Lopes ainda ocupou alguns postos de destaque na administração pública, como, por exemplo, presidente da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Em 1960, o falecimento do então presidente da SNA, Arthur Torres Filho, levou Simões Lopes a assumir a presidência da sociedade e permanecer até 1979. Nesse interim, manifestou-se politicamente no debate que havia se instaurado em torno da reforma agrária. Ele, em nome da SNA, fez duras críticas e opôs-se às propostas de reforma agrária que foram apresentadas pela gestão de Kubitschek, que, segundo considerava, eram nocivas aos interesses do país. Já em 1961, no final do breve governo de Jânio Quadros, Simões Lopes foi junto a delegação brasileira participar da reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, da Organização dos Estados Americanos (OEA), na ocasião em que foi lançada a Aliança para o Progresso, um amplo programa de cooperação multilateral proposto pelo presidente norte-americano John Kennedy com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico dos países da América Latina. Na mesma linha, ele participou, de 1961 a 1964, na condição de representante, da coordenação e da execução do Programa Ponto IV, de cooperação técnica entre os Estados Unidos e o Brasil, que já havia sido iniciado na década de 1950 com o envio de subvenções e realização de intercâmbios entre professores de instituições de ensino brasileiras e norte-americanas. A partir de um contrato estabelecido entre o Ministério da Fazenda e a FGV, Simões Lopes presidiu a Comissão de Reforma Tributária em 1963, antes do golpe militar.

Já no Governo de Castelo Branco, foi, entre 1964 e 1968, vice-presidente da Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) e, também em 1964, integrou a Comissão de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), que foi a comissão responsável por um anteprojeto que em 1967 se transformou no Decreto-Lei nº 200 estabelecendo uma reforma administrativa na esfera governamental cujo principal direcionamento era transplantar a eficiência das empresas privadas para o governo. No ano de 1966, integrou a comissão de peritos que estudou o Programa de Administração Pública da ONU e, também, tornou-se membro do Conselho Superior da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e presidente do Conselho de Desenvolvimento da Companhia Progresso do Estado da Guanabara (COPEG).

Após o fim do Estado Novo e com o seu pedido de demissão do posto de presidente do DASP, Simões Lopes buscou diversas inserções profissionais fora da administração pública,

especificamente na direção de empresas privadas. A lista, tomando como referência inicial o ano de 1949, é extensa, haja vista a quantidade de companhias pelas quais ele circulou e acumulou postos de direção. Sem a pretensão de cobrir todas as posições que ocupou em sua trajetória na iniciativa privada, algumas merecem ser enfatizadas. Foi diretor da Companhia Brasileira de Imóveis e da Companhia de Mineração Nacional em 1949; Diretor-presidente da Companhia Estanho São João del Rei em 1950; membro do Conselho de Administração da Rio Light Serviços de Eletricidade de 1961 a 1969; Diretor da Companhia Moinho Fluminense Indústrias Gerais de 1963 a 1972; Presidente da Empresa de Águas de São Lourenço de 1966 a 1971; Presidente do Banco de Investimento e Desenvolvimento Fiducial do Comércio e Indústria de 1966 a 1971; Membro do conselho consultivo da Siemens Brasil de 1969 a 1979; Membro do conselho fiscal da *Ford-Willys* do Brasil de 1969 a 1976; Presidente dos conselhos deliberativo e consultivo do Comind Banco de Investimento de 1971 a 1978; membro do conselho deliberativo do Banco do Comércio e Indústria de São Paulo de 1972 a 1976; membro do conselho de administração da União de Indústrias Petroquímicas a partir de 1974 e membro do conselho de desenvolvimento da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro a partir de 1975; Em 1976, tornou-se também presidente da Fiat do Brasil Participações; membro do conselho de administração da Companhia Brasileira de Engenharia e Indústria de 1978 a 1980 e membro do conselho de administração da Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil em 1979.

Em 1993, Simões Lopes deixou a presidência da FGV, sendo substituído por Jorge Flôres. No ano seguinte, em 20 de fevereiro, faleceu no Rio de Janeiro.

4. MOACIR RIBEIRO BRIGGS

Ainda no ano de 1946, Moacir Briggs participou da Comissão de Reversão dos Funcionários Públicos Civis e foi membro da Comissão Permanente de Exposições e Feiras. Do mesmo modo que em 1946, entre 1947 e 1950, Moacir Briggs foi nomeado pelo governo Dutra para uma série de posições privilegiadas ligadas ao Ministério das Relações Exteriores, como a chefia da Divisão Consular do Departamento Econômico e Consular, em abril de 1947, e, em 1948, chefe da Divisão de Passaportes do Ministério das Relações Exteriores e membro do conselho de Imigração e Colonização. O ano de 1950, por sua vez, foi marcado por missões diplomáticas ao estrangeiro, quando foi designado para proceder à inspeção das chancelarias das missões diplomáticas, delegações junto a organismos internacionais e repartições consulares brasileiras.

No que concerne ao segundo governo de Getúlio Vargas, a trajetória profissional de Briggs oscilou entre nomeações para postos na alta administração federal e missões diplomáticas. Por exemplo, foi nomeado por Getúlio Vargas, em janeiro de 1951, para ser subchefe do gabinete do presidente da república, onde permaneceu até fevereiro de 1952, quando foi promovido para ministro de primeira classe e assumiu o cargo de embaixador brasileiro na cidade de Karachi, no Paquistão, permanecendo lá até agosto de 1953. Ao retornar ao Brasil, foi novamente nomeado para ser embaixador na cidade de Assunção, no Paraguai, onde permaneceu até setembro de 1955. Novamente no Brasil e no Ministério das Relações Exteriores, Moacir Briggs concluiu o curso da Escola Superior de Guerra, fez parte da comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e foi o presidente de uma Comissão de inquérito para investigar a violação de correspondências no Ministério das Relações Exteriores.

Regressou ao trabalho diplomático em 1958, quando foi nomeado para ser embaixador no Vaticano, permanecendo nesta função até novembro de 1960, quando retornou ao Brasil. Em fevereiro de 1961 foi nomeado pelo presidente Jânio Quadros para ser diretor-geral do DASP, posto que já havia ocupado temporariamente em 1945. Novamente, o período de Briggs na presidência do DASP foi curto, haja vista que Jânio Quadros renunciou o posto de Presidente da República no mesmo ano e, com isso, a posição de Briggs frente ao DASP não se sustentou. Já aposentado por limite de idade pelo Ministério das Relações Exteriores e exercendo a função de Assessor Geral da Presidência da FGV, resultado de um convite feito por Luiz Simões Lopes, Moacir Briggs faleceu em 1968, aos 67 anos de idade.

5. MURILO BRAGA DE CARVALHO

Após o fim do Estado Novo, em 1945, já não fazendo mais parte do quadro dirigente do DASP, Murilo Braga foi convidado pela *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) para realizar o processo de seleção de pessoal latino-americano de destaque para compor seu quadro e, ainda, participar de uma mesa redonda em Washington para discutir temas correlatos à seleção de pessoal. Mesmo tendo alegado em carta de demissão que “estava imunizado contra postos de direção”, não conseguiu se desvencilhar da sua “predestinação” aos postos dirigentes, tendo em vista que, em 1946, foi nomeado para ser o diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), substituindo Lourenço Filho na função. Lá, foi o responsável por organizar o plano de construções escolares para todo o Brasil. Do mesmo modo, organizou também um plano de desenvolvimento das escolas

normais, que objetivavam formar novos professores, e, ainda, iniciou um trabalho de aperfeiçoamento dos professores dos estados, com a instituição de bolsas de estudos no Rio de Janeiro para aqueles profissionais. Ainda, foi membro da Comissão Nacional de Assistência Técnica do Ministério das Relações Exteriores, e, a partir de 1948, chegou a um novo posto de direção como Diretor Geral do Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC), organização criada para assistência aos comerciários. Foi também delegado na Conferência Interamericana do Comércio e Produção, realizada em Chicago; delegado na Conferência das Classes Produtoras, em Araxá; delegado na II Conferência Pan-Americana de Serviço Social; delegado nas II e III Conferências das Entidades Não Governamentais do Brasil; delegado no Seminário Interamericano de Alfabetização e Educação de Adultos em Quitandinha; e delegado no Seminário de Educação Primária, em Montevideú, no ano de 1950. Embora tenha sido indicado para assistente da cátedra de Psicologia Educacional na década de 1930, cujo titular era Lourenço Filho, nunca chegou a exercer a titularidade da cátedra efetivamente. Apesar de sua carreira no magistério não ter deslanchado, publicou em vida diversos trabalhos: as classes homogêneas e os testes ABC (1933), O datilógrafo (publicado na Revista do IDORT em 1938), Validade e fidedignidade nos testes cognitivos de inteligência (1948) e Seleção do pessoal: seus objetivos e seus problemas (1951). A gestão de Murilo Braga à frente do INEP durou até 1952, quando faleceu prematuramente, aos 40 anos de idade, em desastre aéreo com avião da Pan American na floresta amazônica, quando viajava aos Estados Unidos para representar o Brasil em um congresso de educação.

6. MÁRIO BITTENCOURT SAMPAIO

Já no governo Dutra, Mário Sampaio foi convidado para assessorar o Legislativo, e isto em decorrência da sua nomeação para a presidência do DASP, isto é, teve peso a sua nomeação à presidência do DASP para atuar como assessor no Poder Legislativo, que tinha sido reaberto após o fim do Estado Novo. No caso do convite, este foi feito pelo presidente da Comissão de Finanças da Câmara, que era o antigo Ministro da Fazenda Sousa Costa, e já mantinha relações com Sampaio nos tempos em que esse era diretor de divisão do DASP. Quando o Congresso foi reaberto, Sousa Costa achou que era útil um dirigente do DASP, com bons conhecimentos sobre a proposta orçamentária para prestar esclarecimentos ao Legislativo. Assim que passou a frequentar a Comissão de Finanças da Câmara, convite semelhante foi estendido pelo senador Ivo de Aquino, para que Sampaio frequentasse a

Comissão de Finanças do Senado. Tais colaborações duraram por todo o tempo em que Sampaio esteve à frente do DASP, isto é, até 1950.

Ao situar o foco à atuação de Mário Sampaio na presidência do DASP, faz-se necessário discutir o Plano Salte e a participação que teve na elaboração e aplicação dele, em 1948. Mesmo com o enfraquecimento das atribuições do DASP na administração pública federal após o fim do Estado Novo, principalmente as de caráter normativo, a “figura” do presidente do Departamento continuou tendo alguma influência na esfera governamental. Isso se reforça com a marcante participação que Sampaio teve na administração do Governo Dutra, enquanto presidente do DASP. Sua participação no Plano Salte, que, trocando em miúdos, era “um plano de administração” (SAMPAIO, 1988, p.22), ajuda a ressaltar este ponto. O plano, de certo modo, foi uma resposta aos políticos, concentrados na UDN e no PR, que queriam fazer parte do governo federal. Para tanto, diversos postos ministeriais foram distribuídos entre os partidos. Inicialmente o incumbido de apresentar o plano foi o Ministro da Fazenda, Correia e Castro, que não foi aceito. Deste modo, Dutra designou Sampaio para elaborar o projeto. Entre os elementos mais urgentes que deveriam constar no plano, estavam os alimentos, a saúde, os transportes, a energia e, ainda, a questão do petróleo.

Paralelamente à participação de Sampaio na elaboração do Plano Salte, o mesmo ainda participou como membro da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, também conhecida como Missão Abbink¹⁹, entre 1948 e 1949. Segundo relata, o Plano Salte já estava elaborado quando se iniciou a Missão Abbink, e, dentro dela, Sampaio defendia uma posição específica com relação a essa cooperação entre os Aliados, dando ênfase à uma postura nacionalista frente à economia, que ia contra a posição “entreguista” de outros brasileiros participantes da Missão. Também, em meio ao Plano Salte e a Missão Abbink, surgiu a comissão do Estatuto do Petróleo. Sampaio nunca participou nem direta nem indiretamente da comissão do Estatuto, mesmo estando naquela época defendendo politicamente uma posição acerca do petróleo. Ele, apesar de ter ideias nacionalistas, acreditava que o Estado não tinha que interferir numa série de coisas. Por exemplo, as estatais do café, do álcool e açúcar deveriam ser extintas, ao contrário da questão da exploração do petróleo, que deveria ser estatal.

¹⁹ Missão Abbink: nome pela qual ficou conhecida da Comissão Brasileiro-Americana de Estudos econômicos, criada em 1948 por técnicos norte-americanos enviados ao Brasil, liderados por John Abbink, e por um grupo de técnicos brasileiros, liderados por Otávio Gouveia de Bulhões. O objetivo da comissão era analisar os fatores que promoviam ou retardavam o desenvolvimento econômico brasileiro. Tal comissão seguiu os mesmos princípios de cooperação econômica estabelecido pela Missão Cooke, em 1942 (CALICCHIO, 2001).

Mário Sampaio chegou a pedir demissão do DASP e das comissões do Plano Salte. No entanto, sua demissão não foi aceita pelo presidente da república e quem terminou por sair de seu cargo foi o Ministro da Fazenda. Assim, recebeu carta branca do presidente, para tocar seus planos para frente. Em síntese, há de se dizer que sua luta dentro do governo Dutra foi a luta para fazer prevalecer o Plano Salte, em meio a posições divergentes, representadas principalmente pelos envolvidos na elaboração do Estatuto do Petróleo e da Missão Abbink. Segundo aponta Sampaio, “essa luta foi muito complexa e variada, dependendo do setor que abordava o problema” (SAMPAIO, 1988, p.34). Tendo em vista que a filosofia do Estatuto do Petróleo era inteiramente oposta a do Plano Salte, Sampaio se opôs completamente aos estudos do Estatuto.

As posições da Missão Abbink sobre o petróleo, da qual o próprio Sampaio fez parte, iam de encontro às posições defendidas pelo Estatuto do Petróleo. Em termos sucintos, essas posições defendiam a ideia da impossibilidade de financiamento de uma solução nacional de petróleo. Esta posição era frontalmente oposta a que Sampaio vinha defendendo no Plano Salte. Abstendo-se de lutar por suas posições dentro da Missão Abbink, Sampaio deslocou sua arena de luta para o Congresso. A partir da participação em uma comissão interpartidária, saiu em viagem para a Europa na busca de ajuda para resolver a questão nacional do petróleo. “Não obstante essas dificuldades, seguimos para a Europa para negociar a solução, em particular, do petróleo, ou seja, refinaria, petroleiros, ficou todo entabulado” (SAMPAIO, 1988, p.38).

Sampaio é caracterizado pelo entrevistador como um “homem público”. Ele defendia a ideia de que a solução estatal do petróleo foi o que viabilizou a industrialização brasileira. Se o petróleo permanecesse sob o controle das “cinco irmãs” (expressão atribuída ao conjunto das grandes empresas de petróleo internacionais) a industrialização não teria sido possível. O que Sampaio prega em seu discurso é a defesa absoluta da presença do Estado na economia. Segundo o próprio rememora, no início da década de 1950, acreditava que:

A presença do Estado é indispensável numa atividade pioneira. A atividade pioneira, a não ser altamente rentável, não atrai. Então o Estado tem. Ora, o Estado abre estradas, faz uma série de outras coisas que não deveria fazer. Mas se ele não fizer, ninguém faz. E depois, tudo isso visa uma recuperação indireta: o aumento da economia da região servida, isso e aquilo. De modo que eu sou favorável à interferência do Estado em atividade pioneira ou necessária à soberania nacional. O petróleo, a siderurgia... Se o Estado não controlasse isto, nós seríamos uma outra Arábia (SAMPAIO, 1988, p.54).

Em síntese, Mário Sampaio foi um homem que trabalhou a vida toda para o Estado. De certa forma, todo o trabalho de Sampaio na alta cúpula do governo Dutra foi o alicerce daquilo que viria a ser a Petrobrás alguns anos depois. Ele, no entanto, afirma que não chegou a conhecer nenhum das primeiras diretorias da companhia. Segundo afirma, muita gente que chegou a ocupar o Conselho do Petróleo eram aqueles que combatiam a ideia de estatizar essa indústria. Do mesmo modo, esse homens ignoraram o Plano Salte.

Quando o Plano Salte foi finalmente transformado em lei, em maio de 1950, Mário Sampaio foi designado pelo presidente Dutra para ser o administrador-geral do plano. Sua função foi a de coordenar os diversos programas de trabalho e estabelecer a ordem de prioridades do plano. Ele permaneceu nesta função até dezembro de 1950, quando foi substituído por Lucílio Briggs de Brito, que era Chefe de Gabinete do Ministro da Viação e Obras Públicas. Em janeiro de 1951, no final do governo Dutra, Sampaio deixou oficialmente o cargo de presidente do DASP e, no início do segundo governo de Vargas, foi nomeado para ser ministro do Tribunal de Contas da União. Não apenas esta posição ministerial, a performance de Mário Sampaio no segundo governo Vargas foi muito relacionada ao campo do petróleo. Sampaio foi um dos responsáveis por malograr o Estatuto do Petróleo, apresentado ao Congresso já, em 1948, pelo governo Dutra e apoiado pela UDN. Segundo a posição defendida por Sampaio, o estatuto implicaria abrir o setor do petróleo no Brasil para o capital estrangeiro, o que, em sua concepção, seria uma posição entreguista, da qual era contrário. Sua posição em defesa da estatização foi demonstrada através da participação em diversos meios políticos, como as comissões de segurança e de transporte e energia da Câmara dos Deputados. Segundo ele, os setores do petróleo, como o transporte e o refino, deveriam ser atingidos pelo monopólio estatal.

Ainda, Mário Sampaio esteve diretamente envolvido no processo que resultou na criação da Petrobrás. Em dezembro de 1951, Getúlio Vargas apresentou ao Congresso um projeto de lei que visava a instalação de empresas de capital misto para a exploração do petróleo nacional. Na intenção de fazer uma emenda ao projeto, Mário Sampaio foi convidado pelo deputado Olavo Bilac Pinto, da UDN, para propor um dispositivo relativo ao monopólio por parte da União da pesquisa e lavra das jazidas petrolíferas nacionais. Com a aprovação dessa emenda no Congresso, foi promulgada a lei de criação da Petrobrás, que instituiu o monopólio estatal sobre o petróleo, em 1953.