

DE EXPERTS A “BODES EXPIATÓRIOS”

A ELITE TÉCNICA DO DASP E A REFORMA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO NOVO (1938-1945)

FROM EXPERTS TO “SCAPEGOATS”

THE DASP TECHNICAL ELITE AND THE REFORMATION ON THE FEDERAL PUBLIC SERVANTS OF THE ESTADO NOVO (1938-1945)

FERNANDA LIMA RABELO | Professora do Instituto Federal Fluminense (IFF), mestre em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutoranda em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e bolsista da modalidade PDSE da Capes no período de junho/setembro de 2012, na Georgetown University, em Washington DC.

RESUMO

Investiga-se o papel e a identidade da elite técnica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) responsável pela reforma administrativa do serviço público entre 1938 e 1945. Considerada pelo governo *expert* e criticada pelo funcionalismo federal, analisa-se o desenvolvimento de uma identidade diferenciada desta elite a partir de sua formação e sua afirmação junto ao governo autoritário do Estado Novo.

Palavras-chaves: Estado Novo; DASP; reforma administrativa; elite técnica.

ABSTRACT

This paper investigates the role and identity of the technical elite of the Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) responsible for administrative reform of civil service in Brazil, between 1938 and 1945. Considered by Government experts and criticized by federal employees, we analyze the distinct identity and background of the DASP elite at the Estado Novo authoritarian period.

Keywords: Estado Novo; DASP; civil service reform; technical elite.

RESUMÉN

El presente trabajo investiga el papel y la identidad de la élite técnica del Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) encargado de la reforma administrativa del funcionariado público entre 1938 y 1945. Considerados expertos por el gobierno, pero criticados por los empleados federales, analizo la singularidad de la identidad de esta élite en el periodo autoritario del Estado Novo.

Palavras clave: Estado Novo; DASP; reforma del servicio publico; elite técnica.

O estudo de reformas administrativas e institucionais promovidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e outros órgãos públicos no período do Estado Novo (1937-1945), desenvolvido principalmente por cientistas políticos, administradores e economistas, ainda é pouco coberto pela historiografia brasileira. Merece maior destaque não só o estudo da formação de políticas públicas e a ampliação das capacidades administrativas do Estado no período, como também a abordagem de grupos técnicos que atuaram promovendo estas políticas.

A renovação dos estudos político-institucionais, promovida principalmente por historiadores e cientistas políticos norte-americanos, nas décadas de 1980 e 1990, e por núcleos de pesquisa ligados ao estudo de ciências políticas e dos papéis das instituições na história, como o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no Brasil, trouxe ao campo histórico uma nova visão dos órgãos públicos, das regras de sociabilidade, e o papel e a identidade de grupos políticos que se estabeleceram junto ao governo central no século XX. A importância do primeiro governo Vargas para o surgimento de novos órgãos de relevância na organização dos nossos quadros políticos contemporâneos já foi bastante revista, porém a partir de novos estudos históricos e político-institucionais têm sido enriquecidas as discussões sobre o período.

Dentre os historiadores brasileiros responsáveis pelo resgate do estudo de elites técnicas vinculadas a órgãos públicos na era Vargas é fundamental destacar Gilberto Hochman (1990), que analisa a formação da identidade de um grupo de *experts* no Instituto de Aposentadoria e Previdência Social (IAPI), nas décadas de 1940 e 1950. Outro estudo pertinente é o de André Luiz Vieira de Campos (2006), que avalia a formação de um corpo de funcionários especializado com o Serviço Especial da Saúde Pública (SESP). Lançado inicialmente pelo governo norte-americano como um programa de saúde para erradicar doenças como a malária no Nordeste, no período da Segunda Guerra Mundial (1939-45), o SESP foi incorporado pelo governo brasileiro na década de 1950, constituindo-se como um órgão com um núcleo insulado de *expertise* médica e de políticas de saúde. Carlos Henrique Paiva (2009) revisita o conceito de burocracia e sua aplicação entre 1920 e 1945, investigando o processo de decisões, a formação de corpos burocráticos e de gerenciamento estatal no país a partir da nova sociabilidade que surgiu no governo Vargas.

Assim, o insulamento burocrático, ou seja, a formação de núcleos de *expertise* diferenciados e isolados do resto do funcionalismo – característica de órgãos da administração e ministérios no Brasil desde a era Vargas até a década de 1960 –, permite analisar a promoção de políticas públicas no período e o papel que as elites técnicas tiveram na reorganização dos quadros do funcionalismo, substituindo antigos grupos políticos. Permite ainda apontar quais as estratégias adotadas em uma época em que a administração pública estava surgindo como área de conhecimento de estudo fora e dentro do país. Este estudo permite deduzir que, no Brasil, buscava-se uma consonância com outras nações do mundo e não a pura e simples “cópia” de modelos administrativos externos. As reformas estatais empreendidas no governo Vargas buscavam criar uma nova identidade entre o Estado, personalista, e a sociedade, desenvolvendo órgãos que tivessem padrões de eficiência internacionais e buscando

a promoção de uma nova elite burocrática que pudesse reiterar o papel e a importância de Getúlio Vargas e de órgãos estatais nas reformas essenciais do serviço público.

O DASP, criado pelo decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, foi responsável pela reorganização do serviço público brasileiro. Este Departamento, que foi precedido pela Comissão Permanente de Organização (1930), pela Comissão Central de Compras (1931) e pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), instituído em 1936, tinha como diretrizes básicas: a reorganização dos quadros do funcionalismo público, como a aplicação de novas regras para a entrada no serviço (concursos); a elaboração de uma proposta orçamentária; a busca pela eficiência e otimização de tempo de trâmites burocráticos; a estipulação de regras para o “bom funcionamento” das repartições públicas; a instituição de um sistema de mérito nos órgãos públicos para a mudança de nível e a criação de concursos, substituindo os então chamados funcionários extranumerários, em um movimento de racionalização do serviço público, pautado em uma nova visão do funcionalismo e de substituição destes quadros.¹

O órgão era instituído de poderes únicos devido às características do regime político e ao poder concedido aos diretores do Departamento e ao seu presidente. Ele contava inicialmente com as Divisões de Organização e Coordenação, Seleção e Aperfeiçoamento, Extranumerário, Funcionário Público e Material, que com o tempo foram reorganizadas e modificadas. Em um momento em que antigos quadros eram substituídos por novos, em ministérios e repartições, o funcionalismo público federal se viu diante de uma reforma na organização da administração pública que teve como principal objetivo estabelecer padrões de eficiência e princípios meritocráticos nas repartições públicas brasileiras. Os principais executores da reforma foram os técnicos altamente qualificados que se identificavam com os princípios instituídos pelo Departamento. Do DASP, estes princípios deveriam se expandir para todos os outros ministérios que, no momento, subordinavam-se a ele. Aos poucos, esta elite técnica, que chefiava as divisões do órgão, foi considerada por Vargas e pela cúpula ministerial uma exceção e um “exemplo” de funcionalismo altamente qualificado, por trazer ao Brasil regras, métodos e organização de trabalho diferenciado. Estes técnicos adquiriam conhecimento exclusivamente nos Estados Unidos, no momento em que ambos os países estavam envolvidos em novas negociações características do período do pré-guerra.

Com o passar dos anos, de *experts* do DASP estes funcionários começaram a se ver como verdadeiros “bodes expiatórios” do governo e, de privilegiados junto a um governo ditatorial, se viram destituídos de poder com a queda de Vargas, em 1945. A partir deste cenário, nosso objetivo é analisar a atuação desta elite técnica como promotora de um discurso reformista, tomando por base o seu posicionamento em relação ao restante do funcionalismo federal e a construção de uma identidade dentro do DASP no período do Estado Novo (1937-1945). É necessário, assim, compreender o insulamento burocrático ocorrido no período do Estado Novo, explicando como estes técnicos propuseram e efetuaram mudanças que tiveram pouco êxito neste período, mas que refletiam uma menta-

1 Relatório do DASP, de 1939. Separata da *Revista do Servidor Público*, ano III, n. 2, v. 2, maio 1940.

lidade racionalizante e reformista do Estado, baseada em um modelo centralizador e com um discurso meritocrático.

Para compreender melhor a reforma administrativa em curso no Estado Novo, é importante avaliar quais as principais transformações institucionais ocorridas no período, assim como o surgimento do insulamento burocrático nas instituições estatais.

A partir da década de 1930, o governo de Getúlio Vargas foi responsável por transformações políticas e institucionais, ficando conhecido pelas diversas e significativas reformas de Estado, implantadas por meio de uma gradativa reestruturação administrativa, política e econômica no país. Em 1937, com a promulgação de uma Constituição que cancelava o processo político eleitoral e delegava poderes a uma cúpula política ligada a Vargas, este novo governo, autoritário, com contornos nacionalistas e centralizador, trouxe uma renovação na concepção das instituições públicas. Alinhado à ideologia deste novo governo, Vargas promove uma política personalista, onde o papel de líder torna-se crucial na organização política, verticalizada. Diversos personagens políticos foram importantes para o desenvolvimento do nacionalismo institucional: Getúlio Vargas, Gustavo Capanema, Oswaldo Aranha, Valdemar Falcão, José Carlos de Macedo Soares, Luís Simões Lopes (presidente do DASP), entre outros ministros e chefes de gabinete, que se transformaram em “empreendedores do governo” e foram figuras importantes na manutenção do personalismo político varguista.

Eli Diniz (1999) avalia que dentre as principais mudanças reveladas no primeiro governo Vargas estão as econômicas, da base agroexportadora para industrial, e as de natureza político-institucional, como a construção de uma nova ordem político-social, atingindo a sociedade civil e as instituições públicas. Esta nova “engenharia político-social”, conforme Diniz, atendeu a interesses do governo e de novos atores que surgiram e tornaram o Estado mais maleável a personagens do período: as elites industriais e as elites políticas. Esta engenharia, ainda de acordo com a autora, possibilitou o fortalecimento do Estado frente às oligarquias regionais, com a criação de cargos de interventores e de instituições controladoras da administração pública (Diniz, 1999, p. 25-26).

A expansão das capacidades do Estado, da legitimação da subordinação de elites locais a uma nova ordem administrativa, e, ainda, o surgimento de instrumentos de intervenção na vida política e social e frente às elites locais fizeram com que novas instituições, como o DASP, tivessem papel fundamental na legitimação do novo governo.

Diversas medidas foram adotadas para desarticular o Estado oligárquico a partir de 1930. Dentre as reformas, destacam-se: a administrativa, com o DASP, a reforma da saúde pública, implantada em inúmeras vertentes e articulada pelo ministro Gustavo Capanema, e da educação e saúde, também articulada pelo antigo Ministério da Educação e Saúde (MES). Além disso, foram adotadas políticas corporativistas, que visavam agregar setores civis e industriais às políticas estatais. O principal setor atingido por esta política foi o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Na área administrativa, o desenvolvimento institucional ocorreu com a burocratização de atividades, a sua articulação com os setores corporativos e a centralização política e insti-

tucional, por meio da criação de departamentos de regulação das atividades. Esta nova forma de regular as atividades ocorreu com o surgimento de uma elite que regia e comandava decisões em um modelo vertical, como no caso do MES e do DASP.

Esta alta burocracia estatal se considerava, frequentemente, apolítica e pouco influenciada por decisões ou pressões externas. A diminuição desta interferência pessoal se deu por meio de adoção de novas instituições politizadas e com regras rígidas de sociabilidade, como era o caso do DASP. O autoritarismo traria uma ideia de controle das virtudes do Estado, diminuindo o irracionalismo e originando mais conhecimento técnico no aparato institucional.

A criação de conselhos técnicos permitiu a primazia de uma elite técnica, principalmente nas áreas econômica, política e administrativa. Além do DASP, o Conselho Nacional de Café (1931), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1934), o Conselho Federal de Serviços Públicos (1936), o Conselho Nacional de Água e Energia Elétrica (1939) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI (1936) foram alguns dos órgãos técnicos criados no período que conduziam reformas inspiradas no conhecimento científico e com uma elite insulada.

Não muito diferente da perspectiva de Diniz, Edson de Oliveira Nunes (2010) descreve o insulamento burocrático como uma das características do Estado moderno brasileiro. O insulamento burocrático, de acordo com a teoria organizacional, seria um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público. Este grupo, detentor de um conhecimento específico, retira da arena política – do local onde ocorrem conflitos entre grupos políticos, e no qual se constroem também discursos – discussões nas quais poderiam ocorrer embates entre a sociedade civil e o Estado, resultando em uma redução da arena e resguardando instituições políticas (Nunes, 2010, p. 55-56). Além disso, ele promove o universalismo de procedimentos, ou seja, a padronização de regras e até mesmo hábitos sociais presentes nas instituições.

O DASP fortaleceu o universalismo de procedimentos, e também as figuras de Getúlio Vargas e de Luís Simões Lopes, dirigente do Departamento. É preciso entender que o insulamento não ocasionou uma isenção política, mas um posicionamento diferenciado na estrutura de poder, diminuindo conflitos, contudo jamais acabando com as arenas políticas.

O DASP, neste contexto, criou uma racionalidade técnica importante no processo de insulamento em curso, mas também analisava criticamente o Estado. Desempenhou funções antagônicas ao universalismo de procedimentos, pois pretendia realizar uma reforma modernizante ao mesmo tempo em que se sustentava por meio de uma centralização burocrática e política muito forte. O Departamento também estabeleceu novos critérios de organização da chamada burocracia estatal, considerada como meras regras do mundo do trabalho necessárias para o funcionamento da máquina estatal, e se tornou o órgão centralizador fundamental para o Estado Novo, com a criação de regras rígidas de sociabilidade e burocráticas, com autorização do próprio departamento no Distrito Federal e dos “daspinhos”;²

2 Os chamados “daspinhos” eram os órgãos estaduais do DASP, que respondiam ao órgão central e buscavam realizar ações em busca da eficiência nos estados. Os interventores estaduais tinham contato direto com estes órgãos, e decretos e leis locais só eram sancionados após a aprovação do DASP e dos “daspinhos”.

em cada estado, que transmitiam as mesmas noções de centralização, regulação e normas interventoras. O DASP supervisionava atividades políticas, leis, decretos municipais, estaduais e federais com as suas Comissões de Eficiência e regulava os princípios básicos da administração da época.

Assim, compartilha-se, aqui, da mesma visão de Diniz e de Nunes, que conceberam corporativismo e insulamento burocrático como bases fundamentais no processo de centralização e racionalização da administração pública brasileira na era Vargas.

Na análise da atuação desta elite técnica no período estudado, é necessário demonstrar as origens das teorias aplicadas pelo DASP na reforma da administração pública.

Na década de 1930, a organização de uma administração pública considerada modernizante no Brasil utilizou como base a “administração científica” norte-americana e regras de gerenciamento da teoria organizacional. Adotando as teorias da “administração científica”,³ o DASP incorporou um modelo que excluía o personalismo e criava bases legais para o desenvolvimento de estruturas burocráticas e racionais. Nos Estados Unidos, a busca pela eficiência foi baseada na adoção de redução de riscos, o “modelo máquina” de Taylor, além de um sentimento geral de reforma que levava à ideia de moralização de instituições públicas norte-americanas. Lá, o órgão responsável pela reforma administrativa foi a Civil Service Commission (CSC), criada em 1883, junto ao movimento de moralização das instituições políticas, verificado no movimento progressivista.

O progressivismo, por sua vez, foi um movimento que conjugou a insatisfação de diversos setores da sociedade norte-americana no período de reconstrução do país após a guerra civil de 1861-1865. Ele levava em consideração a adoção de regras rígidas no Congresso e uma “caça” às improbidades administrativas; a organização de uma luta social de reivindicação junto ao governo, baseada nos direitos femininos, dos imigrantes e trabalhistas. Ainda trouxe uma moralização política incorporada à moralização dos costumes nas grandes cidades, locais onde as principais mudanças puderam ser vistas. Houve, assim, uma confrontação entre uma nova realidade social e política, com a incorporação de diferentes grupos sociais às reivindicações nacionais (Pamplona, 1995, p. 20-21). Essa luta que surgiu a partir de reivindicações de uma classe média crescente, levou à criação de leis antitrustes, à regulação das eleições públicas, consideradas “farsas” eleitorais, e ao estabelecimento de um órgão regulador das atividades departamentais no país, a chamada Civil Service Commission.

A CSC foi a referência mais próxima dos técnicos da elite daspiana para a implementação de uma reforma no Brasil. Apesar da diferença entre as realidades econômico-sociais e da intenção reformista, que no Brasil jamais partiu da sociedade para o governo, mas do órgão central para a sociedade, os técnicos brasileiros acreditavam que as regras e teorias da admi-

3 O *scientific management*, corrente da administração norte-americana, que incluía a adoção de técnicas administrativas baseadas no modelo *machine*, de F. Taylor, normatização rígida de toda e qualquer atividade de trabalho, busca pela eficiência e combate à corrupção e ineptidão do funcionalismo público, surgindo no seio do movimento progressivista (1880-1920) (Wahrlich, 1946, p. 91; Wahrlich, 1983).

nistração científica aplicadas a diferentes realidades poderiam funcionar, porém levando em consideração a realidade local.

Ao se verificar o insulamento burocrático no Brasil e a busca por uma racionalização científica, deve-se cogitar que este mesmo modelo “máquina”, adotado pela administração pública brasileira, também permitiu que os técnicos do DASP se vissem como um grupo diferenciado, pois buscavam em modelos externos soluções para a corrupção, a ineficiência, o clientelismo político e a formação de pessoal. Apesar dos costumes na administração pública serem diferentes das novas práticas políticas do DASP e das diferenças entre objetivos e práticas da reforma administrativa nos Estados Unidos, muitos funcionários do DASP adotavam esta teoria organizacional e buscavam nela soluções para os problemas ligados ao funcionalismo público. Estudando no exterior, com acesso aos então recentes estudos de administração pública e com estágio em departamentos norte-americanos, os técnicos que formaram a elite técnica do DASP iniciaram um processo de centralização da máquina burocrática estatal, formando praticamente uma unidade, criando uma identidade própria e executando reformas que, em grande parte, não foram aceitas pelos funcionários acostumados com os velhos hábitos presentes no funcionalismo público brasileiro.

Entretanto, mesmo buscando em princípios meritocráticos soluções para a ineficiência da administração no país, o papel desta elite técnica não pode ser vinculado a uma situação apolítica. O discurso formulado pela mesma elite incorporava a ideia de autonomia nas decisões políticas estatais e a tentativa de criação de uma identidade baseada na meritocracia, na formação técnica e especializada, com poucos interesses políticos. Porém, na prática, eles estavam exercendo um papel regulador e político.

Na análise do insulamento burocrático e na formação de corpos técnicos na administração pública brasileira, utiliza-se como importante referencial teórico o estudo de Gilberto Hochman (1990) sobre a elite previdenciária do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP), nas décadas de 1930 a 1950. A partir da ação destes burocratas, os funcionários administrativos do IAP, e de suas concepções ideológicas é possível entender a lógica da ação pública e de que forma foram criados discursos e ações de legitimação do Estado. No caso dos inapiários, os servidores reconheciam-se como importantes elementos reformadores do Estado, e como um grupo com identidade demarcada dentro do funcionalismo público federal. Este grupo buscava, a partir do mérito, da competência e do conhecimento especializado, os objetivos para sua organização, e por meio da construção de métodos meritocráticos de ascensão ao Instituto, diferenciar-se da tradição clientelista e corporativa, construindo a memória de uma gênese que seria despolitizada e não “cedia” aos interesses políticos e clientelistas presentes no funcionalismo público (Hochman, 1990, p. 60).

Da mesma forma que os inapiários construíram uma sólida identidade de integridade e eficiência na administração pública federal, os funcionários da elite técnica daspiana também mantinham uma posição despolitizada e de eficiência administrativa. São constantes, em quase todos os documentos de funcionários do DASP, assim como do próprio Luís Simões Lopes, ex-funcionário do Ministério da Agricultura – cujo importante papel na reforma administrativa do DASP não pode deixar de ser citado –, as referências a um posicionamento

neutro em relação ao enrijecimento do regime político, porém veementemente a favor da instituição de regras meritocráticas na criação de cargos.⁴

Os funcionários administrativos pertencentes à elite técnica daspiana tinham como origem departamentos e ministérios diferentes: Departamento de Estatística, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação e Saúde, Ministério da Agricultura. Dentre eles, destacaram-se Mario Paulo de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento; Moacyr Briggs, diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento; Beatriz Marques de Souza Wahrlich, professora de administração e diretora da Divisão de Seleção; Austério Dardeau de Oliveira, diretor da Divisão de Estudos de Pessoal; Wagner Estelita Campos, chefe da seção da Divisão de Organização e Coordenação; Paulo de Lira Tavares, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização de Pessoal, e Murilo Braga de Carvalho, posteriormente diretor da Divisão de Seleção.⁵

Apesar de ter sido funcionário do Ministério da Agricultura e de sua formação em agronomia, Luís Simões Lopes, presidente do Departamento, desde o início do golpe de 1930, manteve-se ao lado de Vargas, tornando-se chefe de gabinete do presidente e, posteriormente, em 1936, diretor da comissão de reajustamento do serviço civil, conhecida como Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC).

Simões Lopes teve um papel fundamental na condução das reformas administrativas no período, e conjugava à elite departamental do DASP o papel de efetuar uma transformação sem precedentes na administração pública, criando novos quadros de funcionários que primavam pela excelência no serviço público, substituindo antigos extranumerários por funcionários efetivos. Simões Lopes se posicionava como um verdadeiro “paladino” da reforma administrativa e por meio de sua influência com Vargas, visionava criar um departamento de excelência, que irradiaria ações de eficiência a outros órgãos públicos. Ele foi o responsável por instituir um programa de intercâmbio que buscava formar estes quadros nos padrões considerados por ele mais modernos na administração pública norte-americana.

Para conduzir tal reforma, o presidente do Departamento desejava que os funcionários públicos brasileiros fossem enviados para os Estados Unidos para estudos em administração pública. Nesse sentido, além de condutor das reformas administrativas, confiava que a formação de destaque deste grupo seria importante para que o mesmo criasse uma identidade, fosse reconhecido e conseguisse realizar uma ampla reforma no país. O envio de funcionários para o exterior foi possível após a criação do decreto-lei n. 776, de 7 de outubro de 1938, que instituía a chamada “Missão de estudos no estrangeiro”. Este decreto possibilitou o envio, a cada ano, de dez funcionários selecionados pelo DASP para conduzir estudos nos Estados Unidos com licença remunerada e as despesas universitárias pagas pelo governo e

4 Conclusão baseada em análise de artigos dos funcionários desta elite presentes em diversas revistas do servidor público, editadas pelo DASP entre 1937 e 1945. *Revista do Serviço Público*.

5 Ordem de serviço n. 18, de 19 de julho de 1943. Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento. Viagens ao Estrangeiro. Pastas 663 a 670. Arquivo Nacional, Fundo DASP, e ofício de Luís Simões Lopes. LSL 1935.08.14 APU, pasta VII, Arquivo Luís Simões Lopes, CPDOC/FGV.

pelo Institute of International Education, com bolsas dadas pela Fundação Rockefeller. Privilegiando a American University, em Washington, que havia criado em 1934 a School of Public Affairs, esta se tornou um referencial importante para os funcionários, que viajavam por um período de oito meses de curso e mais quatro meses de estágio em instituições públicas norte-americanas, em um programa chamado *In-service training*.⁶

O papel estratégico deste intercâmbio merece ser analisado, uma vez que o período de envio dos funcionários, a partir de 1938, foi um momento singular nas relações entre Brasil e Estados Unidos. A partir da ameaça nazista e das negociações entre os governos Vargas e Roosevelt, foram estabelecidos diversos canais de intercâmbio entre as nações. Essa estratégia de aproximação, considerada pelo historiador Gerson Moura uma aproximação pragmática, revelou estratégias dos governos para se beneficiarem economicamente em um período de grande turbulência na Europa do pré-guerra.

É importante ressaltar que Simões Lopes foi um membro da Missão Aranha (1939) e também o pioneiro na instituição de intercâmbio cultural e educacional entre as nações. Antes mesmo de a Missão de estudo no estrangeiro ser criada, Simões Lopes enviara, ainda como diretor do CFSPC, em 1937, quatro funcionários para estudo na American University,⁷ uma instituição criada no período da Primeira Guerra Mundial e que objetivava formar técnicos e funcionários que pudessem contribuir no período de guerra. A American University se tornou, em ambos os períodos, uma importante instituição na formação de funcionários públicos, oferecendo cursos de guerra, e até mesmo cedendo seu espaço físico para que militares pudessem criar bases de apoio, cuidar de feridos e treinar mão de obra para a indústria bélica.

Em 1936, dois anos apenas após a criação do curso de administração pública, foi criado o programa *Hall of Nations*, que buscava formar profissionais de diversos países americanos que buscassem conhecimento técnico e espelhassem as instituições norte-americanas, com o objetivo de diminuir a influência europeia nas Américas.

Após a Conferência Pan-Americana de 1936, em Buenos Aires, e a proposta do governo norte-americano de aumentar os laços entre as nações americanas por meio de intercâmbio cultural, Simões Lopes decidiu, experimentalmente, enviar estes funcionários para os Esta-

6 Essa universidade incentivada e financiada pelo próprio governo norte-americano, criara diversos cursos para aperfeiçoamento de funcionários administrativos norte-americanos com estágio em repartições públicas. Alguns de seus professores, como John Patterson e Henry Reining Jr., divulgavam os princípios de administração científica e de regras gerenciais na administração pública, enfatizando a normatização no serviço e maior eficiência. A partir do mesmo ano, a American University começou a oferecer cursos para aperfeiçoamento de funcionários públicos da América Latina, com duração de oito meses, podendo se estender por quatro meses ou mais para o estágio em repartições. A universidade tinha uma intensa colaboração com o Departamento de Estado norte-americano e a Civil Service Commission, tendo criado cursos de importância estratégica para o período da guerra. Ver *The American University Bulletin*, v. 14, n. 7, April 1939. Washington, The American University Archives and Special Collections, American University Library.

7 CORDDRY, Charles. *Report: Brazilian Students study public administration in Washington. January 22, 1942*. Washington: The American University Archives and Special Collections. Box 1 Hall of Nations, p. 1. American University Library.

dos Unidos. Somente a partir do decreto-lei n. 776, redigido pelo próprio DASP, foi efetivado o envio de funcionários para o exterior, porém privilegiando unicamente os Estados Unidos.⁸

Coincidentemente, a maior parte dos enviados para estudo na American University era de funcionários do DASP,⁹ o que condizia com os interesses de Simões Lopes de criar uma elite técnica em seu Departamento. A formação de uma identidade ligada à experiência no exterior e ao estágio que efetuavam em repartições públicas norte-americanas dava, a esta elite, um reconhecimento muito grande. Além disso, os funcionários enviados ao exterior, selecionados em rígido concurso no Brasil, não encontravam dificuldades em conduzir seus estudos, de acordo com relatórios internos do próprio diretor da American University. Os brasileiros se destacavam não só como o grupo de maior número, que totalizou cinquenta e dois funcionários, durante os anos de 1937 e 1945, como nos cursos e no treinamento, tendo facilidade em se integrar ao curso promovido: “os oficiais enviados pelo governo brasileiro têm sido de um tipo distintamente superior. Bem treinados e inteligentes, eles têm conseguido obter vantagens no programa da universidade em administração pública e em outras oportunidades em Washington”.¹⁰

A excepcionalidade dos funcionários brasileiros também pode ser vista em relatório feito a pedido do Departamento de Estado para o professor de administração pública Henry Reinings Jr., que veio ao Brasil entre novembro de 1943 e fevereiro de 1944:

Eu fiquei muito impressionado com a alta qualidade dos funcionários do escritório. Eu os classificaria como superiores ao serviço público regular norte-americano, se tal comparação tem algum valor. Certamente ele está acima da média dos departamentos públicos brasileiros. [...]

Eu descobri que os funcionários do DASP estão ideologicamente imbuídos de um senso de propósito para melhorar as ações do governo aplicando métodos científicos. A “escola” do DASP conta com 100 instrutores e 4.000 estudantes que expressam este espírito. O DASP ainda pediu para ser excluído das regras do censor que fazem com que os jornais não façam comentários sobre agências do governo sem autorização específica. Isso promoveu um curioso efeito em fazer do DASP o “bode expiatório” [*whipping boy*] do regime Vargas, mas ilustrou a alta atitude do DASP.¹¹

A formação destes funcionários foi importante para a reforma conduzida pelo DASP, apesar das claras diferenças entre as bases da reforma administrativa norte-americana, conduzidas pela Civil Service Commission, e as bases brasileiras. A norte-americana previa a forma-

8 Anteprojeto de decreto-lei. DASP, ofício expedido n. 2.816. 1938. Arquivo Nacional, Série Pessoal, pasta 665.

9 Itamaraty. Divisão Cultural, Informações e Relatórios, 1934-44. Arquivo Histórico do Itamaraty.

10 Tradução livre da autora. International Program, Report. 1941. The American University Archives and Special Collections, Hall of Nations, Box 1, American University Library.

11 Tradução livre da autora. REININGS JR., Henry. *Report to Public Administration Committee of the Mission to the DASP*. NARA, caixa 3.841, RG 59, p. 4-5, 1944.

ção de uma atitude moral contra a corrupção e o patrimonialismo. Já no Brasil, não ocorreu a formação de uma nova atitude moral, e o movimento partiu não da classe média e das bases, mas de uma elite departamental, em reforma verticalizada, ou seja, “de cima para baixo”.

Desta forma, a formação destes funcionários daspianos não trouxe transformações tão nítidas sobre os costumes estabelecidos na administração pública brasileira. Este é o argumento de Lawrence Graham (1968) que enfatiza que no Brasil, assim como no sistema francês, o individualismo é mais importante do que a posição na administração. Assim, ele argumenta que o status ligado ao funcionalismo é essencial para a formação de uma atitude diferenciada. Graham disserta sobre as complicações existentes na adoção de teorias de organização de uma administração pública no Brasil a partir da análise do DASP. Ele afirma que a reforma civil no Brasil ocorreu de forma vertical e não possibilitou uma mudança na organização administrativa brasileira, apenas aumentou a lacuna existente entre políticas e práticas no serviço público federal (Graham, 1968, p. 72).

Esta teoria, alicerçada pelo estudo de material pertinente à própria estruturação do Departamento, diz respeito à adaptação de práticas administrativas diretamente de um país para o outro, sem o necessário questionamento sobre a validade da adoção destas práticas no Brasil. O autor avalia que esta elite buscava métodos universais, de classificação, de transposição de políticas a regras, como um objetivo a ser seguido fielmente, em busca da eficiência no serviço público. Para estes funcionários, eles iriam alcançar o universalismo de procedimentos proposto pela administração científica no Brasil (Graham, 1968, p. 73). Entretanto, avalia-se que esta transposição não ocorreu de forma fiel e, sim, com a preocupação de ser adaptada, e o envio de técnicos ao exterior fazia parte de um projeto de qualificação que buscava formar funcionários para os serviços administrativos, não necessariamente com a intenção de transpor regras de administração, mas para comprovar que a formação altamente qualificada da elite daspiana poderia conduzir estes reformadores a uma atitude diferente dentro do funcionalismo federal.

A partir destes princípios básicos, esta elite técnica organizou uma nova forma de gerenciar a entrada, permanência, promoções e pagamentos no serviço público, tentando trazer o máximo de racionalismo. Por conseguinte, estes funcionários estavam ligados ao funcionamento de um aparelho burocrático que não privilegiava o mérito, e sim as ligações pessoais na formação de políticas públicas. Suas concepções de administração não correspondiam à realidade institucional presente na administração pública brasileira e, por este motivo, suas expectativas não foram correspondidas.

Conforme algumas visões presentes na *Revista do Serviço Público*, editada a partir de 1937 pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil e, depois de agosto de 1938, pelo recém-criado DASP, a posição desta elite fica ainda mais clara, pois é possível perceber, por meio do discurso deste grupo, a nova visão burocrática do papel da administração pública e do seu próprio papel na execução de políticas públicas no período.

Ressalta-se que uma das características analisadas por Hochman no estudo dos servidores do IAPI é de que o discurso inerente a quase todos os servidores entrevistados era que os seus projetos estavam ligados a uma racionalidade técnica e administrativa e o IAPI era

impenetrável à ação política. Hochman afirma, também, que desde o início estes funcionários apresentavam um discurso com um tom de apologia à nova organização, que traria resultados benéficos para a nação.

De forma semelhante, mesmo em um momento em que o autoritarismo do Estado Novo não permitia uma maior liberdade de expressão de seus funcionários, os funcionários do DASP mantinham um posicionamento de apologia ao Departamento, por acreditarem que suas ações levavam o país a um avanço econômico e político. O discurso modernizante aliado ao autoritarismo foi, assim, uma das características destes servidores que trabalhavam “em prol” de uma nação “melhor”, sem clientelismo e corrupção.

Apesar do discurso científico de racionalização dos serviços e de aplicação de técnicas para o bom funcionamento da máquina burocrática, o DASP fora criado no Estado Novo e tinha, desde a sua criação, um caráter autoritário e vertical. A nomeação de funcionários para o Departamento, inicialmente, era feita diretamente por Luís Simões Lopes. Somente após 1939 e com a criação de concursos para o Departamento é que este deixa de ter um corpo de funcionários selecionados, porém, para os cargos de chefia e divisão do Departamento, permaneciam indicações feitas pelo presidente do órgão e por Vargas. Da mesma forma que estes funcionários eram selecionados, também deveriam se identificar com os propósitos do Departamento – efetuar reformas “de cima para baixo”. Esta tarefa por si só traria desconforto para os funcionários, mas era vista como necessária pelos funcionários da elite daspiana.

Muitos intelectuais que participaram de ações do Ministério da Educação e Saúde, por exemplo, viam sua atuação nesta pasta como positiva, como uma benfeitoria à nação, justificando assim “os fins pelos meios”. Alguns também se entusiasmavam com as possibilidades de inserção no campo da política, como foi o caso do Serviço Nacional de Teatro, que contou com a participação de artistas de rádio e teatro na organização, divulgação e execução de políticas culturais do governo, resguardando a Vargas o papel de promotor de ações de valorização do teatro nacional e exaltando sua imagem (Camargo, 2011). No DASP, existia o mesmo “entusiasmo”, com a visão de que o governo Vargas era um governo autoritário, porém nacionalizante e reformador, que contemplava grupos e propostas nunca antes contempladas devido ao clientelismo existente nos governos anteriores.

Outra questão relacionada a esta nova organização política seria a da formação técnica, que produziria uma identidade entre estes funcionários do Departamento. Enquanto boa parte do funcionalismo se via obrigada a seguir o novo estatuto e as novas regras gerenciais e de administração de pessoal impostas pelo DASP, esta elite técnica se identificava não apenas como executora de tarefas, como também um grupo de pessoas que traria um benefício ao funcionalismo público, acabaria com o clientelismo e faria um “bem” a toda a população, com as novas reformas implantadas. A “falta de cooperação” vista no funcionalismo pelos técnicos era considerada uma traição e uma forma de “sabotagem”. Desta maneira, o funcionário que não cooperava com o DASP, conseqüentemente não cooperava com o novo governo.

Pode-se constatar, portanto, que os técnicos do DASP também buscavam construir uma imagem distinta e, muitas vezes, antagonica em relação a outros setores do funcionalismo público; consideravam-se *experts* com formação no exterior e específica para lidar com as vi-

cissitudes da administração pública brasileira; eram funcionários que reconheciam o autoritarismo do novo governo, porém se manifestavam como isentos de ações políticas e se viam como promotores de uma reforma inevitável. Com o tempo, passaram a ser vistos por eles próprios não mais como *experts*, mas como verdadeiros “bodes expiatórios” em suas funções no Departamento regulador das ações do governo Vargas, à medida que o poder instituído a eles foi se dissipando, até que Luís Simões Lopes renunciou à presidência do Departamento, em 1944, e finalmente, em 1945, Vargas renunciou.

A partir desta breve análise do DASP e da formação da elite técnica daspiana no período do Estado Novo, concluímos que o estudo da formação de elites técnicas em instituições públicas no período e em outros períodos históricos ainda é um campo aberto para historiadores no Brasil. O estudo das elites técnicas nos permite, assim, refletir sobre a identidade do funcionalismo público e sua atuação, seus sucessos e insucessos na promoção de políticas públicas no país, além de aumentar o debate sobre as relações entre sociedade civil, funcionalismo público e Estado no século XX.

Referências bibliográficas

CAMARGO, Angélica Ricci. *Em busca de uma política para o desenvolvimento do teatro brasileiro: as experiências da Comissão e do Serviço Nacional de Teatro (1936-1945)*. 2011. Dissertação (Mestrado), PPGHIS, IH, UFRJ, Rio de Janeiro.

CAMPOS, André Luiz V. de. *Políticas internacionais de saúde na era Vargas: o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principles and practice*. Austin: University of Texas Press for the Institute of Latin American Studies, 1968.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

_____. *De inapírios a cardeais da previdência social: a lógica da ação de uma elite burocrática*. 1990. Dissertação (Mestrado), IUPERJ, Rio de Janeiro.

NUNES, Edson de O. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *Revista História*, São Paulo, n. 28 (2), p. 775-796, 2009.

PAMPLONA, M. A. *Reverendo o sonho americano: 1890-1972*. São Paulo: Atual, 1995.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Contribuição norte-americana ao progresso da administração pública brasileira. *Revista do Instituto Brasil-Estados Unidos*, v. IV, n. 10, p. 89-97, jan./dez. 1946.

_____. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

Recebido em 14/8/2012

Aprovado em 6/11/2012