Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH
Programa de Doutorado em Ciência Política
Área de especialização:
Estado, processos políticos e organização de interesses

ADRIANO NERVO CODATO

ELITES E INSTITUIÇÕES NO BRASIL:

UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO ESTADO NOVO

Campinas – SP
2008

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP

Codato, Adriano Nervo
C648e **Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo / Adriano Nervo Codato. - - Campinas, SP : [s. n.], 2008.**

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Autoritarismo – Brasil. 2. Instituições políticas. 3. Elites políticas – Brasil. 4. Brasil – História – Estado Novo, 1937-1945. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: Political elites and governmental institutions during the "Estado Novo" regime in Brazil (1937-1945) from a contextual perspective

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Authoritarianism - Brazil**
Governmental institutions
Political elites – Brazil
Brazil – History – Estado Novo – 1937-1945

Área de Concentração: Estado, processos políticos e organização de interesses

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora: **Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, Leôncio Martins Rodrigues Netto, Sonia Miriam Draibe, Eli Roque Diniz**

Data da defesa: 26-08-2008

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

ADRIANO NERVO CODATO

ELITES E INSTITUIÇÕES NO BRASIL:

UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO ESTADO NOVO

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Campinas – SP

agosto de 2008

ADRIANO NERVO CODATO

ELITES E INSTITUIÇÕES NO BRASIL:
UMA ANÁLISE CONTEXTUAL DO ESTADO NOVO

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (orientador)

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Prof. Dr. Leôncio Martins Rodrigues Netto

Profa. Dra. Eli Roque Diniz

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Campinas – SP
Agosto de 2008

Though this be madness, yet there is method in't.
Lord Polonius
Hamlet, cena II.

Para Celina e Irineu

Agradecimentos

Muitas vezes o texto final não consegue traduzir ou sintetizar todo o trabalho investido na construção de uma tabela ou quadro, na discussão de uma fonte documental, encontrada a muito custo ou por mero acaso, na citação da passagem de uma obra obscura e de um autor idem. Fui auxiliado nessas tarefas por algumas pessoas. Bianca Giudici e Rebecca Guidi recolheram e sistematizaram bom pedaço dos números sobre o processo decisório do Departamento Administrativo de São Paulo. Gabriela Rego traduziu as notas manuscritas que tomei na análise dos documentos históricos dos arquivos privados do Cpdoc e levantou parte das informações dos jornais da década de 1940 na Biblioteca Pública do Paraná. Julio Cesar Gouvêa merece o crédito pelos gráficos e pela ajuda com a primeira ordenação dos anexos biográficos, continuada depois por Mônica Stival. Walter Guandallini Jr. coletou e indexou os artigos de *Cultura Política* discutidos no último capítulo.

Visitei muitas instituições atrás dos elementos desta tese. Menciono as bibliotecas, os arquivos e os centros de pesquisa. Sou grato aos seus funcionários todos: Arquivo do Estado de São Paulo; Arquivo Edgard Leuenroth no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Campinas – SP); Arquivo Histórico do Museu da República; Arquivo Nacional; Arquivo Público do Paraná, Fundo Tribunal de Contas; Banco de Dados Folha (da *Folha de S. Paulo*); Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná; Biblioteca da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP; Biblioteca Municipal Mario de Andrade; Biblioteca Nacional; Biblioteca particular do Dr. Goffredo da Silva Telles Jr.; Biblioteca Pública do Paraná; Centro de Documentação e Informação – CEDI da Câmara dos Deputados; Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas; Centro de Referência da República; Departamento de Documentação e Informação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; Divisão de Acervo Histórico e Divisão de Biblioteca e Documentação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; Escola Estadual Mario Lins (Jardinópolis - SP); Escola Estadual Plinio Rodrigues de Morais (Tietê - SP); Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo; Prefeitura Municipal de Jardinópolis; Secretaria Geral Parlamentar da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; Serviço de Biblioteca e Documentação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Subsecretaria de Arquivo do Senado Federal – Serviço de Pesquisa e Acesso à Informação. Parte das informações aqui utilizadas foi compilada na pesquisa realizada na biblioteca particular do Dr. Gofredo da Silva Telles Jr., ao qual agradeço a amável acolhida, e na Divisão de Acervo Histórico da Assembléia Legislativa do estado de São Paulo. Registro igualmente o apoio dado a esse trabalho pelo diretor do Acervo Histórico, Dainis Karepovs.

Discuti esta tese e, principalmente, a tese que ela pretende sustentar e suas várias ramificações em princípios teóricos, proposições interpretativas, hipóteses de trabalho, os métodos de pesquisa e o aparato conceitual com muitos amigos, colegas, alunos e ex-alunos (hoje, colegas). Tenho essa dívida com cada um deles.

Muitas outras pessoas ajudaram de algum modo (ou de muitas maneiras) esta tese. Registro meu reconhecimento a todas elas, que se reconhecerão aqui. Meu orientador, Sebastião Velasco e Cruz, foi de uma generosidade intelectual ímpar com este trabalho que começou faz muitos anos, primeiro na USP e depois na UNICAMP. Obrigado.

SUMÁRIO

Agradecimentos vii
Lista de siglas e abreviaturas xii
Lista de tabelas, de quadros e de figuras xiii
Resumo xiv
Abstract xv

INTRODUÇÃO 1

Capítulo I: HISTÓRIA E ANÁLISE POLÍTICA

Introdução 13
I.1 Teoria e terminologia 19
I.2 A década de 1930: história e historiografia 26
I.3 Quatro modelos de interpretação 31
I.4 Uma hipótese de pesquisa e quatro hipóteses de trabalho 47
Considerações finais 57

Capítulo II: A INSTITUIÇÃO POLÍTICA

Introdução 61
II.1 A política das instituições políticas 67
II.2 A elite destituída 76
II.3 A estrutura e os mecanismos políticos do regime 97
II.4 O Departamento no organograma 107
Considerações finais 118

Capítulo III: O PROCESSO DECISÓRIO

Introdução 123

III.1 Poder e decisão 131

III.2 O marco legal 134

III.3 A cadeia das decisões 144

III.4 O procedimento legislativo 154

Considerações finais 162

Capítulo IV: A ELITE POLÍTICA

Introdução 165

IV.1 O profissionalismo político 170

IV.2 A dinâmica política no universo das elites 181

IV.3 A política de nomeações políticas 187

IV.4 A elite restituída 199

Considerações finais 226

Capítulo V: A IDEOLOGIA POLÍTICA

Introdução 231

V.1 Ideologias dirigentes e idéias de elite 242

V.2 O discurso político oligárquico 255

V.3 A fórmula política autoritária 265

V.4 Modos de pensar e de dizer 282

Considerações finais

CONCLUSÃO 299

Anexos 307

Anexo A: Biografias políticas dos membros do Departamento Administrativo do estado de São Paulo durante o Estado Novo (1939-1947) 309

A-1. Alexandre *Marcondes* Machado *Filho* 310

A-2. *Antonio* Ezequiel *Feliciano* da Silva 313

A-3. *Antonio Gontijo* de Carvalho 315

A-4. *Armando da Silva Prado* 317

A-5. Artur Pequerobi de *Aguiar Whitaker* 319

A-6. Carlos *Cirilo Júnior* 320

A-7. *Gofredo* Teixeira *da Silva Telles* 323

A-8. *João* Galeão *Carvalhal Filho* 325

A-9. José Adriano *Marrey Júnior* 326

A-10. José *Cesar* de Oliveira *Costa* 330

A-11. *Mario* Guimarães Barros *Lins* 331

A-12. *Miguel Reale* 333

A-13. *Plinio* Rodrigues *de Moraes* 337

A-14. *Renato Paes de Barros* 338

A-15. *Braz* de Souza *Arruda* 340

A-16. *Cristiano Altenfelder* Silva 341

A-17. *Inocêncio Seráfico* de Assis Carvalho 343

A-18. José de *Moura Rezende* 344

A-19. *Lincoln Feliciano* da Silva 345

A-20. Luiz Pereira de *Campos Vergueiro* 346

A-21. *Sebastião Nogueira de Lima* 348

A-22. *Sinésio Rocha* 349

Anexo B: Escorço biográfico dos políticos paulistas que integraram o DAESP (1939-1947) 351

Anexo C: Quadro A-I.1 Carreira política dos membros da bancada paulista do PSD e do PTB na Assembléia Nacional Constituinte de 1946 359

Anexo D: Quadro A-I.2 Classes de idade dos membros da bancada paulista do PSD e do PTB na Assembléia Nacional Constituinte de 1946 362

Anexo E: Organograma II.1 Organização política da administração pública no regime da Constituição de 1937 363

Anexo F: Quadro A-IV.1 Postos políticos ocupados pelos membros do DAESP por ordem cronológica *antes* da investidura no posto 365

Anexo G: Quadro A-IV.2 Postos políticos ocupados pelos membros do DAESP por ordem cronológica *depois* da investidura no posto 367

Anexo H: Quadro A-IV.3 Deputados e Senadores constituintes em 1946. Atividades profissionais por ordem de importância - bancada de São Paulo 369

Anexo I: Quadro A-IV.4 Membros dos Departamentos Administrativos dos estados que foram representantes na Assembléia Nacional Constituinte de 1946 por região, estado e partido político 371

Anexo J: Quadro A-IV.5 Relação dos membros do DAESP ano a ano segundo data de nascimento e falecimento, local de nascimento, data e local de graduação, profissões (por ordem de importância) e filiação partidária pré-30, pré-37 e pós-45 (1939-1947) 373

Anexo L: Quadro A-III.1 Modificações no decreto-lei 1 202/1939 382

Anexo M: Gráficos A-III.2 Atividade burocrática do DAESP (1939-1947) 391

Anexo N: Fluxograma A-III.3 Encadeamento do procedimento legislativo do DAESP 393

Anexo O: Discursos no Departamento Administrativo do estado de São Paulo (27 abr. 1940) 395

Apêndices 403

Apêndice A: Tabela de códigos – vida política 404

Apêndice B: Ficha para classificação de produção legislativa – pareceres 411

Apêndice C: Tabela de códigos – produção legislativa 413

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 415

1. Arquivos privados 415
2. Jornais e periódicos 415
3. Documentos oficiais 415
4. Legislação 417
5. Memórias 418
6. Entrevistas 419
7. Perfis e repertórios biográficos 419
8. Obras de referência 420
9. Sítios da internet 421
10. Obras gerais 421

Listas de siglas e abreviaturas

AIB = Ação Integralista Brasileira

CFCE = Conselho Federal de Comércio Exterior

CME = Comissão de Mobilização Econômica

CNPIC = Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial

CPDOC = Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

DAESP = Departamento Administrativo do estado de São Paulo

DEIP = Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda

DIP = Departamento de Imprensa e Propaganda

FGV = Fundação Getúlio Vargas

FUP = Frente Única Paulista

GV = Getúlio Vargas

MMDC = movimento constitucionalista de SP - letras iniciais dos nomes dos estudantes Martins, Miragaia, Dráusio e Camargo

PC = Partido Constitucionalista

PD = Partido Democrático

PDN = Partido Democrático Nacional

PPS = Partido Popular Sindicalista

PRP = Partido Republicano Paulista

PSC = Partido Socialista Cristão

PSD = Partido Social Democrático

PSP = Partido Social Progressista

PSP = Partido Social Progressista

PTB = Partido Trabalhista Brasileiro

UDB = União Democrática Brasileira

Lista de quadros, tabelas e figuras

Figura IV.1: Modelos de análise da transformação do universo da elite no Brasil pós-1930 183

Figura IV.2: Modelo alternativo para a análise da transformação do universo da elite 186

Organograma III.1. Departamento Administrativo do estado de São Paulo: estrutura burocrática 146

Quadro IV.1 Composição do Departamento Administrativo do estado de São Paulo por ano e taxa de renovação (1939-1947) 190

Quadro III.1 Alterações nos poderes dos Departamentos Administrativos através do decreto-lei 5 511/43 138

Quadro III.2 Alterações nos poderes presidenciais através do decreto-lei 7 518/45 143

Tabela III.1 Procedência das solicitações ao Departamento Administrativo do estado de São Paulo por aparelho e ano 151

Tabela III.2 Número de pareceres examinados por relator por ano e total 157

Tabela III.3 Matérias examinadas no Departamento Administrativo do estado de São Paulo por tipos 160

Tabela III.4 Decretos-leis modificados pelo Departamento Administrativo do estado de São Paulo por ano (amostra) 161

Tabela IV.1 Trajetória política dos membros do Departamento Administrativo do estado de São Paulo 203

Tabela IV.2 Distribuição dos membros da elite por idade/posto político 205

Tabela IV.3 Trajetória escolar e profissional dos membros da elite política 210

Resumo

Esta tese aborda, de um ponto de vista contextual, a relação entre elites políticas estaduais e instituições de governo durante o regime do "Estado Novo" no Brasil (1937-1945). A partir do caso de São Paulo, são analisados quatro problemas: os aparelhos político-burocráticos do regime, as transformações do perfil sócio-profissional da classe política, sua colaboração na gestão dos aparelhos do Estado ditatorial e o processo de adesão dessa elite à ideologia do Estado autoritário. O estudo focalizou o grupo político de quatorze indivíduos abrigado no Departamento Administrativo do estado de São Paulo. A fim de explicar o declínio da oligarquia paulista (junto com seus partidos políticos, suas lideranças nacionais, sua ideologia liberal e seu poder estadual) quatro hipóteses foram testadas: *i*) a nova hierarquia política entre os diversos grupos de elite é o resultado da nova ordem estipulada pelos círculos dirigentes do regime entre os diferentes níveis decisórios do sistema institucional do Estado; *ii*) as instâncias intermediárias de governo que abrigam as elites estaduais, como os Departamentos Administrativos, não são instâncias de decisão sobre a política de Estado, mas de participação controlada no jogo político; *iii*) a modificação dos perfis sociais das elites políticas estaduais é o efeito tanto das sucessivas transformações nas condições de competição política, quanto da estrutura institucional concebida para recrutá-la e conformá-la aos propósitos do regime ditatorial; e *iv*) a presença de certos grupos da elite estadual nas novas estruturas do Estado contribuiu decisivamente para sua conversão à ideologia autoritária. Constatou-se a importância decisiva das instituições políticas no processo de transformação das elites políticas no Brasil após a Revolução de 1930.

Abstract

This thesis adopts a contextual perspective for exploring the relationship between regional political elites and governmental institutions during the "Estado Novo" regime in Brazil (1937-1945). Focusing on the case of São Paulo, four issues are examined: the political and bureaucratic institutions of the political regime, the change in the socio-professional profile of the ruling class, their collaboration in the management of the apparatus of dictatorial rule, and the processes through which this elite comes to adhere to the ideology of an authoritarian State. The study focuses on a political group made up of fourteen individuals placed in the Administrative Department of São Paulo state. In order to explain the decline of the São Paulo oligarchy (along with political parties, their national leaders, their liberal ideology and its political power), four hypotheses are tested, as follows: i) the new political hierarchy among the several elite groups is the result of the new order stipulated by ruling circles among different decision-making levels of institutional system of the state; ii) government intermediating sites that house regional elites, such as the Administrative Departments, are not instances of decision on State policy; rather, they constitute a locus for controlled participation within the game of political negotiation; iii) the transformation of the social profile of regional political elites is an effect of both successive changes in the conditions of political competition, and in the institutional structure that has been conceived to recruit and conform them to the purposes of the dictatorship; and iv) the presence of certain regional elite groups within the new structures of the State contributed decisively to their conversion to authoritarian ideology. It was of decisive importance the political institutions in the process of renewing the political elites in Brazil after the 1930 Revolution.

INTRODUÇÃO

> Todo particular é representativo – o problema está sempre em precisar o que ele representa.
>
> Abraham Kaplan[1].

Em 1932 São Paulo foi à guerra contra a União em nome de uma nova ordem constitucional. Seu objetivo era a devolução da autonomia estadual, comprometida pela "aventura de outubro" (a Revolução de 1930), pela inesperada, e indesejada, centralização política e pela "invasão" tenentista[2]. Em editorial, o onipresente diário *O Estado de S. Paulo* lamentava os adiamentos seguidos de uma Assembléia Constituinte, reprovava o fato do estado ainda não ser governado por um civil, paulista e "democrático", e se perguntava, dramaticamente: "Haverá na história política de algum povo tragédia mais dolorosa do que a tragédia de São Paulo?"[3].

No discurso que fez aos representantes do Clube 3 de Outubro em Petrópolis, Getúlio Vargas respondeu às queixas da oligarquia tradicional e repetiu, mais uma vez, que a Constituição da República Nova viria, mas só depois do "saneamento dos costumes políticos" nacionais e de uma completa "reforma da administração" pública. Essa obra de "reconstrução moral e material da Pátria" requeria, entretanto, não transigir aos "reacionários de todos os tempos", que exigiam "um registro de nascimento a cada Interventor local". O único propósito deles, segundo o Ditador (para retomar a expressão científica dos tenentes e implicante dos paulistas), era "voltar ao antigo mandonismo"[4]. Quatro meses depois dessa oração, os "reacionários de todos os tempos", unidos na Frente Única Paulista, fizeram a própria Revolução. Menotti Del Picchia, porta-voz do espírito generoso dos combatentes, concedeu uma parte da razão aos idealistas da Aliança Liberal: o regime ditatorial bem poderia, naquele momento, ser útil ou adequado, como queria o Sr. José Américo de Almeida – mas em outras unidades da federação. São Paulo "não pode viver senão sob o regime da lei"[5].

---

[1] Abraham Kaplan, *A conduta na pesquisa*. Metodologia para as ciências do comportamento. São Paulo: Herder; Editora da Universidade de São Paulo, 1969.

[2] O título do livro de Renato Jardim equivale a um programa político completo: *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1932.

[3] *Apud* Vavy Pacheco Borges, *Getúlio Vargas e a oligarquia paulista*. História de uma esperança e de muitos desenganos através dos jornais da oligarquia: 1926-1932. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 173. A frase é de janeiro de 1932.

[4] Getúlio Vargas, A volta do País ao regime constitucional. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. II: O ano de 1932; A Revolução e o Norte (1933), p. 18 e 17, respectivamente. O discurso é de 4 de março de 1932. Para o "Ditador", v. Aureliano Leite, *Páginas de uma longa vida*. São Paulo: Martins, 1966, p. 290 e *passim*.

[5] Menotti Del Picchia, *A Revolução paulista através de um testemunho do gabinete do governador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1932, p. 241.

Em 1945, boa parte da elite política paulista – muitos daqueles "reacionários de todos os tempos" – abrigou-se em um dos dois partidos nacionais herdeiros do "Ditador". Na Assembléia Nacional Constituinte de 1946, São Paulo contava com uma bancada de trinta e oito representantes (contando também os cinco suplentes que exerceram mandato). Desses, quase metade pertencia ao Partido Social Democrático (dezoito deputados) e sete estavam filiados ao Partido Trabalhista Brasileiro (um senador, seis deputados). O PSD possuía em suas fileiras alguns próceres do Partido Republicano Paulista: Silvio de Campos, Cirilo Júnior e Costa Neto; incluía alguns chefes do Partido Democrático: Antonio Feliciano e Sampaio Vidal; e abrigava dois notáveis do Partido Constitucionalista: Horácio Lafer e Novelli Júnior. O integrante mais famoso do PTB, vice-presidente de honra do partido, aliás, era o ex-perrepista Marcondes Filho. Além disso, dos pessedistas, nada menos que doze haviam servido no Estado Novo. Dos petebistas, cinco ocuparam algum cargo na máquina política "varguista". Conclusão: praticamente setenta por cento da facção PTB/PSD da bancada estadual havia embarcado na ditadura de 1937. O próprio Getúlio Vargas, como se recorda, foi eleito pelo estado, mas renunciou ao posto para ocupar a cadeira de senador pelo PSD do Rio Grande do Sul.

Minhas questões principais são: o que aconteceu nesse intervalo entre a Revolução e a Constituição? Como foi possível desarticular as poderosas organizações políticas estaduais, trocar quase todas as lideranças políticas nacionais, federalizar as grandes questões sociais e converter a ideologia do liberalismo oligárquico em estatismo autoritário?

Pode-se objetar que, com o fim do Estado Novo, esse processo, se não foi natural, já era esperável, pois teria havido uma renovação geracional da elite: novos políticos (isto é, políticos mais jovens), em novos partidos, criados somente em 1945, justamente contra as máquinas políticas oligárquicas e depois de um longo hiato institucional. Todavia, a taxa de "antigüidade" do grupo PSD/PTB de São Paulo não era baixa. Quase 40% dos seus constituintes tinham idades acima dos 51 anos[6].

É verdade que o *transformismo*[7] da classe política não foi privilégio dos paulistas. Mas seria um tanto difícil adivinhar que depois do levante de 9 de Julho democráticos, peceístas e perrepistas estariam, apenas alguns anos mais tarde, alinhados com Vargas. Inimigos íntimos, afinal foi em São Paulo que o "getulismo" encontrou maior resistência política e ideológica antes de 1937 e depois de 1945 (basta lembrar das dificuldades para o fortalecimento dos

[6] Para ser exato, 37,5%. Por outro lado, a maior parte dos constituintes de outros estados (somados todos os partidos) era até mais jovem e ficava na faixa dos 41 a 50 anos (36% conta 29% dos paulistas). Dados extraídos de (e alguns calculados por mim) Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 652-700. A respeito das faixas de idade dos constituintes por partidos na ANC, ver o vol. I, Tab. 9, p. 66 do livro de Sérgio. Nos Quadros A-I-1 e A-I-2 dos *Anexos C* e *D* desta tese podem ser lidas as informações completas sobre os pessedistas e os petebistas de São Paulo, tanto seus cargos no Estado Novo quanto sua distribuição por classes etárias.

[7] Por "transformismo" quero designar aquilo que Antonio Gramsci definiu com precisão: não apenas a passagem de *indivíduos*, em geral parlamentares (transformismo "molecular"), ou de *grupos* inteiros de um campo político (ou ideológico) a outro, mas um fenômeno mais complexo: a assimilação, "decapitação" e destruição das elites de um grupo inimigo por uma elite mais poderosa. Assim, o transformismo é a *fabricação* "de uma classe dirigente cada vez mais ampla, [...] com a absorção gradual mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos". Antonio Gramsci, *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, vol. 5: O *Risorgimento*. Notas sobre a história da Itália, p. 286 e 63, respectivamente.

partidos "populistas" e a penetração das idéias trabalhistas no estado), o controle político das oligarquias, a costura de novas lealdades partidárias e o processo de pacificação social parece mais compreensível quando se deixa em segundo plano algumas oposições abstratas do tipo "federalismo *versus* centralismo", para descrever a organização (constitucional) dos poderes estatais[8], ou "cooptação *versus* representação", para explicar a natureza (política) da transformação no universo das elites[9], e se incorpora à análise social dois requisitos: a questão concreta da redefinição das regras de concorrência e confluência no espaço político e a questão histórica da reforma do perfil social das elites políticas estaduais.

A Revolução de 1930 e o conflituoso período político que se seguiu a ela – Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937), Estado Novo (1937-1945) – marcaram um importante processo de conversão no mundo das elites políticas brasileiras. Esse parece ser, ao que tudo indica, um dos problemas-chave dessa temporada. Como isso se deu? Qual a sua natureza? Que mecanismo tornou possível essa conversão? E qual é, em última análise, o seu significado para a compreensão da política nacional e do processo de construção do Estado nacional? O objetivo geral desta tese é fornecer respostas a essas questões tomando como exemplo justamente o caso da oligarquia paulista durante o Estado Novo.

Muito embora a documentação histórica (arquivos privados, correspondências pessoais, documentos oficiais, depoimentos de protagonistas etc.) trate quase exclusivamente das disputas políticas intra-regionais e inter-regionais, não existem tantos estudos sobre os políticos profissionais desse período como se poderia esperar. Os "atores políticos", para falar na terminologia dessa literatura, são tema quase sempre de biografias, memórias ou autobiografias, e o que conta, no caso, são os feitos e fatos da história de um indivíduo, mais que a estrutura política na qual estão inseridos. Essa ocorrência se deve possivelmente mais à metodologia de estudo (ou à natureza das fontes) do que a opções teóricas[10]. Todavia, quatro perguntas simples sobre os profissionais da política, tomados um como grupo de elite, quase nunca são postas: quem são?; de onde vêm?; o que fazem?; como pensam?

Para dar conta delas, estudo aqui o grupo de *políticos profissionais* que tomou para si a tarefa de representar o conjunto das classes dirigentes de São Paulo nas décadas de 1930 e 1940. Reunidos no Departamento Administrativo, incumbidos de revisar todos os atos do interventor federal e dos prefeitos municipais, de supervisionar os orçamentos e fiscalizar sua execução, uma distinta confraria de menos de quinze pessoas ajudou a governar o estado de 1939 em diante.

Os Departamentos Administrativos – ou "daspinhos" – foram criados pelo decreto-lei 1 202, em 8 de abril de 1939, e passaram a funcionar no segundo semestre desse ano. Sua denominação original era essa mesmo: "Departamento Administrativo". Quatro anos mais

---

[8] Conforme o ensaio de Aspásia Camargo, La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos*: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 300-362.

[9] Cf. Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

[10] Para exemplificar minha suposição, ver Aspásia Camargo, Os usos da história oral e da história de vida: trabalhando com elites políticas. *Dados*, vol. 27, n. 1, p. 5-28, 1984.

tarde passou a chamar-se "Conselho Administrativo"[11]. Ele foi projetado para ser, ao lado da Interventoria Federal, um dos dois órgãos da administração estadual, consertando o vazio burocrático que havia, ou se imaginava haver, na área orçamentária. O decreto-lei que previa sua instituição estipulava duas coisas: sua composição e suas atribuições. Constituídos por poucos membros (de acordo com o texto legal, no mínimo quatro e no máximo dez), eles seriam indicados, assim como o Interventor, pelo Presidente da República em pessoa e deveriam superintender todo o processo decisório do estado.

Esta tese consiste basicamente na investigação da *gênese institucional* e na análise da *composição social* do Departamento Administrativo de São Paulo, na reconstrução da *dinâmica burocrática* resultante do funcionamento efetivo desse aparelho e na determinação do significado mais amplo da agência para a compreensão da estrutura e das funções políticas do Estado ditatorial. Meu propósito específico é identificar a origem social, a trajetória política, a ação burocrática e os valores ideológicos dessa *elite estratégica* confinada no Departamento paulista.

A noção de "elite estratégica" (ou melhor: "elites estratégicas", já que há várias) foi proposta por Suzanne Keller há um bom tempo para contrapor-se à imagem de uma classe dominante *politicamente unificada* ("*ruling class*") e *socialmente homogênea*. Apesar do pressuposto normativo que orienta sua empreitada contra o elitismo clássico (no caso, o pluralismo), há três idéias na base desse conceito que são úteis para descrever e explicar o meu problema: *i*) nas "sociedades industriais" (i.e., naquelas sociedades que conhecem um intenso processo de transformação capitalista), a reprodução da ordem social não cabe apenas a um único grupo social que controla, *ao mesmo tempo*, os recursos políticos e os recursos econômicos; *ii*) no recrutamento para o universo da elite política, atributos adquiridos (conhecimento técnico, experiência etc.) contam muito mais que atributos herdados ou *background* de classe, de modo que a origem social do grupo no poder é muito mais heterogênea do que numa ordem tradicional onde "riqueza" desempenha um papel essencial; e *iii*) uma elite estratégica pode tornar-se, em função das tarefas específicas que deve desempenhar, cada vez mais *autônoma*, seja em termos organizacionais, seja em termos profissionais, ou mesmo ideológicos (em relação ao grupo de origem)[12].

É provável que o caso de São Paulo, em função das questões específicas que envolve (a força dos partidos oligárquicos, a influência nacional das lideranças políticas regionais, o conflito aberto com o governo federal, o monopólio da produção do café etc.), não seja representativo (em termos estatísticos) da lógica política de cada estado da federação no pós-1930. Nem é, por outro lado, é uma amostra enviesada (uma exceção) do que teria ocorrido no Brasil com as elites políticas durante o Estado Novo. Ainda assim, o interesse em estudá-lo – mesmo sabendo de antemão os impedimentos para produzir testes de hipóteses válidos, inferências causais e generalizações confiáveis em pesquisas onde o $n = 1$[13] – *deriva do fato dele ser um caso-limite* (onde as ocorrências do problema são mais intensas; um "exemplo

[11] O decreto-lei nº. 5 511 (de 21 de maio de 1943) mudou sua designação para "Conselho". Adotarei, todavia, a denominação "Departamento", mesmo para o período posterior a 1943.

[12] Para a noção de "elite estratégica", ver Suzanne Keller, *O destino das elites*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. Para uma explicação didática do conceito (e sua crítica), ver Michael Hartmann, *The Sociology of Elites*. London; New York: Routledge, 2007, p. 31-35.

[13] Ver, a propósito, Gary King, Robert O. Keohane e Sidney Verba, *Designing Social Inquiry*: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 209 e segs.

dramático", por assim dizer), *e não um caso crucial*, na definição de Harry Eckenstein (isto é, um caso único, extraordinário e decisivo para a explicação do problema considerado; um "exemplo paradigmático")[14].

Logo, São Paulo sob Vargas é um *ponto de partida* para circunscrever mais e melhor o problema de pesquisas desse tipo (pesquisas históricas sobre elites), para exemplificar as regras utilizadas na delimitação/construção das questões aqui tratadas (*e.g.*, o transformismo da elite política paulista), ou mesmo para elencar quais são as questões mais relevantes em geral implicadas nesse tipo de tema (a relação entre elites políticas e instituições políticas). O caso paulista permitiria, ao fim, gerar hipóteses explicativas testáveis em outros contextos históricos[15]. Até mesmo King, Keohane e Verba, tão preocupados com a possibilidade de encontrar *regularidades* na pesquisa social e com a capacidade dos nossos estudos produzirem *generalizações*, reconhecem que pesquisas circunscritas, tal como essa, podem ser importantes se forem capazes de produzir resumos históricos detalhados ou "inferências descritivas" (sem se converter, eu acrescentaria, em "descrições densas" de um caso único *à la* Clifford Geertz). O ponto fundamental, a meu ver, é que a ocorrência aqui escolhida, se não permite inferências causais definitivas, possui uma série de "implicações observáveis"[16]. Certas ocorrências, como se intui, são mais significativas para o todo sem que se precise estudar tudo.

Para formar uma visão de conjunto da transformação do perfil das elites após 1937, ou uma visão particular da dinâmica politica de cada unidade da federação, o ideal seria poder abordar três ou mais casos exemplares (Pernambuco, o Rio Grande do Sul, e Minas Gerais, por exemplo)[17]. A quantidade de variáveis mobilizadas nesta tese (*a configuração institucional, o desempenho do sistema estatal, a estrutura da elite e o seu contorno ideológico*), o volume de informações exigido para tanto, aliada à dispersão das fontes (e a barafunda da maior parte dos arquivos públicos), tornou inviável um exame da lógica política específica dos diferentes estados. Somem-se a esses empecilhos práticos dois preconceitos usuais presentes nos estudos da área. De um lado, o caráter centralizador e a política nacionalista do Estado Novo contribuíram para que houvesse, por um bom tempo, grande desinteresse pela dimensão *regional* do regime[18], já que se supunha que as ocorrências da política estadual eram tão só atualizações tardias do que acontecia no nível nacional. De outro, o tratamento padrão que

---

[14] Ver Harry Eckstein, Case Study and Theory in Political Science. In: Greenstein, Fred I. e Polsby, Nelson (eds.), *Handbook of Political Science*. Readding: Addison-Wesley, 1975, vol. 7: Strategies of Inquiry, p. 79-137.

[15] Dietrich Rueschemeyer, Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains? In: Mahoney, James e Rueschemeyer, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

[16] Gary King, Robert O. Keohane e Sidney Verba, *Designing Social Inquiry*, *op. cit*., p. 212.

[17] Penso aqui num trabalho como o de J. Love e B. Barickman, que cotejaram as informações sobre as elites políticas e sociais de três estados (Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo) a partir dos estudos do próprio Joseph Love, de John D. Wirth e de Robert M. Levine sobre as lideranças regionais no Brasil entre 1889 e 1937. Ver Elites regionais. In: Heinz, Flávio M. (org.), *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-97.

[18] Para o argumento, v. René Gertz, Estado Novo: um inventário historiográfico. In: Silva, José Luís Werneck da (org.), *O feixe e o prisma*: uma revisão do Estado Novo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991, p. 112.

em geral se dispensou ao período posterior à Revolução de 1930, entendido a partir de categorias societais ou econômicas sempre muito genéricas ('dinâmica de classes, formas de produção, estágios de desenvolvimento' etc.)[19], relegou a um segundo plano não apenas a "política regional", mas a própria política institucional. Essa limitação impediu análises comparadas com São Paulo, dificultando generalizações que poderiam ser feitas (por semelhança ou por diferença) a partir desse caso concreto. Por outro lado, um estudo tão circunscrito permite apreender, por exemplo, a peculiaridade dos paulistas.

Isso posto, a justificativa de um trabalho como esse se desloca aparentemente para um *problema historiográfico* muito pouco ou quase nunca examinado: as relações entre Getúlio Vargas e a "oligarquia paulista"[20]. Esse problema, cujo interesse é indiscutível, deve ser lido, todavia, numa chave mais geral que a histórica, já que essas relações podem ser concebidas a partir de diferentes registros: não como relações interpessoais (o Ditador e os Oligarcas), e sim numa perspectiva mais sociológica, como relações entre um grupo de elite (nacional) e outro grupo de elite (regional). Elas podem também ser percebidas como relações interinstitucionais, isto é, como relações entre instituições políticas federais e instituições políticas estaduais. Embora a escolha de qualquer um desses pontos de vista afete mais a estratégia de análise do que as conclusões, é importante ter presente que sempre se trata de uma única e mesma questão: "Getúlio Vargas *versus* a oligarquia paulista" e as orações da mesma família são a forma mais didática e mais direta (ou "empírica") de representar a contraposição inicial entre um *modelo agroexportador* e um *modelo urbano-industrial*, o grande litígio do período. Para utilizar a fórmula de A. Przeworsky e H. Teune, pode-se, conforme a estratégia de análise adotada, converter, num primeiro momento, nomes próprios em variáveis mais abstratas[21]. Esse conflito entre dois caminhos de desenvolvimento capitalista, que não é apenas "econômico", como se desconfia, é central em qualquer relato ou explicação dos desdobramentos de 1930, já que estipula limites para a influência de outras

---

[19] A observação é de Simon Schwartzman, A Revolução de 30 e o problema regional. In: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, *Simpósio sobre a Revolução de 30*. Porto Alegre: ERUS, 1983, p. 367-368. Para uma explicação do argumento, ver Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, *op. cit*., p. 26 e segs., e em especial p. 36-37.

[20] Ver, a propósito da falta de trabalhos monográficos sobre o tema, James P. Woodard, "All for São Paulo, All for Brazil": Vargas, the *Paulistas*, and the Historiography of Twentieth-Century Brazil. In: Hentschke, Jens R. (ed.), *Vargas and Brazil*: New Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2006, p. 83-107. Woodard comove-se diante da lacuna deixada pelos pesquisadores acadêmicos que, ao evitarem estudar a administração de Armando de Sales Oliveira ('honesta, meritocrática e modernizante'), ou a campanha presidencial de 1937, terminaram por projetar sobre a historiografia do período a "mitologia getulista" (p. 87). Essa ausência, detectada por Woodard, é real e no mínimo surpreendente, visto que a historiografia do Brasil republicano foi dominada pela história de São Paulo, ou mais exatamente, por temas da história do complexo agroexportador: republicanismo, federalismo, política dos governadores, política cafeeira, industrialização, urbanização, o movimento operário etc. Sobre essa constatação, v. Maria de Lourdes M. Janotti, Historiografia, uma questão regional? In: Silva, Marcos (org.), *República em migalhas*: historia regional e local. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 91-101. Para uma evidência empírica do fenômeno, v. Izabel Marson, Maria de Lourdes M. Janotti e Vavy Pacheco Borges, A esfera da História Política na produção acadêmica sobre S. Paulo (1985-1994). In: Ferreira, Antonio Celso; Luca, Tania Regina de; e Iokoi, Zilda Grícoli (orgs.), *Encontros com a História*. São Paulo: UNESP, 1999, p. 141-170.

[21] Adam Przeworsky e Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Robert E. Krieger Publishing, 1970. *Apud* Marta Arretche, *A agenda institucional*. Paper apresentado na mesa redonda Métodos e explicações da política – para onde nos levam os caminhos recentes? Caxambu (MG), XXIX Encontro da Anpocs, out. 2006, digit., p. 5.

variáveis (agentes sociais, posições institucionais, facções de elite etc.). Ele não é, contudo, a explicação inteira do problema.

Esse período de transição capitalista deve ser lido igualmente (e, do meu ponto de vista, principalmente) *a partir das ocorrências históricas* implicadas no processo de reacomodação das diferentes facções da elite ao novo arranjo institucional. Num segundo momento, trata-se então de reconverter variáveis estruturais em nomes próprios. Elegi, para entender o problema empírico e, a partir dele, as questões políticas do período, as transformações na estrutura e na dinâmica do universo da elite política paulista sob o Estado Novo na crença de que estudos de elite funcionam, como Robert D. Putnam indicou, "como uma espécie de sismógrafo para detectar mudanças políticas mais profundas"[22].

Para definir quem fazia parte da elite política adotei, tal qual o estudo de Joseph Love sobre São Paulo na Primeira e Segunda Repúblicas brasileira, o critério posicional. A base de constituição desse grupo está na razão direta dos recursos institucionais – *posições* – que seus membros controlam[23]. Esse procedimento consiste em identificar as posições formais de mando numa comunidade (cargos, postos, funções); em seguida, discriminar os ocupantes dessas posições – a "elite"; por fim, analisar o contorno e a conduta desses agentes sociais a partir de uma série de variáveis pré-selecionadas. Não utilizei, porque não me pareceu nem adequado, nem factível o critério reputacional (prestígio ou reconhecimento) ou o critério decisional (participação efetiva no processo decisório)[24]. A reputação não seria desde logo um bom indicador porque se trata de um período de transformação do universo das elites onde há, justamente, uma crise das reputações estabelecidas e, com a Revolução de 1930, a introdução e a indução de outros critérios de reconhecimento político e prestígio social. O controle das decisões também era uma referência problemática exatamente porque me obrigaria a estudar as próprias decisões que o aparelho estadual do Estado produziu nesse período; isso equivaleria também a pôr um outro problema de pesquisa: identificar "quem governa?", para mencionar o método adotado por Robert Dahl.

O universo da pesquisa compreende ao todo só 22 indivíduos. Meu interesse é pelo subgrupo de 14 indivíduos que integraram o Departamento Administrativo do estado de São Paulo entre 1939 e 1945, apenas. Como os Departamentos funcionaram até a promulgação das respectivas constituições estaduais, há um intervalo interessante entre sua recriação, em 1946, e sua abolição, em 1947, que pode servir como base de comparação. A turma que colaborou com o Estado Novo é, em alguns aspectos importantes, um tanto diferente dos que serviram durante o processo de "redemocratização"[25]. Postos lado a lado, ressaltam as

---

[22] Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976, p. 43.

[23] Conforme a observação clássica de Wright Mills, "o poder não pertence a um homem. A riqueza não se centraliza na pessoa do rico. A celebridade não é inerente a qualquer personalidade. Ser célebre, ser rico, ter poder, exige o acesso às principais instituições, *pois as posições institucionais determinam em grande parte as oportunidades de ter e conservar essas experiências a que se atribui tanto valor*". C. Wright Mills, *A elite do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 19; grifos meus.

[24] Sobre as três maneiras de definir quem faz parte da elite política, v. Robert A. Dahl, A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, vol. 52, n. 2, p. 463-469, June 1958.

[25] No *Anexo B* há informações resumidas das biografias políticas dos vinte e dois membros do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. Para biografias mais completas, consultar o *Anexo A*.

características políticas dos dois grupos e as trajetórias tanto dos apoiadores quanto dos adversários da Revolução de 1930.

Embora esses quatorze integrantes do DAESP não sejam uma amostra, em termos estatísticos, da classe política paulista, o número não é tão insignificante como pode parecer à primeira vista; há inclusive, no caso dos pequenos grupos, uma vantagem metodológica não desprezável em empreendimentos desse tipo. Quanto mais variáveis forem integradas ao exame de um grupo de elite, mais revelador poderá ser o estudo; um questionário extenso, prevê Christophe Charle, exige por sua vez uma "população-alvo" bem concisa. "A multiplicidade das pequenas amostras, saturadas de informações e, se possível, comparáveis entre si ou com as de outros pesquisadores, me parece preferível", ele sustenta, "ao tratamento exaustivo das grandes amostras com poucas variáveis"[26].

Ao lado ou acima desse benefício metodológico, há uma questão propriamente histórica. Joseph Love estudou todos os 263 indivíduos que formaram a elite política paulista entre 1889 e 1937. Para continuar sua pesquisa até 1945, mesmo acrescentando ao universo os Secretários de estado dos três interventores (havia sete secretarias: Justiça, Fazenda e Tesouro, Viação e Obras Públicas, Educação e Saúde, Agricultura, Indústria e Comércio, Segurança Pública e a Secretaria de Governo), os próprios, mais o Prefeito da capital, os Chefes do Departamento das Municipalidades (nomeados pelo Interventor), e considerando as (poucas) substituições dos titulares dessas pastas ao longo do tempo, o grupo chegaria a pouco mais de trinta pessoas, no máximo. Se somássemos os quatorze do DAESP, descontássemos as sobreposições, o total da elite não seria nem 20% do universo estudado por Love, é verdade. Porém, conforme minhas estimativas (otimistas), a elite estadual no Estado Novo somaria algo em torno de 40 pessoas, só. E talvez menos ainda: Sandra Amaral, adotando critérios semelhantes aos de Love e aos nossos, encontrou 31 indivíduos na elite política riograndense[27]. Logo, a corporação do Departamento Administrativo deve representar algo em torno de 35 a 40% da elite estadual paulista. Esses grupos minúsculos, a propósito, não inviabilizam a pesquisa; ao invés, são um sintoma a ser explicado.

Estudo os políticos paulistas através do método prosopográfico, ou das "biografias coletivas". Segundo a conhecida definição de Lawrence Stone:

> A prosopografia é a investigação das *características comuns* do passado de um grupo de atores na história através do estudo coletivo de suas vidas. O método empregado consiste em definir um universo a ser estudado e então a ele formular um conjunto de *questões padronizadas* – sobre nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posições econômicas herdadas, local de residência, educação e fonte de riqueza pessoal, religião, experiência profissional e assim por diante. O propósito da prosopografia é dar sentido à ação política, ajudar a explicar a mudança ideológica ou cultural, identificar a realidade social, descrever e analisar com precisão a

[26] Christophe Charle, Como anda a história social das elites e da burguesia? Tentativa de balanço crítico da historiografia contemporânea. In: Heinz, Flávio M. (org.), *Por outra história das elites*, *op. cit.*, p. 31.

[27] Ver Sandra Maria do Amaral, *O teatro do poder*: as elites políticas no Rio Grande do Sul na vigência do Estado Novo. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), 2006, p. 147.

> estrutura da sociedade e o grau e a natureza dos movimentos que se dão no seu interior[28].

A prosopografia é bem mais do que uma técnica de coleta de dados ou uma colagem de várias "histórias de vida". É um recurso para organizar, a partir de um *problema sociológico*, os dados coletados de um grupo determinado e para pensar as regularidades, coincidências e especificidades que há entre os "atores" conforme os contextos históricos.

Elaborei uma ficha-padrão (um questionário biográfico) onde dispus as informações reunidas em quatorze categorias, englobando os requisitos típicos para o estudo de elites: perfil social (filiação, escolaridade), atividades profissionais, situação econômica (derivada da anterior), carreira política (mandatos, funções e postos ocupados), conexões interpessoais (laços de casamento, negócios e parentesco), posições ideológicas (estimadas a partir do posicionamento e/ou participação nos principais eventos políticos do período) etc. O *corpus* de informações reunido no questionário biográfico não traduz, como é óbvio, todos os aspectos da vida de um indivíduo, mas aqueles que permitem cruzamentos e comparações e cuja finalidade é dar uma idéia geral das *características sociopolíticas* do conjunto dos indivíduos. Esse inquérito das biografias coletivas, tão exaustivo quanto as fontes toleravam, permitiu reconstruir as *trajetórias profissionais* e os *perfis sociais* do grupo estudado a fim de responder algumas questões bem específicas: qual é a estrutura da elite?; como ela é recrutada?; como é educada?; quais são suas atitudes e valores?; quais são suas funções políticas?; ela governa?; por que meios?[29]

Os objetivos estritos deste trabalho são quatro: *i*) reconstruir o desenho burocrático e explicar a relevância da estrutura institucional responsável pelo recrutamento dos novos grupos dirigentes do Estado Novo e pelo seu enquadramento nos níveis intermediários de governo; *ii*) compreender a posição e a função dessa elite no sistema decisório estadual e sua conexão nacional a partir da análise dos processos decisórios e das rotinas burocráticas do Departamento Administrativo do estado de São Paulo; *iii*) analisar a forma, a direção e a natureza do processo de transformação das elites políticas no pós-1930 a partir do estudo descritivo do perfil social e profissional de um grupo pequeno, mas representativo, da elite política paulista; e *iv*) sistematizar, como base nas informações disponíveis, os elementos ideológicos antiliberais das camadas dirigentes do Estado Novo a fim de indicar como eles repercutem pelo sistema político e como operam nos níveis inferiores de governo.

O trabalho é composto por cinco capítulos mais ou menos independentes. Exceto o primeiro, todos os demais se referem empiricamente ao mesmo problema geral – a relação entre elites políticas e instituições políticas –, tentando pensá-lo a partir do mesmo objeto: o Departamento Administrativo do estado de São Paulo. Redigi os capítulos como ensaios de

---

[28] Lawrence Stone, Prosopography. *Daedalus*: Journal of the American Academy of Arts and Sciences, vol. 100, n. 1, Winter 1971, p. 46; grifos meus. Uma apresentação útil, sucinta e erudita da história e dos sentidos da expressão "prosopografia", pode ser lida em Jacqueline Lalouette, Do exemplo à série: história da prosopografia. In: Heinz, Flávio M. (org.), *Por outra história das elites*, *op. cit*., p. 55-74.

[29] Para essa lista de perguntas e para o uso rigoroso do procedimento, v. Peter Burke, *Veneza e Amsterdã*. Um estudo das elites do século XVII. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 15-24. Uma aplicação rentável do método (e seu impacto na análise historiográfica) pode ser vista em Lynn Hunt, *Política, cultura e classe na Revolução Francesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

interpretação sociológica focalizando um aspecto da política paulista de cada vez. Cercada pelos quatro lados, pode-se vê-la de ângulos sucessivos e diferentes: a partir de sua estrutura institucional; a partir do desempenho estatal; a partir dos seus agentes sociais; e a partir de sua ideologia oficial.

No capítulo I (*História e análise política*), depois de descrever o problema da pesquisa e como cheguei a ele, defino a teoria e a terminologia empregadas neste inquérito, encaixo a questão desta tese na história e na historiografia brasileiras, critico de passagem as visões correntes sobre o assunto, reviso a literatura dedicada aos Departamentos Administrativos, apresento, e explico, as hipóteses que formulei e a estratégia da pesquisa a fim de ressaltar a relevância dos *contextos históricos* (ou da "abordagem contextual") no estudo das elites e das instituições políticas.

No capítulo II (*A instituição política*) faço, com base na documentação disponível, a história do Departamento Administrativo para inseri-la na discussão a respeito de dois problemas: federalismo *versus* centralismo e personalismo *versus* institucionalização (questão essa que retomo depois, no capítulo IV). O interesse aqui não é apenas sublinhar o *locus* no interior do sistema estatal onde se dá (e de onde se dirige) o processo de formação de uma espécie de "elite da elite" durante a ditadura; mas também especular sobre o significado possível da existência de um aparelho como o Departamento Administrativo para se entender *a relação entre a estrutura e a dinâmica do regime político autoritário e a estrutura e a dinâmica do universo das elites políticas*. Uma visão mais próxima do Departamento de São Paulo poderá servir inclusive para desfazer alguns equívocos persistentes a respeito da organização do sistema estatal durante o Estado Novo e da estrutura de representação de interesses admitida pela política ditatorial.

O capítulo III (*O processo decisório*) ocupa-se exclusivamente da vida interna do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. É um exame dos procedimentos legislativos da agência e pretende captar, ao lado das atribuições legais, suas funções reais no sistema estatal. A abordagem aqui é quantitativa. Trata-se de comparar as atribuições e a ampliação das atribuições, tal como definidas nos decretos-lei de criação e modificação dos Departamentos Administrativos, com seu papel efetivo na política ditatorial. Se a análise da legislação revela as intenções do seu criador e, indiretamente, os motivos da sua criação, precisar seus padrões de funcionamento permite ver como de fato a *divisão do trabalho* político e burocrático estava organizada e operava no Estado pós-oligárquico e o que isso significava para a distribuição do poder pelas frações de elite.

O capítulo IV (*A elite política*) é uma análise padrão da elite política paulista ou, mais propriamente, desse grupo da elite hospedado no Departamento Administrativo. Sistematizo as informações relativas à origem social, à trajetória profissional e à carreira política dos quatorze indivíduos que passaram pelo DAESP entre 1939 e 1945. A abordagem aqui é qualitativa. Lanço mão do método das biografias coletivas ("prosopografia"), tal como proposto por Lawrence Stone, redescoberto e desenvolvido pela sociologia política francesa contemporânea. O ponto aqui a demonstrar é a *dependência mútua* entre dois processos: a configuração do sistema institucional dos aparelhos do Estado e a definição do perfil da elite política que o governa.

No capítulo V (*A ideologia política*) discuto, em função da qualidade de evidências que consegui reunir, quais são as idéias ou valores políticos desse grupo e, *indiretamente*, da elite política paulista após 1937. Pretendo mostrar a ambigüidade das relações de parte

importante da elite com Vargas, suas reviravoltas e a conversão do seu discurso "liberal" no discurso ditatorial do Estado Novo. A conexão entre a organização política nacional no pós-1930 e a ideologia antiliberal e antiparlamentar que a animou só pôde se enraizar socialmente – isto é, tornar-se dominante ou "hegemônica" – quando a oligarquia assumiu como suas não só as instituições, mas as *concepções* autoritárias.

A revisão desses problemas – a organização burocrática do Estado, o perfil da elite que o administra, as decisões que ela toma e as idéias que inspiram, orientam e justificam as ações desse grupo na nova ordem política – deve permitir compreender e explicar, ao menos em parte, a configuração e a dinâmica do universo político brasileiro entre 1930 e 1945.

CAPÍTULO I

HISTÓRIA E ANÁLISE POLÍTICA

> Vencer não é esmagar ou abater pela força todos os obstáculos que encontramos – vencer é adaptar-se. [...] Adaptar-se não é o conformismo, o servilismo ou a humilhação; adaptar-se quer dizer tomar a coloração do ambiente para melhor lutar.
>
> Getúlio Vargas, entrada em seu *Diário* dos dias 13-14 mar. 1936[1].

Na cerimônia de instalação da Assembléia Constituinte, em 15 de novembro de 1933, Getúlio Vargas leu um relatório administrativo. Aí se incluíam os gastos dos Ministérios da Guerra e da Viação, o dispêndio anual com as compras de café, a reestruturação da Central do Brasil, a questão dos limites de fronteira, as obras contra as secas, e por aí afora. Antes de revisar os prodígios do Governo Provisório, o redator julgou que seria adequado enfeitar o texto com um tratado de história política do Brasil, um balanço sobre a conjuntura pós-revolucionária e uma aula sobre "O Estado moderno". Ao abordar o assunto do (recém editado) Código Eleitoral, o Presidente lembrou o seguinte:

> A composição do Estado, como aparelho político e administrativo, pressupõe, nos regimes democráticos, a legitimidade da representação popular. Conhece-se, sobejamente, em que consistia essa representação, antes do movimento revolucionário [de 1930]: alistamento inidôneo, eleições falsas e reconhecimentos fraudulentos. Ora, o que legitima o poder é o *consentimento dos governados*; logo, onde a representação do povo falha, este poder será tudo, menos órgão legal da soberania da Nação[2].

Esses tópicos – a estrutura do Estado, o caráter do regime, o tipo de legitimidade –, reunidos no capítulo da 'reorganização política do País', serão o assunto imprescindível dos anos trinta e as variações quanto ao modo de medir o "consentimento dos governados", ou melhor, de dirigir a participação dos chefiados, desde as elites até as massas, a paixão dos protagonistas e dos cientistas da política dessa época. Tanto é assim que a história política e a história das idéias políticas do primeiro governo Vargas (1930-1945) têm como base terapias institucionais e reformas constitucionais fundamentadas em uma série de objetivos comuns: organizar a Nação, orientar o Povo, fortalecer o Estado, desenvolver o País. O Estado Novo não foi certamente a realização de uma idéia, mas seu figurino não ficou muito distante das aspirações práticas dos teóricos do autoritarismo[3].

---

[1] *Getúlio Vargas*: diário. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, vol. I, p. 486-487.

[2] Getulio Vargas, Mensagem lida perante a Assembléia Nacional Constituinte, no ato de sua instalação, em 15 de novembro de 1933. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. III: A realidade nacional em 1933; Retrospecto das realizações do governo (1934), p. 28-29; grifos meus.

[3] Para essa constatação, ver, entre outros, Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990, p. 46 e segs.

Da engenharia política que resultou desse encontro entre agentes políticos e intérpretes do Brasil, dois pontos são mais relevantes e constituem o ponto de partida da minha análise: a *organização institucional* do regime ditatorial e, dentro dela, a questão política e ideológica da *representação de interesses* em contextos "não democráticos".

As duas variáveis estão conectadas. A estrutura do regime (mais do que suas práticas "informais") condiciona, em sentido amplo, as formas e os mecanismos de representação. Essas, por sua vez, impõem, de maneira estrita, os parâmetros do programa – em grande parte improvisado, diga-se – de recrutamento e remanejamento de indivíduos e grupos no universo das elites políticas, alterando tanto sua hierarquia, quanto sua ecologia – i.e., suas relações com o meio ambiente político.

A primeira relação causal (entre a forma do regime e o modo de representação de interesses) já foi bem estudada pela Sociologia Política e pela História Política brasileiras. Contudo, a maioria das análises dedicou-se a explicar o comportamento político e a estrutura que molda esse comportamento de dois agentes sociais, apenas: os trabalhadores urbanos, controlados pela estrutura sindical oficial e/ou pelo populismo presidencial, e os empresários industriais, submetidos a formas "corporativistas" de representação de interesses[4]. Como o Estado Novo já foi, sintomaticamente, assimilado a um regime político sem política[5] e, por dedução, sem políticos (exceto aqueles que gravitavam em torno do Presidente e que faziam, por suposto, a política da Presidência), a ausência dos mecanismos liberais de representação de interesses (partidos, eleições, parlamentos etc.) dissimulou o lugar e o papel da "classe política" sem que ela tivesse, todavia, sido anulada ou houvesse simplesmente desaparecido[6]. Como conseqüência, os políticos profissionais tornaram-se ora invisíveis, ora secundários, ora importantes apenas porque integravam, através das Interventorias Federais nos estados, um esquema político cujo objetivo e meios os ultrapassavam intencionalmente: a nacionalização das estruturas de dominação através da centralização do poder executivo no Executivo federal.

Focado nas classes fundamentais, aquele ponto de vista – cuja expressão mais acatada está resumida na idéia de "Estado de compromisso" – não deixa de ser curioso, já que a historiografia política do período 1930-1937 (ou do período 1937-1945) é, em grande parte, uma crônica tradicional dos acontecimentos políticos tradicionais, reduzidos a alguns personagens políticos, ou "atores", e a suas ações/opções "estratégicas"[7].

---

[4] Para uma discussão abrangente desse tópico, ver Maria Antonieta P. Leopoldi, *Política e interesses*: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

[5] Ver, para a fundamentação dessa opinião, Thomas E. Skidmore, *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 61-62. O pressuposto aqui parece ser: só há "política" onde há competição política livre, aberta etc., ou seja, só há "política" onde há política "democrática".

[6] Em seu depoimento ao CPDOC, o ex-deputado do PSD pernambucano e ministro da Agricultura do governo Café Filho, José da Costa Porto, ressalta "uma coisa curiosa" e que freqüentemente não tem chamado a atenção dos analistas: "o golpe de 10 de Novembro acabou com a política mas não podia acabar com as lideranças políticas. As lideranças continuaram". Valentina da Rocha Lima (coord.), *Getúlio*: uma história oral. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1986, p. 135.

[7] Refiro-me aqui aos trabalhos, muitíssimo bem documentados, de Hélio Silva e Edgard Carone. Mas não só. Ver principalmente a compilação de Ana Lígia Medeiros e Mônica Hirst (orgs.), *Bibliografia histórica*: 1930-45. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. Para uma análise dos efeitos do campo

O objetivo deste capítulo é rever e revisar uma parte dessa literatura – em especial os estudos de Sociologia Política – a fim de destacar algumas das suas dificuldades para explicar a configuração do espaço político entre 1937 e 1945, o que inclui suas regras escritas (suas "instituições") e não escritas (sua lógica implícita), e a serventia dos seus operadores – os políticos de carreira – para a nacionalização da política brasileira e a "modernização" do capitalismo brasileiro. Embora não seja o objetivo do meu trabalho, nem as evidências aqui reunidas permitam tratar o problema, há um ponto no horizonte e que valeria a pena ter presente, já que ele joga um papel capital: o processo de formação e transformação do Estado nacional brasileiro no pós-1930 (*State-building*) e, dentro dele, um tema pouco ou nada tratado – a ação política das elites políticas estaduais nesse processo.

Julguei que a proposição inicial do problema geral dessa pesquisa – *quais são os meios e os modos da representação política em regimes ditatoriais* – seria mais eficaz (e convincente) se fosse possível mostrar que a reconstituição do processo político brasileiro no pós-1930 implicava com algumas interpretações da política brasileira do pós-1930. Essas lições, ao tratarem do mesmíssimo problema (o método de agregação e expressão de interesses), não dão a devida atenção para o alcance e as conseqüências das várias soluções institucionais formuladas pelo Estado Novo ao longo de seu desenvolvimento para fazer frente a vários tipos de interesses – sociais, econômicos, sindicais, burocráticos etc. –, insistindo, quase sempre, na vigência do *clientelismo tradicional* e na supremacia do *corporativismo estatal*, por oposição, ou em substituição, ao parlamentarismo liberal.

Ninguém ignora que o corporativismo, tendo assumido fumos de doutrina oficial do Estado[8], não se limitou, no Estado Novo, a ser uma homenagem à ideologia da moda (como testemunham o sindicalismo de Estado e a Justiça do Trabalho); entretanto, ele nunca se converteu num princípio de organização da sociedade ou num sistema completo de governo, como em outros países. Isso se deveu, possivelmente, não a dificuldades operacionais, mas à ausência de um único projeto para vincular os grupos e classes sociais, através de suas "entidades", ao aparelho do Estado. Alvaro Barreto anota, a propósito, a existência de pelo menos quatro modelos distintos de "corporativismo", sustentados por quatro tipos de forças distintas: os políticos profissionais, o empresariado paulista, os intelectuais e os tenentes[9]. Numa situação assim em geral a resultante é nenhuma.

---

político sobre a historiografia do campo político (Virginio Santa Rosa, Barbosa Lima Sobrinho, José Maria Bello, Pedro Calmon etc.), consultar Vavy Pacheco Borges, Anos trinta e política: história e historiografia. In: Freitas, Marcos Cezar de (org.), *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 1998, p. 159-182. Sobre o mesmo fenômeno e sua repercussão sobre a prática de historiadores e cientistas políticos nos anos 1960-1970, v. Angela de Castro Gomes, Política: história, ciência, cultura, etc. *Estudos Históricos*, v. 9, n. 17, 1996, p. 65 e segs. Um comentário da produção sobre a história regional e sua submissão à ideologia oficial do regime pode ser lido em Sandra Jatahy Pesavento, Historiografia do Estado Novo: visões regionais. In: Silva, José Luiz Werneck da (org.), *O feixe e o prisma*: uma revisão do Estado Novo. Rio de janeiro: Zahar, 1991, p. 132-140.

[8] Cf. o artigo 140 da Constituição de 1937: "A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob assistência e proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de poder público". Citado a partir de Walter Costa Porto, *A Constituição de 1937*. Brasília: Escopo, 1987, p. 72.

[9] Ver Alvaro Augusto de Borba Barreto, Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930. *Revista de Sociologia e Política,* n. 22, p. 119-133, 2004. "Duas questões estiveram em pauta e em torno delas formaram-se os diferentes grupos em disputa: a natureza das organizações e a função que ocupariam no aparato estatal. A defesa da organização e administração autônomas das entidades foi

Por sua vez, o clientelismo foi muitas vezes concebido e apresentado como o custo político a ser pago às oligarquias tradicionais em troca da racionalização de algumas práticas e de algumas partes do aparelho do Estado. Mesmo Eli Diniz, que não desconhece a complexidade da "estrutura de poder" do Estado Novo (a existência de diversos níveis decisórios com comandos próprios e clientes distintos), bem ao contrário, chama a atenção para ela, não vê no esquema Interventorias/Departamentos Administrativos e no sistema dos conselhos econômicos "corporativos" *instituições específicas* submetidas a *lógicas específicas*. Ao que parece, elas são tão somente formas diferentes do mesmo processo de transposição do conflito político (no primeiro caso) e do conflito social (no segundo) para o aparelho do Estado como um recurso funcional, ao lado de todos os outros tentados no primeiro governo Vargas (racionalização burocrática, centralização decisória, reforço da autoridade nacional etc.), para fundamentar e ampliar sua "autonomia relativa"[10].

O defeito mais grave, e aqui Gaetano Mosca tem toda razão, está todavia no extremo oposto: não é desconhecer, como na maior parte das análises políticas sobre o período, a multiplicidade de aparelhos estatais e a variedade de interesses e, por extensão, de métodos de agregação de interesses a eles conectados. Está em reconhecer a existência de diferentes "órgãos políticos"[11] e derivar essa variedade a partir das *funções* "constitucionais", isto é, legais desses órgãos – como é o caso típico da "teoria dos três poderes", mas não somente. O formalismo jurídico dessas visões, onde o exemplo nativo pode ser encontrado nas várias "teorizações" a respeito da superioridade da organização política do Estado Novo diante da Constituição de 1934, está justamente em desconsiderar que *a existência de aparelhos políticos diferentes decorre da presença de forças políticas diferentes*, e não o contrário. Logo, quanto mais elites, mais aparelhos; e não quanto mais aparelhos, mais elites. Mosca lembra ainda, com o perdão do sociologismo, que o equilíbrio entre os aparelhos ou a subordinação de um aparelho a outro é o resultado do equilíbrio ou da subordinação das diferentes frações da "classe dirigente" entre si. É o que se depreende, por exemplo, da seguinte passagem: "[...] um órgão político, para ser eficaz e limitar a ação do outro, deve representar uma força política, deve ser a organização de uma autoridade e uma influência social que represente algo na sociedade, frente à outra que se encarna no órgão político que se deve controlar" [12].

A opinião de Mosca sugere, portanto, que devemos ter sempre em vista três aspectos ao tratar dos problemas referidos à "classe política" e à representação de interesses: *i*) a *profusão de elites* políticas (e suas lutas internas); *ii*) a *multiplicidade de interesses* a representar (e suas discrepâncias); e *iii*) a *quantidade de aparelhos* políticos (e, em especial, seus tipos) que

---

a bandeira de luta do empresariado, notadamente o industrial, frente ao governo de Vargas e a seus apoiadores, que queriam disciplinar e definir o processo de formação das associações de classe. [...] No que tange ao papel a ser exercido pelas entidades, havia duas opções: funções deliberativas ou consultivas, a chamada "representação parlamentar" ou em "conselhos técnicos". No primeiro grupo, militava um amplo leque de personagens, em que se destacavam: o governo Vargas, o Clube Três de Outubro, o Bloco do Norte, mais a bancada constituinte dos empregados e a maioria da dos empregadores. A favor da segunda idéia apareciam vários intelectuais e, principalmente, o CIESP-FIESP, que atuou ao lado da Chapa Única por São Paulo Unido" (p. 129).

[10] Eli Diniz, O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 107-120, especialmente.

[11] Nos seus exemplos: Executivo, Legislativo, e dentro dele, Câmara alta, Câmara baixa etc.

[12] Gaetano Mosca, *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 194-195.

canalizam, e às vezes redefinem, esses interesses. A topografia do sistema estatal e a maior ou menor complexidade das instituições políticas do regime político – bem como as formas de representação admitidas – mudam conforme muda o "comportamento" dessas variáveis.

Portanto, não se julga adequadamente essa temporada da história política nacional se não se repensa quais são os direitos de entrada no universo das elites, isto é, os meios e os modos de ingresso no microcosmo político, ele próprio em plena transformação. Os meios compreendem, resumidamente, as pré-condições (os "atributos") que um grupo de elite tem de exibir para ter acesso à arena política. Eles tanto são *sociais*, isto é, envolvem origem, formação, profissão etc., quanto *políticos*, ou seja, envolvem cargos, postos e posições na carreira pública. Os modos abrangem as instituições ou, mais propriamente, os mecanismos institucionais que servem de caminho (as "avenidas", na expressão de Anthony Giddens) para que os profissionais da política se constituam como tais[13]. Visto que o sistema político, em especial durante o regime do Estado Novo, era muito fechado e burocratizado, é impossível referir-se ao processo de recrutamento das elites políticas sem pensar nas instituições estatais (e em sua configuração particular) que o tornaram possível. Nesse caso específico, minha suposição inicial é que o critério de recrutamento (o "como") deve ser bem mais importante que a fonte de recrutamento (o "quem"). Aliás, o modo de ingresso e suas exigências implícitas e explícitas contribuem decisivamente para modificar o próprio perfil da elite. A vantagem, ao levantar esse problema, é que se pode indicar tanto a função social quanto o significado político desses aparelhos burocráticos que dão acesso privilegiado ao universo político. Por outro lado, quando se identifica os locais de ingresso no jogo, pode-se isolar, para fins de análise, o grupo de elite eleito e apontar, o mais fielmente possível, as "qualidades" (*social backgrounds*) que o tornaram apto para o exercício do poder.

A análise não estará completa sem que se avalie o exercício e o alcance desse poder através do estudo do *processo decisório* da agência. Decisões não são indiferentes aos atributos das elites: elites com diferentes composições sociais frente a temas e assuntos muito similares podem eleger alternativas, finitas, diferentes[14]. Suspeito que haja uma relação íntima entre a qualidade desse grupo de elite abrigado no Departamento Administrativo do estado de São Paulo, bem como entre sua posição hierárquica no universo das elites políticas e a natureza das deliberações do Departamento Administrativo (ou a quantidade de poder da agência).

Uma informação adicional, mas bastante relevante, diz respeito à ideologia que move, orienta e unifica esses agentes sociais. Valores políticos específicos informam e às vezes também determinam comportamentos políticos específicos. Em situações de transição histórica, como é o caso aqui, as mentalidades dos círculos dirigentes do regime, seja de seus representantes políticos e ideológicos mais destacados (os formuladores), seja dos agentes estatais encarregados da "máquina burocrática" (os executores), sinalizam o processo de

---

[13] Ver Anthony Giddens, Elites in the British Class Structure. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974, p. 4.

[14] É o argumento de José Murilo de Carvalho. Conforme sua suposição, a diferença essencial no processo de evolução política entre a América portuguesa e a América espanhola após as independências nacionais (unidade territorial contra fragmentação; estabilidade contra instabilidade; monarquia contra república etc.) foi resultado de "decisões políticas, escolhas entre alternativas". Sendo assim, ele sugere que se "busque possível explicação no estudo daqueles que as tomaram, isto é, na elite política". *A construção da ordem*: a elite política imperial; e *Teatro de sombras*: a política imperial. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ/Relume-Dumará, 1997, p. 16. Para uma discussão comparada, ver Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference?* Executive Succession and Public Policy under Capitalism and Socialism. Princeton: Princeton University Press, 1981.

tradução, numa linguagem nem sempre mais educada ou mais ajustada, das práticas políticas antioligárquicas em instituições políticas autoritárias. Idéias são um indício para se pensar a relação de adequação ou inadequação entre elites e instituições e uma série de questões mais amplas: instituições encarnam determinadas idéias e moldam, por essa via, as atitudes de seus membros?; instituições elaboram e transmitem idéias a seus membros?; instituições são ocupadas por agentes sociais que se sentem atraídos pelas idéias que elas professam?; instituições selecionam agentes sociais mais afins das idéias materializadas nas instituições?

Este primeiro capítulo está dividido em quatro partes.

Na primeira, discuto e defino a terminologia utilizada neste estudo, seu significado, sua adequação e suas implicações teóricas e metodológicas. A idéia aqui é chamar a atenção não só para o glossário especializado implicado em qualquer estudo sobre "elites" (sendo o certame 'elite' *versus* 'classe' o mais famoso nessa área), mas também para alguns requisitos no estudo dos políticos de carreira. As diferenciações que proponho na nomenclatura estão baseadas em dois critérios: a *especialização funcional* e a *estratificação espacial* da elite política. Seja com base em um, seja com base em outro desses critérios, preferi manter a expressão usual "oligarquias regionais" (ou "estaduais", uma palavra mais fiel àquilo que se quer descrever) e introduzir a idéia de estratificação política nesse domínio exatamente para compreender e explicar a questão da estrutura da elite.

A segunda parte ("A década de 1930: história e historiografia") é uma inspeção, sem o rigor e a abrangência que o assunto mereceria, de algumas monografias da Sociologia Política nacional sobre um tema também clássico – a relação entre Estado e sociedade, como se convencionou dizer – a fim de relevar o que me parece ser o ponto cego de um bom pedaço dessa literatura: a questão dos políticos de profissão, tema que tendeu a ficar encoberto, ou ser explicitamente ignorado, pelos estudos clássicos sobre "as classes".

Na terceira parte, reviso as referências disponíveis sobre os "daspinhos". Sem ter recebido ainda uma avaliação menos apressada pela literatura especializada, há menções explícitas aos Departamentos Administrativos dos estados em quase todos os estudos importantes sobre o Estado Novo. No repertório bibliográfico que compilei, se destacam quatro grandes linhas de explicação, todas insatisfatórias se tomadas isoladamente, a meu ver. Elas enfatizam as funções da agência ora a partir do marco legal (sem que se demonstre sua operação real), ora a partir da presunção sobre sua importância (ou falta de) no contexto ditatorial, mas em termos um tanto arbitrários. Avaliei que seria mais produtivo e mais persuasivo se apresentasse minhas hipóteses sobre a relação entre *elites políticas* e *instituições políticas* a partir do contraste e confronto com essas outras visões sobre os Departamentos Administrativos. Cada uma dessas lições, centradas nas funções hipotéticas (econômica, política, burocrática etc.) dos daspinhos, decorre de um jeito próprio de interpretar a topografia do Estado ditatorial, esclarecer essa configuração institucional e conceber o funcionamento do "regime autoritário" (em especial, as relações entre interesses e formas de representação de interesses).

Na última seção avanço a hipótese geral da pesquisa e quatro hipóteses específicas de trabalho. A diferença entre elas, com base na sugestão de A. Kaplan, é que hipóteses de pesquisa são, essencialmente, conjecturas quanto aos *resultados* que se vai encontrar ao fim da investigação; hipóteses de trabalho são conjecturas quanto às *variáveis explicativas* implicadas

na pesquisa[15]. Cada um dos assuntos abordados nos demais capítulos – instituições, decisões, elites, ideologias – é pensado em si mesmo a partir de uma bateria de conceitos específicos – configuração institucional, relevância institucional, transformismo político, fórmula política – e de uma série de proposições específicas. Essas proposições, todavia, estão costuradas tanto por um objeto comum – o Departamento Administrativo do estado de São Paulo – quanto por uma questão teórica comum: a relação entre (explicativa) elites e instituições.

I.1 *Teoria e terminologia*

As posições de comando no espaço social – ao menos as posições políticas – estão repartidas entre as *classes* economicamente *dominantes* e as *classes* politicamente *dirigentes*. A elite política, ou a "classe política" (tomadas aqui como sinônimos, portanto), são, conforme a distinção tradicional proposta por Gaetano Mosca em *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, apenas uma parte daquele conjunto designado pelo nome "classe dirigente". Apesar do emprego ambíguo dos dois termos por Mosca, como James Burnham notou[16], a expressão 'classe dirigente' englobaria também, *além da elite política*, todos aqueles agentes que estão fora do Estado e fora do governo, mas que poderiam influenciar as decisões políticas, sem exercer diretamente, como a primeira, o poder. Esse grupo incluiria várias "minorias" (politicamente desiguais entre si, note), como as econômicas, as religiosas, as intelectuais, as sociais. A classe política, ou a elite política, seria, por sua vez, uma subespécie da classe dirigente: é a parte da classe dirigente que estaria incumbida da tarefa de governar[17].

Tal como utilizada aqui, a noção de *elite* (política) não substitui o conceito de *classe* (dominante), já que não são termos intercambiáveis[18]; nem o emprego, nesta tese, da expressão "classe política" em certas passagens significa uma adesão do analista a todos os pressupostos teóricos da "teoria das elites" (ou do autor aos princípios normativos dos elitistas). Esses dois termos – 'classe' e 'elite' – apenas assinalam, com nomes diferentes, coisas diferentes. Eles também não precisam ser opostos ou incompatíveis[19]. Uma forma produtiva de evitar o ecletismo teórico e acatar a coabitação das duas idéias num mesmo discurso científico (ou mais propriamente, das duas dimensões da realidade social que os dois vocábulos delimitam e descrevem: *estratificação* social, no primeiro caso, e *hierarquia* política, no segundo), é ter presente, na análise dos processos de recrutamento para *posições*

---

[15] Ver Abraham Kaplan, *A conduta na pesquisa*. Metodologia para as ciências do comportamento. São Paulo: Herder; Editora da Universidade de São Paulo, 1969, p. 93.

[16] Ver James Burnham. *Los maquiavelistas*: defensores de la libertad. 2ª. ed. Buenos Aires: Emecé, 1953, p. 99.

[17] Ver James H. Meisel, *The Mith of the Ruling Class*: Gaetano Mosca and the "Elite". Michigan: Ann Arbor Paperbacks; The University of Michigan Press, 1962, p. 37 e p. 160-161. Ver também Ettore A. Albertoni. *Doutrina da classe política e teoria das elites*. Rio de Janeiro: Imago, 1990, p. 68.

[18] Ver Tom B. Bottomore, *As elites e a sociedade*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p. 14 e segs. Para a mesma idéia, conferir Anthony Giddens, *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 145 e segs.

[19] Para uma análise da relação entre o conceito de elite e o conceito de classe dominante, tanto no marxismo "elitista" (T. Bottomore, R. Miliband), quanto no elitismo renovado (Wright Mills, G. W. Domhoff) ver Danilo Enrico Martuscelli, *Para uma crítica ao marxismo elitista*. *Paper* apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu (MG), 2007, p. 14-19.

de elite e na análise dos processos de tomada de *decisões* por parte dessa elite, aquilo que Anthony Giddens designou por "mediação institucional do poder", isto é, a forma geral do Estado (o "jurídico-político", na terminologia dos marxistas) e o estado geral da economia (o "econômico", *idem*) e suas influências sobre o *exercício* do poder[20]. Essa exigência implica em considerar na análise tanto do alistamento quanto do comportamento da classe política, uma série de assuntos incontornáveis já devidamente enfatizados, entre outros autores, por Offe e Wiesenthal. As condições sociais de acesso a postos de elite, o controle desigual de recursos de poder e o grau variável de influência de um grupo político específico estão condicionados (ainda que não exclusivamente) por sua *posição na estrutura social*[21]. Em termos "geográficos": esses grupos podem estar em posições mais altas ou mais baixas na estrutura social; mais próximos ou mais distantes dos centros de poder político, dentro ou fora dos sistemas de propriedade econômica etc. Isso determina de antemão a estrutura de oportunidades políticas[22] e qualifica desde logo quem pode e quem não pode ascender a posições de elite. Por outro lado, nem todos aqueles que fazem parte da "classe dominante" integram a "classe política". Esses são pressupostos da minha análise, e não objeto de uma demonstração lógica ou empírica. Portanto, uma vez estabelecidos, não voltarei a este tópico para recordá-lo a cada passo.

Desse ponto em diante, utilizo a palavra "elite" – e a expressão "elite política", ou mais raramente, "classe política" – num sentido descritivo: refiro-me a uma unidade empírica sujeita a observação e medição[23]. Através desse termo, cujo sentido traz consigo três idéias: a de minoria, a de hierarquia e a de distinção (no sentido sociológico, não social), eu quero designar o grupo especializado de *políticos profissionais* (se quiser, os políticos de carreira) que controlam *recursos políticos* (posições institucionais no Estado, por exemplo), comandam *organizações políticas* (partidos, por exemplo) e exercem as *funções de governo* (no Executivo e no Legislativo). Eles têm na atividade política seu meio de vida e o poder político como seu objetivo exclusivo, como Max Weber já definiu[24]. Ainda que esteja de acordo com o mais singelo senso comum, não custa lembrar que "alguém que participe ativamente da política luta pelo poder e pode fazê-lo de duas maneiras: como um meio para atingir outros fins (que podem ser altruístas ou egoístas), ou como um meio de alcançar o 'poder pelo poder', isto é, para desfrutar da sensação de prestígio que decorre da sua posse"[25].

---

[20] Ver Anthony Giddens, Preface. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*, *op. cit*., p. xi-xii.

[21] Ver Claus Offe e Helmut Wiesenthal, Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 56-118.

[22] Para a expressão, ver Sidney Tarrow, *Power in Movement*: Collective Action, Social Movements, and Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

[23] Ver Ricardo Cinta, Estructura de clases, élite del poder y pluralismo político. *Revista Mexicana de Sociologia*, vol. 39, n. 2, abr.-jun. 1977, p. 443.

[24] Anthony King propõe uma definição mais melodramática: "políticos de carreira *par excellence*" são "homens e mulheres que comem, dormem e até sonham com política". Ver The Rise of the Career Politician in Britain and its Consequences. *British Journal of Political Science*, vol. 11, n. 3, jul. 1981, p. 269.

[25] Max Weber, The Profession and Vocation of Politics. In: Lassman, Peter & Speirs, Ronald (eds.), *Weber*: Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 311.

O poder pode ser um meio, como na relação de representação, ou um fim, como na situação, mais freqüente do que se imagina, de auto-representação. Em ambos os casos, os profissionais da política são uma unidade de análise (um *grupo funcional*) ligados às classes, camadas ou categorias sociais (por suas "origens"), mas separados delas por suas funções e papéis no sistema de dominação. Michel Offerlé possivelmente exagera um pouco, mas não contradiz o aspecto que quero ressaltar aqui, ao afirmar que as posições políticas "não são mais analisáveis a partir das propriedades [sociais] de seus ocupantes, mas pelas propriedades posicionais e situacionais que permitem defini-las"[26].

A fim de padronizar um pouco a linguagem, sabidamente confusa nessa área, e diminuir a arbitrariedade dos nomes que mencionam a "classe política" (Mosca), a "elite governante" (Bottomore), a "elite do poder" (Wright Mills), o "agregado de poder" (Kaplan e Lasswell), adotarei o vocabulário seguinte. Ele está de acordo com a separação que fiz acima entre classes economicamente dominantes e classes politicamente dirigentes, e entre essa e a classe política ou elite política, e introduz algumas diferenciações apenas do ponto de vista *morfológico* e *fisiológico*, por assim dizer.

Em virtude da *especialização funcional* da elite política, um "setor" exerce funções executivas (isto é, "o governo"), outro, funções legislativas (nos parlamentos). O primeiro designarei, seguindo a sugestão de Ralph Miliband, "elite estatal" (que não se confunde, note bem, com a "burocracia" em sentido estrito). A elite estatal é formada pelo conjunto de pessoas que se encontram na cúpula das instituições do sistema estatal, controlando-as. São essas pessoas que exercem o poder de Estado[27]. Elas podem desempenhar essa função em nome, e não a mando, da classe dominante, que é quem de fato detém o poder de Estado. Os políticos por profissão são apenas uma parte da elite estatal, que pode reunir também militares, intelectuais, especialistas, técnicos em posições de assessoria, comando, direção etc. O segundo setor é a "elite parlamentar". Quanto mais profissional a política, repare, mais profissionais são os membros da elite parlamentar; quanto mais profissional a elite parlamentar, mais institucionalizado é o campo político, quanto mais institucionalizado, mais autônomo em relação, por exemplo, ao campo burocrático[28]. A passagem de um setor da elite para outro é usual. Fred Block reúne ambos os grupos sob a expressão "dirigentes estatais" (*state managers*)[29]. Não vejo muita vantagem nesse termo, principalmente quando se sabe que os legislativos, mesmo nas democracias "avançadas", têm pouca ou nenhuma capacidade de direção política. Raymond Aron, que procurou, aliás em vão, estabelecer

---

[26] Michel Offerlé (dir.), *La profession politique, XIX^e^-XX^e^ siècles*. Paris: Belin, 1999, p. 10.

[27] Ver Ralph Miliband, *El Estado em la sociedad capitalista*. 13ª. ed. México: Siglo XXI, 1985, p. 50-67. A mesma expressão, no mesmo sentido, é empregada por Michael Mann. Ver dele O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: Hall, John A. (org.), *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 167.

[28] Ver para a mesma idéia, em outra linguagem, Max Weber, Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In: _____. *Ensaios de sociologia e outros escritos*. Seleção: Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1974, p. 55-56.

[29] "State managers are those at the peak of the executive and legislative branches of the state apparatus. Sometimes occupants of these positions are on loan from capitalist firms, but they operate in a situation that tends to be dominated by people for whom politics is a vocation, whether advancement comes through pursuit of elective or appointive offices". Fred Block, Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. In: _____. *Revising State Theory*: Essays in Politics and Postindustrialism. Philadelfia: Temple University Press, 1987, p. 201, nota 9.

alguma ordem nesse terreno, fala ora em "classe política"[30], ora em "pessoal político"[31], um nome mais simples e, supõe-se, ideologicamente mais neutro para designar a mesmíssima coisa. Os dois termos querem indicar a minoria que se dedica efetivamente às funções de governo (que é idêntico, para ele, ao exercício do poder). Assim, a elite política compreende dois "setores", sendo um deles aquele que nos interessa mais de perto: a elite estatal, sediada no Executivo[32]. No caso considerado nesta tese, há um processo de assimilação dos políticos profissionais na elite estatal e, *aparentemente*, uma burocratização da carreira política, mais que uma politização da burocracia ordinária.

Ao lado dessa nomenclatura, parece útil introduzir uma segunda diferenciação, ou uma diferenciação de segunda ordem. Ela diz respeito não mais à *especialização funcional*, como a anterior, mas à distribuição e à *estratificação espacial* das classes dirigentes: há, como se intui, elites nacionais e elites regionais, elites estaduais e elites municipais. Essa taxonomia (e não essa conceituação), por mais simples e óbvia que seja, proporciona uma visão mais nítida da disposição da classe política por camadas, tornando mais fácil enxergar as conexões intra-elite e interelite (conflito, concorrência, colaboração etc.) e suas sucessivas sedimentações. A fórmula tradicional que resume essa idéia é a utilizadíssima "oligarquia regional". Parece prudente conservar esse termo para manter o referente histórico e por duas ou três razões adicionais que convém expor e explicar.

Renato Perissinotto chama a atenção para uma dificuldade real derivada da expressão "oligarquias regionais" que, segundo ele, "obscurece a análise dos chamados 'conflitos regionais' na Primeira República" e, creio, no pós-1930 também. Há dois grandes problemas em seu uso indiscriminado: "a ocultação de divergências e a ocultação de semelhanças". O termo sugere que em cada região (ou em cada estado) há completa coesão de interesses e, externamente, completa diferenciação.

> No primeiro problema, o termo "oligarquia regional" (oligarquia paulista, oligarquia mineira etc.) oculta as divergências que efetivamente existem no interior da classe dominante de cada região. [...] Tal concepção [...] impede-nos de analisar as relações de subordinação que existem entre as diversas frações da classe dominante, seja na economia agroexportadora ou naquelas voltadas para o mercado interno, remete-nos à região como um todo, obscurecendo a relação entre as partes, ou melhor dizendo, obscurecendo a própria existência das partes. O segundo problema é o oposto do primeiro. De acordo com a expressão "oligarquia regional", cada região representa um interesse específico, diverso dos interesses das outras "oligarquias regionais". Fica difícil, então, encontrar algo de comum entre as classes

[30] Ver Raymond Aron, Classe social, classe política, classe dirigente. In: _____. *Estudos Sociológicos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 155.

[31] Ver Raymond Aron, Categorias dirigentes ou classe dirigente. In: _____. *Estudos sociológicos*, *op. cit*., p. 212-213.

[32] Um dos defeitos mais comuns tanto do elitismo clássico (Mosca, Pareto), quanto do elitismo renovado (C. Wright Mills) é a falta de atenção que dedicam ao pessoal administrativo dos altos escalões do Estado. Ver, sobre esse ponto, Pierre Birnbaum, La place des hauts fonctionaires dans l'élite du pouvoir aux États-Unis: à propôs de la théorie de C. W. Mills. *Revue française de science politique*, vol. 23, n. 4, p. 771-778, 1973.

> e frações dominantes das diversas regiões do País, algo que poderíamos chamar de um interesse geral do bloco no poder[33].

Na realidade, como as classes e frações não têm ainda uma existência nacional, todos os conflitos do período, que são, conforme essa visão, conflitos "de classe", tendem a assumir uma feição regional e aparecerem como conflitos entre "regiões" – e não como aquilo que de fato são: conflitos sociais.

Essas diferenciações, todas muito úteis para entender inclusive as contradições econômicas da década de 1930 em diante, não são todavia válidas para definir e explicar a dinâmica em outros níveis do todo social, em especial no político. Nesse caso, o econômico apresenta uma morfologia – derivada da oposição entre "mercado externo" e "mercado interno"[34] – que não é acompanhada como tal no nível político. Tanto o princípio de divisão quanto a lógica que comanda as tomadas de posição no "mercado político" não são só diferentes da lógica e do princípio do "mercado econômico", mas podem estar em oposição a ele, ou lhe serem simplesmente indiferentes. Da mesma maneira, os bens que se disputam em cada um desses mercados são distintos, sendo os termos de intercâmbio, para insistir na imagem, valorizados ou desvalorizados conforme suas regras próprias. Um exemplo eloqüente dessa dessemelhança pode ser extraído da Revolução de 1930. Luciano Martins sustentou, a propósito desse episódio (cujo núcleo é, como sabemos, a questão sucessória – um tema político, portanto), que a disputa principal que anima o movimento e o conduz para frente – a crise da "confederação oligárquica" – diz respeito apenas às modificações na hierarquia política entre os diferentes "subsistemas" regionais e suas elites. O "modelo de dominação" – a questão social – nunca esteve em jogo:

> A questão central e que dá, a meu ver, a dimensão da mudança política ocorrida – e não da ruptura, que não há – é a seguinte: a convergência de forças heterogêneas que fazem a "revolução" torna-se possível porque o que se joga em 30, o que está em crise, não é a *dominação oligárquica*, mas a *confederação oligárquica*, através de uma crise de uma determinada forma de Estado que era sua expressão política em plano nacional – e de uma dada forma de Estado com a qual praticamente se confundia o sistema político. O que se contesta, em síntese, é a oligarquia enquanto elite dirigente e não enquanto classe dominante. É a tanto que, a meu ver, se reduz em 30 a "crise da oligarquia"[35].

As elites políticas tradicionais, ou as classes dirigentes, à diferença das classes dominantes, têm e continuam tendo não só uma existência, mas uma "essência" regional, como demonstram, aliás, todas as brigas pela conquista e pelo comando do aparelho do Estado durante e depois da Revolução. A região dá a forma de luta, fornece a plataforma e circunscreve, para os "atores", a imagem de si e dos outros – o conteúdo da luta, portanto. A ação dos oligarcas contra os tenentes, para relembrar um só aspecto desse processo, deriva do fato básico desses últimos serem "forasteiros", e não porque fossem representantes de

---

[33] Renato Monseff Perissinotto, Bloco no poder e conflitos regionais na Primeira República. *Revista de Sociologia e Política,* n. 1, 1993, p. 30.

[34] Ver Nelson Werneck Sodré, *História da burguesia brasileira.* 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967, p. 179-180.

[35] Luciano Martins, A revolução de 1930 e seu significado político. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 678-679, itálico do autor.

um interesse social específico (como, de fato, eram). A própria divisão da cena política em dois pólos antagônicos, um nacional, outro estadual, é testemunha de uma guerra de posições disputada com armas próprias e idéias próprias. Os conflitos políticos, em grande parte dirigidos pelas rivalidades e ressentimentos estaduais, são vividos através da linguagem ideológica peculiar a cada uma dessas forças, conforme se vê, por exemplo, na oposição entre a retórica do "tenentismo nacionalista" e o discurso do "regionalismo paulista". Institucionalmente, a separação é mais nítida talvez porque traduza não estratégias diferentes, mas possibilidades ou capacidades sociais diferentes. Assim como os movimentos da contra-elite (tenentes, comunistas, fascistas) são canalizados por organizações nacionais (o Clube 3 de Outubro, a Aliança Nacional Libertadora e a Ação Integralista Brasileira, no caso), e estão orientados por plataformas também nacionais, os movimentos da elite são canalizados por seus próprios partidos estaduais, dos quais só abrirão mão à força, em defesa dos interesses (dos) políticos estaduais. Mesmo as associações entre facções rivais das oligarquias assumirão a partir de 1933 a forma – nova, mas não surpreendente – da "frente única" estadual: FUP, FURGS, Frente Única Mineira etc., o que é sintomático da permanência da sócio-lógica que sugeri.

Esse é um universo extremamente complexo e, da mesma maneira que se deve falar de classes dirigentes regionais (ou "oligarquias estaduais"), por oposição às nacionais, há também uma hierarquia ou uma *estratificação* propriamente *política* entre aquelas primeiras. As posições de elite – e, portanto, os diferentes grupos de elite derivados dessas posições – podem ter mais ou menos poder, prestígio, influência, autoridade, reconhecimento etc. Assim, existe, na política estadual, tanto uma alta oligarquia, quanto uma média e uma baixa oligarquia (ou uma "subelite"), sendo distintas suas capacidades políticas e habilidades sociais.

Essas definições todas apontam para quatro problemas típicos dessa área de estudos: a questão da *estrutura* da elite (a hierarquia política entre suas facções), a questão do *poder* da elite (sua capacidade política frente às demais), a questão da *homogeneidade* ou *heterogeneidade* (social) da elite e a questão da *coesão* (ou do grau de integração) da elite. Cada uma está, por sua vez, relacionada a um indicador clássico: no primeiro caso, às *formas de recrutamento* (sejam os mecanismos, sejam os canais, ponto tratado aqui no capítulo II); no segundo, à capacidade (alta, média ou baixa) de decidir e à esfera (maior, menor) de alcance das *decisões* dos diferentes grupos de elite (assunto do capítulo III); no terceiro, às *propriedades sociais* (origem) ou *profissionais* (carreira) dos agentes políticos (tratadas no capítulo IV); e, no quarto caso, aos *processos de socialização* e transmissão de idéias e valores entre os membros do grupo (aspecto investigado no capítulo V).

O uso descritivo (e não normativo) que faço da expressão "elite política" e, principalmente, toda uma série de distinções analíticas que estão na base desse uso – a distinção entre aqueles que dominam e aqueles que governam; a distinção entre aqueles que detêm o poder de Estado e aqueles que controlam o aparelho do Estado (e que exercem, idealmente, o poder "em nome" dos primeiros); a distinção, mais abstrata, entre poder de classe e poder de Estado – impede, portanto, que a "classe política" seja confundida com a classe dominante ou assimilada ao "patronato político".

Na versão mais importante onde o emprego dessa fórmula está a serviço de uma concepção específica do processo político brasileiro (culturalista e aistórica[36]), Raymundo Faoro sustenta, como se recorda, que o estamento burocrático, uma camada social "amorfa", "impera, rege e governa em nome próprio, *num círculo impermeável de comando*", servindo-se para isso "dos instrumentos políticos derivados de sua *posse* do aparelhamento estatal"[37]. Uma fórmula quase telegráfica de expressar minha perspectiva é a seguinte: parece-me mais adequado supor que elites políticas podem – ou não – representar classes (serem, portanto, "permeáveis", para ficar na metáfora); elas cumprem essa missão, todavia, enquanto representam a si mesmas. Pierre Bourdieu sugeriu que "Essa coincidência estrutural dos interesses específicos dos mandatários e dos interesses dos mandantes está na base do milagre do ministério sincero e bem-sucedido"[38]. Em nosso caso específico, elites políticas podem representar interesses de classes através do controle "patrimonialista" das instituições estatais. O patrimonialismo, entendido como a propriedade ou o controle de aparelhos ou recursos públicos, é uma das formas, entre outras, que essa relação de representação pode assumir. A variável que parece regular a extensão dessa posse (e conseqüentemente as modalidades da representação) é o regime político. Em regimes ditatoriais – o Estado Novo, por exemplo – onde não há competição aberta pelos postos políticos, nem rotatividade promovida pelo princípio eleitoral, o fenômeno é mais ostensivo e tende a recobrir ou confundir-se com o personalismo autoritário.

A discussão aqui não é, portanto, a dos interesses econômicos que "os políticos" representam (problema típico quando se pensa a relação entre a classe dominante e seus procuradores políticos e ideológicos), mas a da *caracterização sociológica* desse grupo e de suas funções para a reprodução/transformação de um dado sistema de dominação. Em períodos de mudança social a natureza da elite política parece contar mais, ou mais decisivamente, que em períodos de reprodução social. Momentos revolucionários, fases de modificação de um *regime político* em outro, ou fases de transição do *regime de acumulação* não são indiferentes ao tipo de elite e às suas escolhas. 1930 e 1937 foram um pouco de tudo isso. Daí o foco nesses agentes sociais.

---

[36] Ver Simon Schwartzman, Atualidade de Raymundo Faoro. *Dados*, vol. 46, n. 2, 2003, p. 207-213. Consultar também Simon Schwartzman, Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão publica na formação da América Latina contemporânea. Digit., dez. 2006, texto não publicado, p. 1.

[37] Raymundo Faoro, *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 11ª. ed. São Paulo: Globo, 1997, vol. II, p. 737 e p. 745, respectivamente; grifos meus. Faoro utiliza indistintamente vários termos para descrever o mesmo grupo social, resultado de uma ordem patrimonialista onde os bens públicos são privativos desse "estrato social": a "comunidade política" (p. 733), o "aparelhamento político" (p. 737), o "estamento político" (p. 738), o "estamento diretor" (p. 739), o "estamento condutor" (p. 747), os "detentores autoritários" (p. 741), o "patronato político" (p. 747), o "patriciado" (p. 748).

[38] "As pessoas que atendem bem aos interesses de seus mandantes são pessoas que atendem a si mesmas ao atendê-los". Pierre Bourdieu, A delegação e o fetichismo político. In: _____, *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 201.

I.2 *A década de 1930: história e historiografia*

Ao que parece, a III República cumpriu à risca a utopia constitucional de Oliveira Vianna: "o ideal do governo no Estado Novo não é o do Partido Único e sim do Presidente Único"[39]. O que isso significa?

Significa muito simplesmente que o desejável é que houvesse "uma autoridade" posta "acima das facções partidárias, de modo a poder dirigir a Nação do alto, agindo como uma força de agregação e unificação"[40]. Antes de tentar entender a justeza desse fato político, o importante aqui é a realidade institucional que decorre dessa sentença e as interpretações acrescentadas a ela pela Sociologia Política brasileira.

A inexistência de um sistema de partidos ou de outros canais tradicionais para dirigir a passagem do regionalismo para o centralismo (i.e., *a nacionalização da política brasileira*) e a transição de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial (i.e., *a modernização do capitalismo brasileiro*) conduziu os analistas a se contentarem com três maneiras diferentes – ainda que muitas vezes sobrepostas – de pensar o arranjo político-institucional desse período: *i*) como um regime "populista", no sentido mais trivial do termo – uma forma de dominação carismática; *ii*) como um regime "corporativo", no sentido mais amplo do termo – um tipo de sindicalismo e/ou de associativismo, entendidos ora como dispositivos de controle social, ora como instrumentos de representação social; *iii*) ou ainda como um regime "autoritário" – autoritarismo esse derivado do personalismo (penso aqui tanto nas acusações quanto nas "teorizações" sobre o despotismo ou o decantado caudilhismo de Vargas) e, de maneira mais simplificada ainda, derivado do aumento da violência política. Mal comparando, cada uma dessas visões corresponde a uma maneira "weberiana" de tipificar a dominação política: carismática, legal e tradicional[41].

No primeiro registro, o jogo político, na falta de um partido mobilizador de massa ou de um partido organizador da elite, reduz-se a um estilo político baseado na empatia, na demagogia e na autoridade do líder "carismático"[42]. No segundo registro, o "Estado

---

[39] Oliveira Vianna, *O idealismo da Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939, p. 121.

[40] Boris Fausto, *O pensamento nacionalista autoritário* (1920-1940). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 59.

[41] Para a primeira interpretação, v., entre outros, Hélio Jaguaribe, Que é o ademarismo? *Cadernos do Nosso Tempo*, n. 2, jan.-jun. 1954 e Hélio Jaguaribe, Política de clientela e política ideológica. *Digesto Econômico*, n. 68, jul. 1950. A caracterização mais sofisticada é, sem dúvida, a segunda: ver Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos, 1976. Para as acusações de autoritarismo, fora da área historiográfica, ver Affonso Henriques, *Ascensão e queda de Getulio Vargas*. Rio de Janeiro: Record, 1966. Para as teorizações sobre as funções do autoritarismo pessoal e suas diferenças em relação ao "totalitarismo", ver Thomas E. Skidmore, *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, *op. cit*., p. 53 e 59. Sobre a violência política, David Nasser, *Falta alguém em Nuremberg*: torturas da polícia de Felinto Strubling Muller. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.

[42] Décio Saes formulou a crítica mais incisiva às abordagens "formalistas" (a expressão é dele) do fenômeno populista. Populismo, tomado apenas como "estilo político", sem referência a seu conteúdo (i.e., à sua ideologia e às suas decisões), encobre o fato que as duas modalidades de ação política de Vargas – o "maquiavelismo" e o "paternalismo" – não passaram de uma "adaptação de seu comportamento político cotidiano a uma nova realidade política representada simultaneamente pelo 'Estado de compromisso' e pelo 'Estado de massas'". Décio Saes, *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984, p. 91, n. 16. Para uma visão geral das várias interpretações da sociologia política brasileira a respeito da noção de

corporativo", para retomar a expressão de Luciano Martins, é o nome para designar o resultado político de dois processos quase simultâneos de transferência dos interesses sociais para a órbita do aparelho do Estado: aquele que decorre da tutela sobre os sindicatos dos trabalhadores e aquele que deriva da incorporação das associações dos empresários à gestão da política econômica[43]. No terceiro registro, o "autoritarismo" é a maneira peculiar de Getúlio Vargas combinar uma política tradicional sem políticos tradicionais com um modelo baseado, segundo se acredita, apenas na sua capacidade de manipular e conciliar as facções políticas rivais nos estados para impor, muitas vezes à força, seu próprio domínio[44].

Se essas interpretações não são totalmente suficientes para dar conta dos muitos aspectos implicados na relação entre o "líder e as massas populares", ou entre o "o Estado" (encarnado no Presidente imperial) e "as classes sociais" (isto é, trabalhadores urbanos e empresários industriais), ou, ainda, entre o Chefe político e os demais agentes políticos a ele subordinados, elas são ainda mais desajeitadas para desenredar dois fatos célebres desse período: a integração, bem-sucedida, dos políticos da oligarquia nas estruturas do Estado autoritário e a convicção cada vez maior com que irão defender, a partir de então, a superioridade desse arranjo institucional, as realizações do governo nacional e os valores do regime ditatorial.

Tanto um fato como outro dependem, na realidade, da *fórmula política* adotada pela III República para a "integração das forças vivas da nacionalidade"[45]: o autoritarismo[46]. É essa fórmula, cuja melhor expressão, mas não a única, é a concentração do poder executivo no Executivo e a comemoração da autoridade do "Estado" sobre a "sociedade", que garante as

---

populismo, v. Angela de Castro Gomes, O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo*, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, p. 31-58, 1996.

[43] O corporativismo "foi instituído na prática por intermédio dos controles exercidos pelo Estado sobre as 'associações de classe' e pela criação de 'órgãos técnicos' através dos quais os representantes do patronato participavam da tomada de decisões" econômicas. Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, *op. cit.*, p. 117-118. O papel desses conselhos "técnicos" (Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Comissão de Planejamento Econômico etc.) foi estudado por Eli Diniz, *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 157-219.

[44] Conforme Thomas Skidmore, "O sistema 'não-político' do Estado Novo oferecia o veículo perfeito para os seus [de Getúlio Vargas] grandes talentos de conciliação e manipulação, que por sua vez dependiam de contato altamente pessoal, com adversários e aliados". *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, *op. cit.*, p. 62. Ver também Aspásia Camargo *et alii*, *O golpe silencioso*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989: "Vargas manejou com extrema competência o complexo jogo político regional [...]. Para isto, contou com sua decantada experiência de político oriundo da República Velha, que ele nunca deixou de ser" (p. 250).

[45] A expressão é de Francisco Campos. Ver sua entrevista à imprensa de abril de 1939: Síntese da reorganização nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, p. 114.

[46] Utilizo nesse trabalho a noção de "fórmula política" tanto no sentido consagrado por Mosca – isto é, um princípio moral e legal em que se assenta "o poder" e a justificação desse poder "da classe política em todas as sociedades", idéia essa designada mais freqüentemente como "ideologia" – quanto num sentido mais amplo: o autoritarismo é, nesse período, além de uma "ideologia", um método (um modo de proceder) de divisão do poder entre os grupos de elite que exige e impõe um dado arranjo institucional. Ver Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (*Elementi di Scienza Politica*). New York/London: McGraw-Hill, 1939, p. 70. Somados os dois significados, o "autoritarismo" é uma expressão concisa que pretende explicar o segredo desse modo de dominação, não o nome do regime político. Retomo esse problema no capítulo V, seção 3.

relações de negociação e subordinação no universo da elite[47] e que estrutura as *posições objetivas* (quem manda/quem obedece) e as *disposições subjetivas* (o que se pensa/como se pensa para justificar, justamente, o mando e a obediência) nesse universo. O que deve contar aqui, eu acrescentaria ainda, é menos o grau ou a extensão em que o autoritarismo é difundido e exercido e mais a *configuração institucional* – os aparelhos e a hierarquia entre os aparelhos – que permite que ele seja exercido até mesmo contra a elite política e graças ao consentimento ativo desta.

Assim, é preciso admitir, na análise do Estado Novo, as *funções políticas* das *instituições políticas* sob pena de assumir uma das três convicções habituais nativas dos nativos: a de que não existiam "mediações institucionais" entre o Ditador e a Nação, por serem supérfluas[48]; a de que elas existiam, mas eram irrelevantes, visto que as práticas políticas tradicionais ("coronelistas", "clientelistas"[49]) ainda eram as mais importantes; ou a de que elas existiam e eram não só modernas, mas despachadas e "racionais"[50]. Críticas ou apologéticas, talvez o principal defeito dessas visões seja desconhecer que os três processos conjugados de construção do Estado "nacional, autônomo e soberano" – a produção do poder, a institucionalização do poder e a distribuição do poder – requerem mais do que a mera burocratização do aparelho do Estado, a constitucionalização das práticas discricionárias ou a difusão feérica de uma ideologia oficial.

Na verdade, não basta supor que o movimento de unificação do poder no Executivo federal e, mais precisamente, na Presidência da República, ao lado da edificação de um aparelho burocrático de intervenção na economia e regulação das relações sociais resolva por si mesmo a questão do controle e do comando sobre o *espaço político*. Assim como a forma estatal que emerge com a Revolução de 1930 e se aprimora a partir daí não é indiferente às ações, reações e opções dos agentes sociais mais conhecidos (a burguesia industrial, a burocracia estatal, a camarilha intelectual, os militares), o papel que a elite política tradicional deveria desempenhar entrou sempre nos cálculos da ditadura, mesmo que fosse para negá-lo. A propósito: grande parte do discurso político dos anos trinta não é exatamente sobre como organizar a nova representação dos interesses sociais em prejuízo dos interesses "meramente

---

[47] Para essa idéia, v. Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, *op. cit*., p. 24.

[48] Azevedo Amaral: "Da identificação absoluta do Estado com a Nação promana logo uma conseqüência da maior relevância política. O Estado deixando de ser uma entidade distinta da coletividade nacional e passando a coexistir com ela em uma coincidência rigorosamente definida, é claro que os aparelhos de ligação entre a Nação e a organização estatal se tornam automaticamente supérfluos". *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, p. 186. A citação fala por si.

[49] "Coronelismo" significa aqui simplesmente o mandonismo rural e o clientelismo (político) urbano, e não o *sistema de poder* (como na definição de Victor Nunes Leal), baseado em barganhas (apoio em troca de votos ou reconhecimento) entre o governo federal, o governo estadual e os coronéis. Ver, a propósito dessas diferenças, José Murilo de Carvalho, Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados,* vol. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

[50] Essa é a posição dos formuladores da "ideologia do Estado autoritário" (Oliveira Vianna, Francisco Campos), mas não só. É curioso constatar a confluência entre as opiniões dos advogados do governo ditatorial e as dos analistas objetivos do processo de burocratização do Estado nacional. Como notou Ricardo Silva, o ponto fundamental daquele pensamento é o ideal do "objetivismo tecnocrático": a política estatal deve ser concebida objetivamente, segundo os imperativos da ciência, e sua forma de realização são os conselhos técnicos, separados dos partidos e isolados dos políticos profissionais. Ver: Ricardo Silva, *Os conselhos técnicos no pensamento autoritário brasileiro (1930-1945)*. In: XXI Simpósio Nacional de História – História no Novo Milênio: entre o individual e o coletivo. Niterói/RJ: ANPUH, 2001, digit.

políticos"? Ou por outra: que fazer, na nova conjuntura, dos antigos representantes políticos dos velhos interesses sociais?

Por mais insistentes fossem os círculos dirigentes do regime de Getúlio Vargas para driblá-los; por mais pragmáticas fossem as medidas para cancelar os espaços tradicionais da elite política tradicional (como foi o caso, logo no início do Estado Novo, do fim de todas as agremiações estaduais), ou para abolir os símbolos "regionalistas" (vide o acontecimento, um tanto caricato, da incineração das bandeiras estaduais logo depois do golpe de Estado), as facções regionais não apenas teimavam em persistir, como continuavam dando o tom das lutas intra-oligárquicas. Em abril de 1938, Protásio Vargas escreveu ao irmão e resumiu assim a situação política no Rio Grande do Sul: "Não há partidos políticos, porém existe política de partidos"[51]. Logo, permanecia o mesmo problema: depois do mítico 10 de Novembro, que fazer com a elite política?

Mesmo as explicações dispostas a reconhecer a relevância da dimensão político-institucional do regime de 1937 (primeiro problema) e a tratar da questão, mais misteriosa, do destino da classe política (segundo problema), mesmo elas têm enfatizado um único ponto: o programa de centralização administrativa e concentração do poder em âmbito nacional – que terminou, como se recorda, por provocar o desmanche dos esquemas oligárquicos de dominação – deu-se exclusivamente graças à ação dos Interventores federais nos estados[52].

Assim, quando se pensa nos "atores políticos", a tática utilizada segue, em grandes linhas, a descrição de Aspásia Camargo:

> [Tratou-se de] fragmentar ao máximo as velhas e as novas lideranças emergentes dos estados para fortalecer o poder central, usando como escudo os militares, mas infiltrando aos poucos lideranças mais fiéis e dóceis ao Estado centralizado, às suas novas regras e às suas novas composições econômicas e sociais. [...] Atores novos são sempre mais manipuláveis porque estão ansiosos por inserção e por institucionalização, mas sem a força e as resistências cristalizadas dos velhos atores na defesa dos seus interesses e no controle de seus domínios. [...] O grande desafio é criar condições para que se fortaleçam os novos atores, os novos segmentos das classes dirigentes[53].

Isso é verdade, mas é, ao que tudo indica, apenas uma parte da verdade. O sistema de Interventorias – aliado, é bom lembrar, ao aumento do poderio militar do governo federal (recorde-se o caso instrutivo do cerco a Flores da Cunha às vésperas do golpe de Estado) – foi eficaz até certo ponto para redefinir o papel e resolver a questão do futuro das oligarquias

---

[51] Arquivo Getulio Vargas GV 38.04.26/2 XXIX. CPDOC – Fundação Getulio Vargas, p. 62. Citado por: Luciano Aronne Abreu, *Um olhar regional sobre o Estado Novo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007, p. 166.

[52] Cf. Eli Diniz, A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central. In: Szmrecsányi, Tamás e Granziera, Rui G. (orgs.), *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1986, p. 47. Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, a relação entre o poder central e os poderes estaduais "encontrava no *interventor* seu instrumento-chave". Ver o seu *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930-1964). 3ª. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 95, ênfase da autora.

[53] Aspásia Camargo, Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: Pandolfi, Dulce Chaves (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 41.

estaduais. Considere as dificuldades que a intervenção federal não poderia, por si mesma, desfazer.

Por força da Constituição do Estado Novo os parlamentos haviam sido abolidos e, para piorar, os partidos seriam extintos menos de um mês depois[54]. Os dois fatos retiravam da elite política tradicional a possibilidade de fazer política tradicional ou, ao menos, fazer política fora do espaço restrito das Interventorias, o que provocava uma romaria de políticos preteridos, rebaixados ou excluídos em direção ao Executivo federal. Mesmo os preferidos, promovidos ou admitidos tinham de negociar quase tudo que dizia respeito a seus estados (inclusive seu próprio futuro político) com o Presidente da República em pessoa, uma vez que o processo decisório era ultracentralizado. Isso aumentava o grau de pressão direta sobre o "Chefe" e tornava a transação política um procedimento infinito. As anotações de Vargas em seus cadernos dão conta de pedidos de audiência, solicitação de favores, sugestões de nomes para cargos nos vários níveis da "administração pública" que transformavam seu gabinete num entreposto de comércio de todos os negócios possíveis[55].

Ao lado desse congestionamento, os outros limites do sistema de Interventorias eram também muito claros a todos os participantes do jogo político. Como se sabe, as relações entre os interventores federais e os oligarcas estaduais não foram sempre as melhores do mundo, resultado da política heterodoxa de nomeação dos primeiros e da visão ortodoxa do papel que os segundos achavam que ainda lhes cabia no mundo político. Eu penso aqui, por exemplo, não na tensão, de resto esperável, entre João Alberto e o Partido Democrático em 1931-1932, mas na falta de apoio efetivo a Cardoso de Melo Neto logo após o golpe de Estado em 1937 e no desconforto geral no PRP com a indicação de Ademar de Barros para sucedê-lo em 1938[56]. Além do mais, não havia nenhuma garantia real de que as ordens do Chefe seriam cumpridas a contento por seus concessionários locais, já que não havia quaisquer instrumentos de supervisão efetiva da política estadual; ou, quando havia, esses controles tinham de se basear apenas em sanções políticas extremas, como a demissão pura e simples, o que aumentava muito o custo para manter a paz política (a "governabilidade"), realimentando a afluência dos políticos e a onipresença da então proscrita "política".

Nesse contexto, tornou-se urgente enfrentar de forma mais eficaz tanto os conflitos pessoais quanto os desajustes administrativos que decorriam do que o Ministro da Justiça chamou, na sua peculiar linguagem, de subordinação das unidades da federação "ao ritmo da idéia nacional"[57]. Cada um desses problemas – a saber: a questão do *ordenamento político*, questão do *espaço político* e a questão do *consenso político*, analisados e explicados nessa ordem nos capítulos seguintes – parece estar na origem (sem ser a causa, note bem) da instituição dos Departamentos Administrativos em 1939, ainda que não comprovem a razão de ser dessa instituição.

---

[54] Decreto-lei nº. 37, de 2 dez. 1937.

[55] Ver *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. II, *passim*.

[56] Os exemplos poderiam se multiplicar. Benedito Valadares, "político obscuro" da bancada federal do Partido Republicano Mineiro, foi imposto às lideranças do partido e do estado (Antonio Carlos, Virgilio de Melo Franco, Gustavo Capanema) pelo presidente da República. Tornou-se Interventor em dezembro de 1933. Ver Benedito Valadares, *Tempos idos e vividos*: memórias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p. 54-55. Para o "obscuro", avaliação insuspeita do próprio, ver p. 48.

[57] Francisco Campos, Problemas do Brasil e soluções do regime. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 96. (Entrevista concedida à imprensa em janeiro de 1938).

De acordo com o decreto-lei 1 202, de 8 de abril de 1939, esses Departamentos estaduais deveriam desempenhar três funções diferentes: uma *função política* – tal qual uma câmara revisora, tinham de examinar (e poderiam *vetar*, diga-se) todos os projetos de decretos-leis baixados pelo Interventor e pelos Prefeitos municipais; uma *função econômica* – as propostas de orçamento e a execução orçamentária do estado e de todos os municípios do estado estavam condicionadas à sua análise prévia e aprovação; e uma *função burocrática* – eles poderiam, se fosse o caso, propor medidas de readequação da estrutura administrativa dos órgãos estaduais, racionalizando suas rotinas internas, além de redesenhar o organograma do governo "do ponto de vista da economia e eficiência"[58]. Além dessa enumeração, é preciso compreender que diferença essas atribuições têm entre si, quais seus alcances respectivos e o que caracteriza mais a agência no contexto da política ditatorial. Na revisão da literatura a seguir, discuto as três tarefas – a política, a econômica e a burocrática. As análises disponíveis até aqui privilegiaram uma ou outra função que (conforme o analista) definia o papel dos Departamentos Administrativos e, por meio dele, seu perfil. Analiso os pressupostos das versões disponíveis e enfatizo o que me parecem ser suas principais dificuldades e limitações para explicar a afinidade entre elites políticas estaduais e instituições políticas federais sob o Estado Novo. De toda forma, penso que os "daspinhos" são menos um *complemento* do que um *aperfeiçoamento* do regime de intervenção federal.

I.3 *Quatro modelos de interpretação*

Como já mencionei, há pelo menos quatro maneiras diferentes de considerar os Departamentos Administrativos. Na base delas, há também quatro maneiras diferentes de considerar o próprio Estado Novo. As concepções sobre esse aparelho de Estado divergem tanto em função das convicções do observador diante do funcionamento do regime "varguista", quanto do papel do Departamento que julga mais relevante destacar, quase sempre com base *apenas* nos cinqüenta e seis artigos do decreto-lei 1 202. Os Departamentos são assim mais a ilustração de uma tese que se quer demonstrar (mesmo que não elaborada explicitamente) do que uma questão por si mesma. Na verdade, nesses casos parece contar mais a compreensão global do processo político brasileiro, ou a compreensão específica do sistema político estadonovista (seus mecanismos de operação e legitimação), do que a percepção de três problemas históricos interligados e que me parecem decisivos: *i*) a nova conformação do espaço político nacional, *ii*) a organização/divisão do trabalho burocrático no interior do sistema estatal e *iii*) as diferentes modalidades de representação de interesses, a depender do tipo de interesse que se pretenda representar (se político, econômico, social etc.). No caso de Miguel Reale ter razão, essa "criação engenhosa de Francisco Campos", é uma das "peças mestras" do regime, sendo assim um "elemento essencial à compreensão do sistema estadonovista"[59]. Portanto, ao invés de ver o Departamento Administrativo a partir do Estado Novo, *proponho que se veja o Estado Novo a partir do Departamento Administrativo*[60].

---

[58] Decreto-lei 1 202, art. 17, alínea "e".

[59] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. 1, p. 165.

[60] E o Departamento Administrativo a partir do Departamento Administrativo do estado *de São Paulo*. Esse é o exemplo dramático que pode permitir "perceber, no caso extremo que é dado à observação", aquilo que é "o revelador da estrutura do sistema do conjunto de casos isomorfos". Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon e Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*. Préables épistémologiques. 4ème. ed. Berlin; New York; Paris: Mouton, 1983, p. 74.

A explanação mais conhecida e repetida pela literatura é a "administrativa". Esses Departamentos seriam uma sucursal do DASP – uma espécie de "daspinhos" estaduais – e teriam o mesmo perfil burocrático dos conselhos da área econômica, exceto a representação "corporativa". Como a finalidade alegada de qualquer aparelho originado do Estado Novo era "racionalizar a administração pública", segundo a expressão da moda, os "daspinhos" deveriam ter esse emprego também. Daí seu papel puramente "técnico", sua composição profissional, seu perfil superespecializado e sua missão saneadora dos costumes políticos nacionais.

A segunda linha de interpretação, que é o oposto da primeira, é de natureza "política". Ela se subdivide em duas explicações diferentes: conforme uma argumentação, os Departamentos Administrativos, situados no mesmo nível hierárquico da Interventoria Federal, eram órgãos de "fiscalização" e seu propósito seria, justamente, controlar o Interventor; a segunda explicação sustenta que esses Departamentos – principal inovação da Lei Orgânica dos Estados e Municípios – representavam, juntamente com a Interventoria e em "colaboração" com ela, o meio burocrático para concretizar, na ponta do sistema, nada menos que a vontade pessoal do Chefe do Estado Nacional.

A terceira linha de interpretação presume que a agência inventada em 1939 pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores era um instrumento para a integração econômica das unidades regionais. Seu propósito tático era vencer as resistências dos "poderes locais", sempre dispostos a lutar pela valorização dos seus "produtos" (fossem eles voltados para o comércio externo ou interno), e seu alvo estratégico, a criação de um mercado nacional sob a tutela de um Estado centralizado, do ponto de vista administrativo, e forte, do ponto de vista político.

A quarta e última perspectiva atribui aos Departamentos concebidos pela política autoritária função nenhuma: em termos objetivos, o aparelho projetado pelo novo "Código dos Interventores" seria completamente irrelevante para se compreender o jogo de poder entre as novas elites federais e as antigas elites estaduais. Não tendo modificado a organização política nacional, mas somente algumas das práticas usuais da classe política, o acréscimo de autoritarismo representado pelo Estado Novo estaria resumido a uma questão de *quantidade* – mais em vez de menos – e não de *tipo* (já que, nesse capítulo da classe política, seguiu-se a matriz do coronelismo) ou de *forma* (pois foi mantido o informalismo que caracterizava desde sempre os vínculos entre as facções da elite).

1. A função decorativa

Começo pela quarta interpretação. Ao menos em termos empíricos, é a menos difícil de ser refutada, embora, pelas questões que mobiliza, seja um tanto difícil de ser explicada. Para Luciano Martins, as metas a serem cumpridas pelos Departamentos Administrativos dos estados ficaram somente na intenção do legislador. Isso por que

> a ação desse "Estado centralizado e forte" no plano nacional [...] *iria prescindir no Brasil da edificação dos complicados mecanismos de controle que a extensão territorial do País faria prever*. É exato que a presença nos estados dos destacamentos do Exército, sobretudo a partir do controle que ele passou a exercer sobre as forças públicas estaduais, projetou a presença do poder central nas diferentes regiões do País. Mas não menos importantes parecem ter sido *os mecanismos de lealdades pessoais que vinculavam os Interventores a Vargas*. Tanto é assim que ficou praticamente no papel a

> instituição dos departamentos administrativos (criados em abril de 1939), que teriam por função aprovar atos do Interventor e fiscalizar a execução dos orçamentos estaduais. Tudo se passou, em síntese, como se a fidelidade política a Vargas em plano nacional tivesse por prêmio a autonomia administrativa em plano estadual. *Não eram muito diferentes as práticas políticas vigentes durante a República Velha*[61].

A afirmação segundo a qual os Departamentos teriam permanecido "praticamente no papel" não é somente muito vaga. Ela não encontra qualquer sustentação documental. Tanto o Departamento de São Paulo quanto os dos demais estados realizaram, no período de sua existência, quase uma sessão por dia útil, tendo emitido milhares de pareceres sobre os atos de prefeitos e interventores. Em São Paulo, descontado o ano de 1945, houve, de 1939 a 1947, 1 804 reuniões, entre sessões ordinárias e extraordinárias, e foram votados (agora incluindo o ano de 1945) aproximadamente 18 mil pareceres[62].

Reconheço que, assim tomados, esses dados só desmentem a assertiva segundo a qual os Departamentos não existiram *de fato*, mas não dizem nada sobre o conteúdo das decisões examinadas pela agência, nem sobre o tipo de atividade (e seu significado) que eles desempenharam no sistema institucional do Estado ditatorial. Talvez o autor quisesse afirmar que as proposições do Departamento Administrativo eram inócuas ou que, no limite, todas corroboravam os atos do Interventor Federal. Mesmo que fosse verdade, isso não nos dispensa de analisar por que e, principalmente, para que uma instituição inútil – e, como veremos, que cumpria religiosamente e com uma assiduidade notável todos os rituais inúteis da inútil burocracia – deveria existir. Seja como for, o ponto não é esse (se trabalhou ou não, se importou ou não). Na verdade, o raciocínio acima se apóia numa premissa controversa: "O Estado Novo impôs-se e funcionou sem ter de modificar de maneira substancial a *organização política* do País". A reformulação das regras do jogo político foi feita, segundo Luciano Martins, "no nível da *prática política*, pela supressão de direitos (de expressão e de associação políticas)". O novo regime, de fato, só se incumbiu da "aplicação autoritária de controles institucionais *já existentes*". O *coronelismo* e sua base econômico-social, o latifúndio, permaneceram para garantir a reprodução do sistema de dominação rural. O *corporativismo*, que não foi inventado em 1937, foi mantido para "promover a reestruturação do universo [das] elites e, ao mesmo tempo, manter o sistema de dominação urbano". E o *populismo* que, "através da manipulação dos símbolos nacionais e, em parte, pela construção da imagem do 'pai dos pobres'", ao mesmo tempo em que alimentou o prestígio popular de Vargas, fez dele o representante das massas urbanas[63].

---

[61] Luciano Martins, Estado Novo [verbete]. FGV-CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983). Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, II vol., p. 1198; grifos meus.

[62] Para ser exato, 17 761 pareceres. No caso do Rio Grande do Sul, foram examinados entre setembro de 1939 e outubro de 1945 mais de 14 mil projetos de decretos-leis e processos administrativos. No Paraná, da instituição do Departamento Administrativo até sua extinção, em julho de 1947, ocorreram quase 2 000 sessões ordinárias. Para as informações sobre o Rio Grande do Sul, v. Dilan D'Ornellas Camargo, *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul – o Departamento Administrativo de Estado – RS. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), 1983. Para o Paraná, cf. Alexandre Hertz, *Estado Novo*: política e sociedade na ditadura de Vargas. Um estudo sobre o Departamento Administrativo do Estado do Paraná (1939-1947). Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Paraná. Curitiba (PR), 2004, p. 30-31.

[63] Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, *op. cit.*, p. 114, 115, 117, 118-119, respectivamente. Grifos meus.

Esse juízo inverte a sovada fórmula segundo a qual é preciso que todas as coisas mudem para que tudo permaneça o mesmo. Curiosamente, é preciso que quase nada mude para que o mesmo – ou seja, o esquema básico de dominação – possa ser aperfeiçoado.

Vejo quatro problemas nessa interpretação. O primeiro é supor que a integração de um universo disperso regionalmente e heterogêneo politicamente (cinco regiões, vinte estados, seis subsistemas econômicos diferentes) pudesse ser feita resolvendo seja a questão social dos coronéis (ao conservar sua fonte de poder – a grande propriedade – para manter, dessa maneira, a estrutura global de dominação), seja a questão econômica dos industriais (ao enquadrar as associações patronais e confirmar seu acesso privilegiado ao sistema decisório), sem enfrentar institucionalmente o desafio político dos grupos da oligarquia que haviam perdido, ou sido privados, da sua capacidade de auto-representação. O segundo problema, decorrente do primeiro, é atribuir às negociações, às transações interpessoais, enfim, à "conciliação" a capacidade para resolver um assunto latente desde 1931, pelo menos: onde pôr a "oligarquia tradicional"? O terceiro é acreditar que, uma vez decidida a questão da representação dos interesses da elite econômica, via corporativismo, estava decidida também a questão da representação política da elite política, via clientelismo. E o quarto problema é a supervalorização, para compensar a depreciação do valor de face dos Departamentos Administrativos, do mecanismo das Interventorias Federais nos estados. Explico melhor minhas divergências em relação a esses três últimos pontos.

Se a deferência em relação ao Chefe e a lealdade pessoal que vinculava os políticos ao Presidente eram tão importantes a ponto de viabilizar a centralização política, os processos de governo e mesmo o funcionamento das instituições do Estado, então não há como discordar da conjectura de José Maria Bello sobre a sabedoria política de Getúlio Vargas:

> Os recursos do seu oportunismo e da sua astúcia política devem ser muito mais variados e muito mais eficientes do que afirmam os seus adversários e inimigos. Doutro modo, não se lhe explicariam os constantes êxitos por quase um quarto de século no trato com políticos de todas as colorações, a não ser que se aceite de plano a total incapacidade destes para se acautelarem e defenderem[64].

Parece pouco apoiar a governabilidade do sistema e a legitimidade do regime na figura mítica do Presidente superpoderoso. Igualmente, não se pode entender as várias transformações do aparelho do Estado – a criação dos inúmeros conselhos, comissões e órgãos técnicos, antes e depois de 1937 – tão só em função do processo de industrialização e modernização econômica, idéia que parece complementar o argumento de Martins[65]. Essa forma de ver a evolução institucional do Estado brasileiro despreza o jogo político intra-elites, que não desaparece graças à submissão de boa parte dela à liderança de Vargas (ao contrário, torna-se, por isso mesmo, bem mais complicado), e descarta o novo marco institucional que regulará essas disputas, que não está sequer previsto na Carta Constitucional do Estado Novo.

Toda a argumentação de boa parte da literatura, nesse caso, parece girar em torno de três postulados e uma constatação: a expansão do aparelho central do Estado, resultado de

---

[64] José Maria Bello, *História da República (1889-1954)*: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 7ª. ed. Companhia Editora Nacional, 1976, p. 287-288.

[65] Essa visão é mais explícita em Eli Diniz, O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes, *op. cit*., *passim*.

uma série de medidas de concentração de funções administrativas no Executivo federal, ao mesmo tempo em que potencializou sua capacidade para a "intervenção", estimulou sua autonomia política; essa autonomia permitiu grande liberdade de ação diante das classes que sustentaram o Estado ditatorial ou foram por ele beneficiadas; a única forma de monitorar as políticas desse Estado autônomo seriam os dispositivos corporativos, isto é, comissões e conselhos governamentais que admitiam a representação regulada dos "interesses privados" junto aos decisores públicos. A atividade política (i.e., a rivalidade e a capacidade de impor-se e influir sobre os decisores) foi então transferida para "a órbita do aparelho do Estado"[66].

Entretanto, as formas corporativas de participação das elites econômicas nas decisões econômicas que acompanham as transformações burocráticas da década de 1930, por mais virtudes que possuíssem, não poderiam, por si mesmas, resolver *também*, ou no lugar de, a questão da representação dos interesses políticos no sistema político. Ao que tudo indica, Sergio Miceli tem toda razão ao enfatizar que

> As discussões intermináveis a respeito das conseqüências da política econômica pós-30 para a consolidação do capitalismo industrial no País se eximem de lidar com a questão crucial das relações entre os diversos setores da classe dirigente e, por isso mesmo, não conseguem nem mesmo indagar acerca das *exigências administrativas, ideológicas e políticas* que culminaram com a montagem de um sistema misto de representação e cooptação desde 1930 até hoje [isto é, na década de 1970][67].

Existe um obstáculo político, que é o poder residual das oligarquias estaduais, variável de estado para estado e mais significativo no Rio Grande do Sul, em São Paulo ou Minas Gerais, por exemplo. É aqui que a conciliação a todo custo encontra seu limite. Ou, melhor, é aqui que a idéia de "conciliação"[68] encontra seu limite tanto para descrever, como para explicar a solução para as polêmicas questões: como criar a Nação?; como reordenar o universo político brasileiro; como dirigir o capitalismo brasileiro?

O fato é que o sistema de recompensas mútuas em troca do apoio ao regime tem de ser mais equilibrado para não estimular a pressão dos políticos profissionais para aumentar sua presença no governo estadual e/ou federal. O festejado *Manifesto dos mineiros* de 1943 pode ser lido como um sintoma dessa dificuldade: a defesa altiva das "liberdades públicas e privadas", ou a crítica tímida à "centralização administrativa" e ao "governo monocrático" são a senha para se compreender a necessidade de um sistema político mais moderno que o

---

[66] Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, *op. cit*., p. 116.

[67] Sergio Miceli, Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 595, ênfase minha. Para a dicotomia representação *versus* cooptação, v. Simon Schwartzman, *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

[68] A versão clássica dessa perspectiva, formulada por José Honório Rodrigues, não inclui Getúlio Vargas na lista dos conciliadores atávicos. Bem ao contrário, sustenta que seu primeiro governo foi "conciliável e inconciliável". Conciliável com os interesses populares e "inconciliável com os grupos divergentes da própria minoria [política], os que visavam apenas aos compromissos pessoais e partidários". Ao final, "em nome dos princípios do sistema democráticos, a inconciliação de Getúlio Vargas foi derrotada em 1945". *Conciliação e reforma no Brasil*: um desafio histórico-cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, p. 99.

coronelismo (sem ser necessariamente menos oligárquico) e menos inflexível que a ditadura pessoal (sem ser necessariamente mais democrático)[69].

O quarto e último problema dessa visão sobre a irrelevância dos Departamentos Administrativos (na verdade, sobre a irrelevância de quaisquer dispositivos institucionais) está ligado não tanto à percepção da inoperância de um lugar destinado exclusivamente aos políticos profissionais no sistema estatal, mas à ignorância da precariedade de existir apenas um lugar desse tipo.

A mediação da relação entre a elite política nacional e as elites políticas estaduais era uma questão tanto burocrática como política. Ou melhor: era uma questão política que demandava, há muito, uma solução burocrática definitiva. A campanha de 1932, apesar de derrotada, denunciou a urgência do combate às fontes de poder e de autonomia oligárquicos justamente onde não seria possível ou onde não seria seguro ativar, como pretende Luciano Martins, "os mecanismos de lealdades pessoais que vinculavam os Interventores a Vargas". Nesse sentido, o sistema de Interventorias Federais poderia ser ora uma solução, ora uma complicação. Ao mesmo tempo em que o Interventor, nomeado pelo Presidente para cuidar da política nos estados, deveria ser burocraticamente forte (até para impor as decisões do governo central) e politicamente independente (em relação às elites regionais – daí, aliás, o apelo aos "tenentes", recurso a essa altura esgotado), deveria ser também fraco o suficiente para não constituir um novo pólo de poder paralelo ou, no limite, contrário ao Executivo federal. Logo, nem sempre se poderia premiar o preposto presidencial com a dose adequada de "autonomia administrativa em plano estadual". Essa autonomia sempre poderia converter-se em rebeldia. A pergunta fundamental aqui parece portanto ser: "quem guardaria os guardas?"[70]. Daí a necessidade *política* de uma agência administrativa – tal como os Departamentos Administrativos – para regular (isto é, filtrar e hierarquizar) a expressão dos interesses dos demais grupos políticos estaduais, monitorar o Interventor Federal e garantir à Presidência da República o papel de última instância do sistema decisório.

Essa última observação nos conduz à segunda visão presente na literatura sobre os Departamentos Administrativos.

2. A função política

Se a argumentação acima faz sentido, isto é, se a exigência de um aparelho especializado, destinado a acomodar as elites estaduais resulta de uma série de fatores que o informalismo da relação entre o Presidente e os chefes políticos locais não é capaz de dar conta, então a existência dos Departamentos Administrativos poderia ser justificada pelo papel político que ele deveria cumprir.

Olhando o organograma do governo, o novo arranjo parecia funcionar, depois do decreto-lei 1 202, como um sistema de "freios e contrapesos". Interventor e Prefeitos viram-se controlados pelo Departamento, o Departamento pelo Interventor e todos por Vargas

---

[69] As expressões são literais. Para a íntegra do documento, v. Afonso Arinos de Melo Franco, *A alma do tempo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora; Brasília: Instituto Nacional do Livro/Ministério da Educação e Cultura, 1979, p. 363-372.

[70] Maria do Carmo C. Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964), *op. cit*., p. 95.

através de um complicado mecanismo de prestação de contas e recursos administrativos à Presidência da República via Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais e Ministério da Justiça e Negócios Interiores. A questão aqui é todavia saber o que contava mais: se a relação política horizontal entre as duas agências (e seus ocupantes), ou se a relação vertical que subordinava ambas ao Chefe do Estado Nacional.

A escolha de uma alternativa ou outra implica enfatizar um objetivo político preciso em detrimento dos demais. Apresento os dois modos de interpretação separadamente e comento-os ao final desse item. O primeiro destaca a relação de *controle* ("fiscalização") entre o Departamento Administrativo e a Interventoria federal. Há duas variantes do argumento: esse controle deveria ser *político* (daí a novidade desse sistema em relação àquele que vigorou na República Velha) ou meramente *burocrático* (daí a continuidade política entre o pré-1930 e o pós-1930). O segundo tipo de interpretação enfatiza a *colaboração* entre os dois aparelhos e sua submissão estrita à vontade pessoal do Chefe: ambos são apenas uma extensão do poder presidencial e um dos meios disponíveis para efetivar, na ponta do sistema, o programa político do Executivo federal. Seja como for, na base das duas representações a respeito da configuração institucional do Estado Novo há uma mesma idéia: trata-se de uma adaptação *sui generis* – improvisada ou planejada, piorada ou melhorada, a depender do analista – das formas de governo do liberalismo clássico e do princípio da distribuição e equilíbrio entre os "poderes".

Conforme a visão nativa – produzida, sistematizada e difundida pela coleção de ideólogos autoritários – o regime do Estado Novo incumbiu-se de promover a racionalidade técnica no lugar da odiosa "política tradicional". No entanto, com o Decreto de Abril a política tradicional reingressou na estrutura do regime de duas maneiras, pelo menos: em função do lugar que o Departamento Administrativo passou a ocupar no sistema estatal (uma espécie de "legislativo" estadual, segundo se acredita) e do papel que ele desempenhou, ou ao menos se esperava que desempenhasse, no jogo intra-elites. Conforme Boris Fausto,

> A inclinação centralizadora, revelada desde os primeiros meses após a Revolução de 1930, realizou-se plenamente [em 1937]. Os estados passaram a ser governados por Interventores, eles próprios *controlados*, a partir de um decreto-lei de abril de 1939, por um departamento administrativo. Esse departamento era uma espécie de *substituto das Assembléias estaduais*, pois o orçamento e todos os decretos-leis dos Interventores dependiam de sua aprovação para serem expedidos[71].

Atuando no lugar das câmaras de representantes e tendo por incumbência supervisionar todo o processo decisório estadual, das prefeituras ao governo, dos decretos mais banais ao orçamento anual, é razoável supor que houvesse na prática uma *concorrência política* entre as duas agências (luta que se expressava burocraticamente, acrescento, através dos pareceres do Departamento sobre os decretos do Interventor). Se pudéssemos pôr o problema tal como apresentado por Boris Fausto nos termos do liberalismo clássico, a Interventoria faria o papel de "poder Executivo" e o Departamento Administrativo, o papel de "poder Legislativo". Essa versão extravagante da doutrina da separação dos poderes,

---

[71] Boris Fausto, *História do Brasil*. 2ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995, p. 366; grifos meus. Cf. igualmente: Boris Fausto, Pequenos ensaios de história da República: 1889-1945. *Cadernos CEBRAP*, São Paulo, nº. 10, 1972, p. 87-88. Salvo engano, foi Boris Fausto quem pela primeira vez chamou a atenção para a importância política (e não meramente burocrática) dos Departamentos Administrativos.

note-se, era encorajada pelo próprio Getúlio Vargas. Na visita que fez a Porto Alegre em novembro de 1940, ele discursou para os membros do Departamento Administrativo do Rio Grande do Sul e sentenciou, desdenhoso da ordem "liberal-oligárquica" e orgulhoso da obra política do próprio regime, com as seguintes palavras: "O Departamento Administrativo substitui, na organização vigente, a antiga Assembléia Legislativa, órgão inoperante, imbuído de espírito individualista, que mascarava a sua atuação estéril com a sonoridade verbal das discussões e quisílias [*sic*] partidárias"[72]. Poderia ter acrescentado: faz isso com o concurso de apenas sete pessoas no lugar das centenas de deputados estaduais e de vereadores municipais.

A segunda variante da explicação sobre o emprego político dos Departamentos Administrativos dos estados é mais complexa. Edgard Carone argumentou que essa divisão de trabalho executivo-legislativo, embora parecesse muito natural e apropriada ao momento, estava na verdade a serviço de uma medida astuta. Os Departamentos Administrativos deveriam ser os *loci* institucionais que, através das funções de fiscalização que estavam expressamente incumbidos de exercer, impediriam que as lideranças regionais se destacassem do controle estrito pretendido por Vargas. A atuação política das forças locais – cuja sede era, justamente, a Interventoria – deveria ficar confinada ao âmbito local. Essa seria, aliás, a condição de sobrevivência das práticas "coronelistas" e do prosseguimento das velhas formas de poder oligárquico sob a proteção (e a retórica, acrescento eu) da racionalidade administrativa. Por isso, não seria exatamente correto imaginar que o Estado Novo representasse uma ruptura tão grande assim com o regime de práticas da República Velha:

> as exigências federais [...] não modificam o essencial, que é a existência dos poderes das oligarquias – a terra, o controle de cargos administrativos e políticos etc. [...] Pode-se dizer que durante o Estado Novo permanecem e vigoram todas as formas de domínio oligárquico, com exceção dos limites impostos à escolha do chefe do poder Executivo local[73].

Conclusão: sem alienar suas prerrogativas, o Departamento Administrativo era, para Carone, mais um órgão de controle político-administrativo das rotinas burocráticas da Interventoria do que de controle político *strictu sensu* dos recursos clientelísticos à disposição do Interventor[74].

---

[72] Getúlio Vargas, O Departamento Administrativo do Estado. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941, vol. VIII: Ferro, carvão, petróleo, p. 219. A auto-imagem que um membro do Departamento paulista fazia da agência era bem mais generosa. Os Departamentos Administrativos não faziam as vezes das Assembléias Legislativas. Faziam as vezes de qualquer coisa: "O Departamento Administrativo substitui a ação legislativa das Assembléias do Estado, do antigo Senado e da Câmara dos Deputados; substitui as Câmaras Municipais de todo o estado [São Paulo possuía à época 271 municípios]; substitui o Tribunal de Contas na missão que hoje lhe cabe de superintender a aplicação das verbas orçamentárias e a fiel execução da lei de meios. Realiza também o Departamento Administrativo a missão de um órgão de consulta, de *um verdadeiro Departamento de Estado* [...]". Renato Paes de Barros, discurso pronunciado por ocasião da passagem do primeiro aniversário do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 11 jul. 1940. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. I (Sessões), 2ª. parte, p. 1217, ênfase minha. Nada disso é falso, embora esteja um tanto fora das proporções.

[73] Edgard Carone, *Estado Novo* (1937-1945). 1ª. reimpr. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977, 150-151, respectivamente.

[74] A visão de Edson Nunes sobre os Departamentos Administrativos é inclassificável. Para ele a agência tanto fiscalizava a ação dos interventores, quanto se constituía num instrumento da ação centralizadora do governo federal. Atuava ao mesmo tempo como um "corpo legislativo" e como uma espécie

Francisco Campos nunca cogitou a possibilidade de haver continuidade, qualquer que fosse ela, da I República, ou da II, para a III República. Ao invés, sublinhou, com a conhecida euforia, as mudanças efetivas operadas na estrutura política graças ao decreto de 1939 – e as vantagens evidentes da centralização do poder de Estado no Executivo federal.

Conforme o Ministro da Justiça, o arranjo do sistema estatal dispôs os três aparelhos (Interventoria, Departamento Administrativo e Presidência da República) hierarquicamente. Na base, os dois primeiros; no topo, a última. Isso porque o problema a ser resolvido não era como controlar o poder do Interventor, dificuldade solucionável, como sabemos, com uma simples dispensa; o problema a ser resolvido era, de fato, como mandar no País, propósito disfarçado sob a retórica da "manutenção da unidade nacional". O circunlóquio nunca pretendeu esconder que a solução para o problema da "integração das forças vivas da nacionalidade" só poderia ser a ditadura pessoal. Em termos mais resumidos: "Um chefe, um povo, uma nação"[75]. O que faltaria, contudo, era uma estrutura política capaz de tornar esse propósito uma realidade[76].

Ao explicar didaticamente (e justificar ideologicamente) a Lei Orgânica, o Ministro advertiu a audiência que o decreto-lei apenas regulamentava o artigo 176 da Constituição de 1937, "organizando" de maneira mais eficiente a intervenção política em todas as unidades da federação. Partindo da premissa de que o Presidente da República era "o centro da nova organização estatal", os instrumentos para consolidar a unidade nacional eram os dois aparelhos, juntos. Se o golpe de novembro restituiu o sistema de Interventorias, aposentado provisoriamente durante a desajeitada fase "constitucional" (1934-1937), o decreto de abril instituiu, como continuação daquela medida saneadora, o Departamento Administrativo. Esse peculiar "sistema de governo", onde o Presidente elegia todo mundo, poderia ser compreendido de dois pontos de vista. Do ponto de vista doutrinário, Departamento Administrativo e Interventoria Federal eram a encarnação institucional do espírito da Carta de 1937: meros instrumentos políticos de que o Estado Novo dispunha para "fazer chegar a vontade pessoal" do Chefe do Estado Nacional em "todos os pontos do País". Do ponto de vista organizacional, o Departamento era, conforme seu criador, apenas um instrumento de "colaboração legislativa e de fiscalização orçamentária" da Interventoria federal. Não se pretendia, conforme esclarece o Ministro, conter o Interventor, que continuava sendo o "principal delegado da União para a administração local". De fato, "a bipartição de atribuições" era "uma simples divisão de trabalho", e não a expressão da existência de dois poderes, uma vez que, como ensinava Campos, nesse regime só há um poder, que é o do Presidente da República e que reúne as três funções – executiva e legislativa e judiciária.

---

de extensão regional do DASP. O Departamento foi ora um agente do processo de "racionalização do Estado brasileiro", ora uma maneira de, através da política orçamentária, transferir fundos para a política de clientela. Ver *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997, p. 54-55.

[75] Francisco Campos, Síntese da reorganização nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit.*, p. 114; e Estado nacional, *ibid.*, p. 214, respectivamente.

[76] Para uma análise da relação entre as idéias dos ideólogos da ditadura e as instituições ditatoriais veja Tiago Bahia Losso, *Estado Novo*: discurso, instituições e práticas administrativas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2006. Para nossas divergências, ver o capítulo V.

Portanto, com "poderes delimitados", essas repartições exerciam só as "funções delegadas" pelo "Poder Central"[77].

A maior virtude dessas explicações é introduzir, na análise, a função política das instituições políticas ou, mais exatamente, dar o peso devido à estrutura político-institucional do regime ditatorial e a seus efeitos sobre as práticas políticas. O maior defeito dessas explicações é que elas fazem isso a partir das disposições legais e não da dinâmica política efetiva. Elas são, antes de qualquer coisa, *interpretações* do decreto-lei e de suas finalidades anunciadas (ou, segundo caso, comemorações da própria clarividência política), não *descrições* do processo político ou do sistema decisório resultante do "Código dos Interventores", o outro nome do decreto-lei 1 202.

A primeira explicação (Boris Fausto, Edgard Carone) deduz do lugar formalmente estipulado para a agência no organograma seu papel efetivo na política estadual. Ainda que o Departamento Administrativo tivesse cumprido a ação delegada de superintendente institucional da Interventoria, através da recepção incompleta dos papéis e funções de uma assembléia legislativa melhorada e depurada dos vícios da "era liberal", faltaria determinar como isso foi, de fato, feito. Conforme a lógica simplificada que rege essa visão do processo político (dividir para governar) é preciso indagar: tratava-se de um controle burocrático em que, nessa relação, o Departamento exercia seu poder de veto diante das iniciativas da Interventoria, desempenhando, dessa maneira, sua função "legislativa" (o que nos conduz ao estudo do seu processo decisório)? Ou o controle era de outro tipo (político, por exemplo), pois o que havia era uma separação, e uma concorrência, entre uma facção da elite, alojada na Interventoria, e outra facção, diferente, alojada no Departamento (o que nos conduz ao estudo dos diversos grupos de políticos profissionais)? Em resumo: instituições diferentes ou elites diferentes?

A segunda dificuldade dessa mesma visão (e esse é, a meu ver, o ponto mais contestável) é que ela parece aceitar, sem questionar-se, o pressuposto segundo o qual os Departamentos Administrativos, por terem ocupado o *lugar* dos legislativos estaduais, tinham as *funções* de um poder legislativo típico. Penso que assimilá-los aos legislativos é, no caso, aceitar a publicidade oficial do regime (representada, por exemplo, pela declaração do próprio Vargas reproduzida acima) e a ideologia antiparlamentar da época. Discutirei esse ponto no capítulo III. Mas saliento e adianto que é em outra dimensão que se deve buscar sua importância: em sua composição. Sua formação, referida de passagem na seção seguinte, sugere ao menos uma coisa: tratava-se de uma agência para a representação e a expressão dos *interesses políticos* da *elite política*. Essa função, frise-se, não se realizava sob a forma parlamentar (seja porque os membros dos Departamentos Administrativos não eram eleitos,

[77] Todas as expressões entre aspas são de Francisco Campos. Ver Problemas do Brasil e soluções do regime; e Síntese da reorganização nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 117, 97 e 114-115. Compilei-as e ordenei o argumento. Robert M. Levine tem a mesma opinião de Campos: a aparelhagem institucional nos estados estava a serviço da centralização do poder no nível federal. "[...] o controle do governo dos municípios e dos estados ficou com os interventores e com toda uma teia de órgãos burocráticos, como a Comissão Federal de Negócios Municipais [o Departamento das Municipalidades] e os departamentos de serviço público dos diversos estados [os Departamentos Administrativos]. Vargas conseguiu, assim, por reorganização administrativa, em 1939, o que em vão tentara impor politicamente de 1930 a 1937". Robert M. Levine, *O regime de Vargas*, 1934-1938: os anos críticos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 262.

seja porque essa estranha "assembléia" não tinha o poder de sequer propor leis), mas sob a forma "burocrática". O que, no caso, faz toda a diferença.

Por fim, a logomaquia autoritária de Francisco Campos revela mais um desejo (no caso, seu próprio) do que uma avaliação "científica" do desempenho efetivo e da eficiência do sistema institucional dos aparelhos do Estado ditatorial. Como ele foi o inventor do negócio, seu arrazoado conta mais como sintoma do que como diagnóstico. Na equação prosaica que o Ministro montou (contra os antigos "imperialismos regionalistas" seria preciso fortalecer a "unidade da pátria"; a solução seria mudar toda a "fisionomia administrativa" do País; a obra havia começado com o regime de intervenção federal nos estados, abrençado pela Constituição de 1937; agora ela deveria ser coroada pelas disposições burocráticas do Código dos Interventores) carece saber o principal: funcionou? De acordo com sua lógica falaciosa, o Departamento Administrativo deveria promover a centralização administrativa. Ora, não é porque o resultado final da III República foi a centralização administrativa que seu agente foi o Departamento[78].

Feitas as contas, ou os Departamentos Administrativos não tinham função política alguma, ou sua função política decorria de outras razões que não essas. Para quem discorda em outorgar aos Departamentos Administrativos dos estados um papel político efetivo, sobram outras alternativas. A propósito, a grande tentação dos analistas foi imputar à agência o privilégio de ser um dos muitos conselhos do Estado autoritário cuja incumbência era "racionalizar" o processo decisório. Se não, vejamos.

3. A função burocrática

A interpretação mais elaborada e que de fato reconhece a singularidade e a autoridade dos Departamentos para a política ditatorial é também a mais problemática, justamente por realçar sua natureza apenas "administrativa".

Foi Karl Loewenstein, em seu estudo pioneiro de sobre o Estado Novo, quem primeiro destacou a função técnica dos Departamentos Administrativos. Após ter louvado suas virtudes inerentes – "the ingenious system successfully acts as check and control of Interventor while for de individual citizen it fulfills a welcome function as the guarantee of the rule of law against arbitrariness and infringement of legal rights by the political official of the state"[79] –, o autor deriva da análise da composição do Departamento Administrativo de São Paulo (o tema de seu comentário) a eficiência e sensatez dessa invenção:

> [...] the Administrative Department is a team of hard-hitting, hard-working, thoroughly *efficient professional bureaucrats* – mostly young lawyers, but also technicians such as accountants, civil engineers, agricultural experts, statisticians – while in the Interventor's office the efficiency of the staff is vitiated by ineradicable patronage[80].

---

[78] Eu penso que sim, mas tentarei comprovar este ponto. Em lógica informal chamamos esse tipo de raciocínio de falácia *post hoc*. Traduzindo: "depois disso, logo, por causa disso". Por exemplo: postula-se (sem que se comprove) uma relação causal entre *A* e a *B*. Ora, não é porque a variável *A* possui alguma relação, forte ou fraca, com a variável *B* que *A* é, necessariamente, a causa de *B*, ou a única causa de *B*.

[79] Karl Loewenstein, *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1944, p. 63-64.

[80] *Idem*, *ibidem*, p. 64; grifos meus.

Tudo se passaria, nessa concepção, da seguinte forma: "The Interventor acts as the political coordinator of the state, under instructions from Vargas himself, while the Administrative Department, *run by bureaucrats,* is the legislative body of the state"[81]. Lourdes Sola, em sua síntese sobre o Estado Novo, aceitou essa informação e, repetindo a interpretação proposta por Loewenstein, decidiu que os Departamentos Administrativos representavam, além do meio pelo qual as atividades do Interventor ficariam subordinadas "aos programas e às ordens federais", um capítulo adicional do programa de racionalização da administração pública, já que ele deveria promover a

> introdução de novos padrões de eficiência e de um novo agente social, o burocrata de formação técnica. Esse tipo de organização, que também implicava em hierarquia e dependências, *era basicamente diferente daquela que se orientava por critérios predominantemente políticos, de patronagem e de formação de clientela, característica da instituição da Interventoria.* Não eram alternativas exclusivas, entretanto, mas correspondiam a diferentes técnicas de ação, de intervenção e de controle que o governo Vargas combinaria habilmente no plano da administração federal[82].

Esse tipo de entendimento foi reforçado e amplificado pelo estudo de Maria do Carmo Campello de Souza, sobre a formação das instituições políticas brasileiras no pós-1945, e tornou-se a interpretação mais aceita da estrutura política do Estado Novo e de seu modo de funcionamento. Ela reproduziu, nesse particular, a incompreensão de Lawrence Graham diante da repartição do trabalho político/burocrático no primeiro governo Vargas. Graham, inadvertidamente, assimilou os Departamentos Administrativos a uma mera divisão regional do DASP – o Departamento Administrativo do Serviço Público. Eles se tornaram, a partir daí, os "daspinhos". Vale citar aqui a passagem inteira:

> Os "daspinhos" – departamentos estaduais – funcionavam ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual e como corpo supervisor para o Interventor e o Ministério da Justiça: os Prefeitos municipais tinham que se submeter não só ao Interventor, mas também ao Departamento Estadual de Serviço Público [*sic*]. "Embora o Interventor fosse o responsável pelo estudo, aprovação e declaração de todos os decretos e leis estaduais", observa ainda Graham, "[...] esses só eram válidos quando sancionados pelo presidente do 'daspinho'. Se este se opusesse a algum ato ou decreto executado pelo Interventor, dois terços dos votos do departamento eram suficientes para suspender a ação até que uma decisão fosse tomada pelo chefe do Executivo federal [...] [Assim,] não é difícil entender porque [...] o presidente do 'daspinho' era usualmente mais poderoso que o Interventor". Como uma engrenagem, a Interventoria, o Departamento Administrativo e o Ministério da Justiça cooperavam na administração dos Estados, sob o controle geral do Presidente da República. Enquanto o Interventor agia como coordenador político, sob instruções diretas de Vargas, o Departamento Administrativo, dirigido por burocratas e integrados por engenheiros, agrônomos, estatísticos etc. – indivíduos que se consideravam e eram considerados imunes a pressões clientelísticas – funcionava como um corpo legislativo[83].

---

[81] *Id*., *ibid*., p. 65; grifos meus.

[82] Lourdes Sola, O golpe de 37 e o Estado Novo. In: Mota, Carlos Guilherme (org.), *Brasil em perspectiva*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 268-269; grifos meus.

[83] Maria do Carmo C. Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964), *op. cit*., p. 96-97. A passagem entre aspas é de Lawrence S. Graham. Ver *Civil Service Reform in Brazil*: Principles *versus* Practice. Austin and London: University of Texas Press, 1968, p. 27-28. Para a mesma visão v. Eli Diniz, O

É provável que a melhor refutação dessa interpretação do aparelho como aparelho "burocrático" tenha vindo do próprio criador dos Departamentos estaduais.

Provocado a falar sobre a republicação, com algumas modificações, da Lei Orgânica dos Estados e Municípios em junho de 1939, e indagado se o regime não estaria substituindo a gestão política dos assuntos governamentais por expedientes puramente administrativos, expulsando assim a política do regime nacional, tal como definida pela Carta constitucional de 1937, Francisco Campos, com a sinceridade habitual e com a sem-cerimônia com que justificava os atos mais discricionários, saiu-se com esta:

> Política? Novidades políticas? Mas o que eu lhe disse já não é política? É política dotar o Brasil de leis claras e justas. É política aperfeiçoar a administração. É política realizar obras produtivas. É política aparelhar as forças armadas. É política fomentar a harmonia nacional. É política desenvolver o espírito da unidade da Pátria. Tudo isto é política, a melhor política, e essa política é a que vem praticando todos os órgãos do governo, sob a clara direção do Presidente Getúlio Vargas[84].

Sem precisar estender demais a argumentação, parece o caso de retificar o ponto de vista "burocrático" expresso acima, e repetido por incontáveis autores[85], em três dimensões: empírica, analítica e interpretativa. É suficiente, por ora, mencionar apenas a primeira dimensão e listar minhas discordâncias principais, já que as demais serão tratadas nos capítulos seguintes.

Para ficarmos no nível superficial da divergência: a própria expressão "daspinhos", escolhida por Lawrence Graham e difundida pela literatura desde então, é equivocada tanto pelo que trata como pelo que deixa de tratar. Ela desvirtua a natureza, descaracteriza a função e falsifica a composição de cada um dos dois aparelhos estatais.

A causa mais evidente dessa incompreensão é um erro factual. Os Departamentos Administrativos dos estados (mais tarde "Conselhos Administrativos dos estados") não eram *divisões estaduais* do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)[86]. 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

---

Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*, *op. cit*., p. 110.

[84] Francisco Campos, A consolidação jurídica do regime. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 171. (Entrevista concedida à imprensa em 28 de julho de 1939).

[85] A mesma idéia prosseguiu sem ser refutada. O livro de Maria Celina D'Araújo trata do DASP "no plano estadual" num capítulo que tem o sugestivo título de "Administração *versus* política". Ver *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000, em especial, p. 31. Robert M. Levine afirmou, em estudo recente, que "Para escapar à velha burocracia, Vargas criou o Departamento da Administração Pública (DASP) [*sic*], um superministério federal que se reportava apenas a ele, além de departamentos semelhantes em nível estadual. Essa medida permitiu ao governo inovar, criar departamentos regionais *capazes de evitar lutas políticas entre grupos rivais nos estados* [...]". *Pai dos pobres?* O Brasil e a era Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 85, ênfase minha. Ver igualmente Luciano Aronne Abreu, *Um olhar regional sobre o Estado Novo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

[86] Existiam, de fato, "daspinhos" em alguns estados, i.e., instâncias regionais do DASP; mas eles faziam parte de outra estrutura burocrática. Beatriz Wahrlich observa que eles foram sendo progressivamente instituídos: no Rio de Janeiro em 1939, no Pará e na Paraíba em 1940, em Alagoas, Goiás e São Paulo em 1941, na Bahia em 1942, em Sergipe, Ceará e Espírito Santo em 1943. Ver Beatriz M. de Souza Wahrlich, *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983, p. 719.

a administração pública por meio de uma política orçamentária eficiente, outra pretendia funcionar como uma entidade fiscalizadora ou colaboradora das Interventorias. Além de tudo, a composição de um e outro aparelho eram bastante distintas. Se o DASP reunia técnicos concursados – e era comandado, como se sabe, por um político que deveria gerar uma burocracia profissional –, os "daspinhos", por sua vez, eram integrados por outros inquilinos: os políticos profissionais. Tomando todos os conselheiros que passaram pelo Departamento Administrativo paulista entre 1939 e 1947, vê-se que não se tratava de notórios especialistas em administração pública, embora quase todos fossem bacharéis em Direito (e, não menos importante, oriundos da mesma instituição, o que confere um grau de homogeneidade a essa "elite" que merece ser pesquisado).

O mais importante todavia não é o formalismo dessa análise. É o que esse equívoco pressupõe e revela.

Ao identificar um aparelho com o outro, pretende-se assimilar os Departamentos Administrativos dos estados ao projeto de "modernização" e reforma do aparelho do Estado tentado no pós-1930 – onde o DASP, sem dúvida, cumpriu um papel de destaque, em especial na política de recrutamento do funcionalismo –, perdendo-se o sentido *político* de sua inclusão no organograma do governo. Se a interpretação anterior, que chamei de "política", resumida e comentada acima, arriscava-se a importar, por contrabando, a ideologia antiliberal do regime, ao acreditar que os Departamentos pudessem de fato substituir as Assembléias Legislativas, esta interpretação completa e radicaliza aquela, ao assumir, sem a devida reserva, o discurso ideológico da racionalização da "administração pública" e transferi-lo para um aparelho que poderia ser qualquer coisa, menos apolítico.

4. A função econômica

Se a advertência de Francisco Campos não fosse suficiente para prevenir os analistas de que o Estado Novo, apesar do discurso oficial dos pensadores oficiais, não separava "política" de "administração" (na verdade, submetia a segunda à primeira dando a impressão de estar submetendo a primeira à segunda), havia sempre porta-vozes disponíveis para interpretar, explicar e propagar essa ideologia.

O argumento básico da doutrina autoritária é bastante conhecido: contra o regime liberal, só o remédio da gestão racional. Pois bem. Tendo o golpe de 1937 disciplinado os políticos profissionais, acabado com a "caótica rivalidade partidária", aposentado o "caudilhismo regional", controlado "a extremação [*sic*] de conflitos ideológicos", detido a "infiltração comunista" e abolido o "clientelismo parlamentar"[87], a questão, portanto, parece ser a seguinte: o que faziam esses políticos abrigados no Departamento Administrativo enquanto não faziam – supostamente – a política partidária do governo?

Um exegeta comprometido com as idéias (e as práticas) do regime ditatorial, ao comentar o decreto-lei 1 202, aproveitou a oportunidade para censurar Julio de Castilhos, representante do Rio Grande do Sul na Assembléia Constituinte de 1891, por pretender uma quimera: a "mais completa descentralização administrativa dentro da concentração política". Oto Prazeres, funcionário do Ministério da Justiça do Brasil, publicou um artigo em *Cultura*

[87] Todas as expressões entre aspas são das "Disposições transitórias e finais" da Carta de 1937. Ver Walter Costa Porto, *A Constituição de 1937*, *op. cit.*, p. 78-79.

Política para ensinar que, apesar da frase luminosa do líder gaúcho, felizmente não se pode fazer administração sem fazer política. Mais que isso: a administração é a política em ação, e a "verdadeira política" está em fazer com que a administração seja guiada pelos "grandes e reais interesses do País". No caso, a verdadeira política resumia-se à centralização de poderes na "União Federal" (com a licença da extravagante expressão empregada pelo autor). Conforme sua explanação, a Constituição de 10 de Novembro havia estabelecido uma divisa: deveria existir, a partir de então, uma "única economia nacional e em benefício da qual" se movessem "todas as atividades nacionais". O que fez o Decreto de Abril? Fixou dois princípios, um político, outro burocrático, em perfeita harmonia entre si, para cumprir *esse propósito*. A nova legislação sobre a gestão dos estados e dos municípios visava estabelecer uma efetiva "cooperação" entre os poderes central e local a fim de conjugar esforços para harmonizar as rotinas da administração pública. A diversidade de métodos, a multiplicidade de critérios, a disparidade de procedimentos, especialmente na questão orçamentária ("mais de novecentas rubricas diversas"), impedia que a Presidência da República impusesse uma orientação geral ao País. "Criando a cooperação, tornando possível ao Poder Central presidir realmente a vida nacional, [...] o decreto-lei de abril de 1939" permitiria então ao governo "intervir e amparar a economia"[88].

Nesse registro, "a impraticável Constituição de 1934" (da qual foi um dos redatores) não havia corrigido os defeitos da Constituição de 1891, permanecendo o que Oto Prazeres chamou de "desarmonia na administração". Ela se devia à ausência de "certos limites à ação dos estados e municípios". A solução desse problema, cujo foco era a política orçamentária, era mais ou menos simples: fixá-los na legislação. Todavia, essa racionalização de procedimentos não era um fim em si mesmo. Respondia, antes, a um propósito menos abstrato: permitir que a "União Federal" assumisse, enfim, o controle e o comando sobre a política econômica[89]. Os Departamentos Administrativos dos estados deveriam ser, para o autor, os executores dessa idéia.

O estudo das rotinas decisórias do Departamento Administrativo do estado do Rio Grande do Sul torna essa formulação mais concreta. Para Dilan Camargo, que classificou e analisou todos os projetos de decretos-leis e todos os processos recebidos pelo entre 1939 e 1945 pelo Departamento gaúcho, "a intervenção [do Estado nacional] nas unidades regionais refletia a pretensão de converter todos os níveis da atuação do setor público na perspectiva das funções de integração econômica e política, representadas na criação de um mercado nacional integrado, sob tutela de um Estado forte e centralizado"[90].

Nesse caso específico, a política do aparelho regional do Estado (isto é, a ação da Interventoria em colaboração com o Departamento Administrativo) voltou-se para a proteção e promoção dos principais produtos agropecuários do Rio Grande do Sul: arroz, carne e bebidas. As medidas de intervenção econômica eram de iniciativa da Interventoria Federal. Em seguida, eram regulamentadas "legalmente" (ou melhor: homologadas) pelo Departamento. O conteúdo das decisões estudadas atesta, segundo Camargo, o alinhamento

---

[88] Oto Prazeres, A administração de estados e municípios. *Cultura Política*, Ano I, nº. 7, set. 1941, p. 66, 69, 68 e 69, respectivamente.

[89] *Id*., *ibid*., p. 63 e 68, respectivamente.

[90] Dilan D'Ornellas Camargo, *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul, *op. cit*., p. 4.

das duas agências entre si e com os interesses da oligarquia gaúcha: a defesa dos produtos agropecuários e a tentativa de manter o perfil econômico do estado mesmo no contexto da política de industrialização por substituição de importações (conclusão que desmente sua hipótese segundo a qual os Departamentos Administrativos seriam o veículo de "unificação" do mercado nacional).

Descontado o entusiasmo cívico diante da estrutura legal imposta pela "revolução brasileira" (o golpe de Estado), a hipótese de Oto Prazeres parece bem adequada, desde que combinada com os achados do estudo de Camargo, para explicar a relação entre interesses sociais, instituições políticas e política econômica *nesse contexto institucional*.

Como o Estado Novo pretendia regulamentar praticamente tudo – do cinema ao mate, da propaganda política à estatística, da ortografia à legislação trabalhista –, a questão do mercado interno, que era, de resto, uma das duas questões centrais das disputas intra-oligárquicas que conduziram à Revolução de 1930[91], poderia encontrar, graças às múltiplas combinações políticas entre a Interventoria e o Departamento Administrativo em cada unidade dos "Estados Unidos do Brasil", uma solução para cada caso. Essa flexibilidade, resultado de uma política também muito flexível para escolher interventores federais e nomear conselheiros estaduais, foi um dos meios para conquistar e concretizar uma hierarquia diferente entre as regiões e entre as elites regionais.

Assim, conforme meu entendimento, a ordem jurídica estipulada em 1937 pela Constituição e em 1939 pelo decreto-lei, se pensada em termos mais amplos, seria a via burocrática para: *i*) *impor a centralização* das decisões, viabilizando o redirecionamento da "vocação econômica" do País (fazer com que a politica de industrialização, por exemplo, fosse assumida como a política principal do Estado brasileiro); *ii*) *garantir a marginalização* política de um determinado subsistema econômico regional (preterir os interesses do "complexo açucareiro" do Nordeste, por exemplo); e *iii*) *aturar algum grau de descentralização*, através da manutenção do perfil econômico de certos subsistemas regionais, desde que esse perfil fosse funcional ao primeiro objetivo. O horizonte do governo de Vargas continuava sendo a unificação (econômica) do mercado nacional, que tinha como precondição a integração (política) dos diferentes subsistemas regionais, ação essa recoberta pela retórica (ideológica) da "unidade nacional". Essa tarefa, por sua vez, dependia da, isto é, tinha como *precondição* a expropriação das fontes de poder das oligarquias estaduais e sua transferência para o Executivo federal[92]. O modo de fazer isso, a partir da mesma estrutura institucional estipulada pelo decreto-lei 1 202, é que poderia variar. Eu suponho que variasse conforme os critérios de escolha de interventores e conselheiros e da relação de conflito ou colaboração daí derivada que poderia se estabelecer entre eles. Esse procedimento estava, possivelmente, na base de um projeto político maior, embora não muito claro a todos os participantes, de reformulação da posição econômica dos subsistemas regionais.

---

[91] A outra era a disputa entre "as regiões" pelo controle do aparelho do Estado. Sobre o mercado interno, a Aliança Liberal preocupava-se além do café, merecedor de mais um esquema de valorização, com "outros produtos" que estavam "a reclamar proteção e defesa" por parte do Estado: açúcar, algodão, erva-mate, cacau, arroz, charque etc. Ver Getúlio Vargas, A plataforma da Aliança Liberal (lida na Esplanada do Castelo, em 2 de janeiro de 1930). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, vol. IV, p. 94-95.

[92] Cf. Luciano Martins, *Pouvoir et développément économique*, *op. cit*., p. 127.

Se a soma dessas proposições, construídas a partir da crítica à literatura disponível sobre os Departamentos Administrativos e sobre os pressupostos que informam as análises do Estado Novo, puder ser feita, ela exige todavia um estudo mais detalhado das diversas modalidades regionais de funcionamento desse aparelho. Pretendo fazer isso tomando o caso de São Paulo, mas agregando ao exame tanto da estrutura decisória quanto do processo decisório uma variável que me parece decisiva aqui e que ficou de fora das cogitações dos analistas: o perfil político da elite política do estado.

I.4. *Uma hipótese de pesquisa e quatro hipóteses de trabalho*

Talvez fosse proveitoso, em função da existência real (e não apenas legal) de uma instituição como o Departamento Administrativo, retomar a idéia de *compromisso* contida na acatada (e problemática) expressão "Estado de compromisso"[93]. Essa noção foi aplicada para descrever a resultante implícita da situação de impasse entre as frações da classe dominante – o grande capital cafeeiro e os industriais, principalmente – e seus ajustes a propósito tanto dos esquemas de dominação política (o populismo) quanto dos modelos de transformação econômica (o desenvolvimentismo) numa situação em que nenhuma dessas forças sociais era "hegemônica". Olhando não para o que ele permitiu (certo tipo de capitalismo), mas para o que esse impasse impediu (o predomínio político dos paulistas), Simon Schwartzman avançou mais ou menos a mesma idéia nos seguintes termos:

> É muito curioso como o processo de integração paulista nesse processo de concentração progressiva do poder se dá. Porque São Paulo, na realidade, desiste de certa maneira de tentar jogar as suas cartas de autonomia e independência [após a derrota da Revolução de 1932]. Os setores mais ativos da área econômica [...] preferem uma acomodação, um tipo de situação que lhes permita se beneficiar dos recursos do Governo Central. E dessa maneira estabelece-se uma espécie de acordo, de compromisso que não chega a integrar ou subordinar completamente São Paulo ao centro político, mas elimina esse elemento tão exclusivo [moderno, capitalista, dinâmico] que parecia [que iria] acontecer em 32[94].

Com base nessa sugestão, será que não se poderia alargar essa idéia de 'compromisso' para descrever e interpretar outra dimensão importante da política brasileira, isto é, o acordo tácito (tão instável e problemático quanto o primeiro) entre a elite política nacional e as elites políticas estaduais em torno de uma fórmula possível de distribuição do poder e de representação de interesses num contexto não-democrático?

Sônia Draibe chamou a atenção dos analistas para um defeito de entendimento da noção de "compromisso". De acordo com ela, o ajuste entre as classes industriais e agrárias, tal como pensado pela sociologia política brasileira, pressupõe um equilíbrio de forças entre os dois "setores" e é freqüentemente utilizado como sinônimo daquilo que nunca foi: uma aliança política[95]. A adaptação que eu proponho, e que pretende perceber uma das diversas

---

[93] Ver Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 69-71.

[94] Simon Schwartzman, A Revolução de 30 e o problema regional. In: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, *Simpósio sobre a Revolução de 30*. Porto Alegre: ERUS, 1983, p. 375.

[95] Ver Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 23-24. Para o endosso

modalidades de compromisso que viabilizam a transformação capitalista, o *compromisso político*, não deve importar as dificuldades da idéia original: não há, como se sabe, qualquer simetria entre o poder da elite federal e o da elite estadual, e o comprometimento entre as duas forças não é análogo a um pacto, não deriva de um procedimento informal (a "conciliação"), nem é viabilizado pela "cooptação". Esse compromisso político é, antes de tudo, resultado de uma crise: da crise da capacidade do sistema de representar e da elite de ser representada. A nova relação de obrigação entre as facções das classes dirigentes expressa, acima de tudo, a nova subordinação política da segunda diante da primeira e a velha impossibilidade da primeira em simplesmente descartar, mesmo depois do golpe de 1937, a segunda. Há, portanto, uma relação de dependência mútua que se expressa como uma situação de proveito mútuo: o Presidente da República usa as oligarquias estaduais para impor uma política nacional e as oligarquias usam os mecanismos criados pelo Presidente para continuar comandando ao menos uma parte do jogo político estadual. Se há ou não cooperação entre elas é uma questão a determinar. Em todo caso, o que eu quero ressaltar é que a *integração política e ideológica* entre os setores de elite – uma das precondições para o funcionamento ideal desse sistema – não é nem *esperável* (ela não faz parte de um plano original já traçado em nome da cooptação), nem é *natural*, isto é, ela não decorre automaticamente do modelo de dominação.

Tendo presente essas idéias, minha *hipótese central* é esta: a oligarquia, entendida aqui como a facção política da classe dominante paulista, parece ter perdido, para não mais recuperar, seus recursos de poder e seus instrumentos de intervenção autônoma no jogo político quando perdeu, em 1937, as instituições de representação do liberalismo clássico: partidos, eleições e parlamentos. Sob o Estado Novo, *o método de inclusão das elites políticas estaduais no sistema político nacional*, através de seu confinamento nos dois únicos aparelhos políticos disponíveis (as Interventorias Federais e os Departamentos Administrativos), foi também (ou melhor: *revelou-se também*) *a maneira mais competente que os círculos dirigentes do regime ditatorial encontraram para barrar e superar as resistências políticas, sociais e ideológicas ao processo de mudança de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial*, aberto em 1930. Nesse sentido, o caso de São Paulo, sede da fração hegemônica nas primeiras décadas do século, ou mais propriamente, o caso da classe política paulista, se não é exemplar dos modos, dos métodos e dos propósitos da mudança política no Brasil, é ilustrativo da dificuldade e da complexidade implicada nesse período de transição histórica[96].

A proposição dessa hipótese pretende evitar o desquite, promovido por certas análises da sociologia política brasileira, entre três tipos de fenômenos "desiguais, mas combinados": a mudança da ordem política, a mudança da ordem econômica e a mudança

---

dessa crítica, v. Boris Fausto, *A Revolução de 1930*: historiografia e história. 16ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, Prefácio à edição de 1997, p. 24.

[96] Na formulação dessa suposição, segui a sugestão de Luciano Martins, mas adaptei-a a outros propósitos e a outro universo: a elite política. Conforme sustentou Martins, o "regime autoritário", depois de implantado, desempenhou a função de "filtro político". A ditadura controlou, "autoritariamente, os processos de incorporação de novas camadas sociais à vida econômica e de inclusão de novos grupos à estrutura de poder, de modo a tornar possível a passagem de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial". Luciano Martins, Estado Novo [verbete]. FGV/CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit*., p. 1201. Minha própria hipótese é menos genérica e mais restrita em relação à de Luciano Martins. Menos genérica porque pretende indicar os *mecanismos políticos* do regime "autoritário" que tornaram viável essa transição. Mais restrita porque se refere ao caso de São Paulo e, especificamente, ao caso da classe política paulista.

da ordem social. Uma maneira possível para recuperar essa coincidência é ter presente não só a sincronia (e as singularidades) das mudanças no universo das *elites políticas*, no universo das *elites econômicas* (o "empresariado") e no universo das *elites sociais*, mas a complexidade das relações de determinação ou condicionamento entre um nível e outro. O traço comum entre as três transformações foi a criação de um esquema em que se admitia a representação de interesses ao mesmo tempo em que se garantia a supervisão autoritária desses mesmos interesses e dos próprios interessados. Já o traço peculiar a cada uma dessas esferas, conforme se acredita, correspondeu à implantação de "gramáticas" distintas de vinculação entre o Estado e a sociedade no Brasil[97]. O típico do caso estudado aqui é que a reforma do universo político contemplou – ao lado da manutenção das práticas clientelistas tradicionais (na Interventoria) e da invenção de procedimentos estritamente "burocráticos" (atribuição do Departamento) – a instituição de um mecanismo que simulava de maneira oportuna a participação das oligarquias estaduais no processo decisório do Estado ditatorial através da presença física de alguns dos seus elementos no sistema decisório do Estado ditatorial. Se foi assim, é mais adequado pensar partes inteiras do aparelho do Estado *onde essas gramáticas estão confundidas* e não que coexistam em ramos separados (conforme seus inquilinos, suas funções, seu "poder" próprio etc.). Eu suspeito além do mais que, embora essa metodologia de divisão e distribuição do poder entre as forças políticas tenha se revelado no fim de tudo *funcional* para a política de transformação econômica, ela não foi nem intencional, nem simplesmente instrumental[98].

A comprovação dessa hipótese geral – que diz respeito tanto ao estudo de "quem governa" quanto à vinculação desse problema à configuração da estrutura econômico-social numa fase de transição capitalista ("quem domina") – exige, todavia, uma abordagem que contemple, ao mesmo tempo, três dimensões, caso não queira ser tão somente uma sociografia do pessoal político: *i*) as condições sociais da mudança econômica (a passagem de um modelo de acumulação a outro), tomada nesta pesquisa não como uma paisagem – um "pano de fundo" –, mas como uma questão a ser explicada *posteriormente* em função também das variáveis aqui reveladas, uma vez que ela não é, em si, o objeto da investigação; *ii*) a dinâmica histórica efetiva (a transformação do universo político); e *iii*) o marco institucional que torna os dois viáveis – ou seja, a Constituição e a constituição do regime político ditatorial. Daí ser necessário ter presente, na exposição, dois campos de observação: um que leve em conta o processo político concreto, outro que se refira à configuração particular do aparelho do Estado.

---

[97] Conforme a sugestão de Edson Nunes, o desenho institucional do pós-1930 combinou quatro "gramáticas" ou quatro formas diferentes de representação de interesses: o *clientelismo* (relações de troca generalizada no mercado de bens políticos), o *corporativismo* (relações entre o capital e o trabalho mediadas pelo Estado), o *insulamento burocrático* (relações entre os agentes estatais blindadas contra a interferência dos partidos políticos), e *universalismo de procedimento* (relações entre cidadãos portadores de direitos e iguais entre si). O governo de Juscelino Kubitschek é o exemplo paradigmático do uso simultâneo de gramáticas distintas. Ver *A gramática política do Brasil*, *op. cit*., *passim*.

[98] Os riscos aqui são conhecidos. Os dois tipos de explicação para o desenho institucional são problemáticos. A *explicação intencional* tem de provar que esse arranjo foi conscientemente perseguido por alguma elite iluminada, após a identificação iluminadora do problema a ser resolvido pela própria elite ou por seus porta-vozes. A *explicação funcional*, por sua vez, tem de convencer que, uma vez identificada a função que a instituição cumpre, a necessidade de cumprir essa função é a causa de origem da instituição. Em ambos os casos a configuração organizacional do Estado é um instrumento dessas finalidades, o que dificulta tomá-lo como o próprio objeto da análise.

A partir da hipótese central formulei quatro proposições mais específicas. Tento comprová-las nos outros quatro capítulos em que dividi este estudo. Todas elas se referem à função política que os Departamentos Administrativos cumpriram durante o período em que o *conjunto* das classes dirigentes de São Paulo esteve afastado do poder governamental (ponto diferente, portanto, da hipótese geral, que se refere à sua função político-econômica).

Insisto especialmente em sua *função política* contra as interpretações que assimilaram esse aparelho a um centro burocrático ou a mais uma etapa do processo de "racionalização" do Estado brasileiro, típico das reformas institucionais do pós-1930. Essa função não decorre do *lugar* que o aparelho ocupa no sistema institucional do Estado Novo (como pretenso substituto das câmaras legislativas), mas do *papel estabilizador* que ele desempenha junto às elites políticas regionais, que é diferente do papel controlador que os Departamentos Administrativos poderiam desempenhar sobre as Interventorias, ponto a verificar mais adiante. A premissa é que o sistema complexo de integração vertical entre o governo central e os governos estaduais e de integração horizontal entre os dois principais aparelhos do governo estadual pretendia garantir estabilidade institucional ("governabilidade") e apoio político ("legitimidade") ao regime estadonovista.

Por isso, considero os Departamentos Administrativos dos estados a partir de quatro questões-chave: *i*) seu significado para a estrutura do Estado e do regime, *ii*) suas funções no interior do sistema estatal e no interior do sistema decisório, *iii*) seu papel na transformação do universo das elites políticas e, por fim, *iv*) sua missão, até certo ponto inesperada, como aparelho de difusão e imposição da ideologia de Estado (ou da nova fórmula política), num ambiente dominado antes pela retórica do liberalismo oligárquico. O pressuposto é que tanto a caracterização quanto a compreensão do Estado Novo exigem uma atenção especial aos mecanismos institucionais de mediação entre o Executivo federal e os Executivos estaduais, mecanismos esses criados pela elite política nacional para conter – isto é, *incluir e impedir*, e não isolar e neutralizar – as oligarquias regionais.

A primeira proposição é a seguinte:

> (*i*) *a nova hierarquia política entre os diversos grupos de elite (elites nacionais, elites regionais; elites sociais, elites políticas etc.) é, em grande medida, o resultado da nova ordem estipulada pelos círculos dirigentes do regime entre os diferentes níveis decisórios do sistema institucional do Estado;*

A compreensão das práticas políticas ("autoritárias") e a definição do arranjo institucional ("burocrático") merecem um comentário adicional, pois dizem respeito não apenas à presença ou ausência de dispositivos jurídico-políticos que ligam a esfera estadual à federal (Interventorias, Departamentos Administrativos, Comissão de Estudos dos Negócios dos Estados etc.), ou às pretensões centralizadoras da nova classe dirigente, mas à estrutura e à caracterização do próprio *Estado/regime ditatorial*, isto é, dizem respeito à sua *configuração institucional*[99]. É ela que fixa a distribuição vertical dos diferentes grupos da elite pelas

[99] Paul Pierson e Theda Skocpol enfatizaram que o interesse pelo papel das "instituições" e sua função ativa na vida política deve ser entendido de maneira mais exigente. Assim, o foco da análise não deve recair em conjuntos específicos de regras ou em aparelhos considerados isoladamente de seu contexto institucional, mas sim na *interação de várias instituições entre si* (ou nas *configurações institucionais*) que agem sobre e são influenciadas por contextos sócio-históricos mais amplos. Ver Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Katznelson, Ira e Milner, Helen V. (eds.), *Political Science*: State of the Discipline. New York: W.W. Norton, 2002, p. 702. Para uma discussão mais extensa desse, confira a seção 1 do capítulo II.

diferentes camadas do sistema estatal e define, dessa forma, o conteúdo, o escopo e a amplitude dos seus poderes respectivos.

Admitindo-se o papel que as *instituições* (dispositivos legais, agências governamentais, aparelhos estatais) e os *mecanismos institucionais* (o conjunto de instituições, as interações entre elas, sua dinâmica e seu funcionamento regular) do Estado ditatorial desempenharam, já que pretendiam assegurar tanto a integração entre as forças políticas regionais e as nacionais, quanto a submissão das primeiras às segundas e, por via dessa integração/submissão, a *estabilidade política* do sistema político, não se deveria suspeitar das idéias difundidas segundo as quais o Estado Novo foi um sistema ordenado e garantido apenas pelo "carisma" do líder (conforme o modelo do "populismo")[100]? Ou, ainda, um sistema apoiado exclusivamente nas relações tradicionais de "confiança" (baseadas no clientelismo) que ligavam as oligarquias regionais ao poder central, tal como ocorria, conforme essa interpretação, durante a Primeira República[101]?

A governabilidade, um nome genérico que engloba desde a capacidade política dos governos governarem até sua competência específica para conseguir o apoio político dos governados, supõe e exige não apenas vínculos (sejam eles tradicionais ou modernos) entre os agentes sociais, mas *instituições de governo* que regularizem, formalizem e garantam a existência e continuidade no tempo desses vínculos. Considerando-se que é exatamente por meio dos Departamentos Administrativos, ao lado do sistema de Interventorias Federais, que se realiza, entre outras coisas, a representação política das elites políticas estaduais, não seria tão ou mais correto afirmar que durante o Estado Novo a reprodução das relações de classe, poder e prestígio no nível subnacional se fez também através de instituições políticas específicas, e não através somente dos laços de família, das relações de parentesco, das ligações motivadas pelo casamento, da influência de chefes políticos locais sobre suas clientelas, parentelas etc.?

Desta perspectiva, anote, instituições importam. Toda questão, entretanto, é saber quais instituições importam, se importam, importam para que fenômenos específicos, como exatamente elas importam, em que momento importam mais ou menos etc.[102] Caso se queira entender a (nova) ordem entre os grupos de elite (novas e velhas oligarquias) e a (nova) hierarquia da classe dirigente (altas e baixas oligarquias etc.), é preciso ter presente a (nova) estrutura política, ou a nova *configuração institucional*, que torna a relação mais previsível para quem controla, mais aceitável para quem é controlado e mais durável para ambos.

> *(ii) os Departamentos Administrativos, em que pese suas funções legais, não são instâncias de decisão sobre a política de Estado, mas de participação controlada no jogo político; isso decorre da*

---

[100] Ver Lourdes Sola, O golpe de 37 e o Estado Novo, *op. cit*. Para a autora, não existiam mediações institucionais entre Vargas e o País, "salvo a das Forças Armadas" (p. 258), o que tornava a política "populista" essencialmente uma relação direta entre o líder e a massa, relação essa garantida apenas pelo "carisma" do primeiro.

[101] Para essa tese, v. Luciano Martins, Estado Novo [verbete]. FGV/CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, p. 1198.

[102] Ver Marta Arretche, *A agenda institucional*. Paper apresentado na mesa redonda Métodos e explicações da política – para onde nos levam os caminhos recentes? Caxambu (MG), XXIX Encontro da Anpocs, out. 2006, digit., p. 5.

divisão política do trabalho burocrático no Estado ditatorial e, principalmente, dos atributos políticos e sociais das elites que os dirigem.

Esta hipótese postula uma correlação entre os *tipos de decisões* políticas (seu conteúdo e alcance), o *poder efetivo* ou a *capacidade decisória* do Departamento Administrativo e a *competência política e social* da elite que comanda e controla esse aparelho. Estudos de elites políticas não podem ser apenas uma sociografia dos ocupantes das principais posições institucionais; têm de ser acompanhados pela análise do que esses agentes fazem, isto é, pela análise de seu comportamento político "observável", como já preveniu Nelson Polsby[103]. Esse é o ponto de partida (não o de chegada) para compreender os mecanismos concretos de representação de interesses nos regimes políticos.

Há duas questões de pesquisa em jogo aqui: *i*) quais eram as *funções reais* (e não apenas legais) dos Departamentos Administrativos no sistema estatal?; e *ii*) qual a *competência política e social* do grupo, sediado no Departamento, para representar interesses (econômicos e sociais) de fora do Departamento e para decidir? Esses problemas envolvem tanto o tópico referido mais à frente no capítulo II – a estrutura do Estado autoritário, a forma do regime ditatorial e a hierarquia específica no universo das elites – quanto o tópico estudado depois, no IV – as propriedades sociais e profissionais dos agentes políticos recrutados para esse Estado sob as regras estritas desse regime.

Todavia, mesmo mudando o foco da análise da configuração institucional para o *desempenho institucional*, não se explica a complicada divisão do trabalho burocrático do Estado pós-oligárquico – e, portanto, o papel preenchido pelos Departamentos Administrativos dos estados – sem se referir à *divisão do trabalho político* desse mesmo Estado num contexto de limitação severa das autonomias regionais; portanto, sem referir-se às funções que, mais que a Interventoria, o próprio Departamento Administrativo desempenhou nesse arranjo.

O sistema decisório do Estado Novo, além de altamente "arbitrário" (resultado da concentração do *poder político* no Presidente da República e da centralização do aparato e das *funções administrativas* no Executivo federal), era, ao mesmo tempo, mediado por uma série de filtros político-institucionais: Prefeituras Municipais, Departamento das Municipalidades, Interventoria Federal, Departamento Administrativo, assessorias do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o próprio Ministro, até chegar, enfim, à Presidência, o que lhe confere também um perfil "burocrático" (ou excessivamente burocratizado). Essa é uma dificuldade adicional para se entender o desempenho desses aparelhos, o fluxo das decisões e o que cada etapa acrescenta em cada deliberação. O ponto fundamental, e no qual é preciso insistir contra as análises formalistas de processos decisórios, é que as relações interburocráticas que os aparelhos políticos do Estado ditatorial mantêm entre si dizem respeito menos ao encadeamento lógico e obrigatório das suas decisões com as decisões das outras agências ou à interdependência formal das suas rotinas, e mais aos seus graus respectivos de autonomia ou heteronomia política, ou melhor: ao grau de autonomia ou heteronomia política dos seus ocupantes.

Por esses critérios é um tanto difícil sustentar, como se verá, que os Departamentos Administrativos fossem instrumentos políticos das oligarquias "contra" os interventores federais (ou "a favor" do governo federal), ou pudessem converter-se numa ferramenta de

[103] V. Nelson W. Polsby, *Community Power and Political Theory*: A Further Look at Problems of Inference and Evidence. 2ª. ed. Berkeley: IGS Press, 1998.

resistência burocrática dos grupos regionais à própria intervenção federal. (Aliás, a própria forma de pôr a questão – 'contra' ou 'a favor' – me parece problemática). Essas qualidades negativas não diminuem, entretanto, sua "relevância institucional"[104], isto é, sua influência política sobre o sistema estatal, ou mais exatamente, sua importância estratégica nesse sistema político e a gravidade que ela transmite e confere ao grupo de elite que comanda e controla esse aparelho.

Na realidade, essas são, ao que tudo indica, instâncias de monitoramento federal da política regional, e não exatamente formas de recomposição do poder oligárquico, já que não constituem "centros de poder" autônomos, na acepção exata do termo[105]. No nível estadual, contudo, mesmo que não barrassem as iniciativas político-administrativas dos interventores, tornando-se assim mais aparelhos de colaboração no processo decisório do que órgãos de supervisão institucional ou controle político, os "daspinhos", para lembrar o apelativo, desempenhariam duas funções colaterais ao seu propósito legal junto ao universo da elite: a primeira, que será referida na hipótese três: induzir a transformação do pessoal político; e a segunda, explicitada pela hipótese quatro, promover a uniformização ideológica da elite. É nesse sentido que sua função social junto ao regime (e à geografia dos grupos políticos) supera sua função política junto ao Estado (e ao processo decisório *strictu sensu*).

Essas hipóteses sobre a função central das instituições do Estado ditatorial e, em especial, o papel mediador das agências governamentais na política do regime, com o devido destaque para a atividade burocrática dos Departamentos Administrativos e sua influência sobre a geografia do universo das elites, conduziu-me a uma terceira proposição:

> (*iii*) *a transformação dos perfis sociais das elites políticas estaduais é o efeito tanto das sucessivas transformações nas condições de competição política na cena política (antes de 1937), quanto da estrutura institucional concebida para recrutá-la e conformá-la aos propósitos do regime ditatorial (depois de 1937).*

Caso se tome dois pontos da história nacional para comparação, 1930 e 1950, por exemplo, fica difícil negar que tenha havido uma renovação ampla – tanto em termos geracionais, quanto sociais, econômicos e ideológicos – das elites políticas brasileiras. O intervalo entre as duas datas, e os vários subperíodos ao longo desses vinte anos em que as liberdades políticas estiveram ou suspensas, ou controladas, além de todos os eventos importantes dessa época – uma revolução (1930), uma contra-revolução (1932), seis eleições (1933, 1934, 1936, 1945, 1947, 1950), duas Constituições (1934, 1946), um golpe de Estado (1937), um contragolpe de Estado (1945) e as crises de governo que os acompanharam – aceleraram uma troca de turno que seria mais longa se fosse natural ou "espontânea": por morte, afastamento voluntário, perda de prestígio em função da perda de capital social (*status*) ou econômico (renda) etc. A *modernização* do País (que aqui equivale à industrialização mais urbanização aceleradas) fez com que a elite política passasse a ser recrutada também em

---

[104] Para a noção de "*institutional salience*", ver Anthony Giddens, Elites in the British Class Structure. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*, *op. cit*., p. 8-9.

[105] Isto é: aparelhos que concentram e expressam o poder das classes e frações de classe. Ver Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1971, vol. I, p. 119-120.

outros grupos sociais: nas camadas médias, por exemplo[106]. As "lutas pelo desenvolvimento nacional", para retomar um dito do período, implicaram, por sua vez, que os interesses a serem legitimados e/ou sancionados pelo Estado passassem a ser outros, o que se comprova nas infinitas disputas do tipo: 'mercado interno *versus* mercado externo'; 'indústria *versus* agricultura'; 'burocracia *versus* burguesia' etc. Talvez tão importante quanto as oposições entre projetos ideológicos distintos que concorriam entre si e que pretendiam definir e dirigir a mudança econômica do País[107], as restrições legais e/ou políticas sobre a cena política e, conseqüentemente, sobre os direitos de participação na elite política tiveram um efeito definitivo sobre quem poderia participar do jogo político, como participaria desse jogo, onde participaria, em nome de quem ou de que interesses participaria etc.

Ainda que esses acontecimentos políticos e/ou processos históricos tenham tido um impacto decisivo e determinante sobre o universo das elites estaduais imediatamente antes, durante e depois do Estado Novo, penso que é necessário ser aqui bem mais específico. Nos termos propostos por C. Wright Mills, uma "sociologia das posições institucionais" (e, por extensão, uma sociologia do pessoal político que ocupa essas posições) deve explicar o "tipo de pessoa" ao mesmo tempo exigida e produzida por elas[108]. A *configuração institucional* do Estado – incluindo tanto as regras da representação política, quanto as práticas daí derivadas – que depois de 1937 governa a movimentação de certos indivíduos no interior do universo da elite (promoções, declinações) e, igualmente, as *condições/contradições políticas* que antes de 1937 regulam a admissão ou a demissão de determinados grupos sociais na arena política, não apenas pretendem tornar o sistema mais estável (ou "governável", como me referi acima); pretendem além de tudo, ou antes de tudo, conformar os perfis sociais dos velhos grupos políticos à nova sócio-lógica do universo político[109].

Nesse sentido, sem que tenha havido realmente um processo de *circulação das elites* (para retomar a fórmula clássica de Pareto: a substituição da elite pela contra-elite), ocorreu uma mudança – que não chegou a ser, todavia, uma renovação completa – nos perfis dos representantes políticos da elite política paulista. Os atributos (sociais, profissionais) dos grupos de elite definidos pelo regime e sancionados pelos mecanismos e aparelhos encarregados de recrutá-los, são de fato menos elitistas do que aqueles típicos da República Velha, sem serem, contudo, mais populares: há uma ascensão de indivíduos saídos das camadas médias e com formação jurídica ("bacharéis") e o quase desaparecimento dos proprietários agrários do pessoal político ("coronéis"). Nem por isso a carreira se torna "meritocrática". Ela deixa de ser "democrática" (isto é, baseada formalmente no princípio

---

[106] É a constatação de Michael L. Conniff. Ver The National Elite. In: Conniff, Michael L. e McCann, Frank D. (eds.), *Modern Brazil*: Elites and Masses in Historical Perspective. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989. Seu estudo se refere aos ocupantes de cargos políticos executivos no Brasil dentre o período 1930-1983.

[107] Ver, sobre o assunto, o livro de Ricardo Bielschowsky: *Pensamento econômico brasileiro*, o ciclo ideológico do desenvolvimento. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

[108] Ver Hans Gerth e C. Wright Mills, Caráter e estrutura social. In: Amorim, Maria Stella (org.), *Sociologia Política, II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 88.

[109] Assim, quando escrevo que a transformação dos perfis sociais das elites políticas estaduais é o efeito *tanto* das restrições impostas na cena política, *quanto* das instituições impostas pelo sistema estatal quero de fato dizer que ela é o efeito *das duas coisas*. Não há aqui uma prioridade lógica ou uma hierarquia de causas, embora "historicamente" (isto é, nesse contexto específico), a primeira tenha acontecido cronologicamente antes (1930-1937) da segunda (de 1937 em diante).

eleitoral, a regra de ouro da República Velha) para tornar-se exclusivamente burocrática, o que paradoxalmente irá promover a ascensão dos políticos de profissão, que agora podem apresentar-se, para quem quiser acreditar, como técnicos e especialistas em administração pública, graças à cobertura da ideologia autoritária. Essa transformação, útil, criteriosa e comedida, articulada pelo Estado Novo (mas não necessariamente planejada por ele) ocorre exatamente assim porque muda o *tipo* de recrutamento (a nomeação substitui a eleição), sem que mude radicalmente a *fonte* do recrutamento: isto é, os mesmos partidos oligárquicos que haviam polarizado a cena política do fim do II Império até 1937. O fenômeno mais curioso aqui é uma inversão na lógica do patrimonialismo: embora, para todos os efeitos, a elite comande e controle o Departamento, é na realidade o Departamento, enquanto procurador e executor dos propósitos do regime, que comanda e controla a elite. A idéia central é que, mais do que resultado do grande programa de "cooptação" federal, a elite política que reina no Estado Novo é, de certa forma, produzida *pelo* regime *para* o regime. Daí que não se trate apenas, embora também, da transposição de integrantes da elite – *indivíduos* – de um campo político (oligárquico) para outro (autoritário), mas da dominação, decapitação e assimilação das elites adversárias a fim de produzir *uma nova classe dirigente*: processo esse que casa com aquilo que A. Gramsci designou por "transformismo"[110]. A demonstração do argumento será mais convincente quando se estudar o *transformismo ideológico* da classe política de São Paulo. O que nos transporta à última proposição.

> *(iv) a presença de certos grupos da elite estadual nas estruturas do Estado ditatorial contribuiu decisivamente para sua conversão (e não simplesmente adesão) à ideologia autoritária e, por essa via, para sacramentar o processo de transformismo das "oligarquias".*

O estudo de Campello de Souza sobre a política brasileira concluiu que o formato e a dinâmica das instituições políticas nacionais estavam condicionadas, no pós-1946, por duas macro-variáveis explicativas: em primeiro plano, pela expansão da *estrutura burocrática* e da capacidade política do Estado nacional realizada durante o Estado Novo; em segundo plano, pela *ideologia autoritária* – antiliberal, antiparlamentar e antipartidária – das elites que dirigiram o programa reestruturação da cena política e de redemocratização do sistema político (e, em especial, de constituição do novo sistema partidário). Nesse caso, a aversão ao pluralismo de interesses, o horror à concorrência eleitoral, a condenação da atividade política e o elogio da capacidade técnica dos governos "fortes" foram os argumentos exportados de um regime a outro e assumidos, a partir de então, como uma espécie de ideologia oficial de toda classe política, por mais paradoxal que seja[111].

Tradicionalmente, olha-se para o resultado final desse processo de universalização de valores políticos antidemocráticos e antioligárquicos e a tentação mais comum é nomear a ideologia dominante ("autoritária") e indicar sua função ("retrógrada"), ou analisar seus suportes mais vistosos: os intelectuais, suas teorias e seu discurso. A próspera literatura sobre

---

[110] A idéia de A. Gramsci sobre o *transformismo* é bem diferente do uso corrente da expressão tal como aparece nas análises da política italiana do século XIX pelos políticos italianos do século XIX e posteriormente. Ver a respeito [Alfio Mastropaolo], Transformismo. In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 1259-1260.

[111] Ver Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964), *op. cit*., caps. III e IV, principalmente.

o pensamento político brasileiro "dos anos 30" é uma evidência disso. As questões que importam aqui, no entanto, são outras: como se constituiu e se amplificou, para o conjunto da classe política, uma nova fórmula política?; em que momento ela substituiu a antiga fórmula, tornando-se hegemônica?; e que mecanismos viabilizaram esses procedimentos?

Os grupos dirigentes não se renovaram nesse período apenas socialmente, mas também em termos ideológicos. Assim como houve uma transformação do perfil sócio-profissional da classe política, há, paralelamente, uma *uniformização* do discurso das elites que, ao abandonarem o liberalismo oligárquico, assumem *para fins práticos* e não apenas táticos, mais que a retórica, os *valores autoritários* do regime de 1937. Daí que o "autoritarismo" tenha se convertido, nesse período, não só numa linguagem comum no *métier* político, ou uma imagem da sociedade nacional, mas numa *fórmula política*, conforme o sentido defendido por G. Mosca.

Menos que uma ideologia fabricada como tal (ainda que também, como se verifica pela copiosa bibliografia dos representantes literários da classe dirigente brasileira: Francisco Campos, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e outros menos cotados), o autoritarismo deve ser visto, nesse contexto, tanto como um procedimento, quanto um princípio – bastante flexível, aliás – de justificação do poder: do poder da elite federal sobre a elite estadual, da elite estadual sobre a municipal e de todas juntas sobre os demais agentes sociais.

Mosca insistiu que a base jurídica objetiva e o preceito moral sobre os quais se apóia o poder de uma classe política comportam certo grau de racionalização sem fazer da fórmula política, entretanto, uma verdade científica; mas sem também convertê-la tampouco numa lorota pura e simples. O autoritarismo – entendido aqui como conjunto de idéias (portanto, uma *ideologia*) e como um conjunto de atitudes socialmente partilhadas (isto é, um *corpus* de normas e valores) – é uma "força social que contribui decisivamente para consolidar uma organização política e dar coesão" à sociedade, nas suas palavras. Para que uma fórmula política seja realmente eficaz, ela deve basear-se ou nas crenças mais fortes de um grupo social ou nas crenças do grupo social mais forte (isto é, daquele que detém o predomínio político)[112].

No nosso caso, olhando o grande intervalo 1930-1945 como um bloco, há uma *imposição das idéias mais fortes dos mais fortes*, na linguagem de Mosca, *através da assimilação dos mais fracos (as elites estaduais) à própria estrutura do Estado ditatorial* – sem que fosse preciso haver o que Kathleen Thelen chama de *conversão institucional*, i.e., o redirecionamento de determinadas instituições (Interventorias, Departamentos Administrativos) para novos objetivos graças a alterações em seus papéis e/ou funções[113].

Esse efeito não antecipado da existência dos Departamentos Administrativos fez do lugar mais improvável, quando se considera apenas sua missão burocrática, um dos aparelhos responsáveis pelo processo de coesão "moral" da elite[114]. O livro de Marcondes

---

[112] Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (Elementi di Scienza Politica), *op. cit*., p. 71.

[113] Ver Kathleen Thelen, How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: Mahoney James e Rueschmeyer, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge and NewYork: Cambridge University Press, 2003, p. 226.

[114] Wright Mills chama isso de "unidade psicológica" da elite: essa unidade está baseada na partilha dos mesmos valores, dos mesmos princípios, da mesma visão de mundo. Ver C. Wright Mills, *A elite do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 30.

Filho (político paulista, ex-chefe perrepista, adversário da Aliança Liberal e inimigo declarado da Revolução de 1930) não fala por si, mas quase. Antes mesmo de tornar-se Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio de Getúlio Vargas publicou um volume cujo título era *Vocações da unidade*[115].

Considerações finais

A hipótese geral (formulada por dedução) e o total de quatro hipóteses que dela derivam (construídas por indução), e que pretendem torná-la não só mais crível, mas historicamente menos genérica, já que referida a um objeto específico (ou um "caso"), implicam, em meu "modelo", a existência de duas variáveis interdependentes: *i*) a reforma da estrutura político-institucional (e, dentro dela, os novos maquinismos de *representação* e *atuação* da elite política na esfera política); e *ii*) a transfiguração do universo das elites políticas e sociais (e, dentro dele, as mudanças no subconjunto dos *políticos profissionais*). Elites e instituições, para simplificar, são termos de uma mesma equação em que ora um, ora outro cumpre o papel determinante na explicação do problema. Na análise dos processos políticos, "instituição" (ou configuração institucional) pode ser a variável dependente ou independente; "elite" (ou perfil social, perfil político dos grupos que dirigem a política), *idem*. Há uma variável externa a essa relação e que de todo modo determina aquela que será, a cada caso, a determinante. Essa variável independente é, de acordo com meu "modelo de análise", o *contexto*: isto é, *tempo e lugar* – ou o "lugar de possibilidades historicamente determinadas"[116]. Este estudo consiste, assim, na tentativa de articular e propor uma explicação histórica para a *variável dependente* principal: o modo, a natureza e a direção da *mudança sociopolítica e ideológica* das elites políticas regionais, aqui representadas pelos políticos da oligarquia paulista; a explicação do transformismo deve levar em conta a articulação concreta entre instituições e elites nesta quadra histórica.

Mais do que opções metodológicas, opções de enfoque implicam, necessariamente, perdas e ganhos para a análise. Julguei adequado explicitar, no final deste capítulo, o *raciocínio implícito* que orientou a formulação das hipóteses, seja para enfatizar conexões causais, ou mais exatamente, os mecanismos em operação, uma pretensão menos ambiciosa[117], seja para reafirmar diferenças entre o "estilo" da História Política e o da Sociologia/Ciência Política.

A forma de abordagem dos assuntos listados pretende evitar os dois problemas mais comuns em estudos históricos: a tentação do ensaísmo "crítico", onde sobram argumentos e faltam documentos, e o seu contrário: a propensão empirista de relatar todas as ocorrências relacionadas a um fenômeno particular (com base no máximo de informações que se consiga acumular) a fim de reter o que é "específico". Usualmente, segundo a lembrança de um

---

[115] Alexandre Marcondes Filho, *Vocações da unidade*: conferências e discursos. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

[116] Carlo Ginzburg, *O fio e os rastros*: verdadeiro, falso, fictício. São Paulo: Companhia das Letras, 2007p. 316.

[117] Ver James Mahoney, Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. *Sociological Forum*, vol. 16, n. 3, p. 575-593, Sep. 2001. (O artigo é uma resenha dos livros de Peter Hedström e Richard Swedberg (eds.), *Social Mechanisms*: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; e de Charles C. Ragin, *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: Chicago University Press, 2000).

crítico, as abordagens desse último tipo "igualam estudos de caso a '*story-telling*'"[118]. Na análise de processos, a narrativa – *o que aconteceu?* – é fundamental (tanto é que uma parte importante desta tese ocupa-se dela), mas é preciso tentar converter a reconstituição de como as coisas se deram em *explicações sociológicas*. Andrew Bennett e Alexander L. George assinalam que esse continua sendo o estilo (e a pretensão, acrescento eu) da Ciência Política[119]. Por tudo isso, as fontes utilizadas nessa pesquisa – discursos oficiais, relatórios governamentais, arquivos privados, depoimentos e impressões de protagonistas, documentos legais, cartas, entrevistas etc. – não pode ser tomada nem como uma evidência em si mesma (uma prova), nem "como testemunho subjetivo das intenções dos atores históricos", ou seja, como *documento*, "mas como um conjunto de *indícios* a partir dos quais a interrogação científica pode constituir objetos de estudo específicos". Os "verdadeiros fatos científicos do sociólogo", os *problemas sociológicos*, advertem Bourdieu e seus associados, são as "relações objetivas entre os fenômenos" sociais – e não *acontecimentos, motivos, propósitos* dos autores dos acontecimentos[120].

A *perspectiva contextual* (e não 'institucional', nem 'estrutural') adotada por este estudo é mais específica que a nova legenda que parece guiar a onda de trabalhos recentes, de tipo metodológico, teórico e empírico tanto em Economia, quanto em Ciência Política[121]. Não se trata apenas de reconhecer que "a história importa", conforme se redescobriu há pouco com alguma solenidade, isto é, escolhas feitas no passado produzem efeitos mais adiante, preceito que vale tanto para firmas privadas quanto para Estados nacionais. A virada histórica que desde o início da década vem influenciando cientistas políticos empiricamente orientados pretende significar uma mudança teórica mais profunda e mais radical que a do neo-institucionalismo histórico.

Como resumiu Paul Pierson, o entendimento de processos e práticas implica em comutar o foco centrado em grandes "leis" causais para estudos de *mecanismos sociais específicos*. As explanações daí derivadas estão baseadas em hipóteses formuladas explicitamente sob certas condições limitantes, que são *tempo* e *lugar*[122]. A vantagem mais evidente desse enfoque é que ele permite contrapor-se a explicações deduzidas de grandes teorias, onde o fato histórico comparece apenas como um exemplo ilustrativo, ou contrapor-se a explicações baseadas em tipologias, em que o caso é classificado (e supostamente explicado) conforme a distância maior ou menor em relação a modelos construídos por abstração a partir de

---

[118] André Borges, Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. Trabalho apresentado no XXIV Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História – ANPUH, 2007, p. 8.

[119] Ver deles Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci. In: Elman, Colin e Elman, Miriam Fendius (eds.), *Bridges and Boundaries*. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations. Cambridge: MIT Press, 2001, p. 148.

[120] Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon e Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*, *op. cit*., p. 158.

[121] As principais influências aqui são: Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; e os estudos reunidos em Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, respectivamente.

[122] Ver Paul Pierson, *Politics in Time*: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2004, p. 175-176 e p. 169.

exemplos selecionados como base em critérios eles mesmos discutíveis. Ainda que não seja uma revelação, os preceitos dessa estratégia de análise indicam que pensar em termos de "contextos" é pensar em termos de "relações":

> Particular actors, organizations, or institutions are shaped in part by their spatial relationships to other aspects of a social setting. Similarly, a particular moment in time is part of broader temporal processes. Events are parts of various sequences of events. Their place in those sequences may play a critical role in determining their meaning. Thus, [this approach] explore the spatial and temporal settings that provide crucial elements of context for any object of social inquiry[123].

Análises desse tipo – cujo fundamento são teorias de "médio alcance" e hipóteses verificáveis, não postulados teóricos universais – têm encontrado um reforço bastante positivo nas mudanças recentes da História (a disciplina), seja porque voltou à tona a "narrativa explicativa", isto é, a procura de respostas nos estudos históricos a uma questão de tipo "por quê?", seja porque os próprios historiadores, ao que parece, estão novamente atentos, apesar de tudo, para causas, origens e conseqüências[124]. Resulta portanto que o mais prudente é evitar, para usar a frase publicitária de Yves Déloye, o confronto e o desquite entre "o arquivo e o conceito"[125].

A exposição dos resultados desta pesquisa, com base tanto na documentação como na conceituação, está dividida em quatro capítulos. Tendo sempre como alvo principal o Departamento Administrativo do estado de São Paulo, minha análise enfoca essa agência de quatro pontos de vista diferentes e, espero, complementares. Estudo, em poucas palavras, a instituição e seu funcionamento (nos capítulos dois e três), a elite que o integra e seu pensamento (nos capítulos quatro e cinco). Essa complementaridade está na base da minha reflexão sobre a relação explicativa entre as duas variáveis – "elites" e "instituições". Um modelo relacional pretende evitar tanto o sociologismo, característico da ênfase exclusiva na primeira variável, quanto o politicismo, característico do privilégio privativo da segunda.

---

[123] *Id*., *ibid*., p. 171-172.

[124] Conforme Barbara Weinstein, História sem causa? A nova história cultural, a grande narrativa e o dilema pós-colonial. *História*, vol. 22, no. 2, p. 185-210, 2003.

[125] Yves Déloye, *Sociologia histórica do político*. Bauru: EDUSC, 1999, 145.

CAPÍTULO II

A INSTITUIÇÃO POLÍTICA

> Deu São Paulo tudo quanto podia dar ao Brasil. Tudo empenhou em prol de sua reorganização político-administrativa. E disso não se arrependerá. Tudo por São Paulo! Tudo pelo Brasil!
>
> *Manifesto ao povo de São Paulo*: as razões da rendição (1932)[1].

Em oito de abril de 1939 Getúlio Vargas, ditador do Brasil, anotou, num dos cadernos em que costumava descrever, desde outubro de 1930, sua rotina administrativa, seus encontros pessoais, alguns lances da política nacional e umas poucas impressões sobre si e sobre os outros, o seguinte:

> Também não saí [do Palácio Guanabara]. Pela tarde, recebi um jornalista francês, depois o Vilela [Orlando Bandeira Vilela, chefe de gabinete do Ministro da Fazenda, Arthur de Souza Costa], a quem entreguei o decreto que modifica a política cambial, e o Osvaldo [Aranha], com quem tratei da situação internacional e da viagem do general Góis [Monteiro]. Assinei o decreto sobre a administração dos estados e municípios. Recebi também o [Raul] Bopp, com quem estive tratando da escolha dos nomes para o Conselho [Federal] de Comércio Exterior[2].

Essa entrada, como inúmeras outras desse ano e daquele que o antecedeu, resume e expressa a que ponto havia chegado a centralização decisória sob o Estado Novo: o chefe do governo detinha, conforme se pôde ler, a prerrogativa sobre a política de comunicação com o exterior, a política de comércio exterior e a política de relações exteriores, para ficarmos apenas nos três primeiros itens da agenda do dia. Esse traço característico do regime sugere, entretanto, um processo mais significativo do que a habitual concentração de funções no Presidente (o indivíduo) e na Presidência (o aparelho).

Tradicionalmente, a literatura assimilou o segundo fato à *autonomização* do Estado durante o período de transição capitalista aberto em 1930 e o primeiro, ao fenômeno da *personalização* do poder durante a ditadura de 1937. Em ambos os casos há uma dimensão que não contradiz essas duas (antes, reforça-as), mas que não foi suficientemente enfatizada, nem, o que me parece fundamental, relacionada empiricamente a elas: a capacidade e os meios desse Estado de promover a *centralização territorial* do poder, para falar como Michael

---

[1] Citado a partir de Paulo Bonavides e Roberto Amaral (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, vol. IV, p. 549. Assinam o documento: Pedro de Toledo, Valdemar Ferreira, Paulo de Morais Barros, J. Rodrigues Alves Sobrinho, F. E. da Fonseca Teles, Francisco da Cunha Junqueira, Goffredo da Silva Telles, Joaquim A. Sampaio Vidal, Tirse Martins.

[2] *Getúlio Vargas*: diário. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, vol. II, p. 215.

Mann[3]. Esse foi o alvo do decreto-lei "sobre a administração dos estados e municípios". O propósito deste capítulo é, resumidamente, expor o processo político (não o projeto político) que conduziu a essa decisão.

Apesar do estilo econômico do autor, a eleição dos nomes para o CFCE ali referida não era, certamente, um expediente burocrático a mais da ditadura "getulista". Da mesma maneira, o Código Administrativo ou Código dos Interventores, conforme ficou conhecido o decreto-lei de 1939, não deve ser tomado apenas como outra modificação legislativa tentada pelo regime para "aperfeiçoar" a Constituição de 1937 ou "corrigir" os possíveis desajustes no desenho institucional. Tanto uma decisão como outra exprime a diversidade – e a complexidade – das estruturas de comando do governo sobre o País (*social* no primeiro caso, *regional* no segundo) e a necessidade de mecanismos políticos distintos a serviço da centralização, a compulsão da época.

Muito freqüentemente, essas duas modalidades de articulação entre "o Estado e a sociedade", como se convencionou, vinham ou embrulhadas na ideologia da racionalização administrativa[4], ou recobertas pela eloqüência do nacionalismo confiante em sua missão salvacionista. O caso da centralização regional, o ponto que me interessa aqui, revela, sob o palavrório da 'unidade nacional', uma ambição dupla. Explicitamente, tratava-se de: *i*) reordenar o território, dando ao federalismo um novo significado[5] e uma nova utilidade; *ii*) suplantar as identidades particulares: língua, símbolos e tudo o que não se referisse ao "Brasil"; e *iii*) unificar politicamente o País sob a direção e o comando do Presidente ditatorial (o "Chefe Nacional"). Implicitamente, e o ponto menos debatido, a pretensão era refazer a *hierarquia política* entre os grupos de elite, enquadrando os "imperialismos estaduais", conforme o peculiar vocabulário dos ideólogos do regime.

Cogitações sobre o problema do regionalismo, as qualidades óbvias do Estado unitário e as vantagens de um governo tipicamente nacional estavam presentes nos escritos de todos os explicadores do Estado Novo. Monte Arrais, num dos primeiros estudos sobre "o verdadeiro sentido das novas instituições", incumbiu-se não apenas de interpretar as diretrizes do regime de 1937, mas de louvar seus "intuitos de nacionalização e unificação", propósitos "tão profundamente almejados pelas massas", segundo ele mesmo. Em seu comentário às intenções, aos princípios e à oportunidade do "Monumento Político" que nos regia (a Constituição de 10 de Novembro), observou que a "estabilidade institucional" de um país sob o regime federativo, como no caso do Brasil, dependia de três fatores: da igualdade jurídica e política dos estados frente à União (em bom português: da subordinação de São Paulo ou de qualquer outro "império regional", como Minas Gerais ou o Rio Grande, por exemplo, ao Executivo federal); da firmeza com que a "União" desse vida a tal "preceito" (o que, de resto, explicava e justificava, na prática, o autoritarismo); e da forma pela qual cada

[3] Ver Michael Mann, O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: Hall, John A. (org.), *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 164.

[4] A referência básica para o tema da "racionalidade" é Oliveira Vianna, *Problemas de política objetiva*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974, especialmente p. 135-147.

[5] Para as sutilezas desse debate, ver Luis Lopes Diniz Filho e Vagner de Carvalho Bessa, Território e política: as mutações do discurso regionalista no Brasil. *Estudos Históricos*, vol. 15, n. 1, p. 27-38, 1995.

unidade política ficasse restrita, pela União, à esfera pré-determinada, também pela União, de seus "interesses particulares"[6], sem intrometer-se no governo do Brasil.

A capacidade política da "União" – os aparelhos e as instituições nacionais do Estado brasileiro – era um assunto incontornável. Francisco Campos ressaltou, com o entusiasmo habitual, que cinqüenta anos de Constituições liberais, cinqüenta anos de vigência de um falso sistema representativo, cinqüenta anos cultuando o mito do sufrágio universal e outras miragens parecidas produziram um Estado que não passava de uma "nuvem de palavras". As instituições políticas brasileiras, segundo ele, eram inadequadas "até ao próprio espaço" territorial sobre o qual se deveria exercer "a autoridade do governo". Com o Estado Novo, essa fantasmagoria deixaria de ser uma abstração para se tornar um fato político, e a política dos estados, graças ao Estado autoritário, seria enfim substituída pela "política da Nação". Mas, note: "Nação não é apenas número e espaço: é preciso organizar o número e articular o espaço, pôr forma e dar à Nação o sentimento de que ela constituiu um só corpo e uma só vontade. Fora dos quadros estabelecidos pela técnica do Estado Novo não há solução para o problema social e político do Brasil"[7].

Isso posto, o passo decisivo para "articular o espaço" nacional e impor ao País "uma só vontade" (a do Presidente da República, convertido pela ideologia teórica dos teóricos do autoritarismo em "Chefe da Nação") foi justamente o decreto-lei 1 202, assinado nesse 8 de abril. De acordo com Karl Loewenstein, o documento pode ser considerado uma espécie de "lei orgânica" que regulou "as relações entre o governo central e os estados"[8], uma vez que o formulador da Carta de 1937 não havia previsto, nesse sentido, nada além do regime um tanto improvisado, e copiado do Governo Provisório, de intervenção federal. Como nesse período as formas de governo eram efetivamente uma questão de escolha, para retomar a célebre fórmula de Stuart Mill, talvez fosse interessante, até para perceber a relação concreta entre política e território, ou mais propriamente, entre a organização política e o exercício do poder sobre um determinado território (conforme a problemática weberiana), reconstituir o sistema responsável pelo governo durante a III República (1937-1945). É através dele que se pode enfim estipular a capacidade desse Estado agir de forma autônoma.

Um dos fatos mais intrigantes desse período é a necessidade da "ditadura getulista" dar a si um aparato jurídico-constitucional, como se comprova tanto pela extensa atividade legiferante até 1945, como pela originalidade de um golpe de Estado cujo primeiro procedimento não foi a repressão policial, mas, sintomaticamente, a imposição de uma Carta Constitucional[9]. Por isso mesmo o "Estado nacional" não deve ser estudado exclusivamente

---

[6] Monte Arrais, *O Estado Novo e suas diretrizes*. Estudos políticos e constitucionais. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938. Todas as expressões entre aspas são do autor. Ver p. 8, 22, 8 e 56-57, respectivamente.

[7] Francisco Campos, *10 de Novembro, resultado de 50 anos de experiência política*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Propaganda, 1938, p. 11-12.

[8] Karl Loewenstein, *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1944, p. 61-62.

[9] Poeticamente, o movimento foi descrito assim: "A revolução [*sic*] de 10 de novembro não precisou destruir, pondo de parte a violência: um tufão silencioso, como a própria força do homem que a guiava, desceu sobre a cidade, na tranqüila manhã estival, como uma brisa num jardim, sem desprender uma pétala sequer". André Carrazzoni, *Getulio Vargas*. 2ª. ed. aumentada. Rio de Janeiro: José Olympio, 1939, p. 207. Acrescente-se a essa imagem aprazível do verão no Distrito Federal que o País vivia em estado de sítio desde novembro de 1935.

como uma *ideologia* dos círculos dirigentes, secundada pela teoria dos ideólogos de Estado, como de hábito[10], mas como um *aparelho*, ao mesmo tempo institucional e legal.

Meu objetivo neste capítulo é expor e explicar um momento preciso da evolução política brasileira a partir dos conflitos em torno da eleição e da implementação de uma nova ordem administrativa. Esse tópico compreende, a meu ver, os problemas tradicionais da limitação das prerrogativas regionais, da centralização do poder decisório no nível nacional e da autonomia do aparelho do Estado brasileiro, o cardápio obrigatório do Estado Novo, mas não apenas. Entender *como estava organizado politicamente e como funcionava burocraticamente o regime ditatorial*, a questão histórica deste capítulo, implica em olhar com muito mais atenção para a *materialidade institucional* do Estado autoritário, problema encoberto, conforme minha percepção, por duas imagens simétricas e opostas entre si, freqüentemente associadas, ambas, ao "regime varguista": ora como um sistema pouco ou nada institucionalizado, garantido apenas pelo carisma do caudilho (isto é, um "governo populista"); ora como um regime institucionalizado em demasia (isto é, um "Estado burocrático", no sentido positivo da expressão), característica essa que resultaria do propósito anunciado e do sucesso obtido na modernização e racionalização da máquina governamental, enfim posto em prática pelo DASP.

A partir desse novo ângulo, examino as origens, a concepção e as finalidades que guiaram a invenção de um dispositivo que, *ao lado das interventorias federais*, não só endireitou a política regional, mas contribuiu para a organização do poder do Estado em bases de fato nacionais, cooperando para viabilizar a *capacidade estatal*: os Departamentos Administrativos, a invenção principal do tal "decreto sobre a administração dos estados e municípios". Analiso então o contexto político, os antecedentes legais e os problemas institucionais do decreto-lei 1 202 a fim de responder duas questões bem específicas: *por que* e *para que* esse regulamento foi baixado. Ligo esse problema empírico da reorganização do processo de governo, de seus efeitos sobre a forma federativa e do seu impacto sobre a distribuição do poder entre os diversos níveis do sistema estatal à questão histórica da transformação dos atributos da elite política, ponto analisado no capítulo quarto. Minha hipótese, conforme já expus no capítulo anterior, é que a nova divisão (social) entre os grupos oligárquicos, a nova disposição (política) das diversas facções de elite no espaço político e a nova distribuição (burocrática) do poder político entre as diferentes linhagens da classe política é resultado da nova ordem e da nova hierarquia estipulada pelos círculos dirigentes do regime entre os diferentes níveis do sistema estatal. *A estrutura da elite é, nesse contexto, uma função da estrutura do Estado.*

Dessa perspectiva, creio ser razoável considerar aqui três questões interligadas: *i*) a organização da "estrutura política" do Estado Novo, problema que inclui, mas ultrapassa a centralização decisória no topo do sistema estatal (o poder presidencial), já que constitui, do meu ponto de vista, um dos tópicos obrigatórios para entender o processo de construção do Estado nacional no Brasil depois de 1930; *ii*) a influência das instituições formais do governo – o Estado, o regime, as fórmulas jurídicas que regulam o funcionamento da "administração pública" – sobre o processo de seleção e recrutamento do pessoal político; e *iii*) como tudo isso – as *instituições* e a *configuração institucional* – determinou a distribuição de indivíduos pelos aparelhos do Estado e estipulou a nova divisão do poder entre os diferentes grupos da elite.

[10] Conforme o ponto de vista de Elisa P. Reis. Ver o seu artigo: O Estado nacional como ideologia. *Estudos Históricos*, vol. 1, n. 1, p. 187-203, 1988.

Separei a exposição em quatro partes. Na primeira, antes de tratar da "sociedade" (a dinâmica social da política paulista) e do "Estado" (as transformações do sistema político-institucional brasileiro na década de trinta), apresento, em termos muito telegráficos, alguns pressupostos sobre o papel das instituições na vida política e na explicação da vida política. Mais do que definir uma filiação teórica ou o quadro conceitual que informou a pesquisa e dirigiu a exposição dos resultados, explico as utilidades de uma abordagem – um "método de análise", por assim dizer – mais de acordo com o assunto perseguido aqui: no caso, a relação concreta ("histórica") e a relação explicativa ("teórica") *entre elites e instituições*. A construção do problema e a construção da resposta ao problema, aliadas à questão em si (qual é, nessa relação, o elemento predominante, se é que há um), aproximaram, muito mais pelo assunto que pelo enfoque, minha explicação do neo-institucionalismo histórico. Pareceu-me mais efetivo abordar os três temas que me interessam mais de perto – *a mudança institucional, o desenho institucional* e *os efeitos institucionais* dos dois primeiros – a partir de três proposições que se tornaram, curiosamente, propriedade dessa "teoria" à medida que foram explicitamente defendidas por ela: *i*) instituições são centrais na vida política, e isso deve ser entendido de duas maneiras: "teoricamente", instituições são uma variável explicativa (entre outras) dos processos políticos; "empiricamente", instituições não são apenas "caixas vazias" onde conflitos políticos ocorrem, mas são elas mesmas objeto de disputa política; *ii*) problemas políticos devem ser pensados por indução (a partir da História) e não por dedução (em função de teorias sociais muito gerais ou grandes modelos); e *iii*) transformações de padrões institucionais devem sempre ser explicadas a partir de uma perspectiva multicausal e não por variáveis independentes[11]. Segundo essa compreensão do processo político, como se indicou já no capítulo I, tudo depende dos "contextos": a atuação e a importância das instituições, sua influência sobre as preferências e as competências dos agentes políticos e as relações de poder entre esses últimos e "a sociedade" estão sujeitas, num dado contexto histórico, à combinação específica de muitas variáveis diferentes e de pesos muito desiguais entre si[12].

Essa forma de ver as atribuições das instituições políticas está associada à noção de *capacidade estatal* que mencionei de passagem mais acima. A expressão, proposta por Theda Skocpol, reúne e designa certas idéias particularmente úteis para o meu estudo. A noção teórica sugere que é preciso, contra as explicações societalistas, conceber o Estado como um *ator*, isto é, assumir que os agentes estatais são capazes de formular e perseguir intenções e objetivos definidos a partir de suas próprias prioridades (e não como meras "respostas" a demandas sociais)[13]; já a capacidade de implementar efetivamente essas preferências nunca é absoluta, mas está condicionada pela relação concreta entre os agentes estatais (e seus recursos) e os agentes não-estatais (e seus interesses). Ela sugere também que é preciso

---

[11] Ver, para uma explicação desses tópicos, o resumo de Sven Steinmo, The New Institutionalism. In: Clark, Paul Barry e Foweraker, Joe (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routlege, 2001.

[12] Para um resumo dessa perspectiva, consulte Ellen M. Immergut, The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, vol. 26, n. 1, March 1998, em especial p. 19-23. Para uma atualização do argumento, veja Charles Tilly e Robert E. Goodin, It Depends. In: Goodin, Robert E. e Tilly, Charles (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3-32.

[13] Julgo mais prudente, a fim de evitar a "personificação dos coletivos", precisar esse ponto: onde se vê 'Estado' e seus sucedâneos, leia-se 'os agentes estatais historicamente determinados'. Para a advertência, confira: Pierre Bourdieu, Olivier Christin e Pierre-Étienne Will, Sur la science de l'État. *Actes de la recherche em sciences sociales*, vol. 133, n. 1, 2000, p. 3.

imaginar o Estado não só como um ator, mas como um *fator* determinante: as *configurações organizacionais* (*organizational configurations*) do Estado, ou mais simplesmente, suas *estruturas institucionais* influenciam de forma decisiva as idéias, os negócios e as competências políticas dos diferentes grupos sociais. As ações do Estado, seja como *ator*, seja como *fator* são sempre historicamente determinadas, ou melhor, são "sensíveis às variações estruturais e às mudanças conjunturais que ocorrem dentro de sistemas políticos determinados"[14].

Claro está que as ações da elite estatal, e principalmente a extensão do seu poder, a aptidão social para bolar e pôr em prática seus propósitos ficam igualmente condicionadas às variações internas da organização do aparelho estatal. Mas não apenas às regras, aos recursos, aos expedientes práticos, ao ordenamento jurídico; também aos valores implícitos, às idéias explícitas. Erik Nordlinger observa que os interesses e "as preferências [dos agentes estatais] são moldadas por necessidades organizacionais e rivalidades sobre a política de governo a ser seguida, sobre o orçamento, sobre [o grau] de autonomia interna e o prestígio [que desfrutam]. [...] Os agentes estatais preferem políticas que ajudem a estruturar e fortalecer sua autonomia". Assim, prossegue ele, "os recursos oficiais (e mesmo algumas habilidades) são institucionalmente derivados [da organização estatal] e seu uso efetivo e seu impacto, mediados por normas institucionais e regras de decisão"[15].

Tendo esses princípios em mente, na segunda parte deste capítulo faço uma longa digressão sobre a acidentada *história política* de São Paulo entre 1930 e 1940 a fim de ilustrar e explicar um dos argumentos deste estudo, a saber: a questão que tanto divide a elite estadual e predispõe os democráticos contra os tenentes, a oligarquia unificada contra a ditadura do Governo Provisório, as diferentes facções políticas entre si no período "constitucional", quanto inspira as conspirações dos perrepistas contra os constitucionalistas e vice-versa, imediatamente antes e logo depois do 10 de Novembro, é, essencialmente, a questão da *ocupação e do controle dos Campos Elíseos*, a sede do governo paulista. Essa luta pode aparecer ora ideologicamente (em nome do "constitucionalismo", por exemplo), ora politicamente (o "federalismo" funcionando como a bandeira que simboliza e disfarça aquela intenção). O fundamental aqui é que o problema não se resolve enquanto não se resolve o enigma institucional em torno da fórmula da *distribuição* e do *exercício* do poder. Justamente por isso os "daspinhos" são uma parte importante da explicação não apenas da centralização territorial do poder na "União", mas também da divisão territorial do poder pelas facções da oligarquia.

Na terceira seção, para fundamentar meu argumento mais geral, mudo o foco da *cena política* e trato então da evolução política do Estado brasileiro nesse período. Não faço, contudo, uma história administrativa no sentido convencional, já que procuro analisar "a ossatura material do Estado" (a inspirada expressão foi proposta por Nicos Poulantzas[16]) a partir de um ângulo senão incomum, infreqüente. A literatura especializada já havia descrito a existência de inúmeros institutos, conselhos, departamentos e comissões para regular os

---

[14] Theda Skocpol, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter E.; Rueschemeyer, Dietrich; e _____ (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 14. Explico melhor essas idéias na seção II.1.

[15] Eric A. Nordlinger, The return to the state: Critiques. *American Political Science Review*, vol. 82, n. 3, 1988, p. 882.

[16] Cf. Nicos Poulantzas, *O Estado, o poder, o socialismo*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985, p. 15

vários setores da economia nacional no pós-trinta. Interessa-me mostrar, *por outro lado*, o papel institucional que as Interventorias Federais desempenharam no processo de governo e no processo de acomodação das elites estaduais ou das oligarquias ao governo. Como é impossível descrever a institucionalidade do Estado da Revolução ao Golpe (todos os centros de poder, todas as cadeias de comando, todos os fluxos decisórios, e assim por diante), limito o relato à explicação das vantagens e, principalmente, dos *limites* do regime de intervenção nos estados. São esses defeitos que irão exigir, já em 1939, o renomado Código Administrativo.

Por último, investigo melhor a origem e os modos de funcionamento desse sistema estatal após a edição do decreto-lei 1 202. Descrevo, com base na documentação, o processo de criação dos Departamentos Administrativos, analiso sua posição estratégica no quadro institucional do Estado Novo e especulo sobre o significado, para o regime, de uma agência com as características e as atribuições dos tais "daspinhos". Penso que o documento "sobre a administração dos estados e municípios" é estratégico para entender o lado *político* do processo e do projeto de construção de um Estado "forte, autônomo e soberano", como se convencionou dizer. Ele permite igualmente indicar as formas de recrutamento dos grupos dirigentes estaduais e o *locus* institucional onde se dá e de onde se dirige esse mecanismo, ressaltando o papel determinante, embora nem sempre muito visível, das *instituições políticas* do regime "personalista" do Estado Novo. Se for correto supor, como fizeram os ideólogos autoritários, que *1930* (isto é, a Revolução e suas promessas de regeneração dos costumes políticos nacionais) *só se resolve, historicamente, em 1937* (através da fórmula autoritária adotada pelo regime para submeter a oligarquia)[17], minha análise sustentará então que *1932* (a guerra civil paulista, ou as questões "constitucionais" que já se encontram em sua base, examinadas adiante) *só se resolve, politicamente, em 1939* (com a instituição enfim dos Departamentos Administrativos), mesmo à custa de uma contrafação, ponto que explicarei melhor no capítulo três.

II.1 *A política das instituições políticas*

A análise da vida política está condicionada à compreensão da influência das crenças, das idéias e dos valores socialmente compartilhados sobre os comportamentos de indivíduos e grupos (como no caso dos estudos de cultura política); ou à compreensão dos cálculos estratégicos dos "atores" e das oportunidades de maximização das preferências individuais a partir de determinadas regras ou contextos institucionais (como na "teoria da escolha racional"); ou ainda à identificação dos constrangimentos sociais mais amplos sobre os agentes, resultado da estrutura econômica e da estrutura de classe dela derivada (conforme a visão simplificada do que seria "o marxismo"). Além dessas chaves, a análise da vida política está ligada também à percepção da ascendência das instituições formais, dos marcos legais, das rotinas organizacionais, das estruturas governamentais e de seu papel ativo sobre os resultados políticos (*political outcomes*). O pressuposto básico dessa visão é um tanto simples (sem deixar de ser verdadeiro): "a maioria das ações políticas de certa importância ocorre em

[17] A tese é de Francisco Campos. Ver: Diretrizes do Estado nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, p. 36 (entrevista concedida à imprensa em novembro de 1937).

instituições; por isso é decisivo compreender como agem esses organismos e como influem no comportamento dos indivíduos que atuam em seu interior"[18].

De forma resumida, o argumento central do novo institucionalismo em Ciência Política pode ser desdobrado em três postulados: *i*) instituições – e não indivíduos ou classes – são o elemento central da vida política; *ii*) indivíduos são 'atores' importantes, mas é mais proveitoso compreender quais são os marcos institucionais dentro dos quais eles agem, ao invés de observar o próprios indivíduos, suas motivações, preferências e escolhas (no caso, instituições funcionam como variável dependente); portanto, *iii*) não apenas instituições "contam" na explicação, mas são a explicação para a maior parte das ocorrências da vida política (instituições como variável independente).

Todavia, a própria definição do que são "instituições" é polêmica. Há três versões diferentes que correspondem também a três maneiras diferentes de pensar a influência (ou a ação determinante) das instituições na explicação da vida social.

Instituições podem ser, por exemplo, *normas e valores*, incluindo sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais etc., que não só estipulam o funcionamento de organizações, mas determinam o comportamento individual através de uma série de categorias de percepção que guiam a prática social dos agentes, determinam inteiramente suas preferências, interesses, objetivos, como é o caso da definição do neo-institucionalismo "clássico" ou sociológico[19]; instituições podem ser *sistemas de regras e incentivos* (procedimentos) a partir dos quais indivíduos, sempre com base em cálculos estratégicos a respeito de suas oportunidades, definem preferências e tentam maximizar seus interesses, conforme o institucionalismo da escolha racional[20]; ainda, instituições designam simplesmente *instituições formais* (ou "organizações"), como por exemplo as *instituições políticas*, evidentemente incluindo procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais[21] que, uma vez constituídas, têm impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesse etc.), determinando resultados políticos posteriores[22]. Essa é a definição proposta pelo neo-institucionalismo histórico. É nesse sentido que "instituição" é utilizada neste trabalho.

---

[18] Ver B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*. La teoría institucional em ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 219-220.

[19] Ver James G. March e Johan P. Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3, p. 734-749, Sep. 1984. Ver também J. March e J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989, cap. 3: Interpretation and the Institutionalition of Meaning, p. 39-52. Peter Hall e Rosemary Taylor chamam essa posição de "neo-institucionalismo sociológico". Confira Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor, As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

[20] Ver, entre muitos outros, Kenneth A. Shepsle, Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, n. 2, p. 131-149, 1989. Uma aplicação bem anterior da idéia pode ser lida em: John A. Ferejohn e Morris P. Fiorina, Purposive Models of Legislative Behavior. *American Economic Review*. Papers and Proceedings of the Eighty-seventh Annual Meeting of the American Economic Association, vol. 65, n. 2, p. 407-414, May 1975, cit. por Hall e Taylor.

[21] Para essa definição, cf. G. John Ikenberry, Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, vol. 42, n. 1, p. 219-243, Winter 1988.

[22] Ver Stephen D. Krasner, Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, vol. 16, n. 2, p. 226-246, Jan. 1984.

Parte-se aqui da suspeita que instituições – regras formais, normas tácitas e estruturas políticas, principalmente essas últimas – "importam" numa medida, contudo, a ser estipulada por meio da pesquisa histórica. Fatores institucionais são particularmente importantes já que definem ou modelam as preferências, os objetivos e os interesses dos agentes sociais (e não apenas "estratégias" de ação); eles distribuem desigualmente o poder entre cada um deles (medido por suas influências respectivas sobre um determinado processo decisório, por exemplo), estabelecendo, a partir daí, uma determinada hierarquia entre os agentes sociais[23]. Em resumo, *instituições estruturam a* (ação e a relação) *política*, enfim. Não são, nesse sentido, apenas um "contexto", um lugar ou uma paisagem. Ao contrário: são as próprias instituições que devem ser inseridas no contexto histórico-social[24].

Essa presunção (e não esse princípio, note-se) está ligada aos traços *típicos* do Estado brasileiro num período determinado do seu desenvolvimento, à sua capacidade política como aparelho burocrático "sobre pessoas e territórios" (para falar como Weber), à sua disposição para organizar e definir as relações sociais e as relações econômicas, e à sua independência (que é diferente da sua "autonomia relativa"), uma vez que essa independência é tanto maior quanto maior for a competência desse Estado para "formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou dos interesses dos grupos ou classes sociais da sociedade"[25].

O Estado do Estado Novo é, como se recorda, uma instituição politicamente *forte,* burocraticamente *centralizada* e, em termos organizacionais, *independente*. "Forte" em função da sua capacidade de intervenção na vida social – pela via policial e ideológica – e do seu poder de regulamentação da vida econômica; "centralizada" em função da concentração das decisões político-administrativas no Executivo federal; e "independente" em função da sua distância diante não só da "sociedade", mas dos *interesses tradicionais* da *sociedade tradicional*. Se essa força decorre da ampliação dos recursos organizativos à disposição dos agentes estatais, sobretudo o monopólio do uso da força (física e simbólica, ou ideológica) e da centralização autoritária de funções e papéis, sua independência permite que esse Estado forte passe a agir não mais em nome (nem mais a mando) dos interesses agroexportadores, mas cada vez mais em nome (ainda que não a mando) dos interesses urbano-industriais.

Não se deve entender as transformações históricas do aparelho do Estado brasileiro – a redefinição de suas prerrogativas, a ampliação de seus encargos, o desenvolvimento de sua estrutura (cuja face mais visível foi a criação de inúmeros conselhos "técnicos") antes e

---

[23] Peter Hall, *Governing the Economy*: The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, 1986, p. 19.

[24] A referência clássica aqui é Sven Steinmo, Kathlen Thelen e Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

[25] Theda Skocpol, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich e _____ (eds.), *Bringing the State Back In*, *op. cit*., p. 9. Em grande medida, o institucionalismo histórico continua e aprofunda o projeto proposto por Theda Skocpol de trazer "o Estado" de volta à cena teórica e resgatar sua *função explicativa*. Como ela enfatizou, essa postura teórica e metodológica "requer que se veja o Estado como algo muito maior que *uma mera arena* onde os grupos sociais apresentam suas demandas e travam combates ou celebram compromissos políticos". Exagerando um pouco o argumento, "Só na medida em que exista a formulação de *objetivos independentes* em relação a grupos sociais poderosos ou a constrangimentos socioeconômicos faz sentido falar dos Estados como atores relevantes" (p. 8 e 9, respectivamente; grifo meu).

depois de 1937 – tão-somente *em função* do processo de industrialização da economia e modernização da sociedade[26], desprezando-se com isso seja o jogo político intra-elites, que não desaparece, apenas será jogado em outro lugar e sob novas regras (isto é, conforme uma nova configuração institucional); seja o marco institucional que regulará essas disputas, e que não está sequer previsto na Carta Constitucional do Estado Novo, sendo preciso inventá-lo. Da mesma forma: é um erro assimilar o antiliberalismo que animou a ideologia oficial no período e que, na prática, implicou na abolição da representação política pelas vias partidárias e parlamentares usuais, a uma disposição antiinstitucional. A crítica da política liberal e das práticas "oligárquicas", para ser ideologicamente conseqüente e politicamente eficaz, não poderia se limitar a destruir os partidos, trancar os parlamentos e perseguir os políticos profissionais que não se alinharam voluntariamente com o novo regime. Ela teria de criar instituições políticas adequadas ao espírito do tempo. Isso por uma razão trivial: a decantada capacidade de manipulação das massas e conciliação das elites, traço característico da liderança "populista" de Vargas, não seria garantida, no caso das primeiras, graças apenas ao carisma pessoal e, no caso das segundas, graças somente às lealdades pessoais devidas pelos Interventores ao Presidente que os havia nomeado. Assim, da mesma maneira que o caráter "personalista" do novo regime, que transformou Getúlio no centro político do Estado Novo e projetou sua imagem como árbitro da Nação e salvador do Brasil, seria o produto de um conjunto de aparelhos e instituições e práticas específicas – *ideológicas* (o DIP e os DEIPs, por exemplo), *sociais* (o Ministério do Trabalho, a legislação social, o sindicato oficial) e *econômicas* (o CNPIC, o CFCE, a CME, por exemplo) –, as circunstâncias do Estado Novo ressaltam a necessidade *política* de organizar um *sistema estatal* centralizado, hierarquizado e burocratizado, e não simplesmente o regime arbitrário do caudilho e do Ditador, como os paulistas estavam acostumados a referir-se, quando lhes convinha, ao Chefe político nacional[27]. Quase sempre há uma relação empírica entre (o número de) instituições e (o grau da) autonomia, assim como entre o processo de institucionalização do poder de Estado e a autonomização política dos seus agentes.

A abordagem dos institucionalistas históricos é (essa é sua vantagem) bem mais politizada do que sua versão sociológica ou a versão baseada na teoria da escolha racional. Esquematicamente, poderíamos dizer que para o institucionalismo da escolha racional instituições são *a regra do jogo social* e seu interesse principal é saber qual é o jogo e como ele é jogado. Já para o institucionalismo histórico instituições são os *constrangimentos institucionais* que atuam sobre ações e escolhas políticas. Suas perguntas fundamentais são: dado um determinado arranjo político, quem ganha, quem perde e por quê? Faz parte dessa agenda de pesquisa investigar mais a fundo a distribuição assimétrica dos "recursos políticos" e meditar sobre relações de poder "problemáticas", vendo as próprias instituições não como elementos neutros onde o jogo político é jogado, mas como "produtos derivados da luta entre atores desiguais"[28].

---

[26] Posição que parece ser a de Eli Diniz. Ver o seu O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 77-120.

[27] Para os adjetivos, ver Armando de Salles Oliveira, O Exército nacional e o Estado Novo. In: _____. *Escritos políticos*. São Paulo: Arx, 2002, *passim*.

[28] Sven Steinmo, The New Institutionalism. In: Clark, Barry e Foweraker, Joe (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, *op. cit*., p. 365.

Conforme a versão mais exigente dessa corrente, "instituições" não são apenas os elementos formais do Estado, embora também os incluam, evidentemente. A expressão designa, na realidade, o desenho ou a *configuração institucional* que define e orienta as relações políticas entre os aparelhos, seus ocupantes e o mundo político. Análises e interpretações devem, portanto, focalizar não instituições específicas, mas processos causais que operam num nível interinstitucional. Configurações institucionais (mais do que instituições isoladas) podem explicar tanto os próprios arranjos institucionais, quanto os "produtos" políticos a partir dele. Daí a necessidade de pensar o todo para decifrar a parte. Trata-se de explicitar como um conjunto de instituições inter-relacionadas molda processos, acontecimentos, decisões etc. É duvidoso que a inspeção de uma instituição isolada possa determinar *efeitos institucionais*. A interação entre instituições é que produz conseqüências efetivas. Em nosso caso, o estudo do "daspinho" (*o objeto empírico*) não pode estar desligado da teia institucional da qual ele é parte (o sistema estatal) e sobre a qual age (o universo das elites). Como Paul Pierson e Theda Skocpol observaram, um *set*, um grupo de instituições tende em geral a se complementar e a se reforçar mutuamente[29], sugestão que abre espaço para pensar os Departamentos Administrativos como fazendo parte de um mesmo sistema político e institucional que as Interventorias, os Departamentos das Municipalidades, o Ministério da Justiça, a Presidência da República etc. e dependendo das e influindo nas suas relações recíprocas. Esse sistema está orientado por uma mesma *lógica política* (a ser descoberta), ainda que as relações concretas entre seus aparelhos possam ser contingentes, ou possam ser relações de conflito, de concorrência ou de colaboração mútua.

Todavia, nem os mesmos interesses sociais, nem as mesmas instituições políticas produzem, em todo o lugar, os mesmos resultados. Essas forças/aparelhos são modificadas pelas propriedades particulares de cada contexto político, sendo essas propriedades herdadas da história e da geografia. Do mesmo modo, a compreensão do processo de interação entre várias instituições só faz sentido se referido ao contexto social mais amplo, cuja influência deve ser avaliada, contudo, a partir de uma perspectiva temporal. Isso significa, em resumo, que a trajetória histórica dessas propriedades *determina* a configuração política e a distribuição de poder na situação presente. Logo, as idéias de tempo e lugar são aqui decisivas.

Parece que há, hoje, um movimento de revalorização da dimensão histórica dos processos políticos pela Ciência Política. Sem que os grandes modelos explicativos tenham sido abandonados, ou mesmo relegados a um segundo plano, os estudos da área passaram a valorizar, ao lado do desenho institucional e suas conseqüências sobre os "atores" e suas "estratégias", o *desenvolvimento institucional* com base em pesquisas histórico-comparativas. Mesmo sem assumir o desafio proposto por Charles Tilly há mais de duas décadas, voltar a estudar "*big structures, large processes, huge comparisons*", mas focalizando apenas *conjunturas críticas* (momentos de transição ou de transformação de regimes políticos, por exemplo), a abordagem histórica permite detectar ou sugerir interações entre seqüências causais distintas que podem confluir num momento determinado para explicar eventos determinados. Modelos muito formalizados, postulados teóricos universais e (eu acrescentaria) tipologias abstratas, acreditam os institucionalistas históricos, podem perder relações causais mais

[29] Paul Pierson e Theda Skocpol, Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. *Paper* for the American Political Science Association Meeting. Washington (DC), 2000, digit., p. 14-15. Publicado posteriormente em Katznelson, Ira & Milner, Helen V. (eds). *Political Science*: State of the Discipline. New York: W.W. Norton, 2002, p. 693-721.

complexas, ignorar hipóteses válidas ou desconsiderar importantes resultados políticos de processos sociais. Daí sua insistência em olhar não para o passado, mas, como advertiram Pierson e Skocpol, para 'processos através do tempo' (*processes over time*).

Há três tópicos presentes na agenda de pesquisa dos institucionalistas históricos (e, em rigor, na agenda de pesquisa de qualquer estudioso do Estado, do seu aparelho e do seu poder) que são também os meus. Este capítulo discute três problemas empíricos: a questão da *gênese* institucional, a questão do *desenho* institucional e a questão dos *efeitos* institucionais da organização do Estado brasileiro pós-oligárquico. Esse ponto de vista, acredito, permite reconsiderar algumas questões tradicionais e, sobretudo, algumas respostas tradicionais a elas.

A "nacionalização das estruturas de poder" (ao mesmo tempo *propósito* e *produto* da centralização política no pós-trinta) foi em geral interpretada de duas maneiras: em termos teóricos, como condição de possibilidade de autonomização do Estado diante da sociedade; em termos históricos (e ideológicos), como a concretização da vontade de um Presidente imperial. Nesse registro, o "caudilhismo", ou sua versão modernizada, o "autoritarismo" são confissões de um modo de desenvolvimento político em que o programa de superação dos poderes privados (os "imperialismos estaduais") ou carece de mediações institucionais, tal como no fenômeno da ligação direta entre o Presidente e as elites políticas (uma evidência é a persistência do clientelismo); ou excede em mediações institucionais, como atestam todos os relatos sobre o crescimento e a burocratização do Executivo federal. Em quaisquer dessas explicações o Estado Novo fica assimilado apenas a uma experiência relativamente bem-sucedida de "'desapropriação' dos instrumentos locais e regionais de poder estruturados sob o Estado oligárquico"[30].

Talvez não tenha sido enfatizado suficientemente que a transferência de poder de um nível a outro do sistema político brasileiro não foi apenas uma questão de cessão de direitos ou alienação de "funções" dos estados ao Estado. Esse processo não poderia prescindir de arranjos formais que garantissem, ao lado da unificação do mercado econômico, a unificação do "mercado político". Assim como o deslocamento do eixo dinâmico da acumulação, ele mesmo o resultado prático da ação efetiva de órgãos de planejamento, agências decisórias, burocracias públicas e da atuação de uma elite estatal planejadora – enfim: da "intervenção" do Estado – não resultou da "lógica do sistema capitalista" (seja nacional, seja internacional), a mudança de escala em que o poder de classe e o poder de Estado passaram a ser exercidos não derivou de adaptações paulatinas e sucessivas da "estrutura de poder". Tanto é assim que o problema da hierarquização e da integração entre os subsistemas econômicos, o problema do controle político sobre as elites políticas regionais e a questão da dominação ideológica sobre "a sociedade" só foram suficientemente resolvidos no Estado Novo: *graças a uma mudança de regime*, portanto[31]. A *gênese institucional* e sua compreensão são estratégicas para entender, portanto, o programa de construção institucional da capacidade estatal, afastando assim as concepções que, com base numa "história administrativa" que faz abstração da sociedade e de seus conflitos, tende a ver a criação e a imposição de novos parâmetros

[30] Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 62.

[31] Para a idéia, ver Luciano Martins, A revolução de 1930 e seu significado político. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 685.

burocráticos apenas como o efeito de manobras adaptativas ao novo "ambiente político", ou como correções marginais das disfunções do desenho institucional original; ou ainda, tende a tomar tais parâmetros por simples imitação de modelos externos, ou por decorrências automáticas de reformulações das visões correntes sobre a melhor forma de governar, e assim por diante. Pierre Bourdieu lembrou que, em se tratando do Estado e dos processos de instituição do poder do Estado, não há maneira de romper com a visão naturalizada do desenvolvimento "natural" das instituições políticas e das práticas administrativas e jurídicas estabelecidas desde sempre "mais poderosa do que a reconstrução da gênese: ao fazer com que ressurjam os conflitos e os confrontos dos primeiros momentos e, concomitantemente, os possíveis excluídos", essa perspectiva sócio-genética "reatualiza a possibilidade de que houvesse sido [...] de outro modo [...] e recoloca em questão" aquele modo de organização que historicamente "se concretizou entre todos os outros"[32]. São, portanto, *conjunturas críticas* de 'escolhas institucionais' historicamente determinadas por determinados agentes históricos que permitem apreender as interações políticas entre elites e instituições. Katheleen Thelen e Sven Steinmo sugeriram, na mesma linha de argumentação, que "cientistas políticos deveriam estar particularmente interessados em momentos de opção e de mudança institucional". Para todos os efeitos, "a evolução política é um atalho ou um processo ramificado e o estudo dos pontos de partida de padrões estabelecidos [...] são essenciais para uma compreensão mais ampla da história política"[33], nosso tema aqui. Essa lembrança exige, portanto, uma descrição e uma análise, ainda que esquemática, da dinâmica política nacional entre 1930 e 1940, e das idas e vindas da política paulista, o exemplo escolhido.

O *desenho* do sistema *institucional* dos aparelhos do Estado e a imposição de uma dada configuração (a morfologia de suas partes e a fisiologia desse organismo) respondem por sua vez a três ordens de elementos diferentes e, se a abordagem é indutiva, convém não estipular de antemão a prioridade de uma explicação sobre outra ou uma hierarquia rígida entre os fatores considerados. O arranjo institucional sempre poderá ser influenciado pela dinâmica histórica concreta, determinado por imperativos estruturais do sistema social e/ou eleito intencionalmente a partir de disputas (políticas ou "teóricas") em torno do melhor formato político para garantir, segundo seus inventores, eficiência à administração, legitimidade ao poder, estabilidade ao governo, desenvolvimento ao país, unidade à nação etc., ou muito simplesmente, para garantir o próprio poder de mandar. Contingências históricas (a "Política"), exigências sistêmicas (a "Economia") e preferências doutrinárias (a "Ideologia" dos agentes) são assim responsáveis, em graus diferentes e segundo o contexto, pela *forma* do Estado e pelo *modo* de exercício do poder de Estado.

No primeiro caso, mudanças no contexto político ou econômico, mais do que uma abstrata aprendizagem do sistema com seus próprios erros e acertos, restringem e definem a quantidade de aparelhos, os tipos de aparelhos, a disposição dos aparelhos e suas funções respectivas. No segundo caso, a "tecnologia organizativa" do Estado, para falar como Göran Therborn, ou os "procedimentos formais", a expressão que Claus Offe usa para designar os modos de operação do Estado, são determinados, em maior ou menor grau, de forma direta

---

[32] Pierre Bourdieu, Espíritos de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático. In: _____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996, p. 98.

[33] Katheleen Thelen e Sven Steinmo, Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Thelen, Katheleen e Steinmo, Sven e Longstreth, Frank (eds.), *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, *op. cit.*, p. 27.

ou indireta, pela dinâmica social e pelas funções específicas que esse Estado tem de cumprir numa sociedade de classes[34]. No último caso dessa lista, o suposto é que os desenhadores de instituições têm grande liberdade para selecionar, por exemplo, formas de governo ou tipos de regimes políticos de acordo com suas "preferências", como a vastíssima literatura sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo, por exemplo, sugere[35]. O comunicado radiofônico do golpe de 10 de Novembro e a ênfase do seu redator na inconveniência da "manutenção desse aparelho de Estado inadequado e dispendioso" – e na necessidade correspondente de se criar um conjunto de "órgãos apropriados através dos quais [a Nação] pudesse exprimir os pronunciamentos da sua inteligência e os decretos da sua vontade", alterando assim, completamente, a estrutura herdada – ilustra bem como se assume uma determinada forma de resolver conflitos, sem deixar de explicar porque se pôde chegar a uma situação em que "as exigências do momento histórico e as solicitações do interesse coletivo" reclamavam "a adoção de medidas que [afetassem] os pressupostos e convenções do regime, os próprios quadros institucionais, os processos e métodos de governo"[36], isso é: tudo.

Nas três versões do argumento sobre as razões do ordenamento das estruturas governamentais (conjunturas políticas, determinações econômicas e predileções doutrinárias) há sugestões úteis para pensar o objeto empírico desta tese. Como enfatizei no capítulo I e indiquei na abertura deste, as condições históricas que presidiram a formação, a transformação e a imposição de uma determinada configuração institucional dizem respeito, de maneira direta, tanto ao contexto, ou à *conjuntura*, quanto, indiretamente, ao ambiente, ou à *estrutura* que orientou a ascensão e a decadência de determinados modelos de acumulação. Assim, *conseqüências não previstas* de conflitos políticos (tanto quanto o "sistema capitalista") agem para definir uma dada configuração institucional. O que significa, enfim, que mudanças expressivas no contexto político, conflitos entre forças sociais diferentes, redefinição de objetivos e estratégias de agentes e a necessidade de impor uma nova geografia aos grupos da oligarquia forçaram um novo marco institucional cujo desenho teve de ser *funcional* (ou ao menos não pode ser disfuncional) para "a economia", isto é, para a (re)definição da posição das classes e frações na estrutura social, ao mesmo tempo em que teve de ser *instrumental* para as finalidades políticas a que se propunha: transferir poder político e influência política de uma facção da elite a outra. Aqui as escolhas voluntárias dos agentes estatais – cujo grau de liberdade varia conforme as condições políticas, o poder efetivo que reúnem e o prestígio "intelectual" que suas soluções desfrutam – não podem ser desprezadas em nome da lógica abstrata do "sistema" (as exigências do modo de produção capitalista etc.). Essas escolhas, cuja liberdade está mais sugerida pela palavra do que pela coisa em si, estão, por sua vez, condicionadas pelas *ideologias teóricas* (no caso, recobertas por suas respectivas "doutrinas constitucionais": antiliberalismo, autoritarismo, corporativismo etc.) e pelas *estratégias práticas*

---

[34] Ver, a propósito, Göran Therborn, *What Does the Ruling Class Do When It Rules?*: State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism. London: Verso 1978; e Claus Offe, The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation. In: Lindberg, Leon N. *et al.* (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington: Lexington Books, 1975, p. 125-144.

[35] Ver, entre muitos, Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. New York: New York University Press, 1994.

[36] Getúlio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro ("À Nação". Lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo país na noite de 10 de novembro de 1937). In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. V: O Estado Novo, p. 25, 32 e 19, respectivamente.

que visam dar a si ou ao seu grupo uma posição vantajosa no jogo político[37]. "Opções" institucionais são, assim, tanto o efeito da ideologia política predominante (a *fórmula política*), já que seria insensato imaginar que a sentença de Francisco Campos – "para as decisões políticas uma sala de parlamento tem hoje a mesma importância que uma sala de museu"[38] – pudesse ser pronunciada e acatada fora do período de ascensão dos totalitarismos; quanto o resultado planejado da elite política dominante para garantir aos seus protagonistas, ou às facções que eles representam, poder, mesmo que essa intenção apareça como a realização metafísica de uma lei da natureza: "O Estado marcha para a legislação pelo Executivo como o Sol para a constelação de Hércules"[39].

O problema dos *efeitos institucionais* – entendidos aqui como os impactos concretos que as interações entre as instituições políticas provocam nos processos políticos, incluindo toda sorte de resultados, inclusive aqueles que nos interessam mais de perto: a modelagem de interesses, a interação com valores, a definição comportamentos, a hierarquização entre os centros de poder burocráticos, a disposição dos diferentes grupos por eles e a própria transformação do perfil dos indivíduos aí engajados – é diferente desses dois primeiros (a *gênese* e o *desenho*) uma vez que, nesse caso, não são as próprias instituições que estão em jogo, mas o que elas "fazem" (ou como elas "agem"). Claro está que arranjos institucionais não são nem meros reflexos de conflitos entre forças sociais, nem a causa dos conflitos sociais. Eles podem ser ou o *objeto* de disputa, ou o *lugar* da disputa, sendo freqüentemente, *num regime ditatorial*, ambos. De toda forma, nem um nem outro são indiferentes à dinâmica institucional, mas convém não tomar, na explicação, o efeito pela causa. Configurações institucionais específicas não surgem simplesmente, ou se desenvolvem e se estabelecem para resolver determinados problemas postos pela clarividência dos seus criadores e/ou exigidos pela "dinâmica social". Podem até fazê-lo, mas abordagens funcionalistas são, *no máximo*, uma hipótese entre outras para justificar a existência, decifrar o perfil e descrever o propósito de uma instituição, mesmo porque há toda sorte de efeitos não antecipados que a organização institucional pode produzir[40]. Sua influência, impacto ou ação – a "saliência institucional" na definição de A. Giddens – depende sempre dos contextos históricos e da dinâmica política.

Desse ponto em diante as estruturas políticas serão tratadas a partir de dois níveis de observação: a partir das evoluções da cena política (*o conflito social*) e a partir das alterações do sistema estatal (*o desenho institucional*). Trata-se de pensar simultaneamente esses dois espaços políticos (na língua usual, a "sociedade" e o "Estado"), além das conexões causais entre eles. A separação entre o relato político e a análise da estrutura política, note, é tão somente uma exigência formal da exposição.

---

[37] Sobre o caráter politicamente útil da evolução/transformação institucional, ver Bo Rothstein, Labor-market Institutions and Working-class Strength. In: Thelen, Katheleen; Steinmo, Sven e Longstreth, Frank (eds.), *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, *op. cit.*, p. 57-89.

[38] Francisco Campos, A política e o nosso tempo. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit.*, p. 28. (O texto corresponde a uma conferência pronunciada no salão da Escola de Belas Artes do Rio de Janeiro em setembro de 1935).

[39] Francisco Campos, Problemas do Brasil e soluções do regime. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit.*, p. 101 (entrevista concedida à imprensa em janeiro de 1938).

[40] Cf. Paul Pierson e Theda Skocpol, Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, *op. cit.*, p. 13-14.

II.2 *A elite destituída*

Qual foi a configuração aproximada da cena política paulista entre 1930 e 1937? E que repercussões os conflitos que sucederam nesse espaço impuseram aos direitos de *representação* da elite, a suas formas de *organização* política e à *ordenação* do sistema institucional dos aparelhos do Estado antes e depois de 1937?

A proposição dessas perguntas exige alguns esclarecimentos prévios sobre o foco da análise e sua natureza estratégica, seja para compreender o *desenho* institucional, seja para explicar seus *efeitos* institucionais.

A desfaçatez da frase famosa de Benedito Valadares a propósito do golpe militar que instituiu o Estado Novo – "É interessante observar o ser possível fazer-se uma revolução, às claras, sem o povo desconfiar"[41] – trai o caráter elitista do processo de mudança política no Brasil. Mas a declaração do líder político mineiro pode ser compreendida também como um indício da natureza obscura da cena política. Há duas maneiras de entender as conseqüências dessa proposição. Ou se toma a cena política como uma aparência, uma projeção falsificada de uma realidade (uma essência) que é anterior a ela, a justifica e explica (em geral: interesses de classe), ou se toma a cena política como uma realidade *per se*. No primeiro caso, todo esforço consiste em conectar e revelar os interesses sociais ocultos pela luta entre atores, idéias, partidos e organizações políticas. No segundo caso, é preciso assumir que os agentes, os interesses e as concepções inerentes a esses agentes podem constituir-se não antes, mas *na própria cena política* e atuar independentemente dos "condicionamentos sociais". Ainda que a segunda maneira de compreender o jogo político – como um negócio governado por suas próprias leis e costumes e conduzido (ainda que não comandado) pelos políticos profissionais – me pareça mais eficiente para revelar a natureza e o alvo da guerra política nesse contexto, a dificuldade aqui está em definir os lugares na hierarquia de posições relativas dos diversos "atores" políticos em cena, já que estão, os dois (sentido e objetivo), em constante modificação. Assim, esse lugar ou espaço social exige, enquanto espaço social específico, uma percepção da sua evolução e da sua transformação sucessiva numa conjuntura concreta. Trata-se, resumidamente, do que Nicos Poulantzas designou como a *periodização da cena política*.

Poulantzas insistiu na diferença, pouco evidente, entre *cronologia* histórica e *periodização* política. Enquanto a primeira é apenas a disposição dos acontecimentos políticos (os "fatos") numa seqüência reconhecível ao longo de um intervalo de tempo determinado, a *periodização política* seria a subdivisão temporal do *espaço político* e a disposição, em seqüência, de diferentes regimes políticos através do tempo. Esses regimes estariam ligados à luta partidária na cena política (ou, simplesmente, à luta política), ela mesma condicionada pelo padrão vigente de liberdades públicas[42]. Nesse sentido, seus períodos, fases e etapas (suas subdivisões) não correspondem, necessariamente, aos períodos tradicionais de governo (suas datações), como aqui: "provisório", "constitucional", "autoritário", nem a seu calendário habitual: 1930-1934; 1934-1937; 1937-1945. Igualmente, os eventos mais significativos da política regional não precisam traduzir, passo a passo, os grandes eventos nacionais, ainda que não sejam e tampouco possam ser, obviamente, indiferentes a eles.

---

[41] Benedito Valadares, *Tempos idos e vividos*: memórias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p. 174.

[42] Ver Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1971, vol. II, p. 70 e segs.

Uma maneira útil de estipular as principais ocorrências entre a Revolução da Aliança Liberal e a Constituição dos autoritários é identificar as discordâncias das facções regionais entre si e delas com o governo federal em cada conjuntura importante. Como não pretendo reescrever a história política da política paulista no período pós-revolucionário, limito essa narrativa à identificação das organizações partidárias presentes na cena política, indicando quais eram, a meu ver, as questões centrais que empurravam os paulistas ora para a guerra contra, ora para a paz com o governo federal. Tendo em mente a utilidade prática desse resumo explicativo para o conjunto da argumentação, as perguntas centrais aqui são: levando em conta apenas a concorrência no interior da classe dirigente, como se poderia explicar a variação desse espaço político?; e o que esse processo tem a ver com a evolução do regime político nacional e a revolução institucional do Estado federal?

No caso específico de São Paulo há dois fatores que organizam a infinidade de fatos, personagens e atividades dessa época, definindo as razões das sucessivas aproximações ou afastamentos dos representantes da oligarquia de Getúlio Vargas e de sua política autoritária. Em primeiro plano, há a questão do domínio exclusivo, depois da influência efetiva e, por fim, da autoridade possível da elite sobre o *aparelho regional do Estado*, ou do barulho pela falta de tudo isso, melhor dizendo. Em segundo plano, há a questão do "modelo constitucional" (se unitário, se federal), mais do que a questão da melhor forma de regime (se autoritário, se democrático) e da sua famosa legalidade ou ilegalidade "constitucional", o cavalo de baralha da oligarquia e dos seus ideólogos. Ter presente esses problemas em torno dos quais se dá a luta – política e propagandística – da classe dirigente é, do meu ponto de vista, uma precaução conveniente contra a onda em formação que deseja reescrever a história política do liberalismo brasileiro em função do papel progressista que os partidos dos paulistas teriam heroicamente desempenhado contra o "getulismo"[43].

Como os vários grupos da oligarquia paulista estavam em briga constante, seja para manter suas fontes de poder e autonomia diante da nova clique que passou a controlar o Estado nacional, seja para vencer a disputa pela hegemonia política no estado depois da Revolução de 1930, eles se viram em pelo menos quatro situações muito distintas com o fim da República Velha. Essas situações correspondem, grosso modo, aos quatro grandes períodos em que se pode dividir o andamento da cena política estadual até 1937.

Num primeiro momento, o conflito principal entre o Partido Republicano e o Partido Democrático – uma antiga disputa que vinha desde a década de vinte e cujo ponto alto foi a formação da Aliança Liberal (em setembro de 1929) contra a indicação de Julio Prestes por Washington Luís para sucedê-lo – acabou por perder força diante da oposição do PD aos "tenentes", iniciada já em abril de 1931, apenas seis meses após o movimento de outubro de 1930. Essa aversão à "invasão" de São Paulo levou à constituição, junto com o PRP, da Frente Única Paulista (em fevereiro de 1932) em defesa da "ordem constitucional" e da "imprescindível autonomia" do estado, e a uma insurreição armada contra a União (em julho de 1932) para garantir àquela "soberba unidade da federação" a "faculdade inauferível

[43] Sobre as visões generosas das plataformas do PD/PC e a releitura, à esquerda, da rebelião de 1932, veja o balanço feito por James P. Woodard, The Specter of Liberalism: Notes on the Democratic Party of São Paulo and the Historiography of Twentieth-Century Brazil. *Estudios interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*. Disponível em: <http://www.tau.ac.il/eial/current/woodard.html>. Acesso em: 3 nov. 2007.

de se governar"[44]. Uma vez derrotada a guerra civil paulista (em outubro de 1932), a Chapa Única por São Paulo Unido, o acordo eleitoral com vistas a concorrer à Assembléia Nacional Constituinte, manteve em 1933 a aliança entre os partidos oligárquicos, mas já em 1934 o PRP voltava a abrir campanha contra o "outubrismo", criticando abertamente os "peceístas" (os herdeiros dos democráticos) na disputa pelas cadeiras à Assembléia Constituinte estadual[45]. Fracassada a tentativa de criar clubes políticos e legiões revolucionárias para substituir os velhos partidos oligárquicos, decidiu-se formar em cada estado da federação uma nova agremiação partidária aliada aos "objetivos revolucionários". Em São Paulo surgiu o Partido Constitucionalista de Armando de Sales Oliveira, que sucedeu o PD, extinto em fevereiro de 1934[46]. Quando vem o golpe do Estado Novo (em novembro de 1937), a influência das principais correntes políticas do estado fica reduzida a quase nada: os "armandistas" perdem seu prestígio, bastante abalado desde que o chefe saíra em campanha presidencial (em dezembro de 1936), e, posteriormente, seus cargos no governo (em abril de 1938); os perrepistas animam-se com o fato e com a situação insustentável do interventor Cardoso de Melo diante da nova conjuntura, sem, contudo, conseguir emplacar o novo interventor; e a Ação Integralista Brasileira (AIB), de Plínio Salgado, imagina, em função do seu suposto prestígio junto ao novo regime e ao seu Chefe, poder ocupar tanto o espaço nacional quanto, através dele, liderar o jogo político regional.

Repare que se essas siglas (PRP, PD, FUP, AIB, PC) designam, nessa conjuntura, os grupos políticos principais e seu torneio pela supremacia regional/nacional, estão longe de explicar as circunstâncias cruciais da política estadual. Letras diferentes bem podem nomear empreendimentos políticos idênticos ou afins. Esses empreendimentos respondem, *em geral*, a demandas sociais (de classe ou não); mas também traduzem demandas políticas específicas que podem ser muito semelhantes entre si. O aspecto que me interessa sublinhar é a questão que unifica todas as forças políticas e, por extensão, estrutura a cena política (ou ajuda, ao menos, o seu entendimento): a propensão paulista não exatamente para a contestação ao governo, mas para a participação no governo. Como compreendê-la?

Na guerra pela conquista e controle das posições institucionais após o movimento de 1930, os diversos manifestos, programas e proclamações que circularam em São Paulo e em outros estados cumprem um papel estratégico. Essa batalha de palavras permite decifrar, sem muito esforço, as atitudes dos diversos grupos, civis e militares, revelando as *motivações ideológicas* e as *disposições políticas* das diferentes forças sociais envolvidas nas disputas estaduais. A luta verbal entre o tenentismo e a classe dirigente nativa é um bom exemplo disso. A análise da documentação da Legião Paulista, do Clube 3 de Outubro e da União Cívica Brasileira, aliada à análise do processo político entre 1930 e 1933, mostra que ainda que o conflito mais vistoso e rumoroso da cena política fosse entre duas forças sociais diferentes – os "tenentes" e os "democráticos" –, a contradição principal dava-se entre duas intenções formuladas não como doutrinas abstratas, mas como *projetos de poder efetivo*: centralização,

---

[44] As passagens entre aspas são trechos do documento de formação da FUP. *Apud* Renato Jardim, *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1932, p. 294.

[45] Veja-se, por exemplo, as críticas aos adversários "democráticos" reunidos no Partido Constitucionalista no *Correio Paulistano* de 4 out. 1934.

[46] Para essa história, ver Plínio de Abreu Ramos, *Os partidos paulistas e o Estado Novo*. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 147, nota.

autoritarismo e nacionalismo, de um lado; e descentralização, liberalismo e regionalismo, de outro.

Tome-se o *Manifesto de lançamento da Legião Revolucionária Paulista*, assinado pelos "tenentes" Miguel Costa, João Alberto e Mendonça Lima. O documento, divulgado poucos dias depois da posse do Governo Provisório, em 12 de novembro de 1930, definia a finalidade subentendida e os limites explícitos do movimento vitorioso: "A revolução não pode consistir numa derrubada de ocupantes de posições para dar lugar a um assalto a essas mesmas posições. [...] O povo fez a revolução para afastar definitivamente do poder *todos os políticos profissionais*, *sem distinção de rótulo*"[47].

O propósito regenerador é aqui mais que evidente. Habilitar a facção "democrática" da Aliança Liberal e entregar a chefia do Executivo estadual ou a Francisco Morato ou a qualquer outro prócer do PD seria transigir além do razoável, já que contemporizar com os políticos profissionais, nesse caso, seria trair a própria Revolução e suas promessas. Lido dessa maneira, o texto exprime tanto as aspirações, quanto as concepções do tenentismo nacionalista. Em poucas palavras: uma política antioligárquica que, aliás, fazia questão de não distinguir entre democráticos e perrepistas, cujo modo de ação é o golpismo, ainda que disfarçado pela palavra "Revolução" e seu prestígio, e o meio de purificação, o militarismo[48]. Esse "autoritarismo" deve ser visto, entretanto, na devida perspectiva. Ele se contrapunha, nessa conjuntura específica, ao "liberalismo" de fachada da elite civil, em especial da elite paulista. Assim, o programa tenentista, cuja tônica será a centralização do poder a serviço do reforço das estruturas do Executivo federal e de sua capacidade de intervenção (econômica e política), era, na realidade, a barreira levantada pelos jovens oficiais do Exército contra a expectativa de manutenção do "federalismo", o recurso político estratégico da oligarquia paulista para preservar a qualquer custo o controle do poder governamental[49].

Por sua vez, o *Manifesto* que o Partido Democrático de São Paulo fez publicar, pouco mais de um ano depois da agitação dos legionários e da ocupação militar da política estadual, pode ser lido como uma resposta direta à pretensão dos oficiais que, com base no "povo", gostariam de ter destruído o monopólio oligárquico do poder político. O documento dos democráticos, datado de 17 de janeiro de 1932, (aliás, o segundo em que bradavam contra a discriminação de que eram vítimas pelos governos federal e estadual), terminava com uma exortação comovente, definitiva e profética: "Entreguem-se aos estados o governo dos estados; venha a Constituinte; e estaremos salvos". Era uma rima, mas não era uma solução. Àquela altura, a grande questão que opunha o PD ao Governo Provisório derivava de uma falta imperdoável e, como se verá, irremediável. Como resumiu o papel que rompeu com o Sr. Getúlio Vargas, "um dos maiores erros da Revolução [foi] não ter entregado o governo do estado ao Partido Democrático". Assinado: Francisco Morato (o pretendente frustrado),

---

[47] Citado a partir de Paulo Bonavides e Roberto Amaral (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit.*, vol. IV, p. 335; grifos acrescentados por mim. Sobre a Legião paulista, v. Peter Flynn, A Legião Revolucionária e a Revolução de 30. In: Figueiredo, Eurico de Lima (org.), *Os militares e a Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 79-130.

[48] A caracterização, precisa, é de Décio Saes. Ver o seu *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984, p. 70-78.

[49] Para uma discussão pormenorizada desse ponto e para uma crítica pertinente à visão da historiografia, ver João Quartim de Moraes, *A esquerda militar no Brasil*: da coluna à comuna. São Paulo: Siciliano, 1994, p. 117-125.

Aureliano Leite, Cardoso de Melo, Marrey Júnior, Sampaio Vidal, Vicente Rao, Francisco Mesquita, e outros próceres da política paulista[50].

Como se chegou a isso? Relembremos rapidamente a seqüência dos acontecimentos.

Depois que a nomeação do coronel João Alberto para a Interventoria Federal de São Paulo, em 24 de novembro de 1930 (portanto, menos de duas semanas depois do manifesto da Legião Paulista), frustrou a promessa de indicar um paulista e civil para o posto, os políticos que apoiaram o programa da Aliança Liberal passaram a reclamar que "a terra de Piratininga" assistia, pasmada e afrontada, ao fato de que todos os postos administrativos haviam sido afastados dos seus "filhos". Pior de tudo, São Paulo não possuía mais, no início de 1932, "sequer uma voz ou representante no conclave da Ditadura". Além disso, via atônita "o seu governo entregue aos caprichos de forasteiros". Essa situação calamitosa havia mudado provisoriamente quando, em 25 de julho de 1931, Laudo Ferreira de Camargo, um "notável magistrado", na opinião da elite, *civil e paulista*, enfim, assumira o governo do estado. Mas em menos de quatro meses ele renunciaria, ou melhor, seria deposto por um golpe, segundo a Liga de Defesa Paulista, depois de vários desentendimentos com o próprio João Alberto e com o general Miguel Costa, chefe da Legião Revolucionária, em torno do caso que opôs Numa de Oliveira, seu secretário da Fazenda e do Tesouro, aos interesses da "lavoura". O governo federal indicou então em 13 de novembro outro Interventor, o general Manuel Rabelo, que não passava, segundo a convicção dos democráticos, "de uma sombra do capitão João Alberto". No fim das contas, um ano e pouco depois da Revolução liberal a elite democrática continuava destituída do poder e o "tenente" continuava a fazer de São Paulo "um feudo, e ele próprio o feliz donatário de tão soberba capitania"[51].

Note, contudo, que se o novo governo evitou entregar São Paulo aos democráticos, "foi bastante benevolente no aproveitamento de alguns de seus próceres na alta administração federal"[52]. Paulo Prado tornou-se presidente do Conselho Nacional do Café, Vicente de Almeida Prado passou a comandar o Banco do Brasil e Paulo Nogueira Filho foi nomeado diretor da Comissão Nacional de Compras. Boris Fausto lembra ainda que Paulo de Moraes Barros acumulou, por um curto período após a Revolução, as pastas da Viação e Obras Públicas e a da Agricultura, Indústria e Comércio. José Maria Whitaker permaneceu,

---

[50] As citações do documento foram feitas a partir de: Paulo Nogueira Filho, *A guerra cívica*: 1932. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965, p. 408-415. *Apud* Hélio Silva, *1931*: os tenentes no poder. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972, p. 394 e p. 391, respectivamente.

[51] Todas as passagens entre aspas são do *Manifesto* do PD. *Apud* Hélio Silva, *ibid.*, p. 385, 391 e 391, respectivamente. A visão que os círculos dirigentes do novo regime tinham do PD também não era das melhores. Sirva de exemplo a notável caracterização sociológica da agremiação proposta por André Carrazzoni: "Após o triunfo revolucionário de 30, a quem [Getúlio Vargas] entregaria o governo nos estados? [...] Havia o Partido Democrático, uma agremiação criada para dialogar [*sic*] com o partido governista [...]. Nos seus quadros acotovelavam-se professores, banqueiros, fazendeiros, plutocratas e pequenos burgueses. Muitos tinham divergido do governismo [o PRP], sua procedência real; outros experimentavam desportivamente a política; alguns eram céticos sobre as virtudes das instituições republicanas, borrifados da água de cheiro de um monarquismo teórico e literário. Parte mínima acreditava, sinceramente, no regime e na capacidade regeneradora dos homens de 1930. Congregados todas, fundaram o Partido Democrático, como poderiam ter fundado uma arcádia política, uma academia neoplatônica ou uma república veneziana, com a pompa dogal e o aristocratismo argentário". André Carrazzoni, *Getulio Vargas*. 2ª. ed. revista e aumentada. Rio de Janeiro: José Olympio, 1939, p. 174-175.

[52] Plínio de Abreu Ramos, *Os partidos paulistas e o Estado Novo*, *op. cit*., p. 143.

mesmo com a antipatia ostensiva dos tenentes e a pressão da "lavoura", até meados de novembro de 1931 no Ministério da Fazenda[53]. Quando, em dezembro, não mais restava ninguém no governo, o caldo entornou. A "retirada dos paulistas" – expressão que designava para o *Diário Nacional* "uma tormenta" que só eles poderiam avaliar – é o princípio do fim da trégua concedida a Vargas e a redefinição do inimigo estratégico da elite: os "tenentes" não eram mais os únicos nem os principais adversários a combater; tratava-se então de brigar contra o chefe do Governo Provisório e sua política antipaulista[54].

O PRP, possivelmente encorajado pela coragem do rival, reapareceu na cena política depois de um longo silêncio imposto pela Revolução e menos de uma semana após do protesto por escrito do PD exprimiu, em 19 de janeiro de 1932, em termos mais neutros, mas em todo caso, naquela conjuntura, bem contundentes, sua profunda irritação com os tenentes e com aquilo que chamavam com escândalo de a "calamidade outubrista", a Revolução de 1930. Para que não houvesse dúvidas quanto a seus propósitos, anunciaram em seu *Manifesto*, com a gravidade que o momento político exigia, o seguinte: "O Partido Republicano Paulista [...] é pelo regime constitucional. É pelo regime republicano. É pelo regime federativo". Assinado: Altino Arantes, Ataliba Leonel, Aguiar Whitaker, Almeida Prado Júnior, Alfredo Elis, Cerqueira Cesar, Silvio de Campos e demais chefes perrepistas[55].

Ainda que preferisse se imaginar "batalhando com denodo pela democracia e pela República" e, mais importante, "dentro da ordem"[56] (ou seja, evitando embarcar numa aventura revolucionária cujo resultado desastroso era, como se verificava, o produto da precipitação dos democráticos), o que o PRP punha em xeque não era, como o PD, o *controle do poder governamental*, mas a *forma assumida pelo regime político*, um "sistema ditatorial", de acordo com eles, e o risco que esse "sistema" representava para as bases federativas da organização nacional, o que equivalia dizer: para a autonomia política e independência econômica das classes dominantes regionais, a de São Paulo em primeiro lugar. Os democráticos, como se viu, chiavam porque os "tenentes", com os quais tiveram que muito a contragosto dividir o poder, impediram que, uma vez depostos os "carcomidos", reinassem como a única classe dirigente do estado. Estão resumidas assim as principais pendências em jogo na disputa entre São Paulo e a União ao longo do comprido intervalo que vai de outubro de 1930 a outubro de 1945: de um lado, o *formato das novas instituições*, cuja luta pela "Constituição" codifica e exprime; de outro, as *características das novas direções*, cujo empenho por fazer valer o direito de "autogoverno" resume e revela. O texto de um outro documento, de formação da Frente Única Paulista (FUP) não poderia ser mais explícito a esse respeito: o Partido Democrático e o Partido Republicano anunciariam, em 16 de fevereiro de 1932, que cediam, "contentes e resolutos", "à força irresistível da opinião pública" (*sic*) e celebravam "a união sagrada dos paulistas em torno de dois problemas que envolvem todas as nossas esperanças e destinos: a

---

[53] V. Boris Fausto, *A Revolução de 1930*: historiografia e história. 16ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 137.

[54] Para a constatação, v. Vavy Pacheco Borges, *Getúlio Vargas e a oligarquia paulista*. História de uma esperança e de muitos desenganos através dos jornais da oligarquia: 1926-1932. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 150.

[55] Cf. o texto em Paulo Nogueira Filho, *A guerra cívica*: 1932, *op. cit*, p. 416-419. *Apud* Hélio Silva, *1931*: os tenentes no poder, *op. cit*, p. 246.

[56] O documento do PRP pode ser lido na íntegra em Edgard Carone, *A Segunda República* (1930-1937). 3ª. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978. As passagens entre aspas são das p. 196 e 197.

pronta reconstitucionalização do País e a restituição a São Paulo da autonomia que há dezesseis meses se acha esbulhado"[57].

Esses problemas – que dominarão a agenda política estadual entre novembro de 1930 (posse de João Alberto na Interventoria) e agosto de 1933 (posse de Armando de Sales) e que periodicamente retornarão – poderiam ser formulados em termos bem mais simples a partir de duas perguntas: depois da Revolução, *quem deveria governar o estado?*, isto é, que grupo, uma vez deposta a "oligarquia tradicional" (o PRP), assumiria as funções de comando político em São Paulo? E *como ele seria governado?*, isto é, que novo arranjo político e institucional sucederia a "República oligárquica" e o seu modo de funcionamento, a "política dos governadores", concebida por Campos Sales? Os dois enigmas tocam na mesmíssima questão desta tese: a da correspondência entre elites e instituições, com a vantagem de não mais precisar ser pensada a partir daqui de forma desencarnada[58].

Sendo assim, o duelo pelo Palácio dos Campos Elíseos não é apenas um duelo pelo poder governamental (embora também o seja). Ele exprime, *de maneira refratada*, o processo mais geral, e que ficará bem mais claro a partir de 1937, de *reestruturação do universo das elites*. Esse processo envolve, de um lado, infinitas *negociações* entre três grupos: aquele em torno de Getúlio Vargas e do governo federal, aquele em volta das principais figuras do movimento tenentista (que é diferente do primeiro) e aquele que abrange os políticos profissionais do estado, eles mesmos repartidos em duas agremiações rivais. Por outro lado, esse processo implica a imposição de uma série de *restrições* sobre a representação política da elite, principalmente dos dois últimos grupos. E ambas as ações se dão em meio aos conflitos a respeito das *indefinições* em torno da *forma de governo* (se centralista, se federalista), da *forma de regime* (se ditatorial, se liberal), da *forma de Estado* (intervencionista/autonomista), e de que opções deveriam prevalecer, já que o problema aqui não era a ausência de projetos, mas a existência de muitos[59].

Do ponto de vista estritamente regional, esse movimento de reordenação e de reagrupamento do pessoal político da oligarquia começa já em 1926, com a fundação do Partido Democrático e com o desafio ao monopólio do PRP sobre as posições de poder do estado, e termina por onde começou, com a reconquista desse monopólio graças à nomeação da ala "autêntica" do Partido Republicano Paulista para a Interventoria Federal com Fernando Costa em 1941. Se incorporarmos à dinâmica nacional os eventos da política paulista, há mais quatro datas importantes – 1930, 1932, 1933, 1938 – no curso desses quinze anos e uma série de acontecimentos entre elas. Essa época compreende a rebelião (ou a

---

[57] Cit. por Renato Jardim, *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo*, *op. cit.*, p. 293.

[58] Os últimos que se deixariam enganar pelo movimento paulista "pró-constitucionalização" do País eram, evidentemente, os próprios tenentes. No documento em que defende uma ditadura para consolidar a Revolução, já em 1931 Juarez Távora (seu provável autor) prevenia os desavisados: "Na ânsia de Constituição imediata, *o que mais se vê é o prurido de voltar aos postos de mando sem vigilância, ao rebanho dos tempos passados* ou disfarçada hostilidade ao governo provisório, principalmente ao seu chefe, que sabe perfeitamente não ter sido a revolução obra exclusiva dos políticos". Clube Três de Outubro. In: Bonavides, Paulo & Amaral, Roberto (orgs.). *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit.*, vol. IV, p. 496; grifos meus.

[59] Para uma visão documentada dessas indefinições, seus suportes e seus protagonistas na política paulista ver Ilka Stern Cohen, *"Para onde vamos?"* Alternativas políticas no Brasil (1930-1937). Tese (Doutorado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1997. Retomo o assunto no capítulo cinco.

"Revolução", como queiram) da elite estadual dissidente contra o PRP e a ascensão dos tenentes como "partido de governo" em 1930; a insurreição "constitucionalista", na língua nativa, a derrota da alternativa autonomista ("federalista") e a reocupação militar do estado em 1932; a entrega, provisória, de São Paulo aos democráticos, agora reunidos no Partido Constitucionalista de Armando de Sales Oliveira, em 1933; e, por último, a devolução, também parcial, do controle do aparelho regional do Estado aos perrepistas por meio da nomeação de um político do baixo clero do partido em 1938: Ademar de Barros.

Note que entre a Revolução (contra o PRP) e a Restauração (dos perrepistas), a disputa que opunha a oligarquia estadual ao governo federal era uma disputa antes de tudo política[60]. Essa briga, que ora tomava a forma de um confronto entre *atores* políticos (os oligarcas contra os tenentes), ora entre *projetos* políticos (nacionalismo *versus* regionalismo; centralização *versus* autonomia) ou, de maneira mais estereotipada ainda, entre *identidades regionais* ("gaúchos" contra "paulistas"), diz respeito à única questão que parecia interessar a esses últimos: o domínio do Executivo estadual e, tão importante quanto, o comando sobre seu aparelho policial-militar. Quase três centenas de testemunhos, relatos, análises, memórias que surgiram depois da "guerra civil brasileira" de 1932[61] podem, sem exagero, ser resumidos a esse único objetivo: devolver São Paulo a São Paulo, com a condição de essa devolução ser completa e a elite reassumir, efetivamente, suas posições por direito consuetudinário. Como notou Plínio de Abreu Ramos, "O temor oligárquico [...] não era que os tenentes, uma vez no poder, fossem corrigir pela força o anacronismo de uma sociedade senhorial e latifundiária que vinha dos tempos da colônia"; é que não deixassem mais o governo, mesmo porque, como os "ilustrados" (os integrantes do PD) suspeitavam, os oficiais, ao que parece, "não desejavam senão assegurar-se das posições conquistadas"[62].

Devolver São Paulo a São Paulo é a maneira mais simples e possivelmente mais direta de entender o ideário político por trás da defesa de alguns princípios sagrados (e.g.: a Liberdade, o Direito, a Lei, a Ordem) alegados pela "união sagrada" da classe dirigente paulista. Se a plataforma "constitucionalista" não procurava disfarçar a frustração com 1930, era igualmente insuficiente para encobrir que o legalismo estava disposto, ao menos num primeiro momento, a aceitar uma intervenção federal – desde que a Interventoria fosse ocupada por um deles[63]. Todavia, a partir de março de 1932, nem isso seria mais suficiente. A presença do embaixador Pedro de Toledo nos Campos Elíseos no lugar do general Manuel Rabelo corria o risco de ser apenas decorativa, já que "as posições de mando" – isto é, a Chefia de Polícia da capital e o comando geral da Força Pública – "continuavam ocupadas pelos mesmos elementos que conturbavam a vida política do estado": o major

[60] V. Boris Fausto, A revolução de 1930. In: Mota, Carlos Guilherme (org.), *Brasil em perspectiva*. 19ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 249. V. também Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos, 1976, p. 112; e Stanley E. Hilton, *A guerra civil brasileira*: história da Revolução Constitucionalista de 1932. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 28.

[61] V. Jeziel De Paula, *1932*: imagens construindo a história. Campinas: Ed. Unicamp; Piracicaba: Ed. Unimep, 1999, Anexo: "Bibliografia sobre a guerra civil brasileira de 1932".

[62] Plínio de Abreu Ramos, *Os partidos paulistas e o Estado Novo*, *op. cit*., p. 143.

[63] Para essa idéia e para um resumo dos temas básicos da "Revolução Constitucionalista", v. Maria Helena Capelato, *O movimento de 1932*: a causa paulista. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 48 e 50.

Cordeiro de Farias e o general Miguel Costa[64]. Quando, em maio de 1932, o PRP e o PD recuperam a posse das pastas governamentais, a palavra de ordem não é mais um paulista e civil no governo, mas o fim da "ditadura". A conversão das escaramuças contra o *governo* dos tenentes em ataque ao *regime político* do ditador e a investida, de acordo com a mitologia paulista, em nome de uma Assembléia Nacional Constituinte revelam que a luta oligárquica tinha mudado de patamar e, mais importante, redefinido seu objetivo estratégico. O ataque ao *status quo* (a "ocupação" do estado por "forasteiros") irá transformar-se, com o levante de 9 de Julho, em defesa militar do *status quo ante* (o direito "sagrado" ao autogoverno). A sinceridade da assertiva de Valdemar Ferreira – "Só na Constituição via São Paulo a segurança de sua autonomia" – não é uma pronúncia pelo separatismo, como se poderia crer. Ao contrário, é uma manifestação a favor da restauração do *federalismo*, i.e., da via legal ("constitucional") que garantia, antes da Revolução, duas conveniências aos interesses do grande capital cafeeiro e da sua elite política: a submissão da Nação a São Paulo e a submissão de São Paulo aos paulistas[65].

Uma evidência dessa obsessão dos políticos do estado pela chefia política do estado pode ser achada numa historinha narrada por Luiz Vergara. Ela ressalta o ponto principal dessa conjuntura, a meu ver:

> Contava-se que Góes [Monteiro] quando lá chegava [em São Paulo] era logo cercado por políticos descontentes, uns do Partido Democrático, que se julgavam com direito a tomar conta do governo por terem participado da campanha da Aliança Liberal, e outros muitos remanescentes do perrepismo, que não se conformavam com o alijamento das posições [políticas]. [Em uma dessas reuniões], alguém do grupo exacerbou-se e, enfrentando Góes, perguntou se ele fosse paulista, toleraria as humilhações que o Chefe do Governo Provisório vinha impondo a São Paulo. A resposta de Góes foi que ele não era paulista e não via claro em que consistiam essas tais humilhações. Pelo contrário, acrescentou, achava que o governo revolucionário estava fazendo por São Paulo o que nem Washington Luís quisera fazer. Debelara a crise cafeeira e restaurara a economia paulista, salvando da derrocada o comércio e a indústria, dependentes diretos da boa posição financeira do mercado e da lavoura cafeeira[66].

Embora o catálogo de governantes do estado entre 1927 e 1947 seja bem prolixo e conte, na média, mais de um por ano, o fato é que a política econômica de "recuperação da economia cafeeira" foi uma constante. O que se achava em jogo, portanto, não era seu *conteúdo* (embora pudesse haver, no caso, desavenças pontuais), mas o seu *comando*. Por isso é

---

[64] As passagens entre aspas são da entrevista de Valdemar Ferreira ao jornal *A Gazeta*, em 10 jul. 1962. Citado por Hélio Silva, *1932*: a guerra paulista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967, p. 383.

[65] O livro de Alfredo Ellis Junior, *Confederação ou separação* (1ª. ed. 1930; 2ª. ed. 1933), é inclusive por seu título uma delimitação mais precisa da mensagem a favor da autonomia de São Paulo. De acordo com uma analista, essa autonomia "significa a auto-afirmação do estado no interior de suas fronteiras, mas como parte do Brasil, como órgão da nacionalidade. Sua realização não envolve quebra da unidade federativa, mas apenas *recuperação da direção dos destinos estaduais*, e conseqüentemente nacionais, por 'São Paulo', isto é, por sua elite política. Numa retomada de *A pátria paulista* [de autoria de Alberto Salles], exige-se que 'São Paulo seja entregue a si mesma', agora não como demanda de independência política, mas de governo autóctone". Jessita Maria Nogueira Moutinho, A paulistanidade revista: algumas reflexões sobre um discurso político. *Tempo Social* - Revista de Sociologia da USP, vol. 3, n. 1-2, 1991, p. 112; grifos meus.

[66] Luiz Vergara, *Fui secretário de Getúlio Vargas*. Memórias dos anos de 1926-1954. Porto Alegre: Globo, 1960, p. 78-79.

um exagero compreender a "aventura bélica" de 1932 como uma reação à "ameaça frontal aos interesses da plutocracia paulista" chefiados pelos "feudalistas do latifúndio e [pelos] capitães da indústria de São Paulo"[67]. Esses, na realidade, limitaram-se a acompanhar os objetivos definidos por sua representação partidária ajuntada no PD, no PRP, na FUP e no MMDC. Tanto é assim que mesmo após o levante militar paulista a política de defesa do café prosseguiu: em 1933, Getúlio Vargas propôs e implementou mais um daqueles programas de "reajustamento econômico" cancelando metade das dívidas dos fazendeiros, além de uma série de outras "medidas protetoras" ao longo da década a fim de "amparar a lavoura". O controle do *poder governamental* pelos tenentes nos três primeiros anos da Revolução não deve ocultar o fato básico de que o Estado pós-oligárquico não era (e nem pretendia ser) um Estado antioligárquico. Como o próprio Presidente lembrou, "a política agrária do governo federal constitui, em essência, a própria política econômica nacional"[68] – o que significava, na prática, que os interesses objetivos do grande capital cafeeiro continuariam a ser atendidos, embora não os interesses subjetivos dos seus representantes políticos[69].

A separação entre economia e política e a submissão – *em alguns contextos específicos* – das necessidades da primeira à lógica estrita da segunda, ou, visto de outro ponto de vista, a autonomia quase completa da segunda diante da primeira, pode manifestar-se por meio da defasagem característica entre a classe ou fração *hegemônica* ("quem domina"), a classe ou fração *detentora* do aparelho do Estado ("quem governa") e a classe/fração *reinante* na cena política ("quem conduz" o jogo político-partidário)[70]. A análise morfológica do processo político estadual permite, portanto, ir bem além do vocabulário tradicional (classe economicamente dominante, classe politicamente dominante) e, mais importante, da idéia tradicional de uma unidade social entre a burguesia e seus representantes políticos, ou de uma unidade política entre Estado e governo, para destacar a existência de espaços diferentes e, logo, de conflitos diferentes. Por isso é preciso ter presente duas ordens de diferenciações. A distinção, de um lado, entre o "Estado" (a materialidade institucional de seus aparelhos e ramos, suas hierarquias internas e seus centros de poder) e o "poder de Estado"; de outro, a distinção entre o "campo da luta econômica" e o "campo da luta política" (luta essa que pode ser 'de classes', ou não).

Quando nos colocamos na perspectiva da cena política – que é, repito, a perspectiva desta seção – o desajuste entre os interesses econômicos da classe e as aspirações políticas dos seus representantes (discrepância, aliás, que complica a relação de "representação" se entendida restritivamente como uma relação de atribuição por delegação) pode manifestar-se

---

[67] Lourival Coutinho, *O general Góes depõe*... Rio de Janeiro: Livraria Editora Coelho Branco, 1955, p. 186. A opinião não é a do general, mas do entrevistador.

[68] Getúlio Vargas, A defesa do café pelo governo federal. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. V: O Estado Novo, p. 290. Todas as expressões entre aspas são de Vargas.

[69] Para Warren Dean, no entanto, "os paulistas desejavam a restauração da sua autonomia principalmente em razão do controle que assim recobrariam da economia do Estado". Warren Dean, *A industrialização de São Paulo* (1880-1945). 3ª. ed. São Paulo: Difel, s.d., p. 205.

[70] Cf. Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, *op. cit.*, vol. II, p. 70-77 e 161-171. Para uma explicação elucidativa dessas diferenças, v. Décio Saes, Uma contribuição à crítica da Teoria das Elites. *Revista de Sociologia e Política*, n. 3, p. 7-19, 1994.

de várias formas. Pode manifestar-se *institucionalmente* como um conflito interaparelhos: é o caso das disputas em 1931 entre o Instituto Paulista do Café, controlado por João Alberto e pelos "asseclas do ex-interventor" (conforme o PD), e o Conselho Nacional do Café, dirigido por Paulo Prado, por exemplo. Ou pode manifestar-se *politicamente* como uma luta entre "personalidades". Virgílio de Melo Franco chamará polidamente esse "rude desencontro [...] entre os líderes democráticos e os chefes tradicionais da revolução" de "política de questões pessoais"[71]. Mesmo quando se sabe que o conflito entre o movimento tenentista e a oligarquia tradicional é, nesse caso específico, o conflito entre os interesses dos plantadores, apoiados pela Federação dos Lavradores e representados pelo tenente, e os interesses dos exportadores, apoiados pela Sociedade Rural Brasileira e representados pelo eminente político, ele torna-se menos importante – *como motivação política* – justamente porque não é percebido como tal. A frase de Leven Vampré segundo o qual o processo político aberto em 1930 pretendia "enfraquecer São Paulo" em nome "da hegemonia política riograndense" é a verdade possível da autoconsciência da elite paulista. Literalmente: "Aos srs. Getulio Vargas e Oswaldo Aranha pareceu, sempre, um perigo entregar São Paulo à orientação democrática, pois que isso seria o fortalecimento dos libertadores e a entrada do Partido Republicano na penumbra política"[72].

No caso de São Paulo o que há a partir de 1931 é uma luta na cena política (que também repercute no interior do aparelho do Estado) entre tenentes e oligarcas pelo *governo*. Sua expressão visível é uma batalha entre as organizações tenentistas (ligas, clubes etc.) e os partidos oligárquicos pelo predomínio político no estado. Um outro problema, diferente, e que só diz respeito aos dois primeiros de forma mediata, é o duelo, *que não chega a se desenvolver de forma aberta*, no seio do bloco no poder entre frações de classe dominante pelo domínio da política de Estado. As duas primeiras disputas não são apenas mais vistosas; são, nessa conjuntura, mais importantes, tanto para os "atores", quanto para a análise social do papel dos atores. Sua importância decorre das sutilezas desse período de transição. Ele envolve um processo típico de circulação das elites políticas (a ascensão da contra-elite tenentista é o exemplo), um programa de reestruturação das formas e dos direitos de representação política (vide o caso da decadência dos partidos oligárquicos) e um método muito peculiar de transformação da base econômica dessa formação social: através da "ditadura" da elite governante sobre as frações das classes dominantes. É isso, aliás, que confere centralidade política (e, daí, seu interesse analítico) para o intervalo 1930-1937 e, no caso paulista, para o intervalo 1930-1941. Como Poulantzas notou, nesses momentos,

> em virtude do papel dominante que a instância política possui, da típica instabilidade do poder de Estado e do equilíbrio instável e precário das classes em luta, o pertencimento de classe do aparelho de Estado pode desempenhar um *papel determinante* a favor das classes detentoras não hegemônicas: não que ele lhes confira, por si, um poder político, *mas cria as condições de seu acesso a esse poder*[73].

---

[71] Virgílio A. de Melo Franco, *Outubro, 1930*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 261.

[72] Leven Vampré, *São Paulo, terra conquistada* (com documentos inéditos). São Paulo: Sociedade Impressora Paulista, 1932, p. 277. Em termos mais abstratos: "Arrebatando à oposição a sua parte na reorganização política do Estado, substituindo os princípios de um partido pela improvisação militar, a revolução havia de levantar, fatalmente, uma muralha entre as nossas aspirações liberais e a realidade da sua obra" (p. 275).

[73] Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, *op. cit.*, vol. II, p. 169.

Esse aqui é um caso típico. De novembro de 1930 (abdicação do Secretariado dos 40 Dias) a agosto de 1933 (assunção do Partido Democrático) não só a "fração detentora", ou, na terminologia que adotei, a elite estatal, não é a "fração hegemônica", ou representa a fração hegemônica, mas sequer faz parte do bloco no poder[74]. Isso provavelmente explique a importância (e a implicância) que todos os políticos tradicionais concediam aos tenentes e a autoridade que esses últimos imaginavam ter independentemente do Governo Provisório. Esses dois auto-enganos produziram não uma, mas duas situações aparentemente, mas só aparentemente, note, paradoxais: de uma parte, o controle político do *governo* por um grupo (os "tenentes" Juarez Távora, Miguel Costa, João Alberto e outros) e o domínio das *políticas de governo* por outro, diferente (os "barões do café", para relembrar o epíteto); de outra parte, a *vitória militar* do tenentismo sobre São Paulo em outubro de 1932 e a *derrota política* para os políticos paulistas logo depois, em 1933. Essas constatações dependem, evidentemente, de como se considere o papel e o *status* dos "tenentes". Anita Prestes demonstrou, de maneira convincente, que depois de seu sucesso na guerra civil paulista o grupo dos jovens oficiais perdeu, paradoxalmente, sua força porque não tinha nem autonomia, nem capacidade de pressão efetiva sobre Getúlio Vargas e a política governamental. Isso decorria do fato de não possuírem nem uma base social, nem um programa político próprio. Eles foram, mais do que tudo, um instrumento político do novo grupo que iria se consolidar no poder em torno da liderança de Vargas (Osvaldo Aranha, Góes Monteiro, Eurico Dutra), agindo como lança e escudo contra os interesses oligárquicos. Nesse sentido, atuaram mais como porta-vozes, ou mero repetidores, do que como protagonistas, ou autores de fato, do projeto "autoritário, centralizador, nacionalista e corporativo" definido e imposto pela burocracia civil e militar[75].

Em 1934, batido então o inimigo principal contra o qual lutaram desde 1931, o comando político da classe dominante paulista volta a dividir-se. A Chapa Única por São Paulo Unido, leia-se: a aliança entre a facção dissidente do PRP e o PD que apresentara uma lista comum de vinte e dois candidatos às eleições de 3 de maio de 1933 para a Assembléia Constituinte, e que tivera de amolar-se com os movimentos do novo Interventor, o general Waldomiro de Lima, em nome do Partido Socialista e do Partido da Lavoura, desaparece melancolicamente após a eleição de Getúlio Vargas para um mandato constitucional[76]. Com a criação do Partido Constitucionalista (em 24 de fevereiro de 1934) e, antes disso, com a

---

[74] No segundo semestre de 1931, período de apogeu do tenentismo, os militares nomeados por Vargas controlavam a interventoria federal de 15 estados dos 21. O Paraná, a Paraíba e o Mato Groso contavam com interventores civis, mas alinhados ao presidente da República. Estavam, nesse momento, fora da área de influência dos tenentes: São Paulo (Laudo de Camargo), Minas Gerais (Olegário Maciel) e o Rio Grande do Sul (Flores da Cunha). Para a lista completa, v. Maria Cecília Spina Forjaz, *Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988, p. 148-149.

[75] Ver Anita Leocadia Prestes, *Tenentismo pós-30*: continuidade ou ruptura? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 61 e segs. Vários autores sustentaram a idéia oposta: o tenentismo era a força política "hegemônica" no período do Governo Provisório. Ver, por exemplo, Michael L. Conniff, Os tenentes no poder: uma nova perspectiva da Revolução de 30. In: Figueiredo, Eurico de Lima (org.), *Os militares e a Revolução de 30*, *op. cit*., p. 131-161. Para uma visão bem parecida com a de Prestes, v. Aspásia Camargo e Walder de Góes (orgs.), *Meio século de combate*: diálogo com Cordeiro de Farias. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981, p. 201.

[76] Sobre a formação, a composição social e o desempenho eleitoral da Chapa Única, v. Jessita Maria Nogueira Moutinho, "*Civil e paulista*": um interventor para São Paulo; a política estadual de 1930-1934. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1988, p. 257-320. Sobre as contradições do Partido Socialista Brasileiro de São Paulo, consultar Dainis Karepovs, PSB-SP: socialismo e tenentismo na Constituinte de 1933-34. *Esboços*, n. 16, p. 169-198, 2006.

nomeação de Armando de Sales Oliveira à Interventoria (em 21 de agosto de 1933), paulista, civil etc., a classe dirigente reassume seu figurino tradicional: perrepistas *versus* democráticos (agora sob o exuberante nome de "constitucionalistas", em homenagem), com uma diferença importante: o PC havia decidido apoiar o ex-Ditador, uma vez que a fonte do poder político, como eles haviam percebido, continuava sendo Getúlio Vargas em pessoa, ou melhor: Getúlio Vargas e as forças armadas nacionais.

Realista como poucos, o Interventor de São Paulo, em campanha para suceder-se, afirmará, em 1935, com a sinceridade que o momento solicitava: "A política de colaboração com o governo da União é a própria tradição paulista que a comanda. [...] Paulista, ajuda a política de união nacional!"[77]. Em troca, os constitucionalistas emplacaram pragmaticamente dois ministros, Vicente Rao na pasta da Justiça e Negócios Interiores (de onde imaginavam voltar a comandar o jogo político nacional) e Macedo Soares, na das Relações Exteriores, e ainda indicaram Luís Piza Sobrinho para o Departamento Nacional do Café – um posto chave na definição da política econômica do Estado. Outra novidade digna de nota é que o PC, que por conta de sua política ambígua em relação do governo federal havia dividido o PRP e recrutado para suas fileiras alguns políticos reunidos na Ação Nacional Republicana descontentes com a intransigência do comando partidário diante da nova situação, seria, a partir das eleições legislativas de 14 de outubro de 1934, o partido dominante do estado, destronando finalmente os perrepistas[78].

Em 10 de abril de 1935, Armando de Sales foi eleito pela Assembléia Legislativa o governador. Abre-se então outra temporada de hostilidades entre as duas agremiações. O certame entre o PRP e o PC terá como eixo suas respectivas posições frente à Revolução de 1930 (pró e contra), a ascendência e a paternidade de cada agremiação sobre o Levante de 1932 e seu simbolismo mais adequado, e os diferentes "estilos de administração" de cada partido à frente do Executivo estadual (mais político ou mais técnico, sempre segundo eles mesmos). Os debates parlamentares desse período são pródigos em evidências a respeito. A interpretação dos constitucionalistas das utilidades do movimento de trinta (na visão do armandismo, a luta contra a prepotência da antiga e carcomida classe política) contrasta com sua condenação aberta e militante por parte dos perrepistas. Nessa linha, a "Revolução Constitucionalista" é apresentada pelo Partido Republicano Paulista como uma revolução *contra* Getúlio e sua ditadura; pelo Partido Constitucionalista, como uma batalha heróica *a favor* de uma bandeira um tanto vaga: as liberdades democráticas, o real conteúdo de 1930, enfim recuperado e restaurado por São Paulo. O herdeiro do PD agora no poder seria assim, conforme essa mitologia política, uma espécie de soma, ou melhor, síntese dos mais elevados propósitos contidos nas duas Revoluções[79]: renovação política, mas dentro da ordem legal.

---

[77] E completava: "Sem ela, não é só o risco da fragmentação da pátria que corremos, mas o da própria destruição da ordem social". Armando de Salles Oliveira, *Discursos*. São Paulo: Typografia Siqueira, 1935, p. 267.

[78] Na fase do governo legal, os constitucionalistas elegeram vinte e dois deputados federais e trinta e quatro deputados estaduais. Nas eleições municipais de 15 de março de 1936, o Partido Constitucionalista fez 1095 vereadores e esses elegeram indiretamente 173 prefeitos (entre 270 municípios). Dados extraídos de Plínio de Abreu Ramos, Partido Constitucionalista de São Paulo [verbete]. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC. Cd-rom, 2000.

[79] Confira Vilma Keller, SALES, Armando [verbete]. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC. Cd-rom, 2000.

Infelizmente, essas escaramuças entre as facções partidárias da elite política – PRP e PC – não eram uma guerra em torno de "representações" ou opiniões teóricas. Ambas as posturas estão, note bem, a serviço de estratégias políticas distintas embora o projeto político seja um só. Enquanto os primeiros querem marcar a diferença entre os orgulhosos paulistas e o processo político em curso, os segundos estão dispostos a adaptar-se às circunstâncias para reintegrar São Paulo ao panorama nacional[80]. O que há em comum é o desejo de reafirmar a grandeza do estado, sua insigne dimensão política e a capacidade incontestável de liderar o desenvolvimento nacional (isto é, o processo de transformação capitalista). A gestão de Armando de Sales imagina fazer isso deixando de lado a política, ou mais exatamente, a "politicagem" que, segundo o PC, definia melhor o estilo do partido rival. A hegemonia paulista deveria vir agora de uma técnica de governo mais científica, neutra, modernizadora, racionalizante, que casasse a *ordem* (política e administrativa) com o *progresso* (econômico e social)[81]. Quando o governador se afastou do governo para candidatar-se à Presidente pela União Democrática Brasileira, em fins de dezembro de 1936, o projeto dos armandistas era converter os eleitores com base nesse discurso vistoso que, ao mesmo tempo em que afirmava a superioridade quase natural do estado sobre o Brasil, pretendia disfarçar a arrogância derivada do sentimento e da atitude colonialista cultivada por São Paulo e por suas classes dirigentes diante das demais unidades da federação[82]. O "orgulho paulista", tema a que Vargas volta muitas vezes em seu diário e que é, em sua opinião, a maior fonte de problemas nacionais desde 1931, vai funcionar como o elemento catalisador na conjuntura. Por isso não surpreende que o golpe do Estado Novo comece a ser cogitado *menos em função dos comunistas e mais em razão dos paulistas*. Justamente, é a partir desse momento, quando os últimos "começam a apregoar, com arrogância, que ninguém poderá deter a candidatura de Armando, que pretendem humilhar São Paulo" etc., que Vargas resolve "passar à ofensiva" segundo o próprio[83], o que, supõe-se pelo que viria depois, significava planejar um golpe de Estado contra os políticos do estado como meio para sacramentar sua manobra continuísta.

Resumidamente, o período entre as duas datas, 1933 e 1936, é o período em que os paulistas buscam retomar seu prestígio junto ao governo e, através dele, inserir-se no quadro político federal. Conforme a literatura, "o caminho em que São Paulo se lança para marcar sua presença é o caminho constitucional"[84]. Primeiramente através da Chapa Única, na Constituinte; depois através da política conciliatória do Partido Constitucionalista e da

---

[80] Ver, a esse respeito, o discurso de Armando de Sales, em Piracicaba (12 mar. 1936). Armando de Salles Oliveira, *Jornada democrática* (discursos políticos). Rio de Janeiro: José Olympio, 1937, p. 171.

[81] A base real dessa ideologia, e de sua propaganda, foi uma alteração (não tão profunda assim) nas rotinas do aparelho do Estado. Ver sobre o assunto Maria Antonieta Martines Antonacci, *A vitória da razão*. O IDORT de 1931 a 1945. Tese de Doutorado (História Econômica). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1986.

[82] Ver a excelente análise de Barbara Weinstein, Racializing Regional Difference: Sao Paulo *vs*. Brazil, 1932. In: Appelbaum, Nancy; Macpherson, Anne e Rosemblatt, Karin (eds.), *Race and Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill; London: University of North Carolina Press, 2003, p. 237-262.

[83] Anotação de Vargas em seu caderno. *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit.*, vol. I, p. 560 (entrada de 14 nov. 1936).

[84] Angela Maria de Castro Gomes, Lúcia Lahmeyer Lobo e Rodrigo Bellingrodt Marques Coelho, Revolução e restauração: a experiência paulista no período da constitucionalização. In: Gomes, Angela Maria de Castro *et al. Regionalismo e centralização política*: partidos e constituinte nos anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 329-330.

política contestatória do Partido Republicano; enfim pela UDB, a cobertura institucional da aliança entre a elite política do estado e a do estado do Rio Grande do Sul. Agora liderado pelo ex-interventor, São Paulo enfim irá consolidar uma posição expressiva na cena política desde a Revolução de 1930. Mas se isso ocorre, a questão é: por que ocorre? E por que isso ocorre justamente assim, pela via parlamentar e eleitoral?

Engajar-se novamente na política institucional não era um ato desinteressado em favor da democracia ou a realização do ideal "constitucionalista" reclamado em 1932, e sim uma maneira quase involuntária de trazer os adversários para lutar num campo previamente conhecido: o político-partidário. Logo, o "constitucionalismo" (isto é, a defesa do sufrágio universal, da ordem social e da liberdade individual e, um pouco adiante, a defesa tão somente da manutenção do calendário eleitoral), mais do que o ideário que empolgava a boa consciência das classes dirigentes, era uma sorte de *ideologia espontânea* da classe política. Uma vez sistematizada e posta em prática, ela poderia converter-se num instrumento previdente para retomar as posições que aquelas primeiras julgavam serem suas por direito natural: seja porque eram "paulistas", seja porque São Paulo era, afinal, a "locomotiva" do País.

Essa ideologia legalista é assim o *efeito* (e não a causa) da ação política desse grupo e, ao mesmo tempo, está sintomaticamente na origem da justificação de suas práticas. Ela representa, nesse contexto, a única possibilidade de recuperação e revalorização dos canais tradicionais da oligarquia (os partidos estaduais), ofuscados pela presença ostensiva na cena política dos clubes tenentistas, das frentes partidárias e das várias ligas políticas de novos agentes sociais. Orientadas por outras lógicas (a defesa da "paulistanidade", por exemplo), empenhadas em outras formas de mobilização de apoios (marchas, *meetings*, manifestações de rua), ou apenas incapazes de transformarem-se em máquinas eleitorais, essas organizações darão o tom da política estadual até 1933-1934, pelo menos, multiplicando as dificuldades da oligarquia tradicional para recobrar o domínio na cena política e complicando assim o modo tradicional da fazer política[85]. 1934, por sua vez, é ano de recomposição das forças políticas clássicas, de reordenamento das estruturas partidárias, recobramento de sua influência e de redimensionamento de seus poderes relativos. A estratégia sugerida por Osvaldo Aranha a Armando de Sales em 1935 – "trocar as armas pelas urnas" – torna-se a senha do "constitucionalismo" liberal e o conselho é prontamente acatado pelo recém-criado PC[86]. Os preparativos no segundo semestre de 1936 e a empreitada eleitoral, a partir do primeiro semestre de 1937, da União Democrática Brasileira (três palavras cuidadosamente escolhidas) levará essa idéia até onde for possível.

Em vista disso, o ânimo dos paulistas nessa conjuntura não era nem conservador, já que, nessa situação ("discricionária", "arbitrária" etc.), nada havia a conservar, nem muito menos reacionário: a reação propriamente dita havia sido tentada (e derrotada) em 1932. Mas

---

[85] Para que se tenha uma idéia aproximada da diversidade de organizações políticas *strictu sensu*, é suficiente mencionar uma lista ainda incompleta: Liga Paulista pela Constituição e pela Ordem (criada em torno de João Alberto); Liga de Defesa Paulista, criada em reação à primeira e "alheia a preocupações eleitorais"; a Legião Revolucionária Paulista, posteriormente transformada em Partido Popular Paulista; o jornal *O Estado de S. Paulo*; a Ação Integralista Brasileira; a Federação dos Voluntários de São Paulo (nascida "para renovar os costumes políticos"); a Ação Nacional Republicana; etc. Ao lado delas coexistem entidades políticas *latu sensu*, por assim dizer: a Organização Sindical Paulista e a Bandeira Intelectual. Ver, para uma análise, Ilka Stern Cohen, *"Para onde vamos?"* Alternativas políticas no Brasil (1930-1937), *op. cit.*, p. 192 e segs.

[86] Ver sobre esse ponto o prefácio do autor (de abril de 1937) ao livro que reúne seus discursos em 1935-1936. Armando de Salles Oliveira, *Jornada democrática* (discursos políticos), *op. cit.*, p. i-xx.

estava um tanto distante, penso eu, do perfil progressista – meritocrático e modernizante – que James P. Woodard quis ver tanto no governo constitucionalista, quanto no programa da campanha presidencial armandista[87]. As duas evidências que Woodard lista como prova de seu argumento são bem discutíveis. Os discursos de Armando de Sales Oliveira não enfatizavam um retorno puro e simples às práticas e às políticas dos anos 1920 (não eram, portanto, "retrógrados") somente porque esses anos e os anteriores foram os anos da hegemonia do PRP, a facção rival da elite estadual. Da mesma forma, imaginar Armando como um candidato de "esquerda" somente com base na avaliação política de um Oswald de Andrade é fiar-se muito nas palavras do político, para não falar da disposição pragmática que esse cultivava e que o levava a aproximar-se de qualquer corrente política que pudesse, uma vez no governo, apoiar seus projetos. Quando o PD, a agremiação da qual se originou o PC, assumiu uma atitude militante contra o perrepismo dominante no estado e no País, Oswald fez questão de lembrar a origem aristocrática dos democráticos ("magnatas que esbanjam centenas de contos de réis para comprar cadeiras no Congresso") e, veja, o pendor popular do Partido Republicano Paulista[88].

1937 foi particularmente movimentado para os partidários do doutor Armando de Sales Oliveira. Engajado na campanha presidencial, sustentada também pelo PRL do Rio Grande do Sul (de Flores) e pelas demais correntes oposicionistas dos outros estados, sua candidatura era a prova mais empírica possível do desejo dos políticos paulistas de recuperar o controle nominal do poder – i.e., o governo federal – e resolver pela via eleitoral os reveses políticos e militares de 1930-1932. No discurso pronunciado no Teatro Municipal durante o banquete oferecido pelas classes conservadoras (leia-se, a Associação Comercial), Armando censurou a terrível imagem construída em torno de São Paulo ("latifúndio, plutocracia e imperialismo"), relativizou a importância das meras "fórmulas econômicas" para melhorar as condições de vida das "massas" (a política trabalhista) e celebrou o "incomparável poder de renovação" da "democracia" dos nomes da classe política. Com base nesse poder rejuvenescedor, e nas expectativas que ele criara no íntimo do candidato, o ex-interventor autoproclamou-se, no congresso do PC, um dos "verdadeiros detentores da idéia nacional" e exaltou um pouco antes o acordo anti-Vargas como "o radioso espetáculo de entendimento entre o Rio Grande e São Paulo". Num discurso de campanha no Rio de Janeiro, em julho de 1937, diante da pouco aristocrática platéia reunida no estádio do América F. C., enfrentou dois dos mais delicados assuntos que a candidatura de um paulista sugeria aos eleitores, apoiadores e concorrentes: a "diversidade de condições [econômicas] entre algumas regiões do País" e "as desigualdades na importância política dos estados". Toda solução consistia, na verdade, em afirmar de público uma abstrata "União Nacional" e defender, indiretamente, as

[87] James P. Woodard, "All for São Paulo, All for Brazil": Vargas, the Paulistas, and the Historiography of Twentieth-Century Brazil. In: Hentschke, Jens R. (ed.). *Vargas and Brazil*: New Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2006, p. 86-87.

[88] "O povo laborioso e feliz de São Paulo continua [em 1930] solidário com a obra de liberdade, de progresso real, de desenvolvimento maravilhoso, de união e de ordem que lhe assegura brilhantemente o Partido Republicano Paulista". Oswald de Andrade, *Estética e política*. São Paulo: Globo, 1992, p. 163. A citação anterior, dos magnatas, é da p. 162. A referência a Armando e a seu esquerdismo está na p. 55. Sobre sua ligação com o comando do PRP, veja a apresentação do volume (Do órfico e mais cogitações) por Maria Eugenia Boaventura, que também estabeleceu o texto do livro.

condições político-institucionais da continuidade histórica da hegemonia de São Paulo: isto é, segundo o próprio, o "princípio vital da Federação"[89].

Canceladas as eleições estipuladas para o 3 de janeiro de 1938, em nome justamente da "ameaça ostensiva à unidade nacional" que as "as ambições do caudilhismo provinciano", servindo-se do sufrágio universal como uma "máscara que mal dissimula o conluio dos apetites pessoais e dos corrilhos", haviam desvirtuado[90], o Estado Novo introduziu uma complicação considerável no tabuleiro político paulista. Manteve Cardoso de Melo no poder Executivo do estado ao mesmo tempo em que desterrou o doutor Armando de Sales e todos os próceres da UDB. O Interventor recém nomeado, apesar de empenhado em homenagear o novo regime, ou justamente por isso, perdeu o apoio de seu partido sem conseguir fazer um "governo de concertação" com as outras forças políticas do estado, como Vargas havia explicitamente solicitado[91]. A resposta que o emissário do Presidente junto à oligarquia, o Ministro da pasta da Agricultura Fernando Costa, recebeu do PRP foi que, em apoiando tal elemento (Cardoso de Melo), estariam encobrindo "todos os abusos e crimes de um passado recente, para galvanizar e reabilitar uma situação que lealmente combateram". Esse dilema de consciência poderia, entretanto, ser resolvido por uma medida mais prática. Não eram contrários, por princípio, ao tal governo de concentração em torno do Interventor. No entanto, sugeriam, realisticamente, a escolha de outro nome, "dentro dos nossos quadros políticos"[92]. Cardoso de Melo bem que insistiu no desejo de "servir sua terra". Mas nem a oferta de cargos no Secretariado, nem a promessa de escolherem juntos futuramente o próximo chefe do Executivo foi suficiente para aplacar o anseio dos perrepistas em também servir São Paulo[93].

Essa crise, que todavia não se resolve nem a favor do PC, nem a favor do PRP, passa para o ano seguinte e piora consideravelmente. A conjuntura política paulista em 1938 será descrita por um dos protagonistas assim: os integralistas, informa Macedo Soares ao Chefe da Nação, eram em pequeno número e não ameaçavam o governo federal. Mas contavam "com a *mística* que precisa ser anulada pela criação da *mística* correspondente às nossas aspirações". Os democráticos – meros "revolucionários de boca", conforme sua definição – agitavam-se graças às "fanfarronadas dos Julinhos Mesquitas", sem oferecer grande perigo. Contudo, o ex-ministro garantia que em março de 1938 São Paulo estava "em pé de guerra": "Vi soldados do Exército policiando a cidade. É um erro. O paulista não briga senão acuado. Para que dar-lhe a impressão de que precisa se defender?"[94] Quem precisava defender sua

---

[89] Armando de Salles Oliveira, *Escritos políticos*. São Paulo: Arx, 2002, p. 366, 373-374, 387-388 e 416.

[90] Getulio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro ("À Nação". Lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo país na noite de 10 de novembro de 1937), *op. cit*., p. 22, 21 e 22, respectivamente.

[91] Ver *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. II, p. 91 (entrada do dia 9 dez. 1937).

[92] Carta de 11 dez. 1937 enviada por membros do já extinto Partido Republicano Paulista a Fernando Costa. Arquivo Getulio Vargas GV 37.12.11 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas XVIII-84. Assinam a missiva, entre outros, Heitor Penteado, César Lacerda de Vergueiro e Altino Arantes.

[93] Carta do dia 13 dez. 1937 enviada por Cardoso de Melo a Getulio Vargas em que rebate os ditos de ex-membros do PRP a Fernando Costa. Arquivo Getulio Vargas GV37. 12.13/2 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas XXVIII – 86, 0857/1.

[94] Carta de José Carlos de Macedo Soares do dia 10 mar. 1938 a Getúlio Vargas. Arquivo Getulio Vargas GV 38.03.10/1 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas XXIX - 7, 0915/2, ênfase no original.

posição era na realidade Cardoso de Melo e, para tanto, só contava com o Secretário de Segurança Pública, Dulcídio do Espírito Santo Cardoso, nomeado por Vargas para remediar um pouco a falta de desprestígio daquele e garanti-lo no poder enquanto embromava o PRP.

A lição dessa história é evidente. Uma das principais dificuldades do governo federal era a contenda entre as diferentes facções da classe dirigente estadual que tornava incertas as alianças e, por isso, inviável a estratégia de fiar-se tão só na lealdade dos nomeados, atributo com qual Getúlio Vargas parecia contar em demasia. O grau de fidelidade era estimado em bases um tanto precárias: essa informação dependia, muito freqüentemente, apenas de emissários, informantes e de suas interpretações, além das impressões que elas causavam no Presidente. O problema era que quanto mais importante o estado, maior e mais complexo o universo da elite; quanto mais complexo, mais dividido; quanto mais dividido, menos garantia se tinha em se ter escolhido o grupo certo. Quando o general Daltro Filho morreu, Vargas registrou assim sua hesitação: "Na interventoria [do Rio Grande do Sul], as disputas dos chefes de grupos e o espírito de partido no julgamento dos fatos ainda não prepararam o homem próprio para exercer o cargo dentro do espírito do regime"[95]. Nesse contexto, só a garantia que as Forças Armadas emprestavam ao regime parecia preservar a obrigação entre as partes. A posse de Ademar de Barros na interventoria federal em São Paulo em abril de 1938 foi precedida de recomendações bem precisas: Getúlio Vargas pede ao General Dutra que "dê instruções ao General Comandante da Segunda Região no sentido de assegurar a sua posse e transmitir-lhe o desempenho da execução do estado de emergência, tal como se praticou no Rio Grande do Sul, em caso semelhante"[96]. Porém, nada era muito seguro, já que, ao trocar um conhecido democrático por um obscuro perrepista, seria preciso refazer todas as alianças. O próprio secretário pessoal do Presidente estudava o assunto e dava lá seus palpites: "De modo geral parece que escolha impressionou bem, dependendo [o] resto [do] tato [na] constituição [do] secretariado. Nesse ponto [o] chefe certamente não perderá [o] ensejo [de] desarmar possíveis resistências [na] velha maquinaria política paulista"[97].

A nomeação de Ademar de Barros, do PRP, no início de 1938, substituindo o democrata Cardoso de Mello Neto e frustrando as pretensões políticas de Macedo Soares, não só não impressionou bem ninguém como representou – contra todas as aparências – uma ação incisiva contra o perrepismo dominante no estado. Longe de retratar uma exceção, o problema específico dos paulistas ilustra bem o delicado terreno em que se moviam grupos ascendentes e declinantes na nova conjuntura. A equação política logo depois do golpe de

---

[95] Getúlio Vargas, *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit.*, vol. II, p. 102 (entrada de 6 a 20 jan. 1938). Para a falta de "lealdade" de Cardoso de Melo, ver a entrada do dia 22 jan. (p. 103). Para as juras de "fidelidade" do seu sucessor, Ademar de Barros, ver a entrada do dia 23 abr. (p. 125). A substituição de um por outro se deveu, conforme o próprio Chefe, a uma razão não trivial: não tomou essa atitude por "interesse pessoal" ou compromisso estritamente partidário com quem quer que fosse, mas pela necessidade de alguém com maior identificação com o regime criado pelo Estado Novo. Carta de Getúlio Vargas a Cardoso de Melo Neto em que o exonera do cargo de interventor. Arquivo Getulio Vargas GV 38.04.24/1 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas XXIX 0991/2.

[96] Carta de Vargas ao Ministro da Guerra, E. Gaspar Dutra, não datada, relatando a posse de Ademar de Barros e pedindo providências. Arquivo Getulio Vargas GV 38.04.24/ CPDOC – Fundação Getúlio Vargas 0991/4.

[97] Cópia do telegrama de Luis Vergara a Queiroz de Lima sobre situação de SP diante da posse de um novo interventor. Arquivo Getulio Vargas GV 38.04.26/1 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas XXIX 01b.

novembro tinha ficado mais ou menos assim: o Partido Republicano Paulista, o principal adversário do Presidente em São Paulo desde sempre, agora convertido em aliado político, não aturava mais a liderança de um representante do armandismo e pressionava por um Interventor saído, de preferência, da cúpula do partido[98]. Vargas, inclusive para exibir a extensão do seu poder, elegeu o oposto disso. Explico o significado desse xadrez.

De acordo com Edgard Carone, embora Ademar fosse um quadro do PRP (ele era deputado à Assembléia Legislativa), pertencia à sua "ala jovem". Getúlio Vargas preteriu uma "pessoa representativa do partido" para indicar um "elemento secundário", justamente para "dividir" os perrepistas e "ter o controle sobre quem lhe dev[esse] favores", garantindo assim ascendência política sobre o próprio Interventor, de um lado, e sobre a oligarquia, de outro. Tanto é que "a escolha e a posse de Ademar de Barros não [foram] vistas com bons olhos pela liderança do PRP e pelo Ministro paulista da Agricultura, Fernando Costa", que viria, mais tarde, a sucedê-lo. Desde o início de sua gestão à frente do Executivo estadual, Ademar procurou cercar-se de nomes confiáveis, em geral saídos do seu círculo político mais restrito, e, principalmente, pretendeu de todas as formas "agradar as autoridades federais"[99]. Seus pronunciamentos, mais do que um prenúncio do que viria pela frente, e suas manobras a favor da "reconciliação leal e honesta do povo paulista com o Sr. Getúlio Vargas", atestam não só "que grande figura a do fundador do Estado Novo!", ou como a carreira política do Presidente era "um milagre da intuição", mas como a sua própria carreira era um prodígio da imposição[100]. Se essa opção estratégica reforçava sua posição e prestígio frente o Presidente da República, não agradava a elite paulista e muito menos os perrepistas, levando o partido a romper com o representante de Vargas no estado em abril de 1939, um ano após sua posse. Estava parcialmente frustrada assim a tentativa de organizar e estabilizar, ao menos em São Paulo, as relações das entidades da federação e a Presidência da República.

Na realidade, ao lado das idas e vindas da política miúda, o fim dos partidos (em dezembro de 1937) e o banimento da AIB (em maio de 1938) havia posto três problemas cruciais para o novo regime, diferentes e até certo ponto bem mais complexos do que a questão, já difícil por si mesma, da hegemonia política estadual: *i*) como organizar a representação política regional, de maneira a permitir a expressão, ainda que de forma controlada, das várias correntes políticas oligárquicas sem, contudo, aumentar o grau de conflito no interior do sistema, e sem também restituir completamente suas importâncias respectivas?; *ii)* como remontar uma estrutura de poder impedindo, ao mesmo tempo, que o Interventor (indicado pelo Presidente) formasse sua própria clientela (junto aos Prefeitos, por exemplo) e constituísse o "seu partido" estadual em oposição aberta ou velada ao próprio Presidente?; e, por fim, *iii)* como garantir, para o Chefe Político nacional, o poder arbitral e inconteste entre os interventores federais e as elites estaduais?

---

[98] Sobre o assunto é ilustrativo consultar o telegrama do governador Benedito Valadares enviado a Vargas sobre a situação crítica da interventoria paulista naqueles meses: "Devo informar que irritação [contra] armandismo é muito grande e sobretudo contra interventoria de S. Paulo. Estão tentando explorar (as) classes conservadoras contra (o) governo federal. Não podemos esperar nada deles. Talvez fosse conveniente, pelo menos no interior, (o) interventor paulista se apoiar um pouco em elementos do antigo PRP". Arquivo Getulio Vargas GV 38.05.07/2 CPDOC/Fundação Getulio Vargas XXIX-71 1011/2.

[99] Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945). São Paulo: Difel, 1976, p. 148 e 149.

[100] 1º. Aniversário do governo – sessão cívica no Teatro Municipal. In: Adhemar de Barros, *Discursos*: 1938-1939. São Paulo: DPPSP, 1940, p. 7 e 9, respectivamente.

A consciência de cada uma dessas dificuldades era clara para todos os participantes e essas não são questões acadêmicas. A primeira dificuldade seria equacionada, ainda que provisoriamente, pelo sistema de interventorias e posteriormente completada pela instituição dos "daspinhos". A última fora considerada resolvida pelo próprio Francisco Campos graças a seus pronunciamentos a respeito. Sobre a segunda, leia-se o extenso comentário a seguir a fim de situá-la no contexto regional. A propósito do "caso Ademar" ela foi formulada assim:

> Com a nomeação do atual Interventor, opinei no sentido de que o Presidente estaria fazendo uma experiência, aproveitando gente moça na administração paulista. [Contudo, prossegue o observador,] se a nomeação de um antigo chefe – modelo anterior a 1930 – não poderia, de modo algum, satisfazer as exigências das atuais concepções políticas, igualmente era de se precaver contra a possibilidade do fracasso que decorreria da entrega do poder a homens públicos inexperientes e, quiçá, frívolos. Naqueles, por bem intencionados que fossem, predominaria, por certo, a ânsia de reconstruir o embasamento de um desmoronado fastígio político, rearticulando os grupos que constituíam o seu *élan*. Nestes, a falta de tradição – portanto, de embasamento por reconstruir – a conseqüência seria a articulação de um grupo próprio de caráter pessoal, recrutado especialmente para enfrentar, amedrontar e desmoralizar as resistências que surgiriam. A experiência está feita[101].

Os problemas derivados dessa "experiência" são bastante conhecidos e serão retomados e debatidos na próxima seção: a forma das indicações dos prepostos do regime ditatorial e os procedimentos (políticos e institucionais) de rearticulação das classes dirigentes estão na base de um tipo de problema e que irá, mais adiante, exigir a invenção de um aparelho como o Departamento Administrativo, tópico da última seção deste capítulo.

O mundo político paulista (como todos os demais) era movido por intrigas infinitas, seja porque seus agentes viviam uma espécie de *síndrome de desocupação funcional*, seja porque, na falta do que fazer, faziam política, o que implicava que todos os lados da equação – situação e oposição, exilados e cooptados, colaboradores e críticos, ademaristas, armandistas etc. – conspirassem o tempo todo. Pierre Birnbaum lembra uma frase de André Tardieu que resume bastante bem a situação que desejo descrever: sendo políticos profissionais, esses indivíduos não possuíam outras qualificações ("vocações" diria Weber) senão a de políticos. "Quando eles perdem isso, perdem tudo"[102]. A instabilidade do sistema de obtenção de apoios duráveis e as vicissitudes para pacificar os ânimos e instituir novas "situações" procediam de uma situação paradoxal: quanto mais o Estado Novo insistia em deportar a política institucional, mais a "politicagem", esse horror dos "técnicos" autoritários, vingava-se deles e tornava por outra porta.

---

[101] Cópia de carta de autor não identificado enviada a André Carrazzoni (de 20 maio 1941) pouco antes da demissão de Ademar, interceptada pelo serviço de informação do governo. Tratava-se de um comentarista bem informado a acreditar nas credenciais fornecidas pelo próprio: "Integrado que me acho na política do Presidente, entendo ser da minha obrigação [...] transmitir a um amigo como você [...] a impressão da ansiosa expectativa que domina os diversos setores da vida paulista". Arquivo Getulio Vargas GV 1941.05.20 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas.

[102] André Tardieu, *La profession parlamentaire*. Paris: Flammarion, 1937, p. 103. Cit. por Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'État*. Essai sur l'élite du pouvoir em France. Paris: Éditions du Seuil, 1994, p. 33.

Quando Fernando Costa, que "não queria outra coisa"[103], assumiu a Interventoria de São Paulo em 4 de junho de 1941, a história recomeçou. A troca de turno suscitou toda ordem de especulações sobre as nomeações para o Secretariado e, principalmente, sobre que grupo lucraria mais, que grupo perderia menos, e assim por diante. A questão não era tanto saber quem permanecia politicamente com Ademar, quem desertara. O ponto principal era: quem continuaria apoiando Getúlio Vargas e sua política ditatorial? Essa, contudo, não era uma escolha tão fácil como deveria parecer. Menos a natureza enigmática do Presidente e mais o estilo autocrático das suas decisões (aliado ao caráter insondável de seus objetivos) produzia toda sorte de incertezas e especulações.

A documentação do período é rica em indicações a respeito. A dúvida mais excruciante para as cúpulas do finado Partido Republicano Paulista era sobre a extensão do seu próprio poder. Uma vez indicado o novo interventor (e estava completamente fora de questão sua coloração política, ficando apenas para decidir o melhor nome), o que seria dos "homens do armandismo"? Voltariam? Talvez fosse o caso de formar, como cogitaram os perrepistas, uma frente política (mais uma) contra os remanescentes do (extinto) Partido Constitucionalista, a "União dos Paredros do PRP", a fim de evitar a situação mais comum a que estavam submetidos pela política ditatorial: a repartição do poder entre as facções rivais do estado e a desapropriação de suas prerrogativas tradicionais pelo governo nacional[104]. Da mesma maneira, diante das expectativas da indicação dos novos auxiliares, posições valorizadas excessivamente em razão da ausência de outros aparelhos para ocupar e dirigir, Luiz Piza Sobrinho teorizava, desde Buenos Aires onde se encontrava exilado, a respeito da "azáfama que vai pelos arraiais paulistas com a mudança" política. Suas suspeitas (e ceticismo) incluíam a pergunta: em que medida a administração Fernando Costa seria realmente diferente da de Ademar?[105].

Evidências dessas futricas poderiam ser multiplicadas. O que me parece importante é considerar, no entanto, a *configuração institucional* inicial do regime para apontar as vantagens, as desvantagens e, principalmente, os limites do esquema de poder baseado na única solução à mão nessa primeira fase, a saber, o sistema de interventorias. A análise realizada até aqui dos conflitos entre partidos, dissidências, organizações, frentes políticas, "movimentos" etc. (na linguagem usual: a "competição política") em torno do comando dos Campos Elíseos, tem de ser complementada pela compreensão das relações de força e influência entre grupos,

---

[103] Getúlio Vargas, *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit.*, vol. II, p. 396 [27 maio 1941].

[104] "Ninguém poderá duvidar que o chamamento dos antigos PC [constitucionalistas] para postos de direção não faça parte do programa do presidente para impressionar a Democracia Americana mostrando-lhes que até os seus inimigos de ontem, os Homens do Armandismo, que justiça se faça, o armandismo foi pela Democracia, estão ao seu lado? A situação aqui é de charada. Ninguém pegou bem o fio". Trecho de carta de remetente não identificado, interceptada pela política secreta, enviada de São Paulo a Luis Miranda no Rio de Janeiro, "um dos vultos da antiga Comissão Diretora do PRP" segundo o missivista, datada de 2 jul. 1941, situando-o a respeito da conjuntura política em São Paulo. Arquivo Getulio Vargas GV 41.07.02/1 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas. Luiz Rodolfo Miranda foi membro da Comissão Executiva do PRP em 1936, na fase de oposição (1931-1936). Ver Joseph L. Love, *A Locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 408.

[105] Cópia de carta procedente de Buenos Aires, datada de 11 jun. 1941, escrita por Luiz Piza Sobrinho, membro da Comissão Executiva do Partido Constitucionalista em 1934, ex-Secretário da Agricultura do estado de São Paulo (1935-1936) e presidente do Conselho Nacional do Café (1936-1937), endereçada a sua esposa, Rejana Piza, interceptada pelo serviço de informação do governo. Arquivo Getulio Vargas GV 41.06.11/7 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas.

cliques e facções no interior do Estado, o que exige senão uma radiografia completa do seu aparelho, uma palavra sobre a estrutura política que garantiria o exercício do poder em bases nacionais: as Interventorias Federais.

II.3 *A estrutura e os mecanismos do regime*

Os vínculos mais genéricos entre o aparelho do Estado brasileiro, as classes e grupos sociais e, em menor medida, seus respectivos "representantes" políticos, foram concebidos a partir da noção um tanto imprecisa de "autonomia relativa". Ela tornou possível pensar tanto o *arranjo político* – o "Estado de compromisso" – quanto o *poderio político* desse Estado que deveria dirigir o processo de transição de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial. Theda Skocpol advertiu os analistas que a *autonomia do Estado* diante da sociedade não é, ao contrário do que sustentaram os marxistas, uma característica típica e fixa de todos os sistemas de governo (do Estado capitalista), já que a capacidade política de um Estado determinado pode variar em grau e extensão, aparecer ou desaparecer. Na prática, isso significa que "o potencial desse conceito só pode ser apreciado integralmente em estudos verdadeiramente históricos e sensíveis às variações estruturais e às mudanças conjunturais que operam dentro de sistemas políticos determinados"[106].

Durante o regime de 1937, o Estado brasileiro aumentou significativamente sua capacidade política, levando ao paroxismo aqueles traços que os neo-institucionalistas identificariam num "Estado forte". Nesse contexto, falta saber quais foram os mecanismos ativados para concretizar os objetivos declarados de centralização econômica, unificação política (e ideológica) e uniformização das rotinas burocráticas. Mais especificamente: quais foram os procedimentos propriamente *políticos* e *institucionais* que permitiram a concentração do poder de decidir na Presidência da República?

Usualmente, a resposta a essa questão tende a destacar uma estratégia puramente informal – a conciliação, a cooptação, o clientelismo etc. – para lidar com os remanescentes da política estadual e municipal (os "oligarcas" da capital e os "coronéis" do interior), e adicionalmente inclui, quando se lembra, o recurso a uma estrutura mais formal, legalizada pela Carta de 1937: a intervenção política nos estados[107]. Por meio desse sistema, "Vargas

---

[106] Theda Skocpol, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, *op. cit*., p. 22. Em rigor, não é essa a divergência entre os novos institucionalistas e o marxismo estruturalista, o inventor da expressão. N. Poulantzas reconhece que "the degree, the extent, the forms, etc. (*how* relative, and *how* is it relative) of the relative autonomy of the State can only be examined […] with reference to a given capitalist State, and to the precise *conjuncture* of the corresponding class struggle (the specific configuration of the power bloc, the degree of hegemony within this bloc, the relations between the bourgeoisie and its different fractions on the one hand and the working classes and supporting classes on the other, etc.)". Nicos Poulantzas, The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau. *New Left Review*, n. 95, Jan./Feb., 1976, p. 72. A diferença é que, para os marxistas, o Estado capitalista sempre será autônomo; para os neo-institucionalistas, não necessariamente, já que esse é um traço contingente; depois, para os primeiros, a autonomia do Estado sempre estará a serviço dos interesses políticos das classes e frações dominantes; para os segundos, a autonomia do Estado (em relação "à sociedade") é exercida em nome próprio.

[107] Para Eli Diniz, como o "padrão clientelista" de relação Estado-sociedade não foi abolido, configurou-se, durante da III República, um "sistema estatal híbrido", onde conviviam "aspectos do modelo racional-legal", inspirados pela ação do DASP, e "a dinâmica clientelista". Eli Diniz, Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: Pandolfi, Dulce Chaves (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 26.

pôde, nos estados principais, minar os clãs políticos tradicionais e criar, em lugar deles, uma rede de alianças locais de orientação nacional"[108]. Como apenas a manipulação do chefe político não poderia garantir a dominação social, nem, tendo controlado os políticos de todas as tendências, ela era suficiente para administrar conflitos remanescentes e vencer todas as resistências, a solução para continuar a fazer política reorientando a política dos estados foi a reinvenção do sistema de *interventorias federais* nos estados, amplamente utilizado logo após a Revolução de 1930.

A Constituição, como se recorda, dissolvera a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais (artigo 178), atribuindo ao Presidente da República "o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União" (art. 180). Os governadores ("interventores"), por sua vez, deveriam exercer, "enquanto não se reunissem as Assembléias Legislativas", na fórmula eufemística da Carta de 1937, "as funções destas nas matérias da competência dos estados" (art. 181). Na prática, todas as medidas de natureza legislativa foram transferidas para o Executivo federal[109], pois caberia a Vargas a indicação dos interventores estaduais segundo os princípios da lealdade pessoal e da conveniência política. Esse ato, juntamente com as demais medidas de exceção contidas nas "Disposições transitórias e finais" do documento redigido por Francisco Campos, inflacionou ainda mais a influência política do Presidente, concretizando o processo de centralização política[110].

Braço político do Chefe político, as interventorias foram ao mesmo tempo a forma de promover a ascensão das novas lideranças regionais (ou mais simplesmente, de conter o poder das velhas lideranças regionais) e a maneira de integrar os subsistemas regionais ao Estado nacional através de um controle bastante severo de suas autonomias em termos econômicos, jurídicos, políticos e administrativos. O regime de intromissão federal deve ser visto então, conforme se acredita, como um recurso estratégico para garantir duas coisas: em primeiro lugar, a estabilidade da nova *forma de governo* (objetivo que se confunde com o meio de alcançá-lo: o autoritarismo); e em segundo lugar, e em menor medida, o sucesso da nova *política econômica* (o desenvolvimentismo) segundo o modelo do "capitalismo politicamente dirigido". Sua conseqüência mais saliente foi, sabemos todos, a nacionalização da política brasileira.

Essas questões podem ser percebidas, entretanto, a partir de uma perspectiva menos genérica. Há basicamente três maneiras de compreender o papel das interventorias federais e sua função estabilizadora no sistema político: como um recurso prático do governo, como um sucedâneo institucional do regime ou como um aparelho do Estado autoritário. A tese mais aceita por vários autores foi resumida por Angela de Castro Gomes: a interferência federal é o *instrumento* de que se servem os tenentes para combater, controlar e submeter as situações políticas estaduais durante o Governo Provisório. A reedição desse sistema na III República, pode-se cogitar, é a prova de sua eficiência burocrática e eficácia política, sendo

---

[108] Thomas E. Skidmore, *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 60.

[109] Cf. observação de Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

[110] Uma análise da Carta de 1937 pode ser lida em Mário Wagner Vieira da Cunha, *O sistema administrativo brasileiro* (1930-1950). Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963, p. 82-92.

agora o próprio Presidente da República o beneficiário dessa conveniência. Já de acordo com a interpretação de Thomas Skidmore, as interventorias poderiam ser consideradas como *substitutos* institucionais para os *partidos políticos* durante o regime do Estado Novo. Embora ele não desenvolva essa proposição, suponho que, por analogia, a interventoria fizesse o que as máquinas políticas oligárquicas estavam habituadas a, e nesse contexto impedidas de, realizar: a *agregação* e a *representação* dos interesses da elite. Por último, e essa me parece uma sugestão bastante adequada, a intervenção política nos estados não é apenas uma medida prática (resultado dos excessos ou das virtudes do autoritarismo pessoal), mas um *sistema de governo*. Conforme Campello de Souza havia, tanto no plano jurídico-institucional quanto no plano real, "uma organização do poder" que cobria "todo o espaço geográfico do País" e que respondia a uma "estratégia global de implantação de um poder centralizado". Essa estrutura política nacional estava baseada numa configuração mais complexa e que tinha à sua frente o "binômio interventorias-departamentos administrativos estaduais: um arranjo em que tanto a competição como a cooperação entre os dois pólos podiam ser manipuladas com relativa facilidade pelo governo da União"[111].

Todas as explicações referidas concordam que a ingerência federal nos estados não implicou exclusivamente numa transformação na "administração pública" e de suas rotinas. A centralização do processo decisório, a expropriação das fontes de poder das elites políticas regionais e o monopólio da iniciativa política e governamental permaneceram com o Presidente Vargas porque houve, de fato, um deslocamento do poder das forças políticas. Todavia, a deficiência do argumento de Skidmore está na visão de soma-zero entre os poderes federal e regional que seu modelo sugere. A relação entre o Presidente e os interventores federais nos estados não foi somente bem mais complexa do ponto de vista institucional; ela envolveu um processo de construção de apoios através da *incorporação seletiva* das elites regionais e de suas máquinas políticas estaduais, tanto através do "partido" da Interventoria, quanto através do "partido" do Departamento Administrativo, para usar suas próprias expressões.

Nesse sentido, minha interpretação do problema é aproximada da de Campello de Souza, embora discorde dela em alguns aspectos importantes: penso que falta a seu estudo do processo de institucionalização do autoritarismo uma periodização apropriada das transformações da *forma de Estado* e da *forma de regime* no pós-1930[112]. Ela tende a tomar, ao descrever os mecanismos de centralização política e ampliação do poder de Estado, todo o intervalo 1930-1945 como um período praticamente uniforme, esquecendo-se que tanto a

---

[111] Maria do Carmo C. Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964). 3ª ed., São Paulo: Alfa Omega, 1990, p. 98.

[112] Num pequeno ensaio sobre o Partido Social Democrático, Lúcia Lippi pôs a seguinte questão: seriam os grandes partidos nacionais (PSD, UDN, PTB) tão fracos assim na arena governamental (formulação de políticas), como sustentou Maria do Carmo Campello de Souza? Ao menos para o PSD ela argumenta que não. Entre outras razões porque, "herdeiro direto" da "máquina governamental", o partido foi criado e dirigido por uma geração de políticos que souberam manipular o estoque de recursos políticos acumulado durante o Estado Novo. Os interventores federais já possuíam "o trato com a coisa pública, o conhecimento dos canais de ligação com diferentes esferas do governo, a familiaridade com o poder" etc. Todavia, essa hipótese precisaria ser comprovada, o que exigiria, segundo a autora, "conhecer a estrutura política do Estado Novo", entender o funcionamento "da ordem política deste período" e, principalmente, a relação entre "o chefe do governo e os interventores". Lúcia Maria Lippi Oliveira, O Partido Social Democrático (PSD). In: Fleischer, David V. (org.), *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, vol. 1, p. 109.

dinâmica institucional (as transformações no aparelho do Estado, que não registra), quanto a evolução e a complicação das disputas na cena política (os conflitos de interesses, que não leva em conta) têm um impacto desigual sobre os mecanismos e os processos de representação política. Tanto quanto é preciso assinalar os diferentes períodos da cena política (a fim de mostrar a evolução do regime e a transformação de um regime em outro), é preciso diferenciar não o tipo de intervenção, já que se trata sempre de uma relação desigual entre os níveis federal e estadual, mas seus *objetivos*. Por exemplo: entre 1930-1935 e 1937-1945 há dois sistemas diferentes de interventorias e dois conselhos distintos para assessorar e/ou equilibrar o poder do Interventor federal. Os Conselhos Consultivos dos estados não são iguais aos Departamentos Administrativos, ainda que a idéia seja semelhante. E mesmo nesse caso, a criação de cada um desses "binômios" responde a um tipo de necessidade política. Meu palpite é que a intervenção de 1930 visa *desarticular* as oligarquias estaduais, num contexto onde não é (ainda) possível destruir os partidos estaduais e encurtar os espaços institucionais dos políticos profissionais; já a intervenção de 1937 visa justamente o oposto: *articular* as forças regionais, construindo, contra as velhas máquinas dos partidos oligárquicos e sem os trambolhos que os parlamentos representavam, uma forma de interação política totalmente diferente.

O esvaziamento do poder dos grupos da elite não decorria apenas da limitação bastante severa das prerrogativas política, econômica, tributária, administrativa e militar dos estados. O controle – político e legal – de suas autonomias não só é contemporâneo das "restrições ao poder legislativo" (a expressão educada que os juristas do regime utilizavam para dizer que não havia poder legislativo), mas um dos seus subprodutos. Como se viu na seção anterior, até a primeira metade da década de 1930, as disputas entre oligarcas e tenentes pelo poder governamental terminaram no controle dos Executivos estaduais pelos segundos, que empurraram os primeiros para o único lugar onde poderiam rearticular-se e defender seus interesses: o Congresso[113]. Fechado esse (em 1937) e derrotadas as alternativas insurrecionais tentadas pelas diferentes forças em três oportunidades (em 1932, em 1935 e em 1938), completa-se a desapropriação de uma das principais fontes de poder político das oligarquias que têm, ainda por cima, de aturar um interventor na maior parte das vezes "estrangeiro". Retomo esse problema mais adiante.

Estudos empíricos recentes sugerem que os interventores tendiam não só a atuar como intermediários do poder federal junto aos poderes estaduais e vice-versa, traficando ordens do seu patrão político em troca das necessidades das elites nativas. As interventorias (muitas vezes em benefício próprio, diga-se) duplicavam a lógica simbólica do regime (seus mitos, ritos etc.), reproduzindo, no nível regional, os expedientes legitimadores de que o governo federal lançava mão para levar adiante sua obra transformadora; ao mesmo tempo, elas multiplicavam os diversos esquemas, vigentes também em escala nacional, de indicação pessoal, dominação política, reforma burocrática e transformação econômica, conforme as exigências postas pelas peculiaridades conjunturais enfrentadas em cada situação estadual. Regina Sampaio, a propósito, suspeita que a maneira pela qual Ademar lidou com a política municipal – promovendo elementos mais jovens ou menos conhecidos do PRP, surgidos

[113] A idéia é de Luciano Martins. Ver o livro *Pouvoir et développement économique*, *op. cit*., p. 129. Segundo a interpretação mais aceita, o processo de redemocratização (1945) e com ele a instalação do novo regime (1946-1964) são a possibilidade para os oligarcas reocuparem os legislativos e convertê-los então na sede das forças políticas "tradicionais" contra um Executivo "moderno".

após a Revolução de 1932 e não submetidos aos chefes políticos do estado – indicava tratar-se, "ao que parece, de uma réplica, em microcosmo, da estratégia getulista"[114].

Em Pernambuco, Agamenon Magalhães explorou habilmente, através de seu próprio jornal, a *Folha da Manhã* de Recife, as vantagens da doutrinação política anticomunista e o papel inestimável da "colaboração das classes" para a harmonia social, celebrando, graças a incontáveis festejos cívicos, a maneira pacífica e ordeira que o regime havia encontrado para resolver a "questão social"[115]; em Sergipe os três interventores e em especial o primeiro, Eronides de Carvalho, empenhou-se com todo o entusiasmo "na campanha de doutrinação nacional", ora divulgando a "filosofia do regime", ora fazendo apologia da figura de Vargas e, principalmente, promovendo em vários meses do ano todo tipo de solenidades em homenagem a si mesmo e/ou ao regime[116]. Em São Paulo, a polêmica gestão Ademar de Barros copiou o dinamismo do governo federal (grandes obras, inaugurações, discursos a favor do progresso e do desenvolvimento etc.) e também o culto à personalidade do chefe do Executivo. Sua propaganda pessoal era às vezes maior que aquela devida ao próprio Presidente[117].

Essa sorte de *unidade* (de comportamentos) *na diversidade* (estadual) pode ser conferida também no nível político. Equações distintas davam sempre no mesmo resultado: a renovação, parcial ou total, da elite política estadual. Poderia variar o feitio, a rota ou o ritmo, mas o sistema de interventorias empurrava para frente o processo de circulação das elites. Dulce Pandolfi assegura que, "sob a liderança de Agamenon Magalhães, se reestrutura a vida política pernambucana"[118]; Silvia Pantoja anota que no estado do Rio de Janeiro a Interventoria de Amaral Peixoto foi responsável pela "formação de uma nova classe política"[119]; Luciano Abreu afirma que no Rio Grande do Sul uma relação de "relativa autonomia e de relativa dependência entre os níveis de poder federal estadual e municipal", que implicava tanto a subordinação das facções da oligarquia quanto sua incorporação ao governo, conseguiu encontrar um *modus vivendi* onde as posições políticas foram repartidas, equitativamente, entre os partidos políticos gaúchos[120]. No nível econômico a ordem a favor do desenvolvimento nacional recobria todo tipo de iniciativa, mas a tendência era preservar a "vocação natural" de cada estado, acomodando as medidas do interventor aos interesses da

---

[114] Regina Sampaio, *Ademar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global, 1982, p. 42.

[115] Ver Maria das Graças Andrade Ataide de Almeida, *A construção da verdade autoritária*: palavras e imagens da Interventoria Agamenon Magalhães em Pernambuco (1937-1945). Tese (Doutorado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1995.

[116] Ver José Ibarê Costa Dantas, *As políticas das Interventorias em Sergipe* (1930-1945). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 1982, p. 190-192.

[117] Conforme Marli Guimarães Hayashi, *A gênese do ademarismo* (1938-1941). Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1996, p. 75-82.

[118] Dulce Chaves Pandolfi, *Pernambuco de Agamenon Magalhães*: consolidação de uma elite política. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1984, p. 47; ver também p. 51.

[119] Ver Silvia Regina Pantoja de Castro, *Amaralismo e pessedismo fluminense*: o PSD de Amaral Peixoto. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói (RJ), 1995, p. 51 e segs.

[120] Conforme Luciano Aronne Abreu, *Um olhar regional sobre o Estado Novo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007. A citação é da p. 220; a informação sobre a distribuição do poder entre o PRR, PL e a dissidência do PRL está na p. 230 e *passim*.

fração dominante no nível regional. Tanto é assim que no Rio de Janeiro não houve uma política industrialista efetiva, mas o fomento aos setores econômicos tradicionais (o setor açucareiro da região de Campos)[121].

Todavia, a reconstituição da lógica de funcionamento do regime não deve dar a impressão de um regime que funcionava de maneira lógica. A coerência política possível nesse contexto e a conexão necessária entre suas partes, percebida somente *a posteriori*, não supunha uma organização onipotente ou um planejamento onisciente, como se comprova, por exemplo, pela política *ad hoc* de nomeação dos interventores federais. Um dos seus subprodutos, inclusive, era a dificuldade para impor a *unidade ideológica* do regime ditatorial. Havia o risco, não tão remoto assim, da *autonomia administrativa* dos novos chefes da política local e havia, da mesma maneira, o problema que uma *coordenação política* precária poderia representar para o sistema como um todo. Vejamos cada um desses aspectos separadamente. Eles dizem respeito ao assunto de fundo discutido no capítulo: a construção da capacidade desse Estado agir de forma autônoma e seu correlato – o novo compromisso político entre as frações da elite.

No Estado Novo, as indicações para a interventoria nos estados seguiam, em geral, três critérios diferentes, adaptados às conveniências federais e às circunstâncias políticas locais. Como resumiu Edgard Carone: a escolha poderia recair "num elemento estranho ao estado", sem ligações com a oligarquia, um *outsider*: foi o caso, por exemplo, do Rio Grande do Sul (general Daltro Filho), do Rio de Janeiro (Amaral Peixoto), do Paraná (Manoel Ribas) e de Goiás (Pedro Ludovico); a indicação poderia recair "em elemento do estado" e todavia ele poderia ser uma figura menor e menos importante dos partidos reinantes na cena política local: Benedito Valadares em Minas Gerais, Ademar de Barros em São Paulo e também Agamenon Magalhães em Pernambuco são exemplos típicos dessa política aparentemente errática; ou a nomeação do interventor federal poderia enfim recair "em elemento da oligarquia dominante do estado", como Nereu Ramos em Santa Catarina[122].

É verdade que uma política de preferências políticas flexível como essa permitia a Vargas atuar segundo a ocasião, conforme o problema que tinha diante de si e de acordo com as suscetibilidades pessoais ou de grupo dos envolvidos na história[123]. Mas não é menos verdade que, a partir daí, *a condução da política nacional* ficava dependente apenas da habilidade do seu condutor (ou do seu "maquiavelismo", conforme seus adversários), de negociações

---

[121] Ver Cezar Teixeira Honorato, *O Novo Estado no Estado Novo*: a Interventoria Amaral Peixoto no estado do Rio de Janeiro (1937/1945). Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói (RJ), 1987, p. 247-248. O conservantismo econômico da administração Amaral Peixoto contrastava com a modernização da estrutura administrativa que promoveu e o modelo orçamentário mais sofisticado que implantou. *Id*., *ibid*., p. 249-250.

[122] Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945), *op. cit*., p. 151. A tipologia é de Carone, os exemplos são meus.

[123] Benedito Valadares lembra as "variáveis" políticas que determinaram sua indicação em fins de 1933. Quem fala é Getulio Vargas: "Hoje vou dizer-lhe uma coisa, em caráter reservado, que ainda não falei a ninguém. Não posso nomear o Gustavo Capanema nem o Virgílio de Melo Franco interventor em Minas Gerais. Se nomeio o Capanema, descontento o Osvaldo [Aranha], o Afrânio [de Melo Franco], que pode pedir exoneração do ministério [das Relações Exteriores]; se nomeio o Virgílio, desagrado ao Flores [da Cunha; interventor no Rio Grande do Sul]. De maneira que resolvi nomear outro interventor e o senhor vai prestar-me auxílio, dando informações sobre os políticos mineiros". Benedito Valadares, *Tempos idos e vividos*: memórias, *op. cit*., p. 47-48.

transitórias com as situações locais (justamente porque destinadas a resolver problemas conjunturais), da fidelidade pessoal do político selecionado (praticamente a única garantia do Presidente) e de um só mecanismo de sanção à disposição do Chefe: a cassação pura e simples do mandato do seu operador no estado e a designação de um substituto. Se a prerrogativa do Chefe da Nação para constituir ou destituir o representante presidencial inibia traições e estimulava o instinto de sobrevivência política dos interventores, por outro lado repunha, a cada crise política, o mesmíssimo problema: seria preciso recomeçar a cooptação de aliados, a divisão e a imposição do escolhido às diversas facções da elite, o reequilíbrio e o compromisso das forças estaduais. Não que a coordenação política fosse impossível. Mas ela era, nesse contexto, bem mais difícil. Testemunha disso é a altíssima instabilidade política no período 1930-1937 e a sucessão febril de chefes do Executivo estadual. Só São Paulo teve nada menos de quatorze interventores ou governadores até abril de 1938.

Contra minha interpretação se poderia alegar que a taxa de renovação dos interventores federais no período 1937-1945 foi muito baixa. Depois da demissão dos governadores de três estados no golpe de novembro (Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro; no Rio Grande do Sul, Flores da Cunha havia sido trocado pelo general Daltro Filho na segunda quinzena de outubro) e sua substituição por elementos fiéis ao Presidente da República, os números foram os seguintes: dos vinte estados brasileiros, 50% tiveram apenas um interventor até 1945, cinco estados, dois interventores e os outros cinco estados, três (dentre eles, os mais complicados: Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo). Este poderia ser um índice de alta estabilidade política do regime e da baixa circulação das elites. Mas o problema aqui, diferente, não é o da *continuidade* dessa estrutura de poder, é o da *concatenação* menos imperfeita possível entre suas partes.

A ausência de regras claras (efeito do personalismo) e de uma disciplina institucional estrita sobre as várias facções da elite política – situação impensável no caso das massas populares urbanas, tuteladas pelo "sindicalismo", e do empresariado industrial, contentado pelo "corporativismo" – tinha, certamente, um impacto maior sobre a *coesão ideológica* do regime, ou melhor, sobre a combinação de valores e práticas entre os agentes políticos em torno dos princípios do regime político.

O objetivo dos dirigentes do Estado Novo não era apenas a centralização do poder, mas a conformação da sociedade. Se "o único partido admissível no regime [era] o partido do Estado", como profetizou Azevedo Amaral[124], a manutenção dos apoios políticos não poderia depender eventualmente do "autoritarismo", mas requereria uma *ideologia autoritária* que justificasse a prática autoritária, desde o golpe de Estado às medidas repressivas, e confirmasse a autoridade presidencial. Prova disso é a atuação doutrinária do DIP. Mas repare: embora esse aparelho agisse em várias frentes – propaganda oficial do governo, promoção pessoal do Presidente, censura política e ideológica, divulgação cultural etc. – e se empenhasse em comunicar as diretrizes doutrinárias do regime para diferentes públicos, sua ação não alcançava o pessoal político. Uma evidência disso são os termos com os quais Getúlio Vargas exprimiu sua insatisfação com a política de seu estado natal. Depois de uma rápida visita para uma inspeção da situação, o Chefe do Estado Novo afirmou que "a mentalidade dos dirigentes políticos do povo riograndense ainda se acha bastante

[124] Azevedo Amaral, *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, p. 190.

influenciada pelo espírito das velhas formações partidárias, e impedida, por conseguinte, de integrar-se, sem reservas, na corrente dos acontecimentos, para colaborar decisivamente no novo regime"[125].

Ainda que na cabeça dos teóricos do Estado Novo, Estado *forte* (*stateness*) fosse igual a Estado *ditatorial*, e Estado ditatorial fosse igual a ditadura pessoal (i.e., uma ordem política "encarnada na pessoa" do Chefe[126]), a elite política e especialmente os interventores não orientavam todas as suas ações pela observância estrita dos princípios teóricos do regime, já que, só para citar uma dificuldade, eles estavam ainda em elaboração, como atesta a imensa literatura que pretendia "explicar" (na verdade, formular) o que a revista ideológica oficial *Cultura Política* chamava de "O pensamento político do Presidente Getúlio Vargas"[127]. A proposta de criação de uma "Legião Cívica Nacional" (em maio de 1938) pelo interventor do Rio de Janeiro para fazer frente ao integralismo, organizar a opinião pública a favor de Vargas e reunir a elite política numa espécie de "partido único" da ditadura é, a meu ver, mais uma evidência desses dois problemas – dificuldades de coordenação política e unidade ideológica. O fato de a Legião não ter vingado é uma confirmação dos empecilhos que estão na origem deles e do risco que uma solução organizacional desse tipo poderia representar. A sugestão foi engavetada pelo próprio Presidente quando vários interventores ficaram entusiasmados demais com a idéia. Sua confidência ao "capitão" Vergara é mais que explicativa: fosse para criar uma organização cívica, como queriam uns, fosse para criar um partido político, como queriam outros, ele prevê o problema de sempre:

> [Eu] teria de embrenhar-me novamente pelo cipoal da política partidária e perder tempo com a tarefa de ajustar e coordenar as ambições dos nossos políticos [...]. Pois, se acabei com os partidos, como posso ser o primeiro a querer restabelecê-los, embora sob a forma do partido único, como deseja o próprio [Francisco] Campos? Não devemos ter ilusões. Dados os nossos costumes e o baixo nível da nossa cultura política, viciada pelas práticas oligárquicas e personalistas, esse partido único logo começará a subdividir-se em facções e agitar e conturbar inutilmente a vida do País[128].

Por último, considere a questão da *autonomia administrativa* dos interventores. Tendo a intromissão política nos estados acabado com a "caótica rivalidade partidária", "a inflação de prestígios locais", o "clientelismo parlamentar" e os "imperialismos regionalistas", nada

---

[125] Getúlio Vargas, em carta do dia 21 fev. 1938, enviada ao interventor do Rio Grande do Sul, Maurício Cardoso, informando o líder do PRR que ele seria substituído pelo coronel Cordeiro de Farias ("um homem sem preocupações partidárias e inteiramente afeiçoado ao novo regime"). Arquivo Getulio Vargas GV 38.02.21 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas XXIX.15.

[126] Ver Francisco Campos, O Estado nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 212. Ver sobre esse ponto também Azevedo Amaral, *Getúlio Vargas, estadista*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1941 e a inteligente análise deste livro por Adalberto Paranhos, *O roubo da fala*: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 61-67.

[127] Seja a falta de orientação ideológica, seja o excesso dela (aqui, no caso, mais de uma) tornaram-se um estorvo. Todos os observadores do período notaram que havia pelo menos um grande conflito no gabinete ministerial: a turma alinhada ao nazismo alemão (Francisco Campos, Eurico Gaspar Dutra, Filinto Muller, Góis Monteiro) contra a turma, bem menor, alinhada à democracia americana (Osvaldo Aranha).

[128] Luiz Vergara, *Fui secretário de Getúlio Vargas*. Memórias dos anos de 1926-1954, *op. cit*., p. 145.

garantia, entretanto, que o "caudilhismo regional"[129] estivesse completamente vencido. A declaração de Cordeiro de Farias na sua posse como interventor no Rio Grande do Sul em 1938 – pretendo ser um "simples magistrado, colocando-me acima e muito acima dos interesses pessoais ou de facções"[130] – é, na melhor das hipóteses, implausível.

O vazio legal que havia no caso da administração de estados e municípios fez com que, no pós-1937, todos os governantes pudessem ser qualquer coisa, menos neutros ou desinteressados da política local. Como lembrou Boris Fausto, "o fim do *sistema oligárquico* não se confunde com o fim das oligarquias"[131] e a decadência do coronelismo, notou Edgard Carone, não termina com as práticas "coronelísticas" – o mandonismo, o favoritismo etc. "Influências, jogo de interesses, empreguismo, força, favores, dependência e toda a trama de relações sociais, políticas e familiares persistem, o que explica o automático reflorescimento do sistema logo após a abertura democrática de 1945 [...]"[132]. Mantendo alguns recursos "tradicionais" de poder, os interventores poderiam persistir na política de clientela (consta que Ademar de Barros nomeou mais de dez mil funcionários entre 1938 e 1941); poderiam trocar os prefeitos do "seu" estado para cultivar uma base política particular (foi o caso, em parte, do Rio Grande do Sul, onde Daltro Filho, apoiado pela Comissão Mista, mudou um terço do comando político das cidades do interior[133], e também de Minas Gerais, onde houve uma política ostensiva de substituição dos antigos prefeitos por aliados)[134]; e, se fosse possível, poderiam ainda tentar estabelecer objetivos específicos para os "seus" governos, uma vez que controlavam, até 1939, os próprios orçamentos. Em Pernambuco, onde Agamenon adotava uma política de radicalização das orientações "doutrinárias" do Estado Novo (e não de confronto com os princípios do regime, embora os interpretasse um tanto arbitrariamente), fazia isso sempre em benefício do aumento de seu próprio poder. Joseph Love anota que embora Ademar fosse visto como um representante de Vargas, e não como um legítimo quadro do Partido Republicano Paulista, ele logo procurou "construir sua própria máquina política, tirando vantagem do fato de que as rendas estaduais de São Paulo durante o Estado Novo cresceram mais depressa do que as do governo central"[135]. Todavia,

---

[129] Todas as expressões são de Francisco Campos. Ver *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit.*, *passim*.

[130] Citado a partir de Edgard Carone, *A Terceira República* (1937-1945). 2ª ed. São Paulo: Difel, 1982, p. 25.

[131] Boris Fausto, *A Revolução de 1930*: historiografia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 142, ênfase minha. Sua frase refere-se na verdade ao subperíodo 1931-1937. Entendo que, no caso do Estado Novo, ela seja tão válida quanto.

[132] Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945), *op. cit.*, p. 149 e p. 152-155 (a citação é da p. 155).

[133] Logo depois do golpe de 1937, 36 municípios conservaram seus prefeitos, 28 foram trocados e a situação política de 21 cidades ficaram na dependência de arranjos posteriores conduzidos pela Comissão Mista dos partidos riograndenses que apoiaram a destituição de Flores da Cunha. Ver Eliane L. Colussi, *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1996, p. 105.

[134] Gláucio Soares endossa a opinião segundo a qual o "getulismo" teve seu menor impacto no nível municipal. V. Gláucio Ary Dillon Soares, *Sociedade e política no Brasil*. Desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República. São Paulo: Difel, 1973, p. 32-33. "Segunda República" aqui equivale ao intervalo 1946-1964.

[135] Joseph Love, *A locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 174.

a afirmação (desacompanhada de qualquer evidência) de Robert Levine que "São Paulo quase sempre ignorava o Estado Novo e seus decretos" parece-me francamente exagerada[136]. De toda forma é bastante plausível a declaração segundo a qual Ademar de Barros pretendia criar o próprio partido político[137] ou um sucedâneo disso.

Sem que seja preciso restaurar o peso das oligarquias regionais nas explicações da estrutura de poder do Estado Novo ou inflacionar suas influências respectivas sobre o processo político, é certo que o sistema de governo baseado *exclusivamente* nas interventorias federais mostrou-se pouco eficaz para o tamanho da tarefa. Quando se lembra que era justamente porque caberia apenas ao Presidente da República – segundo o princípio estrito da lealdade pessoal – a indicação dos interventores estaduais, não se pode esquecer que essa prerrogativa, à medida que resolvia uns, acabava criando outros problemas, mais delicados. Ao fechar os parlamentos, eliminar o sufrágio universal e os direitos individuais, os direitos políticos e a liberdade de imprensa e, posteriormente, tornar ilegais os partidos, reduziu-se, nesse movimento, não somente as *bases de apoio* do regime, mas também os *canais de vocalização de interesses*, fazendo do sistema político uma estrutura rígida e inflexível. Assim, mesmo controlando os interventores e tendo a expectativa de, por meio deles, controlar os prefeitos, ainda restava o problema: o que fazer com todos os outros "carcomidos"?

O projeto de limitação e, mais tarde, de diminuição do poder dos oligarcas, tão bem organizados outrora em torno dos seus próprios partidos políticos, não comportou uma única estratégia, como é óbvio. Por isso, nem a expansão dos procedimentos burocráticos do Estado "autoritário", nem a expropriação dos antigos recursos de poder ou a extensão das políticas repressivas também sobre a antiga classe política – processos cujo ápice, lembre-se, se deram justamente no período inicial do Estado Novo ou mesmo antes – são suficientes para entender como, de um ponto de vista histórico, prevaleceu o poder de uma elite em prejuízo das outras todas. Suas inter-relações, é certo, dependiam de um sem-número de fatores, sendo impossível fixar *a priori* o mais importante: elas dependiam do *arranjo do sistema institucional* (isto é, da configuração e da distribuição hierárquica dos centros de poder do Estado); esse sistema dependia, por sua vez, da *estrutura do regime político* (em resumo, da presença ou da ausência de certas instituições políticas representativas e da influência de certos modelos de referência ideológicos assumidos pelos reformadores de Constituições: autoritarismo, corporativismo, militarismo etc.). Da mesma maneira, a influência das regras práticas e o alcance dos princípios ideológicos do regime não poderiam ser compreendidos fora da *dinâmica política efetiva* e sem levar em consideração seu impacto sobre a evolução, transformação, (re)criação das instituições políticas e estatais. Falta, portanto, um pedaço na explicação das *condições políticas* do "compromisso" entre as elites políticas.

Sem que seja preciso descrever, detalhadamente, a sucessão de órgãos políticos, aparelhos burocráticos e posições institucionais, *a autonomização do Estado* (o problema teórico que abriu esse item) ou, visto por outro ângulo, a limitação das autonomias regionais (a questão historiográfica de fundo) só podem ser compreendidos integralmente a partir dos demais mecanismos de enquadramento e harmonização das elites regionais. Entre eles estão

---

136 *Pai dos pobres?* O Brasil e a era Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 91.

137 Conforme o depoimento de Lucas Nogueira Garcez. Ver Regina Sampaio, *Ademar de Barros e o PSP*, *op. cit*., p. 42-43, nota 7.

os Departamentos Administrativos. Eles serão responsáveis por valorizar o *espaço político* da elite estadual, mais que seu *poder político*.

II.4 *O Departamento no organograma*

O exame da estrutura do Estado nacional e do regime político ditatorial não pode limitar-se à definição das funções gerais do primeiro – i.e., a promoção do desenvolvimento capitalista – ou da ideologia e dos procedimentos do segundo – o autoritarismo teórico, retórico e prático – que tornaram possível a "modernização conservadora".

Há certa insistência em entender as transformações do aparelho do Estado no pós-1930 tão somente *em função* do processo de industrialização, desprezando-se, com isso, o jogo político intra-elites, assim como o marco institucional que regulou e viabilizou essas disputas. De maneira geral, todos os autores concordam, sem contudo avançar muito, num ponto: o "caráter centralizado e monolítico do Estado brasileiro durante esse período de sua história política" autorizou o "alto grau de autonomia" que ele desfrutou em relação à "sociedade"[138]. De acordo. Mas se a diminuição da heteronomia do Estado é um *efeito* da concentração do poder no Estado, a concentração resulta do quê exatamente?

Boris Fausto ponderou, há um bom tempo já, que a constatação segundo a qual o Estado, durante o regime de 1937, tornou-se o pólo dominante diante da Sociedade "é lugar comum". Seria recomendável superar essa declaração óbvia, incontestável e excessivamente genérica em nome de uma explicação efetiva. Assim, "o que importa saber – e para isso nos faltam estudos – é como se efetivou concretamente esta dominância, precisando-se o grau de autonomia do Estado diante das diferentes pressões articuladas pela sociedade"[139].

Talvez não faltem mais tantos estudos históricos sobre esse tema. Essa advertência, todavia, é mais complicada porque ela não se refere à quantidade de informações acumuladas pelos investigadores; ela põe em questão quatro problemas interligados, mas distintos, e que não são tão evidentes quanto a relação desbalanceada entre "o Estado e a sociedade" faz acreditar. Esses problemas são: *i*) as *condições sócio-históricas* da autonomia do Estado brasileiro; *ii*) os *mecanismos político-institucionais* que produzem e/ou permitem essa autonomia; *iii*) a *intensidade sociopolítica* dessa autonomia; e *iv*) os *agentes políticos* que desfrutam dessa autonomia e os *agentes sociais* diante dos quais se exerce essa autonomia.

As respostas "sociológicas" a esses enigmas são conhecidas e já foram referidas no capítulo um e nas seções anteriores. Algumas lições, como a de Thomas Skidmore, estão baseadas num raciocínio tautológico: "um governo verdadeiramente nacional" resultou do fortalecimento do Executivo federal, processo esse constituído exatamente contra o poder – político e econômico – dos governos estaduais e municipais, precondição para constituir um

---

[138] Eli Diniz, O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*, *op. cit*., p. 79.

[139] Boris Fausto, Pequenos ensaios da história da República: 1889-1945. *Cadernos CEBRAP*, São Paulo, n. 10, 1972, p. 85. Na mesma linha: "A quase totalidade dos estudos existentes sobre o Estado Novo prescinde de uma análise mais detida da estrutura de poder que então se constituía, e dos mecanismos que lhe davam feição marcadamente burocrática". Maria do Carmo C. Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964), *op. cit*., p. 84.

governo verdadeiramente nacional[140]. As respostas mais simplistas podem ser sintetizadas numa frase: a unidade nacional só foi conseguida através da ditadura pessoal. O estudo da dimensão política da independência política do Estado brasileiro exige, todavia, um passo a mais. Acredito que o funcionamento do sistema de poder da década posterior à Revolução de 1930 tem de ser compreendido a partir desse mecanismo bastante complexo que ligava o Presidente aos oligarcas, passando pelos Interventores federais e pelos Departamentos Administrativos – a partir, portanto, de uma determinada *configuração institucional*.

Nesta seção quero referir três aspectos específicos da história político-administrativa e da organização burocrática do Estado ditatorial, precondição para estudar a configuração institucional: a *criação* dos Departamentos Administrativos (e os problemas aí implicados), a *posição* dos Departamentos Administrativos no organograma (estadual e federal) e a *significação* dos Departamentos para a estrutura política do regime. Antes de tudo, uma palavra sobre os antecedentes do aparelho. A invenção de um dispositivo institucional como o Departamento não está, como se intui, desligada da história do processo político nacional.

Edgard Carone tem toda razão em lembrar que, "do ponto de vista político-administrativo, a consolidação [do regime ditatorial] é lenta e insegura, se fazendo segundo as circunstâncias, pois falta ao governo uma orientação única, ideológica e política", ao menos no princípio. A melhor evidência do caráter processual da institucionalização política e da centralização do poder e da demora na regulamentação legal das relações entre a oligarquia e a União é que entre a extinção dos partidos e o Código dos Interventores "vai quase ano e meio"[141]. Além de tudo, certa "inércia" política (que faz com que o democrata Cardoso de Melo Neto permaneça à frente do governo paulista em pleno Estado Novo, por exemplo) e as lutas pelo domínio da situação nos estados, que decorrem desse imobilismo que se segue ao golpe de Estado, adiam a fixação de "medidas definitivas de configuração administrativo-política" do regime. Contudo, e "com o correr do tempo, a indeterminação administrativa pesa negativamente", o que obriga o governo a formular o decreto que subordina estados e municípios "ao poder central"[142].

O decreto-lei 1 202, de 8 de abril de 1939, que dispunha sobre a criação, provimento e sobre as funções dos Departamentos Administrativos, não era todavia uma inovação institucional no sistema político brasileiro tão original assim como Karl Loewenstein alegrou-se em registrar[143]. Sob certos aspectos, os Departamentos Administrativos dos estados revivem os antigos Conselhos Consultivos de Estado[144] e a idéia de recriá-lo corresponde menos a um expediente um tanto improvisado diante das pressões dos grupos oligárquicos que haviam ficado de fora dos esquemas políticos das interventorias comandadas pelos tenentes, como no arranjo de 1931, e mais à pretensão do Estado

---

[140] Thomas E. Skidmore, *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, *op. cit.*, p. 55 e 58

[141] Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945), *op. cit.*, p. 267.

[142] Edgard Carone, *A Terceira República* (1937-1945), *op. cit.*, p. 155.

[143] Karl Loewenstein, *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1944, p. 61.

[144] Esses Conselhos foram instaurados em todos os estados do Brasil, em alguns municípios e no Distrito Federal pelo decreto n. 20 348, de 29 de agosto de 1931. Eles funcionavam, ainda que sem muita capacidade decisória efetiva, como um complemento político ao poder do Interventor após a Revolução de 1930. Ver o decreto do "Código dos Interventores" de 1931 em Edgard Carone, *O tenentismo*: acontecimentos; personagens; programas. São Paulo: Difel, 1975, p. 374-381.

autoritário de reorganizar o processo de governo em novos moldes. Nesse sentido, o texto de 1939 pode ser lido como um indício de duas limitações do sistema de interventorias federais e, no caso, o segundo problema parece-me bem mais importante do que o primeiro: *i*) faltava regulamentar a intervenção decretada pelo art. 176, parágrafo único da Constituição de 37, organizando, *burocraticamente*, a administração política de estados e municípios (assunto diferente, bem entendido, da "racionalização dos serviços públicos", que não se confunde com a primeira ainda que possa ser *ideologicamente* misturada com ela); e *ii*) seria preciso criar algum instrumento político capaz de garantir e aprofundar a centralização, levando adiante a obediência estrita dos estados aos objetivos do regime, propósito que somente a "confiança pessoal" do ditador no interventor seria incapaz de providenciar.

Carone é excessivamente otimista em ver no Código dos Interventores de agosto de 1931 (como depois alguns analistas viram no Código Administrativo de abril de 1939) "um dos exemplos mais conscientes da história da reforma administrativa brasileira". Ele representaria, na realidade, "a tentativa de substituir a política pela técnica administrativa". O decreto 20 348 seria, assim, "um passo importante dentro de uma política de moralização pública. O tema será reprisado, em parte, durante o Estado Novo, com o DASP". Por outro lado, o próprio Carone reconhece que o documento deveria enquadrar os tenentes, diminuir os "abusos" por eles praticados durante essa primeira fase do Governo Provisório e, de quebra, contornar "as restrições das máquinas administrativas locais contra eles"[145]. Como o Código original "proibia os estados de contrair empréstimos sem a prévia autorização do governo federal e restringia os recursos que cada estado poderia destinar às suas forças policiais, impedindo-as de rivalizar com o Exército nacional", ele acabou se tornando, na prática, muito mais uma medida e um "instrumento de centralização do poder" do que qualquer coisa[146]. É esse aspecto, mas não esses dispositivos, que conecta o decreto de 1931 ao decreto de 1939.

Se a fórmula autoritária, imposta pelo Golpe e legalizada pela Constituição, pretendia resolver certos problemas colocados pelos círculos dirigentes e pelos círculos intelectuais do regime decorrentes da política liberal, vigentes mesmo após as pretensões reformadoras da Revolução de 1930, ela não foi, todavia, tão eficiente para construir como foi para destruir. Duas questões estão na base da edição do decreto-lei 1 202: a questão da "administração pública" e a questão, tão ou mais complicada, da representação política. Elas permitem pôr o problema da *gênese institucional* da estrutura política ditatorial e, em menor medida, o tema da autonomia/capacidade do Estado autoritário.

A explicação (mais do que a interpretação) sobre a invenção de um aparelho como o Departamento Administrativo envolve uma questão mais ampla, a questão da *evolução institucional* dos regimes políticos, um risco evidente, a tentação das explicações funcionalistas, e uma dificuldade metodológica específica. De toda forma, o problema empírico fica mais enfático – e mais interessante – quando vem associado a um problema teórico: *como e por que instituições mudam ao longo do tempo*?

Explanações usuais para essa charada tendem quase sempre a enfatizar obrigações sistêmicas: instituições (em sentido amplo: estruturas governamentais, ordenamentos legais, organizações representativas, normas compartilhadas etc.) são produzidas, transformadas ou

---

145 Edgard Carone, *A Segunda República* (1930-1937), *op. cit*., p. 441 e 28.

146 FGV-CPDOC, *Era Vargas 1º Tempo*: dos anos 20 a 1945. CD-rom, 1996.

mesmo desaparecem em razão das "necessidades objetivas" que elas cumprem. Assim, o procedimento mais simples (e mais arriscado) seria deduzir os motivos da criação do Departamento Administrativo das funções que ele cumpriu *depois* que foi criado. Essa posição, entretanto, tem o inconveniente de tomar o propósito inicial pela finalidade, que pode inclusive ter-se alterado ao longo do tempo graças à interação e confrontos com outras instituições, ou mesmo em função das alterações no "meio ambiente" político. Outra suposição igualmente problemática consiste em optar por explicar o desenvolvimento institucional por uma espécie de partenogênese organizacional: uma instituição (no caso, o Departamento Administrativo) seria gerada da institucionalidade anterior (o regime de intervenção nos estados, por exemplo), como um efeito sem causa identificável.

O caráter ultracentralizado e principalmente secreto do processo decisório sob o Estado Novo, o formalismo de todos os comentários constitucionais e o sentido triunfante das explicações oficiais tornam um tanto problemático refazer o percurso de qualquer decisão do regime, desde o seu início (formulação) até seu final (implementação). Notas na imprensa sobre questões políticas ou são escassas (quando existem), ou são protocolares e apenas registram, burocraticamente, feitos e fatos do governo. O caso da concepção de um Departamento Administrativo em cada estado dos Estados Unidos do Brasil não é diferente. É mais fácil ler sua história a partir dos conflitos reais que exigem um aparelho com as características e os poderes referidos no decreto-lei 1 202, ou das disputas que decorrem da cogitação da idéia e da sua execução, do que de um pretenso plano de "reforma do Estado".

Como não há, na documentação consultada, um projeto por escrito, uma minuta ou uma exposição de motivos que anteceda e fundamente o decreto presidencial, vou tentar reconstruir sua *gênese institucional* a partir da história política da organização a fim de inseri-lo na *configuração institucional* do Estado ditatorial. No caso, são justamente os confrontos políticos e burocráticos que deixam ver, nas opções institucionais, decisões mais ou menos conscientes (escolhas entre alternativas, projetos), e na definição do *desenho institucional* o resultado da luta, até certo ponto explícita, entre as forças políticas em presença. A prática do regime de redesenhar o marco institucional freqüentemente, ou introduzir modificações marginais a todo o tempo, poderia sugerir mais ajustes graduais – seja em função de defeitos detectados no arranjo inicial, seja em função das adaptações a um meio ambiente hostil[147] – do que uma ação cega de tentativa e erro. Em todo caso, na ausência de uma ruptura institucional efetiva (uma *transformação* institucional radical) a idéia de Stephen Krasner da vigência de um sistema institucional equilibrado, pontuado por momentos de crise[148] é mais descritiva do que realmente acontece nesse caso do que a idéia de "conjunturas críticas" capazes de produzir mudanças significativas[149].

Algumas evidências esparsas sugerem quatro razões diferentes, *de peso desigual*, que estão na origem dos Departamentos. Todas elas dizem respeito, em alguma medida, à

---

[147] Para a constatação, ver Paul Pierson, The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, vol. 29, n. 2 April 1996, p. 123-163.

[148] Ver Stephen D. Krasner, Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, vol. 16, n. 2, Jan. 1984, p. 223-246.

[149] Ver, para a idéia, David Collier e Ruth Collier, *Shaping The Political Arena*. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1991.

criação ou ao aumento da "capacidade estatal" (naquele sentido definido por Theda Skocpol).

Em primeiro plano, há a necessidade de uma melhor repartição de funções entre governos estaduais e governo federal em termos orçamentários. O principal seria saber quem financiaria o quê, quando, como e com que recursos, daí o papel atribuído à agência na revisão do planejamento anual de receitas e gastos elaborado pela Secretaria de Governo da Interventoria. Possivelmente, esse foi o motivo inicial do Código Administrativo. Menos de um ano após a vigência da Constituição de 1937, Vargas anotou, contrariado, os problemas decorrentes do desencontro de contas entre os estados e a União, as amolações que a irresponsabilidade fiscal dos primeiros causava e como, dadas as circunstâncias políticas, isso havia se tornado inadmissível, uma vez que os políticos não tinham mais como barganhar vantagens e recursos, como de hábito:

> É curioso como os estados procuram por todos os meios arrancar dinheiro à União. No regime constitucional, em que o governo federal só se mantinha à custa da transigência com os mandões locais, este sistema era corrente. Hoje, porém, as coisas estão diferentes. É preciso que os estados façam administração dentro dos próprios recursos, e não com o dinheiro do Banco do Brasil. A União realiza nos estados o que está no programa federal[150].

Retomando e refazendo a questão: *como e por que as instituições políticas desse Estado específico mudam ao longo do tempo?* Primeira conclusão: trata-se de uma *necessidade administrativa*, sem dúvida, mas cuja solução, política, deveria ser imposta conforme as regras burocráticas do novo regime: mais um aparelho, entre o Presidente e os Interventores, para supervisionar o processo decisório dos estados.

Em segundo lugar, e em segundo plano, estava a exigência, decorrente da primeira, de controlar burocraticamente mais e melhor as "situações estaduais" (i.e., a oligarquia) e, em especial, o próprio Interventor. Essa evidência pode ser lida tanto nas pretensões explicitadas pelo Presidente Vargas de eliminar as práticas e os vícios decorrentes da antiga política dos governadores (em especial, as "barganhas"), quanto nas reações que a implementação dos dispositivos previstos no decreto-lei 1 202 suscitou na classe política. Almir de Andrade, ao comentar a excelência da Lei Orgânica dos Estados (o nome pomposo do decreto-lei), lembrou que "os poderes conferidos aos Interventores são muito mais limitados do que o dos antigos governadores de estado". Para que se tenha uma idéia bem precisa disso, ele enfatiza que o artigo 32 previa nada menos de "vinte e três hipóteses em que a validez dos decretos-leis expedidos pelos Interventores depende estritamente da aprovação do Presidente da República". Além disso, "os artigos 33 e 24 da Lei Orgânica estabelecem quinze hipóteses diferentes nas quais é vedado aos estados e municípios expedir decretos ou praticar atos [...] que [...] digam respeito a matérias reconhecidas pela União como de sua exclusiva competência"[151].

---

[150] Getúlio Vargas, *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. II, p. 160-161. O Presidente refere nessa passagem a gestão do interventor do Rio Grande do Sul para onerar "a União" com alguma obrigação adicional e a gestão do secretário de Viação de São Paulo para desonerar o estado da taxa federal cobrada do porto de Santos. Entrada do dia 28 set. 1938.

[151] Almir de Andrade, O Brasil e a centralização do governo (Editorial). *Cultura Política*, n. 4, jun. 1941. Citado a partir de: Rodriguez, Ricardo Vélez (org.), *Cultura Política e o pensamento autoritário*. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 1983, p. 157-159.

Do momento em que o Código dos Interventores começou a ser tratado em despachos com o ministro da Justiça, em 16 de janeiro de 1939, à sua publicação no Diário Oficial, em 10 de abril, os prepostos estaduais parecem ter ficado esses três meses em estado de alerta, aguardando o que viria pela frente. Imediatamente depois de divulgado o decreto, aconteceu de ficarem "um pouco apreensivos" (a impressão é de Getúlio Vargas) para, no mês seguinte, atacarem abertamente a nova legislação. Benedito Valadares era um dos que demonstrava, segundo o Presidente, maior "má vontade" com o Código Administrativo e é bem possível que ele previsse aí uma grande oportunidade para os manda-chuvas da política mineira rearticularem-se e voltarem-se contra seu governo; ou que fosse isso e mais uma vingança pessoal de Francisco Campos. Acertou-se então que, não sendo possível voltar atrás depois de divulgado, "seriam feitas algumas retificações por ele sugeridas" no decreto-lei "e, publicadas estas, seria o Código posto em execução". Cordeiro de Farias, interventor do Rio Grande, ameaçou renunciar "se não fossem atendidas suas ponderações" – sendo a mais importante delas a de que os Departamentos Administrativos fossem tão-somente órgãos consultivos, não deliberativos. Não foi atendido e também não renunciou. Em junho o decreto-lei 1 202 foi revisto[152]. Mesmo assim o Presidente enfrentou mais um pedido de exoneração de Osvaldo Aranha, que entre motivos alegados e não alegados, engrossou o coro de oposição à Lei Orgânica dos Estados[153]. Vargas anota que em meio a esse vai-e-vem do chanceler, Maciel Filho procurou repercutir as críticas do Ministro do Exterior em seu jornal, *O imparcial*.

Em correspondência particular ao Presidente, à mesma época, o jornalista voltou a expor sua "divergência total" com Francisco Campos, o autor do negócio. Através de uma argumentação complicada, de umas tantas referências a conspirações, antipatias pessoais e mexericos palacianos envolvendo personagens centrais e periféricos da política mineira, ele sustentava basicamente o seguinte: a *gang* (*sic*) que atuava sob a direção do Ministro da Justiça e Negócios Interiores através da recém-criada Comissão Revisora de Leis e Decretos (Sabóia de Medeiros, Pedro Batista Martins, Otacílio Negrão e Múcio [ilegível])[154], tinha o poder de, arbitrariamente, "explorar os decretos-leis" em proveito próprio. Isso conduzia a um clima de incerteza jurídica que afetava a atividade comercial, a atividade industrial e o direito de propriedade. "Enquanto for possível fazer decretos com forma de leis gerais para resolver casos particulares" não haverá um ambiente adequado para investimentos, profetizou. A Lei Orgânica seria um dos capítulos centrais dessa atividade legiferante casuística, elaborada por "advogados perigosos". Na parte em que enumera suas "divergências técnicas" em relação ao "decreto dos interventores", pode-se ler uma lista de defeitos de ordem jurídica: *i*) "o texto do decreto fere em mais de 15 artigos a Constituição de 10 de Novembro"; *ii*) "nossas instituições de direito público não admitem a subordinação dos governos dos estados –

---

[152] Ver para detalhes das mudanças e análise delas o capítulo três.

[153] Para a data inicial de concepção do decreto-lei, ver a entrada de 16 jan. 1939 do *Diário* de Vargas; para a assinatura do documento, ver a entrada de 8 abr.; para a apreensão dos interventores, 14-16 abr.; para a atuação do governador de Minas Gerais contra o Código, ver a entrada de 19 maio; para a gestão do interventor do Rio Grande do Sul, 22 maio; e para a pressão de Osvaldo Aranha, ver a entrada de 9 jun. Getúlio Vargas, *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. II, p. 192, 215, 217, 224, 224-225 e 230, respectivamente.

[154] Não consegui determinar a informação, mas parece que a denominação oficial do órgão era "Comissão de Revisão dos Projetos de Lei", criada pelo decreto-lei 1 019, em 31 dez. 1938. Ela era integrada pelo consultor-geral da República, pelos consultores jurídicos do Ministério do Trabalho e da Justiça e pelo Ministro dessa pasta.

ainda que interventores – aos Ministros, que são secretários do Presidente"; e *iii*) "para se determinar a orientação administrativa dos interventores não é necessário um decreto; basta uma circular de administração ordinária e mais dois ou três funcionários na secretaria da Presidência para a correspondência, arquivo" etc. Politicamente, o Código Administrativo, adotado em um momento em que o "governo federal não [estava] uniforme, constituindo um só bloco, nem forte financeiramente, nem organizado tecnicamente para uma ação dessa envergadura", arriscava em duas frentes: ao concentrar todos os poderes "no Rio de Janeiro", unificava os estados contra o Presidente ("não se entrega a adversários uma bandeira tão popular como o federalismo") e facilitava, sabe-se lá como, "a execução de um golpe técnico"[155].

Não só pelo comentário legal de Almir de Andrade, mas pelas reações que referi aqui, um dos propósitos enfiados na legislação, a princípio destinada a ordenar as finanças públicas, pretendia diminuir assim significativamente a autonomia dos interventores (e, caso passasse, aumentar na mesma proporção o poder fiscalizador do Ministro da Justiça). No inspirado discurso que pronunciou na abertura da Conferência Nacional de Economia e Administração, em 10 de novembro de 1939, Vargas pontificou sobre os avanços na esfera administrativa após dois anos exatos do Estado Novo e celebrou sua Lei Orgânica dos Estados, a providência mais importante para "a eliminação dos resquícios do regionalismo, ou caudilhismo". Essa medida derrubava um a um os obstáculos políticos ao progresso, entre eles "a política facciosa, em que as dedicações eleitorais eram pagas com favores onerosos; o provincialismo, que criava e multiplicava obstáculos ao livre curso dos valores econômicos; os particularismos, que estabeleciam preferências para a outorga de benefícios; a pretensão de hegemonias, que prejudicavam o entendimento de todos os brasileiros"[156].

Segunda conclusão: a criação dos Departamentos Administrativos responde a uma *necessidade política* (bem mais complexa do que o controle e a supervisão burocrática das finanças do interventor), cuja solução, também política, deveria ser imposta conforme os objetivos declarados de centralização do novo regime.

Uma prova adicional das contradições em que estava enredado todo o sistema de interventorias e que repercutiam seja sobre relação entre a Presidência e os estados (o que eu chamarei de conflito "interelite"), seja sobre a política interna de cada estado (conflito "intra-elite"), deriva do descontentamento ou do desconforto que sua baixa eficiência suscitava em personagens situadas em posições opostas.

Segundo Francisco Campos, essa revolução jurídica que seu gênio político promovia não era só justificável; estava plenamente de acordo com os princípios expostos na Carta de 1937 que exigiam todo poder ao Presidente. Os Departamentos Administrativos deveriam apenas preencher o vazio institucional que o constituinte não previra (e que também não reconhecia como um defeito), a fim de complementar a ação da Interventoria, introduzindo mais uma coluna no edifício: a nova medida, note bem, "não procurava efetuar a centralização administrativa"; essa era um pressuposto de todo o sistema constitucional. Ela

---

[155] Bilhete manuscrito de Maciel Filho a Getúlio Vargas. Museu da República. Arquivo Histórico. Arquivo Getulio Vargas – GV cr 940.00.00 GV 04 cr (1).

[156] Getúlio Vargas, A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: No limiar de uma nova era, p. 74 e 124, respectivamente.

"visa, apenas, a centralização política"[157]. Campos apresenta assim os Departamentos como um progresso político, não como o resultado natural da evolução do sistema institucional, mas com uma peculiaridade: os dois aparelhos e seus ocupantes eventuais deveriam assumir, antes de tudo, um compromisso ideológico com o Estado Novo: acatar como seus "os propósitos de defesa e de consolidação do regime" do Presidente Vargas[158].

Terceira conclusão: os Departamentos Administrativos respondem a uma *necessidade ideológica* do regime (bem mais sutil do que o controle político dos oligarcas), cuja solução, institucional, deveria ser imposta conforme os preceitos doutrinários dos seus juristas.

Esse espaço vazio na estrutura governamental foi identificado também pelas oligarquias não incluídas no novo esquema. Se a antiga fórmula autoritária da centralização (Presidente + Interventor), adaptada do Governo Provisório, pretendia achar a solução para os problemas práticos da "governança", ao simplesmente enquadrar as situações estaduais, acabava criando outros, tão ou mais delicados. Ao contrário do que poderia parecer, a destruição dos canais tradicionais de agregação e representação de interesses (partidos, parlamentos) não reduzia o pluralismo no universo das elites, mas promovia-o, já que havia vários critérios de escolha do representante estadual, o que poderia aumentar o conflito interelites; por outro lado, esse "pluralismo limitado", para falar como Juan Linz[159], não era ainda amplo o suficiente para expressar, *politicamente*, as demandas por participação dos grupos oligárquicos excluídos, marginalizados ou integrados de forma precária ao sistema político ditatorial. Essa imprevidência acrescentava ao regime uma outra dificuldade: agravava o conflito intra-elite.

A indignação dos políticos do Paraná diante das atitudes e do comportamento do interventor nomeado por Vargas é prova disso e dá o tom da carta-protesto que enviaram ao Presidente da República em 1º. de fevereiro de 1938 dando-lhe ciência do divórcio entre "a opinião pública paranaense" (isto é, eles) e a "pessoa do sr. Manoel Ribas". O rosário de reclamações ia do "peso dos impostos" ao "temperamento impulsivo", "intratável", "afrontoso" e "agreste" do Interventor, dos seus esquemas para beneficiar-se pessoalmente das rendas dos jogos de azar à sua falta de cultura e modos, do superfaturamento de obras à dependência de conselhos políticos de terceiros etc. A sugestão era que ele fosse substituído imediatamente[160]. Em São Paulo a situação não era melhor. Vargas registrou que seu pedido para que o PRP fizesse logo após o golpe de 1937 um "governo de concentração" com Cardoso de Melo Neto (do PC) não seria atendido pelos mesmos motivos que opunham os políticos paranaenses ao seu próprio Interventor: "desprestígio, negociatas e dificuldades de

---

[157] Francisco Campos, A consolidação jurídica do regime. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 170-171.

[158] Francisco Campos, Síntese da reorganização nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 116 e 115, respectivamente.

[159] Ver Juan J. Linz, Regimes autoritários. In: Pinheiro, Paulo Sérgio (coord.), *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p 123-124.

[160] Arquivo Nacional. Fundo: Gabinete Civil da Presidência da República. Série: Governos Estaduais. Lata 268. Documento nº. 4927. Manoel Ribas nasceu no Paraná (em Ponta Grossa) em 1873, mas fez sua carreira política em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, onde foi prefeito e organizou a Cooperativa dos Empregados da Viação Férrea do Rio Grande do Sul. Ocupou a direção do estado do Paraná, por indicação de Flores da Cunha a Vargas, de 1932 a 1945, ora como interventor, ora como governador eleito pela Assembléia Legislativa.

sindicância para apurar responsabilidades"[161]. Em 1939, muito preocupado com a qualidade da administração pública, o PRP rompeu politicamente com Ademar. No ano seguinte abriu campanha pública contra a administração calamitosa do Sr. Ademar de Barros, para repetir o título de um livro famoso à época, e em 1941 conseguiu enfim sua destituição. Segundo Marli Hayashi, "a causa das denúncias de corrupção contra o interventor "teriam sido os interesses políticos de elementos perrepistas que se consideravam marginalizados do poder". Ademar, segundo consta, "demitira todos os prefeitos do estado e para substituí-los nomeara elementos jovens, alguns sem qualquer ligação com o PRP e outros vinculados a grupos rivais do partido"[162]. A ironia contida na queixa do doutor Armando de Sales Oliveira ao general Góes Monteiro, de que "as reformas com o colorido característico do novo Estado, prometidas para revelar a felicidade aos brasileiros, foram adiadas, e não se falou mais nos órgãos que deveriam substituir a representação nacional destruída"[163], não foi completamente em vão. Com a instituição do Departamento Administrativo cumpria-se enfim, *e dessa forma*, a promessa contida na Carta de 10 de Novembro de encontrar uma solução diferente, mais "moderna" e mais "eficiente", para o problema da representação política.

Última conclusão: o Departamento Administrativo responde a uma *necessidade social* (bem mais útil do que a doutrinação ideológica da elite estadual), cuja solução, pragmática, deveria ser imposta conforme os procedimentos usuais da época: a inclusão de alguns nomes a mais na administração ordinária do aparelho do Estado. Nesse sentido, ao invés de seguir a lógica do clientelismo, o aparelho é um sucedâneo dos conselhos econômicos corporativos: trata-se de um "corporativismo político".

O Departamento Administrativo não foi, note bem, criado para isso, ou em função das necessidades referidas mais acima por um ator poderoso e onisciente. Eu sustento que ele serviu para isso (ou para tudo isso acima), o que é bem diferente. Por isso, é preciso ter presente o *timing* político e a seqüência de acontecimentos: *ao longo do tempo* tornou-se urgente criar alguma instituição representativa que pudesse, também, articular e agregar interesses, acomodando a complexidade das situações políticas regionais, divididas e subdivididas em *cliques* e grupos submetidos exclusivamente ao reduzido (e, portanto, limitado) jogo político dos interventores. A instituição dos Departamentos Administrativos dos estados em abril de 1939 parece expressar esse desígnio; na realidade esse deve ter sido, antes, o ganho adicional e inesperado da intenção presidencial de organizar melhor a intervenção federal. A função fiscalizadora (política e administrativa) atribuída ao aparelho sugeria a preocupação de Vargas em dotar o sistema político de um mecanismo de contrapeso ao poder dos interventores, onde ele próprio surgisse como o árbitro final das disputas intra-regionais. Essa versão da história, todavia, fica mais visível quando se olha para a ordem política do regime como um todo.

A posição formal do Departamento no sistema administrativo do Estado Novo permite deduzir as relações estratégicas entre os diversos centros de poder, do nível federal

---

[161] Getúlio Vargas, *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., , vol. II, p. 91 e 93 (entradas dos dias 9 e 14 dez. 1937).

[162] Marli Guimarães Hayashi, *A gênese do ademarismo* (1938-1941), *op. cit*., p. 122.

[163] Armando de Salles Oliveira, *Escritos políticos*, *op. cit*., p. 460. Trata-se de trecho de uma carta enviada de Paris em 25 fev. 1939.

ao municipal, e suas respectivas funções político-burocráticas. Mesmo um exame superficial do organograma – referido apenas às competências respectivas desses aparelhos, tal como definidas na legislação – sugere alguns tópicos interessantes. Destaco, sem me aprofundar muito, três aspectos políticos que essa *configuração institucional* sugere[164]. Como já argumentei na primeira seção deste capítulo, análises de instituições não fazem sentido quando isoladas do seu contexto organizacional, seja em função de todas as vinculações de proximidade, dependência e subordinação que mantêm entre si, seja em função das conexões políticas de seus ocupantes – problema capital quando não há, recorde-se, outra maneira, exceto a burocrática, de "fazer política".

Essa estrutura, embora possa ser separada analiticamente em quatro compartimentos ou, mais propriamente, em quatro níveis de autoridade (política), níveis esses que recobrem e se confundem com a "divisão administrativa" do regime – *no primeiro nível*, a Presidência da República, a última instância do sistema estatal; *no segundo nível*, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores e a Comissão de Estudos dos Negócios dos Estados; *no terceiro nível*, a Interventoria Federal e o Departamento Administrativo; e *no quarto nível* o Departamento das Municipalidades e as Prefeituras –, foi construída, redefinida e adaptada sucessivamente para operar como uma máquina de concentração e centralização de poder e decisões e funcionou, de 1939 a 1945, até onde se pôde estimar, de forma coordenada. A *ordenação* desse sistema, a *posição* de cada aparelho e a *relação* que seus controladores mantêm entre si denunciam que ele é em quase tudo o avesso da estrutura de poder que vigorou na Primeira República e que Joseph Love descreveu no seu *O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930*. O sistema político da Terceira República era altamente institucionalizado, ou melhor, *burocratizado*, por oposição ao informalismo e aos acordos tácitos da "política dos governadores"; era unificado ideologicamente, ou ao menos se pretendia assim, e não vagamente "liberal" (o liberalismo político funcionando antes mais como uma ideologia de justificação do que um ideário de agregação da classe política); ele não dependia do voto eleitoral para qualquer instância de governo, o contrário da regra de ouro da República Velha; e o fluxo de transmissão do poder de um nível a outro não era ascendente (dos coronéis ao Presidente), mas descendente (da Presidência às Prefeituras)[165].

A hierarquia aqui entre municípios, estados e União, para falar na linguagem jurídica, é muito rígida, verticalizada, integrada e essa cadeia foi definida por uma série de disposições legais: prefeitos na base e Presidente no topo estão ligados por uma carreira de aparelhos na qual um nível subordina-se política e burocraticamente ao outro; ou melhor, onde *um nível serve-se de sua ascendência burocrática para governar politicamente o outro*. Apenas a Interventoria e o Departamento Administrativo estão no mesmo nível, sutileza do legislador que não merece passar despercebida. Mais pelo desenho do que pelas práticas efetivas, o organograma sugere uma relação de supervisão recíproca, embora na realidade só o segundo tivesse, de fato, poder burocrático sobre a primeira. A posição intermediária dos dois aparelhos divide (ou une) o nível federal do nível municipal e essa simetria não é uma preferência estética, mas a maneira de superintender as iniciativas e as decisões mais desimportantes mesmo na ponta do sistema, propósito em tudo de acordo com a peculiar doutrina municipalista advogada

[164] Ver o *Anexo E*, Organograma II.1: Organização política da administração pública no regime da Constituição de 1937.

[165] Para uma caracterização mais precisa da hierarquia política da República Velha, veja Joseph L. Love, *O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930*. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 124-129.

pelo Estado Novo. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores (isto é, negócios políticos dos políticos do interior, em português) age, nessa geografia, como um filtro e como um dique, anteposto à Presidência. Ele atua executivamente através da Comissão de Estudos (*sic*) dos Negócios dos Estados, embora a função dessa Comissão, criada em 1939, devesse ser prestar "assistência técnica" ao Ministério "em todos os assuntos referentes à administração estadual que dependessem da aprovação do Presidente"[166]. Por sua vez, o Departamento das Municipalidades, inventado já em 1938, age em nome do Interventor e cumpre, diante dos prefeitos, praticamente a função que os Departamentos Administrativos desempenham no nível estadual diante do Interventor: supervisão. Submetido politicamente à Interventoria Federal, burocraticamente incumbido de processar os projetos anuais de orçamento elaborados pelas prefeituras e, caso desse tempo, formular sugestões técnicas para aperfeiçoar a administração municipal[167], os Departamentos das Municipalidades foram, na melhor das hipóteses, transformados num estágio obrigatório entre as prefeituras do interior e os Departamentos Administrativos por onde as decisões deveriam passar; ou, na pior delas, convertidos tão só em supercâmaras de vereadores. Segundo um observador, acabaram por isso "dominados quase sempre por políticos de segunda ou terceira ordem" que terminavam por utilizar o aparelho "como instrumento dos seus interesses eleitorais"[168].

As associações políticas entre os controladores desses aparelhos seguiam, sempre a partir do topo do sistema, duas rotas. A primeira e mais comprida saía do Presidente, pulava o Ministro, chegava ao Interventor, ao diretor do Departamento das Municipalidades e daí aos Prefeitos. O primeiro nomeava o segundo e o terceiro e, esse último, o quarto e o quinto elementos[169]. A liberdade (e a discricionaridade) que o Presidente usufruía na escolha dos interventores era semelhante à autonomia e arbitrariedade do interventor para indicar seus prefeitos. Todavia, note, a clientela de intendentes municipais não era similar à freguesia de interventores federais já que esses sempre podiam acumular mais poder que aqueles e subir o valor das transações no mercado de apoios políticos recíprocos. A segunda rota saía também do Presidente, passava, ao contrário da primeira, pelo Ministro da Justiça e chegava enfim

---

166 Beatriz M. de Souza Wahrlich, *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983, p. 718. A comissão era integrada por onze pessoas, entre os quais o presidente do Dasp. Como mais tarde esclareceu o Ministro Marcondes Filho, a Comissão era, na "órbita federal", "o aparelho destinado a divulgar igualdades desconhecidas e a aplainar diferenças evitáveis" resultantes dos processos decisórios dos Departamentos Administrativos. Discurso proferido pelo ministro Marcondes Filho, *O Estado de S. Paulo*, 11 nov. 1943, p. 6.

167 Na 53ª. Sessão Ordinária do DAESP, em 5 out. 1939 o Conselheiro Aguiar Whitaker relatou o parecer n. 706 submetendo ao exame do Departamento Administrativo o projeto de decreto que providenciava a reforma do Departamento das Municipalidades de São Paulo. Segundo o texto, pretendia-se "dar maior eficiência a esse importante aparelho da administração do Estado, consagrando com tal escopo duas providências relevantes: o Departamento fica diretamente subordinado ao chefe do Executivo estadual e passa a centralizar-se nesta Capital graças à supressão dos [14] distritos administrativos". Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª. parte, p. 566. Nas várias reformas por que passou, o Departamento das Municipalidades foi subordinado ora à Secretaria de Governo, ora à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior.

168 Diogo Lordello de Mello, *O município na organização nacional*. Rio de Janeiro: IBAM, 1971, p. 69; *apud* Eliane L. Colussi, *Estado Novo e municipalismo gaúcho*, *op. cit.*, p. 92.

169 Benedito Valadares gaba-se de ter sido o autor da "emenda" a Constituição de 1937 que deu o poder de nomeação dos prefeitos ao interventor (artigo 27). Segundo ele, "era um dispositivo esdrúxulo, mas necessário". *Tempos idos e vividos*: memórias, *op. cit.*, p. 164.

aos Departamentos Administrativos. Ainda que a nomeação legal dos seus ocupantes coubesse apenas ao Chefe, a recomendação de possíveis integrantes ou provinha do próprio Ministro, ou passava por ele, já que filtrava candidatos apresentados pelas elites do local ou mancomunados com os interventores. Nesse contexto, esses últimos desejavam tudo, exceto um Departamento politicamente antipático a suas propostas e iniciativas.

Em resumo: existe uma novidade aqui que permite ver onde e como se reproduz o sistema de dominação política e quem se encarrega, ao menos em parte, dessa reprodução. Insisto sobre esse ponto mesmo correndo o risco de me repetir: é preciso levar em conta as instituições políticas do Estado Novo, ainda que elas façam toda figura de repartições "administrativas", e a função burocrática dos seus controladores, ainda que se reconheça a centralidade e a importância do personalismo autoritário e do seu papel na construção e na estabilização do regime político autoritário. "Autoritarismo" não é aqui igual a personalismo. O personalismo é a *forma* de resolução dos conflitos nesse regime; as instituições autoritárias são, no caso, os *meios*.

Retomando o programa de pesquisa sugerido por Boris Fausto, se pode verificar, com base no raciocínio e nas informações expostas neste capítulo, que são as instituições políticas – essas instituições políticas, ou melhor: essa configuração institucional – as responsáveis, em última instância, para realizar, na prática, a *capacidade estatal*, ou a supremacia do Estado sobre a sociedade, conforme sua formulação. O Departamento Administrativo é uma forma particularmente útil para viabilizar o novo compromisso, que é, por sua vez, a garantia da "autonomia do Estado". Para compreender esse aspecto é suficiente afirmar que o ingresso da elite tradicional no aparelho do Estado aumenta, paradoxalmente, a independência desse último, já que os políticos têm pouco controle sobre o processo decisório, centralizado na Presidência da República, e baixa influência sobre o processo político como um todo, já que perderam para sempre seus partidos oligárquicos. A liberdade de ação da Presidência e dos "órgãos técnicos" a ela associados é, entre todos os indicadores desse período, o melhor índice para estimar o grau dessa autonomia.

Por isso, a função das *instituições autoritárias* e, em especial, a função do Departamento Administrativo foi, nesse contexto, certa: à medida que ele ampara e abriga as demandas por presença e participação na "vida política", também serve de endereço para hospedar, tutelar e dar um formato mais moderno (isto é, "burocrático") à política oligárquica e ao espírito conservador da elite.

Considerações finais

O autoritarismo – isto é, o centralismo político-administrativo, o dinamismo policial-militar e o intervencionismo econômico-social – não foi o custo político da "modernização" do aparelho do Estado brasileiro e do enquadramento das situações regionais, mas, antes, sua precondição.

Nesse caso, e conforme esse roteiro, o regime do Estado Novo procurou, tão rápido quanto possível, criar duas instituições formais que pudessem concretizar, na ponta do sistema político, o propósito de unificação das *decisões políticas* no Estado nacional. Ao lado das Interventorias Federais, os Departamentos Administrativos tornaram-se, penso eu, o modelo burocrático mais curioso encontrado para compensar o peso da Presidência diante de elites regionais ainda relativamente influentes e importantes, sem contudo inflacionar sua

influência e importância. Essa foi uma das muitas vias, aliás, que permitiu a concentração do poder no Executivo federal e sua encarnação na figura "imperial" do Presidente da República, o que de resto documenta – e contribui para explicar – o processo de construção da *capacidade estatal* que a noção teórica de "autonomia relativa" e seu corolário, o "Estado de compromisso", não são capazes de apreender completamente.

Há certos aspectos políticos que decorrem da simples existência do Departamento Administrativo e da sua posição estratégica no organograma que ultrapassam, ao menos no momento, a questão de saber se suas decisões eram importantes ou não para a vida político-administrativa dos estados, ou se seus integrantes tinham ou não poder de fato – assunto do capítulo seguinte. Esses aspectos ajudam a compor um perfil mais nítido do próprio regime ditatorial, relativizando o decantado poder pessoal do Presidente (o "arbítrio"), a ausência de mediações institucionais entre Vargas e a Nação (o "personalismo") e a capacidade quase absoluta de influência política do Interventor sobre as oligarquias, ou vice-versa, através de uma rede de conexões informais (o "clientelismo") ou formais (o compromisso coronelista). Permitem, igualmente, entender a complicada morfologia do sistema estatal no período, além do lugar, da função e do peso específico de cada aparelho político; e, por extensão, de seus ocupantes, idéia central em meu argumento. Por último, eles evidenciam uma das várias modalidades que a liderança de Getúlio Vargas assumiu nos estados. Onde o "populismo" não teria repercussão, ou melhor, para quem a "dominação carismática" não fazia qualquer sentido, a única forma de relação possível continuava sendo a supervisão política, agora disfarçada, ideologicamente, como relação puramente burocrática – ou, conforme estipulava o decreto-lei 1 202, como fiscalização "administrativa". É nesse sentido que "as instituições contam". Mas apenas sua vigência não implica sua importância. É preciso entender os *efeitos institucionais* que decorrem dessa *configuração institucional*. Aí a "gênese institucional" tem uma importância considerável.

A complexidade do problema da representação dos interesses das elites políticas no sistema político (problema diferente de sua influência sobre sistema decisório, como se verá), ponto que constituiu, ao menos no caso de São Paulo, *o núcleo dos conflitos políticos da Revolução ao Golpe*, exigiu uma solução menos informal ou eventual e mais institucional e definitiva. Ainda que essa não seja a *causa* da invenção dos Departamentos Administrativos, é difícil negar que esse problema esteja na sua *origem*. Desse ponto de vista, a quantidade de aparelhos que integram o sistema estatal corresponde à quantidade de interesses sociais e de interesses propriamente políticos presentes na cena política nacional/estadual, e não à pretensa intenção em remodelar "racionalmente" a "administração pública", propósito anunciado com a devida austeridade na proclamação balsâmica do 10 de Novembro. Entre parêntesis: que tudo isso pudesse ter sido apresentado e assimilado como o ápice do programa de modernização do "serviço público" não apenas confirma a imagem que o Estado Novo tinha de si próprio, mas a eficiência com que essa ideologia aderiu à consciência de analistas e protagonistas, graças à substituição, *retórica*, da palavra "política" por "administração". Recontar tão só a história da organização política pós-1937 e de como se chegou a ela (isto é, a história dos confrontos políticos que estão na gênese da organização política), já é um começo para desfazer alguns mitos obstinados.

Se o *corporativismo econômico*, através dos incontáveis conselhos, comissões e institutos criados já na primeira metade da década de trinta, resolveu o embaraço com as elites econômicas, tornando-se a forma por excelência para *estatizar* o conflito (que é, nesse contexto, o oposto de torná-lo público), *hierarquizar* os agentes e *organizar*, à sua maneira, o

processo de governo, a resposta automática do Executivo federal às elites políticas depois do golpe de Estado foi muito mais tímida (ainda que em alguns casos, violenta) e consistiu em reeditar, tal e qual, o esquema das Interventorias conforme tentado e conseguido entre 1930 e 1934. Quando, a partir de 1938, ele se revelou, em função de sua própria economia interna, demasiado estreito para conciliar tantas posições e tantas aspirações (de colaboradores e opositores, de carcomidos e ilustrados, de perrepistas e constitucionalistas etc.), demasiado instável para garantir a obediência dos prepostos do Chefe ao Chefe (na linguagem cortês do regime: para garantir a "fidelidade" a Getúlio Vargas), e demasiado precário para pôr na devida ordem as relações burocráticas entre os muitos aparelhos do Estado ditatorial, o Departamento apareceu como uma saída um tanto excêntrica, mas relativamente eficaz para permitir três coisas: algum critério ao *sistema decisório*, já que efetivamente dividia e distribuía competências, disciplinando algumas rotinas orçamentárias; alguma flexibilidade à *estrutura política*, pois garantia não só formalmente, mas realmente mais espaços institucionais para a representação de interesses, ainda que não fosse essa sua missão institucional original; e, como conseqüência, algum grau de pluralismo ao *regime autoritário*, uma vez que estava disposto a incluir mais agentes políticos no aparelho do Estado além dos interventores e de sua corriola de prefeitos municipais. Por mais arbitrário tenha sido o governo, meu argumento é: havia método em tudo isso.

Esse método, imaginado originalmente como um dispositivo de controle e não como um canal de representação, só na aparência pode ser percebido como resultado da infinita capacidade do Presidente em "conciliar os opostos", conforme a mitologia varguista. Ele deve ser visto, na realidade, como um modo possível de ingresso da elite política – ou pelo menos de uma parte dela, a que havia restado depois de inúmeras composições, destituições, reabilitações e recomposições – na arena política. Todavia, o endereço (o Departamento) conta aqui tanto quanto o *procedimento* (a nomeação), já que ambos definem *institucionalmente* uma norma a que todos os agentes estão submetidos. Daí que o monopólio do poder de selecionar seja determinante, visto que sua influência sobre o processo de recrutamento e enquadramento das elites políticas não só decide quantos participam, mas quem e como: mais um fator da produção da *capacidade estatal*, de resto. É certo que a configuração institucional depois de 1939 queria responder às pressões acumuladas (mas difusas) da oligarquia tradicional por participação política desde o Governo Provisório. No entanto, desde que isso fosse feito "administrativamente". O característico é que a fórmula adotada para a solução dos conflitos no universo das elites – e que tem no Departamento Administrativo uma espécie de *princípio lógico e fim prático* – se dá através de um aumento do controle da elite nacional sobre a elite regional. Ele está, portanto, na base da inflação do poder do Estado.

Portanto, se esse caso não for uma mera curiosidade de antiquário, o que ele sugere de mais universal? Até aqui procurei enumerar alguns motivos gerais ("origens") e reais ("causas") para explicar a utilidade política dessa configuração institucional e o advento dos Departamentos Administrativos dos estados. Gostaria de propor agora uma *interpretação* não exatamente do evento em si, mas de suas conseqüências (seus "efeitos institucionais") sobre o sistema de relações entre as elites políticas e as instituições políticas no Brasil, *nesse contexto*.

Quando se supera a ideologia do desquite entre política e administração, proclamada e promovida pelo Estado Novo, pode-se perceber uma homologia entre duas ordens de fenômenos diferentes, produto dessa nova configuração institucional e dos impactos que ela produz nas relações entre os aparelhos políticos, seus inquilinos e o mundo político. A *divisão*

burocrática do trabalho burocrático (isto é, a repartição desigual das funções normais de governo entre os diferentes "níveis" da administração: federal, estadual, municipal) *corresponde* não à suposta organização lógica das rotinas decisórias, como os explicadores oficiais das decisões oficiais insistiam, mas *à divisão política do poder político* entre as diferentes "partes" do sistema estatal. Essas duas divisões – política e burocrática – estão por sua vez submetidas ao propósito geral de transformação da confederação oligárquica na Nação. O que é essencial, e que procurei sugerir através dessa breve história administrativa do regime ditatorial, é que a *nova hierarquia entre os aparelhos do Estado comandará*, em grande medida, a *nova hierarquia entre os grupos políticos* alojados nesses aparelhos, já que eles só existem quando existem politicamente dentro do aparelho do Estado. A reordenação das facções de elite (seja o processo, seja o seu resultado) é, em boa medida, o subproduto desejado (mas não planejado) do reordenamento tanto do desenho estatal, quanto da política nacional. Só que aqui essa espécie de "reforma do Estado" é comandada diretamente pela "reforma política", o verdadeiro projeto "varguista", como se apreende das suas declarações.

É possível que a "fascinação que o Estado Novo exerce até hoje" sobre estudiosos, se deva em boa medida a esse tipo de experimentalismos institucionais[170]. Grande parte do debate intelectual entre os anos 1920 e 1940 não se fixou, afinal de contas, em descobrir e revelar qual seria o melhor arranjo constitucional para o País, exceto o liberalismo político e a democracia representativa? Francisco Campos não tinha dúvida em presumir que "fora dos quadros estabelecidos pela técnica do Estado Novo, não há solução para o problema social e político do Brasil"[171]. Talvez o lado menos visível dessa "técnica" (desse *desenho institucional*) tenha sido a concessão política que os engenheiros do regime tiveram de fazer às oligarquias destituídas diante da grande racionalidade que imaginavam estar impondo ao processo de tomada de decisões. Ela transformou o Estado ao mesmo tempo em que transformou as oligarquias em agentes do Estado. É o que se verá a seguir.

---

[170] Cf. Boris Fausto, O Estado Novo no contexto internacional. In: Pandolfi, Dulce Chaves (org.), *Repensando o Estado Novo*, *op. cit*., p. 20.

[171] Francisco Campos, O Estado Novo (discurso proferido a 10 de Novembro de 1938, por ocasião do primeiro aniversário da instituição do Estado Novo). In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 221.

CAPÍTULO III

O PROCESSO DECISÓRIO

> Não admitiremos a "constituição de uma espécie de parlamento de técnicos com exclusão de políticos, ou uma assembléia de classes com a missão de legislar sem outra preocupação doutrinária que a de transladar para as leis, na sua pureza doutrinária, sem o menor esforço para adaptá-los às exigências da vida social, os princípios científicos e as concepções unilaterais dos especialistas de vários tomos".
>
> Do Editorial de *O Estado de S. Paulo*, 21 jun. 1932[1].

Deixando de lado o acontecimento, até certo ponto paradigmático da forma pela qual o regime formula e resolve seus problemas políticos, representado pelo decreto-lei 1 202 e sua assinatura em 8 de abril de 1939, para pensar os resultados práticos do funcionamento da nova estrutura jurídica e seus efeitos seja sobre o *processo político* nacional, seja sobre o *processo decisório* do Estado ditatorial, o que se constata é que os Departamentos Administrativos poderiam ser rigorosamente qualquer coisa, menos uma repartição pública.

Simon Schwartzman observou que "mais do que governar, a nova geração que assumiu o poder em 1930 via como tarefa principal sua a reorganização total do Estado brasileiro e acreditava que, uma vez conseguida esta organização, as boas políticas decorreriam quase que naturalmente" da nova estrutura administrativa[2]. Essa era uma percepção compartilhada por quase todos os agentes políticos e a auto-imagem dos operadores do aparelho estadual do Estado decorre em linha direta dela. Segundo a lembrança de Miguel Reale, o trabalho no Departamento Administrativo de São Paulo era imenso e intenso,

> mas havia uma compensação: *bem poucas vezes se legislou com tanto sentido de aderência à realidade*, como o demonstra o fato de que, passados anos e anos, continuavam em vigor leis, ou melhor, decretos-leis *fundamentais* elaborados pelo Departamento Administrativo do estado, em matéria de organização administrativa ou municipal, de regras orçamentárias, de disciplina de serviços públicos, para não falar em verdadeiras monografias que éramos obrigados a elaborar para dirimir questões surgidas nos mais diferentes setores da vida do Estado[3].

A fé cega na eficiência e na importância de escritórios desse tipo para a maneira de condução da "vida do Estado" nacional era, afinal de contas, a base real da propaganda dos

---

[1] *Apud* Maria Helena Capelato, *Os arautos do liberalismo*: imprensa paulista, 1920-1945. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 190.

[2] Simon Schwartzman (org.), *Estado Novo, um auto-retrato*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, Apresentação, p. 4.

[3] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. 1, p. 171; grifos meus. Para um exemplo do tipo de decisão e do interesse dessas monografias, ver Miguel Reale, O sentido social da usucapião especial. *Revista do Serviço Público*, vol. 110, n. 1, p. 19-31, 1982.

autoritários e do seu sucesso. Essa publicidade ideológica enfatizava, entre outras coisas, a superioridade dos procedimentos políticos da ditadura diante dos "métodos discursivos da liberal democracia" e da sua vazia "dialética forense"[4] que só estorvavam o processo de governo e distraíam a objetividade tecnocrática.

Essas representações idealizadas não devem, entretanto, encobrir pelo exagero dois aspectos decisivos desse invento: sua saliência institucional entre os aparelhos do Estado e sua relação causal com a ordem política da classe política. Como já se referiu, o impacto dos Departamentos Administrativos na arrumação do regime é muito mais político que gerencial, ainda que nesse "gênero de trabalho administrativo ainda nunca praticado em nosso País"[5], o conteúdo (*o que eles fazem de fato*) venha muito bem disfarçado pela forma (como o fazem). Desentranhá-lo e explicar suas particularidades é o propósito específico deste capítulo.

As relações entre o processo político, o processo decisório e o reordenamento das facções da elite podem ser explicadas mediante duas noções muito operacionais propostas por Anthony Giddens: 'relevância institucional' do aparelho (entre os aparelhos do Estado) e 'hierarquia' política entre os diferentes grupos de elites (que formam o universo político):

> Ao determinar o predomínio relativo dos grupos de elite em termos da sua posse do poder, há dois fatores centrais que devem ser levados em consideração: vou me referir a eles como a natureza da *hierarquia* que existe entre grupos de elite e a relevância institucional das formas de organização social ou da instituição [política ou burocrática] que eles comandam. O primeiro fator está intimamente relacionado a um aspecto do poder indicado anteriormente: o grau de importância dos problemas chave controlados pelos grupos de elite. Existe uma hierarquia entre grupos de elite quando um grupo (por exemplo, a elite política) possui poder sobre questões mais decisivas do que aquelas determinadas por outros e, por isso, é capaz de exercer em grau maior ou menor um controle sobre esses últimos. A "relevância institucional" refere-se à dimensão vertical do poder: a idéia pode ser definida pelo grau em que uma dada instituição afeta as oportunidades de vida do conjunto de indivíduos que pertencem a ela[6].

Hierarquia entre elites ou entre grupos de elite está diretamente conectada a "poder de agenda": um grupo político que consegue decidir sobre temas mais importantes submete um outro que não tem, mesmo formalmente, o mesmo "poder", isto é, que não controla o mesmo tipo e o mesmo volume de recursos políticos, burocráticos etc., cujas decisões não têm o mesmo raio de ação, e cujas ações não exercem a mesma influência sobre os demais grupos. Esse critério objetivo (pois permite medir a *capacidade política* dos agentes através dos *temas de política* que chefiam) desloca a classificação do poder relativo das facções da elite da definição formal das competências dos aparelhos que elas controlam (via legislação, *e.g.*), ou da situação/conexão social dos decisores para o âmbito específico do *processo decisório*. Por

---

[4] Francisco Campos, A política e o nosso tempo. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, p. 29 e 30. (Conferência no salão da Escola de Belas Artes, em 28 set. 1935).

[5] Gofredo da Silva Telles, Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. I (Sessões), 1ª parte, 03-742, p. 8.

[6] Anthony Giddens, Elites in the British Class Structure. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974, p. 8. Giddens completa a idéia na nota 11 lembrando uma frase de Wright Mills: 'algumas instituições conformam a vida moderna, outras se adaptam a ela' (p. 222).

essa idéia existe assim um paralelismo estrito entre a hierarquia da elite (elites nacionais, elites regionais; e, dentro dessa última, alta, média e baixa oligarquia) e a hierarquia dos assuntos governados por ela. Assim, conforme a proposição de Giddens, a ordem de importância sobre o que se decide rege a ordem de importância de quem decide – ou é, ao menos, um índice do seu poder efetivo.

Relevância institucional diz respeito à natureza da instituição que um grupo (político, no caso) comanda e conduz e, mais especificamente, ao valor estratégico dessa instituição para uma dada sociedade (no nosso caso, para uma configuração institucional particular). Sua autoridade, prestígio ou influência ("*institutional salience*") pode ser estimada, objetivamente, em função das *chances políticas* que faculta aos agentes que fazem parte dela. Para os nossos fins, esse indicador, menos preciso que o primeiro, arrasta a definição e a delimitação da quantidade de poder da posição protocolar que o aparelho ocupa no organograma (ou que uma instituição detém no sistema social, o sentido original da definição) para o terreno do *processo político-burocrático*. Por essa idéia, deduz-se, a importância estratégica de uma agência é função ora da dinâmica política mais geral (o que indica que se olhe também para fora do circuito decisório), ora da batalha entre os agentes (burocráticos e políticos, no caso) no interior do circuito decisório pelo poder de definir a própria agenda e a dos demais, pelo poder de decidir ou de adiar uma decisão, impedir sua execução, modificar seu conteúdo no momento da implementação e assim por diante.

Em resumo: instituições importantes e decisões importantes tornam, *ipso facto*, a elite importante. As duas variáveis pegadas são decisivas para decidir, de acordo com o raciocínio de A. Giddens, as posições ocupadas pelos diferentes *grupos políticos* no universo das classes dirigentes. Do mesmo modo, e em sentido inverso, eu acrescentaria que elites poderosas podem tornar as instituições controladas por elas também poderosas. Aqui, porém, a fonte do poder da elite é mais *social* que institucional e em boa medida é anterior ao pertencimento a um determinado aparelho ou ao controle de determinada agenda pública. O que é essencial reter dessa perspectiva analítica é que o estudo das *decisões* (seus tipos, seu encadeamento, seu escopo, seu âmbito) e o estudo do *mecanismo de tomada de decisões* (sua ordem, suas regras, seus procedimentos, seus aparatos) são procedimentos estratégicos para descobrir tanto o valor da instituição onde se decide, quanto a autoridade da elite que a pilota. O esquema abaixo pretende organizar os parâmetros referidos acima:

Esquema III.1: Indicadores políticos selecionados para a análise da configuração institucional

variável	do quê	onde	o que mede	através	indicador	critério formal	critério real
hierarquia política	das elites	no universo político	a capacidade política da elite	do tipo de decisão que se controla	o processo decisório	definição legal da agenda	a agenda efetiva
relevância institucional	do aparelho	no sistema estatal	a importância do aparelho	das chances políticas dos seus integrantes	o processo político-burocrático	a posição no organograma	as relações dos agentes entre si

Fonte: elaboração do Autor.

As estruturas internas do aparelho do Estado (sua "burocracia"), as micro-interações dos agentes políticos (a classe politica) e dos agentes burocráticos (a elite estatal), o papelório administrativo sem fim que media essas relações e o quadro legal que delimita as ações de ambos são, a partir daqui, o *foco* da análise e, em certa medida, o *modo* da análise. O conjunto

de questões e problemas específicos dessa parte do trabalho exige que se abandone, por ora, o ponto de vista dos macro-processos (a relação "Estado-sociedade"), sem perder de vista, no entanto, os padrões históricos na explicação dessa estrutura de dominação, ou a trama de relações sociais que sustenta o poder político, as chances efetivas de ingresso no universo da elite decorrentes das posições ocupadas e das relações estabelecidas no mundo social. A. Giddens chamou essas macro-variáveis de a "mediação institucional do poder": há certas 'instituições sociais' – o Estado, a Economia, a Estrutura de Classes – que fazem da elite, elite. O que não se deve é, todavia, submeter a análise do *exercício do poder* (político) à *estrutura de poder* (social). A "mediação do controle do poder" propriamente político pelas facções da elite, isto é, "o uso efetivo do poder e os conflitos pelo poder entre os membros da elite", estão ligados aos processos de *tomadas de decisão* e ele é uma dimensão essencial da explicação política. Se o exercício do poder "for tratado isoladamente", diz ele, "o resultado é a banalização da pesquisa, que passa a se preocupar simplesmente com o 'processo decisório' – assumindo [como dadas] as estruturas econômicas, sociais e culturais no interior das quais as decisões são formuladas e tomadas, ignorando assim a 'face oculta do poder'". Por outro lado, se os determinantes estruturais do poder "forem tratados isoladamente" do exercício efetivo do poder, prevê Giddens, "a tendência é deslizar para a prática de fazer inferências imediatas e ilegítimas da posição" social dos agentes na estrutura de dominação para sua capacidade de ação no processo político e/ou no processo decisório[7]. Posto isso, é preciso proceder ainda a uma segunda diferenciação.

Uma das razões pelas quais não se deve misturar o "sistema político" com o "sistema decisório" (*à la* D. Easton) é que o acesso ao primeiro não se confunde com a participação estrita no *locus* de tomada de decisões[8], sendo esse último um terreno exclusivo, cujas regras escritas (a estrutura e os procedimentos formais) e normas não escritas (disposições *ad hoc*, caminhos alternativos, estágios intermediários, canais de comunicação com o "exterior", níveis informais de poder, alianças dissimuladas, mas estratégicas, entre decisores etc.) garantem a esse universo um grau relativo de autonomia (o que é diferente, note bem, de independência). O que é característico do regime ditatorial do Estado Novo, por sua vez, e que torna a análise um tanto mais simples, à primeira vista, é que a promoção dos agentes políticos ao *sistema político* (ou na terminologia que empregamos antes: ao mundo político) só pode ser feita mediante seu ingresso no *sistema decisório*, única porta de entrada para o campo do poder (Bourdieu)[9]. Mesmo aí a quantidade e a qualidade de poder que cada agente, ou grupo de agentes, controla vai depender da *forma de organização burocrática do sistema institucional de tomada de decisões* (i.e., o desenho institucional): é ela quem comanda tanto o tipo de tema com o qual se lida, quanto o alojamento de uma ou outra facção da elite política num ponto determinado da cadeia decisória. Esse fato básico impõe, por si só, um estudo descritivo dos processos decisórios desse Estado (por exemplo: a quantidade de arenas, os tipos de arenas, as formas de constituição das arenas, suas capacidades legais, seus desenhos específicos, seus graus de institucionalização etc.), lembrando, porém, que quando se trata do poder das

---

[7] Anthony Giddens, Preface. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*, *op. cit*., p. xii-xiii.

[8] Conforme a sugestão de Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos, 1976, p. 156.

[9] Cf. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Ed. de Minuit, 1989.

facções de elite existem duas macro-variáveis que determinam aquilo que será determinante: a *forma do Estado* e, por extensão, os modos admitidos de representação/realização de interesses, aspecto referido no capítulo anterior; e a *função do Estado*, especificamente: seu papel ativo no desenvolvimento nacional. O Estado ditatorial e suas circunstâncias – ou seja, *o processo de transformação capitalista da economia brasileira* – são o "contexto" que tornam preciso e possível certo tipo de interação entre elites e instituições políticas, apreensíveis também (e desse ponto em diante) no âmbito dos processos decisórios.

Meu problema aqui consiste então em expor e explicar um determinado arranjo organizacional – *e não decisões específicas* – e seu impacto político sobre a ordenação dos agentes políticos. Os documentos da agência estudada – os projetos de decretos-leis, os pareceres, as resoluções – fornecem informações que dispensam, *no momento*, uma análise substantiva da atividade do DAESP (o conteúdo e o mérito das principais iniciativas que examinou e que solução deu a elas). Trato de descrever o sistema decisório, o processo decisório e a lógica mais geral que governa a transposição de interesses políticos para o campo burocrático e sua tradução na "atividade legislativa" do Estado Novo graças à mediação política dos políticos profissionais. Não pretendo, por ora, vincular decisões administrativas a demandas sociais, nem relacionar, caso a caso, decisões importantes a decisores estratégicos ou a beneficiários potenciais. Esses objetivos específicos do estudo não são, todavia, apenas preferências do analista, mas um impedimento do objeto: Charles Lindblom advertiu, muito razoavelmente, que a inspeção do "processo decisório pode explicar em parte *como* os governos procuram atingir seus vários objetivos políticos, mas não *por que* escolhem esses objetivos"[10]. A mesma coisa pode ser dita de vários modos e a outra precaução que é preciso ter presente é que não é possível definir quem está no poder (que "classe" etc.) através do estudo dos "nervos do governo", para lembrar a expressão de Karl Deutsch.

Este capítulo relata o funcionamento regular do Departamento Administrativo do estado de São Paulo no intervalo 1939-1947, espaço que cobre o Estado Novo e o período imediatamente anterior à promulgação das Cartas estaduais, onde, repare, os Departamentos ocupavam o lugar, e não desempenhavam a função, das futuras Assembléias Legislativas[11]. Nessa parte do estudo investigo em que medida as características políticas da elite, as práticas de governo e a estrutura da administração podem explicar o tipo de poder e a quantidade de poder dos Departamentos Administrativos (logo, dos seus comandantes). "Poder" significa aqui muito simplesmente o seguinte: *a capacidade de um grupo de elite impor a outros grupos, no âmbito do processo decisório, suas preferências em relação a temas de política específicos*. Nesse sentido, "poder" não é uma substância que se detém, mas uma *relação*: uma relação entre agentes sociais que possuem "recursos" distintos; e uma relação que pressupõe *conflito*: um conflito "observável" (ainda que não explícito, seja em função da regra das reações antecipadas, seja em função da prática da exclusão sistemática de temas indesejáveis da agenda pública).

Da prosopografia (recurso metodológico empregado no capítulo quatro para estudar as características da elite) não se pode deduzir, mas sim estimar comportamentos coletivos.

---

[10] Charles E. Lindblom, *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 12.

[11] Em 26 de novembro de 1945, com o fim do regime e durante o interregno do governo José Linhares, os Departamentos foram extintos (decreto-lei 8 219). Os interventores deveriam a partir daí exercer as atribuições que antes cabiam à agência. Em 13 de fevereiro de 1946, não havendo ainda nada melhor para pôr em seu lugar, foram restaurados (decreto-lei 8 974).

As qualidades dos agentes contam para entender suas ações; entretanto, suas ações devem ser elas mesmas objeto de investigação[12]. Neste capítulo não desagrego as condutas políticas por indivíduos (os "conselheiros"). Assim, não analiso votos, pronunciamentos ou pareceres individuais; eles só aparecem aqui como evidência de uma conduta "típica" desse tipo de elite e como efeito desse sistema decisório. A análise do *processo decisório* do Departamento (as práticas desse governo), e o *contexto institucional* onde elas estão inseridas (a estrutura da administração), é o meio objetivo de tentar conectar posteriormente a biografia coletiva e o comportamento efetivo do grupo e, através desse comportamento, o desempenho político do sistema institucional do Estado.

O uso histórico dos estudos de elites deve permitir que se estabeleça, a partir daqui, uma segunda correspondência, agora não mais entre os diversos níveis do sistema estatal e os diferentes grupos da oligarquia, mas entre a *organização própria* do universo das elites políticas, a *hierarquia dos assuntos* processados pelo sistema decisório e a *relevância institucional* da agência conforme a formulação de A. Giddens. Minha hipótese, anunciada no capítulo I, é que os Departamentos Administrativos, em que pese suas atribuições legais, definidas e redefinidas pelos decretos de 1939, 1943 e 1945, não são instâncias de *decisão final* sobre a política de Estado, mas de *participação controlada da elite estadual no jogo político*; portanto, sua importância decorre menos da sua capacidade de representar interesses sociais, e mais da sua função "social" junto à elite: ele contribui para regular a distribuição parcimoniosa do poder entre os níveis do aparelho do Estado (nível nacional, regional, municipal), ao exercer seu papel de supervisão sobre o processo decisório, e, por extensão, para patrocinar a nova hierarquia entre as várias facções da elite política (nacional, regional, municipal) que manobram essas instâncias burocráticas. O problema central, portanto, não é quem ("que classe?") ou o quê ("que interesses?") os conselheiros representam, mas de que modo essa fração da elite faz a política do regime (e por tabela a sua própria, para manter-se à tona) ao fazer a administração do Estado.

No capítulo seguinte discutirei o problema empírico da composição da classe política dos paulistas. Para esclarecer esse ponto apresento e analiso os atributos políticos e sociais mais importantes dos grupos dirigentes em São Paulo na década de 1940. Para responder a essa outra pergunta – *como se governa o estado?* – é preciso indicar, a meu ver, de que maneira os mecanismos institucionais recém-criados para reconduzir a oligarquia destituída às posições formais de mando no aparelho regional do Estado não pretendem devolver completamente sua soberania – política e/ou econômica – sobre o estado.

Dividi o capítulo em quatro partes desiguais. Na primeira parte, "Poder e decisão", menciono o que não farei (ou o que não é possível fazer com o tipo de dados coletados): um estudo sobre quem se beneficia do poder exercido pelos membros do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. A ordenação e a interpretação das informações do processo deliberativo do DAESP só permitem falar sobre se o Departamento exerce ou não poder (no sentido estrito declarado acima), qual o tipo de poder (político, burocrático etc.) e

[12] Ver, para os limites da prosopografia, entre vários, Paul-André Linteau, Representação política em Montreal, 1880-1914: evolução de uma elite municipal. In: Heinz, Flávio M. (org.), *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 197-198.

qual a "magnitude" (relativa) desse poder[13]. Mas não sobre que interesses sociais esse ramo representa ou realiza.

A segunda seção, "O marco legal", é uma descrição e uma discussão das duas versões do decreto-lei de 1939 (de abril e de junho) e de suas sucessivas alterações (em 1943 e 1945). Exponho e analiso os diferentes formatos da disposição jurídica que definiu e redefiniu os *poderes formais* dos políticos e a *agenda burocrática* dos Departamentos Administrativos ("desde os mais graves problemas governamentais até os mais simples casos de administração"[14]). No segundo capítulo, tomei a legislação como uma via para acessar a estrutura de poder (seus níveis e seus agentes políticos) e ressaltar os traços típicos desse *regime político*: o centralismo, o burocratismo, as camadas político-administrativas, o personalismo institucional etc. Agora o que interessa avaliar, com base apenas na evolução dos regulamentos da ditadura, é a *capacidade legal* da própria agência para formular políticas e/ou tomar decisões, precondição para entender seu "poder de agenda" e, portanto, o poder dessa elite. A apresentação pormenorizada de como se chegou enfim ao perfil administrativo, às atribuições jurídicas e à competência protocolar dos Departamentos é imprescindível caso se pretenda entender sua relevância institucional no quadro político do Estado Novo e, em especial, as conexões horizontais e verticais entre os centros de poder no Estado ditatorial. Esses dois tópicos precedem e informam logicamente a discussão sobre as oportunidades políticas de seus inquilinos, as funções efetivas desse aparelho no sistema estatal e no sistema decisório e sua influência no processo de hierarquização dos grupos de elite graças aos temas de política que fiscalizam.

A terceira seção, "A cadeia das decisões", é só uma apresentação comentada do organograma e das ações ordinárias resultantes do funcionamento regular do Departamento Administrativo de São Paulo entre 1939-1947. Relato a freqüência de suas reuniões e a quantidade de deliberações que produziu para que se tenha uma dimensão mais exata do seu ativismo burocrático. Mostro a interdependência das decisões do Estado ditatorial através do seu encadeamento com outras agências (o fluxo decisório) e sugiro, com base nesse tipo de evidência, as *conexões burocráticas* que existem entre as rotinas administrativas dos aparelhos do estado de São Paulo e, principalmente, as *conexões políticas* entre seus controladores. Torna-se a meu ver mais eficiente considerar as relações de poder entre os centros de poder e os agentes do Estado desde essa perspectiva empírica. Ela permite inclusive testar a suposição segundo a qual os Departamentos Administrativos funcionaram como uma sorte de correia de transmissão entre a política federal e a política estadual, e entre essa última e a política municipal, inaugurando uma nova forma de clientelismo: o "clientelismo de Estado", por oposição ao "clientelismo privado" dos coronéis vigente, como se lembra, na República Velha. As chances políticas dos membros do Departamento (e, portanto, sua *relevância institucional* no sistema institucional do Estado) serão tanto maiores quanto mais eles puderem anexar e/ou condicionar a agenda dos outros aparelhos a suas próprias

[13] Kaplan e Lasswell definem a "magnitude do poder" a partir de três variáveis: peso, alcance e domínio do poder. "O peso do poder é o grau de participação na tomada de decisões; seu alcance consiste nos valores cuja formação e fruição são controlados; o domínio do poder consiste nas pessoas sobre as quais o poder é exercido". Abraham Kaplan e Harold Lasswell, *Poder e sociedade*. 2ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 112-113.

[14] Gofredo da Silva Telles, Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. I (Sessões), 1ª parte, 03-742, p. 9.

deliberações. Essa questão, que diz respeito diretamente ao processo político-burocrático, nos conduz enfim ao último assunto: os temas efetivos processados pelo aparelho.

Um melhor conhecimento da estrutura política do Estado Novo, do funcionamento geral do burocratismo do regime e da sua ciência de governo exige que se estipule não só o poder formal dos Departamentos Administrativos nessa nova estrutura decisória (através dos decretos-leis), ou seu lugar na cadeia burocrática (em função do fluxo decisório), mas seu papel exato na nova ordem burocrática. Quais são os temas de política processados pela agência?; qual a relevância desses temas?; e quais são suas chances reais de influenciar ou modificar as disposições dos outros aparelhos do Estado ditatorial (seu poder de agenda). Na quarta parte, "O procedimento legislativo", examino as rotinas decisórias a fim de entender a capacidade genuína desses agentes influenciarem o processo decisório do estado. Ordeno as resoluções do Departamento por "tipos" a partir de classes de assunto criadas pelo processamento de papéis nessa ordem hierárquica; elas permitem estabelecer como sua *agenda real* (por oposição à agenda burocrática) era formulada. Em seguida, exponho, através de uma amostra determinada aleatoriamente, o uso que o DAESP faz da faculdade de modificar ou não os decretos da Interventoria e das Prefeituras. Meu argumento central nessa seção é que essa é uma elite que não toma decisões, mas, antes de tudo, uma elite que produz decisões – já que sua função é política, mas seu poder, burocrático. O problema da hierarquia das elites e da hierarquia dos temas de política que competem a elas deve ser pensado, portanto, nesse registro um tanto paradoxal. No balanço final do capítulo, enfatizo a impropriedade de assimilar os Departamentos às Assembléias Legislativas dos estados, um achado recorrente na literatura e que trai alguns preconceitos definidos e difundidos pelo Estado Novo.

Antes, contudo, é preciso explicar algumas decisões estilísticas.

Este capítulo é bem mais descritivo que os dois anteriores e os dois próximos, e isso se deve menos a uma opção de enfoque, ou ao tipo de tratamento dos dados, do que à natureza e à extensão do material recolhido e organizado. A fim de contornar a metodologia pouco atraente de apresentar ao longo do texto milhares de decisões e a agenda das tantas reuniões do Departamento (às vezes mais de uma ao dia) na forma de gráficos, tabelas extensas e uma legislação exagerada (um dos vícios do regime, a propósito), transferi essa parte, que não é, todavia, mera ilustração de "princípios teóricos", mas que também não fala por si mesma, para os *Anexos*. Sempre que possível, tentei evitar o *récit* minucioso das rotinas burocráticas da agência (exceto quando eram indispensáveis para entender a *lógica desse sistema*, não só sua mecânica) e a repetição excessiva de referências a vários documentos onde uma só indicação era suficiente para exemplificar uma alegação. Esse expediente, não muito comum numa tese, em que demonstração tende a superar argumentação, pretende, por outro lado, projetar para o primeiro plano da narrativa os *princípios gerais* que governam esse sistema decisório, as *particularidades* do Departamento Administrativo frente a outras organizações burocráticas e o desempenho daquelas *categorias de análise* com as quais se pode apreender ambos (princípios e particularidades). Esse enfoque, centrado no sistema decisório e no processo decisório, permite determinar ainda mais os pontos centrais dessa discussão: as funções desse aparelho no *regime ditatorial*; seu lugar no *sistema decisório nacional*; e seu papel no *processo decisório estadual* – e como tudo isso se relaciona com essa elite em especial e com seus representantes políticos, aqueles "grandes vultos, grandes juristas, o que havia de melhor em

matéria de pensadores do Direito" que, com "extraordinário critério", comandaram e operaram o Departamento em São Paulo[15].

III.1 *Poder e decisão*

Se for correto afirmar, como fez Souza, que a "implantação de um Estado forte e centralizado" em 1937 (apenas para tomarmos a data-símbolo do período como parâmetro) não implicou "a marginalização dos *interesses econômicos* dominantes no período anterior, mas sim uma redefinição dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses, velhos ou novos, com o poder central"[16], então é preciso, uma vez excluídos os partidos políticos e as demais instituições representativas, e identificados os novos canais que os substituíram e seu papel na garantia dos interesses políticos, estipular como as novas instituições burocráticas funcionaram na prática, e qual foi o seu alcance para a gerência "racional" dos interesses em presença – o que nos conduz à questão habitual em estudos de processos decisórios: a da representação e a da realização de interesses sociais por meio de seus mandatários no aparelho do Estado.

As *relações de representação* mediadas pelas instituições políticas – elas próprias de vários tipos (*estatais*: executivas e seus muitos ramos, legislativas e seus aparelhos; *sociais*: sindicatos, partidos, associações "civis" etc.), atuando em vários níveis (municipal, estadual, federal) e funcionando de acordo com lógicas diferentes conforme o regime político considerado – *não se restringem*, naturalmente, ao *perfil social* dos membros da organização política em questão, embora não sejam indiferentes a ele, na minha avaliação. Outras variáveis contam ainda e de maneira decisiva: a natureza da organização política, suas hierarquias internas, sua ideologia e programa; o grau e os tipos de conexões que se estabelecem (e se modificam) entre os líderes dessas organizações e os grupos sociais, seja na forma imediata de clientelas, seja na forma classista tradicional; o grau e os tipos de conexões dos líderes políticos entre si; o grau e os tipos de conexões burocráticas das próprias instituições entre si; e, por fim, os canais de ação efetiva de políticos, partidos, associações em nome de exigências sociais identificáveis[17]. Esse conjunto de *variáveis organizacionais* é aqui definitivo para entender o processo de realização de interesses neste contexto.

A pergunta tradicional e mais ou menos obrigatória sobre que *interesses de classe*, por exemplo, os membros do "daspinho" representavam (na hipótese otimista de representarem

---

[15] Gofredo da Silva Telles Junior. Entrevista a Sérgio Braga. São Paulo, 29 fev. 1996, p. 3. A entrevista está parcialmente reproduzida (essa frase não consta) em Sérgio Soares Braga, Problemas da representação política e da democracia na experiência constituinte: entrevista com Gofredo da Silva Telles Jr. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, p. 113- 128, jun./nov. 1996.

[16] Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 85; grifos meus.

[17] A título de exemplo: Sérgio Braga sugeriu que a análise dos debates parlamentares para a redação do capítulo "Da Ordem Econômica e Social" da Constituição de 1946 revela "a interiorização, pelos agrupamentos político-partidários [...], das demandas sociopolíticas subjacentes aos modelos de desenvolvimento básicos encampados pelos diversos segmentos sociais no período (neoliberal, desenvolvimentista do setor privado, desenvolvimentista não-nacionalista do setor público e desenvolvimentista nacionalista do setor público)". Ver Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, vol. I, p. 91.

algum além dos seus próprios) impõe, para começo de conversa, a definição de um modelo sociológico da afinidade entre a classe dominante e a classe dirigente. Como relacionar a classe economicamente dominante (de São Paulo, no caso) com a elite eleita que tem assento no DAESP? Essa é uma relação de *representação direta* (a segunda fala em nome da primeira) *ou indireta* (a primeira exerce influência sobre a segunda)? Para isso seria preciso, ao invés de *atribuir* essa relação de representação *em função do lugar* que cada elemento ocupa na estrutura política e social, ou ao invés de *deduzir* essa relação a partir da *serventia das decisões* que a classe dirigente toma em benefício da classe dominante, indicar a *correspondência empírica* em vários daqueles níveis indicados acima entre as classes economicamente dominantes e o grupo politicamente dirigente.

É sempre possível, e freqüentemente desejável, estabelecer conexões explicativas entre os políticos profissionais e suas organizações partidárias com as bases sociais e com os interesses econômicos que eles exprimem, ainda que essa operação não seja algo trivial. S. Miceli, que procurou atar a análise da *origem* social e da *carreira* política e/ou burocrática dos políticos do PSD e da UDN em São Paulo nos anos quarenta às forças sociais e às forças políticas da sociedade paulista, encontrou dois padrões bem distintos entre os grupos dirigentes estaduais: conforme a agremiação política, eles podiam ligar-se alternativamente aos setores econômicos voltados para o mercado interno ou externo; podiam ligar-se aos setores empresariais industriais, comerciais ou bancários; ou às camadas médias; ou mesmo aos setores oriundos da burocracia do Estado[18]. Contudo, o que suas conclusões destacam (ou revelam) é antes uma relação de *pertencimento* de classe, não uma relação de representação, quer por delegação, quer por autodelegação.

Problema semelhante a esse das ligações entre *representação* política e *interesse* social é aquele que a mera ordenação das informações dos processos decisórios induz: quando se estabelece uma seqüência significativa entre a articulação de interesses (na sociedade), a formulação de reivindicações (nas organizações políticas), o processamento de iniciativas (em uma instância burocrática) e a tomada de decisão (numa arena política) acredita-se que se pode provar que numa relação hipotética *A*-*B* ou *A* tem poder sobre *B*, porque é efetivamente *A quem decide* (como, por exemplo, em R. Dahl), ou *B* domina *A* porque *A* enfim sempre decide *em nome de B*, a favor de *B*, ainda que isso só seja verificável "em termos gerais", "a longo prazo" etc. (como na formulação dos marxistas: *e.g.,* N. Poulantzas). G. W. Domhoff propôs uma solução de compromisso entre esses dois métodos e mais um: quem governa, quem se beneficia e *quem vence*. "Quem vence" implica saber quem, em situações de confronto sobre o conteúdo ou a direção de uma política dada, pode iniciar, modificar ou vetar uma decisão[19].

Proponho uma bateria de questões muito menos ambiciosa do que essas três. As perguntas principais aqui são as perguntas mais básicas e mais esperadas de trabalhos desse tipo: quais os *poderes* (formais e reais) do Departamento Administrativo?; qual o *lugar* (formal e real) do Departamento Administrativo na estrutura de decisões públicas?; qual o seu *papel* privativo no processo decisório do aparelho regional do Estado? Todas as dúvidas estão

[18] Ver Sergio Miceli, Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 557-597.

[19] Veja G. William Domhoff, *Who Rules America Now?* New York: Touchstone, 1983, p. 12-13.

conectadas à preocupação central desta tese que é a de estabelecer uma *relação explicativa* entre elites e instituições. O estudo do processo decisório é, parece-me, obrigatório nesse caso.

Charles Lindblom sugeriu um método útil para descrever o processo decisório. Ele consiste em separar a decisão política em várias etapas (seis) para estudar cada uma delas em separado. "Estuda-se, em primeiro lugar, como surgem os problemas e como eles chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como são formulados os temas da ação governamental, como se processa a subseqüente ação legislativa, ou por outro lado como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, [...] como essa decisão pode ser avaliada"[20]. Uma análise que focalizasse somente uma etapa em prejuízo das outras poderia, segundo Lindblom, a "obscurecer os fenômenos" e os problemas comuns a qualquer decisão política.

Em uma divisão mais analítica, cada etapa – *i*) a *identificação das demandas* ou das necessidades (pelos agentes); *ii*) a *articulação de interesses* (de todos os tipos); *iii*) a *formatação das reivindicações* em seus canais apropriados (que podem ser privados (partidos, e.g.) ou estatais); *iv*) a *formação da agenda* pública (o que entra e o que obrigatoriamente não entra em discussão); *v*) o *processamento das iniciativas* pelos diversos aparelhos do Estado; *vi*) a *tomada da decisão* propriamente dita (ou das decisões sucessivas conforme os graus de autoridade e os papéis dos diferentes aparelhos executivos, legislativos etc.); *vii*) a *implementação* da medida, que não decorre necessariamente da existência da decisão; e *viii*) a *análise do impacto* da política pública – envolve, como se intui, "cooperação" ou "conflito" em cada um desses momentos. Como meu assunto aqui não são decisões específicas, mas o sistema decisório ou a *configuração institucional* e o poder – daí derivado – da elite que o tripula um dos aparelhos, concentro a discussão na análise de três estágios, apenas: a *formação da agenda* (e as disputas em torno dela), o *processamento das iniciativas* administrativas (tanto os aspectos apenas burocráticos, quanto as oportunidades políticas que decorrem dele) e, por último, a *ação legislativa* dessa espécie de filial da Presidência da República nos estados.

O estudo do processo decisório do Departamento de São Paulo exige ter presente algumas informações prévias: *i*) a natureza da agência, *ii*) a estrutura da agência, *iii*) a posição da agência, *iv*) as rotinas da agência, *v*) a função da agência, e o que todas essas informações juntas implicam, já que não se trata de uma taxonomia burocrática. O tipo de agência (se é um órgão de regulação, de informação ou de decisão, final ou intermediária) deriva tanto das suas funções legais – daí a necessidade de examinar, também, sua rotina burocrática – quanto de sua composição interna, além de sua situação no organograma (superior; intermediária; inferior). Trato desses itens logo na seqüência. Na exposição dos resultados separo, a fim de explicar melhor a lógica que governa esse sistema, a agenda burocrática (o poder formal) e a agenda real (o poder efetivo).

O ponto a verificar, a partir daqui, é o que de fato fazia essa elite de profissionais da política, convertidos agora em administradores do Estado ditatorial, enquanto comandava 'tecnicamente' os negócios políticos do estado.

[20] Charles E. Lindblom, *O processo de decisão política*, *op. cit*., p. 8-9. Tradução modificada.

III.2 *O marco legal*

O "Código Administrativo" repartiu as *funções governativas* nos estados entre duas entidades político-burocráticas diferentes, como já anotei nos capítulos I e II: a Interventoria Federal, de um lado, e o Departamento Administrativo, de outro (art. 2º.). Os interventores, conforme o arranjo político que resultou das complicadas negociações que empreenderam por três longos meses com Getúlio Vargas e seu Ministro da Justiça, teriam garantido o poder de nomear os prefeitos municipais, indicar seus secretários, constituir ou destituir funcionários públicos e administrar seus estados por decreto (artigos 5º. a 11). Os membros do Departamento seriam escolhidos diretamente pelo Presidente da República (art. 13) e deveriam examinar todos os decretos-lei baixados pelo Interventor ou pelos Prefeitos, além dos projetos de orçamento e a execução orçamentária do estado e dos municípios (art. 17). Caso se acredite na lengalenga oficial, eles deveriam efetuar o serviço com mais neutralidade e mais eficiência, imaginava-se, do que as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais. Porque regulava os orçamentos, a agência desempenharia também a função informal de um "Tribunal de Contas". Bastaria que dois terços de representantes do Departamento (art. 22) se opusessem às medidas dos executivos municipais ou estadual para vetar suas decisões, cabendo, contudo, a deliberação final, caso houvesse recurso dos "interessados", ao próprio Presidente Vargas (art. 19), que seria informado dos possíveis processos pelo Ministro da Justiça (art. 20). Tudo isso é, a essa altura, bastante conhecido. A questão é verificar como funcionou esse esquema, como ele foi gerido e o que foi gerado. Antes disso, consideremos por um momento o poder legal dos Departamentos e os conflitos em torno justamente dele. Contra todas as aparências, esse "Estado de exceção", como burocratizou ao máximo as relações políticas entre os agentes, transferiu para a ordem jurídica não só a definição de prerrogativas (os recursos e sua posse), mas transformou o terreno legal num dos únicos locais possíveis para a contestação das prerrogativas entre os agentes.

A legislação para a administração dos estados e dos municípios, até chegar a esse referido arranjo, foi objeto de uma querela mais ou menos intensa entre seus protagonistas e suas alterações sucessivas ainda em 1939, depois em 1943, e finalmente em 1945 sugerem como (e por que meios) esse sistema decisório foi se constituindo e qual a conveniência desses instrumentos institucionais para o regime político; ou por outra: como sua serventia "administrativa", apreendida aqui através da noção de "relevância institucional", foi se adaptando em meio à trama das relações políticas e burocráticas entre os agentes do sistema.

Embora merecesse um comentário técnico mais extenso, limito minhas observações aqui a dois pontos: às duas redações sucessivas do decreto-lei 1 202, a de abril e a de junho de 1939, e às suas divergências[21]; e às mudanças mais substantivas nos poderes dos DAEs firmadas pelo decreto-lei de maio de 1943 e, depois, em maio de 1945[22]. Esses documentos

[21] A primeira versão do decreto-lei 1 202 pode ser lida na *Lex*, 1939, 1ª. Secção, p. 165-174. As modificações estão na *Lex*, 1939, 1ª. Secção, p. 252-254. O decreto-lei foi republicado na *Lex*, 1939, 1ª. Secção, p. 377-386.

[22] Para uma visão mais clara de todas as modificações (retificações, inclusões, exclusões, alterações maiores e menores) em cada um dos artigos da legislação que regulou o Departamento Administrativo, consultar o *Anexo L*. Omiti desse quadro comparativo algumas disposições muito específicas que foram acrescentando normas e disposições sobre questões orçamentárias, financeiras, para nomeação de estrangeiros (modificação do art. 40) etc. Os interessados devem consultar os decretos-leis 1 754/39; 1 801/39; 1 804/39; 2 416/40; e 7 309/45.

legais nos dão a chance para estabelecer as conexões entre a dinâmica dos interesses políticos e a dinâmica do universo burocrático, além de sugerirem de que maneira o sistema político impactou efetivamente o sistema decisório. Podemos então avançar um tanto mais adiante em relação à idéia do "reforço do poder do Estado" e redefinir o incremento da capacidade estatal em nome das relações intra-elites (elite nacional *versus* elite estadual) e interelites (elite estadual *versus* elite estadual), e não só em função do famoso "projeto de desenvolvimento capitalista".

O defeito mais recorrente dos enfoques sobre a legalidade do exercício do poder (*legalidade* entendida aqui como 'em conformidade com as prescrições da lei', seja ela legítima ou não) é a tentação das leituras formalistas ou juridiscistas dos códigos de direito, como é o caso dos decretos-leis tratados adiante: uma sociedade funciona – e pode, portanto, ser explicada – a partir das disposições legais que regulam suas relações sociais, acredita-se. Ao invés de assumir que *o político engloba o jurídico*, sendo a legislação a cristalização dos conflitos do mundo social, se supõe o contrário: que o jurídico engloba o político. A perspectiva dessa seção é esta: os marcos legais dispõem (e não definem) o que é politicamente possível e o que não é; o que é aceitável e o que não é na disputa pelo poder; o que lícito ou ilícito no exercício do poder (i.e., o "governo"); etc. O jurídico fixa os limites políticos da ação política dos agentes sociais, embora quem defina sua capacidade de fixá-los seja a própria política (isto é, os conflitos reais entre os agentes). Entretanto, como aparentemente não há, nesse regime, "política" – isto é, como não há uma esfera política completamente autônoma onde os interesses se constituem e se enfrentam de maneira aberta – as disputas pelo poder se dão também, e às vezes principalmente, no terreno jurídico-político; sendo a Constituição mera formalidade no que se refere ao capítulo "divisão dos poderes", todas as diferenças se dão mais exatamente em torno da "legislação administrativa": como interpretá-la, como aplicá-la, quando mudá-la, se se deve mudá-la, em que sentido etc. Por isso, o que dá a impressão de ser um torneio hermenêutico, é na realidade uma luta por ver fixado num decreto-lei para sempre os recursos políticos à disposição de um determinado agente. Essa segurança jurídica é, no contexto, o antídoto tanto contra o "arbítrio" (a administração personalista), quanto contra a "desordem administrativa" (a confusão de poderes).

À primeira vista, uma das diferenças principais entre as duas versões do 'Código dos Interventores' (a de abril e a de junho de 1939) diz respeito à *diminuição do poder* do Ministro da Justiça, cujas atribuições para superintender, dirigir e comandar o novo sistema que ligava entre si os aparelhos políticos do Estado ditatorial foram sumariamente canceladas e transferidas, por pressão direta dos próprios interventores, para o Presidente da República[23]. Quando se examina mais de perto, a questão mais importante e que exigirá a republicação do decreto-lei, é, contudo, outra: é a da luta pela *preservação* de alguns dispositivos *de poder* dos interventores que os Departamentos corriam o risco de tirar[24]. Explico melhor.

[23] Confira no *Anexo L* os artigos 21, 22 e 46 do decreto-lei 1 202.

[24] Ver o artigo 6º., inciso V; art. 9º., parágrafo único; art. 12, inciso III; art. 17 alínea "e)" e o importante parágrafo único acrescentado a esse mesmo artigo 12: "Das decisões do Departamento, o interventor, ou governador, poderá recorrer para o Presidente da República", que não constava da primeira versão.

Até se chegar a um consenso sobre a divisão do trabalho político entre os aparelhos políticos do Estado, os interventores tiveram de brigar em duas frentes, simultaneamente: de um lado, para não serem monitorados por um "mero" Ministro (e, no caso, a disputa não é anônima, visto que, de acordo com a lógica personalista que anima esse sistema decisório, o Ministro Francisco Campos, ao inventar o decreto, pretendia garantir para si o poder arbitral entre os conselheiros dos Departamentos e os comandantes das Interventorias); e, de outro, para não perderem funções políticas relevantes que já detinham para a nova agência. Vencida a primeira batalha, na segunda o ganho foi limitado: a variante do art. 6º do decreto-lei 1 202 rezava que só "em caso da calamidade ou necessidade de ordem pública", i.e., em caso de crises políticas, o Executivo estadual não precisaria submeter suas decisões (os decretos-leis), antes de publicá-las, ao Departamento Administrativo. O 9º, por sua vez, despachava para uma "lei especial", que ainda não havia, os crimes de responsabilidade dos interventores federais, retirando o caso do Tribunal de Apelação do Estado. O art. 12 teve acrescentada a providência segundo a qual o projeto orçamentário das prefeituras deveria passar antes pela Interventoria para só daí ser examinado no Departamento. Por último, no artigo 17 os interventores conseguiram permutar a palavra "determinar" por "propor". Sua redação ficou assim: "Compete ao Departamento Administrativo [...] proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do estado e dos municípios, com o fim de *propor* do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção" etc. Uma mudança curiosa foi a da redação do art. 14, sobre o período de quarentena dos nomeados para o Departamento que deixassem a posição. Ele foi abolido sumariamente junto com suas severas penalidades.

Os desenhos distintos das relações possíveis de dominância e subordinação entre interventorias, departamentos e o Ministro Francisco Campos em pessoa em 1939 têm tudo a ver com o problema aqui discutido que é o problema da disposição dos agentes pelas posições do campo burocrático, como é evidente. O caso é que, em grande medida, o campo burocrático no Estado Novo às vezes intercepta num ponto crucial, às engloba, às vezes sobrepõe-se e às vezes confunde-se totalmente com o campo político. Assim, a disputa pela primazia no *processo decisório* (quem governa o quê?), e até mesmo a primazia sobre decisões à primeira vista menores – disposições ordinárias, regulamentos administrativos etc., como era o caso da pauta do Departamento Administrativo (como ele tinha de revisar todos os decretos, todos significa tudo) – a primazia é, nesse contexto, estratégica, já que em muitos casos pode ser a única fonte de *poder político*, ou mais exatamente: o único meio (burocrático, no caso) de fazer política que restou à oligarquia.

A remodelação parcial do sistema departamentos-interventorias em maio de 1943 foi um meio para estender o *poder burocrático* dos Departamentos Administrativos e um sintoma da necessidade de controlar melhor o poder político dos interventores federais nos estados. Como se verá adiante, a reforma principal que o decreto-lei 5 511 introduziu nesse arranjo não foi a mudança – ideológica e publicitária – na denominação do "Departamento" para "Conselho", a fim de sugerir seu papel como uma câmara ao mesmo tempo política e legislativa do regime[25] em oposição a esse nome típico de repartição pública; não foi também

[25] A troca foi uma sugestão de Goffredo da Silva Telles Jr. ao Ministro da Justiça, Marcondes Filho. De acordo com Goffredo Jr., assessor informal da Presidência do Departamento paulista, a nova palavra daria uma idéia melhor tanto das funções legislativas (técnicas), quanto das funções representativas (políticas) que o aparelho possuía. *Comunicação pessoal*. São Paulo, 11 jul. 1996

a licença para que os professores universitários pudessem participar dessa egrégia assembléia. As alterações fundamentais foram: a confirmação da subordinação das decisões dos executivos estadual e municipal e o aumento da capacidade política dos Departamentos para enquadrar prefeitos e interventores que não cumprissem suas disposições.

Como os Departamentos, no fim das contas, estavam subordinados ao Presidente da República, a medida significava simplesmente um reforço da política de centralização num momento em que a democracia voltava a empolgar alguns.

O quadro adiante ordena as muitas alterações no artigo 4º e no artigo 17 do decreto original. Conforme a nova redação do artigo 17, "são nulos de pleno direito os atos baixados em desacordo com a decisão do Conselho Administrativo, *ou sem a sua prévia audiência*, nos casos em que elas forem expressamente exigidas por lei" (decreto-lei 5 511/43, artigo 13, §7º.). Esse é o ponto central dessa mini-reforma administrativa[26].

[26] Para todas as modificações que o decreto-lei 5 511 introduziu, veja-se o Anexo *L*, Quadro A-III.1.

Quadro III.1 Alterações nos poderes dos Departamentos Administrativos através do decreto-lei 5 511/43

Decreto-Lei n. 1 202 (8 abr. 1939)	Decreto-Lei n. 5 511 (21 maio 1943)
Art. 6º Compete ao interventor, ou governador, especialmente: I - organizar a administração do Estado e dos Municípios de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável; II - organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo; III - fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, mediante aprovação prévia do Presidente da República; IV - elaborar os decretos-lei e sancioná-los depois de aprovados pelo Departamento Administrativo; V - expedir decretos-lei, independente de aprovação prévia do Departamento Administrativo, em caso da calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação do Presidente da República. **[texto acrescentado à versão anterior em junho de 1939]**	Art. 4º O art. 6º fica assim redigido: "Compete ao interventor, ou governador, especialmente: I - organizar a administração do Estado e dos Municípios, de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável; II - **LEGISLAR PARA OS MUNICÍPIOS CONSTITUÍDOS EM PREFEITURAS SANITÁRIAS, EM ESTÂNCIAS CLIMATÉRMICAS OU HIDROMINERAIS**; III - organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo **DEPOIS DE APROVADO PELO** *Conselho Administrativo*; IV - fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, **MEDIANTE PRÉVIO EXAME DO** *Conselho Administrativo* e aprovação do Presidente da República; V - elaborar os **PROJETOS DE** decretos-lei e sancioná-los depois de aprovados pelo *Conselho Administrativo*; VI - expedir decretos-lei, independentemente de aprovação prévia do *Conselho Administrativo*, em casos de calamidade ou necessidade da ordem pública, sujeitando a posteriori o seu ato à aprovação do Presidente da República, **DEPOIS DE EMITIDO PARECER POR AQUELE CONSELHO**. **§ 1º O PREPARO DA PROPOSTA ORÇAMENTARIA SERÁ FEITO SOB A IMEDIATA ORIENTAÇÃO E SUPERVISÃO DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OBEDECIDAS AS NORMAS FINANCEIRAS E DE CONTABILIDADE ESTABELECIDAS PELA UNIÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS.** **§ 2º NOS ESTADOS EM QUE JÁ TENHA SIDO CRIADO OU EM QUE SE CRIE O DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO, CABERÁ A ESTE ÓRGÃO O PREPARO DA PROPOSTA ORÇAMENTARIA.**"
Art. 17. Compete ao Departamento Administrativo:	Art. 13. O art. 17 passa a ser assim redigido: Compete ao *Conselho Administrativo*:
a) aprovar os projetos dos decretos-leis que devam ser baixados pelo interventor, ou governador, ou pelo prefeito;	a) aprovar **OU REJEITAR, PARCIAL OU INTEGRALMENTE, COM AS EMENDAS JULGADAS NECESSÁRIAS,** os projetos de decretos-lei que devam ser baixados pelo interventor, ou governador, ou prefeito;
	b) **OPINAR SOBRE OS PROJETOS DE QUE TRATA A ALÍNEA ANTERIOR, QUANDO TENHAM A SUA VIGÊNCIA CONDICIONADA À APROVAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**;
b) aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, encaminhados pelo interventor, ou governador, e pelos prefeitos, propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas;	c) aprovar, **COM AS ALTERAÇÕES JULGADAS NECESSÁRIAS**, os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, encaminhados pelo interventor, ou governador, ou prefeito [~~propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas~~];
c) fiscalizar a execução orçamentária no Estado e nos Municípios, representando ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou ao interventor, ou governador, conforme o caso, sobre as irregularidades observadas;	d) fiscalizar a execução orçamentária no Estado, **EM COLABORAÇÃO COM O DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO, NO ESTADO ONDE EXISTIR ESTE ÓRGÃO**, e nos Municípios, e representar ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou ao interventor, ou governador, conforme o caso, sobre as irregularidades observadas;
d) receber e informar os recursos dos atos do interventor, ou governador, na forma dos arts. 19 a 22;	e) receber e informar os recursos dos atos do interventor, ou governador, na forma dos arts. 19 e 22;
e) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor **[substitui "determinar" na segunda versão o decreto-lei]**, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho;	f) **PROPOR AO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OU PREFEITO QUAISQUER MODIFICAÇÕES QUE VISEM AO APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESTADO OU MUNICÍPIO**; [~~e) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho;~~]
f) dar parecer nos recursos dos atos dos prefeitos, quando o requisitar o interventor, ou governador. Parágrafo único. Das decisões do Departamento, o interventor, ou governador, poderá recorrer para o Presidente da República. **[texto acrescentado na segunda versão o decreto-lei]**	g) dar parecer nos recursos dos atos dos prefeitos, quando o requisitar o interventor, ou governador. [~~Parágrafo único. Das decisões do Departamento, o interventor, ou governador, poderá recorrer para o Presidente da República.~~] **§ 1º O INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, TEM O PRAZO DE 30 DIAS PARA SANCIONAR E PROMULGAR OS PROJETOS DE DECRETOS-LEI DE SUA INICIATIVA, DE ACORDO COM A RESPECTIVA RESOLUÇÃO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, OU DESTA RECORRER PARA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.** **§ 2º O PREFEITO TEM O PRAZO DE 30 DIAS, PRORROGÁVEL POR MAIS TRINTA, PELO PRESIDENTE DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, EM CASOS DEVIDAMENTE JUSTIFICADOS, PARA SANCIONAR OS PROJETOS DE DECRETOS-LEI, DE CONFORMIDADE COM A RESOLUÇÃO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, OU DESTA RECORRER PARA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, COM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR.** **§ 3º O INTERVENTOR , OU GOVERNADOR , OU PREFEITO NÃO PODE DEIXAR DE SE MANIFESTAR, DENTRO DE UM PRAZO DE 90 DIAS, SOBRE AS PROPOSTAS DE QUE TRATA A LETRA F DESTE ARTIGO.**

§ 4º PUBLICADO O PARECER DE UM OU MAIS CONSELHEIROS SOBRE OS PROJETOS DE DECRETOS-LEI DE INICIATIVA DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OU PREFEITO, ESTES NÃO PODERÃO RETIRAR OS PROJETOS SEM A DEVIDA JUSTIFICAÇÃO.
§ 5º OS PRAZOS DE QUE TRATA ESTE ARTIGO SÃO CONTADOS DA DATA DA PUBLICAÇÃO DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO.
§ 6º SALVO CASO DE NECESSIDADE PÚBLICA, DEVIDAMENTE JUSTIFICADO, NENHUM PROJETO DE DECRETO-LEI SERÁ SUBMETIDO À CONSIDERAÇÃO DO CONSELHO ANTES DE DECORRIDO O PRAZO DE QUARENTA E OITO HORAS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO RESPECTIVO PARECER NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO.
§ 7º SÃO NULOS DE PLENO DIREITO OS ATOS BAIXADOS EM DESACORDO COM A DECISÃO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, OU SEM A SUA PRÉVIA AUDIÊNCIA, NOS CASOS EM QUE ELAS FOREM EXPRESSAMENTE EXIGIDAS POR LEI.
§ 8º O INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, DENTRO DO PRAZO DE NOVENTA DIAS, DEVERÁ SE PRONUNCIAR, PERANTE O CONSELHO ADMINISTRATIVO, SOBRE A REPRESENTAÇÃO POR ESTE FORMULADA CONTRA ATOS DE PREFEITOS.

Fonte: o Autor
Legenda: retificações ao decreto publicado em 10 abr. 1939 (DOU, 13 jun. 1939); incluído: **NEGRITO E MAIÚSCULAS**; retirado: ~~riscado~~; alterado: *itálico e sublinhado*.

Listo e explico as modificações principais.

Sobre os poderes dos interventores (art. 4º. da nova lei): a preparação do orçamento foi transferida para a sucursal do Departamento do Serviço Público (DASP) em cada estado; a sanção do orçamento estadual e a fixação do efetivo da força policial (recurso mais que estratégico) passaram a depender da anuência prévia do Departamento Administrativo; e o poder de redigir decreto-lei tornou-se o poder de redigir *projeto* de decreto-lei que só entraria em vigor mediante exame e depois de publicado o parecer final pelo Departamento Administrativo.

Sobre os poderes dos Departamentos Administrativos dos estados (art. 13): eles poderiam, de agora em diante, emendar (isto é, modificar) seja os projetos de orçamento, seja os projetos de decretos-leis decididos por interventores e prefeitos; poderiam também opinar sobre eles, quando o assunto fosse de alçada do Chefe Nacional. As outras medidas diziam respeito aos prazos dos recursos de prefeitos e interventores e o comentário adicional que se poderia fazer sobre suas novas competências é talvez o já anotado por Camargo. Além do sentido político evidente (o Departamento passa, segundo ele, "a integrar de forma mais efetiva e direta a administração", a ponto de exercer "funções de verdadeiro Conselho Político de Estado"), há um aspecto "jurídico-formal" importante no novo Código dos Interventores: essas "alterações procuram o *aperfeiçoamento técnico* das disposições do decreto-lei 1 202, adequando-as às regras gerais da técnica legislativa, na busca da racionalização da lei"[27].

Pode ser. Os conflitos em torno da *agenda burocrática* enfatizam um aspecto diferente.

O fato da pauta dos Departamentos ser inespecífica – o Presidente do DAESP, depois de um ano de existência comemorou "a soma incalculável de trabalhos" que a agência realizou: "trabalhos de toda sorte. Trabalhos de extrema complexidade e, não raro de grande transcendência, pois que disseram respeito, na multiplicidade dos assuntos tratados, a toda a

[27] Dilan D'Ornellas Camargo, *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul – o Departamento Administrativo de Estado - RS. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1983, p. 58; e p. 57-58; grifos meus.

ordenação administrativa do estado"[28] – era a fonte de sua *força burocrática* (e, por extensão, da sua força política relativa, já que, às vezes, as duas ordens de problemas se misturavam). Era também, por outro lado, a razão da limitação da sua *ação política*: se podiam legalmente vetar as iniciativas do Interventor, estavam impedidos, por outro lado, de propor leis, ou decretos com força de lei. Como se imagina, essa barreira não apaziguava a vontade de poder dos seus integrantes e essa se tornou, ao longo de tempo, e mesmo depois desse novo decreto de maio de 1943 uma questão assumida e liderada em particular pelo Departamento de São Paulo.

Na passagem do sexto aniversário do "Estado Nacional" (novembro de 1943) houve no Palácio Monroe no Rio de Janeiro o "Congresso dos Conselhos Administrativos dos estados". Reunidos os delegados de todos os Departamentos estaduais, Getúlio Vargas havia orientado os debates para que se modificassem algumas disposições do decreto-lei original. O propósito era aliviar a agenda presidencial, o que exigia que "muitas das proposições que hoje [vinham] ao seu conhecimento, ficassem reservadas tão somente ao âmbito dos poderes estaduais"[29]. Examinaram-se no Congresso 143 proposições, elaboradas a partir de quatro comissões: comissão de *orçamento*, comissão sobre *terras e tributos*, comissão sobre *recursos* (das decisões dos Departamentos Administrativos) e comissão *administrativa*. Representaram São Paulo o Presidente do negócio, Gofredo Telles, e Cirilo Junior. No discurso do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Marcondes Filho ressaltou o papel dos Departamentos "para a *formação de uma consciência administrativa* no País, tanto em relação aos municípios, [...] como em relação aos estados". Mantida, segundo sua opinião, uma "justa autonomia" entre todos os aparelhos do Estado, "os Conselhos [Departamentos]" haviam "desenvolvido notável trabalho, conseguindo que a disciplina das semelhanças prevaleça sobre a teimosia das diversidades"[30].

São Paulo apresentou o maior número de propostas. Sua ação fixou-se em questões de metodologia e técnica para dotações orçamentárias, na simplificação dos procedimentos ordinários (a fim de suprimir a "dualidade de funções legislativas") e na eliminação de superposições políticas e burocráticas entre os aparelhos do Estado. O caso aqui eram as muitas coincidências nas operações do Departamento Administrativo com o Departamento das Municipalidades, que havia se tornado seu maior rival na atividade de regulação das prefeituras do interior. O Departamento das Municipalidades (como já referi no capítulo anterior) era a agência que o Interventor se servia para controlar politicamente os prefeitos, pois os orçamentos das cidades do estado deveriam obrigatoriamente passar por ele *antes* de chegar ao Departamento Administrativo[31]. Sempre em benefício do aumento da agenda e

---

[28] Gofredo Teixeira da Silva Telles, discurso pronunciado por ocasião da passagem do primeiro aniversário do Departamento em 11 jul. 1940. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. I (Sessões), 2ª parte, p. 1 216.

[29] Congresso dos Conselhos Administrativos. *O Estado de S. Paulo*, 12 nov. 1943, p. 12.

[30] *O Estado de S. Paulo*, 11 nov. 1943, p. 6.

[31] O Departamento das Municipalidades deveria processar os projetos de orçamento elaborados pelas 270 prefeituras do estado de São Paulo. "Por seu intermédio é que o Interventor poderá desempenhar a função árdua de proceder à revisão dos orçamentos municipais e remetê-los ao Departamento Administrativo, entendendo-se com ele constantemente a fim de imprimir a sua orientação pessoal às soluções exigidas em cada caso". Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª. parte, p. 566; Para mais detalhes, v. o decreto n. 10 495 de 19 set. 1939 e as emendas do relator (p. 568 e segs.).

dos poderes dos Departamentos Administrativos, a delegação paulista trabalhou para que pudessem, eles também, propor leis, isto é, para que pudessem ter *poder de iniciativa* (e não só de veto) no processo legislativo. A moção, no entanto, foi rejeitada pela maioria na votação final[32]. No fim, nenhuma recomendação do Congresso foi, de fato, implementada.

Quando se olham as coisas da perspectiva do processo decisório, o que se repara é que os Departamentos eram, originalmente, ou foram imaginados em primeiro lugar para funcionarem como *instâncias de informação* do sistema: era preciso ter um meio de saber o que se passava nos níveis inferiores da administração e se aquilo que ocorria (a política dos interventores) estava em estrito acordo com as "orientações nacionais": isto é, se o princípio jurídico da centralização funcionava. Recordando que o decreto-lei 1 202, "uma espécie de carta política do momento" em que fora editado, havia sido "ou minucioso, ou muito radical porque era necessário, senão imprescindível que os poderes federais ficassem bem informados de como estava sendo realizada em detalhes a administração dos estados e municípios", quase cinco anos depois Vargas assentia que havia chegado, enfim, o momento de uma "descentralização administrativa"[33] (que, aliás, nunca ocorreu). Ao longo do tempo, os Departamentos que não se tornaram simples apêndices da Interventoria acrescentaram à tarefa de manter informado o Presidente a respeito dos "negócios estaduais", a função de *regulação burocrática* das ações de prefeitos e interventores sem nunca chegarem a ser *instâncias de decisão final* no sistema. Essa proposição deve ficar mais clara quando se examinar a agenda real da agência e seus *outputs*. Por ora é suficiente lembrar que, pela legislação em vigor, as únicas demandas dos agentes políticos ao Departamento eram a respeito da legalidade ou da ilegalidade de suas decisões e aí se concentrava todo o poder de decidir dos DAs.

Na prática, a agenda de uma agência é determinada pela interação entre os agentes "que disputam entre si quais serão os termos da sua cooperação"[34] e a luta pelo poder que o Departamento empreende, e que o episódio relatado logo acima simboliza, revela muito simplesmente a ausência desse poder. Ainda que a percepção comum fosse que esses aparelhos devessem ser tomados sem mais como substitutos das casas legislativas nos níveis federal, estadual e municipal, o ritual "parlamentar" que ao menos o DAESP protagonizava, como se vai ver, não pode encobrir o fato básico que, mesmo com todas as funções de superintendência de que podia dispor, ele não detinha a essencial. Em primeiro lugar, os Departamentos não produziam "leis", mas resoluções. Em segundo lugar, poderiam, no máximo, "propor, do ponto de vista da economia e eficiência", alterações burocráticas em órgãos da administração estadual ou municipal e dar "parecer nos recursos dos atos dos Prefeitos, quando o requisitar, o Interventor, ou Governador"[35]. Nesse contexto, os

---

[32] Ver *O Estado de S. Paulo*, 2 nov. 1943, p. 12; 10 nov. 1943, p. 7; e 11 nov. 1943, p. 6; para o resultado dos debates das subcomissões e suas proposições aprovadas, ver Conferência dos Conselhos Administrativos dos estados. *O Estado de S. Paulo*, 14 nov. 1943, p. 8.

[33] Congresso dos Conselhos Administrativos. *O Estado de S. Paulo*, 12 nov. 1943, p. 12.

[34] Charles E. Lindblom, *O processo de decisão política*, *op. cit*., p. 9; trad. modificada.

[35] Decreto-lei 1 202 de 8 de abril de 1939, art. 17. O art. 19 a que alínea "c" faz referência dispunha o seguinte: "Caberá recurso, respectivamente para o Presidente da República, ou para o Interventor, ou Governador, dos atos do Interventor, ou Governador, ou dos Prefeitos que: a) atentarem contra a Constituição e as leis; b) importarem concessão ou contrato de serviço público, ou sua rescisão". O art. 22 estabelecia: "Ficará suspenso o decreto-lei, ou o ato impugnado, quando no seu exame, ou no do respectivo recurso, lhe for contrário o voto de dois terços dos membros do Departamento Administrativo. Tal suspensão poderá ser levantada pelo Presidente da República, sem prejuízo dos procedimentos ulteriores".

Departamentos tornaram-se mais uma *instância de revisão* do que de legislação – ainda que usassem, excepcionalmente, suas prerrogativas legais para introduzir medidas de maior alcance[36] –, sem perder sua atribuição original: informação da atividade política dos escalões inferiores aos escalões superiores da administração nacional.

Olhando somente para o 'Código Administrativo', a diversificação de papéis nesse sistema decisório, instâncias de informação de um lado, instâncias de decisão de outro; certos *loci* com *poder de iniciativa* e outros, diferentes, tão só com *poder de veto*, corresponde menos à sua "complexidade" ou ao propósito deliberado de dividir o poder de decidir entre os aparelhos; corresponde à pretensão de reservar e garantir o poder arbitral do sistema ao "Chefe". Por isso que há, aqui, uma inversão de expectativas: em regra, quanto mais as regras de processamento de iniciativas políticas (as reivindicações dos agentes) e iniciativas burocráticas (as demandas do próprio sistema) são institucionalizadas, menor é o grau de arbitrariedade do sistema decisório ou menos personalista é o processo decisório[37]. No caso considerado, porém, isso não diminui, antes aumenta o personalismo e o autoritarismo, uma vez que a institucionalização se dá em benefício do aumento do poder (e não da *regulação do poder*) de um agente político específico: o Presidente da República. É contra esse poder a outra mudança importante introduzida no Código Administrativo.

O espírito do decreto-lei 7 518 (de 3 maio 1945), editado no final da ditadura, é bem outro. Alivia algumas regras da relação departamentos-interventoria, em benefício dessa última, mas sua característica mais notável é *diminuir* os poderes da Presidência da República. A transfiguração do art. 32 dá a exata medida do que se quer dizer.

[36] Essas medidas eram, quase sempre, de ajustes administrativos ou se passavam por isso. Miguel Reale recorda que a autonomia orçamentária efetiva da Universidade de São Paulo resultou do decreto-lei 13 855, de 29 fev. 1944, mediante processo relatado por ele no DAESP, e que transformou a universidade em "autarquia". Ver Miguel Reale, Minhas memórias da USP. *Estudos Avançados*, vol. 8, n. 22, 1994, p. 25.

[37] Para a idéia, ver Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil, *op. cit.*, p. 159.

Quadro III.2 Alterações nos poderes presidenciais através do decreto-lei 7 518/45

Decreto-Lei n. 1 202 (8 abr. 1939)	**Decreto-Lei nº 7 518 (3 maio 1945)**
	Art. 1º No Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, revisto pelo Decreto-Lei nº 5.511, de 21 de maio de 1943, fazem-se as seguintes modificações:
Art. 32.	d) O art. 32 terá a seguinte redação:
Terão a sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-lei que dispuserem, no todo ou em parte, sobre:	"*Dependerão de aprovação do Presidente da República os projetos de decreto-lei que dispuserem sobre as seguintes matérias*:
I - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança pública;	I - processo judicial ou extrajudicial;
	[~~I - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança pública;~~]
	II - definição do pequeno produtor, para os efeitos do art. 23, nº 1, letra *d*, da Constituição;
II - as comunicações e o transporte por via férrea, d'água e aérea, ou estradas de rodagem;	[~~II - as comunicações e o transporte por via férrea, d'água e aérea, ou estradas de rodagem;~~]
III - arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação;	III - divisão administrativa e organização judiciária;
	[~~III - arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação;~~]
IV - riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração;	IV - impostos ou taxas de exportação;
	[~~IV - riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração;~~]
V - rádio-comunicação, regime de eletricidade;	V - distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição;
	[~~V - rádio-comunicação, regime de eletricidade;~~]
VI - regime das linhas para as correntes de alta tensão;	VI - concessão de isenções tributárias[~~, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios~~];
	[~~VI - regime das linhas para as correntes de alta tensão;~~]
VII - escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau;	VII - impostos ou taxas [~~de qualquer espécie~~] **ESTADUAIS**, desde que se trate de nova tributação ou de majoração, **, EXCETUADAS AS TAXAS RELATIVAS AOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS, EXPLORADOS OU CONCEDIDOS PELO ESTADO;**
	[~~VII - escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau;~~]
VIII - saúde pública; higiene do trabalho;	**VIII - CRIAÇÃO DE IMPOSTOS E TAXAS MUNICIPAIS, EXCETUADAS AS TAXAS RELATIVAS AOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS, EXPLORADOS OU CONCEDIDOS PELO MUNICÍPIO, E AS DE LIMPEZA PÚBLICA E PARTICULAR, CALÇAMENTO E RECEITA DOS BENS PARTICULARES;**
	[~~VIII - saúde pública; higiene do trabalho;~~]
IX - assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;	IX - as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição.
	[~~IX - assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;~~]
	§ 1º SÃO NULOS DE PLENO DIREITO OS ATOS PRATICADOS COM INFRAÇÃO DO DISPOSTO NESTE ARTIGO. A DECLARAÇÃO DE NULIDADES PODERÁ AINDA SER FEITA DE OFÍCIO, OU MEDIANTE REPRESENTAÇÃO DE QUALQUER INTERESSADO, POR DECRETO-LEI FEDERAL.
	§ 2º A ISENÇÃO DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE, EM BENEFÍCIO DE INSTITUIÇÃO DE NOTÓRIA UTILIDADE PÚBLICA, PODERÁ SER CONCEDIDA MEDIANTE DECRETO-LEI, APROVADO PELO CONSELHO ADMINISTRATIVO."
X - fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos;	[~~X - fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos;~~]
XI - fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização;	[~~XI - fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização;~~]
XII - processo judicial ou extrajudicial;	
XIII - organizações públicas com o fim de conciliação extrajudiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral;	[~~XIII - organizações públicas com o fim de conciliação extrajudiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral;~~]
XIV - medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos;	[~~XIV - medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos;~~]
XV - crédito agrícola, cooperativas entre agricultores;	[~~XV - crédito agrícola, cooperativas entre agricultores;~~]
XVI - definição do pequeno produtor, para os efeitos do art. 23, nº I, letra *d*, da Constituição;	
XVII - impostos ou taxas de exportação;	
XVIII - impostos ou taxas de qualquer espécie, desde que se trate de nova tributação ou de majoração;	
XIX - divisão administrativa e organização judiciária;	
XX - organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição:	[~~XX - organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição;~~]
XXI - distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição;	
XXII - concessão de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios;	
XXIII - as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição.	

Fonte: o Autor
Legenda: incluído: **NEGRITO E MAIÚSCULAS**; retirado: ~~riscado~~; alterado – *itálico e sublinhado*.

Em resumo: *os poderes do Presidente da República* foram limitados em matérias decisivas para a configuração do regime ditatorial. Conforme o decreto-lei de maio de 1945, não mais dependeriam da aprovação presidencial os projetos de decreto-lei que dispusessem, por exemplo, sobre a ordem e a segurança pública, a censura sobre as atividades artísticas, a radiocomunicação e a regulamentação do ensino (em qualquer grau)[38]. Essas medidas, supõe-

[38] O inciso IX mantinha as prerrogativas do Presidente nas "matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição" de 1937. Essa parte da Carta tratava da organização e das funções do Poder Judiciário. É bem possível que uma das preocupações fosse preservar o controle desse ramo pelo Executivo e garantir a vigência do artigo 94: "É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas".

se, passariam para a alçada do Interventor/Departamento Administrativo. Todavia, eles não chegaram a decidir sobre elas porque o Estado Novo acabou em outubro.

III.3 *A cadeia das decisões*

No volume de documentos selecionados sobre o Estado Novo, Edgard Carone incluiu alguns artigos do decreto-lei 1 202. No comentário que precede o texto legal, Carone sublinhou a natureza *processual* da institucionalização do regime do golpe de 1937. A própria elite estatal, nota ele, demora um tanto para ser uniformizada. Da mesma maneira, "[...] a indeterminação administrativa", isto é, quem controla o quê no sistema estatal, "pesa negativamente, e o que o governo faz é tomar medidas totalizantes e totalitárias [*sic*], criando leis que subordinam ao poder central os estados e municípios"[39]. É exatamente a partir dessa data que, já explicamos, mais um aparelho é agregado a esse esquema das Interventorias, muito restrito para cumprir todas as tarefas a que se propunha – isto é, superintender a partir da cúpula do aparelho do Estado toda a administração regional. Com a instituição dos Departamentos, a nova forma de Estado ganha portanto não um outro elemento, mas um novo instrumento: ela, que já se caracterizava pelo *centralismo burocrático,* pelo *intervencionismo econômico,* pelo *ativismo repressivo* e pelo *corporativismo privado*, agora pode enfim contar com um aparelho especial e especialmente desenhado para administrar, de forma regulada, o peso político da Presidência diante das oligarquias mais importantes dos estados mais importantes e conectar, burocraticamente, as segundas à primeira por um canal mais previsível e, supostamente, menos político que a Interventoria. Essa medida contribui, de resto, para reduzir a incerteza que caracteriza toda comunicação (simbólica e prática) nos regimes ditatoriais. É nesse contexto que se deve interpretar a saudação do presidente do DAESP aos seus colegas e ao Interventor na sessão inaugural do negócio:

> Srs. Conselheiros: com a instalação dos Departamentos Administrativos, em todos os estados da União, *acentua-se, mais e mais, o cunho de legalidade do nosso edifício institucional. Adapta-se São Paulo, de bom grado, aos novos preceitos orgânicos, agora estabelecidos para sua vida pública*, normas que lhe asseguram, por todos os títulos, uma ordenação mais jurídica de seu aparelho administrativo. A inovação introduzida satisfaz a índole construtiva do nosso povo, por isso que atende a suas exigências de ordem, ajustando-se a seus velhos e inalteráveis propósitos de *viver dentro da lei*[40].

A ênfase na legalidade do edifício institucional e dos novos preceitos que deveriam regular a "vida pública" dos estados (curiosa argumentação para apresentar a adesão dos paulistas ao regime de exceção: não era São Paulo que embarcava na ilegalidade da ditadura, mas a ditadura que se legalizava para enfim aproximar-se do espírito paulista[41]...) nos conduz,

---

[39] Edgard Carone, *A terceira república (1937-1945)*. 2ª. ed. São Paulo: Difel, 1982, p. 155. A íntegra do decreto e suas sucessivas alterações podem ser consultadas em Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, vol. V, p. 309-321; vol. V, p. 337-343; e vol. IX, p. 81-84.

[40] Discurso do Presidente do Departamento Administrativo de São Paulo, Gofredo da Silva Telles na 1ª. Sessão Ordinária do DAESP em 11 jul. 1939. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª. parte, p. 7; grifos meus.

[41] Kaplan e Lasswell observaram que aqueles que detêm o poder sempre "tentam apresentar a sua posse e o exercício do poder como sendo legal; e 'legal' significa 'conforme a fórmula política'" em vigor.

depois de vistos o sentido, o alcance e o impacto das variantes do Código Administrativo, ao outro ponto característico desse sistema de governo: seu *burocratismo*. Uma vez estabelecida, na seção anterior, sua capacidade legal para supervisionar as rotinas estaduais do Estado, decidir pela legalidade das decisões dos demais aparelhos políticos e informar o Presidente da República, é preciso conhecer sua estrutura interna (i.e., os níveis decisórios, as repartições administrativas) e seu modo de funcionamento (os procedimentos burocráticos, a freqüência dos encontros, a quantidade de resoluções). O foco agora é o DAESP, e não mais o Departamento em geral e seus poderes formais. Interessa aqui verificar o lugar que ele ocupa no processo de produção de decisões do Estado ditatorial. A *posição* de uma agência na estrutura burocrática (superior, intermediária, inferior) é um índice do grau (maior, menor) de independência que ela dispõe no sistema decisório. A variável chave aqui é a conexão entre as agendas reais dos decisores (e, portanto, entre os próprios decisores). Ela pode ser estimada pela seqüência das decisões burocráticas.

O Departamento Administrativo de São Paulo funcionava "num edifício moderno, onde ocupa[va] cinco andares, contendo trinta salas, em instalação condigna"[42], no número 119 da Rua Boa Vista, na Praça da República, em São Paulo, capital. Contava, em 1945, com 18 funcionários[43]. A primeira sessão ordinária do DAESP ocorreu em 11 de julho de 1939[44] e os seus membros passaram a se reunir praticamente todos os dias úteis, exceto às segundas-feiras e aos sábados (no regime de uma sessão ordinária por dia). As sessões extraordinárias poderiam ocorrer a qualquer dia e hora, segundo o volume do expediente acumulado. Entre 1940 e 1943 elas foram aumentando progressivamente o que sugere o congestionamento das reivindicações sobre o aparelho mesmo antes do decreto-lei de maio de 1943 que inflacionou suas responsabilidades burocráticas[45].

O organograma do Departamento Administrativo do estado de São Paulo funciona como um exemplo particularmente útil para compreender a categoria desse colegiado, seus níveis decisórios e, daí, sua natureza.

Abraham Kaplan e Harold Lasswell, *Poder e sociedade*, *op. cit.*, p. 164. Sobre a fórmula política autoritária e sua assimilação pelos dirigentes do Estado, ver adiante o capítulo V, seção 3.

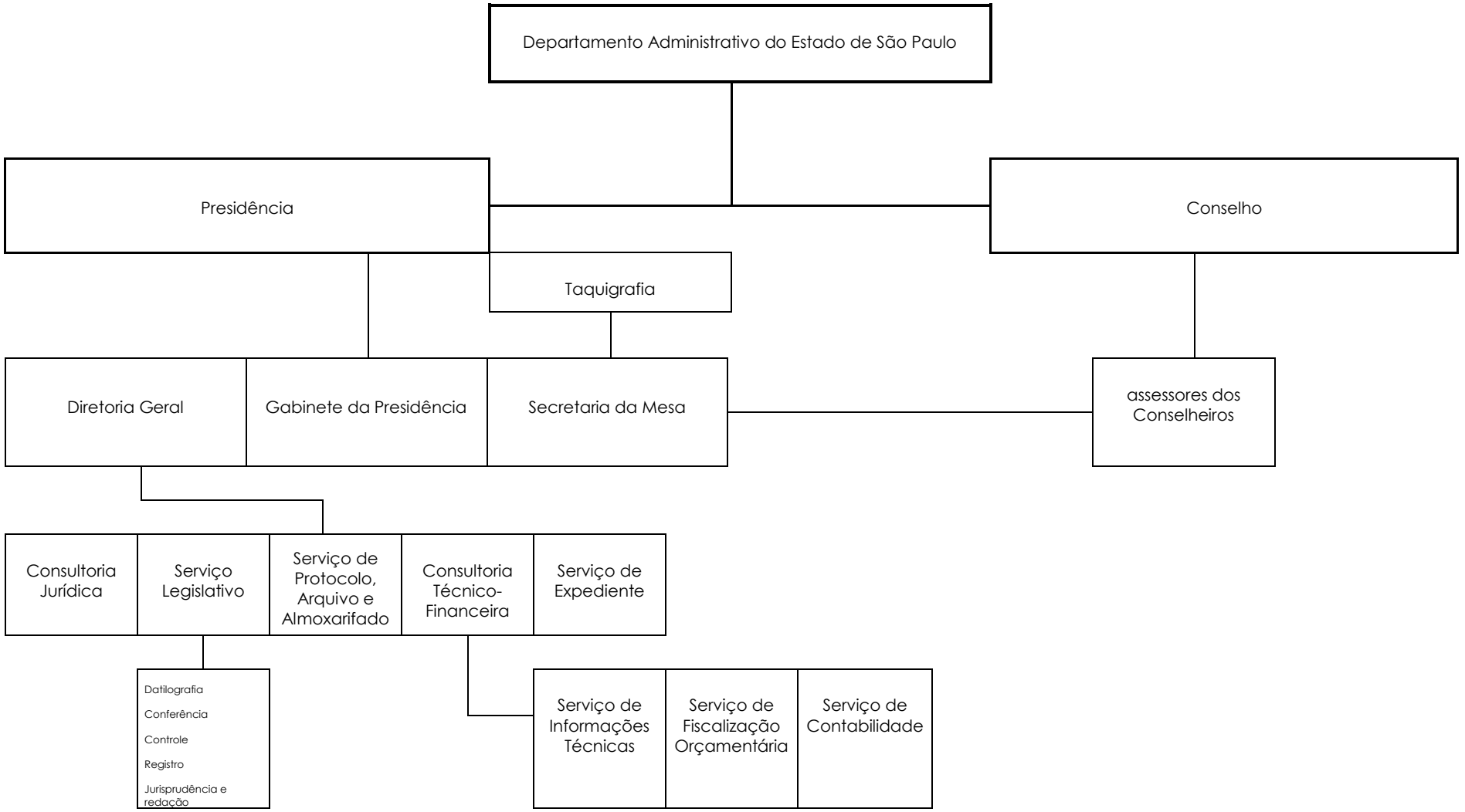
[42] Floriano Augusto Ramos, O Departamento Administrativo do estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, ano 6, vol. 2, n. 1, abr. 1943, p. 44. Floriano Ramos era Chefe da Secretaria da Comissão de Estudos de Negócios Estaduais. Visitou o DAESP em 17 de abril de 1942 e elaborou um relatório que serviu como base para a publicação deste artigo. Segundo sua conclusão, "O Departamento Administrativo do estado de São Paulo [...] cumpre fielmente a sua tarefa, num ambiente de ordem e de trabalho" (p. 50). Todas as informações sobre a dinâmica de funcionamento do Departamento paulista, salvo menção em contrário, se apóiam nesta referência.

[43] Três assistentes jurídicos, seis auxiliares de escritório, quatro contabilistas, cinco contadores auxiliares. Quando foi recriado, em 1946, passou a reunir-se na Av. Ipiranga n. 586, 5º. andar.

[44] Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª parte, p. 7.

[45] Ver os Gráficos A-III.1 do *Anexo M*, e em especial o Gráfico 1.

Organograma III.1: Departamento Administrativo do estado de São Paulo: estrutura burocrática



Fonte: o Autor. A partir de: Floriano Augusto Ramos, O Departamento Administrativo do estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, ano 6, vol. 2, n. 1, abr. 1943, p. 45-50.

Essa armação, um tanto complexa, pode ser separada em dois blocos, uma mais "administrativa", ou melhor, de execução de serviços ordinários, vinculada à Presidência, e outra mais "política", do lado do Conselho e dos conselheiros, e que funcionava basicamente para prestar serviços jurídicos ao regime.

À estrutura da Presidência estava subordinada a parte propriamente burocrática da agência: a Secretaria da Mesa, o Gabinete da Presidência e a Diretoria Geral. Essa diretoria compreendia cinco repartições: Consultoria Técnico-Financeira, Consultoria Jurídica, Serviço Legislativo, Serviço de Protocolo e o Serviço de Expediente[1]. Menciono só uma parte das obrigações de cada repartição dessas apenas para ressaltar a cisma extravagante de mimetizar um "Legislativo". Competia à Consultoria Jurídica avaliar a adequação legal dos projetos de decretos-leis da Interventoria e das Prefeituras e examinar os recursos contra as decisões do Interventor despachados pelo Ministro da Justiça e contra os atos dos Prefeitos, interpostos pelo Interventor. Sua atribuição mais importante era a de monitorar juridicamente os chefes dos executivos. Ela deveria analisar os atos e os decretos dos Prefeitos e do Interventor para informar à Diretoria Geral do Departamento aqueles que exigiam análise prévia do Conselho e que não haviam sido submetidos ao DAESP (evidência adicional, note, da confusão entre o campo burocrático e o político). A Consultoria Técnico-Financeira era a repartição mais estruturada e atuava em três frentes simultâneas: através do seu "Serviço de informações técnicas", superintendia os projetos de decreto-lei sobre matéria financeira, tributária e burocrática (basicamente, assuntos sobre o pessoal do Estado); através do seu "Serviço de fiscalização orçamentária" sobre o estado e os municípios, fazia exatamente o que o nome indicava, reportando ao DAESP irregularidades eventuais; além disso, o que era, sem dúvida, mais que um excesso de zelo do Departamento, poderia inspecionar *in loco* as prefeituras e secretarias estaduais a fim de apurar supostas irregularidades denunciadas ao Departamento; enfim, por intermédio de seu "Serviço de contabilidade" organizava e mantinha informações estatísticas sobre a economia e as finanças do estado e dos municípios, além de opinar sobre a matéria e determinar linhas de atuação "administrativa" para esses últimos. O "Serviço de Expediente" e o "Serviço de Protocolo, Arquivo e Almoxarifado" mantinham em dia a vida interna do DAESP. O "Serviço Legislativo" era a divisão mais prestigiada porque estava incumbida de redigir as leis (isto é, dar forma final aos decretos-leis examinados e votados pelos Conselheiros após a discussão). Dividido esse serviço em cinco ramos, concentrava os principais encargos propriamente técnicos do Departamento: através da Datilografia, redigia para o plenário pareceres, emendas, substitutivos, minutas, resoluções e requerimentos e elaborava, para ser publicado nos jornais diários, o noticiário oficial da agência; através da Conferência fazia a revisão das publicações do DAESP; e através do Controle (os outros dois eram o Registro, numeração e assentamentos, e a divisão de Jurisprudência e redação), a "revisão das publicações dos decretos-leis estaduais e municipais e distribuição, às duas Consultorias – Jurídica e Técnico-Financeira – de recortes dos atos executivos que devem ser examinados para verificar se prescindiam da colaboração do DAESP". Além de tudo, se verificasse que o decreto-lei publicado não havia obedecido "letra por letra ao texto do

[1] O Diretor Geral era Alvaro Martins Ferreira; e depois João Franco de Souza. A Consultoria Jurídica era exercida pelo advogado Francisco Luiz de Almeida Salles.

projeto votado pelo Departamento", a divisão de controle exigia, em nome dos poderes do Departamento Administrativo, retificações[2].

Do outro lado estava o Conselho do Departamento Administrativo. Formado por sete integrantes (o Presidente da Casa e seis membros com direito a voz e voto; o presidente tinha por lei a prerrogativa de desempatar as deliberações) simulava um plenário político. Os conselheiros de fato discutiam as opiniões e os pareceres elaborados pelos colegas, seja para o caso de assuntos realmente importantes, seja em torno de aspectos simplesmente técnicos de uma determinada disposição jurídica[3].

Aos conselheiros estavam subordinados seus "assessores". A fim de reproduzir o figurino político que conheciam, já na segunda reunião preparatória para a instalação do DAESP, em 7 de julho de 1939, Artur Whitaker propôs que cada um dos membros do Departamento fosse

> assistido por um auxiliar privativo, que fica[ria] encarregado de informar os processos que lhe [fossem] distribuídos, por despacho do Sr. Presidente. Esses assistentes dever[iam] ser pessoas de imediata confiança de cada membro, como se [dava] no DASP, Departamento Federal, onde cada um dos membros [tinha] um funcionário à sua disposição para preparar e informar os processos em andamento[4].

A sugestão foi aceita pelo Presidente com a ressalva oportuna conforme a temporada de eficiência industriosa de que fossem "apenas requisitados os funcionários absolutamente indispensáveis ao início dos trabalhos do Departamento, aumentando-se o seu número à proporção das exigências do serviço"[5]. De acordo com a informação de Miguel Reale, seu assessor era Angelo Simões de Arruda. O de Antonio Feliciano era Ulysses Guimarães[6].

Uma estrutura como essa, que provavelmente não se repetia, ou não se repetia assim nos demais estados (Gofredo Telles Junior observou que esse órgão dera certo em São Paulo "porque haviam certas condições para que ele tivesse dado certo; mas esse mesmo sistema *foi muito mal em outros estados*, funcionou pessimamente em outros estados"[7]), era onerosa. Sobre os custos financeiros do aparelho, a Portaria n. 2 083, de 12 jun. 1939, definira o Interventor como o responsável em dotar de crédito os Departamentos, dependendo do número de membros de cada um em cada estado. Para aqueles com quatro membros (nos estados do Amazonas, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraná, Goiás, Santa Catarina e Mato Grosso), 15:000$000; para os Departamentos com cinco membros (Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro), 30:000$000; e para

---

[2] Floriano Augusto Ramos, O Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *op. cit*., p. 45-50.

[3] Ver o debate entre Marrey Jr. e Miguel Reale a propósito da abertura do comércio aos domingos na cidade de Martinópolis; ou a discussão de que participaram todos os integrantes sobre a questão da certidão negativa do registro de imóveis em São Paulo. Em: J. A. Marrey Junior, *No Departamento Administrativo de S. Paulo*: discursos e pareceres. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1943, p. 98-104; e p. 130-132, respectivamente.

[4] Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª. parte, p. 6.

[5] *Id*., *ibid*., p. 6.

[6] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*.,, vol. 1, p. 171.

[7] Entrevista a Sérgio Braga. São Paulo, 29 fev. 1996, *op. cit*., p. 4; grifos meus.

os Departamentos Administrativos com sete membros (nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), 50:000$000. Além dessa dotação orçamentária, já vinha prevista no decreto-lei de criação da agência a gratificação dos membros dos Departamentos Administrativos dos estados, que seria arbitrada pelo Ministro da Justiça e paga pelo tesouro estadual. A gratificação (*jeton de présence*, segundo eles) de cada conselheiro era de Cr$ 200,00 por sessão, até um máximo de Cr$ 4 000,00 mensais[8].

Como qualquer organização burocrática, o Departamento tinha lá suas rotinas. Elas eram estritas e previsíveis. Uma reunião típica obedecia à seguinte seqüência: após a chamada nominal para verificação da presença dos conselheiros, havendo número legal o Presidente declarava aberta a sessão. De acordo com o regimento interno da Casa, iniciava-se então o "Expediente". O segundo secretário, José Antonio da Silva Jr., procedia à leitura da ata da reunião anterior que era debatida (muito raramente) e aprovada (freqüentemente), com retificações, caso fossem necessárias. O primeiro secretário, João Franco de Souza, procedia à leitura dos "ofícios" – isto é, as reivindicações dos interessados (os *inputs* do sistema). Esses documentos poderiam ser provenientes: do Ministério da Justiça, comunicando as decisões do Presidente da República nas matérias que dependiam de sua aprovação direta, de acordo com os artigos 31 e 32 do decreto-lei 1 202/39; da Secretaria de Governo, encaminhando os "projetos de decreto-lei" do Interventor Federal; das Secretarias estaduais, com pedidos específicos ao Departamento Administrativo, ou dando conta das informações requisitadas para melhor informar os processos em andamento; do Departamento das Municipalidades, encaminhando os projetos de decreto-lei e a peça orçamentária das Prefeituras Municipais; das próprias Prefeituras Municipais, com prestações ou pedidos de informações ao DAE; de outras autoridades governamentais; por fim, de particulares solicitando providências em relação ao descumprimento das decisões do DAESP por parte dos prefeitos. Todos os documentos eram então despachados à Secretaria do Departamento para informação ou anexados aos respectivos processos. Volto a esse ponto mais adiante quando exponho o caminho que uma reivindicação típica seguia.

Para dar conta desse trabalho, o Departamento Administrativo foi, em São Paulo, muito atuante. Entre 14 de julho de 1939 e 8 de julho de 1947, realizou mais de duas mil e duzentas sessões (descontado o ano de 1945 para o qual não há dados). Considerando-se que nos anos de 1939 e 1947 o Departamento só funcionou no segundo e primeiro semestres, respectivamente, temos o seguinte (para mencionar somente os números mais expressivos): 313 encontros em 1941, 384 em 1942, 448 em 1943 e 378 em 1944[9].

Se a quantidade de vezes que o DAESP se reuniu para deliberar sobre os projetos de decreto-lei da Interventoria ou das prefeituras é indicativa de alguma coisa, então sua importância, tanto do ponto de vista administrativo, quanto do ponto de vista representativo é inegável. Entre 1940 e 1946, excetuando-se 1945, houve uma média de 338 sessões por ano, praticamente uma por dia, todos os dias úteis. Há, como se nota, uma curva ascendente de 1939 a 1943, o que coincide com o esplendor político e burocrático do regime ditatorial. E mesmo a queda do número de sessões em 1944 em relação ao ano anterior não foi

[8] Cf. Portaria/Ministério da Justiça n. 2 083 de 12 jun. 1939. Em 1945 a gratificação de exercício foi elevada para Cr$ 5 000,00 mensais. Portaria/Ministério da Justiça n. 10 694 de 5 jul. 1945.

[9] Ver o Gráfico 1 do *Anexo M*. Algumas informações deste capítulo foram publicadas no periódico da Assembléia Legislativa de São Paulo. Ver Adriano Codato, Modelo e método de representação política durante o Estado Novo. *Acervo Histórico*, n. 3, p. 2-18, 2005

expressiva: 378 reuniões contra quase o mesmo número de 1942, 384. À primeira vista, por esses dados, vê-se que quando os Departamentos Administrativos são ressuscitados em 1946 não têm a mesma força de antes, embora mantenham o mesmo papel. Fora do contexto ditatorial o número de sessões cai significativamente para menos da metade em relação a 1943 e em 1947 diminuem ainda mais (apenas 138 reuniões).

A média de sessões por semana dá uma idéia mais nítida desses valores e dessa curva, que parece acompanhar tanto a dinâmica burocrática quanto o contexto político estadual[10]. Sobrepondo-se um gráfico a outro, a história que eles contam é quase a mesma. Com uma freqüência de encontros mais tímida em 1939 (2,4 por semana), mesmo considerando os poderes nos quais foi investido pelo Código Administrativo, até o máximo de 8,6 sessões por semana em 1943, o Departamento de São Paulo foi uma das várias instituições políticas que concretizou, ao lado do DASP e do DIP, a aspiração da centralização/concentração do poder durante o Estado Novo.

Olhando para a produtividade do Departamento paulista o que se constata é o seguinte: mesmo em 1939, no início da sua atividade, ou em 1946-1947, sob o regime liberal da Carta de 1946, quando houve menos sessões, ele foi, ou melhor, continuou sendo, a fonte de um volume impressionante de deliberações de Estado. Em 1939 chegaram a ser votados nada menos de 22 pareceres numa reunião, média que cai à medida que os encontros ficam mais freqüentes: em 1943 (quase 450 reuniões) há uma média de seis pareceres por sessão[11].

A origem das proposições dá uma idéia mais exata das *conexões horizontais e verticais* do Departamento com os demais centros de poder do Estado.

As demandas sobre a agência, *conforme sua própria classificação*, eram de quatro naturezas e elas podem ser resumidas segundo sua abrangência e proveniência em individual/setorial, nacional, regional e local. Por exemplo: *i*) "requerimentos sobre férias" de funcionários públicos, "concorrências administrativas, representações, pedidos de certidão e de pagamentos, propostas, comunicações de irregularidades cometidas pela Interventoria Federal ou pelas Prefeituras Municipais etc." eram problemas do tipo *individual/setorial*; *ii*) "todos os projetos de decretos-leis que incorram no art. 32 do decreto-lei 1 202" – isto é, aqueles cuja vigência estava condicionada à aprovação do Presidente da República – "e os recursos encaminhados ao DAESP pelo Ministério da Justiça" eram inputs de tipo *nacional*; *iii*) "todos os projetos de decretos-leis da Interventoria Federal e também os da Prefeitura da Capital" (*regional*); e *iv*) "todos os projetos de decretos-leis das prefeituras municipais do interior" (*local*)[12]. O que se vê pela Tabela III.1 é que tratava-se de uma agência especializada em temas de política em primeiro lugar local e depois, bem atrás, regional.

---

[10] Ver o Gráfico 2, do *Anexo M*.

[11] O Gráfico 3 do *Anexo M* ilustra o número médio de pareceres produzidos por sessão ao ano (exceto 1945).

[12] Floriano Augusto Ramos, O Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *op. cit*., p. 49-50.

Tabela III.1 Procedência das solicitações ao Departamento Administrativo do estado de São Paulo por aparelho e ano

PROCEDÊNCIA		ANO									
Geral	Específica	1939[A]	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	
Interventoria (secretarias de estado)	Interventoria (total)	232			203		174		92	109	
	Educ. e Saúde	71			14		20				
	Viação e Obras	43			3		8				
	Justiça e Interior	32			3		2			1	
	Agr., Ind., Com.	30			6		14			0	
	Secret. de Gov.	19			19				47	84	
	Repart. Central Polícia	14			1		1				
	Fazenda e Tesouro	14			12		14				
	Prefeituras (via Interv.)				1						
	Dep. das Municipalid.				34		26				
	Segurança Pública	9			4		3			2	
Prefeituras	Prefeitura da capital	26			42		25		13	39	
	prefeituras do interior				47		107		4	42	
	pref. via Secr. Governo								79	1	
Departamento das Municipalidades	Prefeitura da capital						1			1	
	prefeituras do interior	1 502[B]			2 602		2 312		599	462	
	de interesse direto	7									
DAESP	de interesse direto	25								11	
Ministério da Justiça	do próprio Ministério				3		1				
	cidadãos	9			36		35		5	6	
Outros					1		3			1	
Outras procedências		98			2						
sem informação							3				
Total de pareceres analisados		1 415			3 033		2 749		839	838	**8 874**
Total de pareceres produzidos		1 415	3 545	2 564	3 033	2 705	3 249	1 250	3 114	838	**21 713**

Fonte: o Autor.

A - Os números são da contabilidade do próprio DAESP. Compilação do autor a partir de: "Relatório apresentado pela Diretoria Geral referente ao ano de 1939" em 9 jan. 1940. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. II (Sessões), 2ª. parte, Apêndice, p. 2861-2862;

B - conta-se aqui o volume de demandas, não de pareceres.

Os projetos de decreto e os recursos encaminhados ao DAESP versavam sobre os mais diferentes assuntos (na realidade, sobre quaisquer assuntos, uma vez que ele deveria examinar rigorosamente tudo), indo da fixação do horário de funcionamento do comércio de um município determinado, até a abertura de crédito especial para a realização de obras públicas pela Interventoria Federal; da mudança da denominação de um nome de rua ou praça pública (que, não raro, tornava-se "Getúlio Vargas"), até a reorganização do quadro de funcionários e a fixação dos respectivos vencimentos de uma Secretaria de estado; da autorização para aquisição de imóveis e da desapropriação de terrenos, à fixação de novas taxas e impostos municipais[13].

[13] Por exemplo: Arthur Whitaker examinou e aprovou o pedido da prefeitura de Itirapina proibindo o trânsito de veículos de eixo móvel, tirados por bois, nas ruas e estradas do município ("carros de bois"). Parecer 2 122 de 6 dez. 1941. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Pareceres do*

O maior volume de papéis vinha das prefeituras do interior, intermediados através do Departamento das Municipalidades, o que atesta uma inesperada conexão entre a agenda dos dois aparelhos. Como o mesmo padrão se verificava também no Rio Grande do Sul[14], essa deveria ser uma característica do sistema, e não um desajuste do caso paulista. As demandas diretas das Secretarias eram, em número, importantes e sua soma na conta da Interventoria é o segundo maior volume de solicitações; mas, como se nota por essas cifras, muito abaixo da "política do interior" praticada pelo Departamento Administrativo. Em 1942, nada menos que 85% dos projetos de decretos-leis eram das Prefeituras municipais, e mesmo depois do aperto regimental de 1943, que obrigou a Interventoria a curvar-se mais ao Departamento, em 1944 84% dos papéis examinados (e não do total de entradas) continuaram vindo das administrações municipais, isso contando apenas as solicitações via Departamento das Municipalidades. Esse último, tudo leva a crer, passou a funcionar como uma *instância política* de separação entre a Interventoria Federal e o Departamento Administrativo. A mediação que o Departamento das Municipalidades fazia entre prefeitos e interventores contribuía para filtrar as demandas e as iniciativas dos primeiros; ao mesmo tempo, defendia e garantia o poder do Interventor sobre o Prefeito por ele nomeado, amputando assim a prerrogativa que o Departamento Administrativo possuía por lei de também regular a vida municipal. Daí os membros do DAESP insistirem na tese de que o DM sobrepunha as agendas, duplicava o trabalho e confundia as respectivas funções reguladoras. Mal comparando, o Departamento das Municipalidades, pode-se dizer, estava para a Prefeitura do interior assim como o Departamento Administrativo estava para a Interventoria Federal. Como se recorda, o Presidente da República nomeava os integrantes do Departamento Administrativo; o Interventor nomeava os prefeitos. O Presidente servia-se do Departamento Administrativo para superintender a vida política e burocrática dos estados (inclusive e principalmente as movimentações dos interventores indicados por ele); o Interventor, em compensação, servia-se do Departamento das Municipalidades para controlar a vida política e burocrática dos municípios garantindo por essa via a fidelidade dos prefeitos indicados por ele (na linguagem nativa, garantindo a "situação" nos municípios).

Vendo o *sistema decisório* como um todo, a regulação estrita das rotinas administrativas dos municípios era em princípio útil de duas maneiras. É possível inclusive cogitar que se esse não foi o cálculo de Getúlio Vargas e Francisco Campos, foi um subproduto muito bem vindo da política de centralização: o dispositivo que obrigava as deliberações municipais serem validadas pelo Departamento Administrativo cumpriria a função de trazer de volta um ente até então central no jogo intra-oligárquico – o município – para submetê-lo diretamente, via Departamento Administrativo, à esfera política federal (ou seja, ao Ministro da Justiça e ao próprio Presidente), subtraindo os prefeitos, uma das bases do compromisso coronelista, do círculo de influência do Interventor. Para Souza, Kerbauy e Truzzi esse poder inesperado teria permitido ao DAESP – à medida que implicou na centralização num só endereço dos recursos de patronagem antes dispersos ao longo da cadeia de decisões,

Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941 (n. 2001 a 2564). São Paulo: s.c.p., 1941, 1110 - 450. Cesar Costa escreveu o parecer 2 574 (de 23 dez. 1943) referente à abertura de crédito especial suplementar às prefeituras do estado. Ver São Paulo. Conselho Administrativo do Estado. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de 1943* (n. 2501 a 2705). São Paulo: s.c.p., 1943, 350 - 465.

[14] Ver Dilan D'Ornellas Camargo, *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul – o Departamento Administrativo de Estado - RS, *op. cit.*, p. 118. Neste caso específico, 83% dos papéis entrados eram provenientes das prefeituras.

mobilizados e repartidos pela política miúda – desarticular e substituir o clientelismo coronelista por uma nova forma de "clientelismo de Estado"[15], fato que representaria o golpe final no municipalismo e nos "poderes privados". Essa seria a oportunidade política mais relevante que o aparelho poderia proporcionar a seus inquilinos, e a relevância institucional do Departamento Administrativo decorreria exatamente da prática desse direito[16].

A ação da Interventoria, via Departamento das Municipalidades, contornou, todavia, essa prerrogativa, que só poderia então ser exercida *informalmente e por seus próprios integrantes* (e não pelo Departamento Administrativo, a instituição) em dois momentos da cadeia decisória: ou quando o conselheiro-relator solicitava mais "informações" aos prefeitos para redigir seu parecer sobre a conveniência ou não dos decretos-leis, para ajustar as alterações na execução orçamentária e mesmo para abrir créditos especiais no final do exercício; ou depois que a primeira versão do seu parecer era publicada no Diário Oficial estadual a fim de receber "colaborações" dos interessados antes de ser discutido e enfim votado no conselho. A outra dificuldade da validade da tese do "clientelismo de Estado" está no fato de o Departamento Administrativo estar condicionado, pela lei, a não ter nenhum poder de iniciativa e ter, portanto, pouco a oferecer em termos materiais aos seus clientes.

Olhando o sistema por outro prisma, os *inputs* do Ministério da Justiça eram praticamente inexistentes, o que mostra no mínimo duas coisas importantes: os interventores e prefeitos não recorriam das deliberações firmadas nos pareceres do Departamento, o que sugere a ausência de conflitos importantes entre os aparelhos e as facções de elite que os controlavam, ou que, se havia contradições elas eram resolvidas no âmbito do Departamento Administrativo (ou mesmo em outro ponto da cadeia decisória); a segunda coisa é que as conexões entre o processo decisório federal e o estadual/municipal eram nulas, constituindo dois mundos burocráticos à parte. Já as reivindicações dos particulares, pelo que se verificou do exame dos documentos, eram solicitações de reclassificação burocrática, férias vencidas, direitos trabalhistas, correções de ordenados e algumas poucas queixas contra perseguições políticas municipais no caso preterições de promoções. As iniciativas "de interesse direto", que poderiam traduzir uma atividade legislativa real só ocorreram em 1939, e isso por conta da necessidade de organização interna da máquina burocrática do próprio Departamento. No período de 1946-1947, quando foi ressuscitado, o padrão de demandas se repetiu, sem nenhuma surpresa, mas o volume caiu bastante. De 1 502 processos de prefeituras em 1939 passou-se a 462 em 1947. Quantidade não especifica qualidade. Apenas uma só reivindicação da Interventoria (considerando sua importância política e/ou econômica) poderia valer por milhares de solicitações dos prefeitos. Mas essa lembrança tampouco ajuda a definir o poder

[15] Ver Maria do Carmo Campello de Souza; Maria Teresa Miceli Kerbauy e Oswaldo Mario Serra Truzzi, Do clientelismo coronelista ao clientelismo de Estado: a ascensão de imigrantes na política do interior paulista. *Perspectivas*: Revista de Ciências Sociais, vol. 26, p. 11-34, 2003.

[16] Edson Nunes pensa exatamente o oposto. Com a Lei dos Estados e Municípios, "a arrecadação, vital para a autonomia estadual, foi praticamente toda transferida para o governo federal, pondo um fim à autonomia local e reduzindo drasticamente os recursos para o clientelismo, antes à disposição das elites regionais. [...] Na verdade, uma das possíveis conseqüências não antecipadas da busca da racionalidade [...] foi um verdadeiro processo de 'nacionalização' dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron*". *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997, p. 54-55.

da agência, uma vez que ela deveria examinar tudo. O baixo número de *inputs* de Secretarias específicas e do gabinete do Interventor sugere uma ligação fraca entre as duas agências.

Porém, como o Departamento era o *posto de controle* burocrático obrigatório de todo o procedimento "legislativo" da ditadura, ele pôde garantir para si, ao lado da Interventoria Federal, um dos postos centrais de todo o sistema decisório estadual. Sua posição – superior – no aparelho regional do Estado e seu elevado grau de autonomia tanto política (já que estava subordinado apenas ao Presidente Vargas, ou seja: não dependia politicamente do Interventor), quanto burocrática (a agenda dos outros aparelhos dependiam legalmente da sua, e não o contrário), tornaram a agência, ao menos em São Paulo, um dos nós da política ditatorial. As oportunidades políticas dos seus integrantes estão ligadas, formalmente, ao seu poder de veto e realmente ao exercício potencial desse poder. É isso que se verá na seqüência.

III.4 *O procedimento legislativo*

No balanço que fez das ações do Departamento quando renunciou ao seu posto em 1945, Miguel Reale avaliou que "por força da própria natureza transitória do órgão, foi a atividade legislativa que predominou, embora tenhamos exercido em escala razoável as funções de fiscalização e crítica"[17]. Nessa seção quero examinar esse julgamento justamente por meio da referida "atividade legislativa" do DAESP. Como funcionava, na prática, seu processo legislativo? O que equivale a perguntar: qual era a magnitude do seu poder, naquele sentido defendido por Kaplan e Lasswell?

Por *processo legislativo* entendo não só o método político tradicional de "formação de leis", mas a operação que abrange também os *procedimentos legislativos*, isto é, a parte técnica da atividade de legislar. Aquele primeiro está submetido ao andamento político mais geral, o que implica dizer: tanto a suas normas, definidas pelo regime político, quanto aos seus conflitos, sucedidos no campo político. O texto que decide formalmente o processo legislativo e que estipula seus parâmetros é a Constituição federal. O procedimento legislativo, por sua vez, é a seqüência real de etapas e ações, fixadas juridicamente, em geral num "Regimento", que conduz o processo de produção de leis. Esse procedimento transforma, na arena legislativa, reivindicações em decisões[18]. A interação (mais que a soma ou a superposição) entre esses três níveis – o processo político, o processo legislativo e o procedimento legislativo – deve permitir apreender, *mesmo olhando apenas para o mecanismo*, a *lógica* desse sistema.

Tanto uma fase legislativa quanto outra, desnecessário dizer, são políticas, uma vez que o próprio maquinismo implicado na atividade prática de legislar é objeto de disputas, como, aliás, já provou a política do regime para a administração política dos estados. Se os princípios específicos do processo legislativo foram definidos pelo decreto-lei 1 202 (sendo

[17] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*.„ vol. 1, p. 190.

[18] Essas diferenciações apóiam-se em [Nino Olivetti], Processo legislativo. In: Bobbio, Norberto *et al. Dicionário de Política*. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 996-1006. "Estudos legislativos" é uma especialidade importante na Ciência Política contemporânea. Essas definições não pretendem estar atualizadas na (imensa) literatura da área, nem a análise do processo decisório do Departamento paulista é uma análise típica de um Legislativo típico. A ordenação dos pareceres, o *output* da agência, está submetida às questões desta tese, não sendo esse um estudo (que valeria a pena fazer) da relação entre os *procedimentos legislativos*, o *processo legislativo* e o conteúdo das "*decisões*" do Departamento Administrativo.

ele próprio a cristalização do processo político), suas regras procedimentais – a trajetória típica de uma decisão – foram estipuladas no Regimento Interno de cada Departamento[19]. O decreto 1 202 decide, como demonstrei, quem, nesse sistema burocrático, detém a primazia do *poder de iniciativa* e quem tem o monopólio do *poder de veto*. Na segunda seção deste capítulo referi essa questão ao discutir a divisão burocrática do trabalho burocrático entre interventorias e departamentos, ela mesma resultado tanto de escolhas institucionais como do processo político efetivo. Na terceira parte, procurei, com base nessa norma, pesquisar a vinculação entre as respectivas agendas dos aparelhos estaduais do Estado e suas relações de interdependência e de subordinação. Agora, trata-se de examinar a rotina e a disciplina processual – conforme o conjunto de regras institucionalizadas para processar os *inputs* – e o seu peso no "processo legislativo" do regime sem Legislativo.

O Regimento Interno do Departamento Administrativo do estado de São Paulo resolve o procedimento legislativo (o caminho das decisões, as etapas intermediárias, a forma dos documentos etc.) e mais duas coisas essenciais nesse sistema: quem controla a agenda da Casa e em que momento os conselheiros devem ouvir as "partes interessadas" nas suas deliberações. Essa é a última etapa que falta para discriminar a *competência político-institucional* dos Departamentos Administrativos e o que está agora em questão aqui são dois tipos de evidência: sua *agenda real* (sobre o que ele decide) e seu *poder real* (qual a influência das suas decisões). Antes, contudo, é preciso notar certas peculiaridades desse "sistema legislativo" a fim de entender o seu "processo legislativo".

O Departamento Administrativo lida com leis, mas não produz leis. Sua 'atividade legislativa' (Miguel Reale) é uma fórmula inexata, caso se considere somente seus *outputs*: "pareceres" e "resoluções" a respeito da legalidade ou ilegalidade, adequação ou inadequação de um projeto de decreto-lei do interventor ou do prefeito. Fora isso, seu processo decisório, visto de dentro, pretende aproximar-se do figurino tradicional de um Parlamento tradicional: há uma "comissão de admissibilidade" dos *inputs* (a Diretoria Geral), uma comissão técnica e uma comissão jurídica; há inclusive um "serviço legislativo"; há um presidente que dirige os trabalhos e define a pauta e a ordem das votações; há até debates em plenário. O que há de típico do regime ditatorial, por outro lado, são duas coisas. Seus membros não são eleitos, o que deveria concorrer para manter a política partidária afastada; sua organização é plasmada no princípio da eficiência burocrática, não da representatividade de interesses, daí o formalismo dos procedimentos. Da soma de todas essas características resulta seu caráter híbrido: *político na forma* e *burocrático no conteúdo*. É o que se descobrirá através do diagnóstico das rotinas decisórias do DAESP.

Para cada *projeto de decreto-lei* (enviado pelo interventor federal e pelos prefeitos) ou *recurso* (interposto pelo Ministério da Justiça contra atos do Interventor, ou contra atos dos prefeitos, de iniciativa dos interventores) que dava entrada no Departamento, os *inputs* do processo decisório, era designado, pelo Presidente, um Conselheiro para relatar seu *parecer* –

[19] A centralização de poderes era tão extensa que o próprio Ministro da Justiça deveria aprovar o modo de funcionamento de cada Departamento Administrativo. Antes de instalar-se definitivamente, o DAESP realizou duas sessões preparatórias para discutir e votar as cláusulas de seu Regimento Interno, submetido a Francisco Campos e avalizado por ele. Ver Primeira e Segunda Sessão Preparatória do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. DAESP, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª parte, p. 5-6. O anteprojeto do regimento de São Paulo foi redigido por Gofredo da Silva Telles Jr. *Comunicação pessoal*. São Paulo, 11 jul. 1996.

uma espécie de decisão intermediária da agência. Quando julgasse necessário, a Presidência do Departamento nomeava uma comissão entre seus membros que, entre si, escolhiam o relator do processo. Os conselheiros dispunham de dez dias para estudar os projetos de decreto-lei estaduais ou municipais, isso quando o assunto em questão era subordinado à aprovação direta do Presidente da República (nos outros casos o prazo era mais dilatado: trinta dias). Em se tratando de recursos, havia vinte dias no máximo para redigir o parecer. Esse calendário ideal ficava, contudo, na dependência dos "pedidos de informação" às autoridades interessadas na decisão a fim de melhor instruir cada processo, procedimento semelhante, na forma, às audiências públicas, e, na prática, à abertura do sistema à influência de grupos de interesse.

O caminho padrão seguido pelos documentos era o seguinte[20]: o projeto de decreto-lei ou recurso, dando entrada no Serviço de Protocolo, era autuado e fichado. Era então remetido à Diretoria Geral do Departamento Administrativo de São Paulo e distribuído à Consultoria Técnico-Financeira ou à Consultoria Jurídica (dependendo da matéria), ou a ambas, sucessivamente, que estudavam a instrução do processo e opinavam, segundo suas competências, sobre o aspecto econômico (em especial nas matérias orçamentárias) ou legal (correção, incorreção, adequação à legislação em vigor, inadequação etc) do mesmo[21]. De posse desse primeiro parecer técnico, "e depois de informado pelo Serviço Legislativo sobre a redação do projeto, sugerida em atenção à jurisprudência da Casa ou [a] decisões anteriores do Ministério da Justiça e do Presidente da República", o processo voltava à Diretoria Geral, que o reestudava e o encaminhava, enfim, à Presidência do DAESP para ser distribuído aos Conselheiros – isso quando não era precedido de pedidos de informação ou a decisão era da alçada exclusiva da Presidência da Casa[22]. Conforme essas regras processuais, o Presidente do Departamento tinha, *em princípio*, uma incumbência meramente burocrática. No entanto, ela bem poderia converter-se em uma prerrogativa política: sempre se poderia indicar um Relator específico para um assunto específico.

Uma vez recebido o processo pelo Conselheiro Relator (ou pela Comissão Relatora), esse deveria, quando se satisfizesse com sua instrução e não solicitasse novas informações, emitir sua opinião, ou na forma de um "projeto de resolução" (no caso de um projeto de decreto-lei ordinário), ou na forma de "conclusões" (no caso dos recursos e dos decretos subordinados à aprovação final pelo Presidente Getúlio Vargas). Nesses documentos cada Conselheiro, quando não se limitava à técnica jurídica, oferecia suas razões para a aprovação, aprovação com emendas, ou não aprovação dos projetos de decreto-lei das Prefeituras Municipais ou da Interventoria. Emitido o parecer, que era então datilografado e conferido pelo Serviço Legislativo, o processo voltava à Presidência do Departamento que só então designava sua inclusão na "ordem do dia" de uma sessão determinada para discussão e

---

[20] Ver, em anexo, o fluxograma das decisões do Departamento Administrativo de São Paulo (*Anexo N*).

[21] Esses "projetos de decreto-lei" eram freqüentemente alterados pela Consultoria Jurídica ou, menos, pela Consultoria Técnico-Financeira do Departamento Administrativo. Podiam ainda ter sua redação mudada pelo Serviço Legislativo. Ver, como prova da atividade da Consultoria Jurídica, o projeto examinado por Armando Prado que resultou no Parecer 3 021, de 13 dez. 1944. São Paulo. Conselho Administrativo do Estado. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de 1944* (n. 3001 a 3249). São Paulo: s.c.p., 1944, 400 - 471, entre tantos.

[22] Floriano Augusto Ramos, O Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *op. cit*., p. 44.

votação, "aguardando antes, salvo os requerimentos de urgência dos conselheiros, sua publicação no *Diário Oficial*, o que revert[ia] muitas vezes em larga colaboração dos interessados e da coletividade"[23].

Podia ocorrer que, tomando conhecimento dos Pareceres antes da deliberação final, os interessados contatassem o(s) Relator(es) indicado(s) a fim de tentar convencê-lo(s) da justeza de suas reivindicações. Nesse caso, o Conselheiro submetia ao Presidente do Departamento um "Requerimento" pedindo vista do processo, o adiamento da discussão e da votação em plenário do "Projeto de Resolução". Essa larga colaboração, a partir da divulgação do julgamento do Relator no *Diário Oficial do Estado*, significava a (única) oportunidade para a atuação dos grupos de interesse ou pressão – o que dá a medida do grau de autoritarismo do sistema. Por sua vez, esse expediente reintroduzia no processo decisório fechado e secreto do DAESP a injuriada "política" que o sistema institucional não só era incapaz de banir, mas que, ao contrário, promovia – mas de acordo com o seu ritmo, a sua agenda, o seu poder e com o grau de elitismo que caracterizava todo o princípio de ocupação das posições institucionais. Os conselheiros tinham aí sua oportunidade para firmar uma rede de contatos e cultivar uma clientela potencial seja na burocracia da Interventoria, seja entre os prefeitos do interior, principalmente. Por isso é mais exato falar aqui num poder dos "burocratas" – poder entendido como capacidade de escolha, embora restrito a questões burocráticas – antes que um "poder burocrático" impessoal, objetivo, racional etc. Uma vez votado o parecer, lavrava-se uma Resolução, o *output* do Departamento Administrativo. Ela mudava ou não o decreto-lei inicial[24].

Havia entre os Conselheiros áreas de especialidade jurídica, mais do que preferências explícitas por determinados assuntos. Essas áreas tinham sido definidas em função do ramo em que haviam atuado como operadores do Direito. A divisão aritmética de processos por relator era bastante equilibrada. Selecionei um terço dos 18 mil pareceres em anos diferentes para testar essa proposição. Veja a Tabela seguinte. Números muito discrepantes entre si indicam a ausência no Departamento, ou por licença, ou por afastamento, ou ainda por ter ingressado recentemente.

Tabela III.2 Número de pareceres examinados por relator por ano e total

relator/ano	1939 [A]	1940 [B]	1941 [C]	1942	1942-43 [D]	1943	1944	1945 [C]
Antonio Feliciano			232		576	355		91
Antonio Gontijo	260							
Armando Prado						15		94
Artur de Aguiar Whitaker	259		267		647	389		88
Cesar Costa			237		628	509		88
Cirilo Júnior	282		294		729	516		86
João Carvalhal Filho								24
Marcondes Filho	209		259					

[23] *Id., ibid.*, p. 44.

[24] No Rio Grande do Sul, o Departamento Administrativo confeccionava "Circulares" e as despachava aos Prefeitos comunicando as ordens do Ministro da Justiça em qualquer assunto referente à vida dos municípios e suas próprias resoluções, indicações e orientações burocráticas. Ver Dilan D'Ornellas Camargo, *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul, *op. cit.*, p. 120.

Mario Lins	191								
Marrey Júnior			273		664	445			
Miguel Reale					517	468		25	
Plinio de Morais	214								
Renato Paes de Barros									
autoria não identificada			2			8		4	
Total de pareceres analisados	1 415		1 562			2 705		496	**6 178**
Total de pareceres votados	1 415	3 545	2 564	3 033		2 705	3 249	1 250	**17 761**

Fonte: o Autor.

A - Os números são da contabilidade do próprio DAESP. Compilação do autor a partir de: "Relatório apresentado pela Diretoria Geral referente ao ano de 1939" em 9 jan. 1940. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. II (Sessões), 2ª. parte, Apêndice, p. 2861-2862;

B - Não foi possível estabelecer as informações para os anos de 1940, 1942, 1944;

C - Não há dados completos;

D - 1942-1943: Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, *Dois anos de governo*: 1941-1943. São Paulo, s. c. p., 1943, p. 24-25. Período considerado: 1 jan. 1942 a 30 jun. 1943.

Como o trabalho era imenso e intenso, a divisão eqüitativa do número de processos por conselheiro era uma obrigação da racionalidade interna da agência.

Quando não havia publicação prévia da posição do Conselheiro sobre um assunto já examinado, o parecer e os demais papéis enviados ao DAESP, além dos requerimentos formulados pelos conselheiros, eram lidos no Expediente da sessão em que o projeto de resolução ou as conclusões seriam debatidos e votados[25]. Em havendo número legal para realizar a reunião ordinária do Departamento, os documentos eram postos separadamente em discussão ("em sessões reservadas, sem acesso do público"[26]) e depois votados. Qualquer que fosse o resultado da deliberação – aprovação ou desaprovação – era emitida uma Resolução final do Departamento Administrativo. Datilografadas e conferidas pelo Serviço Legislativo, as resoluções eram, após a autenticação da Presidência, do(s) relator(es) do projeto de resolução ou parecer e da Diretoria Geral, remetidas à Interventoria Federal ou aos prefeitos municipais para promulgação do respectivo decreto-lei, ou ainda para o Ministério da Justiça (nos casos de matéria subordinada ao Presidente da República). Solicitava-se então ao órgão que efetuasse a publicação da Resolução no *Diário Oficial do Estado* o envio do documento ao Departamento para "a necessária conferência, que era feita no Serviço Legislativo, o qual, observando irregularidades, fazia a devida representação à Diretoria Geral, para as providências necessárias"[27]. Evitava-se assim que a redação da decisão do DAESP fosse mudada a favor do requerente no momento de ser impressa. A cautela sugere que essa prática não deveria ser muito rara.

Embora a metodologia de deliberação (discussão e votação no "plenário") fosse secreta e o processamento de iniciativas políticas e burocráticas, excessivamente complicado,

[25] Quase sempre os projetos de resolução eram acompanhados da íntegra do projeto de decreto-lei. Os conselheiros tomavam conhecimento prévio desses documentos por meio de avulsos que lhes eram entregues pelo Serviço Legislativo antes da realização das sessões plenárias. Floriano Augusto Ramos, *ibid.*, p. 44.

[26] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit.*,, vol. 1, p. 171.

[27] Floriano Augusto Ramos, O Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *op. cit.*, p. 45.

a articulação de interesses em nome das "altas causas coletivas" (Gofredo Telles) era mais explícita, já que os *grupos de pressão* (política) *e de interesse* (burocrático) poderiam ter acesso aos poderosos membros do Departamento ao menos em duas etapas do processo decisório: quando os segundos pediam mais informações para subsidiar a redação do parecer e no momento em que os primeiros tomavam conhecimento da decisão intermediária pelo *Diário Oficial* do estado de São Paulo. Miguel Reale anota o seguinte a respeito dessa movimentação:

> Se pensarmos que, por essa época, o Brasil, e especialmente São Paulo, estava emergindo da civilização agrária, construindo seus primeiros focos de expansão industrial, pode-se bem compreender que o primado inconteste do Executivo transformava-o em alvo permanente de *reivindicações de classes*, desde os sindicatos operários burocratizados e dóceis até os líderes das finanças, da agricultura e da indústria. [...] Como Conselheiro, eu cumpria a lei vigente, procurando ouvir o mais possível, *as partes interessadas*, para não ser vítima de pressões unilaterais, mas sentia, na carne, a precariedade do sistema, o peso morto da legislação que havia suprimido as diferenciações locais, a vida espontânea dos grupos, muito embora houvesse certo mérito em conferir-lhe esquemas racionais de organização[28].

Mesmo dentro desses "esquemas racionais de organização" criava-se um circuito razoavelmente intenso de pressões e contrapressões, e não só, e nem principalmente, "de classes". Apesar de infreqüentes os conflitos abertos entre os agentes desse sistema (ou ao menos imperceptíveis em função da natureza administrativa do material que se examinou), havia desentendimentos pontuais: dos conselheiros entre si em torno dos seus respectivos pareceres, entre interessados específicos e conselheiros específicos quando os pareceres apareciam no *Diário Oficial*, e entre o Conselho e a pretensão de Interventor e Prefeitos quando publicada enfim a resolução final. É certo que os conselheiros extraíam seu poder do procedimento legislativo e ele era tanto mais importante quanto menos alternativas havia no sistema decisório; todavia, esse poder só conseguiria ser usado nesse mesmo circuito, já que não era capitalizável em outros termos, como "clientelismo de Estado", por exemplo.

Tendo por força do decreto-lei 1 202 uma agenda vasta e inespecífica (isto é, todas as disposições do estado e de todos os municípios), o que também diluía seu poder burocrático, é útil destacar as especializações de temas votados no Departamento Administrativo de São Paulo. A Tabela III.3 lista as matérias examinadas e discutidas por tipos de assuntos.

Essas classes foram construídas indutivamente a partir da pesquisa do material do próprio DAESP e tendo por referência a tipologia empregada por Amorim Neto e Santos[29]. Fundi, para os meus propósitos, duas variáveis de pesos diferentes normalmente separadas nos estudos sobre o processo legislativo: *conteúdo* e *abrangência*. Temas *econômicos* (basicamente, assuntos orçamentários: abertura de crédito suplementar, de crédito especial e além desses exemplos também isenções fiscais, criação de taxas, alterações de regimes tributários, análises

---

[28] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*.,, vol. 1, p. 173.

[29] Ver Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos, O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 661-698, 2003, a qual, por sua vez, inspira-se parcialmente na análise de Taylor-Robinson e Diaz sobre o processo legislativo em Honduras: Michelle M. Taylor-Robinson e Cristopher Diaz, Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, vol. 32, n. 5, p. 589-625, 1999.

de balanços de prefeituras etc.) são ou matérias estaduais ou municipais; temas *burocráticos* são individuais e dizem respeito à carreira de funcionários públicos (cargos, aposentadorias, pensões, reclassificações); temas *administrativos* (inclui disposições sobre o funcionamento da burocracia, criação ou alteração de órgãos da administração pública) são preferencialmente estaduais e, em menor medida, locais; temas *ordinários* são quase sempre municipais (desapropriações, doações, edificações, horário de abertura do comércio, disposições específicas sobre temas de gestão local etc.); *homenagens* (mudança de nomes de ruas, praças etc.) são quase sempre municipais. O Departamento Administrativo não deliberava, por definição, sobre assuntos de âmbito nacional. Examinava o decreto-lei, alterava-o ou não, e quando ele versava sobre assunto de exclusiva competência do Presidente da República submetia-o à sua aprovação antes de publicar a resolução final[30].

Tabela III.3 Matérias examinadas no Departamento Administrativo do estado de São Paulo por tipos (amostra)

Classes de assunto	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
1. econômicos	481		732		465		171	334
2. burocráticos	43		104		107		48	81
3 administrativos	17		32		27		11	17
4. ordinários	164		103		113		94	74
5. homenagens	104		30		15		5	15
Total de documentos analisados [A]	809		1 001		727		329	521
Total de documentos coletados	915		1 410		2 699		500	1 591
Total de pareceres votados	1 415	3 545	2 564	3 033	2 705	3 249	1 250	3 114

Fonte: o Autor;

A – foram sorteados aleatoriamente três meses de cada ano.

Para **1939**, set., nov. e dez.; **1941**, ago., nov. e dez; **1943**, fev., ago. e nov.; **1945**, jan., fev. e mar; e **1946**, abr., jun. e dez.

A partir desses números se pode ter uma idéia mais exata da *especialização* da agência em temas de política.

Em todos os anos considerados nesse levantamento, o padrão é rigorosamente o mesmo. O Departamento Administrativo do estado de São Paulo era uma agência focada em matérias econômicas: mais exatamente, em *questões orçamentárias* (em especial, a fiscalização de sua execução pelos prefeitos do interior). O valor desse item supera largamente os demais. Em 1939, 59% das decisões foram sobre a economia paulista; em 1941, 73%; e em 1945, 64%. Os problemas de gestão ordinária da máquina municipal do Estado vinham em segundo lugar e onde esse conselho poderia exercer mais poder de iniciativa que de veto – propor a racionalização e modernização administrativas – em último, rivalizando com (e em 1939 perdendo folgado do) o exame de decretos-leis relativos a homenagens.

Na hierarquia entre os temas de política essa é uma especialização relevante e, como se sabe, quem controla a aplicação de recursos econômicos tende a controlar também a

[30] Apenas para exemplificar: Parecer n. 930 de 13 nov. 1939, relatado por Cirilo Jr. sobre tema orçamentário de interesse de prefeitura do interior que modificava o decreto-lei e cuja aprovação estava condicionada ao exame do Chefe Nacional; Parecer n. 1 181 de 9 abr. 1941, relatado por Marcondes Filho sobre matéria de interesse local enviado pelo Departamento das Municipalidades cuja aprovação dependia do Presidente.

pauta de decisões das outras agências. Somada à autonomia administrativa do Departamento, definida em lei, a *capacidade política* do grupo que ocupa e dirige o aparelho tende a ser grande e sua posição na hierarquia dos grupos de elite, alta. Todavia, a fim de relativizar esse ponto de vista, é preciso considerar uma derradeira medida.

A última série de problemas específicos do processo decisório da agência que quero avaliar é a sua relação efetiva com prefeitos e interventores. Qual o grau de colaboração do DAESP no processo decisório? Ele aprova ou desaprova as iniciativas da Interventoria e das Prefeituras? Há uma complementaridade de interesses entre os grupos que estão nos diversos aparelhos do Estado? Como isso pode ser medido? A Tabela III.4 sugere certas conclusões sobre essa dinâmica.

Tabela III.4 Decretos-leis modificados pelo Departamento Administrativo do estado de São Paulo por ano (amostra)

Ano	Sim	Não	n. e.	Total analisados [A]	s. i.	Total coletados	Total votados
1939	422	244	34	700	109	915	1 415
1941	840	71	48	959	42	1 410	2 564
1943	563	137	14	714	13	2 699	2 705
1945	252	65	1	318	11	500	1 250
1946	321	184	2	507	14	1 591	3 114

Fonte: o Autor.

Legenda: n.e. = não encontrado; s.i. = sem informação.

A – foram sorteados aleatoriamente três meses de cada ano (mesma amostra da Tab. III.3).

A diferença em relação ao total de documentos analisados na Tab. III.3 é que aqui não existe uma informação precisa (n.e.), ou não foi possível determinar o que aconteceu com o *input*; o que é diferente de processos sem qualquer informação (s.i.) e que foram aqui desprezados.

A coluna que registra modificações é sempre muito maior que a outra e se em alguns momentos a relação é bem menos desequilibrada (1946), um pouco equilibrada (1939), em outros, é completamente desequilibrada a favor do ativismo "legislativo" do Departamento de São Paulo. Nessa amostra, em 1941 87,5% dos inputs sofreram alguma correção e em 1945, 79%. Essa conclusão casa com a anterior (o grau de importância das *policies* sob sua direção) e sugere assim o grande poder da agência no processo decisório estadual (a *saliência institucional*). Somada à capacidade burocrática progressivamente adquirida e consagrada de vez pelo decreto de 1943, parece, portanto, que a facção da elite que ocupa e governa o Departamento concentra boa parte do poder político do sistema. Há, no entanto, uma problema nessa constatação.

A desvantagem de tratar esses dados nesse nível de agregação é que se perdem dois tipos de informação: que tipo de decreto-lei era modificado e como era essa modificação (sua natureza). Na maior parte das vezes, a análise circunstanciada dessa amostra mostrou, o DAESP alterava disposições propostas por prefeitos, encaminhadas pelo seu maior rival burocrático, o Departamento das Municipalidades (Tab. III.1); considerando a Tabela III.3, o que mais era mudado eram os orçamentos das prefeituras, seguido de temas ordinários de administração local. Como os orçamentos eram preparados pela Interventoria, é possível que essa fosse, justamente, a maior zona de atrito entre os dois aparelhos e seus tripulantes. No entanto, a propósito dos decretos-leis, as "emendas" dos conselheiros de São Paulo eram em geral superficiais, atinham-se quase sempre a problemas de redação ou de adequação às leis em vigor e, aspecto decisivo, nada alteravam no *conteúdo* em si (nem no mérito) do projeto de

decreto. Quando eram mais substantivas, o Interventor ignorava suas recomendações ou não as sancionava.

Em resumo: o procedimento legislativo da agência revela, por trás desse figurino político, uma atuação basicamente formalista, onde a cotação do procedimento supera e substitui a capacidade legislativa efetiva.

Considerações finais

Deixando por ora de lado essas informações circunstanciais a respeito do processo decisório estadual, qual o emprego dos Departamentos Administrativos não para o sistema estatal, mas para o *regime ditatorial*? A resposta a essa questão depende menos da consideração do aparelho em si mesmo, e mais da *configuração do sistema de aparelhos* a que ele pertence e de suas funções junto ao universo da elite.

Quando o Estado Novo, no ato da sua fundação, não só condenou retoricamente o liberalismo político e suas instituições como obsoletas, mas eliminou-as de vez, surgiram dois problemas para os reformadores de Constituições: que fazer dos *representantes políticos* a fim de garantir a legitimidade do regime junto às elites?; e, em termos mais gerais, que fazer da *representação política* a fim de afiançar a governabilidade do Estado junto às elites?

Com o fim do pacto oligárquico e após o fracasso constitucional da República Nova decretado pelo golpe em 1937, as relações de poder entre os grupos políticos nacionais e os grupos políticos regionais não poderiam depender de arranjos improvisados na base da confiança mútua entre novas e velhas oligarquias. Dois dispositivos complementares foram tentados consecutivamente para formalizar essas relações e impor uma nova (e duradoura) hierarquia entre o aparelho nacional e os aparelhos regionais de Estado e seus respectivos controladores: Interventorias Federais (já em 1937) e Departamentos Administrativos (em meados de 1939). Desse prisma, eles não podem por isso ser incorporados sem mais ao programa de "modernização do Estado capitalista brasileiro". Não são nem organismos "legislativos" menos politizados, nem organismos "administrativos" mais eficientes. Seu emprego genuíno – *e seu significado efetivo* – têm de ser buscado em outra parte: a anexação no organograma de um espaço destinado aos políticos profissionais (ora transformados em gestores profissionais) pode ser visto tanto como uma maneira de *conter* (e não cancelar) as tendências centrífugas do sistema constitucional 'União, estado e municípios', como um modo para *incluir* e *enquadrar* (e não isolar e destruir) setores potencialmente descontentes.

Por isso, as *funções políticas* do Departamento na organização administrativa do Estado Novo são desde logo evidentes e há três leituras possíveis, pelos próprios agentes desse sistema, do seu propósito e sentido imediato: o "daspinho" é a coroação da ordem jurídica do Estado Nacional (Gofredo Telles); é a complementação da estrutura política fundada na confiança do Presidente e na delegação de funções a seus representantes junto ao aparelho regional do Estado (Marcondes Filho); e é a correção necessária do sistema administrativo para garantir a unidade nacional (Ademar de Barros)[31]. Descontadas as virtudes louvadas, o "daspinho" foi um pouco das três coisas ao mesmo tempo: legalizou as relações entre o Executivo federal e o estadual, e de quebra entre o Executivo estadual e os municipais,

[31] Ver os três discursos transcritos na ata da 1ª. Sessão Ordinária do DAESP em 11 jul. 1939. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1939*, vol. I (Sessões), 1ª. parte, p. 7-9.

trouxe de volta e fidelizou uma facção da oligarquia e manteve a unidade de procedimentos político-administrativos (principalmente orçamentários) entre as unidades da federação.

Por outro lado, será que esse modo de ver as coisas não valoriza demais a dimensão "regional" de uma política afinal de contas "nacional", nem dá às oligarquias e a seu poder burocrático um relevo exagerado e artificial?

O argumento é diferente: valoriza-se os *espaços políticos* de atuação das elites políticas regionais, não o poder (ou a influência, a autoridade etc.) dessas elites. Na realidade, faltava por assim dizer um pedaço da explicação: como conter (isto é, incluir e reprimir) as elites regionais? Há, como se sabe, dois processos reconhecidos na literatura: a nacionalização da política brasileira e a centralização autoritária do poder de Estado. A primeira é o resultado da segunda. Essa última, contudo, deve ser vista em suas múltiplas dimensões, até mesmo para ressaltar o caráter processual e tentativo de implantação do Estado Novo (o regime político), as exigências de legitimação não apenas junto às massas populares urbanas, mas frente à antiga classe política (através da fórmula política adotada e difundida a partir dos aparelhos do Estado, como se vai ver) e para observar as deficiências de consolidação do sistema político que o estudo dos conflitos em torno do sistema/processo decisório ilustra. O ponto aqui é que seus defeitos são também suas qualidades. Explico.

Minha suposição inicial era que esses "daspinhos", apesar da legislação e dos seus poderes formais, eram menos instâncias de supervisão burocrática do sistema estatal estadual (mas também, embora a extensão em que isso foi feito seja de fato inesperado), e mais o meio possível de participação regulada da elite política no sistema político através de uma intensa (e inócua) atividade burocrática. O Departamento era a via para se *integrar ao regime, e não necessariamente ao governo*, isto é, um meio de barrar o acesso direto às grandes questões administrativas, privativas da Interventoria, e que demandavam escolhas políticas. Por outro lado, se eles não possuíam, além de qualquer poder executivo, funções legislativas de fato, isso não era exatamente um defeito do sistema decisório; era o meio e o modo da facção mais poderosa da elite política dividir e distribuir o poder de iniciativa e o poder de veto entre duas alas diferentes da classe política estadual. É nessa chave que deve ser lida sua prática administrativa.

Ainda que o volume de deliberações do Departamento paulista fosse bem expressivo (perto de 18 mil pareceres), e fossem muito freqüentes suas reuniões (quase duas mil), seus sete integrantes nem sempre julgavam matérias muito relevantes (uma vez que julgavam qualquer coisa); da mesma maneira, eram raros os conflitos abertos com o Interventor Federal (a propósito de decisões específicas), as muitas modificações na legislação ordinária sendo antes correções jurídicas que vetos políticos. Mas justamente – esse é o argumento – porque os Departamentos eram, em boa medida, instituições carimbadoras, sua importância desloca-se do sistema de decisões políticas para o sistema de *representação política*, e a análise da sua composição "burocrática" (assunto do próximo capítulo) e da função "administrativa" que eles cumprem como uma das instâncias responsáveis pela reestruturação do universo das elites, torna-o estratégico para entender uma face do papel do Estado brasileiro no processo de transição/transformação capitalista. Trata-se, olhado por esse ângulo, de uma das tantas arenas de agregação e expressão de interesses, mas com uma especialidade: dos interesses políticos (e não sociais, econômicos) das frações subordinadas da oligarquia estadual. Desse prisma, sua saliência institucional (medida pelas oportunidades políticas que confere a seus inquilinos eventuais) não decorre somente das ocasiões que oferece aos seus integrantes para atuar sobre os demais agentes do processo decisório, mas da capacidade (involuntária) de

projetar a carreira política dos políticos que fazem parte do Departamento para fora dos limites do estado. São Paulo, aliás, foi ao estado que, ao lado do Ceará, mais constituintes teve provenientes do Departamento Administrativo: quatro[32].

Que essa *função política* – a representação de interesses políticos dos políticos – tenha assumido uma *forma burocrática* (de resto, o motivo tanto de alguns enganos factuais, quanto de alguns outros, de interpretação sobre suas práticas ordinárias), é uma oportunidade adicional para confirmar a importância dos Departamentos Administrativos na configuração institucional do Estado Novo. Todavia, ela veio deturpada por duas razões, pelo menos.

O fato da intensa atividade do Departamento estudado aparecer aos olhos dos próprios membros do DAESP e da literatura especializada como uma função puramente "administrativa" é o índice por excelência da (altíssima) eficácia ideológica do regime do Estado Novo sobre analistas e protagonistas, e não a constatação, enfim, da superioridade do julgamento técnico e imparcial sobre a política interesseira e miúda. Ao tomar a *forma* pela *função – ou o nome* (Departamento "Administrativo") *pela coisa em si mesma* (um conclave de políticos profissionais, no fim da contas, como procuro mostrar detalhadamente adiante) –, o que se perde de vista é justamente que essa forma burocratizada, sinuosa, mediada por um papelório sem fim e por incontáveis reuniões com todos os ritos a que a burocracia ordinária tinha direito, encobria uma ação que era, no fim das contas, política, e num sentido bem preciso. O *processo decisório* do Departamento Administrativo exprimia, em última instância, uma teia bastante complexa de relações políticas entre os políticos: dos conselheiros com o Interventor e com sua clientela preferencial, os prefeitos municipais; do Interventor com o Ministro da Justiça; do Ministro com o Presidente, e assim por diante.

Contudo, reconhecer esse fato político não autoriza a ver nos Departamentos Administrativos o substituto funcional da Assembléia Legislativa dos estados. Esse é um segundo erro – ao lado daquele que insistiu na idéia do "daspinho" (um derivativo do DASP) e do seu papel "técnico" na atividade especializada em legislar – que tem sua origem na ideologia antiparlamentar difundida pelo Estado Novo, já que assimila, agora em sentido inverso, a *função* desse conselho, supervisionar burocraticamente as decisões dos Executivos estadual e municipal, mimetizando todos os ritos do "poder legislativo", à *forma*: uma câmara de representantes "da sociedade" escolhida entre os seus juristas mais competentes.

O próximo capítulo discute exatamente esse ponto: a composição do Departamento Administrativo do estado de São Paulo e o seu sentido específico.

[32] Antonio Feliciano, Marcondes Filho, Cesar Costa, Cirilo Júnior. Ver o Quadro A-IV.4 no Anexo I para informações circunstanciadas das trajetórias políticas depois da passagem pelo DAESP.

CAPÍTULO IV

A ELITE POLÍTICA

> A verdade é uma só: os paulistas sempre importaram seus políticos. E quando os exportam é crise nacional. Porque o paulista sabe ganhar dinheiro, sabe construir, mas não sabe fazer política. E o que é pior: está convencido de que sabe.
>
> Carta de Maciel Filho a Marcondes Filho, em 14 dez. 1944[1].

Nas memórias que escreveu, Alzira Vargas recorda-se da costura de uma aliança política às vésperas do golpe de 10 de Novembro se não impossível, bastante improvável: entre o Presidente da República, conduzido ao posto pela Revolução de 1930, e os "carcomidos" do Partido Republicano Paulista, tirados da Presidência por obra e graça da própria Revolução de 1930:

> No dia 26 [de outubro de 1937], papai [Getúlio Vargas] entrou em contato direto com o PRP em São Paulo, seu maior inimigo desde 1930. Eu já não entendia mais nada e, no entanto, muito mais ainda estava por acontecer. Era o começo da política dos "inimigos-amigos". Papai estava começando a ficar farto dos 'amigos-inimigos' que só o acompanhavam quando o próprio interesse estava em jogo e depois cobravam caríssimo a solidariedade intermitente que lhe davam. Pelo menos os "inimigos-amigos" não tinham o direito de cobrar e agradeciam até aos céus a oportunidade que lhes era oferecida de voltar à tona[2].

Como foi possível que essa facção da elite, destituída do governo em 1930, derrotada militarmente em 1932, ignorada solenemente em 1934 (em nome dos amigos-inimigos do Partido Constitucionalista), se aliasse orgulhosamente ao Ditador em 1937, fosse de novo preterida em 1938 (em nome de um recém amigo: Ademar de Barros), conquistasse enfim uma posição no governo ditatorial em 1939 (acomodada amigavelmente no "daspinho") e só desembarcasse dele em 1945, justamente com a deposição do Ditador?

Seja para discutir, de um ponto de vista concreto, as idas e vindas da política regional (na linguagem nativa: as disputas entre os "homens do armandismo" e os "paredros do PRP"), seja para compreender e explicar os temas e os problemas que elas implicam, seria útil atar a análise da configuração institucional do Estado, realizada no capítulo II, às (novas) formas de recrutamento e ao (novo) perfil social da classe dirigente paulista a fim de revelar não exatamente sua convivência pacífica com as idéias da ditadura, tema do capítulo V, mas o modo pela qual ela se tornou politicamente possível.

Há aqui dois problemas em jogo, um empírico e outro analítico, ambos sugeridos pelas inspiradas expressões de Alzira Vargas. Em termos resumidos: quando, como e por que os políticos do PRP emprestaram seus nomes, seus quadros e seu partido (ou o que

---

[1] Arquivo Getulio Vargas GV 44.12.14 XLV-52. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas, p. 8-9.

[2] Alzira Vargas do Amaral Peixoto, *Getúlio Vargas, meu pai*. 2ª. ed. Porto Alegre: Globo, 1960, p. 314-315.

restou dele) a Vargas? E num sentido mais amplo: o que ocorreu no universo das elites após 1937 (tanto em termos sociais, quanto ideológicos) para viabilizar essa insólita combinação? Se for de fato verdade que "a História é um cemitério de aristocracias", como queria Vilfredo Pareto[3], toda questão desse período se resume então em saber quem prevaleceu, quem sucumbiu, quem persistiu e, no caso, quem reviveu – ou, mais exatamente, ressuscitou em outra roupagem.

A participação controlada das classes dirigentes estaduais na vida política estadual via Departamento Administrativo, conforme indiquei nos dois capítulos anteriores, permite, eu imagino, demonstrar duas proposições mais ambiciosas sobre a relação entre elites e instituições no Brasil nesse contexto: uma que vincule a *estrutura institucional* do regime (sua história, seus aparelhos e seus mecanismos) ao *tipo de elite* (sua origem, sua trajetória, seus valores) que integra a agência inventada por Francisco Campos; outra que explique a natureza da relação daí derivada entre elites regionais e o governo central em termos menos estereotipados do que aqueles que destacam somente os "atores", seus "discursos" e seus "conflitos pessoais", como freqüentemente acontece nas análises focadas exclusivamente na cena política. A novidade da minha abordagem não consiste mais em revelar os pontos de acesso dos políticos à arena política, e a estrutura institucional mais geral que tornou esse ingresso tanto possível, quanto útil "administrativamente"; mas sim em descrever, daqui em diante, com base nas biografias coletivas da elite[4], a configuração social e política dos grupos dirigentes, ao lado da modificação do seu papel (tema do capítulo III) e de sua respectiva ideologia (tema do capítulo V) no contexto político nacional. Se antes o propósito era explicar a estrutura da elite política pela estrutura das instituições políticas, tal como definidas pelo regime, agora se trata de explicar as características do regime (seja seu desenho, seja seu efeito), e das instituições que o integram, a partir das características da elite.

A finalidade deste capítulo é responder a duas questões bem específicas: quem faz parte da (nova) elite política paulista e como ela é constituída. O problema central, portanto, é o seguinte: *dado certo tipo de recrutamento*, como se forma e qual o perfil da elite que integra, anima e ajuda a dirigir o Estado ditatorial? A partir da solução dessas questões creio ser possível descrever as peculiaridades históricas da mudança de um grupo de elite para outro e analisar a natureza, a extensão, a finalidade e o significado do pluralismo político incentivado (mais que admitido) pela ditadura do Estado Novo[5].

---

[3] Vilfredo Pareto. *The Mind and Society* [*Trattato di Sociologia generale*]. Edited by Arthur Livingston. New York: Harcourt, Brace and Company, 1935, vol. III, § 2 053, p. 1 430.

[4] Biografia coletiva ou "prosopografia" é um método historiográfico cujo princípio é bastante simples e seu alcance, em termos analíticos, é bastante considerável. De acordo com Christophe Charle, trata-se de "definir uma população a partir de um ou de vários critérios e estabelecer, a partir dela, um questionário biográfico cujos diferentes critérios e variáveis servirão à descrição de sua dinâmica social, privada, pública, ou mesmo cultural, ideológica ou política". Christophe Charle, A prosopografia ou biografia coletiva: balanço e perspectivas. In: Heinz, Flávio M. (org.), *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 41.

[5] Na tipologia ideal que estabeleceu dos regimes políticos, Juan Linz notou que, ao contrário dos regimes democráticos (pluralismo ilimitado) e dos regimes totalitários (ausência de pluralismo), "regimes autoritários" seriam caracterizados por um "pluralismo político limitado": somente alguns grupos (cuja existência, sob certas condições estritas, é definida apenas pelos governantes) podem participar do sistema político. Esses agentes, incorporados ao sistema por cooptação (e não eleição), são organizados por um "partido unificado" (por oposição ao partido único dos totalitarismos), criado pelas cúpulas (e não pelas bases), e já no governo (e não como instrumento de conquista do poder). Ver Juan J. Linz, Regimes autoritários. In:

O argumento que pretendo comprovar é que o processo de mutação, ou melhor, o *transformismo* (e não o "adesismo", note bem) das elites políticas brasileiras – após a rigorosa seleção dos futuros colaboradores realizada pela mudança de regime – dependeu do sucesso de um *filtro institucional* que combinou certo grau de abertura a certos indivíduos, com determinadas exigências políticas dirigidas a determinados grupos políticos. Esse programa de recrutamento do pessoal político se deu em duas etapas: uma primeira, que é político-ideológica, ocorreu fora do Estado, na cena política e graças às lutas que definiram aliados e antagonistas segundo a lógica inusitada dos "amigos-inimigos" e dos "inimigos-amigos"; e uma segunda, que é político-institucional, ocorreu não apenas dentro do Estado, mas *por meio* de seus aparelhos. Ambas foram responsáveis pela produção de uma nova classe política (e não simplesmente pela 'cooptação' da antiga), mais profissional que a anterior, e menos dependente do estado-maior dos partidos políticos estaduais, apesar de saída deles. O profissionalismo do pessoal político é, possivelmente, o achado mais inesperado da pesquisa. Ele, contudo, deve ser entendido num sentido bem estrito.

"Profissionalização política" é uma expressão que possui ao menos dois significados, um mais descritivo, outro mais analítico. No primeiro sentido, a noção designa a ascensão e a predominância de um agente – o político profissional, justamente – que deve exibir quatro características distintivas: *i*) vocação precoce para a política; *ii*) carreira política extensa; *iii*) recursos extraídos tão somente das posições políticas ocupadas; e *iv*) qualidades políticas ordinárias: boa figura, domínio da retórica, capacidade de transigência e negociação etc.[6] No segundo sentido, menos adjetivo e mais substantivo, a profissionalização política deve ser vista como um programa de comutação de um tipo social (o *notável*) para outro (o *especialista*) e de conversão da natureza dos recursos políticos legítimos numa sociedade dada.

Angelo Panebianco estabeleceu uma distinção útil entre os diferentes conteúdos da fórmula "profissionalismo político" e uma classificação bastante sensata dos diferentes tipos de dirigentes políticos. Conforme Panebianco, a profissionalização da atividade política tende a superar a definição weberiana clássica – aquele que vive da política – em duas direções: há tanto um processo de substituição dos dirigentes dos partidos de notáveis pelos funcionários dos partidos de massa (*profissionalização política*), efeito da democratização do mercado político ou da ampliação do sufrágio; quanto – nosso caso aqui – um processo de substituição dos parlamentares de origem aristocrática, burguesa ou operária pelo político "de classe média", com alto nível de instrução (*profissionalização intelectual* do pessoal político), exigência e efeito da "tecnicização" das decisões políticas[7]. Essa diferença casa-se com a idéia de *elite estratégica* defendida por Suzanne Keller e já referida na Introdução, onde os atributos adscritos (isto é, aqueles que foram acrescentados pela educação ou treinamento, por exemplo) contam mais para o controle de posições que os atributos adstritos (isto é, aqueles ligados a origem social).

Pinheiro, Paulo Sérgio (coord.), *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 123-124.

[6] Ver Mattei Dogan, Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In: Offerlé, Michel (dir.), *La profession politique*: XIX^{e}-XX^{e} siècles. Paris: Belin, 1999, p. 171-172.

[7] Ver Angelo Panebianco, *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 438-439.

O capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira seção tematizo o problema, caro à tradição marxista, das relações entre classe, interesse e representação, oferecendo uma alternativa teórica a fim de estipular alguns parâmetros gerais para o estudo dos políticos profissionais *em si mesmos* (como objeto próprio de estudos) e do seu campo de atuação *por si mesmo* (isto é, com o objetivo de compreendê-lo "conforme suas próprias regras"). Essa precaução "metodológica" deriva de uma peculiaridade desse contexto histórico que é mais que uma coincidência temporal. A desfiguração do perfil social dos antigos representantes políticos da classe dominante paulista, embora seja simultânea ao processo de transformação capitalista da economia brasileira (a "industrialização"), não é, todavia, determinada por ela. A compreensão dessa alteração fundamental (*que em certa medida viabiliza a própria transição econômica*) passa antes pelo entendimento do rearranjo das regras e dos procedimentos do jogo político e sua institucionalização característica. Ou melhor: passa pela reconfiguração do "campo do poder"[8].

Assim, suponho que a profissionalização da classe política paulista é, em grande medida, um corolário da existência de duas coisas: *i*) um *universo político relativamente autônomo*, que determina regras de seleção próprias, define crenças legítimas e atribui papéis específicos (um "campo político" na terminologia de Pierre Bourdieu); e *ii*) um *aparelho administrativo* extenso, complexo e *relativamente institucionalizado* ("burocratizado") que exige, justamente, a intervenção de um experto – ou ao menos de alguém que possa se trombetear como tal. Mesmo num ambiente, como o do Estado Novo, de depreciação retórica da função política, de acusação ideológica da inoperância das instituições liberais e de estigmatização social da "oligarquia" há, como se verá, a promoção de alguns grupos de elite em prejuízo dos demais graças à sanção de *novos espaços institucionais* e à legitimação de recursos políticos ("capitais") de novo tipo. O ponto a destacar, no entanto, não é apenas esse, é outro, e tão significativo quanto: enquanto a passagem do "notável" – homem político que dispunha de prestígio, posses e títulos – para o "político de profissão" se fez tradicionalmente no contexto da universalização do sufrágio e avanço da democracia, conforme Max Weber observou[9], ocorre nesse caso exatamente o contrário: essa permuta se faz no contexto ditatorial e, meu argumento, *por causa* da ditadura.

Na segunda seção menciono – e ponho em dúvida – a validade das interpretações sobre a dinâmica do universo das elites no Brasil depois de 1930 a fim de entender dois problemas: em termos mais específicos, a natureza do processo de transformação política (o "transformismo" a que me referi acima) da classe dirigente de São Paulo durante o Estado Novo; em termos mais gerais, as ligações entre a reestruturação do espaço político e as propriedades sociais e profissionais dos agentes políticos após a Revolução e em especial depois do Golpe. Avanço minha interpretação a respeito das causas possíveis da diversidade "ecológica" das elites para explicar a persistência dos mesmos *grupos* políticos (à custa de uma inversão de posições), ao lado da admissão de outros *agentes* políticos, num contexto de

[8] Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989, p. 371 e segs.

[9] Ver Max Weber, *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, vol. 2, p. 544-560. Para um teste empírico dessa hipótese, ver o estudo coordenado por Heinrich Best e Maurizio Cotta (eds.). Foi analisada a relação entre origem social e carreira política em onze países europeus no grande período que vai de 1848 a 2000. Confira o livro *Parliamentary Representatives in Europe*, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries. Oxford: Oxford University Press, 2000.

mudança dos *padrões* de acumulação – variável que não determina as ocorrências anteriores, mas que não é também apenas uma paisagem diante da qual acontece a readequação da estrutura administrativa, a reforma do campo político, a fabricação de outros lugares e a redistribuição dos novos e velhos participantes neles. Mesmo uma espiada na biografia dos modernos líderes políticos dos paulistas, ponto mais bem explorado na quarta seção, serve para instigar a curiosidade sobre as pretensões e o cálculo político de Getúlio Vargas diante da originalidade do processo de circulação de elites e produção de uma nova identidade social que o regime encorajou e promoveu.

Na terceira seção especulo, a partir do material histórico disponível, sobre a lógica política de seleção e nomeação dos conselheiros do Departamento Administrativo de São Paulo, relacionando esse problema à lógica de indicação dos interventores (ponto referido no segundo capítulo). Analiso ainda (embora esse seja um aspecto secundário do problema) a taxa de renovação do DAESP e a circulação interaparelhos que o regime permitia a fim de medir a estabilidade ou instabilidade institucional do sistema. Uma rotatividade alta sugere instabilidade política, problemas de legitimação, heterogeneidade "excessiva" etc.; uma rotatividade baixa indica, pelo contrário, estabilidade política e uma representatividade ideal dos diversos grupos políticos de elite. Contudo, ao invés de repetir factualmente o processo monótono de troca de nomes e substituição de indivíduos, interessa expor os mecanismos de formação de apoios e lealdades por parte da elite nacional, os princípios que guiam as relações entre a elite regional, as cúpulas dos Executivos estadual (o interventor e seu gabinete) e federal (o Ministro da Justiça e o Presidente da República) e, incidentalmente, a posição de cada um dos conselheiros nesse teatro.

Na quarta seção analiso detalhadamente as propriedades sociais e o itinerário político do grupo formado por quatorze indivíduos que, junto dos dois Interventores federais e seus secretários, governaram o estado de São Paulo a partir de 1939. Conforme se estabeleceu, a forma principal de acesso ao universo da elite nos "regimes autoritários" é, em geral, a "cooptação", já que dificilmente há eleições (conforme o princípio do *selected not elected*). Embora Juan Linz tenha sugerido que esse sistema "contribui para que a elite apresente certa heterogeneidade do ponto de vista da experiência pregressa e da carreira"[10], o que se verifica, ao menos nesse caso, é uma especialidade: a preservação de um mesmo *contorno* político ao lado da metamorfose de sua *função* política e de sua *identidade* social. Para que se tenha uma idéia mais exata das características e do significado das características desse time, comparo-o com a elite da República Velha e com o subgrupo de integrantes do Departamento paulista entre 1946-1947. O ponto a demonstrar empiricamente aqui é relativamente ambicioso e casa com as orientações teóricas definidas na primeira seção: o rebaixamento dos coronéis e a promoção, ao primeiro plano da cena política estadual, dos bacharéis (palavra que designa os titulares de profissões liberais e não apenas de títulos universitários). Todavia, a diferença tradicional entre notáveis e profissionais, processo que engloba esse primeiro, deve ser vista menos como uma oposição entre dois tipos ideais, e mais como uma transformação induzida pelo regime a fim de afastar a idéia de uma progressão regular (uma transição) marcada pela profissionalização desinteressada das práticas e pela "racionalização" da organização estatal. O Estado Novo não constitui, como é óbvio, a profissão política, mas permite e, em certos casos, incentiva a profissionalização do pessoal político à disposição do regime, já que ela é *funcional* à dominação da elite nacional sobre a elite estadual.

[10] Juan J. Linz, Regimes autoritários. In: Pinheiro, Paulo Sérgio (coord.), *O Estado autoritário e os movimentos populares*, *op. cit*., p. 123-124.

IV.1 *O profissionalismo político*

Simon Schwartzman concluiu que na década de 1920 a política, para os paulistas, "era uma forma de melhorar seus negócios; para quase todos os outros [agentes políticos], a política era seu negócio"[11].

Quando a atividade política tornou-se, para a elite de São Paulo, um negócio como outro qualquer, naquele sentido sugerido tradicionalmente por Joseph Schumpeter? A resposta a essa pergunta depende de como se considere o mundo político. Sua autonomia ou heteronomia em relação ao mundo social define o *objetivo da investigação*; e a heteronomia ou autonomia dos agentes políticos e dos interesses que eles defendem em relação aos agentes sociais aos quais estão ligados (de várias maneiras) e que, teoricamente, representam, decide o *objeto da investigação*. Caso se perceba o mundo político como um "reflexo" (mediato ou imediato) de fatores extrapolíticos, isso determina, de saída, o objetivo do estudo (que só pode ser 'compreender os *efeitos* do mundo social sobre o mundo político'), bem como o objeto do estudo, que nunca podem ser "os políticos" e o seu mundo. Não se vai estudar a prática dos políticos em si mesma (ou sua fisionomia), justamente porque não se acredita que ela seja determinada por si mesma.

O ponto de partida aqui é outro.

O "empreendimento político", para falar como Max Weber, é em primeiro lugar um efeito das leis internas do campo político. O que esse princípio significa, exatamente?

O campo político (tal qual o campo burocrático, o campo ideológico etc.) deve ser entendido, com toda prudência que essa declaração de princípios exige, como um microcosmo, como "um pequeno mundo social relativamente autônomo dentro do grande mundo social". Essa autonomia, se levada ao pé da letra, isto é, etimologicamente, indica que, mais freqüentemente do que se imagina ou se está disposto a aceitar, esse campo trabalha "de acordo com sua própria lei, seu próprio *nomos*; [isto é], ele possui em si mesmo o princípio e a regra do seu funcionamento"[12]. Bourdieu vai ainda mais longe nesse assunto e sustenta que, em qualquer caso, "seria um erro subestimar a autonomia e a eficácia específica de tudo o que acontece no campo político, reduzindo a história propriamente política a uma espécie de manifestação epifenomênica das forças econômicas e sociais"[13].

Não foi preciso esperar pelas descobertas da Ciência Política da segunda metade do século XX para afirmar que "interesses políticos" não são – sempre e em todos os casos – a conversão, em outra esfera, de "interesses sociais". Assim como há uma *profissão política*, com seus códigos próprios, há interesses especificamente políticos, sendo ambos a confissão da autonomia do *político* (i.e., o espaço social), da autonomia da *política* (a prática social) e da *sócio-lógica* específica que governa e dirige essa prática. Joseph Schumpeter reprovou com ironia a ingenuidade dos analistas que teimavam em não levar a sério a verdade contida na frase pronunciada por um político eminente: "O que os empresários não compreendem é que, exatamente como eles negociam com petróleo, eu negocio com votos". O próprio Weber já

---

[11] Simon Schwartzman, *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975, p. 123.

[12] Pierre Bourdieu, Conference: le champ politique. In: _____. *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000, p. 52.

[13] Pierre Bourdieu, A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p. 175.

havia observado que os políticos são fundamentalmente "especuladores" de votos e cargos[14]. Esses juízos de fato explicitam tanto o que Schumpeter irá chamar de "interesse profissional distinto", que está na base das ações dos políticos de carreira, quanto o "interesse distinto do grupo na profissão política enquanto tal"[15]. Como o assunto é muito complicado para ser decidido com base numa declaração, farei uma brevíssima divagação em torno. O propósito, contudo, é bem restrito: estabelecer certos princípios teóricos para pensar uma tipologia histórica que dê conta do objeto concreto desse inquérito.

O próprio Marx considerou tanto uma idéia como outra – o fechamento do universo político sobre si próprio (sua autonomia) e, principalmente, a disparidade e a dessemelhança entre um grupo social (classes, frações de classe, camadas sociais) e um grupo *exclusivamente* político – em termos bem familiares. O primeiro sintoma da dissociação entre o "mundo político" (a expressão é dele) e o mundo social seria resultado de uma moléstia ideológica que afetava todos os políticos indistintamente, chamada "cretinismo parlamentar". Volto a comentar esse ponto mais adiante, já que essa fórmula designa mais que uma ilusão de consciência. O segundo fenômeno que estava na base, ou melhor, supunha a existência em separado daqueles que "falavam e escreviam" em nome da classe, foi pensado em função da persistência de um grupo específico desligado (mas não independente) da classe que eles deveriam espelhar: os "*representantes políticos e literários* de uma classe", "seus políticos e homens de letras" etc.[16].

Nesse sistema teórico, a ligação entre um e outro grupo pode ser *funcional*, como as expressões referidas acima supõem e prevêem, ou *disfuncional*, como no caso da relação real entre a "burguesia parlamentar" (os agentes políticos) e a "burguesia extraparlamentar" (a classe social). As lutas políticas da II República francesa e, em especial, as defasagens entre "o partido parlamentar da ordem" e "a massa extraparlamentar da burguesia" são o melhor exemplo disso que se indicou. Uma infinidade de outras fórmulas utilizadas por Marx em suas obras sobre a política européia designa que a relação *objetiva* classe/partido da classe, postulada pelo modelo teórico dos teóricos do marxismo, é essencialmente diferente da relação *subjetiva* classe/grupo político, verificada pela análise política marxiana. Para recordar: os "políticos paroquiais" ("politiqueiros alemães", na tradução brasileira), os "os republicanos azuis e vermelhos", a "Montanha", o "partido da ordem" (e suas três facções: os "orleanistas", os "legitimistas", os "bonapartistas") etc.[17] são termos que assinalam a existência e a persistência dos políticos como uma confraria à parte que não só merecem um interesse em si mesmos; podem ser estudados por si mesmos à medida em que suas práticas não são idênticas às práticas da classe da qual provêm. De acordo com Antoine Artous, nas análises de Marx do processo que conduz ao 18 Brumário do outro Bonaparte, o que se verifica, na verdade, é que "a estrutura do campo político", isto é, sua organização e sua operação, pode "produzir uma corrente [política] que não é definida pela representação que

---

[14] Ver Max Weber, Conferência sobre o socialismo. In: Fridman, Luis Carlos (org.), *Socialismo*; Emile Durkheim, Max Weber. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993, p. 119-120.

[15] Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 356 e 355.

[16] Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*. In : _____. *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1994, vol. IV, Tomo I: Politique, p. 503, 468, e 516; grifado no original. A expressão "mundo político" encontra-se à p. 447.

[17] Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, *op. cit*., p. 516 e 442 e *passim*.

ela realiza de uma camada ou de uma classe social, mas pela função que ela ocupa nesse campo"[18].

Da mesma maneira, uma leitura menos literal de Marx faz surgir o "mundo político" como um mundo à parte, dotado de uma lógica própria, códigos próprios e de princípios próprios. Embora ele não seja real (realmente existente), tem *efeitos reais* (i.e., efetivos) sobre a existência e a consciência daqueles que vivem e operam nesse mundo. Há uma anotação em *A ideologia alemã* a respeito das "formas da consciência social" de religiosos, moralistas, juristas e também dos políticos profissionais que mereceria ser lida mais uma vez. Trata-se de uma idéia, apenas sugerida, mas que procura indicar a fonte da "*autonomização da ocupação profissional pela divisão do trabalho*" social (a ênfase é de Marx) e seus (d)efeitos ideológicos.

> Cada um considera seu próprio ofício como o verdadeiro [ofício]. Sobre a relação entre seu ofício e a realidade, [os homens] criam ilusões tão mais necessárias quanto mais condicionadas [elas são] *pela própria natureza do ofício*. As relações [reais] na jurisprudência, [na] política etc. tornam-se conceitos na consciência [dos homens]; e como eles [os homens] não estão acima dessas relações, os conceitos das mesmas tornam-se idéias fixas na sua cabeça; o juiz, por exemplo, aplica o Código, e por isso, para ele, a legislação é tida como o verdadeiro motor ativo [das suas práticas e das práticas sociais][19].

Com muita freqüência se retém apenas o sentido negativo, crítico ou sarcástico embutido na fórmula nada gentil, mas bastante exata "cretinismo parlamentar", que é o epíteto da existência (efetiva) e da consciência (falsificada) dos legisladores políticos. A reprovação de Marx dessa "doença", que encerrava "num mundo imaginário todos aqueles que estão contagiados por ela, privando-os de todo sentido, de toda lembrança, de toda compreensão do rude mundo exterior"[20], i.e., do *mundo social*, pode também ser interpretada como o reconhecimento de que *ações políticas* não são necessariamente, e em todos os casos, determinadas pela relação entre 'representantes' (agentes políticos) e 'representados' (classes sociais), mas pela relação de concorrência ou confluência que automaticamente se estabelece entre os membros do universo político em torno do controle do poder político, da ocupação dos postos políticos, da supremacia dos respectivos grupos políticos etc. – isto é, em torno dos seus *interesses específicos* (ou, como Marx mesmo diria, em tornos das "idéias fixas na sua cabeça"). Schumpeter, por sua vez, parece inclusive bem aborrecido em ter de lembrar aos devotos da heteronomia uma verdade tão evidente: a legislação que se fabrica nos Legislativos e a administração que sucede no Executivo não são mais que "subprodutos" dessa "incessante batalha" que acontece "no parlamento e fora dele" pelos empregos políticos e pelos cargos públicos[21].

---

[18] Antoine Artous, *Marx, L'Etat et la politique*. Paris: Syllepse, 1999, p. 166. É o caso precisamente do "partido" do *National*, o jornal dos republicanos "puros" (ver sua análise nas p. 167-168).

[19] Karl Marx e Friedrich Engels, *A ideologia alemã* (I – Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1984, p. 133-134, trad. modific.; inserções entre colchetes minhas; grifos meus. A nota foi redigida apenas por Marx.

[20] Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, *op. cit*., p. 503.

[21] Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democracia*, *op. cit*., p. 356. Terry Eagleton tem toda razão em anotar que "O argumento marxista tradicional tem sido que os *interesses políticos* derivam da localização de alguém nas relações sociais de uma sociedade de classes". *Ideologia*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Boitempo, 1997, p. 181; grifos meus. O que eu pretendo relevar é que, posto isso, os *interesses dos políticos* e, por extensão, seus comportamentos políticos, valores etc. não derivam

Esse hermetismo que caracteriza e define o universo político, implica ter presente, na análise social, tanto os *processos* políticos e ideológicos de produção dos profissionais da política, que são historicamente diferentes em formações sociais diferentes, quanto os *procedimentos* efetivos, isto é, o "jogo político", com suas técnicas de ação e de expressão (regras, posturas, crenças, valores, hierarquias etc.), que são a essência de qualquer campo e o pré-requisito para participar dele. A propósito da famosa frase de Weber, para quem se pode viver *da* política ou *para* a política, Bourdieu corrige e adiciona uma outra idéia: seria mais exato pensar que se possa "viver da política com a condição de se viver para a política"[22], isto é, conforme se conheça e se adira às regras do jogo, e não conforme uma vocação imaginada.

Acrescentaria que o oposto também é verdadeiro: *só vive para a política aquele que vive da política*. Essa profissionalização é a condição para dedicar-se integralmente seja à função de representação de interesses externos ao campo político (interesses sociais), seja à função de representação dos próprios interesses (as "'idéias fixas"), e mesmo dos interesses do campo político enquanto tal: sua existência, sua permanência, seus regulamentos, seus códigos, seus princípios de seleção e exclusão etc.

Nesse sentido, elites políticas *podem, ou não, representar classes*. Essa responsabilidade, competência ou prerrogativa, além de intermitente, não deve ser pressuposta "teoricamente", nem como um postulado, nem como uma premissa. Mais prudente seria dizer que elites políticas representam classes, mas geralmente fazem isso *enquanto representam a si mesmas*. Como Pierre Bourdieu argumentou, a autonomia do campo político implica a existência de interesses corporativos, interesses esses "que são definidos pela lógica do jogo e não pelos mandantes" do jogo[23]. Assim, os agentes políticos "servem os interesses dos seus clientes na medida em que (e só nessa medida) se servem *também* ao servi-los". Isso significa que "a relação que os vendedores profissionais dos serviços políticos (homens políticos, jornalistas políticos etc.) mantêm com seus clientes é sempre mediada [...] pela relação que eles mantêm com seus concorrentes"[24]. Disso se pode concluir que o problema da representação não se coloca mais conforme o princípio formulado por Weber, isto é, como um problema em geral em torno de duas alternativas excludentes (os políticos ou representam a si mesmos, ou representam os outros), mas como duas realidades ora justapostas, ora sobrepostas.

Retomando o fio da meada, há no mínimo três grandes questões que decorrem dessa interpretação do mundo político e de sua relação com o mundo social. Menciono-as de passagem, seja porque não tenho como resolvê-las, seja porque estão discutidas, com base na extensa documentação recolhida por essa pesquisa (portanto, empiricamente e não "teoricamente"), neste e nos demais capítulos.

---

exclusivamente de seu pertencimento de classe (origem social) ou de seus vínculos de classe (posição social), à maneira de figuras-fantoches projetadas a partir de uma lanterna mágica, mas de sua "situação de classe".

[22] Pierre Bourdieu, A representação política. Elementos para uma teoria do campo político, *op. cit*., p. 176.

[23] Pierre Bourdieu, A delegação e o fetichismo político. In: _____, *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 200.

[24] Pierre Bourdieu, A representação política. Elementos para uma teoria do campo político, *op. cit*., p. 177, grifo do autor.

A primeira refere-se à relação efetiva entre a esfera das práticas políticas e a esfera dos interesses sociais. Só é possível pensar na autonomia dos *representantes* políticos tendo como suposto (lógico e histórico) a autonomia do próprio *campo da representação política* ('representação' entendida aqui em vários sentidos: como delegação, como encenação e como figuração). Recorrendo a uma imagem a fim de ilustrar a idéia: *os jogadores e o jogo pressupõem o tabuleiro.*

A segunda questão refere-se à natureza da relação entre todos os jogadores no espaço social ou, para simplificar, entre a "elite social" e a "elite política". Ela – a relação – pode ser pensada em termos subjetivos (a *origem* social da elite política) ou em termos objetivos (a *função* social da elite política). O entusiasmo diante de uma ou de outra idéia é, feitas todas as contas, a razão da divergência principal da polêmica Miliband-Poulantzas[25].

A terceira questão refere-se às condições sociais de produção dos próprios jogadores. A autonomia do campo (e do jogo) político é a condição para produzir a *profissão política* e seus *especialistas*: os profissionais da política. Quanto menos diletantes, mais tendem a desenvolver interesses "corporativos" – ou, para falar como Weber, a buscar "o poder pelo poder"; quanto mais interessados em si próprios, mais tendem a reforçar e ampliar aquela autonomia. Conforme esse raciocínio, a questão fundamental seria compreender e explicar a *regra do jogo* (político), isto é, sua sócio-lógica implícita. É ela que determina as propriedades do campo de jogo, fixa os pré-requisitos para participar da partida (o *background* social) e determina o perfil ideal (quem são) e a margem de manobra dos jogadores (o que eles podem, ou não, fazer)[26].

Voltando do céu à terra, no caso histórico aqui considerado os dois dispositivos mais importantes dessa regra aparentemente são: *i*) a *configuração institucional* do Estado ditatorial – a forma e a função das instituições políticas, ponto referido no segundo e terceiro capítulos; e *ii*) os *critérios de seleção* ou as normas de admissão estipuladas pelo regime autoritário. Como se vai ver, essas variáveis institucionais – em suma: a forma de Estado e a forma de regime – condicionam e constituem as características dos "jogadores". Mas não apenas elas. Sua ação depende de três processos mais gerais ("estruturais", por assim dizer) que são sua condição de possibilidade. Enumero-os aqui e os explico mais adiante. De acordo com a perspectiva contextual que adotei, as *variáveis históricas* que concorrem para a transformação do universo da elite (dessa elite específica, bem entendido, já que esse não é um "modelo") são: a *institucionalização* do poder estatal; a *autonomização* do campo político; e a *profissionalização* dos agentes políticos.

Max Weber já havia tratado dos jogadores – os políticos – e da transformação de seu perfil social com a instituição do sufrágio universal (uma mudança de regra, portanto) e com a necessidade, daí derivada, de organizar sobre novas bases o exercício dos direitos políticos.

---

[25] Ver, em especial, Nicos Poulantzas, The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*, n. 58, Nov.-Dec. 1969 e Ralph Miliband, The Capitalist State – Reply to N. Poulantzas. *New Left Review*, n. 59, Jan.-Feb. 1970.

[26] Para permanecer na metáfora, Bourdieu nota que a adesão incondicional ao jogo e às coisas que estão em jogo "não se manifesta nunca de modo tão claro como quando o jogo chega a ser ameaçado enquanto tal". Pierre Bourdieu, A representação política, *op. cit.*, p. 173. Traduzindo: todos esses processos políticos tornam-se mais explícitos em momentos de transformação ou transição política.

A conversão da associação de notáveis locais (*gentlemen*) em "máquina" partidária corresponde, conforme sua tipologia, à passagem do domínio de dois tipos sociais ideais, os "notáveis" parlamentares e extraparlamentares, para os quais a política era uma ocupação secundária e os cargos no Estado tinham uma função honorífica, para o domínio dos políticos profissionais. Esses poderiam ser funcionários permanentes do partido (como na Alemanha) ou simplesmente intermediários de votos (o *election agent*, na Inglaterra; o *boss*, nos Estados Unidos). Esses tipos não são categorias abstratas, todavia. São expressões políticas de diferenças sociais reais. Max Weber nota que na Inglaterra, até 1868 precisamente, o empreendimento político era um negócio exclusivo dos notáveis. Mas enquanto os *tories* apoiavam-se no pastor, no professor e no grande proprietário rural, os *whigs* se apoiavam no pregador, no administrador dos correios e nos artesãos[27]. Nesse sentido, falar em políticos de carreira (ou em mundo político, interesses políticos etc.) não deve dar a entender que esse grupo funcional não tenha uma "origem de classe"; o ponto é que a constatação da origem de classe não significa, *ipso factu*, que eles tenham de cumprir – de todo modo – a função de representação de classe (da que se originam ou de outra qualquer).

A tipologia dos jogadores políticos profissionais é muito variada e a determinação do seu perfil social (dois problemas diferentes, bem entendido) muito trabalhosa.

Sobre o primeiro tópico, C. Wright Mills propôs uma diferença mais neutra e menos histórica que a de Weber e, sob alguns aspectos, mais descritiva e mais útil: há os políticos partidários, os políticos burocratas e os políticos não-profissionais (o equivalente do notável de Weber). Os primeiros fizeram carreira na organização partidária e ocuparam postos eletivos; os segundos, na administração do Estado e foram mais que "servidores públicos", chegando ao topo de alguns centros de poder; os últimos combinam recrutamento por nomeação (e não por eleição) para níveis superiores da administração (governo federal), o que explica carreiras políticas mais curtas e feitas longe do Executivo e do Legislativo[28]. Se pudéssemos unir os dois assuntos e *exprimir tipologicamente as diferenças sociais entre os políticos profissionais*, diria que, para o período que analisamos, essa classificação dos "jogadores" teria de incluir necessariamente o processo de mutação das figuras (estereotipadas) do *coronel*, no mundo rural, para o *bacharel* no mundo urbano, num ambiente político em que predomina socialmente e ideologicamente um tipo característico: o *oligarca*.

As três expressões, apesar da imprecisão conceitual, são antes de tudo uma anotação taquigráfica que só pretende reter três formas de existência social, não uma descrição sociológica completa; contudo, são úteis aqui à medida que reenviam esses tipos a origens sociais específicas e a um conjunto de valores e práticas históricas distintas, reconhecíveis intuitivamente. Essa tipologia *ad hoc* e impressionista recobre um processo mais geral de diferenciação social que tem na dissociação da classe dirigente da classe dominante e na construção de um campo político institucional, a gênese da constituição de um papel social novo: o político de profissão.

---

[27] Ver Max Weber, *Economia e sociedade*, *op. cit*., em especial p. 558 e 551, respectivamente. Na "América de Washington", um *gentleman* era um proprietário (de terras) ou um universitário (isto é, um indivíduo formado em um *college*) (p. 554). O *boss*, por sua vez, era "um empresário político capitalista que, por sua conta e sob seu risco, junta[va] votos". Antes de converter-se em político profissional ele poderia ter sido advogado, rentista ou "taberneiro" (p. 555). Por fim, o pessoal político dos partidos burgueses liberais da Alemanha resultava "de um peculiar casamento" entre financistas e literatos, sobretudo professores.

[28] Ver C. Wright Mills, *A elite do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 271-276.

Seria bem razoável objetar que, nas condições históricas do Brasil da primeira metade do século XX, a separação entre um grupo de indivíduos formado por políticos profissionais e a classe economicamente dominante é uma distinção, na melhor das hipóteses, escolástica.

Joseph Love e Bert Barickman mostraram, ao comparar a elite política paulista (*rulers*) com sua elite econômica (*owners*) que entre a Proclamação e o Estado Novo a primeira praticamente coincide com a segunda. No intervalo 1889-1937, "56% da elite paulista tinha ocupações cujo rendimento tomava a forma de lucros, juros ou renda, mais que salários ou honorários". Segundo os autores, em 1932 o nível de sobreposição entre líderes políticos e líderes empresariais era de admiráveis 60 por cento. O figurino observado em São Paulo deveria sugerir, portanto, a existência de uma "elite do poder" nos termos de C. Wright Mills[29]. Esses dados são tanto mais relevantes quando se sabe que no mesmo período as taxas de "proprietários" na classe política de São Paulo eram mais significativas do que as de Minas Gerais ou Pernambuco. Para a variável "proprietário rural", por exemplo, enquanto havia 19% de fazendeiros na elite pernambucana e 17% na elite mineira, havia 38% de "donos de fazendas produtoras de bens agrícolas ou pastoris" na elite paulista[30]. Diante de outros países, mais ou menos à mesma época, o caso da locomotiva da federação é mais discrepante ainda: contra 56% de proprietários na classe política de São Paulo, os Estados Unidos contavam, entre fins do XIX e início do XX, com 15%, o México com modestos 7% e a Argentina com 31%[31].

Entretanto, essa justaposição, que atingiu seu ponto mais alto imediatamente depois da República Velha, possivelmente em função da ascensão política do aristocrático Partido Democrático de São Paulo, não era nem uma tendência, cujo aumento poderia ser detectável ao longo do tempo, nem uma essência (um "padrão histórico") da política nacional. O estudo de José Murilo de Carvalho mostrou que na elite imperial brasileira o total de fazendeiros mais comerciantes entre os Ministros de Estado não chegava nem a 5%. Em compensação, as profissões ligadas à burocracia imperial (políticos, militares, funcionários, magistrados e diplomatas) somavam exatos 60%[32].

Lendo de trás para diante, a ditadura parece ter tido um efeito significativo sobre a representação parlamentar de São Paulo. O exame das propriedades sociais e profissionais do grupo na primeira legislatura federal depois do regime de 1937 sugere (enfatizo: *sugere*) que o Estado Novo, isto é, *seus critérios de seleção ideológica, métodos de recrutamento político e modos de operação burocrática* funcionaram como uma engrenagem que teve duas conseqüências

---

[29] Ver Joseph L. Love e Bert J. Barickman, Rulers and Owners: A Brazilian Case Study in Comparative Perspective. *The Hispanic American Historical Review*, vol. 66, n. 4, Nov., 1986, p. 753, Tab. I., p. 747 e p. 764.

[30] Para a comparação, v. Joseph L. Love e Bert J. Barickman, Regional Elites. In: Conniff, Michael e McCann, Frank (eds.). *Modern Brazil*: Elites and Masses in Historical Perspective. Lincoln: University of Nebraska Press, 1991, p. 7. Para esses dados, ver Joseph Love, Um segmento da elite política brasileira em perspectiva comparativa. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1983, p. 88-89.

[31] Joseph Love, Um segmento da elite política brasileira em perspectiva comparativa, *ibid*., Tab. 8, p. 72. Os dados referentes à Argentina são uma média ponderada de alguns momentos entre 1889-1946; os dados referentes aos EUA são para os anos 1877-1934; no caso do México, 1917-1940.

[32] Ver José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*: a elite política imperial; e *Teatro de sombras*: a política imperial. 2ª. ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ/Relume-Dumará, 1996, Quadro 11, p. 91.

inesperadas (ou mais propriamente: não planejadas) sobre o universo da elite: descasou a classe economicamente dominante da classe politicamente dirigente e constituiu, no seio desta última, uma classe política naquele sentido defendido acima por Panebianco, resultado, entre outras coisas, do requinte da gestão pública (o que ele chamou de "profissionalização intelectual").

Graças à relativa disjunção entre *rulers* e *owners*, a bancada paulista na Assembléia Constituinte de 1946 era integrada por não mais de 24% de proprietários[33], média idêntica, aliás, ao perfil dos representantes dos demais estados na Câmara dos Deputados no período populista (1946-1964), conforme a estimativa de André Marenco[34]. Indivíduos que tinham "profissões intelectuais" (em geral, atividades liberais) somavam 73%. Caso incluíssemos a categoria "político profissional", a grande maioria dos trinta e oito representantes do estado poderia certamente ser classificada nela. Havia, nesse universo de 38 pessoas, um número razoável de indivíduos em sua primeira legislatura (praticamente a metade, 18), mas essa cifra revela mais a renovação de *nomes* no plano federal do que o ingresso de *noviços* na elite política. Dos dezoito principiantes como deputado federal, apenas um possuía nenhuma experiência político-partidária prévia[35]. Todos os demais haviam sido, em algum momento da respectivas carreiras, prefeitos, secretários de estado, líderes de associações de classe, dirigentes partidários, militantes políticos, publicistas, membros de conselhos econômicos, de institutos governamentais etc.

Todavia, o ponto relevante aqui não é saber se o contorno social dos comandantes políticos de São Paulo aproximou-se do padrão nacional depois da redemocratização, mas sim explicar quando, como e por que ele mudou.

A profissionalização política não é um fenômeno datável com exatidão, visto que sua evolução (em termos gerais) é inconstante e sua cronologia, imprecisa. Ela depende de um sem-número de fatores que são tanto internos quanto externos ao campo político. Por isso é difícil estipular um modelo abstrato que preveja a maior parte das ocorrências históricas. Ainda assim é possível determinar, *em função desse contexto*, certas variáveis especiais que concorrem para a definição do problema. Todas essas variáveis contextuais dizem respeito a transformações que sucedem apenas no mundo político (em função de sua autonomia característica), ainda que se possa estabelecer uma relação de correspondência mais geral entre a institucionalização do poder do Estado nacional e as mudanças na base econômica, desde 1930; ou entre a profissionalização da classe política e a decadência social das oligarquias estaduais, desde 1937.

---

[33] Ver, no *Anexo H*, o quadro A.IV-3. Dado sobre São Paulo calculado por mim a partir de Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, vol. II.

[34] André Marenco dos Santos demonstrou que de 1946 a 1998 o total de proprietários agrícolas somados aos empresários urbanos variou de um mínimo de 10,2% (1978) e um máximo de 37,2% (1990). No período "populista" a média ficou em 23,1%. V. *Não se fazem mais oligarquias como antigamente*: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), 2000, Gráfico 5, p. 84. Percentuais determinados por mim a partir dos dados de Marenco.

[35] Do PSD, Honório Monteiro (suplente). Ver Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*, *op. cit*., p. 671-672.

No caso do Estado Novo há, a respeito dessas questões, um fenômeno triplo e, penso, triplamente interessante, já que assinala e exprime, à primeira vista, três paradoxos. Eles combinam três variáveis construídas indutivamente: institucionalização, autonomização e profissionalização.

Primeiro paradoxo: a temporada que se abre em 1937, com o golpe de Estado, é um período de *institucionalização do poder propriamente político* (separado do "poder econômico") sem que haja, de fato ou de direito, uma política institucional (partidos, parlamentos, eleições etc.) que institua e legitime esse poder. Segundo paradoxo: esse processo de institucionalização do poder, cuja melhor evidência é a *constituição de um Estado nacional*, ao lado da nacionalização característica da política brasileira (fenômeno esse verificável somente depois de 1945, graças à formação de agremiações partidárias nacionais, em substituição e em oposição aos partidos estaduais), é paralelo não à autonomização completa do campo político; mas à submissão da lógica e dos valores do campo político à lógica e aos valores do campo burocrático[36].

Isso fica especialmente claro quando se analisam inclusive os "discursos" ou as "representações" dos agentes políticos da IV República. Eles incorporam a linguagem administrativa da eficiência, eficácia, objetividade, neutralidade etc. herdada da III República, com todos os rendimentos simbólicos (ou melhor: político-ideológicos) que daí decorrem e dos quais imaginam poder enfim viver às custas. É nesse contexto que ocorre um tipo específico de profissionalização dos agentes políticos: a *profissionalização intelectual*, mas no sentido proposto por A. Panebianco. Seu traço mais saliente e mais desconcertante, terceiro paradoxo, é que esse processo não vem acompanhado de uma retórica ou de um conjunto de convicções políticas que o justifique e valide *em seus próprios termos*, mas de uma arenga que o nega e condena explicitamente: basta consultar, para o caso, toda a doutrina política autoritária desse período onde os intelectuais profissionais imaginam poder "substituir" a classe política no processo de reorganização da Nação[37].

A esses três poderíamos até somar um quarto paradoxo. Ele é, a essa altura, mais familiar: à burocratização extrema das rotinas políticas (como se demonstrou no capítulo três) corresponde a ascensão não exatamente do regime dos "técnicos", mas do governo dos políticos da oligarquia, agora metamorfoseados em gestores da "coisa pública".

O lado mais famoso desse acontecimento inusitado é a propaganda que se fez dele em sentido oposto. Só assim se compreende o contra-senso da caracterização de Gilberto Freyre, que descobriu na disposição "sociológica" (*sic*) do Presidente o sentido e a direção da renovação da elite política nacional: "bem ou mal", mais para o bem do que para o mal, a propósito, "o governo do Brasil já não é [sob o Estado Novo] um governo de bacharéis

---

[36] Maria do Carmo Campello de Souza apresentou uma versão aproximada dessa idéia através de uma hipótese bastante conhecida: a política brasileira no período 1946-1964 e, em especial, a configuração do sistema partidário, estava condicionada por duas variáveis herdadas do período anterior: a *ideologia autoritária* dos círculos dirigentes autoritários (antiliberal, antidemocrática, antipartidária, antiparlamentar etc.) e a *estrutura institucional* do Estado Novo (centralização decisória, hipertrofia do Executivo etc.). Ver Maria do Carmo C. Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930 a 1964). 3ª. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990, p. 63-136.

[37] Ver Daniel Pécaut, *Os intelectuais e a política no Brasil*: entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990, cap. 1.

impregnados de legismo e de financismo", sentenciava ele. "Abriram-se perspectivas e possibilidades mais largas aos administradores" profissionais depois de 1937[38].

O mundo político (incluindo aqui também o Estado e seus aparelhos) pode possuir uma extensa rede de instituições políticas e organizações formais, ou mesmo admitir práticas, protocolos e procedimentos próprios, isto é, ser "institucionalizado" (ou estar em processo de institucionalização), sem ser por isso autônomo (ou já completamente autônomo). Nesse caso, ele é guiado (ainda) por uma lógica externa e derivada de um campo ou maior, mais extenso, mais poderoso, ou mais legítimo, mais prestigioso e que tem o poder de impor, através de mecanismos variados, suas normas e regras específicas, seus valores inerentes, seus modos de percepção e expressão próprios. Portanto, a institucionalização não supõe *autonomização completa*. A heteronomia ou a autonomia não são igualmente dois estados, já que podem comportar, tal qual a institucionalização, gradações. Idealmente, um campo pode estar contido em outro, que o engloba e domina; dois campos podem estar parcialmente sobrepostos, sendo a área de intersecção objeto de disputa, ou podem ser irredutíveis um ao outro, já que não partilham (mais) nem recursos, nem comportamentos e valores ("capitais" e *habitus*, na linguagem de Pierre Bourdieu). Por sua vez, a *profissionalização*, isto é, o processo de constituição de agentes especificamente políticos, supõe a existência de um universo político relativamente autônomo; mas como ela também é paulatina (e historicamente determinada por um sem-número de variáveis), é provável que essas três coisas aconteçam mais ou menos ao mesmo tempo – para ficar no Brasil – e determinem-se mutuamente.

Há uma diferença perceptível entre esses três fenômenos conjugados que, em geral, não precisam ocorrer de acordo com uma seqüência fixa, ainda que um pressuponha "logicamente" o outro: a *institucionalização* (do poder político), a *autonomização* (do universo político) e a *profissionalização* (dos agentes e das práticas políticas). É possível que haja um paralelismo, e não uma relação de determinação causal, entre a história da construção do Estado nacional brasileiro – e seus correlatos: diferenciação institucional, centralização política, coordenação de funções, conforme definiu Charles Tilly[39], a burocratização das suas rotinas e de seus quadros –, sua progressiva institucionalização como um poder (formal e real) "separado da sociedade", o processo de autonomização do campo político profissional e a profissionalização dos seus operadores. Ou mais exatamente: essa sincronia oculta as relações de causalidade.

Minha idéia básica é que no ambiente de transformações produzidas, planejadas ou simplesmente inspiradas pelo Estado Novo, tende a surgir, inclusive em meio à ideologia da racionalização das práticas administrativas, uma figura política *entre* o antigo notável (ou o "oligarca"), e o especialista (o que eu chamei até aqui de "profissional"). Panebianco definiu esse tipo como o político "semiprofissional". Ele "dispõe de independência econômica, em razão dos proventos profissionais extrapolíticos", como o notável; e conta com "grande disponibilidade de tempo livre" para dedicar-se à atividade política, como o profissional. Os *políticos semiprofissionais* são educados, treinados e exibem competências específicas como os

[38] Gilberto Freyre, A propósito do Presidente. In: [Andrade, Almir de], *O pensamento político do Presidente*. Separata de artigos e editoriais dos primeiros 25 números da revista "Cultura Política" comemorativa do 60º. aniversário do Presidente Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943, p. 104.

[39] Para essa lista de processos, ver Charles Tilly, Reflections on the History of European State Making. In: _____ (ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (Studies in Political Development). Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 3-83.

peritos (em geral são advogados, professores, jornalistas, médicos), sem deter ainda uma extensa capacidade técnica ou experiência em assuntos superespecializados[40].

Essa figura de transição – tal como o ensaísta, entre o beletrista e o cientista, também bastante popular no contexto intelectual dos anos 1930 – resulta, penso eu, de alguns fatos básicos: do processo concreto de redimensionamento do universo político (o que indiquei através da redução numérica da classe política); da redefinição dos direitos de entrada nesse universo e a conseqüente depuração político-ideológica da elite que ele permitiu (graças aos novos sistemas de controle estrito das nomeações políticas); e da burocratização dos papéis políticos (o que implicou, *ipso facto*, no remodelamento das funções sociais dos representantes das "classes agrárias"). O pré-requisito histórico que tornou todos esses acontecimentos possíveis – "purificação" da elite, limitação do número bruto de representantes, novos modelos e novos mecanismos da representação política – foi o "*fortalecimento*" *do Estado federal*, isto é, o aumento da capacidade estatal (T. Skocpol) e, conseqüentemente, o aumento da autonomia política da elite que o controla e comanda. Esse Estado – autônomo, forte e burocratizado – pode *reconfigurar* o universo político, *institucionalizar*, com base na magnitude do seu poder, uma forma nova de 'fazer política' e, ao mesmo tempo em que circunscreve e orienta o poder "encimado por personalidades ilustres à frente dos altos postos estaduais"[41], pode *gerar* uma classe política com as virtudes e os predicados exigidos pelo novo regime, justificando-o inclusive com a desculpa da burocratização da administração, a complexidade das suas rotinas etc. O Departamento Administrativo – uma das instâncias do poder federal empenhada em administrar o sistema de relações com os poderes estaduais – é um dos endereços, entre outros, que torna isso viável. Eles estão no princípio da fabricação de uma espécie muito própria de "contra-elite" através do processo de reciclagem dos recursos humanos da própria elite.

Essas sugestões são o ponto de partida da análise, tão minuciosa quanto possível, da *origem social* dos representantes da classe politicamente dominante de São Paulo, das suas *trajetórias políticas* e da sua *visão de mundo*. Ela (a análise) deve ajudar a pôr em perspectiva não somente o caso dos paulistas nos anos 1940, mas também o destino das demais oligarquias estaduais sob o Estado Novo. Ainda que haja uma base restrita para comparações, tentarei mostrar a evolução e a transformação desse grupo ao longo do tempo tomando como contraponto tanto as características da elite paulista no pré-1937, quanto no pós-1945. Tentarei também botar lado a lado as peculiaridades de São Paulo e as de alguns estados selecionados a fim de aumentar o *N* da pesquisa, sem contudo perder de vista o objeto da análise. Como a lógica do sistema não é igual à soma das partes que o compõe e o faz funcionar, é possível que a maior parte das questões levantadas por este estudo – a estrutura, os atributos sociais, o poder político e o grau de coesão da elite autoritária – possa ser verificada em primeiro lugar e, suspeito eu, *principalmente* no "caso paulista". A exposição das características políticas e sociais dos políticos profissionais de São Paulo deve permitir também que se conquiste uma visão diferente dos próprios paulistas sob, como eles gostavam de chamar, a "Ditadura" do Sr. Getúlio Vargas.

---

[40] Angelo Panebianco, *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos, *op. cit.*, p. 460-461.

[41] Gilberto Freyre, A propósito do Presidente. In: [Andrade, Almir de], *O pensamento político do Presidente*, *op. cit.*, p. 105.

Antes de analisar a procissão de nomes e o contorno desse seleto grupo, na seção seguinte reviso e debato algumas hipóteses correntes a fim de propor uma nova maneira de compreender o sentido das transformações no universo da elite no pós-1930.

IV.2 *A dinâmica política no universo das elites*

A passagem do predomínio da política regional para a política nacional no Brasil foi, da I à IV República, uma operação longa, tortuosa e difícil. Ela se fez, à primeira vista, por acomodações sucessivas (daí o sucesso desfrutado pela tese da "conciliação") e teve como fim último hierarquizar, uniformizar e integrar os diversos grupos da elite, garantindo ao sistema político três coisas, no mínimo: um grau razoável de coesão inter-regional (unidade), apoio político contínuo (legitimidade) e equilíbrio institucional (governabilidade) – enfim, o que uma das certidões de nascimento do Estado Novo chamaria resumida e polidamente de "o dever de restaurar a autoridade nacional"[42]. Esses quinze anos são, portanto, um momento excepcional para perceber as diversas mudanças na *estrutura da elite política*, não porque sejam, genericamente, uma época de transformação social (um período de "história aberta", de indefinições, de projetos alternativos ou concorrentes etc.), mas porque nessa época essa questão tornou-se "a" questão em jogo no jogo político. O interlúdio do Estado Novo nunca fez nenhum mistério sobre isso: seus ideólogos, aliás, anunciavam esse processo – na língua de Weber: "a expropriação política das potências privadas" – como uma verdadeira política de Estado, tal e qual a política industrial, a política trabalhista etc.

A literatura dedicada a esse problema, sejam os estudos de História Política, sejam os ensaios de Sociologia Política, procurou quase sempre circunscrever as formas de renovação da classe dirigente no pós-1930 conectando e confundindo essa questão com o enigma do predomínio ou não de uma nova fração da classe dominante. Para não cair nas tentações do politicismo, a controvérsia em torno do destino do *pessoal político* que nos governou por 40 anos consecutivos foi separado e descartado, ou simplesmente submetido à questão sempre mais importante da posição, do papel e da sorte da "burguesia industrial" e das condições da sua hegemonia (ou ausência de).

Há quatro teses disponíveis para compreender a natureza e o significado desse grande deslocamento das forças políticas e/ou sociais que terminou, como se recorda, na "deflação política do País", para utilizar a inspirada expressão de Francisco Campos, e na conseqüente marginalização política de São Paulo. Apresento-as de maneira esquemática.

A primeira tese enfatiza a *substituição* de um tipo de elite (agrária) por outro (industrial). Aspásia Camargo anotou que

> a partir de 1932/33, gradualmente, as lideranças se renovam. Velhas oligarquias são substituídas por novas oligarquias. Muitos dos antigos "revolucionários", no decorrer de lutas sucessivas, são alijados ou se afastam [...] Outros permanecem [...] chegou-se, afinal, entre 1932 e 1937, a uma renovação geracional das elites políticas e à indispensável homogeneidade interna, moldadas pelo intervencionismo e pela centralização política[43].

---

[42] Getulio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro ("À Nação". Lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo país na noite de 10 de novembro de 1937). In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. V: O Estado Novo, p. 23.

[43] Aspásia Camargo, A revolução das elites: conflitos regionais e centralização política. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional, *op. cit*., p. 38-39.

A segunda tese sugere, ao contrário, a ocorrência de um *realinhamento* dos interesses dominantes (agroexportadores e urbano-industriais) num universo relativamente fechado e inelástico. Há uma troca de posições entre os grupos dominantes sem que haja nem exclusão de antigos interesses político-econômicos em nome de novos interesses, nem transformação das estruturas de dominação. De acordo com a hipótese de Luciano Martins, "o universo das elites amplia-se antes pela justaposição de novas elites às antigas do que pela eliminação das fontes de poder destas últimas"[44]. Os parâmetros desse processo são bastante conhecidos:

> qualquer mudança devia ser contida nos limites da manutenção da estrutura de propriedade da terra. Tais limites, de resto, não eram nem postos em risco, nem contestados em [19]30 por nenhuma força social com capacidade política para fazê-lo – inclusive, ou, sobretudo, não eram contestados pelos interesses vinculados à industrialização. É essa circunstância que justamente vai possibilitar a coalizão de interesses diferenciados (agrários, urbanos e industriais) em torno dos anseios de "modernização" política já claramente explicitados no curso da década de 20[45].

Uma variante dessa explicação enfatiza os limites que esse arranjo social produziu e seu impacto sobre o processo de constituição do poder do Estado nacional (*State building*). O conservantismo atávico que caracterizou a estratégia de modernização política e a natureza autoritária do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil só foi possível em razão dos "padrões de interação" dos setores da elite entre si e com o aparelho do Estado.

> A posição privilegiada do Estado e a natureza da coalizão no poder que se consolida depois de 1930 são os elementos-chave para uma compreensão do processo modernizante que tem lugar com Vargas. Embora percam a exclusividade da representação, as elites agrárias não são alijadas do poder. No novo arranjo político, elas dividem o poder com as elites industrializantes, sob o patrocínio de um Estado significativamente autônomo. [...] Apesar de grandes transformações sociais, o lugar das elites agrárias na coalizão de poder foi sempre preservado. [...] os proprietários rurais demonstraram grande habilidade para se adaptarem à mudança e lograram estabelecer alianças conservadoras com as elites industriais emergentes[46].

A quarta tese, dedicada apenas aos grupos políticos, chama a atenção para a *depuração* sucessiva que as freqüentes crises políticas ao longo de toda a década de 1930 promoveram nesse universo. Na visão dos autores, o processo político, iniciado com a Revolução, mas cada vez mais autônomo em relação a ela e conduzido por forças políticas cada vez mais diferentes daquelas que dirigiram ou participaram do episódio de outubro, levou

> a um alijamento de importantes segmentos das elites civis e militares. Uma forte evidência deste processo de depuração é o fato de que, quando da instalação do Estado Novo, parcela expressiva dos atores vitoriosos em 30, e que haviam assumido de imediato postos de comando, encontrava-se marginalizada do poder.

---

[44] Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos, 1976, p. 26

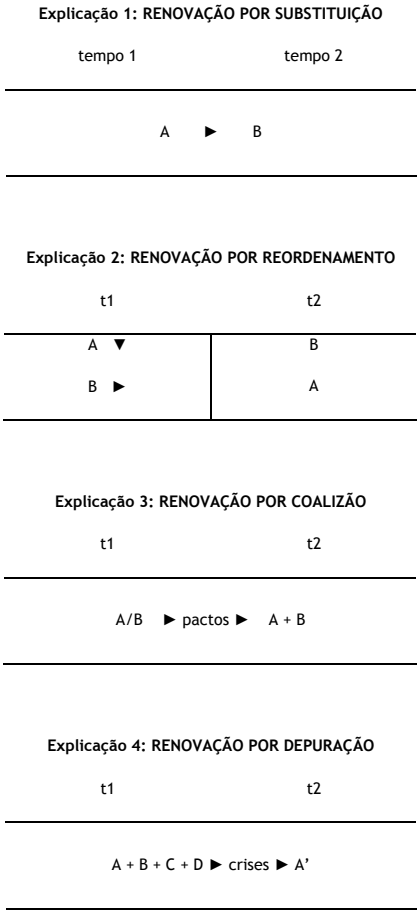
[45] Luciano Martins, A revolução de 1930 e seu significado político. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional, *op. cit.*, p. 675-676. Eli Diniz sustentou também a mesma idéia: a"reformulação da estrutura de poder" não se dá pela "substituição das elites tradicionais pelas novas elites em ascensão, mas pela acomodação entre os diferentes atores em confronto". Eli Diniz, O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 83-84.

[46] Elisa Maria Pereira Reis, Elites agrárias, state-building e autoritarismo. *Dados*, vol. 25, n. 3, 1982, p. 340 e p. 344.

> Longe de ser aleatória, no entanto, esta rotatividade se deu em função da própria hierarquização dos objetivos programáticos do novo regime[47].

A figura adiante sumariza essas explicações:

Figura IV.1: Modelos de análise da transformação do universo da elite no Brasil pós-1930



Existem três defeitos nesses quatro modelos. As hipóteses de Luciano Martins e de Elisa Reis pecam pela generalidade com que enfrentam o problema político e pelo foco privativo nas classes (ou nos "grupos econômicos", nas "elites" sociais); a hipótese de Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan peca pelo oposto: pela especificidade da explicação e pelo foco apenas na dinâmica dos agentes políticos, observados exclusivamente a partir da cena política (sem que se considere, por exemplo, a dinâmica estatal e/ou social); a hipótese de Aspásia Camargo não chega a ser um meio termo entre a duas, mas um exagero de ambas: sugere uma mudança radical na elite política, graças à renovação geracional, e uma substituição fundamental da fração hegemônica, graças às mudanças econômicas, sem chegar a relacionar explicativamente as duas operações.

[47] Cf. Dulce Chaves Pandolfi e Mario Grynszpan, Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites. *Revista de Sociologia e Política*, n. 9, nov. 1997, p. 8.

O caso de São Paulo, para retomar um dito consagrado no período[48], até pode situar-se dentro de um ou dois desses desenhos, desde que se observe *apenas* o resultado final do processo político (o predomínio de uma "nova" classe dirigente a partir de 1945-1946), e que ele seja definido tão somente *em função* dos grupos que passaram a beneficiar-se da nova política econômica de Estado (a "nova" classe dominante). Mas além de não esclarecer como uma ou outra coisa foi possível, nem indicar em que medida uma novidade poderia estar ligada à outra, sendo os políticos e os partidos políticos paulistas tão fortes até inícios dos anos 1930 (pelo menos) e a economia do estado a base da economia nacional bem depois disso, aquelas quatro teses, imagino eu, não iluminam o que ocorreu com a classe política em São Paulo seja antes, seja depois de 1937. Não resolve tampouco dizer que essas conclusões (substituição, reordenação, coalizão, depuração) seriam afinal válidas para a grande política e não para a política miúda, ou que o movimento da segunda, feitas todas as contas, estaria, ao final, subsumida pelos desígnios da primeira. Os dois níveis (federal, estadual) estão ligados, evidentemente, sem que o "caso de São Paulo" esteja simplesmente contido na lógica do remodelamento do Estado nacional, ou seja, pior ainda, uma derivação das transformações do capitalismo nacional.

Em momentos de transição política e econômica, como aqui, a esfera política possui uma coerência diversa da esfera econômica e um ritmo (um *timing*) de conversão e de transformação próprios. Tanto é assim que "a política paulista", esse mundo social à parte, guiava-se pelos *interesses específicos* dos seus agentes – isto é, pelas possibilidades ou pelas impossibilidades conjunturais de estabelecer alianças no plano nacional com os novos manda-chuvas e pelas oportunidades que esses acordos poderiam trazer a cada grupo ou partido no plano interno. É precisamente assim, em função dessas "idéias fixas", que o mundo dos paulistas deve ser percebido e analisado. Mesmo no interior da esfera política as modificações da forma de Estado/forma de regime podem antecipar-se às permutas nas posições de elite, visto que o *timing* de fortalecimento do poder do Estado (em resumo, o autoritarismo e a burocratização, que são a senha para entender o incremento da capacidade estatal) avança paralelamente, *mas mais rápido*, do que o *timing* da pretensa substituição de velhos agentes por novos agentes na cena política[49]. Na realidade, meu argumento é que o primeiro processo não condiciona o segundo, mas sim que ele viabiliza e distingue o segundo ao impor, em função de suas exigências "objetivas" (o desenvolvimento capitalista etc.) e em função dos valores e das exigências específicas ("subjetivas") dos próprios agentes (o destino estadual, a superioridade paulista, o direito ao autogoverno etc.), uma *forma* e um *conteúdo* diferente ao segundo. Dito isso, não custa lembrar que a incorporação das elites e dos interesses das elites – políticas e/ou econômicas – não se dá apenas, no caso das segundas, pela via "moderna" do *corporativismo*[50], nem apenas, no caso das primeiras, pela via "tradicional" do *clientelismo*, mas sim pela via burocrática do *transformismo*. Quando se tem presente o papel mais amplo que os "daspinhos" desempenharam, a equação torna-se um pouco mais complexa, e a explicação desse ponto um pouco mais completa.

---

[48] Vivaldo Coaracy, *O caso de São Paulo*. São Paulo: Graphica Irmãos Ferraz, 1931.

[49] Sigo, para essa idéia, a sugestão de Elisa Reis no debate que se seguiu à apresentação dos trabalhos de Aspásia Camargo e Joseph Love na sessão "Elites políticas e regionalismo" durante o seminário em comemoração aos 50 anos da Revolução de 1930 realizado na Universidade de Brasília em set. de 1980. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional, *op. cit*., p. 103. Modifico-a um pouco também.

[50] Sobre este tópico, ver o estudo clássico de Eli Diniz, *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Para os políticos de carreira, foi preciso seguir um desenho próprio e criar instituições diferentes – tanto na forma, quanto na função – em comparação com a fórmula que avalizou a presença direta dos representantes da indústria e do comércio nos conselhos técnicos de economia e finanças. Daí que, quando se examina mais de perto a sorte da *classe dirigente paulista* entre a deposição de Washington Luis e a deposição de Getúlio Vargas, o que se constata é que não há nem substituição (de um grupo por outro, diferente); nem reordenação (dos mesmos grupos); nem depuração (através de sucessivos expurgos políticos) "das elites". O que há, em meu entendimento, é um movimento em três direções diferentes e complementares: uma *conservação* parcial, *em termos políticos*, do pessoal político (o que significa, por outro lado, uma renovação parcial do pessoal político), conservação/renovação essa dirigida desde cima pelo Presidente da República em pessoa, por meio de uma hábil política de destituições, acomodações e reabilitações, percebida como "cooptação"[51]. Ao mesmo tempo, há uma *modificação*, *em termos sociais*, do perfil da classe política, graças à natureza do processo de "circulação das elites" que então se dá. E uma *uniformização*, *em termos ideológicos*, quase integral da elite política, uniformização essa induzida seja pelas práticas, seja pelas regras burocráticas do regime autoritário.

O nivelamento ideológico (tema examinado no capítulo V) é responsável por uma nova identidade política da elite e a recomposição dos quadros dirigentes (assunto do próximo item) é controlada por um mecanismo político-institucional bastante complexo e que tem o Departamento Administrativo à sua frente. Esse mecanismo permite substituições gradativas de *alguns nomes*, sem eliminar *todos os grupos* ou afetar *muitos interesses* estabelecidos de uma só vez, aspecto que escapa à tese da "substituição". O mais notável aqui (mas não o mais surpreendente, tendo em vista a dinâmica interna do campo político e seus interesses específicos) não é tanto a reabilitação do PRP e a demissão do PD/PC, acontecimento que complica consideravelmente a tese da "depuração", mas a restrição, ou melhor, o veto aos grandes líderes da política paulista e suas duas conseqüências: a mais óbvia, o desprestígio e a decadência dos próceres estaduais; a menos óbvia, a promoção de um time de políticos cujo capital social decorre somente da atividade política e não da propriedade econômica ou de suas conexões na grande sociedade. Esse tipo social de dirigente conta formalmente com um saber especializado (e que pode, em benefício do regime e da sua ideologia, ser exibido como tal: como "técnico") e sua posição no espaço social não é idêntica à dos notáveis. O mais apropriado para descrever esse processo não seria, portanto, a idéia de "cooptação", mais apropriada à tese da coalizão, mas a idéia de transformação da elite – ou *transformismo* da elite. A noção de cooptação supõe um processo em grande medida intencional de aliciamento de um grupo preexistente (ou de suas lideranças) a fim de "esvaziar e conter movimentos atuais ou potenciais de reivindicação de demanda e participação"[52]; o grupo pode, no limite, submeter-se ao aliciador como um recurso meramente tático, sem perder ou abrir mão de sua identidade original. Transformismo, por sua vez, implica a fabricação "de uma classe dirigente cada vez mais ampla, [...] com a absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos

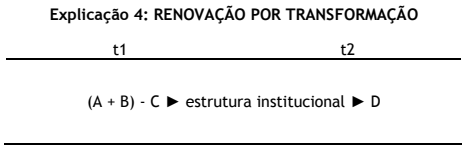
[51] Idéia central também no estudo de Sergio Miceli, Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-45). In: _____. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Ver, em especial, p. 243-244.

[52] Fábio Wanderley Reis, As eleições e o problema institucional (2): a revolução é a geral cooptação. *Dados*, vol. 14, 1977, p. 33.

adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos"[53]. Aplicada à elite paulista *produzida* pelo Estado Novo para governar o estado durante o Estado Novo, essa formulação ajusta-se quase perfeitamente.

Minha explicação poderia ser resumida assim:

Figura IV.2: Modelo alternativo para a análise da transformação do universo da elite



Nesse desenho, *A*, *B* e *C* representam as várias facções da classe dirigente, que são politicamente diferentes entre si, não têm o mesmo peso ("poder") ou o mesmo perfil social, nem a mesma relação com o regime de 1937 ou com a Revolução de 1930, e que, no fim, formam um *outro* grupo de elite (*D*), não pela mera adição de suas partes ou pela cooptação de seus membros, mas pela transformação exemplar que sua ausência na cena política e sua presença nas estruturas do Estado autoritário induz. O que está em jogo aqui é uma nova identidade política, construída a partir das propriedades específicas que caracterizam os indivíduos convocados (suas biografias) e redefinida graças aos princípios de operação dos aparelhos onde foram inseridos (as "burocracias"). Mais do que um grupo *novo* (de recém-chegados), trata-se de um *modo novo* de existência pública da maioria desses "homens públicos". Conforme a mitologia estatal, as características mais valorizadas dos agentes políticos – competência (no lugar de notabilidade), capacidade (no lugar de propriedade), neutralidade (no lugar de partidarismo), objetividade (no lugar do bacharelismo) etc. – "correspondem a uma personificação das exigências inscritas no modo específico de integração da elite [...] que compreende uma agregação de pessoas 'de qualidade'"[54]. Essa *identidade estratégica* (a expressão é de Annie Collovald), forjada graças ao trabalho de estilização das trajetórias políticas, pode inclusive ser apresentada como situada no início do processo de "cooptação" e não no final do programa de transformação. O julgamento das biografias políticas dos indivíduos que passaram pelo Departamento Administrativo de São Paulo não pode ser assim desligado da análise do funcionamento do mundo político autoritário: apreender as invenções identitárias, que são um efeito da transformação desse campo e uma exigência do seu funcionamento eficiente, é uma maneira de compreender, também, as modificações históricas do próprio campo.

O resultado desse artifício, mais intenso a partir de 1939, pode ser avaliado em três níveis. Há, ao contrário do que se imagina, uma restituição, ainda que incompleta, do poder à elite dirigente do estado – poder esse "usurpado" em 1930-1933 pelos tenentes e em 1937-1938 pelos dois Interventores Federais. Essa *elite restituída*, representada, após a extinção dos partidos políticos, por um pequeno embora empenhado grupo será responsável pelo apoio

[53] Antonio Gramsci, *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, vol. 5: O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália, p. 63.

[54] Annie Collovald, Identités stratégiques. *Actes de la recherche em Sciences Sociales*, n. 73, p. 29-40, juin 1988. A cit. é da p. 34.

político e ideológico emprestado ao "Ditador" e à ditadura – mesmo depois do tumulto e dos ressentimentos gerados em 1932. E será justamente essa elite restituída, que compreende perrepistas, democráticos, peceístas e integralistas que conduzirá o programa de formação dos novos partidos políticos em São Paulo em 1945, agora não mais estaduais, mas nacionais; agora não mais paulistas, mas "getulistas"[55].

Nas duas seções seguintes pretendo apreender e explicar a lógica política subjacente à política varguista para lidar com as oligarquias restituídas. A sistemática de devolução incompleta do poder (preceito diferente daquele que orienta a indicação dos interventores federais) conduz a nomeação de certos tipos de políticos para ocupar as sete cadeiras do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. Mais adiante, descrevo os atributos sociais e os itinerários partidários dos membros desse pretenso conselho de Estado. A partir daqui, repare, trata-se de pensar os Departamentos Administrativos não com o princípio ou a origem da sócio-lógica que rege o sistema, mas como um dos lugares (um "exemplo") onde ela se manifesta, e onde ela pode, portanto, ser apreendida. A análise da configuração do aparelho do Estado e, principalmente, a radiografia dos seus ocupantes é, desse ponto de vista, mais importante que a exposição minuciosa do dia a dia da política estadual/nacional para compreender a história desse período e o seu sentido.

IV.3 *A política de nomeações políticas*

Embora seja verdade que em 1937 "o Estado autoritário se implantou expressamente para centralizar as decisões, integrar o País, liquidar as divisões partidárias"[56] etc., as situações regionais, se olhadas mais de perto, demonstrariam os limites estreitos para a recomposição de forças políticas exigida pela nova situação. Nesse sentido, o conflito entre o poder central e o poder regional, ora aberto como em 1932 (que acabou num levante armado), ora velado como em 1937 (que se limitou a um discurso[57]), e a solução política que se deu a cada um deles – uma guerra e um golpe –, permite que, ao invés de simplesmente nomear, a cada conjuntura, as correntes pró-governo ou antigoverno, se compreenda enfim quando e como Getúlio Vargas decidiu que os paulistas deveriam, na fórmula orgulhosa empregada pela FUP, governarem a si próprios[58].

---

[55] Para uma análise geral do perfil dos políticos do PSD e da UDN e suas respectivas bases sociais, além de algumas breves observações sobre as peculiaridades de São Paulo, ver Sergio Miceli, Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. In: Fausto, Boris (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 557-596. Para a história da convenção de instalação do PSD em São Paulo e a lista do diretório estadual, ver Benedito Valadares, *Tempos idos e vividos*: memórias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p. 255-258.

[56] Boris Fausto, Pequenos ensaios da história da República (1889-1945). *Cadernos Cebrap*, n° 10, 1972, p. 109.

[57] Refiro-me ao célebre (e inócuo) manifesto de Armando de Sales Oliveira, "Aos chefes militares do Brasil", de 8 de novembro de 1937, no qual assegurava que, em suas mãos, não se abateria "a flâmula gloriosa do Brasil cristão, do Brasil democrático, do Brasil livre", desde que Exército e Marinha apoiassem as eleições presidenciais programadas para 1938 e garantissem a "autoridade" (e a posse efetiva, acrescente-se) do governo eleito. In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002, vol. V, p. 250.

[58] Ver o manifesto de fundação da FUP em Edgard Carone, *A Segunda República* (1930-1937). 3ª. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978, p. 45-47.

Entre os lances à disposição do Presidente estavam incluídos aqueles cujas regras ele mesmo fazia. E sua jogada mais inspirada consistiu em submeter a elite política à sua política servindo-se dos quadros provenientes da própria elite. A indicação de elementos marginais ou subalternos às situações políticas estaduais para a Interventoria Federal (como no caso de Benedito Valadares em Minas, Ademar em São Paulo, e também Agamenon Magalhães em Pernambuco, o general Daltro Filho no Rio Grande do Sul e Juraci Magalhães na Bahia) fornece a medida de suas intenções políticas. Aparentemente valeria para os interventores o mesmo princípio que, de acordo com Edgard Carone, estava em vigor para a composição dos Ministérios: em última instância, "a ação política de Getúlio Vargas se caracteriza pelo jogo de *equilíbrio de forças* – o que lhe permite atuar segundo suas conveniências – e não por atitudes definidas" e, eu juntaria , princípios definitivos[59].

Conforme suas conveniências, mas não arbitrariamente: o arbítrio que o conceituado decreto-lei 1 202 lhe conferia (o poder absoluto para indicar e destituir quem fosse) estava subordinado, no entanto, a duas regras não escritas: uma de ordem mais geral, outra bem específica. Em termos genéricos, a coerência das nomeações para o Departamento Administrativo deveria orientar-se pelos fins que se desejava alcançar: estabilidade e legitimidade políticas. Em termos mais exclusivos, as indicações para os cargos estaduais estavam sujeitas tanto aos propósitos declamados de unificação do Estado nacional (isto é, à integração social e econômica dos subsistemas regionais), quanto às intenções estritas de enquadrar política e administrativamente a elite estadual.

O artigo 13 do "Código Administrativo" havia estipulado que cada Departamento seria "constituído de 4 a 10 membros". Na prática, o número de integrantes variou bastante, e nenhum estado contou com mais de sete. Esse total divergia de acordo com a importância econômica do estado, o tipo de encrenca política que Getúlio Vargas deveria enfrentar e o grau de intriga pessoal entre as várias facções da oligarquia. São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul ficaram com sete membros cada; Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará, cinco; os demais, quatro[60].

Todos eles deveriam ser brasileiros natos e maiores de vinte e cinco anos, sendo "nomeados pelo Presidente da República" em pessoa, e não pelo Interventor, cláusula obrigatória e inevitável da centralização política. O artigo 14 fixava algumas restrições importantes à regra geral. As indicações de membros do Departamento Administrativo não poderiam recair em quem tivesse contato ou contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal, fosse funcionário público estadual ou municipal (caso dos professores, por exemplo, exceto se estivessem em disponibilidade), fosse proprietário de empresa concessionária de serviço público, recebesse rendimentos "do poder público" ou embolsasse, a qualquer título, remuneração de empresas que prestassem serviços ao governo, orientação que, na prática, afastava os empreendedores que faziam ou desejavam fazer negócios com o Estado. A conseqüência bem prática dessa disposição foi afastar os diletantes da causa (em geral intelectuais financiados pelo governo), mas também os empresários privados e os dirigentes de associações de classe, reforçando a opção não pelos técnicos, como se cria, mas pelos políticos profissionais, justamente aqueles que deveriam

[59] Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945). São Paulo: Difel, 1976, p. 264; grifos meus.

[60] Portaria n. 2083 de 12 jun. 1939, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

ser, em nome da racionalidade da administração e do espírito de união nacional, evitados[61]. Horácio Lafer, designado em junho de 1939 para integrar o DAESP, aparentemente sem ser consultado, escreveu ao Ministro Francisco Campos dois dias depois alegando ter mais o que fazer e solicitou a nomeação de um substituto[62]. Nesses casos, mais freqüentes que se imagina (em virtude do poder ditatorial), o Ministério da Justiça declarava "sem efeito" as nomeações e imediatamente conduzia aos cargos outros[63].

Tendo presente essas orientações políticas e esses limites burocráticos, no caso da unidade mais problemática do País, quem deveria compor o Departamento Administrativo de São Paulo? O DAESP, formado por sete membros (o número máximo), possuía um Presidente e seis Conselheiros, sendo um deles também o seu Vice-Presidente. O Quadro IV.1, a seguir, apresenta ano a ano a formação política do Departamento paulista.

[61] Tiago Losso sugere uma interpretação possível para esse artigo 14 do decreto-lei 1 202. A separação entre os "negócios públicos" (a administração do Estado) e os "negócios privados" (os interesses dos capitalistas) derivava, segundo ele, de uma ideologia previdente do Estado Novo, sempre disposto a assumir a "proteção da coisa pública, supostamente propensa a ser invadida por interesses particulares e particularistas". Pode ser. Ver Tiago Bahia Losso, *Estado Novo*: discurso, instituições e práticas administrativas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2006, p. 162.

[62] Ver O Sr. Laffer e sua nomeação para o Departamento Administrativo. *Correio da Manhã*, 24 jun. 1939, p. 14.

[63] Ver, para a informação, nota publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*, 9 ago. 1939, p. 1.

Quadro IV.1 Composição do Departamento Administrativo do estado de São Paulo por ano e taxa de renovação (1939-1947)

Interventoria de Ademar de Barros (27 abr. 1938)		Interventoria de Fernando Costa (4 jun. 1941-27 ou 1945)				Interventoria de Macedo Soares (3 nov. 1945-14 mar 1947)		
1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Gofredo da Silva Telles (P)	Gofredo da Silva Telles (P)	Gofredo da Silva Telles (P)	Gofredo da Silva Telles (P)	Gofredo da Silva Telles (P)	Gofredo da Silva Telles (P)	Gofredo da Silva Telles (P)	***Sebastião Nogueira de Lima (P)***	Cristiano Altenfelder (P)
Marcondes Filho (VP)	Marcondes Filho (VP)	Marcondes Filho (VP)	***Miguel Reale***	Miguel Reale	Miguel Reale	***João Carvalhal Filho***	***Cristiano Altenfelder (VP)***	***João Carvalhal Filho***
Cirilo Júnior	Cirilo Júnior	Cirilo Júnior	Cirilo Júnior	Cirilo Júnior	Cirilo Júnior	Cirilo Júnior	***Campos Vergueiro***	***Braz de Souza Arruda***
Artur de Aguiar Whitaker	Artur de Aguiar Whitaker	Artur de Aguiar Whitaker	Artur de Aguiar Whitaker (VP)	Artur de Aguiar Whitaker (VP)	Artur de Aguiar Whitaker (VP)	Artur de Aguiar Whitaker (VP)	***Inocencio Serafico***	Inocencio Serafico (VP)
Antonio Gontijo	Antonio Gontijo	***Cesar Costa***	Cesar Costa	Cesar Costa	Cesar Costa	Cesar Costa	***Sinésio Rocha***	***Moura Rezende***
Plinio de Morais	Plinio de Morais	***Antonio Feliciano***	Antonio Feliciano	Antonio Feliciano	Antonio Feliciano	Antonio Feliciano	***Lincoln Feliciano***	Lincoln Feliciano
Mario Lins	***Renato Paes de Barros***	***Marrey Júnior***	Marrey Júnior	Marrey Júnior	***Armando Prado***	Armando Prado	***Marrey Júnior***	Marrey Júnior
	1	3 (3)	4 (1)	4 (0)	4 (1)	4 (1)	7 (7)	7 (3)
	14,28%	42,85% (42,85%)	57,14% (14,28%)	57,14% (0%)	57,14% (14,28%)	57,14% (14,28%)	100% (100%)	100% (42,85%)

Fonte: o autor.

Legenda: P = Presidente; VP = Vice-presidente.

Obs.: A taxa de renovação é sempre em relação ao ano-base de 1939. Entre parênteses, o percentual indica a renovação em relação ao ano anterior.

Dessa simples relação de nomes, e das sucessivas substituições ao longo do longo intervalo em que o aparelho esteve ativo (nove anos), podem-se extrair algumas conclusões, sendo a mais notável a seguinte: se durante o Estado Novo São Paulo foi administrado pelos perrepistas, ninguém menos que os inimigos da Revolução que conduziu Vargas ao poder, serão os democráticos, os amigos da Revolução, que lotearão entre si as sete cadeiras do DAESP depois do golpe de Estado que em 1945 depôs Vargas e pôs fim ao período revolucionário que ambos iniciaram em 1930. De qualquer forma, o registro alarmado de Lourival Coutinho capta o essencial e o paradoxal da situação: uma espiada no Quadro IV.1 permite ver que "alguns [...] elementos de proa, solidários com o movimento paulista [de 1932], vieram a ser, mais tarde, magnificentes servidores do governo do Sr. Getúlio Vargas e [justamente] quando esse governo se mostrou mais reacionário e mais liberticida, na insânia do Estado Novo"[1]. Prova: Antonio Feliciano participou da elaboração e também Marrey Júnior, que firmou do *Manifesto* do PD contra o Governo Provisório; Aguiar Whitaker, Marcondes Filho e Cirilo Junior assinaram o *Manifesto* do PRP; os três primeiros assinaram o documento de formação da FUP. Miguel Reale foi para frente de batalha na Revolução paulista como terceiro sargento. Engrossaram ainda as fileiras de gloriosa Frente Única Paulista Gofredo da Silva Telles, João Carvalhal Filho e Plinio de Moraes. Esse último foi membro da Comissão do MMDC e é tido como herói de 1932. Cirilo Junior, Marrey Junior e Gofredo Telles (prefeito nomeado de São Paulo durante o movimento) foram presos após o levante. Gofredo foi para o exílio na França e Cirilo foi deportado para Portugal[2].

A incoerência (aparente) das relações entre Getúlio Vargas e seus inimigos-amigos do Partido Republicano Paulista possui algumas especificidades.

Olhadas de perto, elas correspondem a quatro tipos de fatores, ora mais políticos, ora mais sociais: *i*) às transformações *no* regime ditatorial (ou à sua *evolução institucional*) e *ii*) às transformações *do* regime (ou às diversas *crises institucionais*), em primeiro lugar – critérios que permitem, de resto, periodizar a história das várias alterações burocráticas do Departamento ao longo do tempo, sendo os decretos-lei que regulam suas atribuições e sua composição, examinados em detalhe no capítulo anterior, o efeito dessas agitações e não sua causa. Essas especificidades dependem, também, das múltiplas combinações, modificáveis conforme essas primeiras circunstâncias, entre: *iii*) as facções das elites regionais (ou da *dinâmica intra-elite*); e *iv*) entre as elites regionais e a elite nacional (ou da *dinâmica interelite*). Os (muitos) arranjos possíveis entre esses fatores – modificáveis de estado para estado, de elite para elite, ou a cada conjuntura – permitem compreender o principal traço desse sistema de relações políticas, e que chamarei de, na falta de uma expressão mais precisa, *geometria variável*. Ela obedece menos às "artes da política", e mais àquilo que caracteriza o sistema político como um todo: o *personalismo institucionalizado*.

Segundo o primeiro critério (a evolução institucional do regime), o DAESP teve três fases: a fase da Interventoria de Ademar de Barros, até junho de 1941; a fase da Interventoria de Fernando Costa, até o fim do regime do Estado Novo, quando o decreto-lei n. 8 219 extinguiu os Departamentos Administrativos em novembro de 1945; e a última fase, a da Interventoria de Macedo Soares, após o decreto-lei 8 974, que restaurou os Departamentos

[1] Lourival Coutinho, *O general Góes depõe...* Rio de Janeiro: Livraria Editora Coelho Branco, 1955, p. 188.

[2] Para as biografias completas, ver o *Anexo A*.

Administrativos no início de 1946 – medida adotada para preencher o vazio no sistema decisório que a ausência das Assembléias Legislativas estaduais consignava[3]. Cada fase dessas correspondeu a um aspecto político bem determinado, e as grandes modificações na formação do Departamento paulista coincidiram justamente com crises políticas e com as substituições dos Interventores federais. Em 1941, depois da demissão de Ademar, metade dos conselheiros foi trocada. Entraram: Cesar Costa, Antonio Feliciano e Marrey Júnior, todos em 18 de junho, duas semanas depois da posse do novo nomeado, Fernando Costa. Quando o DAESP é recriado em 1946, tendo já na chefia do governo Macedo Soares, a formação é totalmente diferente em relação àquela que terminara junto com o Estado Novo. Mas agora, se todos eram antigos na política estadual, a maioria (exceto Marrey Júnior) era nova na casa. Esse paralelismo indica que a dinâmica interna do aparelho dependia *diretamente* da dinâmica do próprio regime, da sua evolução institucional e da sua transformação política, proposição que exclui, de saída, quaisquer explicações focadas na vida íntima da agência e na "história administrativa".

As pequenas modificações, por sua vez, resultavam de acomodações e acordos internos ao universo da elite e eram motivadas, em geral, pela circulação dos indivíduos pelos aparelhos políticos do Estado ditatorial. Tanto é assim que durante a Interventoria de Ademar a única alteração que ocorre, em 1940, é resultado, na verdade, de uma promoção: Renato Paes de Barros (integrante do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Estado) foi indicado para a vaga de Mario Lins quando esse tornou-se o Secretário da Educação e Saúde Pública. Na Interventoria de Fernando Costa, Antonio Gontijo deixou o DAESP em 18 de junho 1941 para assumir a Comissão de Negócios do Estado, cargo que acumulou parcialmente com a presidência da subcomissão de Organização e Finanças do estado. Em seu lugar foi nomeado Cesar Costa. Antonio Feliciano substituiu Plínio de Morais em 18 de junho de 1941, que faleceu em 15 de julho. Marrey Júnior substituiu Renato Paes de Barros também na série de modificações desse 18 de junho[4]. No final do ano, a convite de Vargas, o perrepista Marcondes Filho assumiu o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e cedeu sua cadeira ao integralista Miguel Reale[5]. Em 1944, Armando Prado é empossado no DAESP no lugar de Marrey Junior quando esse último torna-se Secretário da Justiça e Negócios Interiores de Fernando Costa. Somente em março de 1945 há uma substituição cuja motivação é resultado direto de um conflito ideológico com o regime: Miguel Reale rompe publicamente com o Estado Novo, renuncia ao posto e é substituído por João

[3] A seqüência de interventores federais em São Paulo na década de 1940 é a seguinte: Ademar de Barros (de 27 abril de 1938 a 4 junho de 1941), Fernando Costa (de 4 junho de 1941 a 27 outubro de 1945) e José Carlos de Macedo Soares (de 3 novembro de 1945 a 14 março de 1947).

[4] Conforme a Ata da 80ª. sessão ordinária do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Atas das sessões do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941* (de 25 mar. até 29 jul. 1941). São Paulo: manuscrito, 1941. No *Anexo J* há uma relação bem completa dos membros do DAESP e a indicação de uma série de variáveis políticas e sociais dos seus integrantes.

[5] John W. F. Dulles especula que a ida de Marcondes Filho para o Ministério do Trabalho (segundo sua opinião – a meu ver injustificada – um indivíduo que "tinha poucos traços em comum com os republicanos paulistas conservadores") foi motivada pelo clima da guerra mundial: "Getúlio, que reconhecia a importância política dos trabalhadores industriais de São Paulo, explicou a Marcondes que o País precisava de um Ministro do Trabalho que conhecesse bem o estado, porque boa parte da força de trabalho paulista era originária dos países do Eixo". John W. F. Dulles, *Getúlio Vargas*: biografia política. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1967, p. 241.

Carvalhal Filho[6]. Em 1947 há mais uma renovação considerável: entram dois novos membros (Moura Rezende e Braz Arruda), um retorna (João Carvalhal Filho) e Cristiano Altenfelder torna-se o Presidente do Departamento paulista. Essas alterações não dizem respeito nem à conjuntura eleitoral, nem refletem a busca, por parte dos conselheiros, de uma carreira parlamentar de fato, com a reabertura das assembléias legislativas e câmaras de vereadores. Sinésio Rocha torna-se Secretário de estado e Sebastião Nogueira de Lima e Campos Vergueiro transferem-se para o Tribunal de Contas de São Paulo.

O aspecto fundamental aqui nem é tanto a circulação interaparelhos, ou em que ritmo as substituições se dão, mas por que exatamente entram e saem *esses* indivíduos?

A escolha dos titulares do Departamento Administrativo de São Paulo e certamente dos outros lugares dependia de uma geometria versátil (e muitas vezes *ad hoc*) que fosse capaz de combinar três variáveis contraditórias: *i*) as aspirações presidenciais em redefinir aliados e recompor suas bases políticas (as "situações") nos estados mais problemáticos; *ii*) as pressões que os interventores faziam, desde que tiveram de engolir a existência e a efervescência do Departamento, para emplacar seus afilhados políticos ou alguém de sua área de influência; e *iii*) as intenções de literalmente inventar, por delegação, uma elite política concorrente que, através das funções de *fiscalização* e *controle* que estava expressamente incumbida de exercer, deveria impedir "burocraticamente" o nascimento de lideranças políticas regionais que se destacassem do controle estrito pretendido pelo Presidente. Caso descontássemos o tom assombrado no qual a oração foi pronunciada, ela diria mais ou menos o mesmo: "Tão multiformes eram as correntes" políticas nos estados que Getúlio Vargas "se via obrigado a jogar, como certos campeões de xadrez, em numerosos tabuleiros ao mesmo tempo, e a vencer em todos eles, se não quisesse ver o seu País, e a si mesmo, perdidos"[7].

Nesse contexto, o processo político (os conflitos) e os interesses políticos de todas as partes envolvidas decidem tanto a *configuração* quanto a *evolução* burocrática do sistema estatal, evolução e configuração essas que constituem e que expõem a luta, ora aberta ora velada, entre a elite nativa que habita com muito gosto o Departamento Administrativo, o preposto federal que governa a Interventoria e o comandante nacional que manda em todos e em tudo ao mesmo tempo. A propósito, a historinha da nomeação de Miguel Reale, um dos chefes do integralismo nacional, é por si só um exemplo muito ilustrativo desse jogo de pressões e contrapressões entre o Presidente, o Interventor e a Oligarquia em qualquer rincão, e do cálculo político do primeiro para sustentar o equilíbrio (ou o "compromisso") entre as forças políticas estaduais em benefício da sua obra. Tendo presente essa idéia de *geometria variável* e conhecendo só um pouco o dia a dia da política paulista, a escolha dos nomes para integrar a agência deve parecer menos casual.

Como se recorda, Fernando Costa assumiu a Interventoria em São Paulo em meados de 1941, fato que contemplava os desejos dos perrepistas, que não aturavam mais Ademar de Barros, sua corriola própria de prefeitos, seus "desmandos" e seus trambiques financeiros[8]. Logo no ano seguinte, o Presidente decide promover Alexandre Marcondes

---

[6] Ver *O Estado de São Paulo*, 18 mar. 1945, p. 36; e Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. 1, p. 188.

[7] Paul Frischauer, *Presidente Vargas*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1943, p. 332.

[8] Ver, a propósito, Marli Guimarães Hayashi, *A gênese do ademarismo* (1938-1941). Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1996, p. 122; e Getúlio Vargas,

Filho a Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (fato que parece reforçar o prestígio do PRP) e convidar o integralista Miguel Reale para o DAESP na sua vaga. É o seguinte o diálogo entre os dois, relatado pelo próprio Reale:

> "Getúlio: – Preciso de sangue novo em São Paulo, com pessoa que traga idéias novas ao regime. Conto com sua colaboração". Não vacilei um instante sequer, pois em meu ser sempre atuaram duas valências, uma jurídica, outra política, ambas em busca de sincronia. Aceitando o convite, indaguei se o Interventor Fernando Costa ou o presidente do Departamento [Gofredo Teles] estavam a par de meu ingresso em órgão tão relevante na vida administrativa de meu estado. Foi então que notei a veia humorística de Getúlio Vargas, o qual, após uma baforada de charuto que o não largava, indagou: – "Para quê? Na minha terra costuma-se dizer que se deve encostar o relho ora no burro, ora na cangalha, para o burro saber que tem dono..."[9].

Se a admoestação a uns e a eleição de outro for percebida apenas como capricho do "Ditador", a narrativa ganha em curiosidade histórica, mas perde seu sentido político – e sua função como chave para ilustrar a sócio-lógica desse sistema e sua forma aparentemente errática de obter apoio e consentimento. Na realidade, o perfil dos conselheiros não é nem a conseqüência do gênio presidencial ou da eleição idiossincrática de favoritos e protegidos, nem o resultado daquilo que Bourdieu chamou de "narcisismo de instituição": a prerrogativa que, para lembrar a fórmula famosa, *sua majestade, o Presidente do Brasil* teria de confundir "os recursos ou os interesses da instituição" estatal "e os recursos e os interesses da pessoa" que encarna a instituição estatal[10]. Sob o Estado Novo, esse princípio – numa linguagem mais familiar: o patrimonialismo – adquire uma feição própria e cede lugar a um procedimento de governo baseado, na realidade, no *personalismo*, sinônimo aqui de poder pessoal excessivo ou absoluto[11]. Esse segundo princípio deve ser compreendido em toda sua complexidade: seja pela forma (ideológica) como ele se justifica, seja pela maneira (administrativa) como ele se explicita.

Os artigos terceiro e décimo terceiro do decreto-lei 1 202 ("O interventor será nomeado pelo Presidente da República"; "os membros do Departamento Administrativo serão nomeados pelo Presidente da República") ilustram e realizam, na prática, aquilo que a doutrina autoritária pretendia e previa através de sua retórica grandiloqüente: Getúlio Vargas, o indivíduo em carne e osso, torna-se, com o Estado Novo, não exatamente o executor de um mandato, mas o "Chefe da Nação" (Azevedo Amaral), o "Cesar temporário" (Francisco Campos), ou ainda a encarnação do "Estado Moderno" (Oliveira Vianna). Esses vários jeitos de decretar o princípio absolutista de "o Estado sou eu" – *visto que "Presidente da República" é,*

Getúlio Vargas: diário. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, vol. II, p. 347, 375 e 393. Ver também *A administração calamitosa do sr. Ademar de Barros* (São Paulo: s.c.p., 1941), de João Ramalho, pseudônimo possivelmente de Epitácio Pessoa Cavalcanti de Albuquerque.

[9] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit.*, vol. 1, p. 164.

[10] Pierre Bourdieu, Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: Wacquant, Loïc (org.), *O mistério do ministério*. Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 59.

[11] O termo "personalismo", em sua acepção política, possui dois sentidos dicionarizados, conforme o *Caldas Aulete*: ele designa um "sistema político submetido à personalidade de seu líder, especialmente quando é forte e carismática"; a palavra também pode ser utilizada como sinônimo da "predominância dos interesses e valores individuais sobre os da coletividade".

naquelas sentenças legais, uma antonomásia – não tem a ver com a embrulhada entre a esfera pública e a esfera privada, ou com a sobreposição, típica do Estado dinástico, entre a posição e o seu ocupante (por oposição à separação, legal e real, entre função e funcionário, que é a essência política e ideológica do Estado burocrático). O "absolutismo" que caracteriza esse sistema deriva da transformação principal que ocorre nesse período, a mudança da *forma de regime*, e da fórmula política que a acompanha e explica.

Uma maneira direta e didática de captar essas reviravoltas do *princípio de legitimidade* (problema esse que está ligado tanto à forma de investimento do soberano no poder, quanto ao poder do soberano de investir seus representantes) e entender o alcance da idéia, a meu ver mais explicativa, do que eu chamei antes de *personalismo institucionalizado* (e sua diferença em relação ao "narcisismo institucional"), é acompanhar a lição de Azevedo Amaral:

> A velha democracia liberal tinha como uma de suas características principais o *regime do anonimato*, que se estendia a todos os setores da organização estatal [...]. Daí a fisionomia acentuadamente impessoal daquele sistema e a irresponsabilidade que desse impersonalismo promanava, imprimindo ao aparelho político a forma de um maquinismo cujas engrenagens funcionavam movidas por uma força inconsciente, em obediência a *princípios teóricos abstratos*. Em todo o funcionamento dessa maquinaria, não se podia distinguir a influência de elementos humanos e a intervenção de uma *vontade individualizada*. Nas organizações estatais do tipo novo, como tão nitidamente se patenteia no caso brasileiro, depara-se-nos precisamente o contrário desse anonimato [...]. Na democracia nova [isto é, no regime ditatorial] os preceitos [liberais] cedem lugar à ação constante da *personalidade do estadista* que [...] contenta-se em formular certas regras, derivadas da experiência do poder, mas que na prática do governo e na elaboração das leis resolve cada caso concreto com espírito de realismo e objetividade. [...] Um regime como o que foi instituído no Brasil pela Constituição de 10 de novembro é, portanto, um *sistema de governo* essencialmente *humano*. O *poder pessoal*, que as ficções do liberalismo democrático depreciaram [...], ressurge como elemento básico e insubstituível na direção das atividades do Estado e no encaminhamento da marcha progressiva da Nação[12].

Essa ladainha secular, recitada à exaustão por todos os sábios do período, confunde de maneira proposital a vontade *pessoal* do Presidente (o indivíduo empírico) com a vontade *geral* da Nação (a entidade abstrata), e assume que aquele não só é a manifestação terrena dessa, como também seu único veículo. Portanto, para todos os efeitos, Povo = Presidente = Getúlio Vargas, a pessoa. Segundo essa equação, livre dos artifícios do "demoliberalismo", o neologismo que Francisco Campos maquinou para (des)qualificar a liberal-democracia, o "povo representa o Estado sob a forma da pessoa humana", e não através de símbolos políticos abstratos e esquemas jurídicos etéreos, como antes. Esse Estado, "dotado de vontade e de virtudes humanas", só "se torna visível e sensível", isto é, só existe e pode existir *através* do Chefe. É ele quem deve interpretar a ambição do povo, decidir por ele e assumir a responsabilidade pelas decisões, já que o soberano encarna, em si próprio, ou enfim *personaliza*, a idéia de soberania[13]. Portanto, Estado = Chefe (Getúlio Vargas) = Povo.

---

[12] Azevedo Amaral, Realismo político e democracia. In: [Andrade, Almir de], *O pensamento político do Presidente*, *op. cit.*, p. 35; grifos meus.

[13] Ver Francisco Campos, O Estado nacional. In: _____. *O estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940; as citações são das p. 211, 212 e 213.

Nesse contexto, e segundo essa dieta, não há como dissociar o personalismo (e o seu correlato, o poder solitário de escolher) da instituição (um conjunto de regras impessoais e aparelhos públicos encarregados do processo de governo); não porque a instituição – no caso, a instituição "Departamento Administrativo", ou mesmo a "Interventoria Federal", ou qualquer uma delas – seja uma extensão da vontade individual do Chefe e uma prova a mais do narcisismo que anima o sistema e o sustenta; mas porque é o personalismo que põe em movimento o sistema político-institucional – *este* sistema político-institucional, *neste* contexto político-institucional – e o faz funcionar[14]. Oliveira Vianna sublinha que é esse, justamente, o espírito e o significado do artigo 73 da Carta de 37[15]: ele "deu ao Presidente da República a prerrogativa de dirigir a política administrativa e legislativa da União – e está certo; é este – o *político* – justamente o domínio dos homens de Estado". Problema diferente, todavia, da competência *técnica* para administrar e legislar. Ele se apressa em emendar que "O texto do artigo 73 não permite, nem autoriza, a extravagante interpretação de que, em matéria de legislação ou de administração, o Presidente deve ser o autor de tudo"[16]. O que eu chamei mais acima de *personalismo institucionalizado* é, afinal, a condição de realização prática do sistema político ditatorial e, ao mesmo tempo, a maneira pelo qual o poder, "pessoal", se exprime e se explica. A liberdade de escolha dos membros da elite, destituídos dos meios de sua própria seleção e dependentes diretos do aval da liderança nacional, está, no entanto, condicionada pela lógica mais geral desse universo político e seu sintoma é, justamente, a *geometria variável* que o Presidente Getúlio Vargas pode manipular, mas que tem, também, de acompanhar: paradoxalmente, no curso desse processo de arregimentação de lealdades e de confirmação de apoios, aquele mesmo que faz as regras e fixa as diretrizes da organização deve, em nome da eficiência política e administrativa do sistema, submeter-se a elas[17].

Se o propósito era reordenar as hierarquias políticas estaduais (portanto, mais do que simplesmente "controlar o interventor"), nada mais esperável que o placar do Departamento Administrativo assinalasse sempre um número menor de aliados desse último e uns poucos indivíduos indicados graças à sua influência. Assumindo, por hipótese, que a impressão de Miguel Reale sobre o Presidente do "daspinho" de São Paulo fosse correta (o doutor Gofredo da Silva Telles teria sido "sempre arredio às vicissitudes do Palácio do Governo"[18]), e que ela valesse tanto para o período Ademar de Barros, quanto para o período Fernando Costa, quando o Departamento foi criado, em 1939, Ademar só podia contar, efetivamente, com o concurso de dois ou três membros, no máximo: podia estar certo do apoio de Mario

[14] Sua operação, todavia, nunca é em benefício do Chefe, nem sua relação com as instituições políticas é uma relação patrimonialista – peculiaridade que permite ser despótico sem por isso tirar proveito material da situação política (conhecemos a figura do "ditador incorruptível"). Nas outras áreas do aparelho do Estado a posse de recursos públicos e posições institucionais tende a se manifestar conforme o figurino do "feudo burocrático", não o do poder do cortesão.

[15] O art. 73 reza textualmente o seguinte: "O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País".

[16] Oliveira Vianna, *Problemas de política objetiva*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974, p. 142, nota 10.

[17] Para uma formulação aparentada a essa, veja Mário Wagner Vieira da Cunha, *O sistema administrativo brasileiro* (1930-1950). Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963, p. 89-90.

[18] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*., vol. 1, p. 169.

Lins (que só foi indicado, como se recorda, graças à desistência de Horacio Lafer[19]) e, possivelmente, Plinio de Moraes. Os outros integrantes eram não só mais velhos ou de outra geração política (Ademar tinha apenas 37 anos em 1938), mas de outra ala do PRP. Ao longo do tempo e graças a alguns negócios em comum, ele trouxe para sua banda Cirilo Junior, seu ex-colega de bancada na Assembléia Legislativa, mas nem sempre simpático a suas posições e pronunciamentos[20]. Quando Fernando Costa assumiu (em 1941), houve três substituições no DAESP e os novos indicados podiam ser agora cotados, conforme a geometria variável, como homens ligados a Ademar[21]. Invertia-se o jogo, portanto. A saída de Marcondes Filho e a escolha de Reale não melhoraram em nada o negócio para o Interventor recém nomeado, que de fato só pôde receber algum reforço no momento em que Armando Prado substituiu Marrey Junior (promovido a Secretário de estado e integrado a seu governo em 1944) e João Carvalhal Filho sucedeu Miguel Reale, porque esse resolveu, por conta própria, demitir-se em 1945.

Outras evidências, se não comprovam a hipótese da *geometria variável*, vão na mesma direção. A formação inicial de três outros Departamentos – Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná – revelam que suas matemáticas respectivas adaptavam-se muito bem às situações políticas regionais, mantendo o saudável princípio do pluralismo no universo das elites. Luciano Abreu constata, com base na filiação partidária de cada conselheiro, que assim como todo o secretariado do governo, o Departamento Administrativo gaúcho "foi dividido eqüitativamente entre os representantes dos diferentes grupos regionais – PRL, PL e dissidência liberal"[22]. Portanto, parece-me francamente exagerada a opinião de Dilan Camargo para quem a indicação, embora coubesse legalmente ao Presidente da República, "de fato pertencia às forças políticas do estado, em concordância com o Interventor federal" do Rio Grande do Sul[23]. É evidente que, dependendo do caso, a influência exercida pelo

---

[19] Ver Administração dos estados e municípios. *O Estado de S. Paulo*, 4 jul. 1939, p. 1. Por longos meses, contudo, esteve afastado das atividades do Departamento por motivo de doença.

[20] Esse jogo de alianças intra-elite era muito dinâmico e a capacidade de aliciamento do Interventor não deve ser subestimada. Antonio Gontijo, uma figura apagada politicamente no PRP, deveu certamente sua nomeação à proximidade com a ala velha. Contudo, "durante os primeiros anos da década de 1940, Ademar foi suspeito de estar ligado a um movimento de conspiração ideológica contra o governo federal. [...] As suspeitas surgidas em 1942" relatavam que integrariam a "rede de conspiração" Armando de Sales e Antonio Gontijo. Maria Blassioli Moraes, Adhemar de Barros, o líder populista e a política nacional através do DEOPS. In: Aquino, Maria Aparecida de *et al. A constância do olhar vigilante*: a preocupação com o crime político. São Paulo: Arquivo do Estado; Imprensa Oficial, 2002, p. 75. A referência do documento citado é: DEOPS/SP, DAESP. Dossiê 20-F-1, 75. 08/05/1942.

[21] Baseei a coloração política de cada um dos integrantes do Departamento Administrativo do estado de São Paulo em dois documentos: no comunicado secreto do serviço de informações do governo Vargas (produzido em meados de 1942) em que se relata uma possível conspiração política, sob os olhos de Fernando Costa, para reconduzir Ademar ao poder e a participação destacada de Cirilo Júnior no levantamento e administração de fundos para a tal campanha (ver Arquivo Getulio Vargas GV 42.08.17 CPDOC – FGV); e na cópia de carta procedente de Buenos Aires, datada de 11 jun. 1941, escrita por Luiz de Toledo Piza Sobrinho e endereçada a sua esposa, Rejana Piza, interceptada e transcrita pelo serviço de informação do governo. Ver Arquivo Getulio Vargas GV 41.06.11/7 CPDOC – FGV.

[22] Luciano Aronne Abreu, *Um olhar regional sobre o Estado Novo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007, p. 215.

[23] Dilan D'Ornellas Camargo, *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul – o Departamento Administrativo de Estado – RS. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), 1983, p. 117.

Interventor poderia ser maior ou menor. Ibarê Dantas garante, ainda que não forneça prova alguma, que o Departamento Administrativo em Sergipe tinha todos os seus membros "indicados pelo Interventor entre o pessoal de sua confiança"[24]. Ao menos no Paraná, para contrabalançar a presença e a ingerência de um Interventor "estrangeiro", nomeou-se para o Departamento, num primeiro momento, a fina flor do PRPr[25]. Já em Minas Gerais, Benedito Valadares emplacou sua turma: dos sete titulares do DAE-MG, cinco eram seus aliados[26].

Com base nessas todas e naquelas outras evidências, a questão é: em que medida os integrantes do Departamento Administrativo de São Paulo formavam, no sentido próprio da expressão, uma contra-elite e, mais importante, podiam dar origem ou estar na origem de uma contra-elite, resultado do processo de circulação/substituição das classes politicamente dirigentes iniciado em 1930?

T. B. Bottomore notou que uma das idéias centrais da sociologia política de Vilfredo Pareto – *a circulação das elites* – não tem um sentido muito claro: fica difícil saber se ele se refere "a um processo em que *indivíduos* circulam entre a elite e a não-elite, ou a um processo em que uma elite é substituída por outra"[27]. Igualmente, sua explicação desse processo, baseada em traços psicológicos, parece ser insatisfatória. As sugestões de Gaetano Mosca são bem mais críveis e bem mais úteis para o nosso caso não porque resolvam a ambigüidade da teoria de Pareto, mas porque definem um critério mais objetivo para entender o processo de substituição da "classe política". Descontado o fato de o conceito de contra-elite ter sido

---

[24] José Ibarê Costa Dantas, *As políticas das Interventorias em Sergipe* (1930-1945). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 1982, p. 194.

[25] Em 1939 assumiram seus postos *Caetano Munhoz da Rocha* (Presidente), do Partido Republicano Paranaense (PRPr) e posteriormente da União Republicana Paranaense (URP); *Alencar Guimarães*, do PRPr e, na República Nova, do Partido Social Nacionalista (PSN); *Roberto Glaser* (Vice-presidente, depois Presidente), do PRPr e do PSN; e *Epaminondas Santos*. Essa bancada oposicionista foi, logo no segundo ano, trocada por dois políticos do partido do interventor (o efêmero Partido Social Democrático pré-1937): *Carvalho Chaves* substitui Munhoz da Rocha e *Caio Machado*, o ex-senador Alencar Guimarães, mas o Presidente do Departamento Administrativo do Paraná continuará sendo um político não alinhado a Manoel Ribas (Glaser). Em 1942, *Flávio Guimarães*, aparentado do Interventor, assume a vaga deixada por Caio Machado. Para essas várias sucessões, ver: Paraná, Departamento Administrativo do estado do Paraná, *Atas das sessões do Departamento Administrativo do Paraná*, diversos anos. Para as filiações partidárias e o parentesco, cf. Samuel Guimarães da Costa, *História política da Assembléia Legislativa do Paraná*. Curitiba: Assembléia Legislativa, 1992, 2 vols.; e Luiz Carlos Pereira Tourinho, *Toiro passante*. Curitiba: Lítero-Técnica, 1991, vol. IV: Tempo de república getuliana.

[26] *Alcides Gonçalves de Souza* (o primeiro Presidente do Departamento Administrativo mineiro) seria Secretário da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho do governo Benedito Valadares em 1942-1943; *Domingos Henriques de Gusmão Jr.* foi Chefe de Polícia do estado de Minas Gerais (1935) e, posteriormente, Secretário do Interior e Comandante da Força Pública (1936). *Raul Noronha de Sá* foi Secretário estadual de Viação e Obras Públicas do governo Valadares (1935-1937). *Nestor Fóscolo* foi destacado deputado estadual constituinte (1935-1937) pelo partido do governador, o Partido Progressista de Minas Gerais (PP) e *Alvaro Baptista de Oliveira*, substituto do Interventor Gustavo Capanema (também presidente do DAE-MG), foi ministro do Tribunal de Contas de Minas Gerais antes e depois de sua passagem pelo Departamento. Essa a bancada governista. Não alinhados ao Interventor: *José Martins Prates* (Vice-presidente), político de Teófilo Otoni, foi deputado estadual constituinte (1935-1937) pelo PP, mas era ligado a Bernardes; e *Francisco de Salles Oliveira*, vereador com base em Juiz de Fora, pertenceu ao PSD "independente" e apoiou Mílton Campos ao governo de Minas em 1946. As informações sobre as trajetórias dos políticos mineiros são de Norma de Góis Monteiro (coord.), *Dicionário biográfico de Minas Gerais*. Período Republicano (1889/1991). Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais, 1994.

[27] Ver Tom B. Bottomore, *As elites e a sociedade*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p. 44.

pensado para descrever a ascensão de uma minoria ou grupo saído "das classes inferiores", há um aspecto estratégico ressaltado por Mosca e que quase nunca tem tido o devido destaque nas análises dos elitistas: o fenômeno da circulação das elites resultaria basicamente do desenvolvimento de novos interesses e valores numa sociedade dada, que exigiriam, por exemplo, "aptidões [*capacities*] diferentes das antigas para gerir o aparelho do Estado"[28]. A formulação de Mosca é mais ajustada aqui exatamente porque o grupo que integra o Departamento Administrativo, em São Paulo, não é uma outra elite; trata-se de um grupo que, sem ser novo, é recrutado com base em novos interesses e conformado de acordo com novos valores político-ideológicos. O argumento tende a ficar mais claro quando se estuda a estrutura e a dinâmica da classe política depois do 10 de Novembro.

IV.4 *A elite restituída*

Tomo a questão da elite paulista do ponto exato em que Joseph Love a deixou. Seu estudo, que cobriu o intervalo entre 1889 (data da proclamação da República) e 1937 (ano do golpe do Estado Novo), examinou as relações complexas entre a dinâmica social, a dinâmica econômica e a dinâmica política do estado de São Paulo durante o período de apogeu e declínio do federalismo[29]. Nesses quase cinqüenta anos houve, ao lado da urbanização, uma diferenciação social notável graças à imigração e aos movimentos de migração interna da população. Esse processo foi paralelo ao crescimento relativo da indústria manufatureira, à ampliação do mercado interno e ao impulso (e refluxo) das exportações lideradas pelo café. Esses dois movimentos cruzaram-se com modificações nas relações de poder cuja marca principal foi a "política dos governadores", um mecanismo conservador que estabilizou com eficiência a relação entre os estados e a Presidência[30]. O coronelismo rural aprendeu a conviver com as máquinas políticas dos partidos republicanos e o regionalismo estadual aceitou, da maneira mais pragmática possível, certas iniciativas de integração nacional. Em termos gerais, as conclusões do trabalho de Love ressaltaram a *homogeneidade* da elite política paulista, mesmo num contexto de grandes mudanças econômicas e demográficas, o que é, de resto, um bom índice para medir o grau de conservantismo dessa sociedade.

Considerando que os membros da elite estudada[31] são mais urbanas que as elites do período imperial (1822-1889) e que poucos indivíduos provêm de famílias tradicionais (na língua dos paulistas, *quatrocentonas*), em que dimensões se pode aferir essa homogeneidade?

---

[28] Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (Elementi di Scienza Politica). New York/London: McGraw-Hill, 1939, p. 65.

[29] Ver Joseph Love, *A locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, em especial o cap. 5: A elite política, p. 215-247. Para um resumo das suas conclusões e uma comparação com as pesquisas de Robert M. Levine sobre Pernambuco e John D. Wirth sobre Minas Gerais, v. Joseph Love, Um segmento da elite política brasileira em perspectiva comparativa. In: CPDOC/FGV, *A revolução de 1930*: seminário internacional, *op. cit*., p. 47-92.

[30] Um bom esquema explicativo desse sistema pode ser visto em Joseph Love, *O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930*. São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 127.

[31] O grupo compreende 263 pessoas que se ocuparam das principais decisões políticas em nível estadual, nos partidos e nos governos (ver p. 13 e p. 385). O critério de identificação dessa elite é o "posicional". Na sua definição, "A elite política é [...] composta pelos ocupantes dos cargos mais importantes no governo e nos partidos dominantes, tanto a nível estadual como federal, entre 1889 e 1937". Joseph Love, *A locomotiva*, *op. cit*., p. 215. Para a relação de cargos políticos, ver p. 389-390. Para a relação nominal de seus ocupantes, ver p. 397-411.

Agrupando as informações estatisticamente significativas apresentadas por Love em duas grandes classes – composição social e trajetória política – o que se vê é um elevado grau de elitismo (no sentido usual do termo) e uma "provincialização" cada vez maior da classe política paulista, isto é, uma ênfase no recrutamento e treinamento, para postos políticos, de indivíduos nascidos ou estudados no próprio estado de São Paulo. Seja para aqueles que tiveram sua maior experiência política no Império, seja para os que atuaram somente no período republicano, os dados sobre origem social, formação escolar e perfil ocupacional são especialmente indicativos da sua *coesão*. Há duas informações entre todas que julgo relevante destacar: mais de um terço da elite estava conectada por relações de parentesco ou pela participação em diretorias de firmas privadas, formando uma rede muito resistente, e, à parte o fato de serem todos eles homens públicos, 41% eram também empresários. Essa era, de resto, a ocupação predominante da elite política dos paulistas na I República e, também, um pouco depois[32].

Pois bem: o que aconteceu com essa elite durante o Estado Novo? Ela é semelhante ou diferente da dos "carcomidos" (PRP) e dos "ilustrados" (PD)? E em que dimensões se deve estimar suas semelhanças e suas diferenças?

Ainda que não haja uma base similar para comparação, dado que o grupo estudado por Love é bem maior do que o nosso, *e bem mais representativo das categorias dirigentes como um todo*, a análise do grupo social que integra o Departamento Administrativo do estado pode mesmo assim revelar um conjunto de informações importantes para compreender o padrão de diferenciação *social*, enfrentamento *político* e, posteriormente, de aglutinação *ideológica* da classe política paulista sob o regime ditatorial. Uma análise bem mais completa desses problemas deveria integrar a esse universo das elites políticas estaduais os interventores federais no estado (no caso: Cardoso de Melo Neto, Ademar de Barros e Fernando Costa), seus respectivos Secretários de governo, o Prefeito municipal de São Paulo, o Chefe do Departamento das Municipalidades, o Chefe do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda etc. Além de identificar a origem social da classe política e suas trajetórias típicas, seria interessante, ao ampliar o universo pesquisado, estipular o grau de consciência, solidariedade e coesão das classes dirigentes. Isso daria uma radiografia mais exata dos *diversos grupos de elite*, mas tornaria o estudo inexeqüível, em função da escassez de informações disponíveis.

O grupo reunido no Departamento Administrativo do estado não é nem um *resumo* típico-ideal dos traços característicos da elite política como um todo, nem é *estatisticamente representativo* do conjunto da classe dirigente paulista nos anos 1930-1940 (problema diferente, como se nota, da representatividade política que esse grupo pode atribuir-se ou ser atribuído no jogo interelites). Por que estudá-lo? Seu interesse analítico e sua importância efetiva decorre, antes, do *papel* (político) que ele cumpre no regime político ditatorial e da sua *posição* (superior) no universo da elite política estadual. Esse papel resulta, por sua vez, da metodologia muito peculiar do Estado Novo para dividir e distribuir, burocraticamente, o poder de Estado; e essa posição, da organização do sistema institucional de aparelhos incumbidos, justamente, de exercer esse poder de Estado. Essa é, em mais de um sentido, uma *elite estratégica*, como referi na Introdução.

[32] Joseph Love, *A locomotiva*, *op. cit.*, p. 222.

Seu caráter estratégico tem três dimensões: histórica, "teórica" e social. Histórica porque São Paulo é o cenário onde as relações entre a elite tradicional e o chefe ditatorial deveriam assumir a figuração mais dramática entre todas (logo, mais paradigmática das dificuldades enfrentadas, e das soluções adotadas, para impor uma nova hierarquia no universo das elites políticas em geral). Teórica ou mais propriamente, analítica, porque esse é, para retomar a expressão de Gaston Bachelard, "um caso particular do possível"[33]. Essa idéia é excepcionalmente útil na análise social. Ela evita, ao mesmo tempo, a tentação comum das ciências empíricas, que é a da multiplicação de exemplos e o acúmulo de evidências e, a partir daí, a listagem de conclusões baseadas (apenas) em generalizações descritivas; e, igualmente, a disposição filosofante das outras ciências "não-empíricas" para aplicar modelos, produzir conceitos, formular teorias etc. a partir de um caso único (ou, às vezes, de caso nenhum). Pierre Bourdieu defendeu essa idéia (ou essa atitude científica, melhor dizendo) na crença de que a particularidade de um caso *pode*, se bem explorado, ser significativa do todo: ele permitiria "apanhar o invariante, a estrutura, na variante observada"[34]. De certa maneira, se os Departamentos Administrativos dos estados estão na origem da sócio-lógica autoritária e são, também, uma manifestação dela, é bem provável que constituam um lugar estratégico (mas certamente não o único) para compreender e explicar os procedimentos históricos de redefinição das quantidades respectivas de poder de cada agente social nesse contexto, e as formas burocráticas que a representação de interesses podem assumir conforme os diversos regimes políticos ou conforme a evolução institucional do mesmo. Por último, essa é uma elite estratégica porque sua posição como elite é resultado tanto da forma de recrutamento imposto pelo regime (a indicação superior), quanto do tipo de especialização exigido (a profissionalização intelectual da classe política, no sentido de Panebianco), e não de atributos herdados – conforme a linguagem dessa literatura: atributos naturais ou "adstritos". Essa é, parece-me, a novidade essencial ou o caráter estratégico da elite estratégica. Explico.

Emprego – e adapto – o termo "elite estratégica" segundo a formulação de Suzanne Keller. Conforme sua definição, uma elite estratégica é uma elite especializada, resultado da discriminação crescente de papéis da "sociedade industrial" e pode ser identificada *pela função social objetiva que cumpre no sistema social*. Um traço essencial das elites estratégicas é o fato de serem *funcionais* para a reprodução e/ou transformação de uma sociedade. Ao lado do critério puramente numérico (uma elite é um grupo minoritário) e do critério político (uma elite é um grupo que tem poder ou exerce o poder), é preciso adicionar à definição de elite essa dimensão funcional. Nesse sentido, sua conduta é determinada muito mais pela sua função (política) do que pela sua origem (social). Isso não nos dispensa, no entanto, de identificar o perfil da elite. Não se trata apenas de saber quais responsabilidades, de acordo com as respectivas capacidades, são exercidas pelo grupo. É preciso saber *quem* pode ter acesso a essas posições. Todavia, o ponto principal aqui é que as elites estratégicas são definidas preferencialmente pelo *critério de recrutamento*, que não se confunde com a fonte social do recrutamento, embora não o descarte[35]. Isso significa, entre outras coisas, que a classe

[33] Gaston Bachelard, *O novo espírito científico*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995, p. 55.

[34] Pierre Bourdieu, Espaço social e espaço simbólico. In: _____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996, p. 15.

[35] Ver Suzanne Keller, *O destino das elites*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. "Em resumo, as elites estratégicas diferem de uma classe dirigente na sua forma de recrutamento, [na sua forma] de organização interna e no grau de especialização" (p. 63).

dominante não tem um lugar reservado na classe dirigente: é preciso procurar seus atributos adscritos (e não adstritos), isto é, os méritos alegados pelos ou imputados a esses indivíduos, uma vez que eles não são transmitidos socialmente ou herdados "naturalmente".

Vimos que o critério de recrutamento dessa elite da elite internada no Departamento não era um procedimento político-institucional entre outros, mas derivava de duas ordens de fatores combinados: um, mais abrangente, e que dizia respeito às condições gerais nas quais se dava a competição política a partir de 1930 (variável "histórica"); outro, mais específico, e que dizia respeito às configurações próprias assumidas pelo sistema estatal de 1937 em diante (variável "institucional"). Daí que as propriedades sociais e/ou profissionais dos agentes políticos resultem precisamente da reestruturação do espaço político nacional e estadual e da configuração organizacional. A modificação de um regime político em outro (fenômeno que coincide com um período de crise política) e a evolução interna de um mesmo regime (que pode ou não coincidir com uma crise institucional) têm um efeito decisivo sobre o universo da elite.

Quem são esses quatorze indivíduos (o total de membros que passou pelo aparelho de 1939 até 1945) responsáveis pela gestão administrativa do estado de São Paulo e pela representação política da elite política paulista? E quais foram suas respectivas trajetórias políticas e partidárias?

Tal qual a estratégia adotada por Joseph Love para expor as informações coletadas, discuto primeiro o perfil dos indivíduos que ocupam as cadeiras do Departamento Administrativo do estado de São Paulo como um grupo só (e não como blocos separados por interventor, conforme a seção anterior). Meu interesse não é apenas enfatizar os possíveis padrões presentes nas biografias dos operadores políticos, mas encontrar, se houver, a lógica política (mais do que expedientes *ad hoc*) imposta pelo regime ditatorial diante da diversidade das situações estaduais. Na segunda metade desta seção apresento e analiso os atributos sociais, o treinamento profissional e os itinerários políticos de quatro "atores" exemplares a fim de ilustrar a variedade dos percursos biográficos e o grau de homogeneidade ou heterogeneidade das situações individuais. Através da trajetória desses agentes, definidos em função do seu pertencimento a essa agência burocrática, penso que é possível ter acesso à topografia do campo político. A soma das evidências a respeito da formação e ocupação, mais as informações sobre a experiência política e, por extensão, o padrão de carreira desses 14 indivíduos devem permitir analisar a configuração do espaço social regional e ilustrar o meu argumento: o grupo é recrutado quase em sua totalidade nos partidos que controlavam a situação estadual antes da Revolução de 1930 e composto por alguns indivíduos que detinham uma posição cativa na elite político-parlamentar do estado na República Velha, evidência que se não nega, ao menos amansa a idéia tão difundida de "renovação" promovida pelo Estado Novo; por outro lado, em razão das transformações que também ocorrem, nada indica tratar-se da mera continuação de uma elite indestrutível. Há, enfim, uma renovação por transformação.

Há um conjunto de evidências político-institucionais para avaliar os conselheiros. Enfatizo as variáveis mais tradicionais desse tipo de estudo. Começo pela força de cada

partido no Departamento e o que ela sugere, visto que o *grau de localismo* dessa elite é um pressuposto dessa estrutura institucional[36].

O Partido Republicano Paulista, e mais três políticos confiáveis do PD (Renato Paes de Barros, Marrey e Feliciano), estavam novamente no comando da situação estadual, menos de dez anos depois da Revolução que deveria tê-los varrido do mapa. Se não, vejamos.

Tabela IV.1 Trajetória política dos membros do Departamento Administrativo do estado de São Paulo

	Trajetória partidária			Base geográfica[37]	cidade-sede	Família tradicional
	pré-30	pré-37	pós-45			
Antonio Feliciano	PD	FUP	PSD	Litoral Sul	Santos	
Antonio Gontijo	PRP	PRP	PSD	Capital	São Paulo	
Armando Prado	PRP	PRP	PSD	Capital	Botucatu; São Paulo	sim
Aguiar Whitaker	PRP	FUP/PRP	PSD	Mogiana	Ribeirão Preto	sim
Cesar Costa	PRP	s.a.	PSD	Vale do Paraíba	Taubaté	
Cirilo Júnior	PRP	FUP/PRP	PSD	Capital	São Paulo	
Gofredo da Silva Telles	PRP	FUP/s.a.	PSD	Capital	São Paulo	sim
João Carvalhal Filho	PRP	FUP/PRP	PSD	Capital	São Paulo	sim
Marcondes Filho	PRP	FUP/s.a.	PTB	Capital	São Paulo	sim
Mario Lins	PRP	PRP	PSD	Mogiana	Ribeirão Preto	sim
Marrey Júnior	PD	FUP	PPS/PSP/PTB	Capital	São Paulo	sim
Miguel Reale	s.a.	AIB	PPS/PSP	Capital	São Paulo	
Plinio de Moraes	PRP	FUP/PRP	†	Central	Tietê	sim
Renato Paes de Barros	PD	PC	s.i.	Capital	São Paulo	sim

Fonte: o autor.

Legenda: AIB = Ação Integralista Brasileira; FUP = Frente Única Paulista; PC = Partido Constitucionalista; PPS = Partido Popular Sindicalista; PRP = Partido Republicano Paulista; PSD = Partido Social Democrático; PSP = Partido Social Progressista; PTB = Partido Trabalhista Brasileiro; s.a. = sem atividade; s.i. = sem informação.

Políticos no sentido estrito do termo, os vínculos de lealdade com as organizações partidárias estaduais não eram nada eventuais. Do conjunto de indivíduos que passaram pelo Departamento Administrativo de São Paulo entre 1939 e 1945, dez deles eram provenientes do PRP, um (adventício) do PC (Renato Paes de Barros, ex-PD), um da AIB (Miguel Reale) e praticamente todos (incluídos os dois "democráticos", Antonio Feliciano e Marrey Júnior) se abrigarão depois numa das duas máquinas partidárias varguistas: dois no PTB (Marcondes Filho e Marrey Júnior) e nada menos do que nove no PSD. De Renato Paes de Barros não conhecemos o destino. Plínio de Moraes faleceu em 1941 e apenas Miguel Reale ingressou, e permaneceu, num partido autenticamente paulista (o Partido Social Progressista, de Ademar de Barros)[38]. Pelo menos oito deles integraram a Frente Única Paulista, a organização da

[36] Os Departamentos Administrativos dos *estados* reúnem, por suposto, os *políticos estaduais*. Daí terem sido assimilados erroneamente a "Assembléias Legislativas".

[37] Regiões definidas a partir de Joseph Love, *A locomotiva*, *op. cit.*, p. 41-56.

[38] Depois do Estado Novo Marrey Júnior fez o mesmo caminho de Miguel Reale – inscreveu-se no efêmero Partido Popular Sindicalista, depois no Partido Social Progressista – mas sua escolha final foi mesmo pelo Partido Trabalhista Brasileiro do seu ex-inimigo na política de São Paulo, Marcondes Filho.

Rebelião Constitucionalista. Miguel Reale, conforme suas memórias, foi o único que lutou na frente de batalha contra a ditadura do Governo Provisório[39]. Todavia, nem a preferência de Vargas pelo PRP é surpreendente, nem o destino dos paulistas depois do Estado Novo é diferente do que a literatura já havia constatado. A questão aqui não é explicar o alcance da sua vingança pessoal aos "constitucionalistas" de Armado de Sales, varridos do mapa, mas, antes, as condições de reabilitação do perrepismo.

Do ponto de vista regional: Mario Lins e Aguiar Whitaker "representavam" a Mogiana, mas a base política de dez entre os quatorze conselheiros era mesmo a capital do estado. Os demais eram provenientes da região Central (Plinio de Moraes), do Litoral Sul (Antonio Feliciano) e do Vale do Paraíba (Cesar Costa)[40]. Não ser um "político do interior" parecia, portanto, a condição para integrar um aparelho de cúpula do regime ditatorial. É bastante provável que essa distribuição geográfica obedecesse a outra ordem de razões: a política do interior era uma prerrogativa exclusiva do Interventor, que poderia desorganizar as situações políticas municipais e reorganizá-las segundo suas conveniências, já que tinha a prerrogativa de nomear os Prefeitos. De toda forma, a variável regional deve aqui contar muito pouco, uma vez que os políticos compareciam ao Departamento Administrativo não como representantes de sua região junto ao governo do estado, mas representantes do estado junto à União Federal (ainda que oficialmente fossem, conforme a legislação oficial, representantes da União junto aos estados). "Partido" é aqui um item bem mais determinante e a hegemonia do PRP, em função da história explicada no capítulo II, não é totalmente imprevista, embora não deixe de ser desconcertante dado o *curriculum vitae* dos seus membros. Grande parte desses políticos de carreira tinha atrás de si "famílias tradicionais" na sociedade paulista e/ou na política do estado (*backgrounds* que não são todavia idênticos). O ponto é que, agora, essa espécie de "capital social" não era mais o recurso mais valorizado nesse mercado político. Voltarei a esse ponto a seguir.

A experiência política desse grupo pode ser medida por alguns indicadores clássicos: a *extensão* da carreira política (se longa ou curta), a *direção* da carreira (se ascendente ou descendente), a *amplitude* da carreira (o número de postos pelos quais se passou antes da nomeação para o Departamento Administrativo, o tipo mais freqüente de posto ocupado (se eletivo, se nomeado), a *natureza do cargo* (se Executivo, se Legislativo, se nacional, se estadual, se municipal), a *importância da posição* política detida, o *primeiro* posto ocupado, as posições na burocracia partidária etc.). Analiso essas variáveis junto das variáveis referidas a diversas classes de idade importantes para o caso[41].

O primeiro posto político assumido na carreira era principalmente o de *vereador* (sete indivíduos), seguido de uma minoria que fora desde o início *deputado estadual* (três

[39] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*., vol. 1, p. 55-68.

[40] As informações para Armando da Silva Prado, Arthur Whitaker, Cesar Costa, Cirilo Júnior, João Carvalhal Filho e Marrey Júnior foram extraídas do distrito pelo qual se elegeram deputados estaduais no período 1910-1930. Ver São Paulo. Assembléia Legislativa. *O legislativo paulista*. Pesquisa e execução: Jamile Abou Nouh e Carlos Eduardo Carneiro. São Paulo: ALESP, 1983. Para os demais se levou em consideração o local da sua atividade politica, parlamentar ou social principal.

[41] "Idade" é uma variável chave: a idade com que se ingressa na vida política (antes ou depois dos 40 anos, por exemplo) é um indicador se a política é a primeira, segunda ou terceira carreira; isso também indica tanto o grau de profissionalização do campo político, quanto a espécie de profissionais da política que há nele.

indivíduos)[42]. Essa é uma evidência, *em princípio*, de um itinerário longo e que começava, efetivamente, dos postos mais baixos, de menor prestígio e de menos visibilidade (como, aliás, seria natural num ambiente em que a vida política era bastante institucionalizada). A estrutura etária dessa elite também sugere um padrão consistente (e previsível) de carreira: vereadores que assumem a função por volta dos 30 anos e deputados por volta dos 40. O tempo médio entre o título universitário e a primeira posição na elite é de onze anos e meio, que é, em geral, o tempo de exercício de alguma(s) profissão liberal. As exceções para mais são João Carvalhal Filho (21 anos) e para menos, Miguel Reale (apenas 2 anos). Não existe, como se vê, qualquer relação entre pertencer a uma família de políticos tradicionais no estado e o acesso mais rápido à profissão política, ao menos nesse caso. A média de idade dos conselheiros paulistas, ao ingressar no Departamento Administrativo, ficava em torno dos 48 anos e parece não haver qualquer padrão entre a extensão da carreira (medida em anos), o número de mandatos eletivos conquistados e o convite para servir ao regime: políticos com uma carreira de apenas 3 anos (Plínio de Moraes) podiam ser nomeados, assim como políticos com 33 anos de experiência (Armando Prado); da mesma maneira, políticos com nenhum mandato (Antonio Gontijo e Miguel Reale) podiam ser escolhidos, tanto quanto políticos com oito mandatos (Armando Prado). A Tabela IV.2 dispõe essas cifras. Até que ponto o capital político converteu-se em reconhecimento político por parte do Chefe da Nação e o quanto isso pode ter contado em sua nomeação não é fácil estimar.

Tabela IV.2 Distribuição dos membros da elite por idade/posto político

	Idade no momento da graduação	Idade ao ingressar na primeira posição de elite	Idade ao ingressar no DAESP	Tempo decorrido até ingressar no DAESP (em anos)	Número de mandatos eletivos até ingressar no DAESP	Natureza predominante dos postos políticos
Antonio Feliciano	20	27	42	15	3	municipal
Antonio Gontijo	25	38	41	3	0	federal
Armando Prado	22	31	64	33	8	municipal
Aguiar Whitaker	26	35	58	23	5	estadual
Cesar Costa	21	26	50	24	5	municipal
Cirilo Júnior	22	39	53	14	4	estadual
Gofredo da Silva Telles	22	38	51	13	2	municipal
João Carvalhal Filho	20	41	61	20	2	estadual/federal
Marcondes Filho	22	34	47	13	3	federal
Mario Lins	22	35	44	9	2	municipal
Marrey Júnior	21	29	56	27	7	estadual
Miguel Reale	24	26	32	6	0	nacional
Plinio de Moraes	22	40	43	3	1	municipal
Renato P. de Barros	21	s.i.	55	s.i.	s.i.	s.i.

Fonte: o autor.

s.i. = sem informação

[42] Baseio a análise a seguir no Quadro A-IV.1 do *Anexo F*, "Postos políticos ocupados pelos membros do DAESP por ordem cronológica *antes* da investidura no cargo".

Seguindo os mesmos parâmetros estipulados por Love para estudar a distribuição etária do grupo, se observa que metade era da segunda geração política e a outra parte, à exceção do jovem professor Miguel Reale que assumiu uma cadeira no DAESP com apenas 32 anos, da terceira[43]. Se descontarmos Antonio Gontijo, literato e diretor da revista *Digesto Econômico* da Associação Comercial de São Paulo durante 26 anos, mas com extensa carreira político-burocrática a serviço dos perrepistas[44], único "político ocasional" (conforme a expressão de Weber), todos os outros 13 conselheiros haviam sido políticos profissionais. Se uma carreira política breve e uma baixa lealdade partidária indicam amadorismo, todas as contas feitas, o grupo formava o mais acabado exemplo dos "carcomidos" que a Revolução de 1930 pretendia ter aposentado. O número de mandatos eletivos até ingressar no DAESP (e não, note, a quantidade de posições administrativas, já que eles são essencialmente "parlamentares") é a prova do seu *status* profissional. Como exemplo, Cirilo Junior já havia sido eleito quatro vezes deputado, Artur Whitaker e Cesar Costa possuíam cinco mandatos cada, Marrey, sete e Armando Prado, oito[45]. Não apenas estavam no *métier* político; eles constituíam, desde os anos 1920 (alguns, desde os anos 1910), o *métier* político paulista[46]. Assim, integram o Departamento Administrativo não por suas pretensas qualificações "técnicas", mas sim porque praticamente todos tinham uma relevante carreira de serviços prestados ao povo paulista.

Somente dois conselheiros (Armando Prado e João Carvalhal Filho) assumiram o posto após os 60 anos, já no fim do regime (em 1944 e em 1945, respectivamente). A maioria (onze indivíduos) serviu ao Estado Novo com idades entre os 41 e os 60 anos. Suas carreiras começavam depois dos 30 anos (sete indivíduos), mas havia um grupo de três conselheiros (a exceção é Renato Paes de Barros para o qual não dispomos da informação) que entrara na política antes disso (Cesar Costa, Antonio Feliciano e Marrey Junior). Precocidade não se traduzia em carreira extensa ou importante: exceto no caso de Marrey, que conjugava os dois fatores, Antonio Feliciano e Cesar Costa eram políticos no interior.

---

[43] Joseph Love organiza o universo da elite paulista em três gerações políticas diferentes. A primeira: aqueles nascidos em 1868 ou anteriormente, e que tiveram sua maior experiência política no Império; a segunda geração: aqueles nascidos entre 1869 e 1888, que atingiram a maioridade em meados da I República; e a terceira: o grupo daqueles nascidos em 1889 e depois disso, que atuaram somente no período republicano. Ver Joseph Love, *A locomotiva*, *op. cit*., p. 224.

[44] Antônio Gontijo foi funcionário da Secretaria da Agricultura de São Paulo de 1927 a 1930. Em 1936, assume o cargo de secretário-geral do Departamento Nacional do Café, sob a direção de Luiz Toledo Pizza Sobrinho. Em 1938 torna-se funcionário do Ministério da Agricultura durante a gestão de Fernando Costa. Em 1939 ocupa seu primeiro e único cargo político: é chefe da Casa Civil, no escritório dos interventores federais. Ver Afrânio Coutinho, *Brasil e brasileiros de hoje*. Rio de Janeiro: Editorial Sul-americano, 1961.

[45] Confira o Quadro A-IV.1 do *Anexo F*.

[46] Não é só uma curiosidade o fato de muitos deles terem convivido em diferentes momentos na mesma arena política e formarem, portanto, diversos círculos de conhecimento anterior: entre 1928 e 1929 Armando da Silva Prado é líder da maioria (PRP) na Câmara estadual, Arthur Aguiar Whitaker (PRP) ocupa o cargo de presidente da casa e são deputados Antônio Feliciano (PD) e Cirilo Júnior, pelo PRP. No mesmo período são colegas na Câmara Federal, mas em partidos opostos, Marcondes Filho (PRP) e Marrey Junior (PD). Em 1930, Armando Prado, Cirilo Junior, João Carvalhal Filho e Marcondes Filho encontram-se na bancada paulista como deputados federais representado o Partido Republicano Paulista. Antes disso, em meados da década de 1920 Cesar Costa, Cirilo Júnior, João Carvalhal Filho, Marrey Junior, Artur Whitaker e Armando Prado haviam coabitado na Câmara estadual.

Na realidade, o primeiro e o segundo parecem ter sido incluídos somente porque eram os quadros mais confiáveis do antigo PD que o Presidente dispunha em 1941 quando Ademar "pediu demissão", segundo a versão oficial[47].

O ponto fundamental que me parece estar em questão aqui é todavia outro: não a precocidade ou a antigüidade, mas *a natureza da experiência política de cada indivíduo*. No caso, essa é uma situação em que os dados agregados mais encobrem que revelam. Por outro lado, seria fácil e falso atribuir às idiossincrasias presidenciais ou futricas ministeriais a preferência por esses políticos especificamente, problema que já foi devidamente abordado na seção anterior. Independentemente do comprimento da carreira, da idade de ingresso no universo da elite, do tempo de vida partidária, ou do fato de ser ou não possível, a partir dessas cifras desencontradas, estipular uma tipologia das funções públicas e da sua centralidade para a nomeação para o Departamento Administrativo, o dado revelador é o tipo da cancha que o pessoal político pode exibir e que, de certa forma, o qualifica não para o exercício do cargo, mas para ser, potencialmente, um dos candidatos ao cargo. Daí a utilidade da prosopografia. Ela se presta a uma abordagem mais circunstancial e, se ligada à estrutura do campo político, à sua história e ao seu desenvolvimento, e à história de cada agente político no interior desse universo, reduz a incerteza para estimar quais são os traços políticos e biográficos mais importantes dos escaláveis (já que os predicados reduzem o universo possível das escolhas).

Olhando os perfis biográficos de cada um dos membros do DAESP, o que se enxerga é que quase todos fazem parte do que se poderia chamar de *estrato médio da elite* – isto é, não são, em sua maioria, nem grandes figuras nacionais e/ou estaduais ("oligarcas"), nem meros políticos do interior ("coronéis"). O declínio dos notáveis dos partidos da elite e o ocaso dos coronéis são dois fenômenos aparentados, simultâneos, mas um tanto diferentes para cada uma das "comunhões políticas" do estado. Para entendê-los, é suficiente recordar alguns episódios históricos muito particulares e que configuram a história particular desse universo.

A consagração de novos nomes no comando da política paulista em 1938 (representados pela ascensão de Ademar de Barros, mas não só) e a presença da "média elite" nos aparelhos do Estado ditatorial a partir de 1939, confirmam e amplificam um processo que vinha desde muito antes. Do lado do PRP, o primeiro grande golpe que seus próceres sofrem depois do 3 de Outubro é o desterro da Comissão Diretora do Partido após o fracasso do 9 de Julho (Altino Arantes, Cirilo Junior e outros). A formação, em março de 1933, de uma Comissão Diretora de Emergência em substituição àquela e com um perfil mais "elitizado", acirra ainda mais a luta entre a "ala moça" da agremiação e a ala tradicionalista, esteio dos coronéis, visto que tira desses últimos seu canal institucional para controlar a política municipal e influenciar as indicações de sua clientela (professoras primárias, delegados, juízes, promotores, funcionários das prefeituras etc.). Agrupados na Ação Nacional, os integrantes da primeira fileira adotam uma postura mais realista e mais pragmática, a favor, por exemplo, da cooperação entre os dois partidos do estado nas eleições para a Constituinte, e aceitam, não sem algumas reservas, a formação da Chapa Única por São Paulo Unido, assim como já haviam aceitado integrar a Frente Única Paulista. A aproximação com o governo federal, a atitude conciliatória diante da questão da indicação para a Interventoria Federal no estado e, principalmente, as lutas internas em torno da

[47] Para a relação de ambos com Getúlio Vargas ver *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. I, p. 145 e 168.

eleição da nova CD conduzem à cisão do PRP e a marginalização da ala dos coronéis liderada por Ataliba Leonel[48]. Do lado do PC, todos os seus líderes de destaque, a começar pelo próprio Armando de Sales Oliveira, anistiados em 1934, amargam novo degredo ou ostracismo com o 10 de Novembro (Julio de Mesquita Filho, Paulo Nogueira Filho, Paulo Duarte, Luis Piza Sobrinho etc.)[49]. Do antigo PD só sobra mesmo a "ala Marrey", de Marrey Junior, Antonio Feliciano, Antonio Pinheiro e seus liderados. Enfim, como Aureliano Leite resumiu: "novos tempos, novos chefes".

Quer porque tivessem ocupado cargos de direção partidária, quer porque, ao lado dos mandatos eletivos, tivessem assumido funções administrativas ou políticas estratégicas, os políticos do Departamento Administrativo eram, à sua maneira, o mais bem acabado exemplo de notoriedades estaduais. Isso pode ser medido pela última posição político-burocrática que ocuparam (no aparelho do Estado ou no aparelho do partido) antes da indicação para o Departamento. Tomem-se os seguintes casos: *Armando Prado*, além de ter sido cumprido quatro mandatos como vereador em São Paulo, três mandatos como deputado estadual (tendo sido líder da maioria na Câmara estadual por duas vezes) e a Revolução de 1930 tê-lo alcançado como deputado federal pelo PRP, era nada menos que o Procurador-Geral do estado de São Paulo em 1938; *Aguiar Whitaker* foi deputado estadual por cinco legislaturas consecutivas e presidente da Casa em três delas. Entre 1928 e 1930 integrou a Comissão Executiva do PRP. Na Revolução de 1930 era o Presidente do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. *Cirilo Junior*, apesar de ter ingressado na vida politica do estado perto dos 40 anos, foi, até o advento da "calamidade outubrista", deputado estadual por duas vezes e federal por uma vez, quando foi cassado pela Revolução. Voltou à política na República Nova e foi líder da bancada de seu partido na Assembléia Legislativa até o Golpe. *Antonio Feliciano* e *Marrey Junior* haviam sido membros do Diretório Central do Partido Democrático (1931-1932; e 1926-1932) e o último, além de fundador do PD, tivera uma longa trajetória no PRP. *Mario Lins* e *Plinio de Moraes* eram políticos municipais típicos, mas haviam sido também membros do diretório central do PRP. *Miguel Reale*, para encerrar essa enumeração, era jovem, nunca havia conquistado algum mandato político, não tinha influência social, mas já fora Secretário Nacional da Doutrina da AIB, uma organização, no início, paulista[50].

Por ser um grupo muitíssimo reduzido, é alta a homogeneidade desse segmento da elite quanto a atributos naturais (cor, religião, ascendência e gênero). Todos são homens e católicos romanos, por educação ou tradição familiar (até onde foi possível estimar). O único carola declarado era Marrey Jr. Há um só mulato (Armando Prado) entre a quase totalidade de brancos, como se poderia esperar. Nove indivíduos haviam nascido em São Paulo, quase o mesmo número dos que haviam feito sua carreira política na capital (ver Tabela IV.3, adiante). Só um indivíduo entre os 14 (Miguel Reale) era filho de imigrantes. Nada muito diferente, nesse caso, do período pré-revolucionário. Aliás, a demora da elite paulista para incorporar estrangeiros ou filhos de estrangeiros em suas alas, mesmo diante do sucesso

[48] Ver, a respeito de tudo isso, o informativo resumo de Jessita Maria Nogueira Moutinho, "*Civil e paulista*": um interventor para São Paulo; a política estadual de 1930-1934. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1988, p. 287-303.

[49] Ver Aureliano Leite, *Páginas de uma longa vida*. São Paulo: Martins, 1967, p. 282 e 288. Para uma lista dos políticos paulistas que ficaram ao lado do "Ditador", ver p. 293, nota 4.

[50] Veja o Quadro A-IV.1 do *Anexo F*.

econômico ou da alta performance em profissões liberais que os "italianos" poderiam eventualmente exibir, por exemplo, é notável.

Nesse requisito, o perfil do Departamento Administrativo não tem nenhum poder explicativo (já que o critério fixado para seleção dos seus membros era a escolha pelo Presidente da República), mas exemplificativo. Souza, Kerbauy e Truzzi pesquisaram as propriedades sociais ou profissionais dos ocupantes dos postos legislativos (vereadores) e executivos (prefeitos) das cinco principais cidades do Oeste paulista entre 1930 e 1945. O padrão de inserção de imigrantes e descendentes de primeira geração na política local é bem claro. Embora pudessem contar com o incentivo dos Interventores e com seus propósitos para constituir redes locais de clientela e apoio, foram inicialmente admitidos apenas nos Conselhos Consultivos (1931-1932) e, posteriormente, alojados nos escalões inferiores da administração municipal (1938-1941), sem nunca comandar ou controlar os diretórios da FUP, do PRP ou do PD/PC. Isso se refletiu no número insignificante de vereadores com sobrenomes não portugueses eleitos em 1936, por exemplo. Seu acesso ao universo da elite foi lateral, e se deu via Associações Comerciais e Industriais, Sindicatos, Santas Casas e Portuguesas Beneficências[51]. Ocorre que mesmo a mudança da *modalidade da representação* (de política para burocrática), ou a alteração nos *mecanismos de acesso ao universo político* (da eleição para a nomeação) não modificou a permeabilidade da elite.

Se para a elite estudada por Love possuir um diploma universitário era uma condição muito importante para entrar na vida política (92% eram graduados em alguma especialidade, 70% eram bacharéis em Direito), no caso do Departamento Administrativo a qualificação era imprescindível. Todavia, dados semelhantes não significam realidades semelhantes.

[51] Ver Maria do Carmo Campello de Souza; Maria Teresa Miceli Kerbauy e Oswaldo Mario Serra Truzzi, Do clientelismo coronelista ao clientelismo de Estado: a ascensão de imigrantes na política do interior paulista. *Perspectivas*: Revista de Ciências Sociais, vol. 26, p. 11-34, 2003.

Tabela IV.3 Trajetória escolar e profissional dos membros da elite política

	Local de nascimento	Local de formação	Profissão/ocupação*
Antonio Feliciano	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, advogado, professor
Antonio Gontijo	Uberaba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	burocrata, literato, político
Armando Prado	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, jornalista, professor
Aguiar Whitaker	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político
Cesar Costa	Taubaté (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, fazendeiro, advogado
Cirilo Júnior	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, advogado, professor
Gofredo da Silva Telles	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, fazendeiro, literato
João Carvalhal Filho	Santos (SP)	Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro	político, jornalista, professor
Marcondes Filho	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, advogado, jornalista
Mario Lins	Recife (PE)	Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro	político, fazendeiro, médico
Marrey Júnior	Itamarandiba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	político e advogado
Miguel Reale	São Bento do Sapucaí (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, professor, advogado
Plinio de Moraes	Tietê (SP)	Escola de Farmácia de São Paulo	político, industrial, comerciante
Renato Paes de Barros	Itu (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	político, professor, advogado

Fonte: o autor.

* por ordem de importância.

A posse de títulos universitários ou, num sentido bem mais amplo, a posse de um "capital escolar" (*formação*) pode ser tão somente símbolo de distinção social (tido e exibido como "capital cultural"), não se confundindo com ocupação exercida (*profissão*), que é um indicador, embora indireto, de *posição* no espaço social, ao lado da origem familiar, do nome de família, do tipo de propriedade e até mesmo da reputação ou da notoriedade (eles equivalem, aproximadamente, aos títulos de nobreza nas sociedades não aristocráticas). Em outros termos, o bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais não é, por isso, "advogado" (ou promotor, ou juiz); logo, não se deve deduzir imediatamente que os graduados em Direito (ou em alguma outra profissão liberal) sejam "de classe média". Em geral, alta escolaridade associada a tempo livre e independência econômica são, na realidade, os pré-requisitos para uma carreira política, como muitos autores já enfatizaram. Carreiras políticas, sabe-se, tendem a ser mais fáceis para indivíduos com *brokerage ocupations*: professores, sindicalistas, jornalistas, advogados. Além de disporem de "condições objetivas" para dedicar-se à vida política (tempo livre, férias longas, carreiras profissionais descontínuas, independência profissional, segurança financeira, "relações" na sociedade, *status* social e habilidades técnicas muito úteis na política: domínio da retórica, conhecimento das leis etc.), há, da parte desses profissionais, uma maior disposição subjetiva para assumirem os riscos e os custos de tentar uma posição no Legislativo ou no Executivo[52]. Schumpeter resumiu numa expressão essa idéia: há "um estrato social", esse, no caso, "que se liga à política de forma natural"[53].

[52] Ver, a propósito, Austin Ranney, *Pathways to Parliament*: Candidate Selection in Britain. Madison: The University of Wisconsin Press, 1965. Citado por: Pippa Norris e Joni Lovenduski, United

À exceção de um médico de formação, o coronel Mario Lins, político do interior, da região da Mogiana, fazendeiro e membro do diretório central do PRP, e de Plínio de Moraes, graduado na escola de Farmácia de São Paulo, na verdade político, industrial e comerciante em Tietê (SP), 12 dos 14 membros que passaram pelo Departamento Administrativo do estado entre 1939 e 1945 eram "bacharéis". Se praticamente todos haviam tido alguma função judiciária, não eram mais, à época, além de colaboradores da obra do Presidente Getúlio Vargas, "advogados"; nem a advocacia poderia ser considerada então sua ocupação principal. Onze deles haviam sido alunos na Escola do Largo de São Francisco, muitos inclusive contemporâneos entre si[54]. Espécie de escola de governo da elite política paulista, ela fornecerá, nas primeiras décadas do século XX, os quadros do PRP e do PD e que mais tarde integrarão os aparelhos do Estado durante a I República. Love lembra que, bem feitas as contas, "é difícil minimizar a importância da Faculdade de Direito de São Paulo como núcleo de formação de líderes políticos. Além de seu papel dentro do estado, dali saiu um impressionante número de ocupantes dos mais altos cargos nacionais tanto durante o Império como na Primeira República"[55].

Os conselheiros do Departamento paulista faziam parte de um círculo social comum (paulistas, por nascimento ou adoção, que haviam estudado Direito na Faculdade); haviam recebido um treinamento em comum (mesmos professores na Faculdade de Direito, mesmo currículo, mesma doutrina jurídica) e tido uma experiência profissional (longa ou curta) em comum. Talvez viesse daí o sentido de grupo que desenvolveram (e não mais das relações familiares, como antes); e talvez essa lealdade – base da nova "família política" paulista e do sentimento tanto de um destino quanto de um passado compartilhado – viabilizasse o funcionamento eficiente da instituição e a missão que, através dela, se autoconferiam. Em todo caso, como já observou José Murilo de Carvalho a propósito de um fenômeno aparentado, quanto mais há treinamento comum, mais a homogeneidade social *prévia* da elite perde importância: a homogeneidade pode ser, antes, de "natureza ideológica, gerada pelo treinamento e pela socialização antes que pela origem social"[56].

Como não mais se viam como políticos, nem exercendo uma função política, mas sim como especialistas em direito exercendo uma função jurídica, o que se comprova pelos

---

Kingdom. In: Norris, Pippa (ed.), *Passages to Power*: Legislative Recruitment in Advanced Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 165-166.

[53] Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democracia*, *op. cit*., p. 362.

[54] Armando da Silva Prado tirou o título em 1902. Renato Paes de Barros e Marrey Jr. são da turma de 1906; Artur Whitaker formou-se em 1907, Cirilo Júnior em 1908 e Gofredo Telles em 1910. Na segunda década colaram grau Cesar Costa (1912), Marcondes Filho (1914) e Antônio Feliciano (1919). Ver o Quadro A-IV.5 no *Anexo J*.

[55] "Mais da metade dos ministros imperiais entre 1871 e 1889 foram ali educados. Sete dos 12 presidentes da República Velha receberam seu diploma na Escola de Direito de São Paulo. O mesmo sucedeu com um presidente interino [Delfim Moreira] e ainda outro estudou naquela faculdade por algum tempo [Nilo Peçanha]". Julio Prestes, igualmente aluno do Largo de São Francisco, não chegou a tomar posse pelas razões conhecidas. Joseph Love, *A locomotiva*, *op. cit*., p. 217. Para a lista dos presidentes cf. nota 6 às p. 243-244.

[56] José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem*: a elite política imperial; *Teatro de sombras*: a política imperial, *op. cit*., p. 29.

debates no "plenário" do Departamento[57], as antigas fidelidades partidárias (PD, PRP, AIB, PC, FUP, AL etc.) cediam lugar não a um compromisso efetivo com o regime "getulista" ou a pessoa do "Ditador" (substantivo que passaram prudentemente a evitar), mas com a instituição imaterial que era o mínimo denominador comum entre (quase) todos: as Arcadas do Largo de São Francisco. Assim, é possível que o novo "Partido" do grupo (em sentido político e em sentido arquitetônico), antes mesmo do Departamento Administrativo, fosse a Faculdade. Que dos doze bacharéis apenas dois mantivessem ainda seus escritórios particulares (Miguel Reale e Marrey Junior), não deixa esquecer que, desse universo, todos os outros haviam atuado em funções legais antes da ingressar na carreira política, exceto Antonio Gontijo e Gofredo da Silva Telles[58]. Essa poderia bem ser a base real da fantasia tecnocrática que sustentavam: a *expertise* jurídica. Na opinião imodesta e algo delirante de Miguel Reale, "bem poucas vezes se legislou com tanto sentido de aderência à realidade"[59].

Antes de discutir a relação entre *profissão principal* e *posição social* desses indivíduos, quero sublinhar a utilidade da formação jurídica para a profissão/profissionalização política, até mesmo para desfazer a idéia de uma "República de advogados"[60] que a lógica de seleção política do Estado Novo pode induzir.

O saber jurídico (tanto quanto o *savoir-faire* típico das profissões jurídicas) tornou-se um capital importante no campo político e a hegemonia dos advogados é aqui mais completa do que sempre foi não porque o grupo é minúsculo, mas porque, e essa é, parece-me, a razão essencial, a natureza da função burocrática demanda se não um conhecimento técnico, um *vocabulário* técnico: isto é, a *exibição* de um saber especializado no julgamento – político – das demandas dos prefeitos via Departamento das Municipalidades e dos decretos-lei do Interventor federal via Secretaria de Governo. A redação dos pareceres do Departamento Administrativo por esses bacharéis em Ciências Jurídicas e Sociais não está condicionada pelo uso de suas competências profissionais para fins políticos; mas, ao contrário, pelo uso político que a competência profissional lhes confere: a desenvoltura nesse ambiente formal, a eloqüência bacharelesca, o conhecimento das leis, o manejo dos regulamentos etc.[61] Nada mais distante portanto do suposto time de "hard-hitting, hard-working, thoroughly efficient professional bureaucrats – mostly young lawyers, but also technicians such as accountants, civil engineers, agricultural experts, statisticians" que Karl Loewenstein teria encontrado

[57] Ver, entre tantos, o duelo de Marrey Junior com Aguiar Whitaker a respeito das posturas municipais. J. A. Marrey Junior, *No Departamento Administrativo de São Paulo* (discursos e pareceres). São Paulo: s.c.p., 1943, p. 28 a 38.

[58] Aguiar Whitaker foi promotor público. Marcondes Filho, advogado (direito comercial), Cirilo Junior (direito processual civil), Antonio Feliciano (direito penal), Marrey Junior (direito civil) e João Carvalhal Filho também. Cesar Costa foi promotor público, Renato Paes de Barros, delegado de polícia e Armando Prado procurador-geral do estado. Ver, a propósito, o *Anexo B*: Escorço biográfico dos políticos paulistas que integraram o Departamento Administrativo do estado de São Paulo (1939-1947).

[59] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*., vol. 1, p. 171.

[60] Tomei a expressão emprestada da historiografia francesa sobre a elite política que (supostamente) teria controlado os postos institucionais principais do país entre 1880 e 1914. Ver, para uma discussão, Laurent Willemez, La "République des avocats". 1848: le mythe, le modele et son endossement. In: Offerlé, Michel (dir.), *La profession politique*: XIX^{e}-XX^{e} siècles. Paris: Belin, 1999, p. 201-228.

[61] Ver Pierre Bourdieu, A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: _____. *O poder simbólico*, *op. cit*.

quando visitou a agência paulista no início dos quarenta[62]. Esses atributos profissionais são, sintomaticamente, reforçados e amplificados pela própria trajetória política dos agentes, uma vez que o controle de postos parlamentares, posições burocráticas, cargos partidários etc. proporciona "a aquisição de um *savoir-faire* organizacional e a aprendizagem de tecnologias indispensáveis ao exercício da prática política: uso da palavra, redação de documentos, domínio de técnicas de controle e manipulação de assembléias" etc.[63]. Exatamente por isso não era necessário uma "socialização de emergência" da elite política (transformada por decreto em elite estatal) para enfrentar as novas funções burocráticas que o processo de expansão do Estado capitalista e o processo de construção do regime/Estado ditatorial haviam criado. A falha de algumas explicações sobre o perfil e a função da elite estatal nesse período[64] está menos no exagero que concede ao papel do DASP e ao impacto da reforma administrativa do serviço civil público, e sim na realidade que ela desconhece: a *homogeneidade* e a *unidade* prévias da elite constituída pelo Estado.

O papel central dos advogados na vida política exige, entretanto, um comentário um pouco mais comprido.

Fenômeno que não é, evidentemente, típico do Brasil, nem característico apenas desse período, há uma afinidade elevada entre o *habitus* do político de profissão e o *habitus* do bacharel em Direito. Excluindo por ora o fato de que a eleição do ofício de advogado já pode estar condicionada, na origem, pela pretensão a uma carreira política, Mattei Dogan nota que o domínio da *técnica jurídica* torna-se politicamente ainda mais vantajoso quando se sabe que a maior parte dos procedimentos políticos, principalmente legislativos, para serem efetivos, devem ser traduzidos para uma linguagem jurídica e apresentados sob a forma de um texto legal (um projeto de lei). Esse fato adquire maior importância, eu acrescentaria, nas arenas que observam mais ou privilegiam abertamente procedimentos formais, como é o caso aqui. Como as rotinas internas do Departamento Administrativo, vistas mais adiante, são muito burocráticas, o processo decisório da agência obedece a um rito estrito de admissão, exame e avaliação dos decretos-lei e debate dos pareceres que cada conselheiro escreve sobre eles. O formalismo extremo desse cerimonial casa-se com o comportamento formalista dos membros da cerimônia: eles se imaginam então como especialistas que devem adequar decisões a normas judiciais (os Códigos e a Constituição) e a princípios universais do Direito ou, na linguagem típica do regime, adequar e submeter a "política partidária" à racionalidade desinteressada e à ciência do governo. Um outro elemento do *habitus* comum às duas profissões, e que reforça a utilidade desse tipo de profissional, é a capacidade de "defender interesses", não importam quais. Por isso, observa Dogan, "a maior parte dos advogados aderem a tal ou qual partido sem preocupar-se muito com ideologias". Da mesma maneira que o defensor não fala em nome da Justiça Universal, mas dos clientes, o político pode ser o paladino ora de uma causa, ora da causa oposta[65]. Em ambos os casos, o recurso

---

[62] Karl Loewenstein, *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1944, p. 64.

[63] Daniel Gaxie e Michel Offerlé, Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir. Capital collectif et carrière politique. In: Birnbaun, Pierre (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*: 1981-1985. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, p. 111.

[64] Para essa posição, ver Alexandre Barros, A formação das elites e a continuação da construção do Estado nacional brasileiro. *Dados*, n. 15, 1977, especialmente p. 112.

[65] Ver Mattei Dogan, Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In: Offerlé, Michel (dir.), *La profession politique*, *op. cit*., p. 177-178.

que conta é a retórica (o "brilhantismo"), isto é, a capacidade de convencer e persuadir, não de impor sua opinião[66]. Essa característica – o "dom da palavra", que Robert Michels já havia reconhecido como uma das mais importantes qualidades dos políticos modernos[67] – não contradiz a primeira, mas antes a reforça, com uma vantagem evidente: os conselheiros do Departamento Administrativo do estado podem então apresentar-se como partidários do novo Estado (a entidade burocrática abstrata), e de suas técnicas sensatas de governo, e não do Estado Novo (o regime político ditatorial), e de suas formas arbitrárias de domínio. A atitude ficará ainda mais clara a partir da análise da ideologia defendida, com entusiasmo, pelos recém convertidos à causa.

Havia nesse grupo poucos fazendeiros, precisamente três: Gofredo Telles, Cesar Costa e Mario Guimarães, sendo só esse último um "grande agrário" típico, uma informação relevante quando se lembra que a economia do estado era de base rural e seu principal negócio, a exportação. Praticamente ninguém possuía uma firma própria no comércio ou na indústria (a única exceção era Plínio de Moraes); não eram, portanto, "proprietários". Na maior parte dos casos haviam sido profissionais liberais, desempenhado funções judiciárias e não raramente mantinham um ofício acessório ao lado da atividade política intermitente[68].

Como ocupação secundária (era normal atuar à época em duas ou três profissões), mais da metade do grupo eram também de professores e/ou jornalistas. Embora seis deles tivessem sido proprietários ou diretores de jornais (João Carvalhal Filho fundou *A Notícia*, de Santos, Armando Prado era o dono de *O Comércio de São Paulo*, Miguel Reale criou em São Paulo o periódico integralista *Ação*, Cirilo Junior fora diretor do *Correio Paulistano*, Marcondes Filho, diretor do *São Paulo Jornal* (ligado ao PRP) e posteriormente de *A Noite*, e Marrey dirigira o *Diário Nacional* – órgão oficial do PD), eles não provinham da atividade jornalística: na verdade, ou tinham no jornal uma extensão da atividade política ou eram (aqueles outros não mencionados) colaboradores eventuais[69]. Essas práticas e esses veículos eram mais que empreendimentos comerciais; eram, antes de tudo, instâncias de fabricação e distribuição da produção ideológica e cultural de seus grupos de origem concorrendo por clientes e patronos no mercado político. Cumpriam, para esses indivíduos, uma função precisa. Depois de 1930, 1932 e 1937, as avenidas que conduziam ao círculo exclusivo da classe política paulista ou haviam desaparecido, ou estavam seriamente impedidas, o que impunha para a

---

[66] Miguel Reale fornece um bom exemplo do que pretendo sustentar. Ele se refere assim à atuação de Aguiar Whitaker no Departamento Administrativo: "Outro Conselheiro que me impressionou foi Artur Pequeroby Whitaker, de sólida formação jurídica, com larga experiência em questões agrárias. Espírito positivo e realista, procurava transcender as aparências e captar o sentido real das coisas. Quando discutimos o problema das terras devolutas, teve a coragem de defender os grileiros, adversários do Estado latifundiário e infecundo, homens capazes de abrir o sertão às forças civilizadoras. Criticava-os pelos processos ilícitos empregados, mas se dizia obrigado a reconhecer-lhes a eficiência no plano dos resultados práticos...". Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit.*, vol. 1, p. 170-171.

[67] Robert Michels, *Les partis politiques*. Essai sur le tendences oligarchiques des démocraties. Paris: Flammarion, 1971, p. 65.

[68] Como já referi, pelas contas de Joseph Love, 41% da elite antes do regime do Estado Novo era composta por empresários (sendo todos também, obviamente, "homens públicos"). Uma outra informação importante é que "mais de um terço de toda a elite representava uma complexa rede de interligações econômicas e de parentesco". Joseph Love, *A locomotiva*, *op. cit.*, p. 218. Não é o caso aqui.

[69] Para a tipologia, ver Mattei Dogan, Les professions propices à la carrière politique, *op. cit.*, p. 181.

maioria deles, junto da prestigiosa atividade de publicistas, o ofício de publicitários de si mesmos e de suas idéias. Nesse contexto, como a posição de sucessor presumido das posições políticas e burocráticas por direito natural (de classe, de *status*, de "cultura") não garantia grande coisa[70], ou exatamente por isso, lembra Sergio Miceli, "esses herdeiros deveriam também envolver-se na concorrência política e intelectual e assumir tarefas cada vez mais especializadas nos jornais partidários, nas organizações políticas e nas instituições culturais". As transformações no mercado de trabalho político, as baixas perspectivas de carreira desses bacharéis, a vasta clientela agora à disposição do governo central, junto da diferenciação, inaugurada e impulsionada pelos modernistas paulistas, no "campo da produção ideológica, tornara praticamente inviável a passagem quase automática da situação de estudante", ou da situação de profissional liberal, "à condição de membro por inteiro da classe dirigente"[71]. O desdobramento dessa circunstância, inédita para os mais importantes ou mais bem situados socialmente, era o jornalismo, menos como sobrevivência e mais como sobrevivência política.

A biografia política de quatro conselheiros, um tanto diferentes entre si, é ilustrativa das duas grandes correntes que integram o Departamento Administrativo de São Paulo – a majoritária, oriunda do PRP, e a minoritária, do PD – e do caso desviante desse padrão, representado pela inclusão, de certo ponto de vista extemporânea, de um membro da Ação Integralista Brasileira. Através dos exemplos referidos é possível não apenas reconstruir as trajetórias individuais – e, portanto, as circunstâncias particulares que distribuem esses agentes em posições agora idênticas no espaço político – mas remontar, indiretamente, o próprio sistema de posições relativas que ordena esse espaço e, de quebra, sua sócio-lógica implícita. Os tipos desiguais de capital político (recursos) de cada indivíduo e suas diferentes perspectivas de carreira não sinalizam a falta de um padrão de recrutamento, mas um tipo de recrutamento onde o padrão é instituído burocraticamente, é manipulado politicamente (por ambas as partes, diga-se) e onde os "capitais" são reconvertidos pelo Estado "autoritário" e reinvestidos no interesse da autoridade do Estado.

Marcondes Filho (1892-1974) é, possivelmente, o caso mais fascinante de rejeição integral ao varguismo antes de 1937 e de adesão integral a ele depois de 1937, tendo virado, inclusive, um dos mais entusiasmados formuladores e divulgadores oficiais da ideologia oficial do Estado Novo[72]. Essa metamorfose radical – só comparável às conversões de fé – é tanto mais significativa quanto se considera seu perfil social, seu itinerário político e suas credenciais partidárias: Alexandre Marcondes Machado Filho era o arquétipo do herdeiro presumido do perrepismo e, tudo correndo bem, o continuador das tradições políticas dos políticos tradicionais paulistas.

---

[70] Barman e Barman chamaram a atenção para a afluência de titulados nas escolas de direito depois de 1850. Se algumas décadas antes (1820) a graduação em Coimbra significava grande probabilidade de ingresso na elite, com a "democratização" do diploma o recrutamento para posições políticas tornou-se mais seletivo e os empregos públicos passaram a depender de ligações familiares e do pertencimento a redes de influência. Ver Roderick Barman e Jean Barman, The Role of The Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 18, n. 4, p. 423-450, nov. 1976.

[71] Sérgio Miceli, Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1930-45). In: _____. *Intelectuais à brasileira*, *op. cit*., p. 93.

[72] Ver, sobre isso, o seu *Trabalhadores do Brasil!* Palestras do Ministro Marcondes Filho na Hora do Brasil, em 1942. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1943.

O roteiro político desse vereador paulistano do PRP, afilhado do presidente Carlos de Campos, e que se torna, em nome de São Paulo, o poderoso Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio em 1941 e, em 1942, em nome do próprio Getúlio Vargas, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores é, em resumo, a seguinte[73]. Marcondes nasceu na cidade de São Paulo na última década do século XIX. Filho do industrial Alexandre Marcondes Machado, graduou-se na Faculdade de Direito em 1914 e logo depois se tornou secretário particular do ex-Presidente do estado, Bernardino de Campos. Ainda estudante, trabalhara no escritório de Alfredo Pujol, ligado politicamente a Rui Barbosa, o que lhe valeu um bom conhecimento do mundo político paulista e federal e relações nesse meio. Foi promotor público e montou em São Paulo uma concorrida banca de advocacia na área do direito comercial. Aos 35 anos elegeu-se deputado federal pelo PRP e fundou o *São Paulo Jornal*, o diário mais popular do partido. Na Câmara dedicou-se a combater o PD e a sustentar o governo de Washington Luís. Assumiu, com seu partido, o patrocínio da candidatura de Julio Prestes na campanha de 1929-1930 contra o pretendente da Aliança Liberal e elegeu-se para mais um mandato como deputado em março de 1930. Na tribuna defendeu a correção do processo eleitoral e a validade do seu resultado. Quando veio a Revolução, seu jornal, porta-voz dos "carcomidos" e da Velha República, foi empastelado pelos revoltosos. Marcondes retirou-se então das lides políticas para cuidar de seus clientes e só reapareceu em cena muitos meses depois, quando assinou o *Manifesto* do PRP contra os tenentes e contra a ditadura do Governo Provisório, em inícios de 1932. Apoiou o movimento constitucionalista, sem um envolvimento que pudesse ser lembrado. Foi, como seus contemporâneos, derrotado pelas forças leais ao Catete e largou a política institucional. Só voltou a ela em 1939 pelas mãos do Ditador que patrioticamente combatera: Getúlio Vargas nomeou-o para o Departamento Administrativo do estado de São Paulo e tornou-o vice-presidente do DAESP por dois anos e meio até indicá-lo Ministro de Estado, função que só terminaria com o término da ditadura. Integrado ao governo federal, esse autêntico perrepista tornou-se não só um aficionado da política do regime e do Presidente, mas um repetidor inspirado de seus princípios através do programa radiofônico "Hora do Brasil", um veículo estratégico de propagação da ideologia estadonovista, da divulgação dos feitos do governo na área da legislação social e da construção da imagem mítica de Vargas[74]. Todas as semanas o Ministro Marcondes Filho fazia uma palestra de 10 minutos na Rádio Nacional, sempre às quintas-feiras. No dia seguinte elas eram impressas no jornal dirigido por Cassiano Ricardo, *A Manhã*[75]. Sua atividade espiritual era complementada por uma ação muito prática na área trabalhista: sob sua gestão o Ministério da Justiça aprofundou o controle político sobre os sindicatos e, à frente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio fez promulgar a CLT. De legítimo representante do perrepismo e das mais nobres tradições paulistas a dedicado cultor do varguismo e do trabalhismo foram apenas dez anos. No fim do Estado Novo ainda assumiu duas tarefas políticas estratégicas: elaborar a legislação política da transição para o novo regime e organizar um partido "popular", que fosse porta-

[73] Para mais detalhes, veja a ficha político-biográfica A-1, do *Anexo A*.

[74] Ver Angela de Castro Gomes, *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988, p. 229-256.

[75] Segundo Cassiano Ricardo, Marcondes "aprendeu [a compreender o que era o] Estado Novo nos tópicos de *A Manhã*". Ainda conforme seu diretor, o jornal era, para Getúlio Vargas, o "verdadeiro órgão do regime". Cassiano Ricardo, *Viagem no tempo e no espaço* (memórias). Rio de Janeiro: José Olympio, 1970, p. 161.

voz do ideário trabalhista e que, principalmente, fosse o herdeiro da máquina sindical montada pela ditadura. Em 1946, como reconhecimento, é eleito senador por São Paulo na legenda do PTB. Reeleito para a 39ª. legislatura (1951-1954), torna-se, em 1954, presidente do Senado Federal e em 1955 volta a ocupar a cadeira de Ministro da Justiça (no governo Café Filho). O tipo ideal do processo de transformismo.

Marrey Júnior (1885-1965) era outra amostra, só que mais radical, do transformismo dos políticos paulistas durante o Estado Novo. As posições institucionais que ocupou depois de 1937 – no Departamento Administrativo e, em seguida, na Interventoria Federal – são ainda mais expressivas quando se sabe de todos seus serviços prestados e de sua fidelidade imaculada ao Partido Democrático de São Paulo, a agremiação em baixa junto ao governo federal depois do golpe de Novembro, para dizer o mínimo. José Adriano Marrey Junior era o exemplar exato do *político de carreira* cuja carreira havia sido interrompida pelo cataclismo no mercado de postos políticos no pós-1930. Ele representava, como Marcondes Filho (e Cirilo Junior e Armando Prado e Aguiar Whitaker), a velha classe dirigente paulista, tanto no que ela tinha de "velha" (Marrey ingressou no DAE aos 56 anos) quanto no que ela tinha de tipicamente "paulista". Seu caso interessa aqui principalmente porque ele fora o que se poderia considerar um "homem de partido" típico.

Filho do comendador José Adriano Marrey, Marrey Junior nascera em Minas Gerais, mas estudara em São Paulo, para onde veio muito moço, aos treze anos de idade. Formou-se em Ciências Jurídicas e Sociais na Faculdade de Direito de São Paulo em 1906 e tornou-se advogado criminalista. Político experiente, Marrey ocupou seu primeiro posto eletivo antes dos 30 anos. Quando fundou, em 1926, juntamente com o conselheiro Antonio Prado, Francisco Morato e Paulo Nogueira Filho, o Partido Democrático de São Paulo, já tinha atrás de si dois mandatos de vereador na capital e três mandatos sucessivos como deputado estadual, tendo sido então eleito pela legenda do poderoso Partido Republicano Paulista[76]. De acordo com Paulo Nogueira Filho, "A gloriosa organização democrática teria de surgir lastreada de valores da alta sociedade paulista, da burguesia independente, das profissões liberais, da classe estudantil e de alguns elementos populares agremiados em torno de Marrey Júnior"[77]. Diretor do *Diário Nacional*, órgão oficial do Partido Democrático, em 1927 venceu as eleições em sua nova agremiação e assumiu pela primeira vez o posto de deputado na capital federal, tendo dedicado seu mandato à oposição intransigente ao perrepismo e à denúncia de seus desmandos políticos e administrativos no estado[78]. Um dos dirigentes destacados dos democráticos, Marrey foi membro do Diretório Central do PD desde sua criação até 1932; além disso, participou da Comissão Executiva do Partido em 1926-1927 e, novamente, em 1930-1931. Vencida a Revolução de 1930, lutou para manter, nesse início do Governo Provisório, a colaboração entre o Partido Democrático, frustrado com o enjeitamento do seu candidato "natural" para governar o estado (Francisco Morato) e o governo revolucionário dos tenentes. Na Interventoria de João Alberto, logo no começo, assumiu cargo numa comissão encarregada de avaliar a questão operária e pôr fim às greves

[76] Para as legislaturas de 1919-1921; 1922-1924; 1925-1927. Para uma visão comparativa da carreira dos outros políticos, consulte o Quadro A-IV.1 do *Anexo F*.

[77] Paulo Nogueira Filho, *Ideais e lutas de um burguês progressista*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965, p. 152 *apud* Maria Victoria de Mesquita Benevides. *A UDN e o udenismo*. Ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 236.

[78] Para uma biografia mais documentada, ver a ficha A-9 do *Anexo A*.

de trabalhadores e às muitas manifestações populares que agitavam a capital. Em 1931, contudo, seguiu seu partido e assinou o documento que rompia com o Interventor. No ano seguinte assinou também o manifesto da Frente Única Paulista que conduziria o estado à luta contra o governo federal. Mesmo tendo adotado uma atitude bastante crítica diante da aventura paulista, foi detido em 21 de dezembro de 1932 em represália a sua participação no movimento[79]. Cotado para substituir Valdomiro Lima na Interventoria, é preso de novo no ano seguinte, por garantia. Em 1936 é eleito para mais um período como vereador à Câmara Municipal de São Paulo. Quando vem 1937 perde o mandato e submerge politicamente, passando a atuar apenas como advogado. Durante os arranjos políticos que sucederam no estado com a substituição de Ademar de Barros por Fernando Costa em junho de 1941, Marrey Jr. é tirado do ostracismo e indicado por Vargas para compor o Departamento Administrativo. Permanece no posto até fins de 1943 quando assume o elevado posto de Secretário de Justiça do estado durante a Interventoria do PRP. Em 1945 fundará, com Miguel Reale, o Partido Popular Sindicalista. Mais adiante, a agremiação desaparecerá para formar, juntamente com outros pequenos partidos de expressão regional, o Partido Social Progressista de Ademar de Barros. Na segunda metade da década de quarenta volta à política municipal e em 1951 torna-se deputado federal pelo PTB-SP.

O doutor *Gofredo da Silva Telles* (1888-1980), literato (poeta), fazendeiro e político foi, no Departamento Administrativo, o representante do que se poderia nomear, com excessiva liberdade, de "aristocracia rural paulista"[80]. Embora sociologicamente imprecisa, a expressão designa um tipo social característico e em via de desaparecimento à época: herdeiro, bem-nascido, bem educado, empresário dinâmico (era, inclusive, diretor da FIESP), mas com a estampa e os hábitos da fidalguia de origem, sua imagem era o contraponto do imigrante bem-sucedido, do dirigente partidário empenhado na causa e do chefe político do interior. Dispunha de um "nome" (por assim dizer) e possuía o devido "preparo" que se exigia para esses casos: um capital de notabilidade.

Gofredo Teixeira da Silva Telles descendia de uma família tradicional, proprietária de terras na província do Rio de Janeiro durante o II Império: era neto, por parte de mãe, do barão e da baronesa de Vassouras, Francisco José Teixeira Leite e Ana Alexandrina Teixeira Leite. Depois de colar grau na Faculdade de Direito de São Paulo em 1910, casou-se com Carolina Guedes Penteado, filha de Dona Olívia Guedes Penteado. Segundo Miguel Reale, ela era "a 'Nossa Senhora dos modernistas', na expressão entusiasta de Mario de Andrade". Ainda segundo Reale, "Gofredo era uma figura alta e elegante, um dos últimos remanescentes mais apurados da *Belle Époque*"[81] em São Paulo. Seu aristocratismo social afiançou uma atividade intelectual intensa e prestigiosa. Gofredo foi membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, da Academia Paulista de Letras e do Pen Club do Brasil, entre outras corporações culturais de destaque. Sua carreira política antes do Estado Novo não fora nem muito longa, nem muito expressiva (exceto por um posto), e fora feita toda na capital do estado. Gofredo foi provavelmente o único caso onde o capital social acumulado, a notoriedade e a reputação contaram mais que a trajetória política ou a experiência profissional na indicação presidencial para o Departamento Administrativo. Em

[79] Ver *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. I, p. 165.

[80] Ver, para a crítica dessa noção, Décio Saes, *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984, p. 28.

[81] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit*., vol. 1, p. 169.

1926 assumiu o primeiro dos dois mandatos a que seria eleito como vereador no município de São Paulo. Opôs-se vivamente, como todo bom paulista, à Revolução de 1930, integrou a FUP e foi nada menos que o Prefeito nomeado de São Paulo durante a guerra de 1932. Segundo seu filho, Gofredo da Silva Telles Júnior, "quando o movimento de 1930 passou por São Paulo, a comitiva de Getúlio Vargas fez questão de desfilar diante de sua residência", como provocação[82]. Preso por Vargas por alguns meses, exila-se em Paris, onde realiza algumas conferências, "inclusive na Sorbonne"[83]. De volta ao Brasil no ano seguinte, afasta-se da vida política, assume os negócios da família e torna-se fazendeiro de café em Araras, no interior paulista. Em 1939, aos 51 anos de idade, é nomeado pelo mesmo Getúlio Vargas, seu ex-inimigo político, nada menos que o Presidente do Departamento Administrativo do estado. Tendo sobrevivido a dois interventores e permanecido no cargo até 1945, assume a função de tesoureiro do diretório do Partido Social Democrático de São Paulo na redemocratização, mas não se engaja na vida parlamentar. Seu filho, ex-militante integralista e seu auxiliar no DAESP, se elege deputado constituinte por São Paulo. Depois disso não teve mais nenhuma atividade política.

Miguel Reale (1910-2006), o último dessa lista, era social e politicamente o espelho invertido de Gofredo Telles. Sem atributos pessoais ("carisma"), sociais ("relações") e recursos financeiros ("fortuna") para aplicar numa carreira política com alguma chance de sucesso, Reale fora, no começo da vida, professor antes de ser advogado para sobreviver. Ao contrário de Marrey e de Marcondes, apesar de envolvido na política desde muito moço, não tinha atrás de si família importante, conexões políticas e/ou sociais com a elite paulista, uma posição parlamentar, nem estava inserido nas máquinas dos partidos oligárquicos. Longe disso. Seu capital político era, antes de tudo, um *capital de função* (Bourdieu) ou, melhor, um "capital coletivo"[84]. Daniel Gaxie e Michel Offerlé definiram esse tipo de capital como derivado do investimento que o movimento, o sindicato, o partido ou a organização, através de fundos em dinheiro, pessoal (militantes) e programa (ideologia), fazem no indivíduo[85]. A Ação Integralista Brasileira pôs à sua disposição tudo isso e ofereceu assim a oportunidade para ingressar no mundo político.

Descendente de imigrantes italianos, mas não pobres (seu pai era médico), brasileiro de primeira geração, nascido no interior do estado, Miguel Reale exprimiria exemplarmente o radicalismo conservador das camadas médias brasileiras das primeiras décadas do século XX: apoiou indistintamente a Revolução de 1930, o Movimento de 1932, o Golpe de 1937 e a Redemocratização de 1945. Sem ligações com a classe política, filiou-se à AIB logo no início

---

[82] Comunicação pessoal a mim em maio 1998.

[83] Conforme seu informativo verbete no *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, vol. IV, p. 3337. Ver também a ficha biográfica A-7 do *Anexo A*.

[84] Pierre Bourdieu define esse capital por símile. A Igreja, as ordens medievais, assim como os partidos, as ordens políticas instituem, ou mais propriamente, consagram o político, o cavaleiro, o sacerdote à medida que delegam ("investem") seu capital político, honorífico, mágico como "contrapartida" àqueles que se dedicaram à instituição. Assim, "fora da instituição e sem a instituição eles nada seriam", já que a ela "tudo devem". "Aquele que é investido de um *capital de função* [...] pode não possuir qualquer outra 'qualificação' a não ser a que a instituição lhe outorga no ato da investidura". Pierre Bourdieu, A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*, *op. cit.*, p. 192-193.

[85] Daniel Gaxie e Michel Offerlé, Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir. Capital collectif et carrière politique. In: Birnbaun, Pierre (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, *op. cit.*, p. 133.

do movimento, já em 1932, e concorreu, sem sucesso, a uma cadeira à Assembléia Nacional Constituinte em 1933. Membro mais jovem do Departamento Administrativo de São Paulo (foi nomeado com 32 anos de idade quando a média da idade dos integrantes do DAESP, excluído seu nome, era de 51 anos), havia se formado advogado na Faculdade do Largo de São Francisco em 1934. Ainda estudante, lecionou Latim e Psicologia em um curso preparatório para a Faculdade de Direito, ao lado de Hermes Lima e Alfredo Ellis Júnior. É verdade que já havia publicado até essa data (e com apenas 26 anos) nada menos de onze livros de teoria política[86], uma produção precoce e impressionante, mas não era por sua literatura ou por suas idéias sobre o mundo das idéias que era mais conhecido: fora, em 1936, o prestigioso Secretário Nacional da Doutrina Integralista, o diretor da revista *Panorama* (1936-1937) e o fundador e diretor do jornal *Ação* (1936-1938). Com base nessa reputação, travou conhecimento direto com o Presidente graças a um episódio inusitado e nebuloso. Em 1941, reprovado no concurso para a cadeira de Filosofia do Direito na Faculdade do Largo de São Francisco, recorreu ao Conselho Nacional de Educação para garantir sua vaga alegando ter sido preterido por motivos não acadêmicos. Graças à "neutralidade do Presidente Getúlio Vargas, pois estávamos no Estado Novo"[87], segundo nos assegurou, ultrapassou o candidato vencedor (numa disputa, conforme Reale, entre o "tomismo", representado pelo adversário, e o seu "neokantismo"), conseguiu o posto que lhe era devido e no ano seguinte foi convocado pelo Presidente para servir no Departamento Administrativo. Em seu diário, Vargas anotou que convidara Reale para o cargo na vaga de Marcondes Filho, promovido a ministro, embora lamentasse que, por força do decreto-lei 1 202, ele "teria de deixar o exercício da cadeira de professor na Faculdade de Direito [de São Paulo], onde seus serviços [eram] mais necessários" à ditadura[88]. Manteve seu escritório de advocacia nas vizinhanças da Faculdade e, entre 1942 e 1945, trabalhou intensamente no Departamento. No fim do regime, em março de 1945, Miguel Reale subitamente deu-se conta de que não mais estava alinhado com a ideologia autoritária que animara o Estado Novo, nem com o equilíbrio do Presidente Vargas em questões políticas e administrativas: pediu demissão do cargo de conselheiro do DAESP não sem antes lembrar-nos que esse conselho havia sido, nos últimos anos e na ausência do Parlamento, "depositário fiel de uma missão de confiança do povo"[89]. Funda então, com os recém convertidos à democracia

[86] Para a lista, veja Miguel Reale, *Obras políticas*: 1ª. fase (1931-1937). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, 3 vols. Entre elas incluem-se: *Formação da política burguesa* (1935); *ABC do Integralismo* (1935); *O Estado Moderno* (1935); *Perspectivas integralistas* (1935); e *Atualidades brasileiras* (1936).

[87] Como registrou o próprio Miguel Reale. Ver Variações a partir de si mesmo [artigo], 17 dez. 2005. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/varsimsm.htm>. Acesso em: 31 out. 2007.

[88] *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. II, p. 444 (entrada de 23 dez. 1941). Para detalhes da sua atuação no DAESP, veja a ficha político-biográfica A-12, do *Anexo A*.

[89] Miguel Reale, Conselho Administrativo do estado. *O Estado de S. Paulo*, 8 mar. 1945, p. 3. Ver a íntegra do discurso de despedida do Departamento em *O Estado de S. Paulo*, 8 mar. 1945, p. 3, Situação política. Suas palavras foram comentadas, dois dias depois, por Mario Guastini, Diretor-Geral do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP): "Poderíamos, se o quiséssemos, estranhar que somente agora tivesse o Professor Reale resolvido abandonar o posto confiado à sua capacidade pela confiança governamental. Mas, repetimos, liberal que sempre fomos e continuaremos a ser, respeitamos as convicções e a liberalidade alheias [...]. Cumpre, entretanto, nesta hora de fugas esquisitas e de pretextos extravagantes, ressaltar a elegância do Professor Miguel Reale e, baseadas nas suas palavras, afirmar que a Constituição de 1937, pelo menos no governo Fernando Costa, não alterou nem comprometeu a vida de São Paulo". Mario Guastini, O depoimento do ex-conselheiro Miguel Reale, *O Estado de S. Paulo*, 10 mar. 1945, p. 6.

Marrey Junior e Monte Arrais, o Partido Popular Sindicalista. Em 1946, esse partido e mais o Partido Republicano Progressista e o Partido Agrário Nacional se fundiriam para formar o Partido Social Progressista. Na segunda metade da década de 1940 Reale torna-se Secretário de Justiça do governo de Ademar, chega a vice-presidente do PSP e, em seguida, é consagrado reitor da Universidade de São Paulo. Em 1950 concorre ao Senado pelo PSP e pelo PTN (Partido Trabalhista Nacional), sem se eleger. Sua carreira intelectual nesses anos tem também um considerável impulso: em 1949 encontra tempo para escrever e publicar *A doutrina de Kant no Brasil* e torna-se presidente do Instituto Brasileiro de Filosofia; em 1951 funda a *Revista Brasileira de Filosofia* e edita mais um livro: *Filosofia do Direito* (1953). A passagem pelo Departamento Administrativo, vê-se, foi um divisor em sua carreira. Ela foi, como o próprio reconheceu, a oportunidade para consagrar suas pretensões políticas sem abrir mão de sua condição de letrado, viabilizando esses dois "destinos cruzados".

Há algumas *constatações* que se pode tirar dessas informações (agregadas e desagregadas) a respeito desse grupo, algumas *conclusões* sobre o perfil sócio-político da elite paulista e algumas *interpretações* sobre a lógica de funcionamento do regime que elas, com as precauções devidas, autorizam.

Os predicados sociais e profissionais desses agentes convocados para servir ao regime ditatorial indicam a natureza e a direção da transformação da classe dirigente paulista sob o Estado Novo e dizem bastante não apenas sobre os mecanismos de recrutamento, resultantes da engenharia político-institucional, *mas sobre a própria engenharia institucional*: seus propósitos, seus efeitos, seu sucesso e seus limites.

O transformismo da classe política paulista – denunciado pela reconstituição das trajetórias políticas desses agentes, de suas qualidades pessoais e de seus recursos políticos – pode ser verificado em três dimensões diferentes: social, profissional e política. Em cada uma delas há uma mudança específica que, sem ser intencional foi, no final das contas, funcional para o novo modelo de dominação social. Essas mutações ficaram encobertas pelos métodos autoritários de constituição e pelos princípios burocráticos de legitimação dos representantes políticos. Para complicar mais ainda esse cenário, houve, paralelamente, uma deslegitimação do princípio da representação política, um banimento dos agentes da representação política e do próprio espaço político como um espaço legítimo.

Lido a partir desse grupo de elite, esse processo complexo, iniciado em 1930 e empurrado adiante em 1937, envolve, em primeiro plano, um câmbio das *propriedades sociais* e, ao mesmo tempo, dos *atributos profissionais* dos agentes políticos: os 'oligarcas', em sua maior parte os grandes proprietários, que em geral eram também os chefões das máquinas políticas estaduais, assim como os 'coronéis', perdem espaço para os 'advogados', e essa dimensão da *profissionalização política* – resultado indireto da "burocratização" do Estado e da complexidade das suas rotinas – é a base para a ascensão e o predomínio das camadas médias tradicionais, fenômeno que coincide com a profissionalização intelectual do pessoal político, e para o quase monopólio dos postos administrativos por parte dos seus representantes. No plano político, o que se verifica é a permanência, na prática, dos partidos da oligarquia, com duas diferenças importantes: há uma inversão de posições entre vitoriosos e derrotados em 1930, com o PRP (re)assumindo a chefia da política estadual; em contrapartida, há a promoção das carreiras de indivíduos nem tão importantes, para não parecer um recuo na política de centralização, nem tão desimportantes a ponto de a nova estratégia não ser capaz de mudar

nada na correlação de forças no estado, até para contrabalançar a confiança recém investida na antiga classe política e o serviço recém atribuído a ela.

Conclusão: essa "elite da elite", reintegrada ao sistema político num lugar de destaque no aparelho regional do Estado e num espaço formidável (em termos simbólicos) do regime ditatorial, não era formada por coronéis do interior, mas por bacharéis da capital. Se esses líderes, que de alguma maneira representavam, sem procuração formal, a "oligarquia paulista", não tinham, na *hierarquia social*, uma posição (*status*) equivalente a um Antônio Prado ou a um Jorge Tibiriçá[90] (com a exceção talvez de Gofredo da Silva Telles, não por coincidência o Presidente do DAESP), era justamente por serem agora *políticos semiprofissionais* (Panebianco). E foi nessa condição (*e*, segundo minha hipótese, *por causa dessa condição*) que integraram o Departamento Administrativo do estado de São Paulo. O fato de não terem se apresentado como o que de fato eram – políticos remanescentes do antigo regime a serviço do novo regime – se não confirma, ilustra meu argumento. O caráter pejorativo que a "política" assumiu, ajudou, primeiro paradoxo, a ascensão desses profissionais da política, só que agora adequadamente disfarçados de expertos em direito administrativo e constitucional, conforme a exigência tecnocrática da "política objetiva" (Oliveira Vianna) e a suficiência do saber jurídico que faziam questão de ostentar.

O segundo paradoxo é que o regime político que aboliu os partidos e extinguiu os parlamentos, banindo a prática política como atividade profissional (ou ao menos como ocupação regular), foi o mesmo que contribuiu para institucionalizar um espaço político com admirável autonomia diante do "poder econômico" – e muito distante dos notáveis e dos próceres estaduais de São Paulo. Armando Prado, para tomarmos um caso sintomático, não integra a nova elite porque apesar de mulato, filho ilegítimo etc. é um Prado, mas porque não é um Prado daqueles legítimos, nem social, nem politicamente.

Em termos menos precisos, mas mais descritivos: o Estado Novo isolou três grupos anteriormente fundidos – homens de riqueza, homens de *status*, homens de poder – e como reduziu demais a classe política (em termos quantitativos), pôde, exatamente por isso, diminuir a coincidência entre a classe dominante e a classe dirigente. Como se recorda, os cálculos de Love e Barickman indicavam uma taxa de sobreposição ente *rulers* e *owners* de inacreditáveis 60% no início dos anos 1930[91]. Quando se olha para a bancada paulista na Assembléia Constituinte de 1946 o traço mais relevante não é a renovação geracional que, em rigor, não há (quase 40% dos representantes possuíam 51 anos ou mais do que isso). É o fato de a maior parte dos representantes políticos de São Paulo ser formada por políticos profissionais ou terem na política sua atividade principal. Na Legislatura que se seguiu ao fim do Estado Novo, dos 38 eleitos pelo estado, apenas sete indivíduos poderiam ser definidos como "proprietários"[92].

---

[90] Sobre as carreiras do Conselheiro Antonio da Silva Prado (1840-1929) e do primeiro presidente do estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá (1855-1928), v. Antônio Barreto do Amaral, *Dicionário de história de São Paulo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1980, p. 365-366 e 461-462.

[91] Ver Joseph L. Love e Bert J. Barickman, Rulers and Owners: A Brazilian Case Study in Comparative Perspective, *op. cit.*, p. 764.

[92] Para a distribuição por classes etárias, v. o Quadro A-I-2 no *Anexo D*. A classificação de Sérgio Braga não contempla essa entrada – "políticos profissionais". Ordenando esses indivíduos em três grandes classes, proprietários, profissões intelectuais e profissões manuais, chama a atenção o número significativo de "advogados" (19 em 38). Mas todos eles, e mais alguns incluídos em outras profissões liberais, eram, de fato, políticos por profissão. V. Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*, *op.*

Com base nesses indicadores e na indução que propus, não seria de todo estranho imaginar que, mais do que trocar ou reordenar ou depurar a elite política, o Estado Novo, através da sua aparelhagem institucional (incluindo aqui departamentos administrativos, interventorias, departamentos das municipalidades, prefeituras municipais etc.), *produziu* uma nova elite sob medida e segundo suas necessidades. Os predicados sociais e/ou profissionais dos agentes políticos – *a variável chave dessa explicação* – sugerem um procedimento semelhante àquele realizado na elite intelectual do regime. Uma amostra desse universo (os autores de *Cultura Política* que escreviam sobre temas políticos) fez ver que mais de 80% desses redatores de justificativas do regime estavam vinculados ou ao governo ou ao Estado e que 55% eram ou jornalistas ou beletristas, funções que, na hierarquia específica que há no interior desse universo, dão acesso à *intelligentsia*, mas não garantem, por si mesmas, projeção, prestígio e *status*, nem fazem deles grandes intelectuais[93]. O paralelismo aqui se não é evidente, é eloqüente: funcionários convertidos em pensadores (mais do que pensadores empregados como funcionários) tanto quanto homens políticos secundários convertidos em dignatários da política estadual. Pode-se especular que um dos motivos entre todos os outros para a fraqueza dos partidos nacionais em São Paulo durante o período "populista" se deva justamente a essa defasagem entre uma classe política, criada pelo Estado Novo, e a ausência de uma classe política remanescente dos partidos oligárquicos, portadora da "tradição" paulista.

Por último, é obrigatório enfatizar o que me parece ser um dos aspectos mais decisivos nesse caso: o tamanho deste grupo e seu significado, para a elite que ele representa e para o regime ao qual ele serve.

Quatorze indivíduos (o total de membros que passaram pelo DAESP entre 1939 e 1945), sete de cada vez, deveriam concentrar, resumir e expressar a complexidade da cena partidária paulista das décadas de vinte e trinta. Eles haviam se tornado nada mais, nada menos que os herdeiros políticos de toda elite política estadual antes reunida e dividida nas siglas do PRP, PD, FUP, PC e AIB e na dúzia de organizações não-partidárias e "culturais" que surgiram na década de 1930. Na verdade, essa é ao mesmo tempo a razão objetiva da sua força *enquanto indivíduos* e da sua relativa fraqueza *enquanto grupo*, exatamente porque não governam de fato, nem possuem uma procuração explícita da elite estadual para governar em seu nome.

Sua força individual como *políticos* (pois é disso que se trata, enfim), num regime que, para todos os efeitos, baniu o político profissional e estigmatizou a política como atividade menor diante da administração racional, é a expressão do poder *pessoal* que reúnem e concentram. Esse poder pessoal é, todavia, função do *lugar* que ocupam na estrutura do Estado ditatorial e, à primeira vista, da força que o Estado reúne e delega a eles; logo, seu poder não deriva do capital de relações interpessoais que deixam transparecer, nem das redes sociais que conseguiram estabelecer, ou dos interesses que se propuseram a defender. Os quatorze são responsáveis por examinar, julgar e decidir – burocraticamente – todas as questões de governo, inclusive as da administração dos duzentos e setenta e um municípios do estado de São Paulo. Essa não é apenas uma atribuição formal cujo trabalho fundamental

cit., vol. I, Anexo 6, p. 132-144. Ordenei somente as informações referentes a São Paulo no Quadro A-IV.3, no *Anexo H*.

[93] Ver Adriano Codato e Walter Guandalini Jr, Os autores e suas idéias: um estudo sobre a elite intelectual e o discurso político do Estado Novo. *Revista Estudos Históricos*, v. 32, p. 145-164, 2003.

consistia em desincumbir-se dele; por outro lado, não chega a ser a única fonte de sua influência e prestígio na política ditatorial, e nem mesmo a maior delas. O poder que o grupo detém decorre, antes de tudo, da *delegação da autoridade política* pelo Presidente da República em pessoa. É como emissário do regime junto à oligarquia, e não como comissário dos partidos oligárquicos junto à nova classe dirigente, que eles exercem uma função tão privilegiada (dado o número de cadeiras do Departamento, a baixa taxa de renovação e a insignificante circulação interaparelhos). Nesse sentido, não precisam ser, como de fato não o são, estrelas de primeira grandeza no mundo social ou político paulista.

Compare-se, por exemplo, com o *status* dos conselheiros do Estado imperial. A elite reunida no Conselho de Estado era a expressão de redes históricas de relações de sociabilidade e parentesco, inserida numa trama complexa de grupos familiares, negócios comuns, fortunas aparentadas e estruturas clientelísticas, ligada hereditariamente às oligarquias coloniais. Seu papel político, sua função social e seu lugar como representantes de interesses econômicos não podem ser compreendidos a partir das características *específicas* da elite (formação, composição), tomada como um grupo isolado, mas das suas *relações sociais* mais amplas. Antes mesmo de serem homens públicos, esses indivíduos encontravam-se presos a teias de relações pessoais estratégicas na sociedade tradicional[94]. A "grande política" era comandada, para todos os efeitos, pela "grande sociedade". Por outro lado, a *burocratização* das rotinas decisórias (tema do capítulo III), aspecto essencial do processo de constituição do aparelho nacional do Estado e da nacionalização das estruturas de dominação política, demandava indivíduos que não precisavam exibir tantos haveres acumulados (nem sociais, nem econômicos). Ela pôde contentar-se justamente com os operadores do Direito nos quais os antigos políticos haviam se transformado.

Já a fraqueza política dos membros do Departamento, enquanto *representantes únicos do conjunto da elite paulista*, vêm da dificuldade de a todo tempo e a longo prazo cumprir, *enquanto grupo*, esse papel de representação – político e social – tal como planejado. As numerosas relações de interdependência ou subordinação das facções de elite, as rivalidades e oposições entre diferentes rodas, os interesses políticos de indivíduos ou cliques e, *secundariamente*, os interesses sociais que estão na base dessa elite política e que nem sempre são conciliáveis (em especial nesse período de transição capitalista), dificilmente poderiam encontrar uma solução adequada numa arena tão restrita (em termos numéricos), tão burocrática (em termos políticos) e, como se verá, com tão pouco poder real (em termos decisórios). Em outros termos: há um limite objetivo para o *compromisso político* no contexto institucional do "Estado de compromisso". Em determinado momento torna-se insustentável não o que esse arranjo deve fazer "objetivamente" (assegurar o desenvolvimento do capitalismo industrial no País através da nova geografia entre as facções da elite política), mas como isso será feito e, principalmente, por quem. Os limites dessa configuração institucional não derivam das dificuldades de uma vez montado o esquema de poder garantir a cooperação da elite estadual e a coordenação do sistema. Procedem, antes de tudo, da contradição entre o interesse individual dos políticos e o interesse coletivo do grupo ou da classe política: o mecanismo de reprodução das relações políticas permite que alguns *indivíduos* se mantenham "no poder", mas não a classe política acostumada a ele.

---

[94] Ver Maria Fernanda Vieira Martins, Redes de poder: o Conselho de Estado e a elite imperial, 1842-1889. In: XXIII Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História (Anpuh), Londrina (PR). *Edição Complementar dos Anais Eletrônicos*, 2005, digit.

Portanto, a crise do regime em 1945 é também uma *crise da sua capacidade de representar* – tanto socialmente como politicamente. Tanto é assim que se questiona e se contesta a *configuração institucional* não em nome da sua incapacidade administrativa, inadequação burocrática, paralisia decisória etc., mas em função de seu exclusivismo político. A meditação de José Américo de Almeida em 1945 ("qualquer cidadão capaz pode ser presidente da República – verdade elementar que íamos esquecendo"), é uma tradução, só que em nível mais alto, da mesma aflição[95].

Em fins de 1944, Maciel Filho, em carta ao Ministro do Trabalho, enumera todas as dificuldades que listei acima e lembra Marcondes Filho de alguns fatos básicos e, segundo ele, assombrosos:

> durante anos, todos os que nasceram no interior se acostumaram a se destacar na aldeia [*sic*] ou cidade, em Câmaras Municipais ou Promotorias e, saindo desses lugares pavorosos, irem para a capital do estado, como Deputados e, finalmente para a capital da República, como Deputados Federais; nestes últimos 14 anos só tivemos um período de 4 anos nos quais foi possível [um] ritmo normal de vida das elites [1934-1937]; mas desde 1937 as elites estão condenadas a viver no interior; [...] o regime limitou o número de deputados federais a 10, isto é diminuiu o número de vagas para os quadros da elite; Minas [Gerais] tinha 36 deputados e sofreu um '*capitis diminutio'* de grande importância para a vida do interior; quem tinha 20 anos em 1930 está com 35 anos em 1945 e ainda não teve vida política, não teve oportunidade de fazer discurso, não teve oportunidade de se exibir, não teve oportunidade de existir na vida do país; os recalques são pavorosos [...] *O clima passional político é impressionante e apavorante*[96].

Em termos bem menos prosaicos e diretos, é justamente esse o conteúdo real da luta dos setores liberais contra a ditadura. O *Manifesto dos Mineiros*, de outubro de 1943, é o melhor exemplo disso. Sua palavra de ordem altissonante – "fora da democracia não há salvação possível" – precisa ser entendida tendo presente não só seu protesto filosófico contra as "formas autoritárias de governo", mas principalmente seu desejo político concreto:

> Queremos alguma coisa além das franquias fundamentais, do direito de voto e do *habeas corpus*. Nossas aspirações fundam-se no estabelecimento de garantias constitucionais, que se traduzam em efetiva segurança econômica e bem-estar para todos os brasileiros [...]. Queremos espaço realmente aberto para os moços, oriundos de todos os horizontes sociais, a fim de que a nação se enriqueça de homens experimentados e eficientes, inclusive de homens públicos, dentre os quais venham a surgir no contínuo concurso das atividades políticas, os fadados a governá-la e a enaltecê-la no concerto das grandes potências [...][97].

Como se vê, situação e oposição tinham, afinal, a mesmíssima avaliação. Não apenas sobravam indivíduos e faltavam cadeiras. A configuração institucional e a lógica política que

---

[95] José Américo de Almeida, *A palavra e o tempo* (1937-1945-1950). 2ª. ed. Rio de Janeiro: José Olympio/Fundação Casa José Américo, 1985, Apêndice: Entrevista concedida ao *Correio da Manhã*, rompendo a censura da imprensa, p. 314.

[96] Arquivo Getulio Vargas GV 44.12.14 XLV-52. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas, p. 7-8; grifos meus.

[97] *Manifesto dos Mineiros* (24 de out. de 1943). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit*., vol. 5, p. 470.

dela decorre ficara obsoleta diante da própria economia interna do universo político. De maneira mais poética, Luiz Vergara, em carta particular ao Presidente, enviada entre fins de 1944 e inícios de 1945, afirma que havia, àquela altura do campeonato, necessidade de renovação dos membros do governo:

> O povo se cansa dos figurantes da encenação governamental como se cansa e se desinteressa dos comediantes que no palco se apresentam todos os dias, vestindo do mesmo modo, entrando e saindo pelas mesmas portas, usando os mesmos truques e fazendo idênticas momices. Quando isso acontece o teatro fica às moscas e a companhia abre falência[98].

A companhia faliu e com ela sua metodologia de dividir e distribuir os grupos da elite pelos postos políticos do regime. Contudo, as estratégias eleitorais que deverão garantir tanto a sobrevivência da turma pró-regime quanto a reabilitação ou a promoção da turma anti-regime (em termos mais diretos: porque uns vão para a UDN, outros para o PSD/PTB e uns poucos embarcam no PSP) só podem ser explicadas, sustenta-se, a partir das divisões fixadas pela estrutura política do Estado Novo.

Considerações finais

Estudos de elites *revelam* certos aspectos da estratificação social e da dinâmica política de uma dada comunidade, associando o poder (sua posse, sua prática) às propriedades sócio-profissionais (procedência, formação, ocupação, treinamento, experiência etc.) daqueles que estão autorizados a exercê-lo. É possível postular, ao menos como ponto de partida para sua demonstração, a existência de uma relação de mão dupla entre as características "pessoais" da elite (apreensíveis pela prosopografia) e as características institucionais do sistema político – aí incluídos o Estado e seus aparelhos, o regime e suas regras e a própria fórmula política (a "ideologia dominante"). Mas o que o estudo de elites políticas pode, enfim, *explicar*?

John Scott argumenta que pode explicar, *em primeiro lugar*, a própria elite que se dispôs a estudar. A insatisfação ou o ceticismo dos críticos diante dessa empreitada "mostra que se subestima a importância da abordagem descritiva nas ciências sociais". Mal comparando, da mesma maneira que a "descrição detalhada dos bichos em seu *habitat* natural fornece elementos pertinentes e preciosos, pré-requisitos indispensáveis à elaboração de teorias gerais sobre a evolução das espécies, a 'história natural' das elites traz também lições sobre as sociedades" nas quais estão inseridas. Essas informações e ensinamentos devem então, num *segundo momento*, "servir de base" para a preparação de (ou a reflexão sobre) "modelos gerais", que tanto podem esclarecer o andamento de diferentes *processos históricos* de "desenvolvimento político e econômico"[99], quanto *cursos de ação* específicos (opções, decisões etc.).

Essas questões merecem sempre ser abordadas por indução. Os contextos históricos, como se viu, desempenham um papel essencial não como "pano de fundo" para as análises, mas como o meio onde eventos, agentes e processos estão, de maneira inelutável, inseridos. A notificação dos fatos do período não é portanto acessória, e tanto a configuração de uma determinada elite (seus perfis sociais, seus atributos políticos, seus padrões de carreira e seus

[98] Arquivo Getulio Vargas GV 44.12.00/2 CPDOC - Fundação Getúlio Vargas XLV - 53

[99] John Scott, Les élites dans la sociologie anglo-saxonne. In: Suleiman, Ezra e Mendras, Henri (dirs.), *Le recrutement des élites en Europe*. Paris: La Découverte, 1997, p. 9; grifos meus.

tipos de recrutamento), quanto sua transformação ao longo do tempo permitem estimar a direção das mudanças sociais mais amplas, a natureza de determinado "desenvolvimento político" (se autoritário, se democrático, por exemplo) e o caráter das ideologias políticas subjacentes a eles[100]. É nesse sentido que, como observaram Andrew Bennett e Alexander L. George, a reconstituição de processos históricos em Ciência Política deve "não apenas elucidar casos específicos, mas também testar e refinar teorias [sociais] para desenvolver novas teorias [sociais], e para produzir *conhecimento geral* a partir de um dado fenômeno"[101].

O caráter exemplar deste estudo sobre os políticos do "daspinho" de São Paulo na década de 1940, isto é, seu estatuto como um caso particular do possível, está na base da reflexão sobre dois processos bem mais amplos e bem mais interessantes: de um lado, a "profissionalização" da classe política e a "democratização" de seu perfil social; de outro, a institucionalização do poder estatal e a autonomização do campo político. A permuta de atributos adstritos para atributos adscritos como meio de acesso às posições de elite, a hegemonia do bacharel no lugar do coronel e do oligarca são, ao mesmo tempo, um índice do tipo e do modo de transformação social no Brasil pós-1930. Que essas transformações tenham ocorrido sob a ditadura e, no limite, graças a essa última, e que essa mutação tenha ficado circunscrita aos mesmos, só que agora um tanto diferentes (predicado esse que é, de resto, a essência do *transformismo*), é paradoxal, mas não é surpreendente. No entanto, para entender seu sentido e sua extensão, é preciso tornar à história miúda.

O *caso* de São Paulo, como o *Diário Nacional* chamava a amolação dos oligarcas com os tenentes a partir de 1930 (e vice-versa), converteu-se rapidamente na *causa* de São Paulo em 1932 – a "constitucionalização", isto é, o meio para reconquistar suas posições de mando no governo estadual e federal – e terminou, melancolicamente, no *ocaso* de São Paulo em 1939: uma Constituição revogada, uma ditadura acabada e uma elite domesticada. A Frente Única Paulista, "a união sagrada" dos dois partidos da elite, mais do que uma organização política oligárquica, é, antes de tudo, uma analogia quase perfeita do que acontece com os setores da classe dirigente do estado antes e depois de 1937.

Se as principais organizações partidárias se uniram contra o governo nacional na Revolução Constitucionalista, depois do golpe do Estado Novo e, em seguida, depois de estabelecidos certos mecanismos de articulação e controle político, todas as suas lideranças (ou praticamente todas) se unificaram a favor do governo central. Essa operação, que deu origem a uma outra frente única, menos celestial que a primeira, se fez por acomodações sucessivas – conforme a estratégia da *geometria variável caso a caso* – e induziu, também em São Paulo, um grau ótimo de conformidade diante do regime por parte da elite parcialmente restituída ao poder. Ao lado das Interventorias Federais, os Departamentos Administrativos dos estados desempenhariam, a partir de 1940, um papel central nesse andamento. Um dos efeitos da sua presença na estrutura estatal não foi, todavia, impulsionar a *cooptação* da velha classe política, nem só sacramentar a *depuração* de amigos-inimigos e inimigos-amigos, ou promover a *substituição* dos dirigentes regionais por outros, completamente novos, ainda que

[100] Ver, no caso, Leôncio Martins Rodrigues, *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.

[101] Andrew Bennett e Alexander L. George, Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci. In: Colin, Elman & Fendius, Elman Miriam (eds.), *Bridges and Boundaries*: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations. Cambridge: The MIT Press, 2001, p. 148; grifos meus.

em alguns estados isso possa inclusive ter ocorrido. Foi, ao menos no exemplo paulista, viabilizar a *transformação* da elite política, processo que procurei apreender teoricamente sob a noção de *transformismo* e que procurei descrever empiricamente pela locução *renovação por transformação*. Ele só é, todavia, perceptível de forma conveniente quando se olha para o mundo político com a disposição de entendê-lo em si mesmo (*mas não necessariamente por si mesmo*): isto é, para perceber os interesses específicos dos políticos, na versão de Marx, suas "idéias fixas", e os procedimentos específicos, as regras específicas desse campo.

Seria um erro ver no programa de centralização, sustentado pelo discurso autoritário, de um lado, e na política de compromisso com as oligarquias, de outro, uma contradição entre a teoria do regime e a prática do Presidente. A negociação, a conciliação, a cooptação das elites políticas (expressões, como vimos, parciais e enganosas) não são o reverso oculto de um combate puramente retórico ao regionalismo, ao partidarismo, ao egoísmo das elites, mesmo porque aqueles tratados, dada a forma como foram feitos, são maneiras de reforçar a posição presidencial e não de reconhecer e reanimar o poder das classes dirigentes regionais.

No jogo complexo que se estabelece a partir de 1939 entre as três forças do regime ditatorial (Presidente, Interventor e Oligarcas), o sistema Departamento-Interventoria termina por impor e em seguida garantir o novo papel que cada um desses agentes deveria desempenhar na nova configuração institucional.

Ao Presidente incumbe a iniciativa política de reconciliar seu governo com as elites regionais tendo como horizonte, porém, o reforço do poder central. Daí que o aliciamento, que começaria (por exemplo) nas indicações dos interventores e terminaria nas nomeações dos conselheiros para o Departamento Administrativo de cada estado, esteja antes de tudo a serviço da centralização burocrática, a centralização a serviço do intervencionismo na política e na economia regionais, e o intervencionismo a serviço, *indiretamente*, do capitalismo (isto é, do deslocamento do eixo e das formas de acumulação do capitalismo nacional). Apenas assim se compreende o sentido real dissimulado por detrás de toda retórica oficial que ata misteriosamente o "saneamento do ambiente político" à exaltação da "comunidade nacional" e essa ao "fortalecimento econômico da Nação"[102].

Aos Interventores, por sua vez, compete conectar um pólo político a outro em nome de dois proveitos: fazer chegar as ordens do governo federal numa das pontas do sistema político e fazer o caminho inverso, representando as demandas da oligarquia estadual (e as suas próprias, por que não?) junto ao Estado Nacional. Procurador das duas partes, essa ação será tanto mais eficaz quanto maior for sua capacidade para ora favorecer, ora conter os reclamos das elites regionais e, ao mesmo tempo, justificar a liderança da clique varguista, seu domínio sobre essas últimas e, mais importante, o monopólio do poder de decidir por parte do pessoal político encastelado no aparelho central do Estado. O próprio Francisco Campos fez questão de enfatizar que o Interventor era um agente administrativo do Presidente da República, não um outro "poder Executivo" paralelo ao Chefe Nacional[103].

---

[102] Todas as expressões entre aspas foram escritas para Getúlio Vargas ler. Ver os discursos: As classes conservadoras riograndenses; e A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: "No limiar de uma nova era" (20 de outubro de 1939 a 29 de junho de 1940), p. 242, 124 e 123, respectivamente.

[103] Francisco Campos. Ver sua entrevista à imprensa de abril de 1939: Síntese da reorganização nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, p. 116-117.

Aos Oligarcas, enfim, cabe um papel coadjuvante: adaptar-se aos novos princípios políticos contentando-se com a manutenção – no mundo rural – das mesmas regras que regeram a dominação de classe desde sempre (coronelismo, mandonismo, clientelismo). No mundo urbano, todavia, não há, como se poderia acreditar depois do fim dos partidos e do fechamento das casas legislativas, uma exclusão completa nem dos políticos tradicionais nem da política tradicional. Só que ela se faz agora fora do sistema partidário e eleitoral, e o grupo dos primeiros se vê, por isso, consideravelmente reduzido. Daí que a aproximação estudada e, posteriormente, a identificação da elite dirigente paulista com o Estado Novo seja mais rápida e efetiva à medida que o regime garanta não tanto sua força social ou seu poder econômico, mas sua *representação política*. Isso exigiria, entretanto, um redimensionamento do universo das elites políticas estaduais e um embaralhamento de posições institucionais e agentes políticos. Foi isso que fez, de fato, do Departamento Administrativo o substituto prático dos órgãos de representação política, inexistentes desde a decretação da Constituição.

Sua centralidade nesse sistema decorre, entre outras coisas, do mecanismo político que ele consagra: a nomeação presidencial.

A prática da nomeação permitia que o Presidente Vargas dirigisse ele próprio todo processo de recomposição de suas bases de apoio político nos estados mais difíceis, abaladas pelos sucessivos expurgos desde o dia de sua posse no Governo Provisório. Distribuindo novos amigos-inimigos e antigos inimigos-amigos ora no Departamento Administrativo, ora na Interventoria Federal, o "Ditador", para relembrar a antipatia dos paulistas, garantia seu papel arbitral ao mesmo tempo em que fazia entrar, para o círculo das classes dirigentes, indivíduos de procedência bastante heterogênea: representantes mais moços das novas e das velhas oligarquias, das oligarquias ascendentes e das oligarquias decadentes, das forças vitoriosas e das forças derrotadas em 1930, indivíduos muito, pouco ou nada conhecidos etc. O que aparece aqui como falta de critério para as nomeações (seu caráter "arbitrário") é justamente o critério da seleção dos membros do Departamento de São Paulo: mantidos alguns pré-requisitos que depuram a homogeneidade profissional do grupo, quanto mais flexível esse sistema de escolha e mais incongruente do ponto de vista político os escolhidos, melhor. Só assim se compreende o alcance e os métodos daquilo que chamei *personalismo institucionalizado*: ele pode exprimir-se ora como benção ao nome de Miguel Reale, da proscrita AIB, ora na escalação de dois tradicionais políticos do PRP, antigos adversários de Getúlio Vargas, Gofredo da Silva Telles e Marcondes Filho. Todavia, a sobrevivência desse pluralismo político nesse universo transformava-se, paradoxalmente, mais em manifestação do poder e da força de Vargas do que da capacidade de rearticulação e pressão da oligarquia sobre o sistema.

Segundo sua conveniência, o Chefe poderia recolher conselheiros alinhados entre si e independentes do Interventor, ou vice-versa; poderia acatar a influência dos interventores na indicação de alguns nomes e, ao mesmo tempo, designar outras figuras para vigiá-lo ou incomodá-lo e forçá-lo a negociar (ou, simplesmente, manter-se na linha). Note, contudo, que a questão não era dividir, ou confundir, para reinar. A questão era encontrar uma *geometria variável*, adaptável às circunstâncias regionais, que permitisse equilibrar as facções das elites políticas e equilibrar-se sobre elas. Neste caso, em especial, havia o desejo explícito de acomodar, pragmaticamente, as forças políticas autenticamente "paulistas", de relações estremecidas com o ditador desde 1932, celebrando um novo compromisso. A conseqüência prática disso tudo era a conservação do prestígio político de alguns poucos próceres e a promoção da carreira de políticos ou mais novos ou menos distantes das direções dos

partidos tradicionais, mas sem projeção nacional (o que eu chamei de "estrato médio da elite"). No entanto, como esse tinha de ser um jogo de soma positiva (até para garantir sua efetividade), há que se considerar sempre as vantagens de cada jogador.

Do lado da elite, o ganho adicional desse grupo empoleirado no Estado é, para os mais renomados, sua projeção política para fora dos limites do estado, num movimento que significa, no fim das contas, a nacionalização das suas respectivas carreiras e a manutenção de certo *status* social. Para os mais velhos, esse sistema é a garantia de aceder ao universo político novamente para continuar a "fazer política", mesmo sem poder político e sem o direito de mandar em tudo como antes. Do lado do "Ditador", a transformação do perfil da elite é o meio pelo qual a estabilidade política desse sistema é garantida e reproduzida. Assim, a heterogeneidade política no universo das elites, aliada a uma nova homogeneidade – profissional e social – deriva menos dos diferentes princípios de legitimação que vigem nesse sistema (legitimação *tradicional* no campo; legitimação *carismática* nas cidades), e mais dos métodos burocraticamente instituídos de ajustamento dos seus respectivos interesses.

No fim das contas, se o Departamento Administrativo do estado de São Paulo não foi a maneira mais eficaz ou mais adequada de expressão política da elite política paulista, ele tornou-se, nesse contexto antiliberal, a única efetiva. Como o golpe de Estado de 1937 havia suprimido todos os canais usuais para participação política, e mesmo os antigos mecanismos que tinham garantido a presença da elite nas decisões do estado/Estado, a integração de líderes tradicionais e não tradicionais ao governo odiado na véspera não foi um sacrifício tão insuportável assim, como comprova a eloqüência dos recém-chegados. Sua profundidade ficará, contudo, mais clara a seguir.

Essa elite da elite, ou essa *elite estratégica*, que resultou da readmissão de figuras maiores e menores do PD e do PRP aos círculos administrativos do governo, via-se, a partir de 1939, *restituída* ao poder sem deixar de estar *submetida* ao mais poderoso de todos. O 10 de Novembro não seria mais, a partir daí, um incômodo tão grande e o tirano até que tinha, como se descobriu, uma face apreciável.

No próximo capítulo, analiso sob que condições e sob que razões os políticos de São Paulo não se contentaram em participar; começaram a falar na língua do regime.

CAPÍTULO V

A IDEOLOGIA POLÍTICA

> O Estado Novo, para quem conhece a psicologia do povo de São Paulo, havia de encontrar, ali, como de fato encontrou, larga base de adesão nas massas que trabalham, nas *élites* que estudam e investigam, nos homens que rasgam os caminhos do progresso, da riqueza e da civilização. É simples o fenômeno: nós nos conhecíamos, isto é, *falamos o mesmo vocabulário*.
>
> Getulio Vargas, Minas Gerais e São Paulo [discurso], 1938[1].

A crise profissional e ideológica que tomou conta do estado-maior da política paulista depois de 1930 pode ser medida pela coleção de posições divergentes que os dirigentes do estado assumiram diante do governo federal, pela quantidade de vezes que romperam e reataram com o Presidente da República – e pela exuberância das justificativas que deram ao público interno para cada rodopio desses. Uma maneira objetiva de decidir esse drama não foi dispensar os atores, mas trocar de teatro. Já na década seguinte, em pleno Estado Novo, o futuro Ministro da Justiça e do Trabalho, Marcondes Filho, vice-presidente do Departamento Administrativo do estado de São Paulo, exaltou o que seria, de fato, um feito:

> Muitos e admiráveis milagres, de ordem moral e material, o Sr. Getúlio Vargas terá realizado e ainda realizará no desempenho da missão histórica que a Providência lhe confiou [*sic*]. Mas, a meu ver, nenhum será mais belo, mais profundo e de maior ressonância do que este, que nos fez recuperar o verdadeiro e glorioso sentido de nós mesmos, e ver que ele está, ainda e sempre, no âmago do próprio destino excelso do Brasil[2].

Esse milagre era "a sincera, entusiástica e definitiva integração de São Paulo" à União nacional. Entusiástica integração é um oximoro, em vista dos antecedentes. Até quando ela seria definitiva, uma questão a verificar, ainda que, àquela altura, não houvesse tantas outras possibilidades à vista. O problema empírico que interessa investigar, portanto, é outro: o do grau de sinceridade dessa assimilação e sua direção política. *O regime incorporou os paulistas ou os paulistas incorporaram o regime?*

Quando se recorda do destino das elites políticas estaduais depois de 1937, há um assunto incontornável e as fabulações habituais sobre as relações conflituosas entre Getúlio Vargas e a classe dirigente paulista começam por esquecer-se da transfiguração progressiva e pragmática da "doutrina constitucionalista", o cavalo de batalha de 1932, numa nova *fórmula política*[3], e terminam por surpreender-se diante da assunção da ideologia, da mitologia, do

---

[1] Getulio Vargas, Minas Gerais e São Paulo. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VI: Realizações do Estado Novo, p. 25; grifos meus.

[2] Alexandre Marcondes Filho, O sentido de São Paulo no destino do Brasil. In: _____. *Vocações da unidade*: conferências e discursos. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941, p. 195.

[3] Para a definição e a discussão do termo, ver a seção três deste capítulo.

vocabulário e dos simbolismos autoritários por aqueles mesmos que deveriam zelar para que São Paulo fosse "o principal centro de resistência da Civilização contra a barbárie, do Civilismo contra o caudilhismo militar, do Direito contra a força, da Lei contra o arbítrio e da Liberdade contra a tirania"[4].

De fato, e para todos os efeitos, o liberalismo oligárquico (a doutrina oficial da classe dominante na Primeira República) foi dissolvido na constelação do pensamento autoritário ao mesmo tempo em que a maior parte da classe política paulista aderiu à ditadura do Estado Novo. No entanto, mais que uma disposição conformista (ou meramente calculista), o desenvolvimento do enredo político brasileiro nos anos quarenta demonstrou que se houve uma *adesão ativa* dos paulistas ao regime ditatorial, ela expressou-se em pelo menos dois níveis diferentes: na participação empenhada na gerência burocrática do aparelho regional do Estado (como indiquei no capítulo III) e na mudança definitiva de sensibilidade em relação à natureza, aos propósitos e ao conceito de governo nacional, nosso tema a partir daqui. Essa alteração significa, em resumo, que os antigos políticos de carreira acabaram por acatar, sem questionar e sem questionar-se, a ideologia, a teoria e os valores autoritários predominantes do mundo político. Todavia, pôr a questão da ideologia da classe dirigente não é apenas pôr a questão de uma vaga legitimidade do regime ou da indução de um comportamento mais leal ou da assunção de uma atitude mais racional das facções subordinadas das oligarquias diante do comando federal. É indagar, na realidade, pela integração "moral" da classe política e pela harmonia ideológica desse dileto grupo, combinação essa cuja profundidade depende, essencialmente, da comutação dos quadros mentais de referências das elites. No caso, "integração 'moral' designa o grau em que aqueles que ocupam posições de elite partilham idéias comuns e um *ethos* moral comum; e quão conscientes eles são de uma solidariedade total"[5].

Nos outros capítulos procurei ressaltar a homogeneidade social (avaliável tanto pela origem comum quanto pelos métodos de socialização), a uniformidade profissional (delimitada por trajetórias políticas semelhantes) e a disciplina institucional (verificável a partir do estudo do processo decisório) daqueles que deveriam zelar pelo aparelho estadual do Estado. O objetivo deste capítulo é expor e explicar não propriamente o progresso histórico desse processo de *integração moral* (os fatos e seu encadeamento), aspecto ligado ao problema historiográfico da "cooptação" dos paulistas, mas, ao invés, *as condições institucionais e sociais que tornaram possível a solidariedade ideológica interelite*, uma das bases do sucesso e da duração do Estado Novo.

A soma algébrica dessas quatro cláusulas (homogeneidade, uniformidade, disciplina e reciprocidade quanto a valores comuns) não é igual à coesão da classe política. Esse objeto empírico recobre uma questão mais teórica e que está no miolo do caso aqui considerado. Trata-se do processo de formação, difusão e assimilação de crenças – portanto, do processo de reprodução social – e sua mediação tanto pelo político (as instituições políticas), como pelo ideológico (sejam os aparelhos e as práticas, sejam as doutrinas e as crenças). Não pensá-lo equivale a assumir que a coerência desse universo é, em certa medida, anterior ou

[4] Tenório Heliodoro da Rocha Marques e Odilon Aquino de Oliveira, *São Paulo contra a dictadura*: da invasão revolucionária de 30 à queda do governo Waldomiro e nomeação do dr. Armando Salles para a interventoria paulista. 2ª. ed. revista e aumentada. São Paulo: Elo, 1934, p. 328.

[5] Anthony Giddens, Elites in the British Class Structure. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974, p. 5.

inata a ele. Embora esses três problemas estejam conjugados, a *reprodução social* dessa formação social, a *coerência política* do regime e a *unidade ideológica* da elite política, é mais produtivo para o argumento apresentar separadamente algumas proposições gerais sobre as relações que ocorrem no mundo político (nesse mundo político, bem entendido, já que não advogo um modelo geral) junto com os seus efeitos ideológicos sobre os agentes políticos (logo abaixo); e, em seguida, no próximo item, algumas proposições específicas sobre a configuração e a transfiguração do campo ideológico e seus pretextos políticos.

Os políticos de carreira de São Paulo (e todos os demais) não foram, evidentemente, os únicos a se deixar levar pelo Estado Novo, tripular seus aparelhos e jurar sua ideologia. Os intelectuais, ao menos um significativo número deles, também. Evelina Dagnino explicou os dois aspectos decisivos que concorreram para essa afinidade acatada, por alguns, com algum constrangimento: o compromisso explícito que tanto os *pensadores* do regime quanto os *operadores* do regime tinham com "o desenvolvimento e a promoção de uma *cultura nacional* como um componente fundamental [do projeto] de construção da Nação", bem como "a crença", compartilhada por ambos, "no Estado como o *agente fundamental* da transformação social"[6].

De acordo, mas a elite política e, mais exatamente, a elite política paulista deveria ter outros motivos e guiar-se por outras razões, bem como obedecer a outra lógica, menos intencional que a está contida na idéia de "projeto hegemônico". Crentes na superioridade das suas tradições e descrentes da necessidade de qualquer transformação social radical, sobretudo por um Estado que não comandavam e por uma elite que não influenciavam, qual a melhor palavra para exprimir esse fenômeno que os acometeu de passar a falar e pensar numa nova língua? Adequação provisória ao arranjo político em vigor (como uma estratégia para conservar-se à tona e conservar suas posições)?; adaptação evolutiva (por mutação ou por mimetismo)?; ou conversão definitiva à ideologia do Estado autoritário (segundo o modelo paradigmático das conversões religiosas)?

O estudo desse "pensamento fraterno" (a confissão, frise-se, é de Getúlio Vargas[7]), a compreensão do seu sucesso em unir e integrar a elite política numa nova fórmula política e, especialmente, a análise do movimento da classe política paulista em direção a ele não precisa recorrer apenas, ou em primeiro lugar, a *explicações intencionais* baseadas no cálculo racional dos agentes e em sua ação interessada para, estrategicamente, garantir a todo custo seu poder e influência – como se o posicionamento dos políticos frente às idéias políticas dominantes fosse comandado tão só pelo desejo consciente de preservar suas posições dominantes. Também não se precisa recorrer, por outro lado, a *explicações irracionais* (por assim dizer), baseadas na predominância de uma "ideologia dominante" – a ideologia autoritária – que abarca tudo e todos e que, no limite, absolve o analista da tarefa de descrever e de esclarecer os movimentos inconscientes de empatia, simpatia ou antipatia diante dela; essa concepção sobre como funciona o universo ideológico ("automaticamente") só justifica e desculpa retrospectivamente seus atores-autômatos. Portanto, nem estratégia consciente do Sujeito,

---

[6] Evelina Dagnino, *State and Ideology*: Nationalism in Brazil, 1930-1945. Tese (doutorado em Ciência Política). Stanford University. Stanford (EUA), 1985, p. 430 e 431; grifos meus.

[7] Ver Getulio Vargas, O aparelhamento e a renovação do Exército. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: No limiar de uma nova era, p. 50.

nem determinação mecânica do Sistema, como resumiu (mas não com essas palavras) Pierre Bourdieu[8].

Não é possível ignorar que escolhas nesse terreno tendem também (mas não só) a ser comandadas pelo instinto de sobrevivência política do *Homo politicus* racional, para aproveitar a denominação de Weber. Boa parte do problema, entretanto, não é a *eleição* das preferências, mas a *formação* (inconsciente) das preferências[9]. Há, antes de tudo, um "conformismo lógico" (esticando e adaptando um pouco a idéia de E. Durkheim[10]) atado a maneiras convergentes de refletir e agir, e que fundamenta, em cada campo do mundo social, uma sensibilidade especial comum a todo grupo, um *esprit de corps*. Esse "corporativismo", a tradução disponível e imperfeita para o português da expressão, é, dirá Bourdieu, "bem mais profundo que a simples solidariedade de interesses compartilhados"[11], já que é pré-reflexivo (embora envolva, do mesmo modo, acrescento eu, interesses muito concretos, que podem ou não, *depende*, serem perseguidos taticamente). O "corporativismo" é tão mais forte na classe política, penso, quanto mais ameaçada de desintegração ela se vê ou se sente. As crises políticas tendem por isso a reforçar antes de esgarçar o corporativismo (e o conformismo) daqueles que têm algo a perder.

De onde ele provém? Seria útil diferenciar aqui o *esprit de corps*, que decorre das posições objetivas ocupadas pelos agentes na estrutura social (processo ou efeito ligado a uma lógica classista e à gramática dos interesses de classe), do *effet de corps*, processo derivado das posições ocupadas no "mercado" (onde o critério distintivo e definidor é a profissão, ou melhor, o pertencimento a um "corpo profissional"). O *effet de corps*, postula Bourdieu, pode ser derivado ainda do pertencimento a uma família, a uma parentela, a uma nacionalidade, a associações disso e daquilo etc.; ele é também prerrogativa de agrupamentos de tipo "clube", muito restritos. Essa definição se encaixa a propósito no caso de uma classe política bastante reduzida, como a do Estado Novo. O *effet de corps*, esse sentido de reciprocidade, de pertença a um mesmo repertório simbólico, produzido e garantido por uma identidade comum, é mais importante e mais influente que o *esprit de corps*. Quanto mais homogêneos forem os grupos considerados, prevê Bourdieu, mais seus "efeitos sobre os corpos" dos agentes tendem a prevalecer e a triunfar; quanto mais bem posicionados no espaço social estão esses grupos, como é o caso da nossa classe política (portanto, quanto maior "a probabilidade das profissões funcionarem como corporações"), mais esses efeitos tendem a aumentar[12].

Ao lado do "conformismo lógico" que modela, encaixa e solda a consciência prática e a própria prática dos agentes, há um "compromisso pragmático" entre os *agentes políticos* e a

---

[8] Pierre Bourdieu, O interesse do sociólogo. In: _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 130.

[9] Entre os críticos mais sensatos do paradigma da escolha racional na política está Steven Lukes. Ver, para uma defesa da abordagem sociológica, *O poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 17-18.

[10] Ver Émile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*. Le système totémique en Australie. Paris: CNRS, 2008, p. 86.

[11] Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Ed. de Minuit, 1989, p. 111.

[12] Pierre Bourdieu, Effet de champ et effet de corps. *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 59, n. 1, 1985, p. 73.

estrutura de poder. Ele é diferente desse acordo tácito de consciências sobre as regras de seus comportamentos sociais, essas crenças que instituem os crentes, mas tão decisivo quanto, já que constitui também ou tanto mais uma precondição de funcionamento do mundo político.

O "compromisso pragmático" (não encontrei uma expressão denotativa para a idéia) refere-se não aos interesses subjetivos dos agentes (que podem ser instituídos pelo *esprit de corps* e reforçados pelo *effet de corps*), mas aos interesses objetivos da estrutura política enquanto tal. Os interesses da estrutura – ou melhor: *os interesses sociais inscritos objetivamente na estrutura política* – não são interesses *a priori*, intangíveis, ou interesses permanentes, mas interesses na permanência. Eles antecedem e se impõem aos propósitos (escolhas) e às prerrogativas (poder) dos agentes e aos interesses que eles devem objetivamente representar. Essa realidade e essa verdade devem ser reconhecidas (é preciso enfim *comprometer-se* com elas) e aceitas *pragmaticamente* antes mesmo de se entrar no jogo político, como condição, aliás, para se entrar no jogo. A sugestão de Raymundo Faoro para interpretar o emblema político do II Império – 'não há nada tão parecido com um conservador quanto um liberal no poder' – descreve bem melhor o axioma animista aqui presumido de um "poder" acima dos poderes sociais:

> [A frase não diz] que o liberal transita para o campo conservador, sem rubores e sem dramas de consciência, e vice-versa, em alusão ao presumido incaracterístico dos partidos imperiais. O que se contém na frase célebre é coisa diversa: o liberal, por obra do poder e quando no poder, atua, comanda e dirige como um conservador, adjetivando no máximo sua filiação partidária. Não se trata do descompromisso maquiavélico e oportunista de uma elite solidária, que, para mandar, muda de camisa, contanto que mande e continue mandando. [...] O liberal, se convertido em governo, *cede às estruturas e à ideologia que lhe permitem dirigir o leme, leme unicamente feito para aquele navio, que só com ele pode navegar*. Ele crê num dogma, mas para freqüentar a igreja, deve praticar o culto contrário, sob pena de excomunhão eterna[13].

Quanto mais corporativa for a classe política, isto é, quanto mais preocupada estiver em promover seus interesses ("sua" ordem, "seu" poder, "suas" posições, "suas" idéias etc.), mais a estrutura política irá constranger suas ações, só dando a ela o que ela pode pedir. O conformismo não está no princípio da ação "racional" funcionando, no caso, como motivo; o conformismo lógico é o *resultado final* desse compromisso pragmático com a estrutura política. Por isso ele pode ser percebido, superficialmente, como interesse mútuo.

Como, precisamente, num universo político tão heterogêneo, tão instável e tão propenso a conflitos, aquela fraternidade recitada por Vargas foi produzida, acatada e garantida?

Minha hipótese, reformulada e reapresentada agora de maneira mais extensa do que aquela explicada no capítulo um, é a seguinte: a presença, ainda que parcial, de parte da elite estadual nas estruturas políticas do Estado ditatorial – causa e efeito desse compromisso pragmático com o mundo político e, *por extensão*, com o regime "varguista" – contribuiu decisivamente para acelerar o *transformismo* das oligarquias e, por essa via, para sua *conversão intelectual* à ideologia autoritária (o que é diferente, como se nota, tanto de uma adesão

[13] Raymundo Faoro, A ponte suspensa. In: _____. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994, p. 128-129; grifos meus. A frase do visconde de Albuquerque é, literalmente, a seguinte: "nada tão parecido com um Saquarema como um Luzia no poder".

genuinamente raciocinada, como de uma imposição inelutável do sistema político). A existência de alguns mecanismos políticos na engenharia institucional do Estado Novo – e, entre eles, os Departamentos Administrativos – encorajou uma nova identidade social e profissional desse grupo (potencializando, portanto, o *effet de corps*) e, graças à transmissão e à imposição de certos mandamentos e pensamentos do topo para a base do sistema estatal, viabilizou a "unidade psicológica" da elite estatal, para falar nos mesmos termos sugeridos por Wright Mills[14].

Essa suposição ressalta as relações de obrigação recíproca que fundamentaram a unidade entre uma facção de elite e outra, bem como a utilidade das instituições burocráticas como instâncias de mediação tanto *política* como *ideológica*. Mas, repare bem, ela não explica a *assimilação* do autoritarismo (movimento, aliás, que está na origem da sua ubiqüidade e eficácia), problema bem mais complexo do que o do consentimento (consciente ou não), ou o da submissão (espontânea ou voluntária) a ele. Para avaliar como – concretamente – o lema *Pro Brasilia fiant eximia* tomou enfim o lugar do orgulhoso *Pro São Paulo fiant eximia* é preciso ter presente e integrar, nesse mesmo "modelo" explicativo, variáveis de três tipos: *i*) *política*, ou ligada ao processo de construção do Estado e da ideologia que a fundamenta e explica; *ii*) "organizacional" ou mais exatamente *profissional*, ligada às particularidades do processo de profissionalização da classe política; e *iii*) comportamental ou *ideológica*, ligada às pré-noções da classe política sobre como deveria ser o universo político.

Diferente do primeiro conjunto de variáveis (mais "sociológicas": o *conformismo lógico* e o *compromisso pragmático*), deduzidas de um modelo teórico prévio, esses critérios "históricos" foram construídos por indução e a hierarquia entre todos esses determinantes não está muito clara para mim. Parto do mais geral ao mais específico, me aproximando aos poucos do problema, visto que não tenho (ainda) uma explicação causal para ele. Na seqüência procuro o processo de indução.

O espaço entre o início da década de 1930 e o fim da década de 1940 é um período particularmente complicado porque é um período de transição econômica (mudança do modelo de *acumulação*); é um período de transição política (mudança do modelo de *dominação*); e é também, e principalmente, um período de transição ideológica (mudança do modelo de *justificação*). A passagem da economia agroexportadora para a economia urbano-industrial – propósito e produto da estruturação do Estado central como aparelho autônomo e como poder soberano – é contemporânea da ultrapassagem da ideologia liberal e oligárquica pela ideologia estatista e autoritária e pela *imposição dessa última como a língua franca da classe política*. Por isso, não basta constatar a divergência e contrastar as diferenças entre uma temporada e outra. É obrigatório formular uma explicação para a súbita *vocação autoritária* desses agentes sociais. Esse temperamento, note, é mais do que um alinhamento automático com a *ideologia de Estado*, isto é, com o sistema de "crenças formais e conscientes" baseadas em "princípios ou posições teóricas gerais" predominantes nesse universo político – ainda que tenha seus parâmetros, conteúdos e limites revelados por essa ideologia. É, ao lado do fato político propriamente dito, um fato simbólico que implica na incorporação de determinadas formas

[14] Wright Mills chama "unidade psicológica" da elite a unidade baseada na partilha dos mesmos valores, dos mesmos princípios, da mesma visão de mundo. Ver C. Wright Mills, *A elite do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 30.

de inteligência do mundo social e na integração a determinados modos de visão, divisão e hierarquização do mundo político, isto é, a uma *fórmula política*. Conforme a discriminação de Raymond Williams, esses são "pressupostos, posturas e compromissos inconscientes"[15] – dos agentes entre si e entre os agentes e a estrutura política.

"Ideologia de Estado" não tem aqui a conotação usual que o termo terminou por assumir na Sociologia Política brasileira depois de posto em circulação pelo conhecido ensaio de Bolívar Lamounier: uma ideologia oposta à ideologia de mercado ("liberal"), sinônimo daquilo que, na língua dos economistas, se chama de "estatismo"[16]. Por ideologia de Estado quero designar um sistema de idéias *produzido* pelo Estado (ou mais exatamente, por seus "intelectuais", em sentido amplo), *dirigido* (em grande medida) aos agentes do Estado e ao mundo político em geral, e que tem como parte essencial do seu discurso *a apologia do poder de Estado*. O "autoritarismo" – ao mesmo tempo sua linguagem e sua mensagem – é aqui o paroxismo desse culto pagão da (justamente) *autoridade* do Estado sobre "a sociedade". O "culto do Estado e da sua autoridade" (a expressão é de Oliveira Vianna) é a fórmula imaginada para atingir a grandeza nacional, a modernização do Brasil, o predomínio sobre os interesses egoístas dos indivíduos e grupos etc[17]. Uma visão parecida a essa é aquela que define a ideologia populista por seu elemento essencial: o *fetiche do Estado* na forma do culto ao Estado protetor[18]. Ricardo Silva, que utiliza a expressão "ideologia do Estado autoritário", enfatiza um outro aspecto do problema. Seu estudo das idéias políticas (de Alberto Torres a Roberto Campos) pretende ver como essa "formação ideológica específica" concorre "para a *legitimação* da estrutura de dominação do Estado autoritário"[19]. Prefiro ver, além disso, (ou, antes disso), como ela concorre para a *produção dos agentes políticos* que são, de toda forma, os vetores desse processo de validação.

A "construção estatal dos espíritos", não se deve esquecer, é um dos elementos que está na base e na origem da constituição histórica do *poder de Estado* diante dos poderes privados e é, ao mesmo tempo, seu corolário.

> Essas estruturas cognitivas são formas historicamente constituídas [...] das quais se pode traçar a gênese social. Generalizando a hipótese de Durkheim, segundo a qual as "formas de classificação" que os "primitivos" aplicam ao mundo são produto da incorporação das estruturas dos grupos nas quais eles estão inseridos, podemos supor que, nas sociedades diferenciadas, o Estado pode impor e inculcar de modo universal, na escala de certo âmbito territorial, estruturas cognitivas e de avaliação idênticas, ou semelhantes, e que é desse fato que deriva um "conformismo

---

[15] Raymond Williams, *Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 25 e 26, respectivamente.

[16] Nesse registro, o Estado seria o tutor da sociedade. Ver Bolívar Lamounier, Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: "O Brasil Republicano", 2º. Vol. "Sociedade e Instituições (1889-1930)". 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 343-374.

[17] Ver Oliveira Vianna, *Problemas de política objetiva*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1930.

[18] Ver Armando Boito Jr., *O sindicalismo de Estado no Brasil*: uma análise crítica da estrutura sindical. Campinas: Ed. Unicamp; São Paulo: Hucitec, 1991, p. 77.

[19] Ricardo Silva, *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2004, p. 56; grifos meus. Para a crítica do modelo de Lamounier, ver João Quartim de Moraes, Ideólogos autoritários e teorias sobre o autoritarismo: uma síntese crítica. *Filosofia Política*, vol. 3, p. 195-216, 1986.

> lógico" e um "conformismo moral" (expressões de Durkheim), um acordo tácito, pré-reflexivo, imediato, sobre o sentido do mundo[20].

O caso aqui é que o efeito ideológico da ideologia de Estado não só tem origem no "microcosmo burocrático", graças ao discurso performativo sobre o Estado estabelecido pelos agentes do Estado – e que se expressa nas idéias gerais de interesse público, vontade geral, universalismo de procedimentos, impessoalidade da função, razão de Estado etc., e nas idéias exclusivas de interesse nacional, vontade presidencial, personalismo institucionalizado. A ideologia de Estado, e esse é o ponto essencial, se volta sobre os próprios agentes do Estado, promovendo e justificando seu poder e instituindo uma *identidade social, profissional e política* característica – processo diferente, note, da identidade de propósitos entre intelectuais e agentes estatais referido anteriormente. Essa nova personalidade das categorias sociais de Estado (assessores técnicos, dirigentes burocráticos, oficiais militares em funções políticas, especialistas de todos os tipos: em direito, em economia, contas públicas etc.) pode ser então inteiramente *compartilhada* pelos políticos da oligarquia admitidos nas estruturas do Estado autoritário, sujeitos, portanto, às mesmas idéias autoritárias (corporativismo, nacionalismo, estatismo etc.) e ao *efeito ideológico dessas idéias que aprovam seu poder e explicam suas funções*. A transmutação do pessoal político nos estados em juristas do Estado é um produto e uma prova dessa nova percepção de si e do meio ambiente político. Esse acontecimento é impelido e reforçado por um Estado também em transformação – *State-building* – que requisita para si um discurso legitimador do seu poder e autoridade (a ladainha dos conselheiros e dos ideólogos é, como se verá adiante, exatamente isso: a celebração da "capacidade estatal"). Ele retribui então, na forma de reconhecimento político, a legitimidade intelectual e política daqueles que devem legitimá-lo. O culto do Estado termina assim por servir a todo o mundo político.

A influência recíproca entre esses dois processos (aquele que inventa uma outra identidade para esses indivíduos e uma nova razão de ser do seu poder; e aquele que exige uma ideologia da apologia do poder de Estado, Estado esse comandado por esses mesmos indivíduos) sobre a personalidade autoritária dos agentes é amplificada (segundo argumento para explicar a anuência e a incorporação dos paulistas e dos políticos em geral da ideologia predominante) pelo efeito que a *profissionalização política* impõe, ou melhor, por aquele tipo de profissionalização exigido e produzido pelas regras do regime ditatorial, tal como discutido no capítulo quatro.

A profissionalização não é só a posse das características distintivas do *Homo politicus*; é uma espécie de especialização, à medida que essa compreende a assimilação de padrões e valores básicos prevalecentes numa dada atividade[21]. Conforme a conjectura de Fred Block, "os *state managers* tendem a encaixar suas maneiras de pensar à sua nova situação ocupacional, assim como um executivo de empresa privada alteraria sua visão de acordo com um tipo de firma ou outra"[22]. Não se trata, no entanto, de mera manobra adaptativa já que a investidura

---

[20] Pierre Bourdieu, Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: _____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996, p. 115.

[21] Gordon S. Black, A Theory of Professionalization in Politics. *American Political Science Review*, vol. 64, n. 3, Sept. 1970, p. 865.

[22] Fred Block, Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. In: _____. *Revising State Theory*: Essays in Politics and Postindustrialism. Philadelphia: Temple University Press, 1987, p. 201, nota 9.

na função (e, daí, a prática do ofício, o desempenho no cargo e a assimilação do papel) tende a produzir uma identificação com a ordem autoritária. Isso pode ser verificado, por exemplo, na *modulação dos discursos dos conselheiros* do Departamento Administrativo, analisados na última seção do capítulo.

Certamente, terceiro argumento, a introjeção dos valores do regime foi facilitada em boa medida por uma *predisposição antidemocrática* da elite. A classe política paulista, inclusive e principalmente sua facção dita liberal, tinha, antes de sua metamorfose completa, uma zelosa afinidade eletiva com uma das variantes do autoritarismo oficial, e a sensibilidade política da vanguarda paulista (tanto a "getulista", como a antigetulista) pode ser estimada a partir da formulação de dois dos seus celebrados representantes: Julio de Mesquita Filho e Vicente Rao.

Não é preciso ir além das declarações dos intelectuais orgânicos da oligarquia para descobrir justificativas e prever racionalizações. Sua ideologia prática (que posava de teoria política liberal) era, mesmo no fim da Quarta República, uma dublagem para a mesma língua das formulações ultraconservadoras do triunvirato autoritário brasileiro (Francisco Campos, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral). Conforme a lição do jornalista de *O Estado de S. Paulo*, "Democracia [...] não é de forma alguma um regime político que uma comunhão humana qualquer possa adotar quando melhor lhe pareça. Democracia é *essencialmente uma determinada fase da evolução social não de todos, mas de certos povos apenas*". Assim como na doutrina Francisco Campos, o Brasil não estava entre eles (nem mesmo São Paulo) e a maior falta daqueles que escreveram a Constituição de 1891, privados do conhecimento do "meio brasileiro", sempre dispostos "a buscar na literatura universal princípios" políticos abstratos, era não atentar que aquela forma de governo não "correspondia ao estado amorfo e indiferenciado que então caracterizava a nacionalidade". O propósito heróico do ex-Ministro da Justiça (remover as "montanhas de intoxicação" ideológicas interpostas entre as "massas" e a verdadeira teoria democrática) desdobra-se, por sua vez, num arrazoado que era uma cópia fiel do juridicismo liberal tradicional, só que temperado com as recomendações de 'política objetiva' de Oliveira Vianna. Um exemplo: se "o Congresso é inoperante" e se "em seu seio os debates se eternizam", o remédio está em providenciar "assessorias técnicas" e outros meios políticos modernos para um "melhor entrosamento com os órgãos técnicos da Administração"[23].

Essas não são evidências avulsas. A aproximação ideológica das classes dirigentes de São Paulo do Estado Novo poderia resultar também de uma inesperada e inusitada empatia. Conforme explicou Boris Fausto, "o PRP – *desde os anos vinte* – quando na Itália se implantou o fascismo, encontrou uma fórmula racionalizadora para sua prática política divorciada dos princípios da Constituição de 1891". O Partido "passou a defender um 'regime de autoridade' e a referir-se à superação da democracia liberal. No órgão do partido (*Correio Paulistano*), Mussolini recebeu freqüentes elogios"[24]. O Partido Constitucionalista não ficava atrás e seu celebrado governo (1934-37) antecipou em alguns anos o letreiro que distinguiria o Estado Novo ao combinar, ele também, uma crítica genérica à "política" (entendida como

[23] Julio de Mesquita Filho, A democracia e o fenômeno brasileiro; Vicente Rao, Fundamentos jurídicos dos ideais democráticos. In: Fórum Roberto Simonsen, *A doutrina democrática e a realidade nacional*. São Paulo: Serviço de Publicações da Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1964, p. 19, 10 e 11; e 82 e 89, respectivamente; grifos no original.

[24] Boris Fausto, Pequenos ensaios da história da República (1889-1945). *Cadernos Cebrap*, n. 10, 1972, p. 84; grifos meus.

expressão ilegítima do conflito social e lugar de interesses menores e escusos, cujo paradigma era a politicagem descarada, celebrada e praticada pelo rival PRP) com o elogio galante à "administração" (entendida como o princípio da eficiência, da *racionalidade* e da neutralidade, cujo exemplo acabado seria justamente a gestão apolítica de Armando de Salles Oliveira à testa do Executivo paulista). Essa representação bastante generosa de si e onerosa do outro se projetava e se justificava graças ao *progresso econômico* do estado (a "locomotiva" do Brasil), fato esse promovido e garantido pela *administração científica* dos problemas do Estado. Tanto melhor para todos que essa ordem econômica garantia-se ao garantir a *ordem política e social*. No caso, "democracia" era para os constitucionalistas igual a hierarquia e disciplina e seu fundamento deixava de ser a preservação "dos direitos individuais", o princípio liberal, e passava a ser a valorização do coletivo, do social, visto como "ameaçado de desagregação"[25] pelo comunismo. Tal e qual.

Acredito ser possível estimar o grau de consciência, solidariedade e coesão da elite paulista a partir da visão de mundo alegada por sua vanguarda pró-getulista e, em especial, por sua proximidade ou distância da ideologia de Estado. Porém, antes de compreender e comentar a topologia do campo ideológico nacional nos anos trinta (e os critérios implícitos de sua análise, assunto do item seguinte), talvez fosse útil sintetizar meu "modelo" para expor e explicar as *normas de funcionamento* do universo político e, em especial, as propriedades do mundo político brasileiro nesse estágio do seu desenvolvimento desenvolvimento.

Em resumo, há duas variáveis, ou variáveis de dois tipos para localizar os agentes políticos no espaço social, entender suas predisposições mentais e como elas idealmente se formam, o que permitiria "prever" a ação desses agentes políticos em particular: *i*) uma variável *estrutural* (ou "sociológica", estabelecida a partir de um raciocínio *indutivo*) e *ii*) uma variável *histórica* (estabelecida por sua vez a partir de um raciocínio *dedutivo*). A variável estrutural ("estrutural" significando aqui padrões permanentes que dirigem ou influenciam condutas) está subsidiada por processos de dois tipos: subjetivamente, pelo *conformismo lógico*, pensado não no registro original (como contribuindo para a coesão social), mas de maneira mais restrita como responsável pelo *esprit de corps* e, no caso desse pequeno e distinto grupo, pelo *effet de corps* (Bourdieu), qualidade que tende a segurar a unidade política e contribuir para a "integração moral" (Giddens) da elite; objetivamente, pelo *compromisso pragmático* que todos os agentes políticos firmam com a estrutura política quando aceitam participar do jogo político: logo, o instinto de preservação do *Homo politicus* racional (Weber) recobre e disfarça o instinto de preservação da estrutura política como tal. Já a variável histórica é formada, aqui, por três elementos que, combinados, incidem sobre a subjetividade desses agentes, sendo também responsável pela mudança de sensibilidade política dos políticos de São Paulo e por sua conversão definitiva ao autoritarismo (o sistema de governo) e ao vocabulário autoritário desse regime: *i*) pela ideologia de Estado e sua influência sobre a "produção estatal dos espíritos" (Bourdieu); *ii*) pelo tipo específico de profissionalização política que confirma e reforça essa "fórmula política" (Mosca), aprofundando o *effet de corps*; e *iii*) pela predisposição autoritária da elite.

[25] Ilka Stern Cohen, *"Para onde vamos?"* Alternativas políticas no Brasil (1930-1937). Tese (Doutorado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1997, p. 280.

O capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, "Ideologias dirigentes e idéias de elite", passo em revista, sumariamente, a "teoria da ideologia" a fim de avaliar que conceito ou versão desse conceito se adapta melhor ao problema estudado. Não pretendo discutir nem os pressupostos filosóficos, nem mencionar as implicações metodológicas das muitas abordagens teóricas nesse terreno. Ao invés, quero reformular a pergunta que abriu o capítulo (ou seja: "o regime incorporou os paulistas ou os paulistas incorporaram o regime?") para estabelecer o mesmo problema da integração moral da elite e sua centralidade para a política nacional, mas agora a partir de uma terminologia mais precisa conceitualmente.

Na segunda seção, "O discurso político oligárquico", procuro reunir e sistematizar, apenas para fins comparativos, fontes de primeira e segunda mão a respeito da ideologia predominante da elite política antes de 1930 – o "liberalismo político" – e a respeito de uma ramificação singular dela: a ideologia da "paulistanidade", motivo e resultado do sentimento de superioridade estadual. Como nem um, nem outro tema é por si mesmo o objeto da investigação, o procedimento adotado aqui consiste em simplificar essas ideologias e atribuir a elas uma arrumação e uma consistência puramente teóricas, todavia favorável aos meus objetivos: destacar concordâncias e discrepâncias entre o discurso político oligárquico e a fórmula política autoritária.

Na terceira seção, "A fórmula política autoritária", evito deliberadamente a enésima exposição e a enésima análise da sistemática dessa ideologia e dessa teoria política e de sua teologia consagrada pelos "grandes intelectuais" do período[26]. Meu interesse é, antes, explicitar e explicar (relacionando-os) dois aspectos desse assunto que não são todavia inéditos, apesar de infreqüentes: *i*) como essa ideologia foi convertida numa *fórmula política* (no sentido de G. Mosca), através de sua sistematização e difusão pelos "intelectuais-funcionários" do Estado; e *ii*) porque essas idéias, para serem efetivas, isto é, para aderirem à consciência dos agentes políticos tiveram de se desdobrar tanto em novas *práticas simbólicas* (novos discursos), quanto em novos *mecanismos institucionais*, assumindo uma função social estratégica diante do universo político.

Na última seção, "Modos de pensar e de dizer", espicho a proposição anterior e sustento, para os meus próprios fins, que a análise da prática ideológica (da classe política) só é inteligível plenamente através: *i*) de seus produtos, os "discursos"; *ii*) de seus contextos e *iii*) dos *efeitos políticos concretos que os primeiros produzem sobre os segundos*. Meu objetivo é apreender uma dimensão do comportamento político dos agentes políticos através dos valores que eles exprimem. Em seu julgamento, tento interpretar o mínimo possível suas camadas ocultas de sentido, seu dicionário característico e seus significados "lingüísticos": esses discursos praticamente valem e falam por si mesmos. A cotação dessa ideologia assimilada e seu interesse para o problema aqui discutido não está apenas no que ela diz (os conteúdos), nem na forma como diz (a retórica, isto é, sua linguagem, ainda que essa seja um elemento fundamental do dialeto que os políticos profissionais absorvem, articulam e que se apodera deles), mas *em quem enuncia*, ou mais propriamente: *na posição que aqueles que falam ocupam no sistema de posições políticas no contexto autoritário*. Como advertiu Terry Eagleton: nesses casos, "a

[26] Um mapa muito completo pode ser lido em Paulo Sérgio Peres, Uma tipologia das interpretações do Brasil. Genealogia da crise institucional. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói (RJ), jul. 2002.

ideologia tem mais a ver com a questão de quem está falando o quê, com quem e com que finalidade do que com as propriedades lingüísticas inerentes de um pronunciamento"[27].

V.1 *Ideologias dirigentes e idéias de elite*

Na correspondência reservada que o secretário particular de Getúlio Vargas, Luís Vergara, enviou ao chefe, nalgum dia de 1938, pode-se ler a clarividente avaliação: já havia chegado a hora de se "fazer a *justificação ideológica* do Estado Novo" (a ênfase é do autor), pois o regime e o governo não poderiam "apoiar-se exclusivamente na fidelidade das baionetas e numa permanente vigilância policial". A tarefa exigia, portanto, "a adoção de diretrizes de alcance doutrinário e prático" a fim de edificar a "nova ordem" política do Brasil.

> O golpe de 10 de novembro, ao decompor a atmosfera vital dos partidos políticos, como que derrubou as velhas paredes em que se encostavam as forças sentimentais e passionais do povo brasileiro. ("Bronzes partidos" chamou-os o Presidente, numa imagem sugestiva e exata, mas bronzes que ainda ressoavam com efeito acústico capaz de agremiar devotos em torno de carcomidos e velhos ídolos). Urge que o Estado Novo levante, também, as suas paredes, destinadas a abrigar as forças que estão agora avançando e recuando, sem um ponto de apoio determinado e concreto. Penso que, sem a convocação dessas forças, *para imediato enquadramento no regime*, não se fará a estrutura da nova ordem institucional implantada no Brasil[28].

Dentre as medidas práticas a serem adotadas – "capazes de tutelar todas as manifestações da vida nacional" – constava uma "máquina de propaganda" (um "delicado e precioso aparelho") que deveria ser operada por uns "poucos intelectuais, encerrados num gabinete, sob uma direção bem controlada, [...] organizando o necessário material de publicidade" do regime. Porém, atenção: "nada de digressões doutrinárias, de tiradas filosóficas sobre teorias do Estado e outros temas indigestos". Os "princípios" do Estado Novo deveriam ser sistematizados "de forma instrutiva e acessível" para "o uso do povo" através "da catequese oral":

> Não é demais lembrar que o proselitismo mais eficiente, pela sua penetração e plasticidade, é o que se opera de indivíduo para indivíduo, do escritor para o leitor, do orador para o auditório, da elite, que está em cima, para a massa, que está embaixo. Com essas sugestões, fruto de sondagens feitas no ambiente, tenho apenas o propósito deliberado de evitar as *calmarias* que podem ser fatais à estabilidade do Estado Novo[29].

Essas passagens são suficientemente explícitas para exigir grandes interpretações. O aspecto mais desconcertante desse plano de dominação nem é tanto a consciência esclarecida dos mecanismos de propagação ideológica e das funções práticas das idéias na política real: racionalização das verdades oficiais, tradução de doutrinas abstratas, unificação do grupo no poder, legitimação dos mecanismos de mando e obediência, mobilização dos cidadãos em torno do regime político e do chefe político, consentimento passivo dos dominados etc. É o

---

[27] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Boitempo, 1997, p. 22.

[28] Arquivo Luís Vergara LV c 1938.00.00/1. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas, p. 1, grifos do autor e p. 2, grifos meus; respectivamente.

[29] Todas as palavras entre aspas são do documento citado, p. 5, 6 e 8, grifo do autor.

propósito decidido de substituir uma formação ideológica por outra (terminar enfim com "carcomidos e velhos ídolos", como a política eleitoral), e a crença que um sistema original de crenças e valores (nesse seu dicionário: as novas "forças sentimentais e passionais") possa ser artificialmente fabricado, convenientemente difundido e naturalmente incutido: mas não em nome de vagas motivações políticas hegemônicas ou novas 'representações' do político, como as análises intelectualistas do fenômeno ideológico freqüentemente destacam e fazem crer, e sim dos *interesses políticos* habituais da classe política (aquelas "forças que estão agora avançando e recuando", ou melhor, redefinindo sua hierarquia) e dos *interesses sociais* nem um pouco esotéricos das "classes conservadoras". Por isso, suas recomendações incluíam até a definição das fontes de recursos para custear essa aparelhagem. Além do orçamento da União, deveria ser providenciada uma "caixa de contribuições", recolhidas junto às "classes conservadoras, que receberam sem reservas o Estado Novo, porque nele situam o eixo de uma ordem básica indispensável à expansão de seus interesses". Essa fabulação diferenciava, além do mais, "teorias do Estado e outros temas indigestos" (as ideologias propriamente teóricas), de formulações e opiniões menos embrulhadas, transmitidas por meio da educação oral e de uma rede complexa de aparelhos e agentes – as ideologias em estado prático, para falar em jargão.

A lição sensata do secretário, convertida logo depois no poderoso Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)[30], resume uma parte da discussão sobre os diversos sentidos que a noção teórica de ideologia possui. Nesse exemplo, os usos práticos de uma ideologia premeditada coincidem quase ponto a ponto com a discriminação proposta por David Easton e sua separação dos "princípios" e das "interpretações" políticas conforme suas utilidades respectivas e seus níveis de atuação no sistema político. As ideologias podem ser, segundo ele, *legitimadoras*, quando se dedicam a favorecer o regime político em vigor e o direito de governar do grupo no poder; podem ser também *partidárias*, quando se encarregam de difundir concepções e apoiar decisões de um determinado governo; e podem ser *comunitárias*, quando pretendem defender a continuidade (ou promover a mudança) de uma comunidade política[31]. O propósito do assessor do Presidente é mais do que difundir uma predisposição governista vaga (partidarizar a propaganda política), ou criar um clima mais legítimo para a aceitação da nova forma de governo; é, além disso tudo, estabelecer o "autoritarismo", ou mais propriamente, *a ideologia da autoridade do Estado*, como a ideologia exclusiva da comunidade política.

O conceito de "ideologia" é possivelmente um dos mais controversos das ciências sociais e seu uso, nas últimas três décadas ao menos, foi desacreditado em nome de noções concorrentes ou complementares como as de representação coletiva (Durkheim), derivações (Pareto), hegemonia (Gramsci), mito (Barthes), discurso (Pêcheux), imaginário (Castoriadis), *doxa* (Bourdieu) e outras bem menos cotadas. Reinhard Bendix notou que embora diferentes concepções de ideologia fossem propostas e desenvolvidas desde que o termo entrou em

---

[30] Criado pelo Decreto-lei n. 1 915 em 27 dez. 1939. Para maiores informações sobre os aparelhos que o antecederam e sobre sua atuação política, ler Rejane Araújo, Departamento de Imprensa e Propaganda [verbete]. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC. Cd-rom, 2000.

[31] Ver David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965, p. 289 e segs. Citado por: [Mario Stoppino], Ideologia [verbete]. In: Bobbio, Norberto *et al. Dicionário de Política*. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 587.

circulação, elas nunca deixaram de se referir ao ponto de vista fundamental de Marx sobre o assunto: "as idéias não podem nem devem ser tomadas pelo seu significado manifesto, mas analisadas em termos das 'forças' que estão por trás delas". Ainda que excessivamente parcial, essa interpretação da teoria marxiana da ideologia ao menos contribui para a politização do conceito, já que desloca a discussão do terreno da epistemologia e da sociologia do conhecimento, onde esteve enterrado pelo marxismo ocidental, para o das práticas sociais e dos interesses sociais. O foco da análise torna a ser "não o que uma pessoa diz, mas o motivo por que ela o diz"[32]. Dito de maneira mais difícil: a ideologia pode ser pensada como "uma função da relação de uma elocução com seu contexto social"[33].

Raymond Williams propôs, para começo de conversa, a distinção entre três versões ordinárias do conceito de ideologia encontráveis na tradição marxista, mas não apenas nela: *i*) ideologia como um *sistema de crenças* característico de uma determinada classe ou grupo social; *ii*) ideologia como um *sistema ilusório de crenças* (idéias falsas ou "falsa consciência", na expressão inventada por Engels), que pode ser contrastado com o conhecimento verdadeiro ou com o conhecimento científico; e *iii*) ideologia como *resultado* do processo geral *de produção de significados* e idéias na vida social[34]. Raymond Geuss ponderou que o primeiro item resume uma definição *descritiva* do conceito (e que pode ser assimilada à "visão de mundo" ou, num registro mais politizado, à "consciência de classe"); o segundo, uma definição *negativa* e, nessa acepção, há duas variantes: cognitiva (ligada à veracidade ou falsidade das idéias) e política (idéias, "falsas", que ajudam a legitimar as formas de dominação social); o último item dá um significado *positivo* ou pragmático à ideologia e ela pode ser assimilada à "cultura" em um sentido muito próximo, mas não idêntico, ao antropológico: uma maneira de os indivíduos orientarem-se e orientar socialmente suas práticas sociais[35]. Norberto Bobbio contrapôs ao significado negativo do termo e à sua função mistificadora (encontrável tanto em Marx como em Pareto, lembra ele), um sentido mais neutro e operacional. "Ideologia" poderia então significar, também, "um sistema de crenças ou de valores, que é utilizado na luta política para influir no comportamento das massas, para orientá-las em uma direção em vez de outra, para obter o consenso, enfim, para instituir a legitimidade do poder". Nesse nível de generalidade, "uma teoria política qualquer pode tornar-se ideologia no momento em que vem assumida como programa de ação de um movimento político"[36].

A história (bastante resumida) do conceito demonstra em que ordem cada uma das variantes firmou-se.

Originalmente, "ideologia" designava, conforme a crença materialista, apenas aquilo que sua etimologia indicava: ciência das idéias ou estudo científico das idéias. Por oposição à

---

[32] [Reinhard Bendix], Ideologia. In: Outhwaite, William e Bottomore, Tom (orgs.), *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 372.

[33] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit.*, p. 22.

[34] Raymond Williams, *Marxism and Literature*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1977, p. 55.

[35] Ver Raymond Geuss, *The Idea of a Critical Theory*: Habermas and the Frankfurt School. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. *Apud* Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit.*, p. 49-50; e também p. 38.

[36] Norberto Bobbio, *Ensaio sobre ciência política na Itália*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 129.

metafísica, Destutt de Tracy argumentou, em princípios do XIX, que idéias procediam das percepções sensoriais do mundo exterior à consciência, e não de raciocínios *a priori*, sendo elas, portanto, resultado da interação entre os organismos vivos e o meio ambiente. Pouco depois, quatro outros significados bastante diferentes desse primeiro surgiram e emprestaram ao termo uma conotação crítica e negativa que o acompanharia até hoje. Bonaparte reprovou a atividade política dos "ideólogos" (o círculo de colaboradores do Institut Nationale, de que fazia parte o autor de *Eleménts d'idéologie*, de 1801) e registrou que sua ação reformadora, inspirada nos ideais do Iluminismo, consistia de fato em manipular as idéias (matéria-prima dessa "metafísica obscura") para edificar "um governo de homens sanguinários"[37]. Como essa doutrina estava em desacordo com o sentimento dos homens e as lições da História, ideologia passou também a nomear toda teoria abstrata, imaginativa, irrealizável na prática (ou, para falar como Antonio Gramsci, "ideologias arbitrárias", por oposição a "ideologias historicamente orgânicas"). Na tradição marxista clássica, o termo, mais freqüente nos textos de polêmica política do que no discurso teórico, foi utilizado por Engels e Marx para qualificar os pensamentos tomados enquanto entidades independentes da realidade material, enquanto juízos puramente especulativos, tais como os sistemas de filosofia e a religião – como se o mundo social pudesse ser reduzido a uma batalha imaginária de "frases contra frases"[38]. Engels mais adiante agregou um outro significado à noção de ideologia e ela passou a compreender todos os motivos falsos ou aparentes, todas as concepções ilusórias ("falsa consciência") que concorriam para ocultar do próprio sujeito suas condições materiais e as contradições sociais em que estava enredado. No século XX a palavra ideologia conservou, na língua comum, aquela acepção de "conjunto de convicções filosóficas, sociais, políticas etc. de um indivíduo ou grupo de indivíduos" (*Houaiss*), mas também, note, ainda segue designando freqüentemente qualquer pensamento doutrinário, sectário, parcial, dogmático. Paralelamente, o conceito assumiu, na tradição dos marxistas, um sentido mais *descritivo* (V. I. Lênin) ou mais *explicativo* (A. Gramsci) e menos pejorativo. Para o primeiro, ideologia tornou-se a *forma de consciência política* das classes sociais (a "consciência de classe"); para o segundo, a consciência teórica (ou subjetiva) dos processos sociais. Em Lênin, ideologia é o sistema ou conjunto de idéias, principalmente políticas, produto de um grupo ou classe social, que, através dele, representa, manifesta, justifica e racionaliza seus interesses (daí sua fraseologia característica: "ideologia proletária", "ideologia burguesa"). Já em Gramsci, ideologia indica a totalidade das *formas de consciência social* ou, de maneira mais direta, visões e concepções de mundo dominantes transformadas em "senso comum", e que concorrem para a coesão ("cimento") social. Por ordem de complexidade: *filosofia*, *religião*, *senso comum* e *folclore*[39]. Assim, as ideologias (no plural) funcionam, na teoria de A. Gramsci, como forças organizadoras, e não como concepções intelectuais que podem ser

[37] *Apud* John B. Thompson, *Ideologia e cultura moderna*: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 47.

[38] Karl Marx e Friedrich Engels, *L'ideologie allemande* (« Conception matérialiste et critique du monde »). In: Karl Marx, *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1982, vol. III: Philosophie. Bibliothèque de La Pléiade, p. 1 054.

[39] Ver, para esse resumo, Raymond Williams, *Palavras-chave*: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 212-217. Ver igualmente Tom Bottomore (org.), *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988, verbete Ideologia [por Jorge Larrain], p. 183-187.

verdadeiras ou falsas *per se*. São elas que, no limite, circunscrevem o espaço social onde os agentes sociais "atuam, lutam e adquirem consciência de suas posições sociais"[40].

O novo conceito, ou a formulação diferente do antigo, exigiu, nessa tradição, uma reinterpretação da relação de determinação entre o 'ser social' e a 'consciência social', o que empurrou toda discussão para o reexame da relação entre base e superestrutura – com a condição do edifício social ser pensado agora *in totum* e não mais a partir das relações, simples ou complexas (sobredeterminações; determinações), das mediações e das oposições entre suas partes. Gramsci, e depois Williams, irão vindicar, para uma teoria materialista da ideologia ('hegemonia', no primeiro caso; 'cultura', no segundo), o estatuto do "ideológico" (termo tradicional que preferem abandonar) como constituinte, criador e (re)produtor da realidade social – e não simplesmente reprodutor de significados e valores.

A mesma coisa pode ser dita de vários modos e a intuição original dessa idéia deve ser lida, com boa vontade, já no próprio Marx. Segundo a interpretação de Gramsci, "a proposição contida na Introdução de *Para a crítica da Economia Política*, que os homens tomam consciência dos conflitos estruturais no terreno das ideologias, deve ser considerada como uma afirmação de *valor gnosiológico* e não puramente psicológico e moral"[41].

A conhecida passagem de Marx que abre o seu *18 Brumário* – "A tradição de todas as gerações mortas pesa como um pesadelo sobre o cérebro dos vivos" – é uma antecipação e um exemplo da concepção de ideologia referida por Gramsci, já que sugere sua assimilação menos à idéia *arquitetônica* do todo social e dos seus espaços (superestrutura, base); ou menos à concepção *filosófica* das atividades espirituais (referida na linguagem ser, consciência), e mais a um juízo *sociológico* do conceito: isto é, como "formas ideológicas", noção essa cuja tradução possível, a fim de torná-lo operacional para uma ciência social, é por exemplo 'sistemas de crenças' historicamente determinados ou 'visões de mundo' inerentes aos agentes sociais. No "Prefácio" de 1859 lê-se que:

> A mudança da base econômica é acompanhada de uma transformação mais ou menos rápida em todo este enorme edifício [social]. Quando se considera essas transformações, é preciso sempre distinguir *duas ordens de coisas*. Há a transformação material das condições de produção econômica. Pode-se contatá-la conforme o espírito rigoroso das ciências naturais. Mas há também as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas, filosóficas, em suma as *formas ideológicas*, pelas quais os homens tomam consciência desse conflito e o conduzem até o fim[42].

Essa dupla transfiguração do conceito e da realidade que ele descreve, de fenômeno puramente mental para prática social, e de figuração irreal ou especulação arbitrária para uma sorte de autoconsciência de classe – capaz de definir padrões de comportamento coletivo e funcionar como o princípio gerador da congruência social –, permitiu rever a concepção materialista de ideologia, não só destacando a complexidade do problema na filosofia de Marx, mas a complicação (e o interesse) do problema em si mesmo. Explico esse ponto, pois me parece útil para o que vem a seguir.

---

[40] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit.*, p. 109.

[41] Antonio Gramsci, *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978, p. 57; grifos meus. A passagem citada é, na verdade, do Prefácio do livro.

[42] Karl Marx, *Critique de l'Économie Politique*. In: _____. *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1965, vol. I: Économie. Bibliothèque de La Pléiade, p. 273; grifos meus.

Como se recorda, o último Engels retomou esse assunto quase da mesma maneira e nos mesmos termos pensados por Marx, pondo porém o problema de um *espaço próprio* para as idéias e levantando a questão de sua *eficácia social* em termos mais explícitos.

As ideologias políticas, tal como se manifestam, por exemplo, em disputas a princípio muito abstratas, retóricas ou puramente teóricas entre regimes de governo (ou democracia, ou aristocracia, ou monarquia), deixam de ser, para os clássicos do marxismo, "apenas as formas ilusórias" onde se desenvolvem as lutas efetivas entre as classes[43], para tornarem-se *formas conceituais* (esse é o sentido da expressão "pelas quais os homens tomam consciência" etc.), ou melhor, *modos de percepção social* em torno dos quais são também travadas as lutas sociais. No processo histórico, Engels argumentou, as "formas políticas" (i.e., Constituições, códigos jurídicos, sistemas políticos, teorias políticas, doutrinas filosóficas etc.), todas essas cristalizações da "consciência social", são fatores senão determinantes, preponderantes. A metáfora a seguir é mais sugestiva que explicativa e embora não valha uma teoria completa da ideologia, funciona para ilustrar o sentido ativo (mas não *independente*) das idéias inclusive para os marxistas: "as condições políticas e mesmo a tradição, que perambula como um duende no cérebro dos homens, também desempenha seu papel" condicionante na prática histórica[44]. Tanto é assim que, no esboço de análise da formação ideológica na França de meados do XIX, o próprio Marx relevou a função política da memória social:

> A tradição histórica fez nascer nos camponeses franceses a crença no milagre de que um homem chamado Napoleão restituiria a eles toda a glória. E surgiu um indivíduo que se faz passar por esse homem porque carrega o nome de Napoleão. [...] A idéia fixa do sobrinho realizou-se porque ela coincidia com a idéia fixa da classe mais numerosa da França[45].

A relação entre a realidade política efetiva e a representação dessa realidade se realiza de maneira complexa e toda a terminologia empregada nesse livro de Marx para designar as *idéias* – 'frases, palavras de ordem, linguagens, idioma, trajes, máscara, tradições, ilusões' – e suas *funções políticas* como ideologias efetivas (conservadoras, transformadoras) é sintomática de um novo problema refletido num novo registro pela tradição dos clássicos do socialismo científico: como interpelar, de um ponto de vista materialista, o *simbolismo político* e seu papel na tradução dos interesses sociais numa linguagem própria?

O problema da "representação simbólica" na política ou, para dizer conforme o vocabulário dessa Sociologia, da representação de interesses (de classe) na política através de uma linguagem conotativa – 'ideológica' –, sugere que a idéia chave que permite pensá-lo é a idéia de *representação*, concebida, todavia, em três sentidos um tanto diferentes: como *delegação* (a representação política e o fetichismo sempre implícito nessa relação social); como *encenação* (representação teatral); e como *figuração* (representação mental), figuração significando aqui as idéias, imagens ou linguagens ideológicas através das quais concebemos e engendramos o mundo social. O que é, então, a ideologia?

---

[43] Karl Marx e Friedrich Engels, *L'ideologie allemande*, *op. cit*., p. 1 064.

[44] Carta de Engels a Bloch, 21-22 set. 1890. In: Karl Marx e Friedrich Engels, *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, s.d., vol. 3, p. 284 e 285. Para a questão da eficácia histórica da ideologia, v. carta de Engels a Mehring, 14 jul. 1893, p. 294 (*ibid*.).

[45] Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*. In: _____. *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1994, vol. IV, Tomo I: Politique, p. 533.

A ideologia é uma estrutura e uma prática. A ideologia não é um estado subjetivo da consciência (imaginação), nem um produto objetivo das outras instâncias (um 'efeito', como na expressão consagrada por N. Poulantzas, *efeitos pertinentes*), mas uma estrutura do mundo social e a expressão *estrutura ideológica* (do mesmo modo que 'estrutura econômica', 'estrutura política') designa o terreno onde certas *práticas sociais* (simbólicas) se dão; elas têm aí a mesma materialidade que as ações e os conflitos nos demais domínios do mundo social e é através da ideologia (das "formas ideológicas" para falar como Marx) que os *agentes sociais* conhecem (daí o seu "*valor gnosiológico*", como enfatizou Gramsci: onde os homens "tomam consciência desses conflitos" etc.) e se reconhecem (situam-se em relação ao espaço social, e situam os outros agentes no espaço social). A ideologia é assim uma visão ou uma concepção social específica do mundo social, nem falsa, nem verdadeira (no sentido de correspondente, ou não, aos fatos da realidade objetiva), ainda que sua gramática, isto é, sua forma de arranjar as idéias, possa conter elementos falsos ou elementos verdadeiros, constatações de fato e juízos de valor. A medida para julgá-la passa então a ser *funcional*, e não mais psicológica (já que é um fenômeno *social*, não intelectual/individual) ou moral (certa ou errada *em si mesma*). Ou ela é eficaz – como instância de produção e reprodução da vida social – ou não é. Nunca pode ser, assim, uma 'idéia fora do lugar'.

Nesse nível de abstração, como então conceber e explicar a *prática* ideológica? Quais seus suportes? Qual sua função social? Como ela opera? Por quais mecanismos materiais, sociais, simbólicos ela atua?

Se ficarmos numa definição genérica dos *efeitos políticos* das *ideologias políticas dominantes*, deveria ser possível listar ao menos sete manifestações desse fenômeno social e associar a ele outras tantas *funções* ligadas a questões relativas a conflitos socialmente relevantes, a interesses fundamentais (e não a quaisquer interesses) e a disputas pelo poder político (e não por toda forma de poder).

Como conjunto de significados e valores que colaboram com – ou legitimam – a dominação social, as ideologias – *as formas ideológicas* – podem aparecer como, ou assumir a forma de práticas significantes e processos simbólicos dos homens ("cultura"); idéias e crenças de uma classe ou grupo social fundamental (visão de mundo); um campo discursivo onde poderes sociais relevantes se enfrentam (retórica política); concepções ou suposições falsas e/ou distorcidas da realidade social (discurso ideológico); um ideário, um pensamento organizado, sistemas teóricos especulativos (doutrina); como idiomas ideológicos específicos com léxico próprio (linguagens); palavras de ordem, *slogans*, lugares-comuns (enunciados ou elocuções performativas); e assim por diante. As ideologias devem *unificar* grupos ou classes, promovendo sua identidade social e/ou sua solidariedade política; *orientar* a ação política, providenciando a seus partidários motivos e também objetivos; *promover* interesses políticos relevantes em face de interesses opostos; *racionalizar* ou oferecer explicações e justificações sensatas e logicamente coerentes para interesses ou comportamentos sociais controversos; *universalizar*, em nome de "conceitos dominantes" (a expressão é de Marx-Engels), interesses particulares (de época, lugar, classe) como interesses comuns a fim de torná-los socialmente aceitáveis; e *naturalizar* crenças e valores específicos, convertendo-os em senso comum, em realidades inevitáveis, em verdades anônimas e universais[46].

[46] Ver, para essa lista de tarefas, Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit.*, p. 50-64 e *passim*.

Os pontos que interessam estudar e discutir concretamente aqui são dois. Eles estão ligados à capacidade *unificadora* da ideologia *política* dominante (portanto, à sua *função* política) e à própria *unidade* de uma ideologia politicamente dominante (portanto, à sua *natureza* como retórica, discurso, doutrina, linguagem etc.) para realizar aquela função. Essa unidade (ou ausência de) implica outros dois problemas: sua *uniformidade* interna (sua "lógica" própria) e sua *predominância* numa formação social onde competem outras ideologias políticas (sua supremacia ou "hegemonia"). Nesse último caso, é preciso explicitar a complexidade da topologia de um dado campo ideológico.

Não é exagerado supor que quanto menos desuniforme, maior deve ser sua primazia e quanto mais favorita é uma ideologia, maior sua competência para impor e soldar interesses. Mesmo o problema da função agregadora da ideologia pode ser pensado a partir de duas perspectivas: da *coesão social* (onde é mais conveniente manter a expressão "ideologia dominante"), e da integração moral, da unidade psicológica, enfim, da solidariedade intra-elite (onde, para marcar a diferença, seria mais conveniente dizer, desse ponto em diante, "ideologia dirigente")[47]. É possível supor, por analogia, que os mesmos mecanismos ideológicos, ou técnicas de "construção simbólica" (conforme John Thompson), referidos acima (racionalização, universalização, dissimulação, naturalização etc.) atuem nos dois casos, mas não os mesmos elementos ideológicos, nem a mesma maneira de combiná-los. Isso porque há uma diferença e uma desproporção entre as ideologias economicamente dominantes (ou ideologias "globais") e as (várias) ideologias politicamente dirigentes[48]. Depois porque uma e outra nunca são *uniformes* (sem contradições internas), *unitárias* (isto é, plenas, acabadas, "totais") e *homogêneas* (sem camadas diferentes ou com camadas dessemelhantes, mas perfeitamente sobrepostas ou hierarquizadas). Sempre podem ocorrer empréstimos entre visões de mundo distintas, ainda que seus discursos, linguagens ou doutrinas tendam a se definir como "anti" isso ou aquilo. Como resumiu Terry Eagleton,

> As ideologias são, de modo geral, formações diferenciadas, complexas internamente, com *conflitos entre seus vários elementos* que precisam ser continuamente renegociados e resolvidos. [...] Se as ideologias não são tão "puras" e unitárias quanto elas próprias gostariam de acreditar, isso ocorre porque, em parte, existem somente *em relação a* outras ideologias. [...] Martin Seliger [...] argumenta que as ideologias são, tipicamente, misturas de enunciados analíticos e descritivos, de um lado, e prescrições morais e técnicas, de outro [...]. Estudar uma formação ideológica

[47] Para efeito de análise, é útil diferenciar a função que decorre da perspectiva estrutural – a *reprodução social* (como a expressão "ideologia burguesa" recobre) – da função que decorre de uma perspectiva mais "histórica" – a *unificação política* – e as ideologias particulares a ela: econômicas, políticas, jurídicas, morais etc.

[48] O liberalismo político (aclimatado às condições nacionais) poderia ser, note, a ideologia da *classe política*, mas, segundo Warren Dean, não a da *classe dominante*: "o liberalismo, de um modo geral, não exerceu muita influência entre os industriais paulistas durante as décadas de 1920 e 1930". Prova disso é que já na "década de 1920 começa-se a encontrar, no seio da elite [econômica] de São Paulo, mas principalmente entre os industriais, um robusto interesse pelas variedades do fascismo europeu". Segundo Dean, uma das razões da implicância dos líderes da indústria com o liberalismo político clássico é que ele "fomentava a confusão dos políticos profissionais". Warren Dean, *A industrialização de São Paulo* (1880-1945). 3ª. ed. São Paulo: Difel, s.d., p. 184.

> é, portanto, entre outras coisas, examinar o complexo conjunto de ligações ou mediações entre seus níveis mais e menos articulados[49].

No mesmo sentido, o campo ideológico onde elas se movem, nascem e morrem é um universo bastante complexo, hierarquizado, desigual e contraditório. Como Raymond Williams argumentou, há aí "formas de consciência" *dominantes, residuais e emergentes*. Voltarei a esse ponto mais adiante. Por hora é suficiente enfatizar que nesse espaço social convivem diversas *ideologias políticas* (no caso, liberalismo, autoritarismo, corporativismo), produzidas e garantidas por *aparelhos ou instituições diferentes* (partido, sindicato, movimento, organizações – escolas, academias, institutos – e o próprio Estado), e elaboradas, sistematizadas e difundidas por uma *intelligentsia* ela mesma em plena transformação (graças à passagem de um tipo de intelectual, o 'homem ilustrado', mas diletante a outro, mais profissional ou em vias de, o 'escritor', profundamente comprometido com a política da "construção da Nação"[50]). Há uma hierarquia instável entre as ideologias e entre os produtores de ideologias, uma vez que a disputa não se dá somente em torno de conteúdos e proposições livrescas, mas de posições de poder efetivo nessa ordenação. As relações políticas nesse domínio, tanto entre idéias como entre ideólogos, podem ser descritas como relações de colaboração, convergência, concorrência, conflito etc.; ou por analogia com as relações da teoria dos conjuntos: inclusão, reunião, interseção, diferença, complemento, equivalência e todas aquelas propriedades que decorrem delas.

Mas qual a necessidade política e a urgência social de uma ideologia predominante, uniforme e unificadora?

O problema da construção de um Estado *nacional*, autônomo e soberano, exige, como é esperável, a institucionalização de um poder do mesmo modo *nacional* (isto é, sobre todos os agentes da Nação). Ambos solicitam uma ideologia que expresse e confirme a capacidade estatal para realizá-lo e para garantir o sentido nacional dessa organização e dessa dominação. A face mais visível (e debatida) desse processo foi a "expansão" do aparelho estatal, graças ao aumento de suas funções sociais, econômicas, jurídicas, políticas e militares e do seu controle sobre o território. Paralelamente, há uma segunda providência. Ela diz respeito à distribuição do poder entre os diferentes agentes políticos e sociais. Não há, contudo, como se intui, um único método para isso, conforme comprovam os vários ensaios de autoritarismo, liberalismo, corporativismo etc. ao logo dos anos trinta e a variedade de *formas políticas* e *ideológicas* daí derivadas, em geral com o mesmo nome. Elas não apenas têm de reconhecer (no sentido de admitir como verdadeiros) os agentes já constituídos (os "poderes locais", por exemplo) e seus respectivos espaços institucionais, mesmo que seja para depois transformá-los e, no limite, aboli-los; essas formas políticas têm de instituir novos agentes e essa ação pode ser acompanhada pelas disposições ideológicas próprias a cada um: elas são ao mesmo tempo uma *resposta* e uma *proposta* para adequar-se à nova conjuntura e aos novos interesses em presença. Assim, por exemplo, a doutrina Góis[51] foi a

---

[49] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit*., p. 51, 53 e 55; grifos meus. O livro de Seliger citado é o *Ideology and Politics*. New York: Free Press, 1976.

[50] Ver Luciano Martins, *La genèse d'une intelligentsia* (les intellectuels et le politique au Brésil, 1920-1940). Centre d'Étude des Nouvements Sociaux. E.H.E.S.S., Paris, 1986, p. 23-24.

[51] Ver um resumo do seu pensamento em: Sérgio Murillo Pinto, A doutrina Góis: síntese do pensamento militar no Estado Novo. In: Pandolfi, Dulce Chaves (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de

cobertura programática para a nova política do Exército nacional em nome de sua grandeza, poder e, em especial, do monopólio dos meios de violência; o industrialismo (bem antes do desenvolvimentismo) foi a senha para a ascensão da fração industrial, abrigada sob o "pensamento econômico" de Roberto Simonsen; o nacionalismo foi uma disposição ao mesmo tempo estética e política dos intelectuais; o estatismo foi a divisa do tenentismo radical em nome de um Estado centralizador e intervencionista (promotor do "desenvolvimento"); o tecnocratismo foi a justificativa ideológica para a superioridade política da burocracia de Estado e para sua pretensão de monopolizar a iniciativa política e o poder governamental; e o trabalhismo, a bandeira da integração política da classe operária e da incorporação das questões sociais pelo "Estado nacional".

Que ideologia política garantiu a preservação da classe política – sem a qual não se poderia governar – quando essa perdeu seu espaço próprio (os legislativos), seus recursos políticos (os partidos estaduais e o controle das situações locais) e sua doutrina oficial (o liberalismo oligárquico)? Uma saída presumível seria criar um "partido de governo", ou uma imitação imaginativa qualquer dos totalitarismos europeus, para recrutar a elite estatal, articular interesses sociais, unir a classe dirigente em torno do Chefe da Nação e difundir, do topo para a base do sistema estatal, uma ideologia uniforme e integradora. Como isso foi, de fato, feito?

Uma discussão obrigatória nesse ponto, e que de certa maneira antecede o assunto da ideologia "uniforme e integradora" do regime, é se esse regime possuía ou não uma ideologia orientadora. A definição mais aceita para o caso dos "regimes autoritários", como a Espanha de Franco, Portugal de Salazar e o Brasil de Vargas, é que esses regimes são, segundo Juan Linz, "sistemas políticos [...] sem uma *ideologia elaborada* e dirigente (porém com *mentalidades* específicas)". Segundo sua classificação, regimes totalitários (nazismo, fascismo, stalinismo) possuem "ideologias", regimes autoritários, não. Regimes autoritários possuem, ao invés, "mentalidades", algo, segundo Juan Linz, "difícil de definir". Em todo caso, ele sustenta o seguinte: ideologias são "sistemas de pensamento mais ou menos elaborados e organizados intelectualmente, geralmente por escrito [como doutrina], por intelectuais ou pseudo-intelectuais"; já mentalidades são "maneiras de pensar e de sentir, mais emocionais que racionais, e que proporcionam maneiras não sistematizadas de reagir às situações. Ideologias apresentam um forte elemento utópico; mentalidades ficam mais perto do presente ou do passado"[52]. Essa foi, até onde sei, a caracterização mais aceita para o Estado Novo[53]. A posição de Luciano Martins é mais curiosa e mais interessante, mas nem por isso mais persuasiva: o Estado Novo possuía sim uma ideologia política, o "corporativismo", mas ela todavia não funcionava como tal:

Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 291-307. A fonte do autor é: Góis Monteiro, *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*. Rio de Janeiro: Andersen, s.d.

[52] Juan J. Linz, Um regime autoritário: Espanha. In: Cardoso, Fernando Henrique e Martins, Carlos Estevam (orgs.), *Política e sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1979, vol. 1, p. 320 e 323-324, respectivamente; grifos meus.

[53] Ver, por exemplo, Boris Fausto: a mentalidade do regime de 1937 "pode ser descrita como um conjunto de princípios sem conteúdo muito definido". Pequenos ensaios da história da República (1889-1945), *op. cit.*, p. 109. Na mesma direção vão Philippe Schmitter e Kenneth Erickson. Ver Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*., Stanford: Stanford University Press, 1971; e Kenneth Paul Erickson, *Sindicalismo no processo político no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

> Tal preceito [...] nunca teve sua implantação de fato cogitada. Assim, sua inclusão na Carta de 1937, com foros de doutrina oficial do Estado, é significativa pelo que ela sugere: a incorporação de idéias fascistas pelo Estado Novo parece dever-se menos a uma estruturada convicção ideológica do que à percepção de sua 'utilidade', de um lado, para dar uma justificativa 'moderna' às tradicionais práticas autoritárias de extração caudilhesca, e, de outro, para fornecer, por analogia, o quadro de referências políticas ao equacionamento de alguns dos problemas centrais de organização que cabia ao Estado Novo resolver, inclusive como condição para a própria expansão do capitalismo no país[54].

Este capítulo cinco é, em grande medida, uma discussão desse problema. Volto a ele, mas no final, depois da exposição e da discussão dos resultados da pesquisa. Por ora é suficiente lembrar o seguinte: de certa forma, os produtos mais elaborados e mais eruditos da indústria cultural do Estado Novo, comandada ou subvencionada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, encarregaram-se parcialmente da incumbência política de fornecer justificativas ideológicas à classe política, ainda que essa não fosse sua missão e, portanto, fizesse isso de uma maneira bem peculiar. Os reputados livros do trio Francisco Campos, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, as colaborações dos vários intelectuais nos jornais diários criados ou patrocinados pelo governo e a publicação erudita *Cultura Política*, uma "revista mensal de estudos brasileiros", conforme o subtítulo, garantida oficialmente pelo DIP e editada por Almir de Andrade, não funcionaram como meros instrumentos de propaganda oficial e sim, penso, como veículos de (auto)convencimento da superioridade da organização política do regime nacional produzidos *pelo* público interno e voltados, em boa medida, *para* o público interno. Cerca de oitenta por cento dos autores que escreviam sobre política na revista citada possuíam alguma vinculação com a burocracia do Estado Novo. Essa é uma especialidade da ideologia de Estado – seu caráter endogâmico – nem sempre muito evocada. Voltarei a esse assunto na seção três.

Entretanto, seria imprudente cogitar que todo esse esforço ideológico, vazado num registro muito intelectualizado, pudesse impressionar e empolgar os políticos profissionais. O comentário judicioso de Edgard Carone a propósito me parece bastante convincente: Ademar de Barros, Agamenon Magalhães *et alii* não se comoviam muito com idéias abstratas e não se persuadiam das vantagens da nova ordem graças a filosofias políticas. Nem um nem outro "falavam em fórmulas ou ideais fascistas ou democratas". O que faziam era "seguir a tradição [política] existente e preconizar medidas [...] coronelísticas"[55]. Mas até que ponto só o *compromisso pragmático* com a estrutura política e seu modo de operação eram suficientes para manter a elite integrada?

A inexistência de um *partido político* e, principalmente, de um partido político *nacional* que unificasse a elite e sustentasse política e ideologicamente o regime ditatorial – outra dificuldade considerável do "modelo político autoritário" – não era só a expressão das preferências doutrinárias do grupo no poder, informado pela copiosa doutrina antiliberal em voga. Embora esse sistema de idéias lhe fornecesse sempre que preciso as justificativas teóricas e os preceitos normativos para tanto, seja à custa do discurso "sociológico" de Oliveira Vianna, seja à custa das análises "histórico-comparativas" de Azevedo Amaral, seja

---

[54] Luciano Martins, Estado Novo. FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983). Rio de Janeiro, Forense-Universitária/Finep, 1983, p. 1197-1198.

[55] Ver Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945). São Paulo: Difel, 1976, p. 264.

enfim graças à sabedoria política e jurídica do Ministro Francisco Campos, a inexistência de um partido único e mesmo de alguma organização política na "sociedade civil" (isto é, fora do Estado e de sua área estrita de regulação e legislação) é a confissão plena de uma carência fundamental: a impossibilidade de fazer frente às oligarquias em dois terrenos estratégicos, o parlamentar e o eleitoral. A sucessão de legiões, uniões, clubes etc. tentadas por Osvaldo Aranha entre 1930 e 1933 pode ser vista como se fossem ensaios sinceros, mas fracassados, de "organizar a Revolução", isto é, combater nesse terreno e, *por essa via*, tentar monopolizar a cena política nacional[56]. Os muitos partidos regionais constituídos a partir das máquinas governamentais controladas pelos Interventores para concorrer às eleições federais de maio de 1933 e às eleições estaduais de outubro de 1934 (Partido Constitucionalista em São Paulo, Partido Progressista de Minas Gerais e assim por diante) são outra investida de Vargas e sua turma nesse campo privativo das oligarquias. A penúltima etapa desse empenho para agrupar os aliados numa organização política mais estável foi a aproximação efêmera (e polêmica) com a Ação Integralista Brasileira, em 1937, rapidamente descartada; e a última, o projeto do Interventor do Rio de Janeiro, bloqueado a tempo pelo próprio Presidente, de criar uma "Legião Cívica Nacional" em 1938, justamente para não encorajar antigos "regionalismos". Leia-se: para não encorajar a ideologia regional e a capacidade de mobilização política que dela decorria[57].

Firmes por sua vez em seu liberalismo, as classes dirigentes se dispuseram a lutar nos domínios que conheciam e controlavam e a escrita do seu aparelho cultural mais combativo – *O Estado de S. Paulo* – é, em 1927, um presságio do que poderia vir mais adiante: "O regime do voto, com os seus defeitos, é o que menos desvirtua a *vontade popular*. sem eleições e sem partidos, os governos do Brasil serão a presa do primeiro soldado, ou de um tirano civil"[58].

A resposta das oligarquias, nesse contexto de ensaios organizacionais e certames ideológicos, consistiu em recorrer primeiro à estratégia das frentes únicas de partidos para enfrentar o tenentismo reformista (a Frente Única Paulista, que reunia o PD e o PRP, por exemplo, em 1932); depois a chapas e coligações para recuperar posições políticas quando os mecanismos eleitorais voltaram a funcionar (no caso, a Chapa Única por São Paulo Unido, de 1933, que era uma continuação do abençoado casamento anterior); em seguida à criação de novos partidos (como o Constitucionalista em São Paulo, em 1934), ou à evocação dos velhos (o Partido Republicano Paulista, recorde-se, volta revigorado para os embates na Assembléia Constituinte estadual em 1935). Por fim, uma frente política ampla – a União Democrática Brasileira – quando a oligarquia "tradicional" lançou-se abertamente numa campanha eleitoral em 1937. Seu sucesso depois de 1933 em comandar estados importantes (São Paulo, Pernambuco, o Rio Grande do Sul), controlar o Parlamento nacional, orientar a

[56] Osvaldo Aranha empenhou-se desde novembro de 1930 em criar um partido nacional para evitar a militarização do governo, a desagregação da revolução e enfrentar e neutralizar os partidos políticos "republicanos" (PRP, PRM, PRR etc.). Os exemplos são a Legião de Outubro (depois "Partido Revolucionário Nacional"), o Clube Três de Outubro e a União Cívica Brasileira. V. Anita Leocadia Prestes, *Tenentismo pós-30*: continuidade ou ruptura? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 53-85.

[57] Na entrada do dia 4 de junho de 1938 de seu diário, o Presidente anotou: "Dei para trás nas legiões que estavam surgindo". Elas tinham "o mesmo aspecto dos velhos partidos regionalistas". Getúlio Vargas, *Getúlio Vargas*: diário. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, vol. II, p. 138.

[58] Citação de *O Estado de S. Paulo*, 18 ago. 1927; *apud* Maria Helena Capelato, *Os arautos do liberalismo*: imprensa paulista, 1920-1945. São Paulo: Brasiliense, 1989, 161; grifos meus.

Assembléia Constituinte e parir, conforme a visão conceituosa do Ministro da Justiça, o "monstruoso aparelhamento de 1934" explica em parte por que na visão oficial "a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937"[59]. Esse juízo é a melhor evidência de que além do conhecido diagnóstico sobre os vícios do poder legislativo, a "agravação dos dissídios partidários" e a "extremação [*sic*] de conflitos ideológicos", a opção por um regime sem votações, sem partidos e sem políticos era uma estratégia mais defensiva que ofensiva[60].

Nessa nova temporada – durante a qual o Estado (como aparelho e como idéia) irá suprimir e substituir os partidos políticos e os outros ensaios de organização e mobilização (frentes, alianças, federações etc.) na função de representação de interesses –, uma *ideologia política* integradora da "nacionalidade" (tanto verticalmente, do Presidente ao Povo, quanto horizontalmente, da elite nacional às elites estaduais), e que celebra e promove a expansão do poder, das funções e da *autoridade* desse Estado (a 'ideologia autoritária', daí o nome), está obrigada a brigar para impor-se como a doutrina natural, racional e universal da classe política. Sua ação desenvolve-se em duas frentes, simultaneamente. Ela deve *unificar*, a partir de diferentes fontes, idéias, diagnósticos, "teorias do Estado", *seu discurso*, constituindo uma "tradição autoritária" de pensamento e comportamento político oposta à cultura "liberal" dominante; e tendo como *alternativa* às, e mais persuasiva que, todas as outras concorrentes conservadoras: o catolicismo reacionário, o fascismo integralista, o corporativismo estatal e, inclusive, o personalismo autoritário[61]. Realizar efetivamente esse desafio implica em *incorporar* e *sobrepujar* os demais discursos ideológicos, que compreendem um cardápio bem heterogêneo e que vai do comunismo de caserna (de Luís Carlos Prestes) ao integralismo racista (de Gustavo Barroso), aproveitando oportunamente concepções afins ou idênticas, mas vindicando uma visão de mundo ao mesmo tempo única e superior às demais[62].

Tendo em mente a complexidade de qualquer campo ideológico, Raymond Williams ponderou que toda análise histórica das formações ideológicas e das tradições ideológicas deveria procurar apreender as relações dinâmicas no interior dos "processos culturais", isto é, dos processos de produção de práticas e experiências culturais, significados e valores simbólicos, não em termos de fases e etapas, ou de variações evolutivas de uma cultura dominante (ou ideologia dominante) segundo o esquema de primeiro isso, depois aquilo; mas como uma "interrelaçao dinâmica de elementos variáveis e variados historicamente *em cada ponto desses processos*", onde sempre se enfrentam e se chocam "movimentos e tendências" culturais, noções, formações e concepções (ideológicas), que podem ser, na sua terminologia, 'dominantes', 'residuais' e 'emergentes'[63].

---

[59] Francisco Campos. Diretrizes do Estado nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, p. 42 e 36, respectivamente.

[60] As expressões entre aspas são do preâmbulo da Constituição de 10 de novembro de 1937.

[61] Para um panorama bem documentado dessas diferentes correntes autoritárias, ver a compilação de Jarbas Medeiros, *Ideologia autoritária no Brasil* (1930-1945). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.

[62] O dinamismo *cultural* desse período foi didaticamente resumido num texto de Antonio Candido sobre as relações e as repercussões da Revolução de 1930 sobre a cultura. Ler Painel de encerramento: O processo de 30 e suas conseqüências. In: UFRGS, *Simpósio sobre a Revolução de 30*. Porto Alegre, ERUS, 1983, p. 108-123.

[63] Raymond Williams, *Marxism and Literature*, *op. cit*., p. 121-122.

Pois bem: qual o mapa das ideologias políticas das classes dirigentes no Brasil nos anos vinte e trinta?

Entender o seu perfil ajuda a entender, penso eu, como a ideologia de Estado tornou-se dominante e como, de quebra, o regime político incorporou os políticos paulistas através da incorporação, pelos paulistas, das idéias políticas (emergentes) do regime.

V.2 *O discurso político oligárquico*

O livro de Afonso Arinos, *Introdução à realidade brasileira*, publicado em fevereiro de 1933, traz estampado o título de um compêndio de História nacional e em boa medida ele é quase isso mesmo: um resumo das linhas de força da política republicana para instrução e invocação das "*élites* inteligentes do Brasil" a fim de remodelarem o próprio. Ele é também um daqueles tantos textos de intervenção que adverte, leciona, enumera, compara, pondera, argumenta e conclui postulando uma posição sensata, além de todas as ideologias existentes: nem comunismo, muito menos fascismo, nem nacionalismo, nem internacionalismo, nem regionalismo, nem centralização, escreverá ele. Lido hoje, e deixado de lado o messianismo que o anima ("Estou seguramente convencido [...] que as revoluções políticas e sociais só serão vitoriosas quando orientadas pela camada intelectual de um país"[64]), o ensaio é uma espécie de síntese das qualidades negativas do liberalismo oligárquico e de algumas das idéias da primeira geração dos intelectuais autoritários. Essa ideologia eclética, *de transição*, permite ver o que há de mais típico em cada uma das formações ideológicas predominantes antes de 1930 e depois de 1937 e intuir sua metamorfose.

O propósito dessa seção é rever rapidamente e resumir, somente para construir uma base comparativa para o que vem depois, as formas ideológicas que vestem a ação política dos produtores agrários e dão corpo e alma ao liberalismo conservador paulista. Tendo já mencionado o oportunismo da sua crença constitucionalista (no segundo capítulo), destaco agora sua variante política – e o elitismo da sua concepção "democrática" – e sua variante cultural – a ideologia da paulistanidade, uma teodicéia toda particular deles – para ligá-las, mais adiante, ao ramal autoritário.

A constelação de significados e preconceitos que giram em torno das palavras democracia, liberalismo, Estado forte, constitucionalismo, corporativismo, nacionalismo, separatismo, unidade, autonomia, subordinação, centralização, descentralização e outras são estratégicos para definir as divisões no campo político e cultural e o sentido das disputas ideológicas da Segunda e da Terceira Repúblicas. Pierre Bourdieu lembrou, bem a propósito, que "o intérprete que impõe sua interpretação" a um termo, noção ou conceito, "não é apenas alguém que dá a última palavra numa querela filológica [...], mas também, com muita freqüência, é alguém que dá a última palavra numa luta política"[65]. A vitória semântica é uma vitória prática e a centralidade da questão ideológica, tanto maior em períodos de transição como agora, anuncia, na medida exata, como e por que "processos culturais" podem ser também processos de formação da realidade (no sentido sugerido por R. Williams) e não

---

[64] V. Affonso Arinos de Mello Franco, *Introdução à realidade brasileira*. Rio de Janeiro: Schmidt Editor; Civilização Brasileira, 1933; citações da p. 258.

[65] Pierre Bourdieu, Leitura, leitores, letrados, literatura. In: _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 137.

expressões parciais (*efeitos*) e artificiais (*falsas*) da realidade social, ou apenas mediações entre a consciência social dos agentes, de um lado, e o mundo social, de outro[66]. A formulação de Oliveira Vianna em 1930 é, ao mesmo tempo, um sintoma e uma confirmação disso que se quer dizer: a solução de qualquer problema nacional, segundo ele, "dependerá", nesse momento histórico, "de uma transformação preliminar a processar-se na mentalidade das nossas classes dirigentes. *Enquanto subsistir a atual mentalidade, nada será feito*"[67].

Só como ilustração desse problema e introdução ao assunto, tome-se a concorrência entre três correntes ideológicas nesse campeonato para decidir quem formula e sustenta a crítica mais severa à democracia realmente existente (o regime político liberal-oligárquico), sem, contudo, abandonar o termo "democracia" e seu prestígio etimológico. Essa polêmica pode funcionar como um indício para compreender as *posições* e as *configurações* do panorama ideológico nacional.

Getúlio Vargas irá designar (e, portanto, qualificar, uma vez que as interpretações estão nos adjetivos) seu regime, depois de entrar em guerra contra os totalitarismos em 1942, como uma "democracia funcional"[68]; Afonso Arinos, Odilon Braga, Virgílio de Melo Franco *et al.*, em nome da elite política de Minas Gerais, irão advertir que a democracia por eles defendida "não é a mesma do tempo do liberalismo burguês"[69]; quase dez anos antes, Prestes vindicou, para a ANL, uma democracia social bem diferente daquela que os paulistas julgaram defender em 1932 "contra a ditadura de Vargas"[70]. Essas diferenças por palavras só fazem sentido, porém, quando se explicita sua substância, se indica seus formuladores, se localiza suas respectivas posições e aspirações, e a classe, camada ou categoria social em nome do qual falam ou pretendem falar. São essas informações que dão conteúdo político efetivo aos conflitos sociais, conflitos vividos também (e, algumas vezes, principalmente) no terreno ideológico.

A crítica autoritária à democracia liberal, a crítica comunista à democracia burguesa e a crítica liberal-conservadora à democracia de massas (e os exemplos aqui poderiam se multiplicar) não são só itens da sistemática da "história das idéias no Brasil", como uma perspectiva intelectualista do problema faria acreditar; são, antes de tudo, um índice indireto da conformação dos campos político e ideológico, das suas sobreposições, intersecções, subordinações, separações e oposições em diferentes momentos[71]. Um exemplo casual desse

---

[66] Não há como expor e explicar aqui a teoria do materialismo cultural que, evidentemente, não pode ser resumida nessa sentença. Para uma discussão detalhada, ver Maria Elisa Cevasco, *Para ler Raymond Williams*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 142-159.

[67] Oliveira Vianna, *Problemas de política objetiva*. Rio de Janeiro: Record, 1974, p. 159, grifos no original. A primeira edição é de 1930 (São Paulo: Cia. Editora Nacional).

[68] A expressão aparece em Getúlio Vargas, O primeiro lustro do Estado nacional. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, vol. IX: O Brasil na Guerra, 1942, p. 312-313.

[69] *Manifesto dos Mineiros* (24 out. 1943). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, vol. V, p. 469.

[70] *Manifesto da Aliança Nacional Libertadora* (5 jul. 1935). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit.*, vol. V, p. 107.

[71] Sobre os comunistas e outras tendências de esquerda, assunto comprido e que é impossível integrar aqui, ver Marcos Del Roio, Os comunistas, a luta social e o marxismo. In: Ridenti, Marcelo e Reis, Daniel Aarão (orgs.), *História do marxismo no Brasil*: partidos e organizações dos anos 1920 aos 1960. Campinas: Editora da Unicamp, 2007, vol. 5, p. 11-72.

processo de fertilização cruzada é o torneio retórico entre os protagonistas da ditadura e os campeões do liberalismo nacional: a declaração ambiciosa de Francisco Campos, 'fora do Estado Novo (isto é, fora do *autoritarismo*) não há solução para o Brasil', em 1938, referida no capítulo dois, será respondida no *Manifesto dos Mineiros* à altura: "fora da democracia não há salvação possível" (1943)[72]. O comentário do Chefe da Nação veio logo em seguida: "É singular e merece reparo irônico que esses inquietos reformadores improvisados, sempre conhecidos no cenário político pelas suas tendências retardatárias [isto é, reacionárias], se erijam [agora] em profetas democráticos [...]"[73]. Falta esclarecer, contudo, que nesse torneio a diferença entre uns e os outros é mais de método do que de substância, já que a variante de democracia definida e defendida pela oligarquia liderada por Afonso Arinos de Melo Franco era, como lembrou Edgard Carone, "liberal externamente e conservadora na essência"[74].

A visão dos *intelectuais-políticos* do autoritarismo nativo a respeito das instituições liberais, basicamente o sufrágio universal, a divisão dos poderes e a política de partidos, pode ser separada em três vertentes, conforme seus argumentos principais: a irrelevância da influência efetiva das massas na política, constatada pelo elitismo de Azevedo Amaral; a incapacidade operacional do sistema democrático-parlamentar, alegada pelo tecnocratismo de Francisco Campos; e a inviabilidade da soberania popular na ausência de uma verdadeira cultura cívica, a conclusão dos estudos históricos de Oliveira Vianna[75]. *Grosso modo*, essa é a tradução erudita de pelo menos uma parte das contestações do tenentismo nacionalista ao monopólio oligárquico do poder político. As aspirações desse último estão na origem da idéia e da realização prática da política do Estado soberano (nacional e centralizado) e do Estado protetor (intervencionista e industrializador) e, portanto, do *populismo autoritário* (o regime "varguista"). Esse impulso dos pensadores autoritários e dos militares autoritários por construir uma nova ordem (e não simplesmente justificar o golpe de 1937) cujo centro é a autoridade do Estado sobre a sociedade, é simétrico ao capricho da classe dirigente em destruir, posteriormente, o Estado de massas – processo esse que atendeu pela perífrase "renascimento da sociedade civil" em 1945 e por "udenismo" de 1946 em diante. Em sua origem encontra-se a pressão pela redemocratização do regime ditatorial, formulada pelos *políticos-intelectuais* da elite política mineira e ela é, bem feitas as contas, uma sorte de retomada dos ideais dos paulistas de 1932. A "regeneração pelo sentimento e pelo pensamento" dos valores democráticos, segundo eles mesmos, atualiza, com os mesmos fins, aqueles objetivos do constitucionalismo liberal paulista presentes na luta contra o Governo Provisório: o fim da ditadura, a liberdade de idéias e a participação na vida política e/ou no governo (mas não necessariamente nessa ordem). O discurso "liberal" (na realidade, o discurso elitista, antipopular e antipopulista, no qual a democracia só funciona quando vem acompanhada de uns tantos qualificativos que a inviabilizam, e aqui é suficiente recordar a exuberância verbal

---

[72] *Manifesto dos Mineiros* (24 out. 1943). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.). *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit*., vol. V, p. 469. A frase de Campos foi recolhida em O Estado Novo. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit*., p. 221.

[73] Getulio Vargas. A nova sede do Ministério da Fazenda. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944, vol. X: O Brasil na Guerra, p. 178.

[74] Edgard Carone, *O Estado Novo* (1937-1945). São Paulo: Difel, 1977, p. 305.

[75] A tipologia é minha, elaborada com base na recensão bibliográfica por Ricardo Silva, *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*, *op. cit*., p. 165-175.

de um Carlos Lacerda sobre o assunto, por exemplo[76]), corresponde na realidade, tanto em 1943 quanto em 1932, ao desejo de conservar a política como símbolo de prestígio social – atitude e disposição que o liberalismo da oligarquia encampa, como se verá, e que o conservantismo vai ampliar e reforçar depois de 1945. Daí que, explicou Décio Saes, "a orientação política das camadas médias tradicionais", representada pela sua vanguarda política paulista e mineira, "está marcada, ao longo do período populista, pela nostalgia da política oligárquica"[77].

Quais são os traços essenciais dessa ideologia política – a "mentalidade das nossas classes dirigentes" na definição de Oliveira Vianna – que fundamenta e promove tanto a organização política (o federalismo oligárquico), quanto a operação dessa política em bases excludentes e limitadas (o regime político oligárquico[78])?

O resumo que Joseph Love propôs da ideologia política da classe dirigente paulista contém praticamente todos os elementos formais que se deve enfatizar a propósito do seu liberalismo formal. Segundo ele, até 1937 a predominância política dos partidos da elite significou uma "influente persistência" dos "ideais liberais tradicionais":

> A ideologia partidária tanto do PRP quanto do PD-PC se colocava na *tradição do liberalismo do século XIX*. Defendiam as liberdades do indivíduo; eram favoráveis à intervenção limitada do Estado na economia e na sociedade [...] e a um papel importante do capital externo em investimentos públicos e privados; preferiam a representação territorial no Congresso, ao invés da funcional ou corporativa; [...] não abriam mão de um elevado grau de autonomia para cada membro da federação. A tensão entre regionalismo e nacionalismo constituía então uma característica correlata da política dominante de São Paulo. No período em estudo [1889-1937], o regionalismo reinou soberano[79].

O liberalismo político das oligarquias, todavia, adaptou esses princípios antigos aos seus propósitos de dominação social e deu a eles uma interpretação ultra conservadora. De clássico mesmo, somente a visão "filosófica" de indivíduo, que, aliás, não era um atributo central dessa teogonia, a menos que pudesse ser utilizada taticamente. Quando os ideólogos do autoritarismo puseram em circulação a visão "organicista" de política, os liberais de São Paulo correram solícitos para defender o individualismo contra os perigos da dissolução do sujeito na sociedade ou da sua absorção pelo Estado totalitário[80].

Um segundo aspecto dessa ideologia, e que consistia numa espécie de radicalização do regionalismo, era o sentimento de superioridade em relação aos demais estados brasileiros (um acentuado "bairrismo"). Esse espírito chegou mesmo a manifestar-se como *separatismo*,

---

[76] Ver Sérgio Soares Braga, *Na Tribuna da Imprensa*; crônicas de Carlos Lacerda sobre a Constituinte de 1946. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000, *passim*.

[77] Décio Saes, *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984, p. 107. Sobre os tenentes, consultar p. 70 a 88.

[78] Para uma descrição sucinta desse regime, confira Renato Monseff Perissinotto, Hegemonia cafeeira e "regime político oligárquico". *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, p. 187-199, jun.-nov. 1996.

[79] Joseph Love, *A locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 194; grifos meus.

[80] Ver *O Estado de S. Paulo*, 13 dez. 1932; *apud* Maria Helena Capelato, *Os arautos do liberalismo*: imprensa paulista, 1920-1945, *op. cit*., p. 230.

embora essa nunca tenha se tornado a ambição dominante dos paulistas. Ela é diferente da autonomia estadual, essa sim a bandeira principal. A ênfase era principalmente na "liberdade de ação do governo de São Paulo para servir à economia regional"[81].

As demais orientações da ideologia oligárquica, compartilhada igualmente seja pelos "carcomidos" (PRP), seja pelos "ilustrados" (PD), descendem de uns tantos - *ismos*: elitismo, civilismo, legalismo, regionalismo e tradicionalismo (no departamento político) e liberalismo e agrarismo (no departamento econômico). Seu liberalismo econômico é, contudo, uma disposição doutrinária muito seletiva: afirma a "liberdade de mercado" (principalmente nos temas de interesse direto do comércio exportador) e nega todos os princípios econômicos que possam vir a promover as "indústrias artificiais"; todavia, está disposto a aceitar sempre e mesmo brigar pela intervenção do Estado na economia, principalmente por suas políticas de compensação de prejuízos comerciais e financiamento de estoques excedentes (através do mecanismo da "socialização das perdas", descrito por Celso Furtado). A contra face desse conservantismo antiindustrial é a crença interessada na "vocação agrária" do Brasil. Ela é a plataforma ideológica *par excellence* de justificação da agricultura nacional. Politicamente, o liberalismo oligárquico incumbe-se de alimentar a idéia de uma "democracia representativa" através de alguns ajustes prudentes em suas instituições. Ao lado do legalismo constitucional, que inspira e regula o regime (e onde o formalismo abstrato da legislação política está, na realidade, a serviço da manipulação eleitoral das massas rurais e da irrelevância política do voto das camadas médias urbanas), vigora uma concepção elitista da representação popular (com a exclusão do voto de trabalhadores estrangeiros e dos analfabetos), fazendo do eleitorado, como sugeriu Décio Saes, uma espécie de "clube aristocrático"[82]. Esse monopólio de classe da iniciativa política, que reserva na prática os direitos de participação política aos homens "cultos e letrados", é complementado pelo civilismo, que é, por sua vez, uma reação ideológica preventiva à autonomia militar e sua "interferência" (potencial) nos processos de negociação e solução dos conflitos da política oligárquica. Idealmente, o Exército nacional deveria, segundo a elite, apenas assegurar as condições externas desse jogo ultra-restrito[83].

As práticas oligárquicas podem ser lidas nos documentos do tenentismo radical. Os juízos de Prestes a respeito dos propósitos da Aliança Liberal e de seus líderes, "meia dúzia de senhores que, proprietários da terra e dos meios de produção, se julgam a elite capaz de dirigir um povo de analfabetos e desfribrados, na opinião deles, e dos seus sociólogos de encomenda"[84], não chegam a valer por uma análise científica dessa estrutura de poder, mas quase. Todavia, são nos próprios documentos da oligarquia que se vão encontrar os modos de *justificação* dessa política excludente. Seria supérfluo demonstrar as "estratégias típicas de construção simbólica" (Thompson) de que se vale a retórica dessa ideologia para reproduzir

---

[81] Joseph Love, Autonomia e interdependência: São Paulo e a federação brasileira, 1889-1937. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 1º. vol. Estrutura de poder e economia (1889-1930). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 61.

[82] Joseph Love registrou as taxas de participação política no Brasil nas disputas presidenciais. Durante a República Liberal, o menor índice de votantes sobre o total da população foi na eleição de Afonso Pena (1906): 1,4% e o maior, na eleição de Julio Prestes (1930): 5,7%. Ver Joseph L. Love, Political Participation in Brazil, 1881-1969. *Luso-Brazilian Review*, vol. VII, n. 2, dec. 1970, p. 9, Tabela I.

[83] Ver Décio Saes, *Classe média e sistema político no Brasil*, *op. cit*., p. 47-62.

[84] *Manifesto de Luís Carlos Prestes* (maio 1930). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit*., vol. IV, p. 169.

valores e produzir crenças. Exemplo: *universalização* dos interesses dos grandes proprietários rurais através do "agrarismo"; *racionalização* de sua aversão ao capitalismo industrial através do "liberalismo" econômico; *deslocação* do sentido efetivo da idéia de representação popular através do "elitismo" embutido nas concepções da vida política; *naturalização* dos privilégios políticos de classe e também da incapacidade do sistema promover uma participação eleitoral um pouco menos insignificante através do reconhecimento tácito da incompetência social da maioria dos cidadãos; e assim por diante[85]. Uma das sentenças mais significativas e menos dissimuladas do *Manifesto Republicano* não é aquela que afirma "Somos da América e queremos ser americanos" (isto é, não súditos e sim cidadãos), mas a que diz: "No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza [*sic*] de estabelecer o princípio federativo"[86].

O progresso material de São Paulo, garantido pela aplicação estrita desse princípio nos cinqüenta anos seguintes, tornou a "idéia democrática" mais natural, com a condição de não haver, na realidade, democracia. Ou melhor: a democracia permaneceu só como idéia, já que, para as situações oligárquicas, ela era de fato impraticável, e para as oposições, inalcançável como um direito. Embora as dissidências oligárquicas criticassem o *modo de funcionamento* do regime político (combinações secretas, perseguições abertas, designações ao invés de eleições etc.[87]), a tônica dessas insatisfações poderia resultar ou na tentativa de recuperação dos verdadeiros princípios liberais da Carta de 1891 (definíveis segundo uma duvidosa hermenêutica jurídica), ou pura e simplesmente na emancipação deles. Os movimentos de "regeneração democrática" das décadas de 1910 e 1920 consistiram tão só em apelos literários à purificação dos costumes políticos nacionais. Na maior parte das vezes, o propósito era, como enfatizou Décio Saes, a radicalização dos aspectos mais excludentes da democracia liberal-oligárquica. O exemplo seguinte é especialmente eloqüente.

Em sua luta pelo aperfeiçoamento da democracia, os homens mais ilustrados do "liberalismo" paulista tinham a faculdade de tornar quase dispensável qualquer exposição do conteúdo latente de sua ideologia espontânea. Em 1924, logo depois da crise militar em São Paulo, alguns deles firmaram um documento remetido como presente de aniversário ao Presidente Bernardes no qual enfileiravam todos os males que contaminavam a própria classe dirigente: desinteresse da vida institucional do estado, apatia cívica, "espírito de revolta" contra a profissionalização política e o corporativismo dos políticos profissionais, cristalização da classe política numa casta impenetrável. Solução: cassar o direito daqueles que não têm o "direito natural" ao voto (a expressão é deles) e reservá-lo à "parte nobre do País": ou seja, "os fazendeiros, os negociantes, os doutores, os letrados". Se não, vejamos:

> Pergunta-se: mas por que a elite não concorre às urnas? [...] Porque considera absoluta inutilidade ela, minoria consciente, lutar com a massa bruta inconsciente,

---

[85] Sobre as modalidades de operação da ideologia, v. John B. Thompson, *Ideologia e cultura moderna*, *op. cit*., p. 81.

[86] *Manifesto republicano* (3 dez. 1870), reproduzido parcialmente em Edgard Carone, *A Primeira República (1889-1930)*: texto e contexto. 3ª. ed. aum. São Paulo: Difel, 1976, p. 272 e 270, conforme a ordem das citações.

[87] Ver Mario Pinto Serva, *O voto secreto ou a organização dos partidos nacionaes*. São Paulo: Imprensa Methodista, 1924. O livro, escrito como uma ladainha, é um compêndio dos defeitos do regime republicano. Leia-se, como ilustração, os capítulos: A mistificação eleitoral, O monopólio político em São Paulo, A representação paulista.

> que é maioria. [...] O raciocínio geral é este: se meu voto, estudado, ponderado, calculado, livre, tem de ser anulado pelo voto do meu criado, que é um imbecil, sem discernimento nem cultura, prefiro ficar em casa. [Qual a solução? Responde-se: os meios para evitar esse estado de coisas é a adoção do censo alto e do voto secreto]. Porque o censo alto é o controle da política pela elite da Nação, é o respeito à lei feudal [*sic*] de todos os organismos, é a parte-cérebro desempenhando suas funções de cérebro e a parte-músculo (massa bruta, populaça, gente rural sem cultura nem capacidade de discernimento) subordinada naturalmente ao cérebro[88].

Ao lado desse elitismo (com toda a pinta de um "racismo da inteligência", deslizando sem pudor algum para um racismo de classe[89]), um outro elemento importante dessa visão de mundo era o regionalismo. Em São Paulo, ele assumiu a forma da *ideologia da paulistanidade* – uma mitologia destinada a convencer e a convencer-se da superioridade material e moral do estado. Uma definição sucinta dessa fantasia arrebatadora seria provavelmente a seguinte: a paulistanidade é "a ideologia afirmadora da superioridade étnica, econômica e política dos naturais do estado de São Paulo"[90]. Essa faculdade deveria ser o motivo e o fundamento da autoridade política da classe dirigente nativa sobre as outras "unidades da federação", que era como chamavam, com eufemismo, o Brasil. O próprio "modernismo" literário (Menotti del Picchia, Mario de Andrade, Oswald de Andrade, a *Revista do Brasil* etc.) e seu louvor à industrialização e à urbanização, à "modernidade", enfim, são, antes de qualquer coisa, uma exaltação de São Paulo, de sua majestade e de sua produtividade (o progresso, a riqueza, a racionalidade, o trabalho), e não simplesmente do mundo "moderno" (do desenvolvimento capitalista nacional), como é bom lembrar[91].

A comemoração da supremacia paulista é um tópico interessante, inda mais quando se conhece o seu futuro político sob o varguismo. Produzida pelos intelectuais da oligarquia (historiadores, principalmente, mas também ensaístas, romancistas e polímatas profissionais e amadores), a "paulistanidade" pretendia inventar uma identidade social e cultural regional, onde o valor fundamental fosse, antes de tudo, o pertencimento ao estado (e não a grupos, classes, partidos etc.). Essa imagem, construída a partir de uma versão romantizada e amena da história regional da Colônia à II República, exigia um complemento doutrinário para que

---

[88] Manifesto assinado pelos expoentes políticos das letras do estado: Monteiro Lobato, Rangel Moreira, Spencer Vampré, Fernando de Azevedo, Renato Jardim, Plinio Barreto, Mario Pinto Serva, Paulo Nogueira Filho e outros. Editado por: Edgard Carone, *A Primeira República (1889-1930)*: texto e contexto, *op. cit*., p. 129-132.

[89] Exatamente no sentido sugerido por P. Bourdieu, só que aqui mais explícito: o racismo da inteligência está fundado num sentimento de superioridade essencial, como todo racismo, só que aqui ele é produto da posse de títulos escolares (que sintomaticamente se confunde com um "saber") que deseja garantir, aos dignatários (e aos signatários listados acima), sua circulação livre pelas posições de poder. Ver Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*. Paris: Minuit, 2002, p. 264-265.

[90] Jessita Maria Nogueira Moutinho, "*Civil e paulista*": um interventor para São Paulo; a política estadual de 1930-1934. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1988, p. 110.

[91] Monica Velloso ressalta que, "ao defender o espírito pragmático, o poeta-educador e o soldado, o culto da operosidade e do progresso, o grupo" dos verde-amarelos, uma facção do modernismo paulista que militava ideologicamente no *Correio Paulistano*, "na realidade está apontando São Paulo como o modelo da Nação. Pelo alto grau de desenvolvimento industrial e pela vanguarda de intelectuais que produziu, o estado deve necessariamente exercer o papel de líder". Monica Pimenta Velloso, A brasilidade verde amarela: nacionalismo e regionalismo paulista. *Revista de Estudos Históricos*, vol. 6, n. 11, 1993, p. 98.

fosse fixada na consciência coletiva como memória social e depois transmitida como autêntica "tradição". Daí a fabricação de uma explicação oficial do passado oficial capaz de conectar, por exemplo, os fatos das Entradas dos séculos XVI e XVII aos atos da "Revolução" de 1932. As figuras dos tempos coloniais e, em primeiro lugar, o bandeirante mítico era aí apresentado não só como o ancestral dos paulistas, antepassado, patriarca e herói civilizador, mas como um tipo ideal (e idealizado) a ser perseguido e imitado[92].

Os manuais escolares ensinados em São Paulo entre as décadas de 1930 e 1960, e inspirados diretamente nessa historiografia glorificante – que contava com valores e obras tais como: *Memórias de um revolucionário* (de Aureliano Leite) e *A nossa guerra* (de Alfredo Ellis Jr.), *História geral das bandeiras paulistas* (de Afonso Taunay) –, pretendiam fixar as características daquilo que era "ser paulista". Baseada nos grandes feitos dos grandes homens, essa versão didática do mundo juntava uma visão elitista da política (reservando os direitos de cidadania somente para os mais educados), uma visão hierárquica da sociedade, e uma visão racista da nacionalidade, racismo esse ligado não às pretendidas teorias científicas sobre a cor, mas ao desprezo pelos brasileiros que não tinham o privilégio de haver nascido em São Paulo, terra do progresso, do trabalho etc. A ginástica mais difícil desses relatos era juntar o passado heróico das expedições com a "idéia do paulista como defensor nato da Lei e da Ordem" para glorificar 1932 como uma epopéia do Direito e da Liberdade[93]. Por isso as explicações *ad hoc* desse discurso, a variação de ênfases e a seleção arbitrária de evidências a fim de ajustar o passado ao presente e vice-versa.

A aflição para manter fixa uma essência estadual não era, contudo, acadêmica, pois sempre se poderia construir uma relação qualquer de causa e efeito entre o bandeirante mitológico (o símbolo moral dessa sociedade) e o empresário do café (o símbolo do seu progresso material). O obstáculo era, antes, *político*, já que a ideologia da paulistanidade precisava encontrar, para as diferentes situações (1889, 1930, 1932, 1937), uma justificativa específica da supremacia de São Paulo, uma razão para manter sua soberania econômica e um motivo dessa espécie de direito natural de governo dos paulistas sobre si mesmos e sobre o País todo. Como resumiu Jessita Moutinho, os torneios políticos contra as demais classes dirigentes exigiam e impunham "a cada conjuntura, um conteúdo"[94].

Em 1889, depois do fim da monarquia, a divindade do poder reencarnaria na classe dirigente de São Paulo graças à sua especificidade étnica e sua superioridade racial, como se lê em *A pátria paulista* (1887), de Alberto Salles. Na década de 1920, serão os livros de Souza Lobo e Paulo Prado que irão defender o monopólio político do País pelos paulistas. Em 1930, Alfredo Ellis Jr., em *Confederação ou separação*, pretendeu explicar o poderio hereditário de São Paulo em função de sua superioridade econômica. Em 1932, antes dos confrontos, o direito sagrado do autogoverno ("São Paulo para os paulistas") e as prerrogativas do federalismo, o ponto de honra do constitucionalismo liberal e a desculpa para a retomada da

---

[92] Ver Danilo José Zioni Ferretti, *A construção da paulistanidade*: identidade, historiografia e política em São Paulo (1856-1930) Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 2004.

[93] Luis Fernando Cerri, *Non Ducor, Duco*: a ideologia da paulistanidade e a escola. *Revista Brasileira de História*, v. 18, n. 36, 1998, p. 116-117. A divisa "Non ducor, duco" significa: "Não sou conduzido, conduzo".

[94] Jessita Maria Nogueira Moutinho, A paulistanidade revista: algumas reflexões sobre um discurso político. *Tempo Social* - Revista de Sociologia da USP, vol. 3, n. 1-2, 1991.

Carta de 1891, serão celebrados por Renato Jardim, em *A aventura de outubro* (1932). Em 1934 e depois, a oposição liberal a Vargas e ao PRP, esses últimos agora traidores do ideal, irá se basear nos *Discursos* (1935) de Armando de Sales Oliveira e no seu exemplo como "homem público": competente, racional, dinâmico e empreendedor – o símbolo de São Paulo em pessoa.

Em função de toda sorte de exigências políticas, o discurso regionalista paulista adotou, nesse último período (1934-1937, aproximadamente), uma conotação menos elitista e bem mais instrumental (ainda que inconsciente) para os fins a que se propunha. A figura extraordinária do "Bandeirante", bastante popular nessa época e objeto de uma série de homenagens por parte de Armando (o monumento às bandeiras de Victor Brecheret é um exemplo), representa três diferentes versões do "paulista", todas fundidas na magnífica estátua de Borba Gato: o paulista *autêntico*, isto é, o descendente de famílias tradicionais do estado ("quatrocentonas") e que tem na figura aristocrática do barão do café seu modelo por excelência; o paulista *trabalhador*, imagem curiosa que recobre dois tipos socialmente díspares: o empreendedor capitalista (o "desbravador") e o trabalhador imigrante (o cumpridor do dever, não o anarquista "contestador"); e o paulista *lutador*, ou seja, um combatente solitário motivado por um ideal elevado, como justiça e democracia, as duas palavras mágicas do Movimento de 1932. Embora todas as variantes coexistam, há um deslizamento da idéia de diferenciação social, embutida na primeira versão e divulgada por Alberto Salles, e da idéia de transcendência regional (diante de um Brasil atrasado), implicada na segunda, explicada por Alfredo Ellis, para a idéia de coesão ou união política contra o autoritarismo, o arbítrio, a ditadura, que a terceira encarna[95]. De qualquer forma, se existe uma "idéia fixa" nesse universo político, a idéia é "paulistanizar" o Brasil, tal qual Cassiano Ricardo projetou no seu *Martim Cererê* (1926). A fortuna de São Paulo é orientar a Nação (sorte do Brasil, para eles) e o tipo ideal dessa empresa é a bandeira, sendo sua vanguarda o "bandeirante", ou seja, o político paulista.

A importância das explicações sobre cada uma das *noções ideológicas* que integram essa formação complexa intitulada "liberalismo oligárquico", seus suportes políticos e intelectuais, seus deslizamentos, torções e reinvenções de sentidos, decorre menos da possibilidade de *transcrição* de alguns elementos avulsos para a nova formação ideológica (o elitismo, por exemplo), e mais da faculdade desses itens encontrarem um equivalente menos ou mais exato no processo de *tradução* para a *novilíngua* do autoritarismo "varguista"[96]. A nova/velha classe política (sendo, nesse contexto, a paulista apenas o seu caso mais dramático) pode, em nome da nova situação e dos seus cálculos táticos, abandonar o velho idioma político liberal; mas a assimilação eficiente do novo e, portanto, a *sua própria assimilação no novo regime*, será tão mais eficaz quanto menos for preciso verter conceitos e preconceitos para seu dialeto político original. Para evocar uma conhecidíssima metáfora do próprio Marx a respeito: o iniciante "não terá incorporado o espírito da língua recém-aprendida e não poderá criar

[95] Para essa tipologia, ver Monica Raisa Schpun, Luzes e sombras da cidade (São Paulo na obra de Mário de Andrade). *Revista Brasileira de História*, vol. 23, n. 46, 2003, p. 13.

[96] Uma discussão muito ilustrativa sobre a função da linguagem na política pode ser lida em Lynn Hunt, *Política, cultura e classe na Revolução Francesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Ver especialmente o capítulo 1, A retórica da Revolução (p. 41-75).

livremente nesta senão no dia em que souber mover-se aí sem nunca recordar o passado e [assim] esquecerá, mesmo servindo-se dela, sua língua original"[97].

Nos termos estipulados por R. Williams, a ideologia predominante, o liberalismo oligárquico, e seu elemento cultural *residual*, a ideologia da glorificação de São Paulo, foram batidos pela ideologia *emergente*, a ideologia do Estado autoritário (ou o "autoritarismo") e pela exaltação, no lugar da paulistanidade, da nacionalidade. Essa forma ideológica que se constitui ao longo dos anos 1930 e 1940 era em certos aspectos oposta à primeira; em certos aspectos, alternativa a ela; e em outros incorporava alguns de seus elementos para dar a eles um significado semelhante, mas de acordo com a "gramática gerativa" do novo sistema ideológico.

É impossível descrever aqui toda a complicação dessa *formação ideológica intermediária*, que evoquei ao mencionar o ensaio de Afonso Arinos na abertura dessa seção, bem como as relações concretas entre as ideologias respectivas e seus ideólogos profissionais e o processo de transição e transformação de uma em outra. Limito-me então a anotar duas sugestões e a lembrar um truísmo. A superação/incorporação "dialética" do liberalismo oligárquico pelo estatismo autoritário deve ter produzido, nesse terreno, dois resultados de importância desigual: *i*) condenou a ideologia da superioridade paulista a tornar-se pouco mais que um arcaísmo cultural e, graças aos artifícios próprios da dinâmica desse campo ("reinterpretação, diluição, projeção, inclusão seletiva, exclusão seletiva"[98]), tomou o bandeirantismo para seus próprios fins a fim de promover ideologicamente, graças a uma imagem sugestiva, o poder civilizador do Estado nacional; e, menos doloroso para os paulistas e mais importante para o regime, *ii*) relegou as idéias clássicas do liberalismo político (indivíduo egoísta, liberdade de mercado, democracia representativa) à memória histórica da classe e à história das idéias universais. A resolução dessa batalha em torno de "visões de mundo" parcialmente distintas só foi definitivamente resolvida na prática, isto é, com o golpe do Estado Novo. Ele definiu o lado do campo intelectual vencedor – mas não porque as idéias políticas dessa banda "autoritária" tivessem afinal vencido um certame intelectual, e sim porque seus partidários políticos, tendo vencido seus adversários políticos, incumbiram seus *intelectuais-políticos* de impor e explicar suas idéias "autoritárias" a todo o universo político. Isso só foi possível porque os vínculos entre o *campo político* e o *campo cultural* possuíam, nesse contexto, algumas peculiaridades: a pouca ou nenhuma autonomia do segundo diante do primeiro[99]; a necessidade de, rigorosamente, inventar outros procedimentos de legitimação e novos conteúdos de justificação ideológica, sendo a "tradição autoritária" somente uma parte deles[100]; e a urgência em conquistar e controlar a classe política não só politicamente. Esses pontos, principalmente o primeiro e o último, definem um assunto incontornável: a relação

---

[97] Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*. In: _____. *Œuvres*, *op. cit.*, p. 438.

[98] Raymond Williams, *Marxism and Literature*, *op. cit.*, p. 123

[99] Conforme a sugestão de Luciano Martins, "o campo cultural é politizado antes mesmo de estruturar-se e de criar suas próprias instituições". *La genèse d'une intelligentsia* (les intellectuels et le politique au Brésil, 1920-1940), *op. cit.*, p. 43.

[100] Até que ponto essa ação foi consciente ou não pode ser estimada pela declaração de Almir de Andrade: "na [revista oficial] *Cultura Política* nós tínhamos a preocupação de fazer uma coisa mais ou menos imparcial, quer dizer, se fazíamos propaganda do governo, fazíamos conscientemente, sabendo... Convictamente". Almir de Andrade, *Almir de Andrade* (*depoimento, 1981*). Programa de História Oral. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1985, p. 9.

entre a legitimação dos poderosos e a institucionalização do seu poder através do poder das idéias. Trato deles na seqüência.

V.3 *A fórmula política autoritária*

O panorama ideológico e cultural do Estado Novo não pode ser bem estabelecido e entendido sem uma análise mais detida dos diferentes aparelhos de produção/divulgação das idéias do regime, bem como dos seus produtores (os intelectuais) e dos diversos veículos e dos diversos discursos especializados em formular suas idéias e difundir sua doutrina (a ideologia da autoridade do Estado autoritário) a um público muito variado. A complicação desse assunto implica uma abordagem que enfatize os diversos ângulos do problema.

Há, do meu ponto de vista, seis dimensões complementares para lidar com as relações entre "política" e "cultura" no autoritarismo. O seu entendimento quase completo exige: *i*) a noção clara da heterogeneidade das *diferentes agências do Estado* comprometidas com a tarefa de criar uma mentalidade pró-regime (o que implica entender a natureza e a função de cada aparelho específico no interior do sistema institucional do Estado ditatorial[101]); *ii*) a constatação da existência de *diversos tipos de intelectuais* – bacharéis, beletristas, sociólogos, economistas etc. – e a *hierarquia específica* que há no interior desse universo (seja em torno da importância e influência de cada indivíduo, seja em torno das muitas clivagens "teóricas" e políticas que dividem essa *intelligentsia*); *iii*) a identificação dos *discursos ideológicos* propriamente ditos (suas fontes intelectuais, suas noções operatórias, suas estruturas argumentativas etc.); *iv*) a identificação de todas as *instâncias especializadas de veiculação* desse discurso (rádio, teatro, cinema, jornal, revista etc.) e a sua tradução nas diversas "linguagens" conforme o meio: música, peças teatrais, filmes, livros etc.; *v)* a definição do *tipo de audiência* ao qual o discurso ideológico será endereçado (às massas populares urbanas, aos trabalhadores sindicalizados, às camadas médias letradas, às classes dirigentes, às próprias elites intelectuais etc.); e, por fim, *vi*) o reconhecimento tácito ou explícito das *bases sociais* das ideologias. Só assim se pode alcançar uma visão menos compartimentada do circuito concepção, produção, difusão, recepção da ideologia oficial.

Dentro desse programa demasiado amplo, é verdade, é razoável fazer um corte e selecionar os elementos de interesse direto para compreender a *ideologia política dirigente* da classe politicamente dirigente. A seguir sintetizo *o processo de conversão de um sistema de idéias predominante* (a "ideologia autoritária" ou, na linguagem que adotei e que julgo mais descritiva, a ideologia da autoridade do Estado autoritário) *numa fórmula política* (naquele sentido postulado por G. Mosca), identificando quem fala, de onde fala, o que fala, como fala e para quem fala.

A. Kaplan e H. Lasswell propuseram, também com base em Mosca, uma explicação sucinta e operacional do termo "fórmula política". Segundo eles, a fórmula política é parte do "mito político", isto é, do sistema ideológico e das formas de dominação simbólica. "Enquanto a *doutrina política* é a 'filosofia' do Estado e do governo, a *fórmula política* incorpora

[101] Por exemplo, as diferenças existentes entre "dois níveis de atuação e estratégia": a do Ministério da Educação (orientado para uma cultura erudita) e a do DIP, destinado a superintender as manifestações da cultura popular. Cf. Mônica Pimenta Velloso, Cultura e poder político: uma configuração do campo intelectual. In: Oliveira, Lúcia Lippi *et alii*. *Estado Novo*: ideologia e poder. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982, p. 58.

o direito público básico da sociedade" e o exprime concretamente como um *padrão de práticas* políticas específicas. "A doutrina [política] constitui os postulados [...] da fórmula [política]; donde a sua exposição freqüente nos preâmbulos das Constituições, sendo essas últimas uma expressão importante da fórmula política". A fórmula política, por sua vez, elabora, em termos mais ou menos reais, o conteúdo da doutrina política dominante. "Por exemplo, a doutrina política do direito divino dos reis pode, conforme a fórmula política, tomar a forma de um sistema de prerrogativas reais, regras de sucessão do trono, padrões de poder passíveis de serem exercidos por uma nobreza subordinada etc." Kaplan e Lasswell listam ainda mais algumas propriedades importantes da fórmula política, como utilizada aqui. Ela é, ao mesmo tempo, *descritiva* e *prescritiva* – isto é, impõe a obediência a seus conteúdos e fornece a simbologia para justificar e enfeitar as práticas dos poderosos, por um lado; por outro, e como extensão do primeiro movimento, garante que ela própria, a fórmula política vigente, seja "amplamente aceita como uma descrição correta de padrões e práticas de poder", isto é, como uma descrição da realidade e como uma representação fiel do mundo político. Em segundo lugar, ela é *flexível* conforme as circunstâncias e objeto de *interpretações ad hoc*: como a própria fórmula política é parte da dinâmica política efetiva, isso exige um processo de "interpretação contínua" para que ela continue sendo "aplicável", o que implica em atualizações constantes, adaptações a cada caso, seleções daquilo que é principal e acessório, tal como propôs Raymond Williams a propósito da dinâmica das formações ideológicas. Um regime político concreto "tende a ser complementado por práticas informais que [se] não são abertamente contrárias à fórmula política", não implicam em "mudanças básicas na fórmula política", em grandes revoluções político-teóricas. Um expediente comum, nesse caso, são as várias interpretações jurídicas, os entendimentos legais, as convenções políticas sobre a vontade do legislador, sobre o que está realmente escrito na Constituição etc.[102]

Nesta seção destaco três aspectos do problema a fim de entender como essas formas ideológicas combinam um nível mais "teórico" (aqui no sentido de "doutrinário") e um nível mais "objetivo" (uma linguagem política e uma estrutura política que garanta sua inscrição no vocabulário dos falantes). Foco as matrizes da codificação do discurso político antiliberal (a "filosofia do Estado", por assim dizer); foco o mecanismo de decodificação desse *corpus* ideológico num idioma político compartilhado e acessível aos agentes políticos (isto é, sua transformação, justamente, numa fórmula política); e foco também por fim a transposição da sua mensagem tanto para práticas simbólicas (novos discursos, por exemplo), quanto para estruturas institucionais (legislação política, aparelhos estatais, rotinas decisórias). Examinar uma formação ideológica complexa, recomendou Terry Eagleton, é "examinar o complexo conjunto de ligações ou mediações entre seus níveis mais e menos articulados"[103], o que equivale dizer entre a teoria e a ideologia da autoridade do Estado e a fórmula política autoritária. Meu pressuposto é duplo e a gravidade de cada conjectura depende do aspecto que se releve: tanto o idioma político autoritário (incluído aqui as idéias e os valores que o formam) pode ser decisivo para conformar o mundo político[104], suas instituições abrangidas, quanto as instituições políticas podem formular e transmitir idéias e valores; eles serão tão

---

[102] Abraham Kaplan e Harold Lasswell, *Poder e sociedade*. 2ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 163, 165 e 169. Tradução modificada.

[103] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit*., p. 55.

[104] Para a aplicação dessa idéia, ver Lynn Hunt, *Política, cultura e classe na Revolução Francesa*, *op. cit*., p. 47.

mais efetivos quanto mais conseguirem encontrar agentes sociais predispostos a aceitá-los e a difundi-los. Portanto, a assimilação ideológica da elite paulista ao regime (e vice-versa) é tão mais fácil quanto menor é sua distância de uma visão hierárquica do mundo social e elitista do mundo político. Essa cumplicidade básica explica-se pelo e explica o *conformismo lógico* e a sua derivação política: o *effet de corps*.

Existem muitos e bons estudos sobre a *teoria política* dos intelectuais autoritários, seja sobre o pensamento (uma sorte de "tradição intelectual" à brasileira), seja sobre os seus pensadores. Tomada como um sistema de idéias, essa teoria não é, certamente, mera retórica oficial, ainda que tenha servido sob medida. Do mesmo modo, ela está bem além de um "discurso político", no sentido mais trivial do termo: um amontoado de proposições vazias, ambíguas, *ad hoc* e muitas vezes incoerentes, destinadas a converter, mais que a convencer. Revertida em *ideologia de Estado*, todavia, essa teoria política está destinada a apoiar e explicar a ação do ditador (o "Chefe") e a preencher os espaços em branco na tarefa de justificação da ditadura. Ainda que o esquema clássico dessa prosa mais ou menos "científica" seja praticamente fixa – avaliação histórico-cultural da *essência* da nacionalidade (as "raízes do Brasil"), diagnóstico político das causas da crise perene ou presente, crítica dos modelos de governo herdados (o "idealismo constitucional"), proposição de um modelo analítico objetivo, realista, moderno ("científico"), explicação das nossas dificuldades (o "problema nacional brasileiro") e recomendação de medidas políticas efetivas para superá-las –, essa terapia social vem acondicionada numa consciência teórica que, variando de caso a caso, não precisa ser descartada de antemão como ideologia de segunda categoria[105]. Na realidade, sua serventia imediata (seu caráter "instrumental") exprime, antes de tudo, o enraizamento social dessas idéias, a adequação histórica dessa visão de mundo (sua contemporaneidade, ou atualidade) e sugere, mesmo indiretamente, a autoridade e a influência política de certo tipo de intelectual na nova ordem política, ordem essa ao mesmo tempo sua produtora e produto do seu sucesso como ideólogo do Estado.

Da mesma maneira que o Estado Novo demandou uma sorte de "legalidade constitucional" para que, paradoxalmente, o Presidente pudesse exercer legitimamente seu arbítrio (o que eu chamei anteriormente de *personalismo institucionalizado*), ele também invocou a cooperação dessa geração que escrevia livros, que procurava afirmar-se no campo cultural e político através do ensaio de cunho histórico-sociológico, como lembrou A. Candido[106], e cuja "razão de ser", para Ronald de Carvalho, decorria basicamente dessa vocação "do estudo e da resolução dos problemas administrativos, econômicos, financeiros e sociais"[107].

---

[105] Para uma discussão do repertório bibliográfico de Oliveira Vianna como uma "obra" teórica, seu status como autor (e ator político) e seu lugar como um estágio obrigatório do "pensamento social brasileiro", ler Luiz de Castro Faria, *Oliveira Vianna*: de Saquarema à Alameda São Boaventura, 41 – Niterói. O autor, os livros, a obra. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2002. Para o mesmo autor e sobre outro aspecto de sua obra teórica, ver Nilo Odália, *As formas do mesmo*. Ensaios sobre o pensamento historiográfico de Varnhagen e Oliveira Vianna. São Paulo: Fundação UNESP, 1997.

[106] "Os ensaios desse gênero se multiplicam, nesse decênio de intensa pesquisa e interpretação do País. Ajustando-se a uma tendência secular, o pensamento brasileiro se exprime, ainda aí, no terreno predileto e sincrético do ensaio não especializado de assunto histórico-social". Antonio Candido, Literatura e cultura de 1900 a 1945: panorama para estrangeiros. In: _____. *Literatura e sociedade*: estudos de teoria e história literária. 7ª. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1985, p. 124.

[107] João Cruz Costa, *Contribuição à história das idéias no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956, p. 397. *Apud* Hélgio Trindade, *Integralismo*: o fascismo brasileiro na década de 30. 2ª. ed. ver. e ampl. São Paulo: Difel, 1979, p. 98.

Como não bastava só estudar o Brasil, os pensadores da classe dirigente, seja antes de 1937, seja depois de 1937, elegeram um objetivo político e um meio de alcançá-lo. Seu assunto era a "construção da Nação", e esse projeto já antigo, essa "missão"[108], dependia basicamente de três coisas: da ação do Estado, da organização da sociedade e da competência dos próprios intelectuais determinarem, através do controle sobre o primeiro, para onde deveria ir a segunda. A oportunidade para pôr em prática suas idéias surgiu justamente, imaginavam eles, com a Revolução de 1930. Anísio Teixeira sintetizou assim esse espírito dos homens do espírito:

> Estamos em cheio na atmosfera que devia dominar a Europa em 1848. A busca ainda de liberdades políticas e liberdades civis! Quando veremos que o problema de *organização* e não o problema político, é o que realmente importa? Preparem-se os homens. Criem-se os técnicos. Eles *organizarão*. Da organização virá a riqueza. E tudo mais – política sã, liberdades, etc., etc. – virá de acréscimo[109].

O prolongamento desse entusiasmo pela "organização" motivou-os a seguir dois caminhos paralelos: a *instrução do povo*, através do movimento da Escola Nova, que terminará na solução de compromisso representada pela Reforma Francisco Campos do ensino, em 1931; e a *pedagogia das elites* (para resumir: "Um país se faz com homens e livros", dirá, na mesma época, Lobato[110]). Especialmente para a classe dirigente, a saída será, como lembrou Luciano Martins, a Universidade, só que a elite política de São Paulo, repare, criará a sua própria (em 1934), invertendo a relação patrão-cliente: os seus intelectuais serão produzidos por seu esforço, seu patrocínio e sob sua condução para divulgar a sua "cultura" (a sua visão de mundo, na realidade) e, com isso, formar as futuras classes dirigentes do Brasil. Essa era, em suma, uma aposta na Educação contra a Revolução, equação que já havia sido intuída por Fernando de Azevedo em 1926 quando realizou o seu *Inquérito sobre a instrução pública em São Paulo*. Seria prudente, ele escreveu, que se transformasse "o aparelho de ensino num maravilhoso instrumento político de coesão social"[111].

Esse é, resumido, o sentido civilizador e o significado político ordinário da fórmula "Universidade da Comunhão Paulista": uma instituição cultural "superior" e que fosse a expressão da unificação da classe dirigente de São Paulo (liderada pelo grupo do jornal *O Estado de S. Paulo*, vinculado ao PD e, depois, ao PC), da sua aptidão para a liderança política nacional e da sua capacidade de orientação intelectual e moral do País, tarefa que impunha e implicava a afirmação e a exportação dos seus valores idealizados: o privilégio da iniciativa civilizadora, plasmada na figura do bandeirante imaginário, monumentalizado não por acaso nessa época; o monopólio histórico do republicanismo em sua versão mais abstrata ou mais

---

[108] Ver, a respeito, o livro: Nicolau Sevcenko, *Literatura como missão*: tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Brasiliense, 1983.

[109] Carta de Anísio Teixeira a Monteiro Lobato, datada de 26 nov. 1930, logo depois da instalação do Governo Provisório. Arquivo Anísio Teixeira AT 280622/16 CPDOC – Fundação Getúlio Vargas; grifado no original. *Apud* Luciano Martins, *La genèse d'une intelligentsia* (les intellectuels et le politique au Brésil, 1920-1940), *op. cit.*, p. 35.

[110] Monteiro Lobato, *América*. São Paulo: Nacional, 1932, p. 45.

[111] *Apud* Maria Helena Capelato, *Os arautos do liberalismo*: imprensa paulista, 1920-1945, *op. cit.*, p. 149.

reacionária[112]; e a primazia do dinamismo capitalista[113], encarnada nas duas versões caras a essa mitologia: o capitão da indústria e o empresário do café. Enredo semelhante, mas com todos os atores convenientemente mudados, irá vigorar depois de 1937: o Estado Nacional no lugar de Bartolomeu Bueno (associação cuja utilidade não escapa a Cassiano Ricardo), o autoritarismo no lugar desse falso e fátuo republicanismo, e as massas populares urbanas (o trabalhador idealizado, isto é, as "massas", e não as "elites") como agentes e clientes do desenvolvimento nacional. Essa operação, descrita aqui esquematicamente, será promovida ideologicamente e garantida politicamente pelo Estado, empreendimento de cujo sucesso dependerá o atrelamento eficiente entre o campo cultural/ideológico e o universo político e burocrático. O Estado irá garantir a produção e o consumo da literatura autoritária e será ele, ou por intermédio dele, que se fará a ligação entre os *ideólogos profissionais* (e a ideologia teórica fabricada por eles) e os *políticos profissionais* (*e a fórmula política professada por eles*), decodificando a mensagem erudita dos sábios do autoritarismo e transpondo-a para um dialeto mais prático e mais plástico, com um sotaque nacional mais pronunciado.

As teorizações (e racionalizações de suas próprias decisões) elaboradas pelo Ministro da Justiça, Francisco Campos, se converteram em paradigma da ideologia teórica do regime e os livros de Azevedo Amaral e Oliveira Vianna, aparentemente mais elaborados, mais sofisticados, mais argumentados (e bem diferentes entre si[114]), completaram a teodicéia oficial fabricada pelos intelectuais oficiais. A afinidade eletiva que havia entre esse pensamento e o monumento constitucional do Estado Novo (na expressão entusiasmada de Monte Arrais) resume-se, no fim das contas, a quatro variáveis em comum: *i*) o *autoritarismo* e as respectivas instituições políticas que o acompanhariam (e não a democracia liberal, a democracia "formal" (Campos) e suas formas de arcaicas de operação) deveriam orientar a reorganização da sociedade e do Estado, e esse era o único estilo de governo possível para, nesse contexto, superar a crise política e garantir a ordem social; *ii*) o *cientificismo* (e não o amadorismo dos políticos de profissão, os "bacharéis da República Velha") deveria qualificar a elite intelectual (agora "cooptada" e convertida em elite burocrática) para "organizar a Nação" através da gestão eficiente de um Estado racional, autônomo e poderoso; *iii*) o *liberalismo* político (e seu irrealismo característico) deveria dar lugar a uma ideologia responsável, "realista" e moderna ("atual", na linguagem do regime), responsável por edificar e não só legitimar uma nova organização institucional; e *iv*) o *irracionalismo* das massas (e sua influência nefanda na política nacional) deveria ser eliminado graças à ação de um Estado ao mesmo tempo pedagógico e protetor[115]. Onde essa teoria encontrava a prática, ou onde a

---

[112] O *Manifesto do Partido Democrata* [*sic*] (o PD) fixava como primeiro princípio do programa da agremiação o insuspeito e vago propósito de "defender os princípios democráticos e liberais consagrados na Constituição [de 1891], tornando uma realidade o governo do povo pelo povo". Ver José Cláudio Barriguelli, *O pensamento político da classe dominante paulista* (1873-1928). São Carlos: Arquivo de História Contemporânea/UFSCAR, 1986, p. 102.

[113] Ver Irene Cardoso, *A Universidade da Comunhão Paulista*. São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1982, p. 40 e *passim*. Consultar igualmente o Prefácio de Alfredo Bosi, Uma crônica das origens, p. 11-16.

[114] Para uma síntese muito didática dessas diferenças, ler Boris Fausto, *O pensamento nacionalista autoritário* (1920-1940). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 30-38 e 41-66, especialmente.

[115] Aspectos resumidos e adaptados a partir de Ricardo Silva, *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*, *op. cit*., p. 119-201.

prática desculpava-se com base nessa teoria, não é tão difícil de estimar. Em todo caso, toda essa parafernália conceitual não é um mero complemento à dominação política, é uma das suas condições: "o Estado", descobriu P. Bourdieu, "é uma ficção de juristas que contribuem para produzir o Estado ao produzir uma teoria do Estado, um discurso performativo sobre a coisa pública"[116]. O culto do Estado é o culto da potestade do Estado celebrado pelos homens de Estado.

No discurso "À Nação", Getúlio Vargas sintetizou em uma sentença a aspiração de todos: "Se queremos reformar [o Brasil], façamos, desde logo, a reforma política"[117]. Para ilustrar as exigências que estão por trás do modelo da "reforma política", é suficiente expor e explicar a quinta-essência dessa doutrina através de umas tantas idéias executáveis do mais pragmático de todos: Francisco Campos[118].

Na simbólica "entrevista" que Campos concedeu à imprensa em novembro de 1937, podem-se ler todos os pretextos políticos e quase todas as alegações ideológicas a favor do Estado Novo. Respostas professorais a perguntas camaradas, essa litania – tanto mais fácil de ser lembrada e explicada quanto mais epigramática ela se tornara – não era apenas um outro exemplar, entre tantos, da retórica inspirada do bacharelismo autoritário, como se vai ver mais adiante. Sua argumentação raciocinada desdobrava-se em dois níveis discursivos complementares: como *racionalização* da situação política do momento (o "novo Estado brasileiro resultou de um imperativo de salvação nacional") e como *justificação* não do golpe de Estado (o fato político ordinário), mas dos ideais revolucionários (o fato simbólico) que estavam na origem do projeto transformador do Brasil ("a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937"[119]). Por isso, a palestra amplia e completa o preâmbulo à Carta de 1937 (redigida pelo próprio) e o discurso lido pelo Presidente no 10 de Novembro (idem). Os três documentos condensam, nesse nível muito prático, a ideologia teórica dos teóricos da ideologia de Estado para então exprimi-la como visão naturalizada do mundo político.

A singularidade dessa operação é que aqui fala mais o Ministro de Estado (autor e intérprete da própria obra) que o Intelectual (o jurista, o professor). Protagonista e porta-voz das idéias dominantes nos anos trinta, ele sistematiza e expõe, para uma audiência variada, que vai do leitor culto de jornal ao político profissional, o rosário de males da vida política nacional: 'o monstruoso aparelhamento de 1934, os vícios do poder legislativo, a democracia de partidos, o mito do sufrágio universal' etc. Conforme o clima intelectual da época, ficamos sabendo que a sociedade não pode ser conduzida por si própria – *daí a função tutelar*

---

[116] Pierre Bourdieu, Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: Wacquant, Loïc (org.), *O mistério do ministério*: Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 63.

[117] Getulio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro ("À Nação". Lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo país na noite de 10 de novembro de 1937). In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. V: O Estado Novo, p. 30.

[118] Uma análise dos princípios teóricos de seu pensamento e as características da sua sociologia de massas pode ser lida em Rogério Dultra dos Santos, Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *Dados*, vol. 50, n. 2, p. 281-323, 2007.

[119] Francisco Campos, Diretrizes do Estado nacional. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico, *op. cit.*, p. 35 e 36, respectivamente. (Entrevista concedida à imprensa em novembro de 1937). "Projeto" esse construído *post factum* pela cantilena autoritária.

do Estado; que a sociedade deve ser o lugar da colaboração entre as classes e não do conflito ("luta de classe") – *daí* a aspiração (irrealizável e irrealizada) por *uma organização corporativa*. O que mais interessa assinalar aqui não é o que o discurso dominante tem de construtivo (ou propositivo), mas de denegatório. Essa última característica pode ser lida no ataque simultâneo a três grupos de inimigos: as oligarquias e suas práticas; os políticos e as instituições políticas que os amparam; e os comunistas e seu partido. Contra todos eles é que se vai propor e implementar uma enfiada de técnicas de governo, modelos administrativos, aparelhos de Estado: a organização contra a politicagem, em resumo.

O regime da Constituição de 1934, plasmado "nos moldes clássicos do liberalismo e do sistema representativo", havia, de acordo com a peculiar lógica oficial, comprometido a "eficiência" do Estado e denunciado a inoperância do poder legislativo – no fim das contas, um "aparelho inadequado e dispendioso", um embaraço, um verdadeiro "obstáculo" à "obra governamental". O quadro sucessório em 1937, por sua vez, havia subvertido a natureza e "as verdadeiras funções dos partidos políticos", convertendo-os em agremiações sem "princípios doutrinários" – na realidade, simples veículos de "ambições pessoais" e interesses "localistas", segundo Campos *apud* Vargas. A disputa pela Presidência nas eleições que se realizariam em 1938 havia denunciado também o papel dos "quadros políticos" (os políticos de profissão, agentes espúrios do processo de "aliciamento eleitoral") e transformado o sufrágio universal num "instrumento dos mais audazes, máscara que mal dissimula[va] o conluio dos apetites pessoais". Ora, a conseqüência dessa situação de "caos" (o preâmbulo da Constituição irá falar em "funesta iminência da guerra civil"), era nada menos do que o risco da restauração, no poder, das oligarquias derrotadas pela Revolução em 1930: "O caudilhismo regional, dissimulado sob aparências de organização partidária", isto é, Flores, Armando e a UDB, "armava-se para impor à Nação as suas decisões, constituindo-se, assim, em ameaça ostensiva à unidade nacional"[120]. Daí que o 10 de novembro de 1937 fosse, ou melhor, se justificasse, como a justa e exata continuação do 3 de outubro de 1930.

O caso particular das instituições liberais, vistas como representantes das concepções atrasadas das oligarquias e responsáveis pela realização de seus propósitos egoístas – em primeiro plano, a restauração dos "falsos interesses regionais" – era um caso à parte nessa história toda. Por que elas não serviam ao Brasil? O liberalismo, como *forma de governo*, estaria "obsoleto" no mundo todo, prestando somente para representar os interesses da minoria, e não os interesses da sociedade como um todo. O liberalismo, como *organização política*, seria "ineficiente", seja porque estava, em nosso caso, preso a particularismos locais, seja em função da sua reputada falta de capacidade decisória ("um parlamento é, precisamente, o lugar onde nada acontece e nada se decide"[121]). O liberalismo, como *doutrina constitucional*, seria enfim artificial já que, cópia das instituições políticas estrangeiras, daria num regime "inautêntico" e inadequado à "realidade política nacional", problema, aliás, conversado exaustivamente por Azevedo Amaral *et al*. Essa disposição antiparlamentar dos círculos

[120] Todas as passagens entre aspas são de: Getulio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro, *op. cit*., p. 23; 24; 24; 25; 20; 30; 20; 20; 29; 31; e 22, respectivamente. O discurso foi redigido pelo Ministro a partir das diretrizes fixadas pelo Presidente. Ver a entrada do dia 7 nov. 1937 em *Getúlio Vargas*: diário, *op. cit*., vol. II (1937-1942), p. 82.

[121] Francisco Campos, A política e o nosso tempo. In: _____. *O Estado nacional*, *op. cit*., p. 28. (Conferência no salão da Escola de Belas Artes, em 28 set. 1935).

políticos dirigentes casava-se com uma visão objetivista e burocrática da política: os políticos de ofício, eles mesmos não precisavam ter "capacidade técnica", segundo Oliveira Vianna, deviam assessorar-se de técnicos capazes; as questões políticas não poderiam ser colocadas de forma ideológica, mas de forma pragmática. Enfim, a cada problema, uma solução. Nesse ritmo, os processos concretos implicados na produção da ideologia justificadora do Estado autoritário exigem e obrigam que esse ideário livresco se desdobre em estruturas político-burocráticas e assuma então funções sociais. B. Fausto sugeriu que nenhum desses autores "afirmava em abstrato a superioridade do regime autoritário"[122]. Donde se conclui que o autoritarismo não era um valor em si mesmo, mas um meio para alcançar um objetivo. Donde também a quantidade de expedientes institucionais sugeridos e implementados, sendo o corporativismo de Estado o mais freqüente deles. O ceticismo dos liberais diante dessas "coisas que se tecem na maravilhosa imaginação dos sociólogos, que são os profetas modernos" irá mais adiante reconhecer, pragmaticamente, tanto sua utilidade quanto sua verdade[123].

Todas essas idéias, suas concepções, avaliações, nuanças de autor para autor etc., seu papel como uma força social organizadora (e mesmo seu estatuto e função como *coordenada geral* do discurso político predominante), já foram bastante discutidos pela literatura. Da mesma maneira, muitos comentadores notaram, ainda que não com esse vocabulário, que essa "linguagem 'constatativa' está atrelada a objetivos 'performativos'"[124]: isto é, as verdades empíricas que ela detecta (a oligarquização da política, por exemplo) são arranjadas, segundo a nova gramática, como elementos de um discurso ideológico próprio, responsável por uma nova totalização dos seus elementos, em função de necessidades, negócios e valores específicos. Uma dessas necessidades e, parece-me, uma das principais nesse momento, é a *unificação da classe dirigente* e a *conversão ideológica* dos recém-admitidos nas estruturas do Estado ditatorial. O trabalho, portanto, é aqui duplo e, pela sua urgência (já que coincide com a construção institucional do Estado nacional, processo para o qual contribui decisivamente), simultâneo, fato esse que encobre a dessemelhança entre dois procedimentos desiguais e igualmente importantes: a produção industrial de um léxico político novo e uniforme, base da fórmula política, e a imposição desse léxico aos grupos que se pretende unificar[125]. Nesse caso, a ideologia, para produzir os efeitos pretendidos, tem de ser ela mesma produzida; daí, eu suponho, seu aspecto "artificial", empolado, repleto de declarações solenes e definitivas.

Não é possível, como já frisei, realizar nesse espaço uma análise detalhada do campo intelectual nacional (que compreende um sem-número de correntes e partidos teóricos[126]), mas é possível indicar ao menos, na topografia desse campo ideológico, alguns acidentes

---

[122] Boris Fausto, *O pensamento nacionalista autoritário* (1920-1940), *op. cit.*, p. 45.

[123] Cit. de *O Estado de S. Paulo*, 18 ago. 1927; *apud* Maria Helena Capelato, *Os arautos do liberalismo*, *op. cit.*, p. 161.

[124] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit.*, p. 33.

[125] "Por meio de sistemas de classificação [...] inscritos no direito, dos procedimentos burocráticos, das estruturas escolares e dos rituais sociais [...]", e das ideologias produzidas para esse fim, seria o caso de acrescentar, "o Estado molda as *estruturas mentais* e impõe princípios de visão e divisão comuns" do mundo social. Pierre Bourdieu, Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: _____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação, *op. cit.*, p. 105; grifos do autor.

[126] Ver Cruz Costa, *Contribuição à história das idéias no Brasil*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

geográficos nessa década dos quarenta. Dentre eles destaca-se o discurso muito sistemático, *desde que reconstruído*, desses sócios menores do ideário político do Estado Novo a respeito da "organização nacional" e suas formulações menos conceituais sobre a dimensão institucional do programa político varguista. É ele que implica, como se verá mais à frente, em prolixas racionalizações sobre o federalismo e a unidade nacional, o caráter inevitável dos processos de concentração e centralização do poder, o Estado "forte" e o personalismo governamental. Um lugar estratégico para ler essas idéias de segunda mão e estudar tanto a reciclagem dos princípios gerais da ideologia de Estado, quanto a difusão do dialeto autoritário é o periódico oficial do regime, *Cultura Política*. Segundo Almir de Andrade, a revista representava um esforço consciente e planejado para a "recuperação intelectual da ideologia do governo", devendo ser "um trabalho mais sério", guiado "por *uma preocupação mais teórica e analítica* que propagandística"[127]. Até por isso ela é um espaço para ler a ideologia e a fórmula do regime e ver a transmutação de uma em outra[128].

A soma aritmética das contribuições individuais dos escritores de *Cultura Política* não forma uma Ideologia: são idéias que se alimentam de, e alimentam um universo mental cujas balizas estão definidas pelos grandes pensadores do "regime forte". Seu editor tem razão em mencionar que na sua revista, apesar do prestígio da publicação, "escreviam intelectuais de todas as carreiras, de todas as camadas"[129]; só faltou dizer que a *hierarquia* no domínio dos produtores de explicações oficiais era muito estrita e implicava numa divisão minuciosa do trabalho em que os oficiais do Estado-Maior do autoritarismo nativo – os *founding fathers* da Ciência Política brasileira: Francisco Campos, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral etc.[130] – estavam incumbidos da formulação de conceitos teóricos, interpretações históricas e de racionalizações doutrinárias das instituições políticas que produzissem e garantissem a autoridade e a capacidade do Estado. Posteriormente, essa "sociologia" e suas descobertas seriam sistematizadas e traduzidas para uma linguagem mais objetiva, ou por eles mesmos, ou por alguns outros poucos intelectuais mais importantes (como o próprio Almir de Andrade, Monte Arrais, Oto Prazeres). Por último, essas idéias serão repetidas, explicadas e adaptadas a qualquer contexto possível e utilizadas em nome de qualquer argumento que servisse à causa por um time de ideólogos menores[131]. O baixo clero dessa categoria social (os intelectuais auxiliares) ocupa-se então da sua transcrição para uma linguagem bem menos pretensiosa e abstrata, apresentada com freqüência num tom militante e combativo, o que dá

---

[127] Cit. por Evelina Dagnino, *State and Ideology*: nationalism in Brazil; 1930-1945, *op. cit*., p. 343; grifos meus.

[128] "*Cultura Política*: revista mensal de estudos brasileiros" foi publicada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda durante a maior parte de seu período de existência, de março de 1941 a outubro de 1945. Era o principal órgão teórico de difusão da ideologia estadonovista. Pretendia organizar a "cultura" de acordo "com a *orientação* geral do Estado e com o próprio *ritmo da vida política*". Almir de Andrade, O Estado nacional e a missão de '*Cultura Política*'. *Cultura Política*, vol. 2, n. 18, 1942, p. 9; grifos meus.

[129] Almir de Andrade, *Almir de Andrade* (*depoimento, 1981*), *op. cit*., p. 9.

[130] Para o título ver Bolívar Lamounier, A Ciência Política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: _____ (org.), *A Ciência Política nos anos 80*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 409 e segs.

[131] Há inúmeras classificações dos intelectuais, seja por seu *tipo* social, seja por sua *função* social. Uma ordenação bastante útil, tendo em vista o último critério, foi sugerida por Edward Shils: há os produtores, os intérpretes e os consumidores. Ver: Intellectuals, tradition and the tradition of intellectuals: some preliminary considerations. *Daedalus*, vol. 101, n. 2, p. 21-34, Spring 1972.

à *fórmula política* do regime um aspecto muito mais "ideológico", por assim dizer, e menos "teórico", o que a torna, inclusive por isso, pronta para o consumo. As idéias gerais daqueles primeiros sobre a formação histórica da nacionalidade, a doutrina constitucional implícita nas Cartas de 1824, 1891, 1934 ou de 1937, ou mesmo a descoberta vocação natural do País, transformam-se, nas centenas de artigos da revista, em defesa *a posteriori* do perfil do regime, do poder do Presidente e das políticas do governo. Todavia, as duas operações conjugadas (emissão e decodificação, ou formulação e transcrição) são decisivas para produzir o que E. P. Thompson chamou de um "*idioma* intelectual" comum[132], que será falado por outros, ou por todos, podendo inclusive servir de base para avançar e aperfeiçoar os fundamentos da ideologia teórica e (o caso que interessa aqui) para combinar o vocabulário e o ideário da nova elite estatal[133].

Ao que tudo indica, o glossário anexado à obra dos maiorais em *Cultura Política* pretende bem mais forjar uma identidade ideológica no interior do aparelho do Estado, do que produzir um consentimento meditado da "sociedade civil" à Cultura Política Autoritária – a revista olhando mais para dentro do que para fora. Se há uma mobilização importante de muitos nomes da literatura e das artes em geral para falar de "Cultura" (como ilustração), e se esses intelectuais estão tanto na "sociedade civil" quanto nos departamentos do Estado, os assuntos políticos serão especialidade de uma elite intelectual postiça que se confunde com ou deriva diretamente da elite político-burocrática[134]. Funcionários do regime convertidos em pensadores políticos, tanto quanto pensadores empregados como funcionários do Estado: não estranha a dependência ideológica desses amanuenses em relação ao governo, nem a ausência quase completa de alteridade desse discurso em relação à realidade que pretende comentar.

Do meu ponto de vista, as relações de dominação e subordinação nesse campo são homólogas às relações no campo político e a produção da ideologia dirigente respeita, *nesse mundo intelectual particular*, o mesmo tipo de hierarquia e divisão que existe na classe dirigente, de tal sorte que os "grandes ideólogos" (porque acumulam poder, prestígio e influência) estão para os pequenos e médios assim como a elite nacional está para a elite estadual e municipal. Essa simetria não é um fenômeno artístico. Se não fosse assim, seria mais difícil toda aquela teoria/ideologia de Estado, aquela argumentação "sociológica" ou discussão jurídica transfigurar-se em idioma político da classe política – isto é, numa fórmula política. O discurso dos políticos do Departamento Administrativo (analisado na próxima seção) é da mesma ordem e da mesma natureza (mais pragmático, menos filosófico) que a arenga dessa fração menos reputada e menos estudada dos sábios do Estado Novo, justamente porque ele

---

[132] Ver E. P. Thompson, *A peculiaridade dos ingleses e outros artigos*. Trad. e org. de Antonio Luigi e Sergio Silva. 3ª. ed. rev. e ampl. IFCH/Unicamp, jan. 1998, Col. "Textos didáticos", n. 10, vol. 1, p. 63; grifado no original.

[133] No número de novembro de 1941, *Cultura Política* trouxe uma seção nova do periódico, "Bibliografia sobre o Estado Novo". Era uma lista "de tudo o que se tem escrito sobre o Estado Novo, desde novembro de 1937, em livros, jornais, revistas etc., das capitais e do interior de todo o Brasil". Esse inventário (são 106 escritores) dá uma boa medida do processo de fabricação de uma ideologia jurídico-política sob o disfarce, em geral, de hermenêutica constitucional. Confira: Bibliografia sobre o Estado Novo. *Cultura Política,* vol. 1, n. 9, p. 172-178, 1941.

[134] Ver Adriano Codato e Walter Guandalini Junior, Os autores e suas idéias: um estudo sobre a elite intelectual e o discurso político do Estado Novo. *Revista de Estudos Históricos*, v. 32, p. 145-164, 2003.

é nada menos que sua continuação, só que em outro ambiente. Entender suas determinações – suas características, suas especificações e suas funções – depende do entendimento das formas de classificação do discurso ensaiado que lhe deu origem.

O Estado Novo não só possuía uma ideologia teórica da qual se orgulhar, mas possuía também uma versão da mesma para cada tipo de destinatário. Se não, vejamos: o "trabalhismo" para os trabalhadores, o "populismo" para o "povo" em geral (as massas populares urbanas), o "nacionalismo" para os intelectuais nacionalistas, e o "autoritarismo" doutrinário decodificado numa fórmula política para os políticos autoritários. É a formulação dessa fórmula que interessa mais de perto aqui.

O pensamento *prêt-à-porter* dos investigadores menores da organização política do regime ditatorial e sua percepção heterônoma e encantada da nova ordem gira basicamente sobre dois eixos: o das *características institucionais* e do valor daí decorrente (já que a fórmula política é antes de tudo um discurso normativo) da antiga e da nova "realidade nacional"; e o das *categorias conceituais* criadas, com base nessa percepção, para ilustrar e comprovar a superioridade da nova forma de Estado/regime[135]. Esse pensamento destoa da matriz, nesse aspecto mais circunspecta e menos redundante que o primeiro, porque aquela não abusa, nem tira vantagem, tanto quanto esse, dos malabarismos verbais, das corrupções de sentido, das interpretações completamente arbitrárias a que submete, sem piedade, o palavreado político tradicional: 'federalismo centralizador' (ao invés de Estado unitário), 'governo forte' (no lugar ditadura pura e simples), 'democracia social', 'democracia funcional', 'democracia *sui generis*', 'democracia substantiva', 'democracia autoritária' etc. (ao invés de democracia), e assim por diante; esses serão, de resto, os termos do idioma praticado pelos operadores do Departamento Administrativo do estado de São Paulo e pelos demais operadores políticos do Estado Novo. Na seqüência, procuro expor e explicar os elementos fundamentais dessa fórmula política.

Um dos assuntos mais fortemente discutidos em *Cultura Política* é o *federalismo*[136]. A maioria dos autores prefere não abrir mão da organização federativa em nome do Estado unitário, mas o federalismo do Estado Novo precisa ser mais bem qualificado (ainda que em prejuízo do seu sentido evidente) como "centralizador", "unitário" ou "cooperativo". O federalismo centralizador, instituído num golpe pela Constituição de 37, deveria compensar os inconvenientes da autonomia regional através da maior reunião do poder num ponto do sistema, neutralizando tudo o que pudesse vir a ser lesivo à unidade nacional. Além de centralizador, este federalismo renovado seria cooperativo. Ao contrário daquele instituído pela Constituição de 1891, em que os estados membros viviam em constante conflito entre si e com a União, resultando na pulverização dos centros de poder e dificultando a ação do

[135] Analisei 124 artigos publicados em *Cultura Política* escritos por 73 colaboradores diferentes. Na pesquisa e sistematização da documentação, contei com a colaboração de Walter Guandallini Jr. A parte que se segue é uma adaptação modificada de parte do nosso artigo. Dou em nota a ocupação principal ou momentânea dos articulistas.

[136] Cinqüenta e oito dos 124 artigos examinados tratam explicitamente do tema. Somente a título de ilustração, ver Monte Arrais, A forma federativa e a Constituição de 10 de novembro de 1937. *Cultura Política,* vol. 3, n. 33, p. 34-47, 1943; José Maria Bello, A unidade moral do Brasil. *Cultura Política,* vol. 1, n. 9, p. 113-118, 1941; Gilberto Freyre, A propósito do Presidente. *Cultura Política,* vol. 1, n. 5, p. 123-125, 1941; Oto Prazeres, O federalismo brasileiro. *Cultura Política,* vol. 1, n. 2, p. 11-23, 1941.

governo, o federalismo do regime da Carta de 1937 levaria, na realidade, a uma coordenação de esforços entre os entes federados. Além de procurar *comprovar* o caráter federativo do Estado Novo, há um esforço aqui para *explicar* a excessiva centralização do poder, resultado da nomeação de prepostos em todo o território nacional, por exemplo. O discurso jurídico-político irá *justificar* o regime de intervenção federal como um "dever" da União e como a verdadeira garantia de autonomia dos estados membros.

O outro passo da lógica discursiva autoritária não é *desculpar* a *concentração do poder* nas mãos do Executivo, mas interpretá-la, referindo o Direito Constitucional. A unificação do poder político em torno do Presidente da República é, segundo os comentários autorizados de Monte Arrais e Almir de Andrade, um dos princípios fundamentais da Constituição de 1937[137]. Cândido Duarte explica a prevalência do poder Executivo nacional em função das características estruturais dos outros poderes[138]. A unificação do poder político é inevitável, pois sendo o Legislativo e o Judiciário pouco propícios à absorção de funções, é no âmbito do Poder Executivo que ela deveria ocorrer. Os autores lançam mão então da noção *ad hoc* de 'harmonia de poderes' em contraposição à doutrina irrealista da 'separação de poderes' do ultrapassado constitucionalismo liberal. A disjunção das funções governativas do Estado (a tripartição) deveria ser compreendida como um acontecimento histórico, resultado da luta contra o absolutismo do poder real. A "exigência dos fatos", a realidade nacional, contudo, teria tornado impossível a realização desse "ideal", devendo-se substituí-lo pelo princípio de harmonia de poderes, ou da coordenação de poderes no Executivo, e mais propriamente, no Presidente, já que um é, nessa filosofia, sinônimo do outro[139].

Disso deriva-se que o Presidente Vargas seria o centro de gravidade e o princípio de equilíbrio e moderação políticas nesse momento conturbado da história brasileira, sabendo conservar-se acima das "facções"[140] e agir com a responsabilidade do "bom pai de família". O *poder pessoal*, "herança de Portugal desde os tempos da Colônia"[141], (segundo Cândido Duarte, "por forças históricas e atávicas, ou quem sabe se por forças telúricas, somos profundamente personalistas"[142]), é tido como a garantia da própria unidade nacional. A ação

---

137 "Delineando a estrutura dos poderes, ela [a Constituição] institui, assim, como princípios cardeais: a) a supremacia e independência do Executivo; b) a subordinação dos ministros ao Chefe de Estado; c) a determinação da esfera de ação correspondente a cada um dos três poderes políticos – Executivo, Legislativo e Judiciário – que declara coordenados, em vez de separados e distintos". Monte Arrais, Aspectos da Constituição brasileira. *Cultura Política,* vol. 3, n. 32, 1943, p. 13. No mesmo sentido: "no que toca à sua estrutura jurídica, às suas bases constitucionais, o regime de 10 de Novembro assenta em três grandes princípios: I) a unificação do poder político; II) o federalismo centralizado; III) a democracia social e econômica". Almir de Andrade, O regime de 10 de novembro e a ordem política e constitucional. *Cultura Política,* vol. 2, n. 21, 1942, p. 7.

138 Cândido Duarte, Realizações e perspectivas municipais. *Cultura Política,* vol. 1, n. 7, 1941, p. 50. (Chefe da Divisão de Administração e Estatística do Departamento das Municipalidades do Estado do Rio de Janeiro).

139 Almir de Andrade, O regime de 10 de novembro e a ordem política e constitucional, *op. cit*., p. 8. (Diretor da Agência Nacional, órgão do DIP encarregado de organizar e dirigir a publicidade oficial do governo federal; Secretário-titular da Justiça do Distrito Federal).

140 José Maria Belo, A unidade moral do Brasil, *op. cit*., p. 116.

141 Monte Arrais, A influência do poder pessoal na unidade política do Brasil I – período colonial. *Cultura Política,* vol. 1, n. 1, 1941, p. 62. (Chefe de censura do DIP).

142 Cândido Duarte, Realizações e perspectivas municipais, *op. cit*., p. 49.

de Getúlio Vargas (o indivíduo, não a função, repare bem) é considerada fundamental para a construção do Estado: "O Estado Nacional representa a getulização do Brasil"[143], e ele é o "grande estadista" capaz de perceber os anseios da consciência nacional e pô-los em prática. As características da nova forma de organização política acabarão sendo, de alguma maneira, *as características do próprio Getúlio Vargas em pessoa*, que uniria o espírito brasileiro à coragem do grande estadista.

Um ponto é quase consensual entre os colaboradores de *Cultura Política*: a *unidade nacional* é a maior realização do Estado Novo. Alguns deles chamam a atenção para o fato de a unidade política ter de ser complementada pela unidade moral e pela unidade econômica[144]. Fundamental para o desenvolvimento deste argumento é o mito da "marcha para o Oeste", ou do "Estado bandeirante", inventado por Cassiano Ricardo[145] e repetido à exaustão em vários artigos: o Estado Novo, atendendo ao espírito dos bandeirantes, continuaria a marcha para o Oeste (o centro do País) com o objetivo de promover a unificação do território. A criação da Nação ocorre, portanto, de cima para baixo, sendo as elites políticas e técnicas situadas no aparelho do Estado – os novos bandeirantes – seus principais agentes e fiadores. O Estado assume assim a tarefa de integrar os "elementos dispersos da nacionalidade", e para isso o *governo* deve ser *forte*; ele é como um antídoto à dominação oligárquica regional, contaminada pelo espírito de partido e alheia ao ideal de Nação. O direito dos estados à autonomia não pode sacrificar o direito da Nação à unidade, condição essencial de realização dos nossos destinos históricos.

O Estado Novo, note, é um governo "forte", mas não *ditatorial*, meio-termo entre o regime liberal e o regime totalitário. Ele teria como principal característica o fortalecimento do Poder Executivo, e esse autoritarismo instrumental representaria (surpreendentemente) o meio para defender a "democracia" contra a "ditadura"[146]. Com a ascensão dos totalitarismos na Europa, tornava-se urgente estabelecer distinções entre o regime brasileiro e os regimes contra os quais lutava o "mundo democrático ocidental". Repetidas vezes os intelectuais procuram se explicar perante "as nações americanas", afirmando o direito de todos os povos à auto-organização (isto é, a opção do Brasil pela ditadura), refutando o caráter *totalitário* do regime nacional e enfatizando o "caráter pan-americanista" do governo de Getúlio Vargas. Duas entrevistas do Chefe Nacional a jornais argentinos abordando o tema serão publicadas na revista[147], e há dois artigos inteiramente dedicados à sua dissecação[148].

---

[143] Wolfgang Hoffmann Harnisch, Getúlio Vargas e o Brasil. *Cultura Política,* vol. 3, n. 27, 1943, p. 37. (Escritor; autor de *O Brasil Que Eu Vi*. Retrato de uma potência tropical (Ed. Melhoramentos, s.d.)).

[144] Cf. José Maria Belo, A unidade moral do Brasil, *op. cit*., p. 114; Bezerra de Freitas, O Presidente Getúlio Vargas e a cultura social do Brasil. *Cultura Política,* vol. 2, n. 21, 1942, p. 215; e Menelick de Carvalho, A autonomia municipal e o pressuposto da autonomia financeira. *Cultura Política,* vol. 1, n. 3, 1941, p. 84. (Belo foi Procurador da Fazenda no Distrito Federal; Menelick de Carvalho, Diretor da Secretaria do Interior de Minas Gerais; Bezerra de Freitas era jornalista do Gabinete do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio).

[145] Cassiano Ricardo, O Estado Novo e seu sentido bandeirante. *Cultura Política,* vol. 1, n. 1, p. 110-132, 1941. (Diretor do jornal oficioso *A Manhã*).

[146] Joaquim de Almeida Jr., A Constituição de 1937 em face de nossa experiência política. *Cultura Política,* vol. 1, n. 9, 1941, p. 239. (Estudante de Direito da Faculdade Nacional de Direito).

[147] Getúlio Vargas, A democracia brasileira diante da América e do mundo (entrevista). *Cultura Política,* vol. 1, n. 6, p. 153-159, 1941.

Nessa linha, os colaboradores da revista também se recusavam a abrir mão do caráter "democrático" do regime, preferindo relativizar o conceito a descartá-lo completamente. O movimento liberal-democrático, note, teria sido apenas uma das tentativas de se realizar a democracia – uma tentativa como se via, aliás, fracassada. Incompatível com a manutenção da autoridade e incapaz de gerir cientificamente, e de modo eficaz, as políticas de governo, o Estado liberal-democrático além de tudo era responsável por alimentar os facciosismos que conduziam o mundo à "crise" presente, uma crise civilizacional. O Estado Novo instauraria em seu lugar a verdadeira democracia, uma democracia *social* e *econômica*, contrapondo-se à democracia puramente política do liberalismo moribundo[149]. Seus princípios seriam: a deferência à liberdade "socialmente útil", a busca da eqüidade material, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao valor do trabalho humano, tudo dentro do indizível espírito de fraternidade e solidariedade a fim de que fosse garantido de uma vez por todas o bem-estar de cada um e de todos e a felicidade social[150]. Esse paraíso na Terra daria origem, agora sim, a uma democracia mais dinâmica e mais objetiva, e que induziria "relações mais naturais entre o povo e seu chefe"[151].

O que é praticamente indiscutível para todos os ideólogos – e está na base da ruptura promovida pelo pronunciamento de 10 de Novembro – é a "crise". Para esses intelectuais de Estado, a crise presente – que legitima e justifica a ação do Estado – é resultado seja de tendências históricas de longa duração, seja da ultrapassada estrutura institucional e política do País, codificada por um arranjo cuja marca é a separação da política (abstrata, egoísta etc.) da vida social ("orgânica", verdadeira, solidária). Portanto, o acontecimento de 1937 deve ser considerado "mais uma reclamação imperiosa das classes sociais que um ato de governo". Segundo a peculiar ginástica dessa argumentação, pode-se dizer que o ato "veio de baixo para cima, a fim de vir, depois, de cima para baixo"[152]. O Povo confere ao Líder, daí em diante, total liberdade a fim de salvar a Nação de si mesma, em nome da própria Nação.

O mapa dessa ideologia, sua tarefa como parte inevitável e imprescindível do intuito de institucionalização do regime ditatorial e de "integração moral" das elites deve registrar, antes de prosseguirmos na exegese dos conceitos teóricos dessa formação, alguns dos termos do léxico autoritário explicados acima e que formarão o novo idioma político dos agentes do Estado. O mais curioso e sintomático desse processo de "formação estatal dos espíritos" por integração, e não por imposição, é que a fórmula política em questão é o exemplo acabado

---

[148] Ver Almir de Andrade, Democracia social e econômica (à margem das entrevistas concedidas pelo Chefe do Governo aos jornais *La Prensa* e *La Nación* de Buenos Aires). *Cultura Política,* vol. 1, n. 6, 1941; e Belfort de Oliveira, Onde a verdadeira democracia? *Cultura Política,* vol. 1, n. 10, 1941. (Jornalista da Divisão de Divulgação do Departamento de Imprensa e Propaganda).

[149] Na versão de Oliveira Vianna, "o que se instituiu" no Brasil "foi a Democracia Autoritária, isto é, a democracia fundada na autoridade e não mais na liberdade". *O idealismo da Constituição*. 2ª. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939, p. 21.

[150] Almir de Andrade, O regime de 10 de novembro e a ordem política e constitucional, *op. cit*., p. 11.

[151] Mercedes Dantas, As idéias democráticas e o artificialismo constitucional no Império. *Cultura Política,* vol. 4, n. 36, 1944, p. 68. (Professora no Instituto de Educação. Presidente da União dos Educadores).

[152] Paulo Augusto de Figueiredo, O Estado Nacional. *Cultura Política,* vol. 2, n. 20, 1942, p. 89. (Presidente do Departamento Administrativo do Estado de Goiás, dentre outras funções).

de uma espécie de compromisso entre o dialeto liberal e o dialeto autoritário: "federalismo", mas um federalismo cooperativo; divisão funcional dos "poderes", mas uma divisão que não agrida seu funcionamento harmônico; regime "democrático", mas não uma democracia formalista (meramente "política"), nem um sistema totalitário; governo forte, mas em nome de um ideal elevado e do interesse de todos, e por aí afora. Como tudo vem ou cozido na idéia ambígua e generosa de crise (crise de valores, crise de legitimidade, crise mundial (por conta da Guerra), crise política nacional etc.), e por isso desculpado, ou comprovado graças à descoberta da essência histórica nacional, nada precisa ser revisto, sendo o Estado Novo a realização da razão política. Pode-se então dizer que o Estado Novo é o "Estado Científico": ele separa a política da administração, a gestão do improviso e impõe um estilo de governo oposto ao bacharelismo diletante, típico da República Velha.

A ciência da administração dos interesses desempenhou um papel na autolegitimação do regime e um lugar destacado no discurso dos escribas da revista. Diversos colaboradores ressaltaram a "mentalidade objetiva e organizadora que passou a dominar o País"[153] após o mítico 10 de Novembro. Expressões recorrentes no discurso intelectual, uma espécie de estoque de conceitos teóricos que envernizavam a fórmula política e davam a ela crédito e respeitabilidade, disfarçando-a de "Sociologia" (para quem quisesse acreditar), passaram a ser 'racionalização', 'padronização', 'organização técnica' e todo o repertório da mesma família. Como a nova Carta permitia que se depurasse das funções de governo a 'politicagem', os mandatários do povo poderiam ser, no Estado Novo, somente os especialistas. Para alguns, isso só teria sido possível graças àquela unificação do poder político referida acima, que permitiu, agora sim, a distribuição das atividades administrativas conforme a lei natural da divisão do trabalho social e não segundo os princípios abstratos e irrealizáveis da doutrina liberal.

A idéia de uma administração científica do Estado estava na base, inclusive, do tipo de representação de interesses defendida pelos intelectuais oficiais, o *corporativismo*, tal como instituído pela Constituição e consubstanciado no (aliás inexistente) "Conselho de Economia Nacional". Esse Conselho, que nunca foi regulamentado, seria um órgão consultivo somente para "assuntos técnicos". Segundo Monte Arrais, a Carta de 1934 havia tratado da questão da representação das classes sociais a partir de "uma compreensão não só incompleta, como até incoerente e prejudicial" do corporativismo. "Dentro do seu critério de enlaçamento do poder político às forças econômicas predominou", segundo ele, "não o espírito de distinção das várias atividades colocadas [...] ao serviço de uma única finalidade, e sim o baralhamento das duas num só amálgama de poder legislativo"[154]. Misturando economia e política, o constituinte teria desvalorizado, às vistas da opinião pública, os mandatários políticos, sem dar por isso maior força e expressão aos prepostos das corporações. O Estado Novo corrigia isso também.

O liberalismo era, até mais que o comunismo, o inimigo principal do autoritarismo. O mais sintomático é que a crítica do último ao primeiro poderia ser feita nos mesmos termos que o segundo habituou-se a utilizar: "A democracia liberal, romântica e utópica, era,

---

[153] Mário Orlando de Carvalho, A obra de coordenação financeira no Estado Nacional. *Cultura Política,* vol. 4, n. 46, 1944, p. 50. (Funcionário do departamento de Estatística e Estudos Econômicos do Banco do Brasil).

[154] Ver Monte Arrais, Da origem e estrutura dos poderes na Constituição de 1937. *Cultura Política*, vol. 3, n. 35, 1943, p. 84.

na prática, uma caricatura, a *máscara sentimental de uma tirania capitalista*, dispendiosa e perigosa, que encaminhava as massas para o desespero e a Nação para a anarquia e a escravidão"[155]. Além de ser uma ideologia em crise no mundo todo, o "preconceito liberal" seria um regime de governo "idealista", inadaptado à realidade nacional. Os políticos liberais, sustentava-se, desconheciam as lições da Sociologia, as leis da História e careciam de realismo político, o que os levava a elaborar Constituições em descompasso total com os fatos nacionais. Essa ignorância se refletia também na incapacidade que exibiam para a gestão técnica das políticas estatais. Por tudo isso, a ideologia liberal deveria ser vista como um obstáculo à tomada de consciência por parte das elites dirigentes diante da tarefa de organizar a Nação. Mais ainda: as instituições liberais (o federalismo real, a separação de poderes, o parlamento ativo, os partidos vivos, o sufrágio, o individualismo, o "Estado fraco" etc.) seriam incompatíveis com a *essência* da sociedade brasileira e com as características "psicológicas e culturais" do "nosso povo". O sufrágio universal, esse mito obstinado, não representaria mais que a participação simbólica e fajuta dos cidadãos na constituição do Poder, além de ser um método de escolha pernicioso, dada a incapacidade inata do povo para discernir, entre as alternativas, a melhor[156]; a intromissão dos legislativos e dos partidos na vida política era igualmente perversa, já que ambos importavam para a administração pública um viés irracional onde só deveria haver "debates técnicos". O núcleo de preocupações da ideologia autoritária era assim a negação da soberania popular e a conseqüente transferência do *locus* da soberania para o Estado, representado pelas suas elites burocráticas (não por acaso, esses mesmos escritores).

O elogio ao Estado e ao Estado Novo vinha sempre acompanhado da crítica aos regimes jurídicos anteriores: a Constituição de 1891 era considerada "idealista" (i.e., utópica, irreal) e ignorante da realidade nacional. A tentativa de aplicá-la ao Brasil terminaria, como de fato terminou, numa crise inibidora da "*política orgânica*" (i.e., da política autêntica, "natural") voltada para as realidades nacionais. A Constituição de 1934 era criticada, por sua vez, por ter sido confeccionada em um momento instável, crítico, de transição política e ideológica. Resultado de compromissos entre os numerosos grupos parlamentares, refletindo as idéias mais diversas, ela estaria ainda mais distante da realidade brasileira que a Constituição de 1891, sendo considerada inclusive um desvio "momentâneo" dos ideais da Revolução de 1930. Resulta daí que um conceito importante para a caracterização do Estado Novo como regime político: seu *realismo*. Procurava-se ressaltar o caráter "realista" (oposto aqui de quimérico, imaginário) do novo modo de organização política, estando o regime ao mesmo tempo alinhado às novas tendências mundiais e adaptado à realidade do Brasil – o que o contrapunha, no essencial, à Primeira República (fantasiosa e desligada das condições reais, efetivas da vida nacional). Segundo informou Oto Prazeres "uma Constituição não é um código teórico, e não deve estar nem adiantada nem atrasada para o momento do povo a que vai servir"[157]. Esse realismo (o antídoto contra as ficções jurídicas) é um dos pontos chave da argumentação científica dos ideólogos e a desculpa para a maioria das categorias criadas pelo discurso autoritário referidas acima. "Não se pode fazer a apologia de nenhuma

[155] Cândido Duarte, Realizações e perspectivas municipais, *op. cit.*, p. 51.

[156] Reside justamente aqui – embora com matrizes justificadoras distintas – um ponto ideológico em comum, uma predisposição semelhante entre a oligarquia e a ideologia autoritária.

[157] Oto Prazeres, A administração dos estados e municípios. *Cultura Política,* vol. 1, n. 7, 1941, p. 64. (Secretário-membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, do Ministério da Justiça).

forma de governo, isoladamente, considerada em teoria, ou ao pé da letra. Somos obrigados a procurar, dentro de um critério mais conciliador, aquela que maiores vantagens propicia à índole e às circunstâncias do povo que a adota"[158].

O caráter *nacional* ou autêntico do regime (por oposição à pretensão universalista do liberalismo) e sua *atualidade* (um governo adequado ao presente, e não atado a um futuro inexistente, nem muito menos romântico e nostálgico do passado) serão os fundamentos desse *realismo* peculiar, e esses três "conceitos" (*real, atual e nacional*) são, tanto quanto corporativismo *versus* parlamentarismo, racionalização *versus* improvisação, conhecimento administrativo *versus* interesse partidário, em suma, ciência *versus* política, complementares e indissociáveis nessa estrutura argumentativa.

O "nacionalismo" é uma das manifestações do "realismo" da organização política: o Estado Novo seria nacional por ser real, ou melhor, por estar adaptado às necessidades do País: uma política enfim "enraizada no espírito e nos hábitos sociais brasileiros"[159]. É exatamente esse caráter nacional (indígena, autóctone) que confere singularidade à forma política adotada, distinguindo-a seja dos regimes "totalitários" da Europa Central, seja dos regimes liberais a que o Brasil se havia aliado a partir de 1942.

A atualidade do regime instituído é também um índice importante do seu realismo. A forma de organização política depois de 1937 seria ideal porque inevitável. Azevedo Amaral frisou que "observa-se nas épocas de intensa atividade criadora e renovadora", como a que se vivia, "o propósito dos guias das nações de dar aos povos que dirigem instituições configuradas pelas exigências da realidade social e adequadas às sucessivas mutações do fluxo histórico, mas também coloridas pelos traços do psiquismo particular do período a que correspondem"[160]. Daí que o novo regime não tenha sido uma questão de escolha das elites. Seria o único que, conforme as regras do bom senso, se poderia implantar no Brasil nesse momento: não somente um "imperativo da realidade", mas uma "inevitabilidade histórica": uma questão de lógica, não de opinião, enfim.

Já tive oportunidade de sugerir e demonstrar como e por que a disposição ideológica antiliberal das classes dirigentes não implicava na renúncia a um aparato institucional próprio em nome do governo "carismático" (a ligação "direta" líder-massa, o único traço do regime apreendido por certa versão do "populismo"). Essa disposição estava, aliás, na base de uma aspiração até certo ponto oposta: isto é, o governo "burocrático" dos institutos, comissões e autarquias disso e daquilo. Assim como foi feito para tocar 'racionalmente' a política econômica (através de seus conselhos corporativos setoriais), dois aparelhos políticos foram concebidos e instituídos sucessivamente para administrar as alianças políticas interelites: os Departamentos Administrativos e as Interventorias Federais. É justo imaginar que o discurso oficial do Estado Novo (sua doutrina teórica) inspire a criação de ambos e especialmente o

[158] Castro Costa, Conceito de democracia no Estado Nacional. *Cultura Política,* vol. 3, n. 32, 1943, p. 26. (Entre outras posições durante o Estado Novo, secretário da Fazenda de Goiás, diretor da Divisão de Organização e Orçamento do DASP e seu diretor-geral. Foi, ainda, diretor-geral do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda).

[159] Jaime de Barros, Três fases da organização do poder no Brasil. *Cultura Política*, vol. 1, n. 7, 1941, p. 124. (Funcionário do Ministério das Relações Exteriores do Brasil).

[160] Azevedo Amaral, Realismo político e democracia. *Cultura Política,* vol. 1, n. 1, 1941, p. 160.

primeiro seja a decorrência necessária, até por suas características desejadas (um apetrecho técnico, apartidário e antipolítico), das opiniões políticas predominantes nos anos trinta e hegemônicas no regime de 1937. Nesse sentido não há qualquer dúvida que o Departamento Administrativo seja uma manifestação eloqüente da ideologia autoritária. Mas ele também é o *canal por onde a ideologia de Estado, facilitada na fórmula política corrente, se manifesta*. Esse aspecto subterrâneo e invertido que a relação um tanto linear postulada entre "discurso, instituições e práticas administrativas"[161] dissimula, é inclusive mais importante: paradoxalmente, *o efeito da ideologia* torna-se a própria causa da sua supremacia. O Departamento Administrativo é, nesse sentido, tanto o meio eficiente como o modo possível, nesse contexto, de integração entre as práticas das elites e as idéias do regime.

V.4 *Modos de pensar e de dizer*

A capacidade de intervenção política dos partidos oligárquicos na cena nacional (e de propagação da ideologia política a eles associadas) é diferente do potencial para formular um projeto hegemônico para a "Nação" *in totum*. Entre todas as razões para isso estava o fato deles mesmos não saberem ao certo, logo depois da Revolução de trinta, nem a extensão do seu poder e muito menos que direção deveriam tomar.

É no mínimo revelador que dois autores, situados politicamente cada um de um lado da batalha, testemunhem o mesmo impasse e traduzam a mesma impotência. Virgílio de Melo Franco publicou *Outubro, 1930* apenas seis meses depois do levante que depôs Washington Luís e instituiu a República Nova. Seu livro não termina com uma conclusão, mas, sintomaticamente, por uma interrogação: "Para onde vamos?"[162]. Um ano depois, em junho de 1932, veio à luz o livro que Renato Jardim escreveu: *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo*. O volume, uma denúncia veemente do "banditismo e outras misérias" praticadas pelo Governo Provisório contra os paulistas, acaba ele também com uma dúvida excruciante: "Epílogo?". Sem saber se os fatos daquele ano seriam suficientes para "o fim dessa orgia em que há 19 meses se debate e afunda o País", o escriba do PRP matuta se a posse de Pedro de Toledo na Interventoria do estado, em março, quatro meses antes do Levante, seria o princípio do fim da ditadura do "ambicioso positivista" que escravizara São Paulo: "Brasil, minha pobre terra, para onde vais?..."[163].

A pergunta – *para onde vamos?* – era a pergunta onipresente nesse início da Segunda República. O *Diário de Notícias* do Rio de Janeiro, jornal criado em 1930 para favorecer as teses dos aliancistas e ao mesmo tempo combater as "estruturas oligárquicas"[164], propôs em 1933 um questionário aberto a quase meia centena de personalidades brasileiras indagando: "Para onde vai o Brasil? Para o comunismo? o fascismo? o integralismo? a democracia? o

---

[161] É o argumento de Tiago Bahia Losso, *Estado Novo*: discurso, instituições e práticas administrativas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2006, p. 170 e *passim*.

[162] Virgílio A. de Melo Franco, *Outubro, 1930*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 265.

[163] Renato Jardim, *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1932, p. 142, 296, 312 e 314.

[164] Ver [Marieta de Morais Ferreira], DIÁRIO DE NOTÍCIAS (Rio de Janeiro) [verbete]. DHBB. Cd-rom.

socialismo? o federalismo? a ditadura?". A pergunta é tão ou mais intrigante que as próprias respostas e é a garantia desse clima de indeterminação. Dos personagens da política paulista, a contestação mais curiosa foi a do capitão João Alberto, que se negou a comentar o tema alegando não ser cientista social, não ter competência para filosofar sobre o assunto nem conhecimento de "sociologia comparada". Plinio Salgado profetizou que o Brasil iria para o "Estado integral", o que significava em seu cálculo e de acordo com sua vontade "a extinção das oligarquias, dos regionalismos, da hedionda política dos estados"; Paulo Prado, o outro consultado, negou-se a responder[165].

Nenhuma clarividência poderia prever o Estado Novo já que o autoritarismo (ou ao menos o autoritarismo tal como constituído depois de 1937) não era exatamente um projeto assumido do Governo Provisório. Por outro lado, se não eram quaisquer alternativas que estavam postas à disposição dos governantes pelo cardápio ideológico da época, as oposições entre elas também não eram tão abertas e inconciliáveis quanto a avaliação retrospectiva quer fazer crer. De acordo com esses parâmetros, "o exame das fontes históricas produzidas nos anos 1930", argumenta Ilka Stern Cohen, "permite afirmar que os discursos se confundem, os diagnósticos sobre a realidade nacional se cruzam, e as soluções autoritárias, fascistas ou liberais acabam se mesclando em função do momento [internacional] e das contingências políticas" nacionais[166].

No entanto, a eventualidade não era tão absoluta e a percepção da possibilidade e do sucesso da mudança institucional em 1937 não é explicável em função da mera desordem do jogo político ou, no extremo oposto, das escolhas conscientes dos participantes. A renomada indefinição ideológica dos agentes, a incoerência doutrinária dos partidos, as expectativas contraditórias diante da "questão social"[167] e as perspectivas concorrentes em torno do reordenamento institucional (*especialmente o problema da relação Estado-estados*) não devem fazer esquecer que o motor do processo político é a insatisfação com a democracia política oligárquica, a idealização política da democracia social e o verdadeiro horror à democracia política real. Que entre os dois regimes "discricionários" tenha havido um intervalo "liberal", com a reabertura dos legislativos em todos os níveis, a instalação de uma Assembléia Constituinte, a reorganização do sistema partidário, a eleição (indireta) do Presidente e dos governadores e a atuação aberta de frentes políticas (ANL, AIB, Federação dos Voluntários e outras), não é irrelevante, mas não desmente meu argumento: a carreira que vai da decretação do estado de sítio (em 1935) ao estado de guerra (em 1936) e dele ao golpe de novembro (de 1937) assinala a retomada e o aprofundamento da ditadura do Governo Provisório e de algumas de suas manias: o centralismo, o sectarismo e o "cesarismo".

A distância entre o que se fez depois de 1937 e o que se disse primeiro era, na classe política paulista, bem menor do que se poderia crer. Antes de lançar-se candidato a Presidente da República nas eleições programadas para 1938, Armando de Sales Oliveira saiu

---

[165] As respostas foram compiladas no livro *Para onde vai o Brasil?* Para o comunismo? o fascismo? o integralismo? a democracia? o socialismo? o federalismo? a ditadura? Rio de Janeiro: Renascença, 1933. Citado a partir de: Oliveira, Lúcia Lippi (org.), *Elite intelectual e debate político nos anos 30*: uma bibliografia comentada da Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília: INL, 1980, p. 270-277.

[166] Ilka Stern Cohen, *"Para onde vamos?"* Alternativas políticas no Brasil (1930-1937), *op. cit.*, p. 3.

[167] Ver, para um panorama, Silvia Moreira, *São Paulo na Primeira República*: as elites e a questão social. São Paulo: Brasiliense, 1988.

em viagem pelo seu estado natal a fim de divulgar e defender seus "princípios políticos". Em 18 de outubro de 1936, Armando pronunciou um discurso em São José do Rio Pardo que, à época, se tornaria polêmico e ficaria famoso. Diante de seus conterrâneos ele louvou, como de praxe, o ideal federativo, as prerrogativas dos estados, as vantagens da autonomia, a organização democrática, o poder constitucional. Reprovou a doutrina russa, a contaminação marxista, a "flâmula vermelha" e aqueles que, "instrumentos de uma ação demoníaca", pretendiam destruir os pilares da pátria: a família e a religião. Em razão desses perigos se consentia um Estado forte, um regime de autoridade e o fim das liberdades individuais.

> Para vencer a anarquia e isolar o contágio marxista, grandes nações abraçaram novas doutrinas políticas e alcançaram uma miraculosa energia renovadora [...]. Peçamos à Itália, à Alemanha e a Portugal os poderosos métodos de propaganda por meio dos quais levaremos aos últimos recantos do País a palavra de união e de fé em volta da bandeira da pátria. Imitemos dessas admiráveis nações a exaltação patriótica, o espírito de renúncia, a força de organização, a capacidade renovadora. Conservemos, porém, a nossa roupa, permaneçamos brasileiros. [...] Tenhamos a coragem de enfrentar a realidade e de imolar vetustas idéias, a que nos apegamos mais por hábito do que por convicção [...]. Resguardemos sobretudo o voto, na sua forma atual, na pureza a que o conseguimos elevar em três eleições sucessivas [...]. Acerquemo-nos da velha árvore [a *Democracia*] [...]. Amputemos corajosamente os galhos secundários, que a velha árvore se salvará[168].

Derrubada a árvore toda um ano e pouco depois, a elite política viu-se diante do pior dos mundos possíveis: uma ditadura desejada, mas imprevista, inclusive sobre ela mesma. Todo problema, porém, não era conformar-se com o autoritarismo, mas submeter-se de novo (ou ainda) ao autoritário ora no poder.

As formas práticas de vencer as reservas políticas de São Paulo a Getúlio Vargas já foram referidas atrás[169]. Todos os procedimentos tradicionais a esse universo político, baseado em negociações, destituições, depurações, expulsões, reabilitações e nomeações de indivíduos, partidos e *cliques* partidárias (processo esse descrito mitologicamente como um conflito entre os "homens do armandismo" e os "paredros do PRP") são expedientes que sinalizam aos agentes as (novas) cláusulas para firmar um *compromisso pragmático* com a (nova) estrutura política. O objetivo desta seção é investigar e expor a extensão na qual a ideologia política autoritária converteu-se em crença socialmente útil, produziu uma coesão inédita da elite (na forma de solidariedade política) e impôs um sentimento de unidade "psicológica" à classe dirigente, fato muito próximo daquilo que Terry Eagleton chamou de "sentimento de camaradagem"[170] e que referi na abertura desse capítulo como *effet de corps* – o pressuposto do *conformismo lógico*.

A conclusão do processo de assimilação da *fórmula política* e, portanto, de *conformação ideológica à nova estrutura de dominação política*, apresentado aqui através de alguns instantâneos, alguns "exemplos", não capta, evidentemente, a seqüência de conversões, a distância entre o

---

[168] Armando de Salles Oliveira, *Jornada democrática* (discursos políticos). Rio de Janeiro: José Olympio, 1937, p. 3 e 7-9. Um encômio ao líder político paulista pode ser lido em: Antônio Carlos Pacheco e Silva, *Armando de Salles Oliveira*. São Paulo: Parma/Edusp, 1980.

[169] Para o processo político, ver o capítulo II, II.2; para as formas de admissão da elite, ver o capítulo IV, IV.4.

[170] Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit*., p. 172

pretendido, o planejado e o executado, os ajustes consecutivos entre a estrutura e os agentes (e, em função do caráter autoritário do processo, muito mais dos agentes à estrutura do que o contrário). Do mesmo modo, a assimilação e a defesa militante da *ideologia de Estado* pela elite "liberal", problema que parece e aparece como decorrência da reformulação das regras do jogo e da adaptação "racional" a ele, não pode abstrair a predisposição dos políticos da oligarquia para combinar, em proveito próprio, o recente autoritarismo e o antigo elitismo: esse casamento ideológico tende a reforçar a idéia da política como um privilégio social, da incompetência social das massas populares para encontrar sua solução no "tecnocratismo", prática que podem então defender *ideologicamente* em nome do próprio poder ora readquirido graças à amável hospedagem no Departamento Administrativo do estado. Por isso mesmo, a ideologia antiliberal e a fórmula autoritária não provocaria indigestão naqueles que estavam desde sempre preparados para aceitá-las e que poderiam, a partir de agora, beneficiar-se das suas invenções. Mas ainda assim esses dois fatos não explicam a intensidade da aceitação normativa da nova visão do mundo político nacional[171].

As racionalizações presentes nas mensagens por escrito dos Conselheiros do DAESP são uma forma pragmática de acatar a nova situação política: uma jogada, nesse sentido, realista e "racional", cujo objetivo, entretanto, não controlavam, uma vez que essa ordem burocrática pode corresponder objetivamente ou não a seus interesses específicos. Não há, por exemplo, como estimarem, em função da divisão política do trabalho administrativo, a quantidade de poder que reúnem *a priori*. Pela amplitude da adesão, por outro lado, as racionalizações – na forma de homenagens ao Chefe Nacional, proselitismo das idéias do regime, louvação do desenho político etc. – sugerem uma maneira mais normativa de aceitar a dominação, uma forma *propriamente ideológica*; nesse contexto, em especial, o Departamento Administrativo é um mecanismo de auto-ilusão acerca da possibilidade de realizar seus interesses "subjetivos" (permanecer na carreira, manter o *status* social, avançar uma posição na hierarquia política). Dessa perspectiva, o Departamento Administrativo pode ser visto não como instância de *produção* da ideologia de Estado, mas de impressão da fórmula política sobre a consciência da elite. Um dos pontos mais curiosos da nova ordem, e que os próprios discursos nativos permitem captar, é que essa fórmula, mesmo diante da classe política, não procura disfarçar os esquemas de dominação e subordinação entre um grupo de elite e outro. A hierarquia no universo político é incontestável e incontestada. A ideologia da autoridade do Estado como um todo disfarça a quantidade de poder daqueles que exercem o poder em diferentes níveis e assim legaliza a ascendência, assegura o consentimento e universaliza os valores autoritários nas relações elite-elite. Só isso poderia, talvez, explicar essa oração do Presidente do Departamento paulista: "Assiste-nos realmente o direito de dizer que o DAESP tudo fez para honrar o seu mandato, tendo empregado todos os meios ao seu

[171] O desenvolvimento desse tema na Ciência Política contemporânea é significativo, principalmente depois da onda de estudos sobre atitudes e valores políticos das elites diante de novos formatos institucionais no curso de processos de transição/transformação de regimes políticos nas décadas de 1980 e 1990 (transições da ditadura para a democracia na América Latina; transições do "comunismo" para o capitalismo na Europa do Leste). Em 1992, um autor havia anotado que se as investigações haviam avançado bastante desde os anos sessenta no conhecimento das atitudes e valores políticos democráticos da "massa", o mesmo não se poderia dizer das elites. Ver Richard Herrera, The Understanding of Ideological Labels by Political Elites: A Research Note. *Political Research Quarterly*, vol. 45, n. 4, p. 1021-1035, dec. 1992. De lá para cá muitos artigos foram publicados, mas o tema não teve a mesma repercussão na literatura de Ciência Política/Sociologia no Brasil. Sobre valores das elites em regimes ditatoriais o livro de Peter McDonough é uma exceção. Ver *Power and Ideology in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1981.

alcance para servir aos interesses de nossa terra, fortalecer as instituições brasileiras *e defender*, como lhe cumpre, o governo do grande Presidente Getúlio Vargas"[172].

Em termos ideológicos, paradoxalmente, a docilidade dos políticos paulistas durante o Estado Novo contrastava com a insubordinação polida dos mineiros, o que, aliás, só tornava a atitude dos primeiros mais significativa ainda. Esses últimos irão protestar, com "palavras [...] serenas, sóbrias e claras", contra "a extinção de todas as atividades políticas". Na linguagem bacharelesca da elite tradicional, a formulação que vaticinava que "fora da democracia não há salvação possível", pedirá, em 1943, o fim do "banimento das atividades cívicas", tanto em nome dos "moços oriundos de todos os horizontes sociais", quanto dos "homens experimentados e eficientes, inclusive [dos] homens públicos" que firmavam o célebre *Manifesto dos Mineiros*. A demanda desses homens públicos acabava num lamento revelador: "Quem conhece a história das tradições da nossa gente, pode medir a extensão da violência feita ao seu temperamento por essa compulsória e prolongada abstinência da vida pública"[173]. Essa súbita disposição para a briga, ainda que somente verbal, revelada no enfrentamento aberto do regime ditatorial e no seu sistema de provimento dos empregos políticos, deixava entrever, por tabela, que os Departamentos Administrativos não eram uma panacéia e tanto seu funcionamento quanto sua função política poderia variar de estado para estado. Para as lideranças estaduais que haviam sido esnobadas por Vargas a ponto de não terem sequer uma cadeira no Departamento de Minas Gerais, ou uma vaga na Secretaria da Interventoria só restava, como se vê, a defesa abstrata da "democracia".

É ilustrativo da posição paulista, ou da parte paulista empenhada no regime ditatorial, e do seu orgulho em patrocinar e promover a fórmula política em vigor, o pronunciamento do Ministro Marcondes Filho em resposta às solicitações do *Manifesto dos Mineiros*. Num discurso endereçado à classe política, ele justifica o adiamento do referendo para validar a Carta Constitucional de 1937, que deveria, em princípio, ocorrer em novembro de 1943 (art. 187), daí a oportunidade dessas declarações da oligarquia mineira, e aprova e patrocina a extensão do mandato de Vargas (conforme o art. 80, "O período presidencial será de seis anos"), em função do Estado de Guerra (em vigor desde agosto de 1942). Segundo a própria Constituição (art. 171), nesse período excepcional, certas disposições, "indicadas pelo

---

[172] Goffredo Teixeira da Silva Telles, discurso pronunciado na 188ª. Sessão Ordinária do DAESP em 31 dez. 1940. DAESP, *Anais de 1940*, vol. II (Sessões), 2ª. parte, p. 2 857; grifos meus.

[173] *Manifesto dos Mineiros* (24 out. 1943). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit*., vol. V, p. 464-471 (as citações são literais). A data para a divulgação do protesto não foi casual: 24 de outubro marcava o aniversário da Revolução de 1930 e estava próxima do dia estipulado para a realização do plebiscito sobre a Constituição. Era também um ato (retórico) de resistência às comemorações do centenário da vitória conservadora sobre a revolução liberal deflagrada em 1842 em Minas Gerais e São Paulo e uma reação à censura às teses das reuniões plenárias do Congresso Jurídico Nacional, de agosto de 1943. Conforme Hélio Silva, *1945:* Porque depuseram Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976, p. 62. Noventa e dois políticos assinaram o Manifesto. "Nesta lista [...] encontram-se, quase sem outra abstenção [que a de Venceslau Brás], todos os homens públicos do Estado, todos os mineiros de destaque" (Carolina Nabuco, *A vida de Virgílio de Melo Franco*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1962, p. 149). De acordo com Afonso Arinos, o "Manifesto Mineiro" foi uma iniciativa sua; contou com o apoio inicial de Odilon Braga e a organização de Virgílio de Melo Franco; foi redigido, em cinco versões sucessivas, por ele próprio, por Odilon Braga, Virgílio, Luís Camilo, Dario Menezes, Milton Campos e Pedro Aleixo. Ver Afonso Arinos de Melo Franco, *A alma do tempo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora; Brasília: Instituto Nacional do Livro/Ministério da Educação e Cultura, 1979, p. 363-367. Na opinião de Hélio Silva, era também um documento regionalista: uma queixa contra a marginalização política do estado.

Presidente da República", deixariam de vigorar, incluindo aqui, especialmente, a contagem do tempo do mandato presidencial (definido no artigo 175). Não podendo, por motivo de força maior, ocorrer plebiscito algum durante a Guerra, a Constituição não poderia ser referendada. Não sendo referendada, não valia. Não valendo seus dispositivos, não valia também a regra que fixava o prazo para terminar "o primeiro período presidencial" em novembro de 1943. De quebra, como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais voltariam a reunir-se só depois do referendo, continuariam fechadas; o que importava então a "continuidade dos trabalhos" dos Departamentos Administrativos.

Da palestra, impressiona menos o casuísmo da argumentação ('*salus populi suprema lex*') em nome da "defesa do Estado" (art. 166), do que o encômio ao Estado Novo e a quase todas as suas racionalizações. O princípio democrático (e não a democracia, note) deveria ser acatado, mas, dentro de uma "gradação de fórmulas, [...] deve ser procurada a que melhor se ajuste à realidade nacional". A Constituição chegou justamente para "aprimorar conceitos e melhorar as instituições": atenuou a "intensidade federativa" da República Velha, "revigorou o poder Executivo", organizou as classes em nome da solução para o "problema do Direito Social", instituiu uma "democracia política, econômica e social" (e não meramente política), destrinchou as grandes questões nacionais, antes "sufocadas pela política regional" e, por fim, reanimou "a nossa unidade espiritual, transformando a massa rarefeita em comunidade orgânica". Prosa conhecida, em suma.

Vale a pena ler uns trechos da longa oração do Ministro onde nega legitimidade aos reclamantes das "liberdades públicas e privadas" e esclarece seu novo ponto de vista sobre a temporada histórica que atuou como quadro do velho Partido Republicano Paulista:

> É necessário que espíritos de boa fé se previnam contra os que, tentando agitações, sob pretexto público, disfarçam interesses particulares através de recortes jurídicos, ou de certas reminiscências políticas. [...] Uma declaração de apego aos ideais políticos que se realizem no Brasil pela *autonomia estadual* [é sintomático que a petição da oligarquia já traga estampado no título a marca regional: Manifesto *dos Mineiros*], exprime incompetência evolutiva para a unidade espiritual indispensável ao fortalecimento da nacionalidade e à segurança do território; retoma o plano inclinado do separatismo [...]; repete a *absurda doutrina* que enfraqueceu o País durante a Primeira República, pretendendo sustentar que o todo se fortalece com a independência das partes. Não podemos conceder autoridade diretiva aos que buscam a própria autoridade no período político em que, de posse do poder, se valiam das graves faculdades de pagar e de prender, nomear e demitir, prometer e premiar, como se suas próprias faculdades pessoais fossem, a fim de adquirir *dedicações pessoais* com que armavam e mantinham *máquinas eleitorais destinadas a corromper a expressão dos sufrágios populares*, e a impedir o livre desenvolvimento das nossas melhores vocações políticas. Os que assim sacrificavam *prerrogativas do povo* e cancelavam destinos, e apesar disso, ainda agora persistem em retornar aos ideais de que viveram, e em que falharam, não conseguem carta de crédito para se dirigir ao homem da rua, oferecendo direitos que sempre lhe recusaram, nem para abrir caminho aos moços de corpo e de espírito, cujos lugares se apressam em ocupar. Os que, já depois da *Rerum Novarum*, resistiram às transformações sociais reclamadas por indomáveis imperativos da *justiça* e da *solidariedade humana*, [...] continuam *impermeáveis* à evolução do País, e sem [...] autoridade para criticar um regime que [...] *resolveu o problema social dentro da ordem*. [...] [Logo,] todos perceberão certamente o despropósito dos que, por amor a crítica, acham esse momento oportuno para

> *retomar debates que sempre agitaram os homens*. Se pesquisarmos as intenções daqueles que [...] só agora raciocinam com a prática alternada do poder e da obediência por parte de todos – que no velho tempo não exerceram – [...], logo veremos que não se preocupam com os problemas nacionais [...]. Desejam apenas o lado do poder, o poder pelo poder[174].

Como era de se esperar, essa é uma defesa "corporativa" do governo do qual faz parte, como Ministro da Justiça e do Trabalho, posição excepcional considerando a escassez de empregos políticos nesse mercado ultra-restrito. A peculiaridade aqui não é, todavia, a *repetição* mecânica das alegações dos teóricos do autoritarismo e de seus contínuos de *Cultura Política*; ou a exposição de motivos que fez, com base na hermenêutica jurídica e na teoria do Estado para tempos de guerra (para contrapor-se às referências bibliográficas e às indicações de leitura que os políticos mineiros recomendam em seu próprio documento, Marcondes Filho cita constitucionalistas franceses, estadunidenses, alemães), para sustentar as virtudes dos avanços sociais sob o regime ditatorial. É, ao invés, a reinterpretação da história política recente, *da qual também foi protagonista*, na chave crítica da ideologia predominante[175]. Tudo o que foi dito dos mineiros poderia ser dito pelo Ministro dos paulistas (e de si próprio) ou de qualquer grupo político estadual, e a decodificação do discurso dos autoritários, tal como assumido e reproduzido pelo representante da classe política de São Paulo, expõe não tanto os interesses subjacentes que ela pretende ou deve estrategicamente exprimir (em nome próprio ou de outrem), mas os valores e os princípios que viabilizam as novas relações de negociação e as relações de dominação nesse universo em transformação.

À medida que a classe política estadual se aproxima "fisicamente" da elite política nacional e se mistura a ela, mais associada está também às estruturas políticas do Estado ditatorial; quanto mais integrada, mais o que poderia em princípio ser entendido como pura mímica do comportamento subalterno, como mera homenagem protocolar aos mandões do momento ou como discurso de fachada, assumido apenas como uma maneira de melhorar sua figura junto ao governo central, mais todo esse ritual passa a se converter em *adesão ativa* aos valores políticos e à fórmula predominante. Se os conteúdos de seus pronunciamentos e as formalidades da retórica empregada permitem confirmar a vocação governista da elite estadual paulista, é precisamente porque não há mais, nesse terreno específico, uma luta entre dominantes e desafiantes, formações ideológicas opostas ou alternativas. O que ocorre e é detectável através da mudança brusca de direção do discurso ideológico (e dos ajustes verbais, conceituais e estilísticos que decorrem daí) não é, como se poderia pensar, um fenômeno de translação desse universo político, onde todos os elementos – os "atores" e suas idéias respectivas – se movimentam simultaneamente de um cenário histórico a outro, mantendo, contudo, fixas as mesmas distâncias entre si (suas autonomias e identidades). O processo de conquista de *legitimidade mútua* de todos os agentes políticos sob o novo regime implica primeiro na *anexação* de uma elite a outra, fenômeno político tradicionalmente

---

[174] Ver seu *Discurso pronunciado na Conferência dos Conselhos Administrativos dos Estados*. Rio de Janeiro, novembro de 1943. Reproduz. em Edgard Carone, *A Terceira República* (1937-1945). 2 ª ed. São Paulo: Difel, 1982, p. 100-103; grifos meus. As passagens anteriores são das p. 92-94.

[175] É suficiente ler, para ver a defesa das práticas políticas da oligarquia, seu discurso no Congresso Nacional em março de 1930 contestando as irregularidades nas eleições presidenciais e argumentando pela diplomação de imediata de Julio Prestes. Conferir *Discurso de Alexandre Marcondes Filho no Congresso Nacional* (março de 1930). In: Bonavides, Paulo e Amaral, Roberto (orgs.), *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit*., vol. V, p. 102-112.

descrito como "cooptação"; em seguida, na *incorporação* da facção estadual pela facção nacional, fenômeno social que designei por "transformismo"; e, por último, na *absorção* dos valores, das concepções, dos conceitos e da linguagem da segunda pela primeira, fenômeno propriamente "ideológico" cuja peculiaridade é a tradução da ideologia teórica numa equação política menos abstrata.

É possível que o caso do Ministro Marcondes Filho, isso poderia ser alegado, seja um exemplo demasiado fácil para exprimir essa idéia – a ascendência da ideologia de Estado dos autoritários sobre a oligarquia liberal e o liberalismo de seus agentes. Isso porque sua tarefa prática à frente da pasta do Trabalho era não só a produção da legislação social, trabalhista e sindical, mas, antes, a "invenção do trabalhismo": isto é, a produção de um regime jurídico-político e a produção de significados, valores e idéias adequadas a esse regime. O direito social e a "ideologia trabalhista" estão de tal forma imbricados, que a atividade de agitação e propaganda desse político tradicional supera o projeto de explicar as decisões de Estado para as massas, tarefa, como se recorda, em que Marcondes Filho também se engajou. Ela cria um modo novo de pensar e simbolizar a política – numa chave puramente antiliberal – e inventa uma relação entre o povo e o Presidente baseada na idéia de "dádiva"[176], não de direito. Sob esse aspecto, essa sua ação de *agitprop* da ditadura é a realização prática da concepção de autoridade política virtualmente inscrita na propaganda ideológica autoritária[177]. Portanto, o caso de Marcondes Filho não seria assim um exemplo, mas o arquétipo. De toda forma, a *ideologia do trabalhismo* é, como notou Adalberto Paranhos, um tanto diferente da ideologia de Estado: "mais do que cultuar o 'Estado-Ordem', trata-se [...] de cultuar do 'Estado-Providência'"[178]. Assim, não é como o operoso Ministro do Trabalho que sua figura de autêntico perrepista convertido ao populismo varguista interessa; é como Ministro da Justiça: um político da ordem liberal virado jurista da ordem autoritária.

Outra forma de transformismo ideológico que recorda a eficiência e a aderência da fórmula política é a, em princípio menos difícil, de Miguel Reale. À diferença de Marcondes Filho, sua assunção do ideário vizinho (passando do integralismo de Plinio ao autoritarismo de Vargas) é, conforme o próprio, tanto política como científica. As duas vocações (esses "destinos cruzados", título da sua autobiografia) comandam seu engajamento na ditadura do Estado Novo, tanto mais fácil pela estatolatria em comum e por todas as demais concepções idênticas esposadas em sua obra teórica prévia: o governo forte, o corporativismo "puro", a cooperação dos indivíduos e dos grupos com o Estado nacional ("integral"), a identificação entre Estado e povo, o comando da economia, a atenção à personalidade do estadista e seu papel como condutor etc.

Assim como para todos os autores dessa geração, o problema brasileiro era, para Reale, um "problema moral de educação e organização"[179] política. No discurso com o qual

---

[176] Ver Angela de Castro Gomes, *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988, p. 246-254.

[177] Um exemplo que serve como modelo do que se quer sugerir: a construção da figura mítica de Getúlio Vargas como gênio político, chefe/guia, amigo/pai e o seu *alter ego*, a figura do trabalhador modelo, é simétrica àquela idéia do presidente como *pater familias* da Nação.

[178] Adalberto Paranhos, *O roubo da fala*: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 167.

[179] Miguel Reale, *O Estado moderno*: liberalismo, fascismo, integralismo. Rio de Janeiro: José Olympio, 1934, p. 18.

enfeitou seu retorno à Faculdade de Direito de São Paulo em 1943[180], o professor ressaltou a importância de se dedicar um olhar mais científico à política institucional, ao mesmo tempo em que louvou a solução institucional tentada pela ditadura para dar uma nova fisionomia ao governo do País:

> As hipóteses de hoje que ontem eram doutrinas, entram no domínio dos fatos para *verificação experimental*. Nesse momento, os cientistas dignos desse nome deixam de ser *homens de partido*, deixam de ser apaixonados, para serem *imparciais observadores da realidade social* e apreender a lição ditada pelos fatos. [...] Estamos diante de uma verificação de fatos sociais. E neste momento quero apenas dizer que nós, no Brasil, estamos realizando uma experiência social digna do maior estudo. Estamos diante de uma ordem social que merece estudo. [...] [É preciso estudar o fenômeno social e jurídico] com *imparcialidade, objetividade, método e independência mental* [...] [para] criar alguma coisa de novo também no plano filosófico-jurídico brasileiro. [...] Não desejo que haja preconceitos partidários de espécie alguma, entre nós; não desejo que se levante barreira alguma. Uma aula é a miniatura de uma pátria, [...] uma rede de afetos, uma rede de sentimentos e de esperanças [onde] não deve haver barreiras nem muralhas. [...] Estamos vivendo debaixo de um regime constituído; estamos vivendo debaixo de uma ordem legal. Essa ordem legal, se outros méritos não tiver, terá o grande mérito do congraçamento nacional. Ninguém, nesta ordem vigente, está dando a sua adesão por violência, ou por imposição. [...] Estou servindo a um regime que considero útil ao meu País [...]. Esta minha posição política eu a tenho lá fora, no Conselho Administrativo do Estado. Mas aqui, estará apenas o professor. E de Filosofia do Direito. E a Filosofia do Direito, meus senhores, e meus amigos, não é disciplina que possa impor doutrina aos senhores [...] Portanto, eu falharia se vos dissesse: este é meu compêndio: estudai por ele[181].

---

[180] O decreto-lei 5 511, de 21 de maio de 1943, que transformara os Departamentos Administrativos em *Conselhos Administrativos* e passou a permitir que professores que tivessem assento no CA pudessem acumular as duas funções.

[181] Do artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, de 29 jul. 1943, registrando trechos da aula inaugural de sua cátedra realizada em 21 jul. Arquivo Getulio Vargas ref. Gco/Reale, M-A. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas; grifos meus. A história toda dessa aula é um pouco mais comprida que o discurso. Em documento enviado ao Ministro Gustavo Capanema, o Conselho Nacional dos Estudantes acusou Miguel Reale de representar a "encarnação do integralismo". Afirmavam que quando o professor mencionara, em sua aula inaugural, que o integralismo só não era oportuno para o momento atual, isso indicava que "a quinta-coluna" se mantinha, na realidade, "de atalaia para a primeira ocasião própria". Não apoiavam, todavia, a greve comandada pelo Centro XI de Agosto, mas permaneciam firmes na intenção original dos alunos da Faculdade: "sanear a cátedra universitária da infecção integralista". Em 23 de julho de 1943, Reale redige uma carta de próprio punho para informar o Ministro Capanema que mandaria brevemente os trechos centrais de sua aula inaugural, datilografados a pedido do superintendente da DEOPS, Major Vieira de Melo. Arquivo Getulio Vargas ref. Gcb/Reale, M-A. CPDOC/FGV. No dia 29, remete ao gabinete do Ministério da Educação o recorte de *O Estado de S. Paulo* acompanhado da explicação: "Essa publicação visa demonstrar como é descabida a pretensão dos estudantes que promoveram a greve". "Disse-me o senhor interventor que falou aos estudantes, fazendo-lhes ver que só lhes cumpre voltar às aulas, deixando a cargo das autoridades competentes a apreciação da 'periculosidade' dos professores". Arquivo Getulio Vargas ref. Gcb/Reale, M. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas. Em suas memórias, que traz a transcrição da confusão toda, com o seu pronunciamento e os apartes dos estudantes, Reale anota que "Do Conselho Administrativo do Estado, da Interventoria ou do Governo Central não partiu uma palavra sequer de solidariedade, e eu senti que não havia, de minha parte, razões para continuar solidário com o Estado Novo, cujo destino já estava traçado". Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. 1, p. 187.

No papel de professor de Direito, Reale pretende apresentar-se como um observador curioso e distanciado das experiências políticas contemporâneas. Já como funcionário eletivo do Estado Novo, coloca-se na posição de guardião do discurso oficial, mais do que como um fornecedor original da doutrina política em curso[182]. Trata-se, assim, de um ideólogo, mas "semiprofissional", para quem a arenga da ordem, espécie de valor soberano do regime, era o alfa e o ômega dessa formação política (também Marcondes Filho irá sintomaticamente apresentar-se não como doutrinador, mas como um simples "trabalhador intelectual"). Sua "imparcialidade, objetividade e independência" científicas, os critérios que pretende erguer entre as concepções filosóficas que desposa e as escolhas políticas que fez, dependem de um esquema cognitivo preconcebido e despercebido, que esse trânsito livre da consciência entre o campo jurídico (derretido como Filosofia do Direito, como teoria pura) e o campo político (pensado então como mera colaboração legislativa no Departamento) esconde. Sua afinidade ideológica com o regime, secreta só para ele, deriva seja do sistema de relações intelectuais e políticas em que já está situado (sua "obra" anterior e sua militância integralista), seja da sua atividade de jurisconsulto da ditadura, e a divisão entre o homem de idéias, de um lado, e o assessor técnico do Departamento Administrativo, de outro, nada mais é que a maneira encontrada de exprimir, *ideologicamente*, sua autonomia política e ideológica diante da ideologia dirigente. Essa bifurcação interiorizada e vivida, daí em diante, como uma sorte de dupla personalidade é, sintomaticamente, idêntica à mesma separação que está na base do esquema discursivo do próprio regime ditatorial. O Estado Novo é, ou melhor, quer ser visto como o regime da técnica ou um regime puramente técnico ("ciência" da administração, consciência "sociológica" dos problemas nacionais etc.) contra e acima da política ordinária. Para escapar do figurino de colaborador da ditadura, Miguel Reale repete, no entanto, as mesmíssimas racionalizações que o próprio regime usará para explicar-se e desculpar-se.

A terceira maneira de encampar, para os próprios fins, a ideologia de Estado, seus modos de pensar e as matrizes do discurso *in concreto*, ou a fórmula política, é o elogio não da própria sensatez política, mas da sensatez política que, por exemplo, o tal Departamento Administrativo encarna e transmite à nova configuração institucional. A versão burocrática desse louvor ao Estado Novo (diferente da manobra política de Marcondes Filho e da desculpa científica de Miguel Reale) pode ser lida nos discursos e artigos de Marrey Junior.

> No panorama político do Brasil, nos últimos tempos de velha República, divisavam os idealistas a imprescindível necessidade de uma reforma. [...] Os bons brasileiros não podiam tolerar os tendenciosos governos de então. A arregimentação partidária, sob a bandeira da oposição [a Aliança Liberal], não tinha, em verdade, outro intuito que a reunião de esforços para a consecução de um fim comum: pois, partidários, pregávamos a precedência do dever sobre o direito – o que significava, na realidade, a compreensão de que, *acima do indivíduo*, *deveria colocar-se a coletividade*. Acentuavam-se assim as inclinações da democracia brasileira, de que éramos os oposicionistas os mais acérrimos defensores, para o regime que, mais tarde, o presidente Vargas implantou a 10 de novembro de 1937. O Estado Nacional consubstancia, portanto, a aspiração de todos os que se sentiam cansados da inutilidade dos Congressos e do desregramento da imprensa – enfim, da perversão das instituições. [...] A revolução [de 1930] – como todos os movimentos violentos de transformação – teria, porém, de passar por um colapso [...]. As idéias não foram, contudo, esquecidas e um dia ressurgiram, como ressurgiram, sob os aplausos gerais

[182] A diferença foi proposta por Terry Eagleton, *Ideologia*: uma introdução, *op. cit.*

> da Nação, à aurora de 10 de novembro de 1937. Comemorando-se hoje mais um aniversário do Estado Nacional, quero aqui deixar assinalada, nas poucas linhas com que rendo a homenagem de minha admiração à obra construtiva e de brasilidade do exmo. sr. Presidente da República, *a engenhosa criação do Departamento Administrativo*, de que sou membro, e onde, sem a cediça retórica parlamentar, se fizeram as leis necessárias, como efetivamente se fiscaliza a vida financeira do estado e dos municípios. [...] Até 1930, eram os governos notoriamente discricionários. Praticava-se a mentira constitucional ao lado da evidente hipertrofia do poder Executivo. Imperava a desordem orçamentária. [...] [Hoje] cabe ao Departamento Administrativo o direito de representar contra as irregularidades que verificar. Não há, pois, motivo para a *falsidade orçamentária*. [...] No Departamento Administrativo poucos cidadãos desempenham a função de que nem sempre bem se capacitavam deputados, senadores e vereadores. A criação do Departamento Administrativo realça o governo de sua excia. o sr. Presidente – pois que substitui com vantagem e relativo pequeno dispêndio as Câmaras em que pacatos conservadores ou dispersivos livre-atiradores – sem maior exame e quase sempre sem discussão aproveitável – aprovavam a obra pessoal e imperativa dos chefes eventuais do poder Executivo[183].

Como político de profissão, a forma ideal de colar no regime e, por essa via, garantir o exercício regular da profissão política, é cavar para si um espaço onde a política negue, de forma retórica, e oculte, de maneira eficiente, a própria política. O disfarce burocrático da atividade representativa ("departamento" ao invés de câmara), e o disfarce tecnocrático da atividade política (a gestão "administrativa" do orçamento), por exemplo, podem até mesmo funcionar como uma autojustificativa calculada e consciente para aumentar as oportunidades na carreira, desfrutar do prestígio profissional que a atividade de legislador imparcial confere e da influência efetiva sobre as clientelas que dependem das deliberações dessa "engenhosa criação" que é o Departamento Administrativo do estado. O ponto fundamental aqui é que, racional ou não, instrumental ou não, essa catilinária impõe uma imagem pública da política tão negativa quanto possível. O fato de essas imprecações serem pronunciadas por um ex-profissional do ramo em questão, confere, paradoxalmente, ainda mais credibilidade à sua atuação cênica e à mensagem da qual é porta-voz, reforçando, por contraste, a imagem que o Estado Novo deseja transmitir de si. Monte Arrais, para citar um dos ideólogos, afirmará que a tarefa daqueles que são chamados a governar é administrar, não 'discutir', isto é, fabricar ideologia. As difamações proferidas por Marrey Junior em nome do novo evangelho político sobre a "inutilidade dos Congressos", lugar de "dispersivos livre-atiradores", os perigos do "desregramento da imprensa", o excesso de políticos profissionais do antigo regime etc., não são o acerto de contas com seu passado oficial anterior, uma autocrítica, nem funcionam como revisão doutrinária do liberalismo: são, antes de tudo, uma pregação da ortodoxia em benefício do cargo que o *compromisso pragmático* com a estrutura espera e acata.

Disso decorre que os representantes políticos da ditadura "varguista" concebiam seus mandatos burocráticos ora como uma honra com a qual foram distinguidos, ora como uma missão da qual eram, sem dúvida, merecedores. É exatamente nesse registro, eu penso, que

---

[183] J. A. Marrey Junior, O 10 de Novembro e o Departamento Administrativo. In: _____. *No Departamento Administrativo de S. Paulo*: discursos e pareceres. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1943, p. 9-12. Publicado originalmente no jornal *O Radical*, do Rio de Janeiro, em 10 nov. 1941. Marrey foi vereador em São Paulo por dois mandatos consecutivos (1914-1919), foi eleito para três mandatos consecutivos na Câmara Estadual (1919-1927) e uma vez para deputado federal (1927-1929) "nos tempos de velha República".

se deve ler, por último, um documento do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. Trata-se na realidade de três discursos – um de Gofredo Telles, um de Cirilo Jr., outro de Ademar de Barros – pronunciados em abril de 1940, numa sessão extraordinária do Departamento, convocada especialmente para comemorar o segundo aniversário do governo de Ademar[184]. Eles são formas ritualizadas de convencer e convencer-se da superioridade da nova maneira de organização institucional e do seu papel como protagonistas nela; são, da mesma forma, mais uma evidência da conversão da orgulhosa classe política paulista e da sua maneira de celebrar a própria sorte.

Sob a quantidade de reverências à figura do ditador –"o benemérito chefe da Nação", "o magistrado de todo o grande Povo", o homem "a cujo gênio político, inestimáveis serviços e grandeza cívica o Brasil inteiro rende as homenagens de todos os aplausos em definitivo o seu reconhecimento" – ressalta, em primeiro plano, o espírito *conciliador* da elite política paulista com Getúlio Vargas e, mais importante, o comprometimento com a idéia, central para essa formação ideológica, de *unidade*: unidade nacional, unidade de comando e unidade em torno dos interesses comuns do campo profissional do qual todos fazem parte. Mesmo as pretensões autonomistas de São Paulo cedem lugar à compreensão repentina e lúcida de que "todos nós, como indivíduos, e todos nós, como unidades federativas, temos interesses fundamentais e comuns a propugnar". A defesa desses interesses exige não só "a conjunção de esforços, a uniformidade das leis, [mas], sobretudo, a unidade de direção", como anunciou Gofredo Telles[185].

Segundo o novo registro mental em que se move a elite, os constituintes de 1891 teriam criado "o artifício do regime federativo que durante meio século" alimentou "o germe da desagregação". Contudo, a obra redentora patrocinada pelo "cenário iluminado de dez de novembro" de 1937, "opôs a necessária resistência a essa divisão da nacionalidade em partes". Conseqüentemente, (e curiosamente) "o Sr. Presidente Getúlio Vargas vive hoje como um benemérito da Pátria e no coração de todos os paulistas que vêem e que sentem com olhos brasileiros" (Cirilo Jr.) – "brasileiros" significando aqui a senha para constatar a *integração moral* da elite graças à sua integração política nas estruturas burocráticas do Estado.

Um segundo tema presente no documento é a aceitação integral da fórmula política autoritária, precisamente naqueles pontos em que ela *i*) nega o princípio da soberania popular aferido pelo "mito da eleição direta" (a democracia representativa); *ii*) em que ela recusa "o sofisma gasto desta trilogia dos poderes públicos" (a separação dos poderes do Estado); e *iii*) em que ela proíbe "o jogo desabusado dos partidos políticos [...] para a conquista gananciosa dos postos" (o pluralismo político, a concorrência eleitoral e a alternância no governo, os quais eram os campeões até anteontem). Como definiu o Presidente do Departamento, "A aceitação do cargo [político no Estado] e o empreendimento da obra administrativa envolve, obrigatoriamente, o pressuposto de uma ideologia política precisa", a ideologia de Estado. Não há qualquer hipótese em manter-se apegado ao passado ou alheio ao presente.

---

[184] Tentei uma primeira análise desse documento em Adriano Codato, O Departamento Administrativo do Estado de São Paulo na engenharia institucional do Estado Novo. *Revista de Sociologia e Política*, n. 9, p. 115-127, 1997.

[185] Ver o *Anexo O*: Discursos no Departamento Administrativo do estado de São Paulo (27 de abril de 1940). Reproduzido a partir de: Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. I (Sessões), 1ª parte, p. 709-714. Todas as menções entre aspas são a esse documento.

Esse ideário solidamente antidemocrático está, como se espera, escorado na crítica ao individualismo, ao "internacionalismo" (leia-se o socialismo e, até certo ponto, o fascismo), e em todas as "obsessões ideológicas da época" que "vinham hipnotizando os povos do mundo ocidental". O substituto das "superstições demagógicas" e das "promessas e ilusões" típicas do liberalismo político seriam as "realidades concretas" (os direitos sociais) oferecidas em troca da utopia democrática (Gofredo Telles: "Em lugar de promessas e ilusões, não será, porventura, mais democrático oferecer ao povo um pouco de realidades concretas?"). A *legitimidade* deixa então de ser procedimental para ser substantiva: não só pelo que o governo provê; ela é um atributo do governo do Presidente Getúlio Vargas em pessoa, e não da idéia abstrata de governo "constitucional", pois ele, e só ele, é capaz de oferecer trabalho a todos, progresso à Nação, tranqüilidade social, paz política, e bem-estar econômico. A legislação trabalhista é, no caso, fruto de um "gesto largo de nobreza" do Presidente Vargas, e vem coroar a obra de construção do Estado Nacional iniciada no mítico 10 de novembro (Cirilo Jr.).

Por último, atente-se para a valorização, nos três discursos (incluindo o de Ademar), do desenho institucional fabricado pelo decreto-lei 1 202. O sucesso político desse grupo depende também desse seu esforço de legitimação burocrática do regime ditatorial – que é, de resto, um esforço de *autolegitimação* da sua posição nesse regime através da comemoração da *configuração institucional* do Estado. Esse raciocínio envolve um trabalho de naturalização da dominação da elite sobre a elite e de reificação da organização política. Tendo em conta os problemas anteriores – a arranjo federalista, as aspirações dos paulistas, a desorganização do Estado e da política segundo um marco antiliberal –, a presença no Departamento, seja ele apresentado como colaborador ou fiscalizador do Interventor, é a garantia com a qual conta "o sistema de governo" de que "cada parcela da Nação executa o programa ditado para a salvação da unidade" (Cirilo Jr.) e para a salvação dos próprios.

É possível multiplicar essas evidências. Do mesmo modo, não seria difícil encontrar exemplo atrás de exemplo a fim de confirmar o poder da ideologia do Estado autoritário sobre o espírito dos agentes do Estado. Convertida em língua comum da política autoritária, ela sanciona o poder do Estado sobre a sociedade e a legitimidade daqueles agentes que estão incumbidos de reafirmá-lo. Nesse sentido, e somente nesse sentido, é que essas idéias *geram* o poder da elite estatal, pois orientam e dão sentido à sua ação. A pretensão "totalitária" dessa ideologia pode ser lida em seus princípios definitivos, em seus elementos utópicos, em seus referentes empíricos. Eles estão voltados para o próprio Estado e para o seu pessoal político e praticamente nada do que lhes diz respeito fica de fora dessa *fórmula política*. Nesse sentido, não é preciso aderir à ideologia antes para aderir ao regime depois, ou aderir ao regime por afinidade, em função da ideologia que ele desposa; é mais efetivo, para o regime, que se adira a ele e, quase ao mesmo tempo, por sua própria feitura, à ideologia que o faz e que constrói os espíritos.

Essas afirmações reconduzem ao problema referido de passagem anteriormente: em que medida se pode falar aqui em uma *ideologia do regime do Estado Novo* ou, mais exatamente, de uma *política ideológica*?

É útil refazer a distinção (trivial, mas nem sempre muito evidente) entre ideologia como *idéias* (pensamentos, doutrinas, teorias políticas, ou seja: ideologia como conteúdo de construções intelectuais, como referida na seção três deste capítulo) e ideologia como *práticas*,

como *política ideológica* (em suma: ideologia como uma variável importante em operação nos processos de dominação social e legitimação política, discutida aqui, na seção quatro). Parece incontestável que, no primeiro sentido, o regime do Estado Novo possuía uma ideologia (e tanto uma ideologia mais sofisticada, quanto uma ideologia mais simplificada, para consumo no mundo político). Deixando de lado os conteúdos dos discursos políticos e colocando a questão em outro terreno, o da legitimidade e o da rotinização das práticas: o Estado Novo tinha propriamente uma política ideológica?

Juan Linz propôs uma distinção e uma divisão tipológica entre ideologia, propriedade de regimes totalitários, e "mentalidades", característica dos regimes autoritários:

> Mentalidade é *subjektiver Geist* (mesmo quando coletiva); ideologia é *objetktiver Geist*. Mentalidade é atitude intelectual, ideologia é conteúdo intelectual. Mentalidade é predisposição psíquica, ideologia é reflexão e auto-interpretação; mentalidade é anterior, ideologia é posterior; *mentalidade é amorfa e flutuante, ao passo que ideologia é firmemente formada.* Ideologia é um conceito da sociologia da cultura, mentalidade pertence ao estudo do caráter social[186].

Sem reduzir essa discussão a uma questão apenas classificatória, o problema essencial aqui, como se adivinha, é outro: é o problema da afinidade entre uma *ideologia* (cujo nível de sistematização, o grau de unidade, o tipo de hierarquia entre seus elementos dominantes, residuais e emergentes etc. são problemas bem mais complexos que a mera referência a uma mentalidade difusa esconde e adia, sem resolvê-los) e os *modos de institucionalização* dos regimes "autoritários" – ou o enigma da sua estabilidade política e legitimidade social, graças também à ideologia dirigente. Bolívar Lamounier propôs que se pensasse essa questão e, em especial, a questão da legitimidade a partir de dois eixos: como processos de que se referem a *orientações subjetivas* de indivíduos e grupos diante de idéias e práticas (orientações essas que podem estar ou não em conformidade com normas e valores predominantes); e, ao mesmo tempo, como *relações objetivas* de poder entre indivíduos e grupos sociais situados em níveis hierárquicos diferentes e desiguais (relações de obrigação). Um poder institucionalizado é um poder que consegue reduzir as incertezas nas relações de mando e obediência em ambas dimensões, subjetiva e objetiva. Uma organização política pretende sempre que suas ordens e seus valores encontrem repercussão na base do poder: isto é, que seus "comandos" produzam os resultados imaginados, que suas idéias não suscitem reações negativas, deturpadas ou percepções indesejadas. Nessa relação de "comunicação simbólica" que se estabelece, o essencial, conforme Lamounier, é a possibilidade de criar-se, entre o topo e a base da organização política, "uma rede de *interlocutores válidos*"[187]. Ora, é possível dizer, sem forçar muito a conclusão, que os membros dos Departamentos Administrativos têm esse papel diante das elites nacionais. São, ou foram tornados, os "interlocutores válidos" desse sistema, *em nome da reprodução do sistema*. Nessa medida, contribuíram para a *institucionalização* da autoridade do Estado autoritário.

---

[186] Juan J. Linz, An Authoritarian Regime: the Case of Spain. In: Erik Allardt and Yrj Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*: Contributions to Comparative Political Sociology. Helsinki: The Academic Bookstore, 1964, p. 301; grifos meus; *apud* Bolívar Lamounier, Ideologia em regimes autoritários: uma crítica a Juan J. Linz. *Estudos CEBRAP*, n. 7, jan.-fev.-mar., 1974, p. 72.

[187] Bolívar Lamounier, Ideologia em regimes autoritários: uma crítica a Juan J. Linz, *op. cit.*, p. 83.

Considerações finais

Na proclamação que o Presidente Getúlio Vargas fez na noite de 10 de novembro de 1937 "ao povo brasileiro", dando conhecimento da revogação pura e simples da Carta de 1934 e da implantação de uma nova ordem política no País, a passagem mais significativa – e paradoxal – do seu discurso foi a seguinte: "A Constituição hoje promulgada criou uma nova estrutura legal, sem alterar o que se considera substancial nos sistemas de opinião: *manteve a forma democrática, o processo representativo e a autonomia dos estados*, dentro das linhas tradicionais de *federação orgânica*"[188].

Na realidade, o que a Carta de 1937 fez foi exatamente o oposto de tudo o que foi anunciado: revogou pura e simplesmente a forma democrática de governo, aboliu o processo representativo, submeteu politicamente os estados ao Estado e pôs fim ao "federalismo", i.e., ao acerto intra-oligárquico que havia caracterizado a organização política nacional no período 1889-1930.

Esse jogo de palavras não é, entretanto, uma manipulação dos conceitos de ciência política e direito constitucional em benefício próprio ou do regime de "poder pessoal". Também não é um indício do prestígio imaginário das idéias de democracia, representação, autonomia e federação (isto é, do *idioma* liberal-oligárquico). É um sinal da carência, neste contexto, de pelo menos duas coisas: *i*) de um idioma *apenas* do regime autoritário, já desenvolvido e pronto para o uso pelos falantes (os agentes politicamente ativos nesse universo político) como uma linguagem autêntica e como uma fórmula política legítima; e *ii*) de um conjunto coerente de preceitos teóricos e justificativas doutrinárias para a nova ordem política, prontas para serem utilizadas imediatamente na luta política no campo político e na luta "lingüística" no campo ideológico. A armação burocrática do Estado, ela própria *em processo de constituição*, ainda não dispunha, em 1937, de uma armadura ideológica perfeita e acabada: a ideologia de Estado e todas as suas composições literárias. De toda forma, a primeira (a linguagem política autoritária e a fórmula política que a acompanha) será o resultado das idéias postas em circulação pela ideologia de Estado, tanto quanto a ideologia, *convertida em idioma político da classe dirigente*, será o efeito do funcionamento regular dentro do Estado e por meio do Estado (de seus aparelhos "culturais"), daquela linguagem. Como esse é um processo complexo e diluído no tempo, e não um acontecimento histórico (um evento), e como, ao longo desse processo contraditório, certos vocábulos do tesauro político teimam em permanecer ou simplesmente reaparecer como "resíduos culturais" (no sentido indicado por Raymond Williams), mantém-se o signo, quando ele é funcional, mas muda-se o referente: Getúlio Vargas dirá em 1943 que o Brasil, "pelas suas tradições, pela sua organização, pela sua vida social é [hoje] um País democrático. E assim falando somos sinceros e *não mostramos qualquer receio em pronunciar a palavra democracia*. Apenas entendemos que democracia não é demagogia"[189].

Como se lembra, o regime político do Estado Novo – nascido da crítica às *práticas oligárquicas*, fundadas na autonomia e no poder das elites estaduais mais destacadas, em seus mecanismos representativos "liberais" e em seus esquemas especiais de negociação e de

---

[188] Getulio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro, *op. cit.*, p. 28; grifos meus.

[189] Getulio Vargas, Assistência ao trabalhador intelectual. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944, vol. X: O Brasil na Guerra, p. 207; grifos meus. (Discurso pronunciado no Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda de São Paulo a 21 dez. 1943).

solução de conflitos; e, igualmente, nascido da *crítica à ideologia* que estava na origem dessas práticas – cuidou de, tão logo quanto possível, edificar uma nova estrutura institucional com base numa percepção antiliberal do mundo político.

De acordo com a avaliação de Getúlio Vargas, o momento histórico da segunda metade da década de trinta ordenava "a adoção de medidas que" afetassem "os pressupostos e convenções do regime" constitucional vigente (ou seja: sua *ideologia* justificadora) e "os próprios quadros institucionais, os processos e métodos de governo", isto é, sua estrutura e sua práxis. A extensão e a profundidade dessas medidas – agindo sobre o corpo político e sobre o espírito dos agentes políticos – exigiriam, dirá o Presidente, uma autêntica "reforma política", o que implicava em primeiro lugar em restaurar a "autoridade nacional" (*a capacidade estatal*) através do "reforço do poder central" (a ditadura) e mediante a concepção de uns tantos "instrumentos de poder real e efetivo" sobre a sociedade (incluindo o mundo político)[190]. Entre esses "instrumentos" estava o Departamento Administrativo e o alcance da sua ação irá bem além do que se habituou afirmar.

Ele é, certamente, um mecanismo burocrático de controle do ingresso na arena política; é uma forma política de superintender a nova elite política; é um modo de administrar as relações entre as partes do aparelho do Estado; e é, *também*, um mecanismo de ressocialização dos admitidos aos círculos dirigentes. Nesse sentido, a *conversão* dos políticos de profissão à ideologia autoritária não foi, ao menos aqui, puramente retórica e/ou estratégica, mas obedeceu à *fórmula política* (Gaetano Mosca) em vigor. É essa "obediência", ou melhor, esse *compromisso pragmático* da classe política com a estrutura política em nome da sobrevivência de ambos o que torna possível e explica o encontro conveniente entre os agentes políticos e o ordenamento político. O idioma intelectual comum (E. P. Thompson), o autoritarismo, serve tanto para mediar essa relação como para decifrar aquela conversão.

Quais são os determinantes propriamente históricos dessa nova unidade psicológica (Wright Mills) da classe política que permitiu que todos falassem "o mesmo vocabulário" – isto é, não somente se adaptassem à nova ordem política, mas assimilassem seus preceitos – para aproveitar a designação presciente do próprio Vargas?

Os processos de *State building* e *Nation building* exigem a centralização do poder de Estado, a burocratização das atividades do Estado e a profissionalização da burocracia de Estado (Weber). Exigem, além disso, a constituição de um "espírito de Estado" (como sugeriu Pierre Bourdieu), isto é, de uma "ideologia" em sentido amplo, incluindo aqui sua dimensão mais operacional (uma visão de mundo, um idioma público), e, em sentido estrito, uma teoria política que acompanha, justifica e reforça aqueles dois artifícios históricos em virtude do seu caráter performativo. A influência dessa ideologia sobre os agentes políticos profissionais – *um dos viveiros de onde se recrutará essa burocracia "profissional" do Estado Novo* – irá redobrar os efeitos do mundo político em transformação sobre a transformação dos próprios políticos, justamente porque se casará com as predisposições ideológicas e políticas dessa classe política em especial. O subproduto do encontro do liberalismo "elitista" com o autoritarismo "varguista", da combinação do democratismo oligárquico com o autocratismo burocrático e da fusão entre o racismo de classe e a negação da competência e da soberania popular – tudo isso termina na projeção dessa imagem complacente e edificante de si: eles

[190] Todas as passagens entre aspas são de Getúlio Vargas, Proclamação ao povo brasileiro, *op. cit.*, p. 19; 30; 23; 23; e 32, respectivamente.

são os "técnicos" de um regime racional, como manda a teoria do Estado e como explica a fórmula política contemporânea.

Dado que a lógica do processo de transição de um regime a outro (por oposição ao processo de transformação social) é mudar e manter ou mudar *para* manter, o Estado produz e impõe uma ideologia para explicar-se e justificar-se, ou melhor, explicar e justificar sua autoridade e seu autoritarismo e justificar aqueles que devem justificá-lo na prática através de suas decisões quotidianas: a "elite estatal". Assim, a elite estatal não é só burocraticamente produzida *a partir da elite política*; ela é ideologicamente inventada pelos intelectuais junto com a reinvenção social da própria elite política. Para manter-se à tona e manter o regime do qual passou a se orgulhar (e de que depende diretamente para sobreviver), essa última deve prosseguir essa invenção fabulando, a cada dia, suas razões de existir: retalhando, remendando, pregando e ajustando a fórmula política ao processo político e às instituições de governo realmente existentes.

Esse sentimento objetivo do dever a cumprir – não como produtores da ideologia de Estado, mas como reprodutores (e consumidores) da sua versão mais barata – está na origem da quantidade de discursos de louvor à ordem política. O que antecede aquele sentimento e torna possível essa prática "legitimadora" é o *conformismo lógico*. O poder do *esprit de corps* e do *effet de corps*, dois aspectos constitutivos também da classe política e da sua lógica de produção e reprodução social, não torna o "coporativismo" e seu efeito sobre os indivíduos somente mais necessários, mas também mais efetivos, especialmente em momentos de redefinição (houve enfim uma "Revolução", como se recorda) de disposições e de posições na hierarquia do universo político.

CONCLUSÃO

E a coroação com os próprios dedos!
Mutismos presidenciais, para trás!
Ponhamos os (Vitória!) colares de presas inimigas!
Enguirlandemo-nos de café-cereja!
Taratá! E o peã de escárnio para o mundo!

Oh! este orgulho máximo de ser paulistanamente!!!

Mario de Andrade, *Paulicéia Desvairada*, 1922[1].

Esta tese esforçou-se para conectar empiricamente quatro temas no campo da Ciência Política: *instituições* (burocráticas), *agentes* (sociais), *comportamentos* (políticos) e *valores* (ideológicos). Adaptei esses desafios ao meu assunto específico – São Paulo sob o Estado Novo – evitando ao máximo três estilos discutíveis de retorno à história: o estudo do passado por si mesmo, esforço que em geral termina em descrições de fenômenos únicos e de interesse limitado no tempo e no espaço; o estudo do passado a fim de encontrar indícios, evidências ou exemplos completos para ilustrar e confirmar uma teoria ou um modelo explicativo construído *a priori*; o estudo do passado como um depósito onde se buscam casos apenas para comparação com problemas do presente, esses sim objeto de interesse real.

O pressuposto admitido aqui não foi o de que a 'História importa' (ou as Instituições importam, ou as Idéias importam, ou as Classes Sociais importam, ou a Economia etc.) e sim o de que, conforme uma perspectiva contextual, esses elementos importam na explicação à medida que importam para as sociedades consideradas (o "lugar"), numa época determinada ("tempo").

Por outro lado, a capacidade dos achados produzidos dentro dessa perspectiva serem válidos para outros contextos, objeção mais delicada quando se trata de "estudos de caso", dependerá do grau de universalidade do(s) problema(s) aventado(s), do tipo de pergunta(s) que se propõe a responder, da intensidade da adesão da literatura à fórmula que se deseja contestar: isto é, da natureza estratégica do caso estudado; não do grau de generalidade das respostas.

Procurei expor e explicar o transformismo da classe política paulista tendo como *parâmetro* (no sentido matemático do termo: ou seja, como uma 'variável cuja finalidade é especificar os objetos de um conjunto ou de uma família') *o processo de transição histórica de uma economia e de uma sociedade agroexportadora para uma economia e uma sociedade urbano-industrial*. Esse problema original está na base de uma série de outros temas teóricos – como, por exemplo, o desquite do mundo político do mundo da economia, ou mais propriamente: a dissociação das elites políticas regionais das classes dominantes regionais. Esse acontecimento histórico envolve do mesmo modo uma série de questões de interpretação historiográfica – como, por exemplo, a maneira pela qual se deu o remodelamento do mundo político nacional depois de 1930: por cooptação, graças à conciliação, por um processo de substituição de elites etc. Por

[1] Mario de Andrade, *Paulicea Desvairada*. São Paulo: Casa Mayença, 1922, p. 116-117.

último, esse enigma da mudança histórica no Brasil no século XX implica um assunto mais geral: que relação explicativa pode existir entre elites políticas e instituições políticas, nesse contexto?

Por trás do objeto vasculhado – o Departamento Administrativo do estado de São Paulo e sua dúzia de gestores – havia umas tantas perguntas distribuídas pelos capítulos menos específicas que as perguntas que possivelmente constariam numa tese em História. Elas eram em resumo as seguintes: como funciona o regime político (ditatorial)?; qual o papel das instituições políticas nesse sistema de governo "personalista"?; qual é a estrutura e como é a dinâmica do universo das elites políticas nesse momento de transição?; sob que condições se forma e como age a nova/velha classe política que controla (sem comandar) o aparelho estadual do Estado?; qual o seu perfil social e profissional? em que medida e de que maneiras as várias facções da classe política (alta, média, baixa oligarquia) são solidárias à fórmula política autoritária? em que língua ideológica as classes dirigentes estaduais, a de São Paulo em particular, se expressavam antes e se expressam depois do "varguismo"?; qual o peso da ideologia de Estado para o funcionamento desse sistema político?

No capítulo I, avancei quatro hipóteses de trabalho distintas, mas potencialmente complementares, para lidar com essas e outras questões mais específicas que foram surgindo à medida que as primeiras eram respondidas. Nesta *Conclusão* recordo cada uma das hipóteses e avalio em que medida elas foram ou não comprovadas à luz da pesquisa. Meu propósito ao fazer esse balanço é menos evidenciar o escore de acertos e erros, ainda que também, e mais discernir quatro pontos: o problema empírico, o problema histórico (ou historiográfico) e o problema teórico tal como pensados inicialmente e tal como pensados posteriormente em cada capítulo, além da distância ou da proximidade das hipóteses iniciais diante dos achados desta tese. Como a ordem da exposição dos resultados tende a encobrir a (des)ordem dos problemas de pesquisa tal como formulados, é instrutivo confessar como e em que sentido eles foram modificando-se. Esse último exercício deve servir também para acusar certas bobeadas de foco presentes nas hipóteses originais.

São Paulo sob o Estado Novo é um *caso dramático* (i.e., um caso onde as ocorrências são mais intensas) de atualização de dois traços característicos do sistema político nacional: a capacidade de combinação intra-elites, graças ao *transformismo* de suas facções, e a habilidade dos grupos dirigentes para mudar de posição política sem, no entanto, alterar a ordem social ou pôr em risco a estrutura básica de dominação. Em termos muito gerais (e muito pouco explicativos), trata-se de mais uma evidência que confirma e expõe o processo de "modernização conservadora" à brasileira ou o caminho político de uma "revolução regressiva", essa tara hereditária da formação social nacional.

Todavia, o caso em questão permite ir além dessa constatação um tanto esperável, seja para indicar a *função política das instituições políticas* – o que envolve pôr entre parêntesis a "arbitrariedade" do regime e de suas regras (ou a falta delas), o personalismo autoritário e enfatizar a configuração institucional dos aparelhos do Estado, os sistemas burocráticos de santificação da nova elite estatal, a produção e a ascendência da fórmula política autoritária sobre o mundo político em geral; seja, por outro lado, para destacar o *papel burocrático dos aparelhos burocráticos* através desse mecanismo muito peculiar de restituição do poder da oligarquia, mesmo à custa da inacreditável restrição do número de participantes no jogo político e de seu confinamento em uma instituição carimbadora como o Departamento Administrativo do estado.

As quatro hipóteses específicas giravam em torno da função propriamente *política* dos Departamentos e seu papel *estabilizador* junto ao universo da elite. *Ao lado* de outros recursos e agências e lógicas específicas que administravam a relação entre 'Estado e sociedade', esse aparelho teria contribuído – essa é a suposição mais geral – para preservar a continuidade da ditadura (afinal, foram oito anos de governo autoritário também sobre as classes dirigentes), defender, para uma audiência seleta, a legitimidade do regime e garantir a autoridade do seu "Chefe" junto à classe política. Tudo isso que pode ser chamado, para resumir, de "governabilidade" supõe e reclama a existência de meios de governo – isto é, mecanismos institucionais. O Departamento Administrativo é um desses. Tratou-se então de definir e defender seu peso específico no desenho institucional a fim de demonstrar seus efeitos institucionais sobre o sistema político.

Sem que os "daspinhos" fossem os (únicos) autores do negócio, varrer São Paulo do mapa político nacional – um dos pré-requisitos da governabilidade, como 1932 comprovou – exigiria redefinir a hierarquia entre os grupos de elite, questão que constituiu, de resto, a causa e a conseqüência da Revolução de 1930. Exigiria igualmente criar bases políticas em cada um dos estados, sem que isso implicasse em confrontar diretamente todas as frações oligárquicas ou inventar do zero uma nova elite para conduzir os governos regionais. Exigiria, além disso, reduzir o tamanho e as diferenças internas das classes políticas nativas, medida em parte facilitada pela extinção dos partidos, dos parlamentos e das eleições, acomodando os remanescentes em instâncias específicas do aparelho do Estado ditatorial, procedimento *mais ou menos* de acordo com o modelo corporativista que vigia nos conselhos de política econômica, a fim de preservar os espaços de participação e representação de interesses. Enfim, "o caso de São Paulo" exigiria formular, estabelecer e difundir, não somente para a sociedade, mas também entre todos os agentes políticos, uma ideologia que se opusesse e se impusesse ao liberalismo oligárquico, essa espécie de boa consciência das classes dirigentes na I República.

Pois bem. Qual o papel não exatamente dos Departamentos Administrativos nesse processo complexo, mas da configuração institucional do Estado/regime ditatorial, a qual o Departamento Administrativo do estado integra e simboliza quase perfeitamente?

A *primeira suposição* afirmava o seguinte: *a hierarquia política* – isto é, poder, prestígio influência e autoridade e sua distribuição desigual pelos diferentes integrantes do sistema –, a hierarquia política *entre os diversos grupos de elite*, que se constitui progressivamente no pós-1930 à custa de todos os conflitos que se recorda e que caracterizam o andamento da cena política do período, a hierarquia política entre elites nacionais e elites regionais; entre elites sociais, elites políticas, elites econômicas etc., que posteriormente se fixa com o Estado Novo e que definirá a topografia do campo político no pós-1946, *é*, em grande medida, *o resultado da nova ordem* estipulada pelos círculos dirigentes do regime "Vargas" *entre os diferentes níveis decisórios* do sistema institucional *do Estado*. A *configuração institucional* (o conjunto de instituições estatais e sua interação complexa com o contexto sócio-histórico, não um aparelho específico ou um conjunto de regras) define, conforme essa concepção, o poder ou a competência política de cada fração da elite conforme o lugar (mais alto, mais baixo, mais central, mais periférico etc.) que se ocupe ou se conquiste nesse sistema. Numa palavra: a estrutura no universo das elites é função da estrutura do aparelho do Estado.

Essa hipótese *institucionalista* foi forjada para contrapor-se a dois tipos de explicações. Uma que insistia no caráter personalista do regime e/ou do governo, onde a ordem política, exagerando, surgia como produto dos desígnios do Presidente imperial. Outra que ressaltava

a modernização e a racionalização que o processo de remodelamento da administração pública (que teve como alfa e ômega a criação do DASP em 1938) teria imposto à máquina estatal. Afirmou-se a existência de uma ordem político-administrativa bastante complexa e o papel eminentemente político dos mecanismos institucionais do Estado Novo; por tabela, as finalidades políticas dos Departamentos Administrativos dos estados nesse arranjo.

Mas esse tópico poderia também ser formulado em termos mais amplos, ou melhor, de uma perspectiva mais geral. Deslocando o foco dessa *problemática* mais *empírica* (como estava organizado politicamente o regime; como funcionava burocraticamente o Estado etc.) para uma *problemática* mais *histórica* – quais foram as precondições para a concentração territorial do poder (Mann) e como esse processo concorria não apenas para a unificação dos subsistemas regionais, mas como ele repercutia na divisão do poder entre os grupos da oligarquia (no enquadramento dos "imperialismos estaduais", como se dizia) – é possível tematizar os "daspinhos", o Código Administrativo, a personalização do poder de Estado, a burocratização das rotinas administrativas, a discriminação das facções da elite pelos níveis do governo como um capítulo, o capítulo propriamente político, do processo de construção do Estado nacional no Brasil (*State-building*). Essa problemática histórica deve ser formulada, contudo, dentro de ou a partir de uma problemática *teórica* diferente da usual – i.e., aquela que defende, para compreender esse período, as idéias de "Estado de compromisso" entre as frações da classe dominante e seu efeito (lógico e histórico), a "autonomia relativa" do Estado capitalista. O caso do "daspinho" de São Paulo ganha em interesse (e em capacidade explicativa) se pensado dentro da *problemática weberiana* da organização político-burocrática do Estado e da sua capacidade de exercer o poder sobre um determinado território, o que de resto Francisco Campos intuiu quando clamou pela necessidade e urgência de "articular o espaço" nacional e "impor o poder" presidencial.

Desse ponto de vista a questão fundamental é: *quais são as condições para esse Estado agir de forma autônoma?* A construção e o incremento da "capacidade estatal" (Skocpol) – seu papel enquanto ator e fator explicativo – passa justamente pelas reformas políticas implementadas pelo Estado Novo e, aí, os Departamentos Administrativos são um caso paradigmático do exercício dessa capacidade. Como, *nesse contexto específico*, os agentes políticos e os interesses políticos só existem quando existem dentro do aparelho do Estado, será então através desses Departamentos que o governo vai fixar uma nova hierarquia entre os grupos políticos – com o requinte adicional de apresentar a divisão política do poder político como o resultado da divisão burocrática do trabalho burocrático entre as partes do sistema estatal.

Feitos esses ajustes, penso que a primeira hipótese passou pelo teste.

A *segunda hipótese* de trabalho sustentava que *os Departamentos Administrativos* dos estados, mesmo tendo presente o rol de atribuições político-burocráticas estipuladas nos decretos-leis de criação e modificação da agência, não *eram* exatamente arenas decisórias (ou, como a literatura insiste, "legislativos estaduais"), mas *canais de participação controlada no jogo político*. Isso se devia basicamente, imaginou-se, a dois fatores diferentes e complementares: *i*) à *divisão política do trabalho burocrático* no Estado ditatorial (há centros de poder efetivo, centros de poder apenas burocrático etc.); e *ii*) aos *atributos políticos e sociais das elites* que os pilotam. Elites importantes tornam, *ipso facto*, as organizações que elas dirigem também importantes. É preciso olhar, portanto, ora para o *desenho institucional*, ora para a *elite estatal*.

Conclusão (provisória): o caráter extraordinário do Departamento Administrativo no Estado Novo – sua *relevância institucional* (Giddens) – não decorre do seu "poder próprio", do

tipo ou do volume de decisões que superintende, da sua oposição (ou mesmo colaboração) com o Interventor, como provará seu *desempenho institucional*; a importância do Departamento resulta da função social que ele cumpre junto ao universo da elite: viabilizar a presença de uma fração da classe dirigente no aparelho regional do Estado. Isso permite, de lambuja, determinar autoritariamente a forma de representação de interesses políticos (dos políticos) e fiscalizar, ao mesmo tempo, o conteúdo desses interesses.

O objetivo do capítulo III foi determinar, através do estudo do processo decisório, o que o Departamento Administrativo do estado de São Paulo fazia de fato – atividade oculta pela retórica oficial em torno de suas inigualáveis vantagens e sob a proteção de uma ação, ao menos na forma, burocrática (no sentido positivo que se dava ao termo: por oposição a "política"). Estabeleci de saída três perguntas básicas: quais as *atribuições* (formais e reais) do Departamento Administrativo?; qual o *lugar* (formal e real) do Departamento Administrativo na estrutura de decisões públicas?; qual o seu *papel* privativo no processo decisório do aparelho regional do Estado? A ordenação e a interpretação das informações do processo deliberativo do DAESP permitiram falar se esse Departamento específico exercia ou não poder (entendido como a capacidade de impor preferências), qual a "magnitude" desse poder (Kaplan e Lasswell), qual o tipo de poder exercido (político, burocrático etc.), sobre quem e sobre o quê.

Essa abordagem tem como pressuposto um dos traços característicos do regime do Estado Novo (que creio haver demonstrado): de acordo com suas regras de funcionamento, só se entra para a política quando se entra para o Estado – isto é, quando se integra o sistema decisório e se participa ativamente do processo decisório. A capacidade política dos agentes ou, olhado de outro ponto de vista, o poder da agência não redunda, como se esperava encontrar, dos atributos políticos e sociais das elites (dessas elites, nesse contexto), mas, ao menos no caso estudado, da *forma de organização burocrática do sistema institucional de tomada de decisões e do conteúdo específico das decisões*. Assim, os dois achados empíricos fundamentais desse capítulo – *i*) essa não é uma elite que toma decisões relevantes, e sim que *produz decisões*, numa escala industrial, decisões essas atinentes a aspectos em geral formais dos decretos-leis; e *ii*) a *divisão política do trabalho burocrático* no Estado ditatorial estava organizada de tal maneira a distribuir o poder de *iniciativa* (na Interventoria) e de *veto* (no Departamento) – corroboraram e especificaram a suposição inicial: o Departamento Administrativo do estado é um *locus* de participação controlada dos ex-políticos no jogo político, onde se negociam quase apenas prerrogativas burocráticas – o que sobrou para barganhar. Conclusão: para uma fração da classe dirigente, o fato de tomar parte no mundo político é mais importante que o fato de deliberar no âmbito do sistema decisório.

O máximo desse sistema é tanto sua capacidade de produzir e impingir a ilusão, compartilhada por protagonistas, ideólogos e comentaristas "críticos", de que aqui enfim a administração suplanta e submete a política (quando é exatamente o oposto), como sua capacidade para engendrar uma nova identidade social pregada nos velhos políticos da oligarquia: técnicos em administração pública.

A *terceira hipótese* estabelecia uma correlação entre, *de um lado*, as mudanças na *forma de regime* (cristalizada com o golpe de Estado em 1937) e as mudanças na *forma de Estado* (apreendidas em geral pela literatura através da "centralização de funções no Executivo federal", ou "concentração do poder no Presidente da República"), e, *de outro*, a *transfiguração dos perfis sociais das elites estaduais*. Esse processo peculiar de "circulação de elites", melhor apreendido pela noção de *transformismo* (Gramsci), seria a conseqüência tanto das sucessivas

mudanças nas condições de *competição política* na cena política, quanto das reformas da *estrutura institucional* do Estado nacional, concebidas e instituídas depois de 1937 para recrutar, processar e conformar a velha classe política à nova lógica política (ditatorial).

Os Departamentos Administrativos dos estados foram, no caso, um dos elementos dessa estrutura institucional (mas um dos elementos mais importantes, note) para abrigar o "tipo de pessoa" (para utilizar a expressão de Gerth e Mills) exigida e produzida pelo regime. Por isso insistiu-se aqui em perceber a eficácia do mecanismo (seus "efeitos institucionais") e não a disposição de suas partes, o movimento e o complemento de suas peças, tema esse exclusivo do capítulo três.

A promoção dos "bacharéis" e a decadência dos "coronéis" (ou dos "oligarcas") é, por seu turno, um índice do processo paulatino de descasamento entre a *classe economicamente dominante* e a *classe politicamente dirigente*. A ocorrência disso justo em São Paulo, ou também em São Paulo, é sintomática de uma transformação mais profunda, possivelmente.

A idéia por detrás da idéia é sugerir que a "renovação" da classe dirigente, e mesmo a "renovação" da classe política, detectável durante o regime de 1946, *e.g.*, não é explicável por (ou apenas por) referência a variáveis inespecíficas tais como "as mudanças estruturais do capitalismo brasileiro"; ou graças à vitória de um "projeto ideológico modernizante". A reforma do pessoal político dos estados é um produto (sem ser um projeto) da política ditatorial.

O pressuposto aqui é que estudar elites (políticas) – e, dado seu caráter estratégico, a classe política paulista hospedada no Departamento Administrativo do estado de São Paulo – é fundamental para compreender o tipo e o modo de transformação social no Brasil no pós-1930. A violência prática e a violência simbólica nesse universo são menos intensas, mas atuam no mesmo sentido. Daí a razão de estabelecer o *problema empírico* em torno do destino do outrora poderoso PRP. A fortuna dos seus políticos permite formular melhor o *problema histórico*: afinal, o que ocorreu no universo das elites do estado de São Paulo após 1937 (tanto em termos sociais, quanto ideológicos) para viabilizar a insólita combinação com o Ditador? Resposta: produção de uma nova classe política (e não simplesmente pela 'cooptação' da antiga), mais profissional que a anterior, e menos dependente do estado-maior dos partidos políticos estaduais, apesar de saída deles. Ao final, penso que se comprovou a hipótese inicial – os processos políticos e burocráticos de recrutamento moldam o perfil da elite.

O que a hipótese não captou e que só apareceu na análise foi que a profissionalização da classe política, ao lado da "democratização" de seu perfil social (rigorosamente: a permuta de atributos adstritos para atributos adscritos como meio de acesso às posições de elite) são incompreensíveis só por referência às transformações da *forma de Estado* (numa palavra: a reforma burocrática) e da *forma de regime* (a ditadura política sobre os políticos). Existem dois processos históricos que o foco apenas nas instituições não captam e que estão na origem do transformismo da elite: a *institucionalização do poder estatal* e, paradoxalmente, a *autonomização do campo político*.

Enfim, a *quarta hipótese* postulava que a mera *presença* de certos grupos *da elite estadual nas estruturas do Estado* (tal como esses quatorze empenhados gestores do regime ditatorial internados no DAESP) *teria contribuído para a conversão* da classe política *à ideologia do Estado autoritário*. Esse acontecimento teria concorrido assim para preencher o requisito que faltava no processo de *transformismo* da oligarquia paulista, agora tanto mais efetivo porque se dava numa dimensão mais profunda. A gravidade desse acontecimento decorria da assunção da

"fórmula política" do regime (e não simplesmente da retórica autoritária), e da capacidade dessa fórmula em justificar os novos papéis políticos e unificar as várias facções da elite em torno de um propósito comum: manter algum poder.

Essa conjectura pretendia destacar que o processo de "unidade psicológica" (Wright Mills) dos grupos políticos ultrapassava a solidariedade consciente de interesses. Tratava-se, antes de tudo, de uma reviravolta nas concepções (ainda que não nos valores dessa elite, já suficientemente autoritários) da classe política paulista, e não simplesmente de uma adesão tática dos liberais ao "estatismo autoritário", dos federalistas ao centralismo "getulista", dos paulistas ao projeto nacional etc.

O desenvolvimento e a discussão dessa hipótese, no capítulo V, teve como ponto de partida o *problema histórico* das relações ambíguas da classe dirigente de São Paulo diante de Getúlio Vargas. Conforme as diferentes fases de governo desde a Revolução de 1930, as frações da classe dominante, a facções da elite dirigente e os partidos da classe política assumiram uma posição ora de proximidade, ora de franca hostilidade. A integração da elite ao Estado Novo e às estruturas do Estado ditatorial pôs então o seguinte *problema empírico* para a pesquisa: 'O regime incorporou os paulistas ou os paulistas incorporaram o regime?'

Meu objetivo aqui não foi expor e explicar o progresso histórico desse processo de "integração moral" (Giddens), i.e., os fatos e seu encadeamento, aspecto ligado ao problema historiográfico da "cooptação" da orgulhosa elite paulista, mas, ao invés, ou antes de tudo, melhor dizendo, as condições institucionais e sociais que tornaram possível a solidariedade ideológica interelite. Assim posta, a questão de *quem incorporou quem* perdeu prioridade para o processo, bem mais complexo, de formação, difusão e assimilação de crenças e sua mediação tanto pelo nível político (no caso: as instituições políticas), como pelo nível ideológico (sejam os aparelhos e as práticas, sejam as doutrinas e as concepções difusas pelo mundo social). Essa mudança de foco permitiu redefinir o problema histórico, ponto então nos seguintes termos: como descrever a "adesão" da elite política de São Paulo a Vargas. Que tipo de fenômeno é esse, exatamente: tratou-se de uma 'adequação provisória' ao arranjo político em vigor, como uma estratégia para conservar-se à tona e conservar as posições de mando ao menos no aparelho regional do Estado?; ou tratou-se de uma espécie de (na falta de uma expressão mais adequada) 'adaptação evolutiva' às mudanças no meio ambiente político?; nesse caso tratou-se de uma mutação ou mimetismo?; ou ainda, última opção, a solidariedade da classe política paulista a Vargas, ao Estado Novo, ao autoritarismo, ao arbítrio, ao personalismo etc. foi resultado, na verdade, de uma 'conversão definitiva' à ideologia do Estado autoritário, segundo o modelo paradigmático das conversões religiosas?

Pelos dados reunidos e pela análise e interpretação dos dados reunidos, afirmei a última opção: houve uma conversão ideológica e essa conversão se explica pela assimilação da ideologia de Estado, simplificada, para a classe política, na forma de uma fórmula política (ou, como se viu, de um "idioma político" comum ao mundo político), destinada não só a catequizar, mas a orientar sua ação.

Porém, contrariamente à hipótese inicial, esse processo de assimilação mútuo e de "integração moral" não foi o resultado da simples *presença* da elite no governo do estado. O que se determinou foi que esse é um acontecimento bem mais complexo e que envolveu um conjunto de variáveis conjugadas. Corroborando a perspectiva contextual de todo o estudo, seria preciso, para desvendar esse enigma, ter presente três processos simultâneos que andam paralelamente à *fabricação*, nesse momento preciso, *de uma ideologia* especificamente dedicada a

inventar e justificar a supremacia do Estado sobre a sociedade (o que eu chamei de 'ideologia da autoridade do Estado autoritário', ou em português: ideologia de Estado) e que são, esses processos, alimentados e explicados por ela: a produção, na elite, de um, por assim dizer, "espírito de Estado", exigência e decorrência do processo de *State building* em curso; a profissionalização política que ocorre sob inspiração e direção da política ditatorial e que tem a ver com o que se demonstrou no capítulo IV: a emancipação do bacharel do coronel; e, também, *mas não em primeiríssimo lugar*, a predisposição autoritária dessa elite autoproclamada "liberal". Esses são, note bem, os requisitos *objetivos* de assimilação do e no autoritarismo. Há que ter presente também (e acredito que principalmente) dois requisitos *subjetivos* para a conformação de uma mentalidade autoritária: o instinto de preservação do *Homo politicus* racional (Weber), a parte, digamos, "consciente" da conversão ideológica e os requisitos "inconscientes" do processo de socialização política e que chamei de *effet de corps* (Bourdieu): aquele sentimento de reciprocidade, que está acima do *esprit de corps*, de pertencimento a um mesmo repertório simbólico, produzido e garantido por uma identidade comum que garante nesse contexto a *conversão* dos políticos de profissão à ideologia autoritária.

O processo de transformação do perfil social, profissional e mental das elites políticas regionais sob o Estado Novo evidenciou que quem governa São Paulo – ninguém menos que alguns dos políticos profissionais descendentes autênticos dos mesmos partidos oligárquicos, só que agora recrutados em outro meio social e imbuídos de novas disposições ideológicas – deriva exatamente das condições privilegiadas em função das quais a classe política paulista aceitou, de maneira tácita, um regime de exclusão da maior parte dos seus maiorais e dos demais integrantes dos seus grupos dirigentes. Durante a ditadura de Vargas, o Departamento Administrativo do estado de São Paulo tornou-se o endereço disponível mais eficiente no sistema institucional dos aparelhos do Estado para acolher e alojar – e, mais importante, enquadrar – perrepistas, democráticos, peceístas e integralistas. Pagou-se, em troca dessa suprema gentileza, com o apoio irrestrito ao regime ditatorial e com uma união inédita em torno do Chefe Nacional, tão odiado na véspera.

Anexos

Anexo A

Biografias políticas completas dos membros do Departamento Administrativo do estado de São Paulo durante o Estado Novo

(1939-1947)

[A-1]

Alexandre **Marcondes** Machado **Filho (1892-1974)**

Marcondes Filho nasce a 31 de agosto de 1892 em São Paulo (SP) e falece na mesma cidade a 16 de outubro de 1974. Filho do industrial Alexandre Marcondes Machado e Maria Albertina Marcondes Machado, cursa o primário e o secundário no Colégio São Luiz, completa os estudos superiores na Faculdade de Direito de São Paulo, a 7 de dezembro de 1914, e torna-se secretário particular de Bernardino de Campos, líder do Partido Republicano Paulista (PRP). Ainda como estudante, "trabalhou no escritório do jurista Alfredo Pujol, companheiro e advogado de Rui Barbosa na Campanha Civilista (1910) [...]. Graças a essas atividades, desde sua juventude Marcondes Filho conviveu com o mundo político, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro"[1].

Casa-se com Maria Mercedes Marcondes Machado e deixa de ser promotor público para montar seu escritório de advogado na capital paulista. Especializado em Direito Comercial (falências), conta-se que sua banca era uma das mais ativas e requisitadas da cidade. Marcondes Filho é um dos fundadores do Instituto dos Advogados de São Paulo[2]. Funda e dirige, em 1927, o *São Paulo Jornal*, órgão mais popular do Partido Republicano Paulista (PRP). Foi também redator de *O País*[3]. A partir de 1940, é diretor do jornal *A Noite*.

Tendo sua candidatura o aval de Carlos de Campos, presidente do estado, Marcondes Filho torna-se vereador pelo PRP à Câmara Municipal de São Paulo na 12ª Legislatura[4], entre 15 de janeiro de 1926 e 15 de janeiro de 1928, sendo líder da bancada. É eleito duas vezes deputado federal: de 1927 a 1929 e em 1930. O primeiro mandato de deputado federal coincide com o de Marrey Júnior pelo Partido Democrático (PD). Na Câmara, "continuou a combater o PD e tornou-se importante auxiliar de Manuel Vilaboim e de José Cardoso de Almeida, que lideravam a maioria parlamentar em apoio ao governo de Washington Luís"[5]. Apóia a candidatura de Júlio Prestes à Presidência da República.

É eleito para o segundo mandato, em 1930, juntamente com Armando Prado, João Carvalhal Filho e Cirilo Júnior (todos pelo PRP), e fica no cargo de maio a outubro, pois as atividades parlamentares são suspensas com a deflagração da Revolução de 1930, a 3 de outubro. Contrário ao movimento, perde o mandato, tem seu periódico, *São Paulo Jornal*, empastelado pelos revoltosos, abandona a política e volta e exercer a advocacia.

Em 1932, é um dos signatários do *Manifesto* divulgado a 19 de janeiro deste ano, redigido pelo PRP contra o Governo Provisório. Com a derrota do movimento constitucionalista, Marcondes Filho afasta-se da vida política.

Só volta a ocupar cargos públicos quando é convidado por Getúlio Vargas para ser vice-presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo (DAESP) em 1939. Permanece na função até 1941. No final desse ano, Marcondes é indicado o presidente da União Cultural Brasileira (UCB), "uma entidade fundada por defensores" do Estado Novo. Mirando o plebiscito a ser realizado em 1943, conforme a Constituição, "a UCB estaria fadada [...] a transformar-se num embrião de partido político". Ela deveria organizar a força política dos trabalhadores urbanos a fim de apoiar o ditador[6].

---

[1] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983). Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, vol. III, p. 2083.

[2] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 688.

[3] Notas explicativas ao volume Manoel Luiz de Lima Salgado Guimarães *et al.* (orgs.). *A revolução de 30*: textos e documentos. Brasília: Editora UnB, 1982, vol. I, p. 393.

[4] Gustavo Milliet e F. I. da Gama Jr. (orgs.), *Annaes da Câmara Municipal de São Paulo*: 1926 (1º. anno da 12ª. Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

[5] FGV-CPDOC, Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983), op. cit., p. 2083.

[6] Adalberto Paranhos, *O roubo da fala*: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 133.

De 1941 a 1945 Marcondes Filho é Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio:

> Em dezembro [de 1941], Vargas convidou Marcondes Filho para o cargo [de ministro do Trabalho, em substituição ao interino Dulfe Pinheiro Machado], ressaltando sua ligação com São Paulo, onde se encontrava grande parte da indústria instalada em território nacional. Segundo o historiador João Foster Dulles, essa escolha teve relação com a crise política que em meados do ano levara à demissão do interventor paulista, Ademar de Barros[7].

Assume o Ministério e um programa semanal na Rádio Nacional produzido pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, *Falando aos trabalhadores brasileiros*. Reportando as decisões do MTIC, no show de rádio "a história das leis sociais, seu conteúdo, seus pontos polêmicos, tudo isso era tratado pelo ministro em tom pedagógico e até mesmo paternal"[8].

Entre 1942 e 1943 é também ministro interino da Justiça e Negócios Interiores. É efetivado no cargo em 1943 e o exerce até 1945.

> Durante o Estado Novo [...] foi um dos principais organizadores da Conferência dos Conselhos Administrativos dos Estados realizada no Rio de Janeiro - DF (1943) e um dos idealizadores e Presidente do CNPIC durante o Estado Novo (1944-1945). Um dos mais destacados dirigentes ideológicos do Estado Novo, durante sua gestão no Ministério do Trabalho coordenou os trabalhos que resultaram na implantação da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho[...] [em 1º de maio de 1943]. No curso de sua gestão ministerial, implantou um programa radiofônico semanal (*Hora do Brasil*) destinado a propagar a ideologia oficial do regime estado-novista[9].

É contra o movimento de redemocratização em 1945. Marcondes Filho elabora o documento que serve de base à lei Constitucional nº 9 (Ato Adicional), que concentra a iniciativa política da transição no Executivo federal. Deixa em março do Ministério da Justiça e passa a cuidar da organização do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), agremiação da qual se torna vice-presidente de honra.

É pelo PTB que Marcondes Filho se elege senador à Assembléia Constituinte em 1946.

> Único senador eleito pelo PTB para a Assembléia [Constituinte de 1946], assumiu o mandato já em andamento dos trabalhos constituintes, na 61ª sessão, a 13 de maio de 1946. Embora, de acordo com João Almino[10], Marcondes Filho, "segundo a correspondência pessoal de Vargas (CPDOC), tenha sido designado para coordenar a posição do PTB na Constituinte", em virtude de enfermidade, o senador petebista foi pouco atuante em plenário [...] Também em virtude da doença que lhe acometeu durante o processo de elaboração constitucional, não pôde exercer de fato a liderança da bancada petebista na Constituinte para a qual havia sido indicado, que foi exercida na prática pelo Deputado Gurgel do Amaral (PTB-DF)[11].

Em 1947 é membro da Comissão Interparlamentar de Direito Social. O cargo de senador se estende até 1950, recandidata-se e é novamente eleito para o período 1951-1954. Nesse segundo mandato, assume a presidência da Comissão de Reestruturação do PTB (1951) e, durante quase toda a legislatura, a vice-presidência do Senado Federal. Em 1954, é presidente do Senado. Marcondes Filho é membro da Comissão de Justiça e da Comissão Revisora do Código

---

[7] *Id.*, *ibid.*, p. 2083.

[8] Angela de Castro Gomes, A invenção do trabalhismo. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988, p. 233.

[9] Sérgio Soares Braga, Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946, op. cit., p. 688-689.

[10] João Almino, *Os democratas autoritários*. Liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 342.

[11] Sérgio Soares Braga, Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946, op. cit., p. 689.

Comercial. Em 1955, é novamente ministro da Justiça e Negócios Interiores, agora no governo Café Filho, mas logo se retira da vida política.

Durante sua trajetória, Marcondes Filho publica vários livros, entre eles: *Discursos*: legislatura federal de 1927-1929. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1930.; *Vocações da unidade*: conferências e discursos. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941; *Unidade moral e social*. Rio de Janeiro: s. c. p., 1942; *Anteprojeto da nova Lei de falências*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1943; *Pro brasilia fiant eximia*: discurso proferido no Senado Federal, na sessão de 22 de janeiro de 1954. São Paulo: Martins, 1954; Publica ainda alguns artigos, como O momento constitucional brasileiro[12] e Algumas Casas de Parlamento da Europa[13].

[12] Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 4 p. 1-18, dez. 1943.

[13] *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, vol. 77, n. 2/3, nov.-dez. 1957.

[A-2]

Antônio Ezequiel **Feliciano** da Silva **(1899-1986)**

Antônio Feliciano foi político, advogado e professor. Nasce em Paraibuna (SP) a 22 de abril de 1899. Filho do advogado José Porfírio da Silva e de Feliciana Marcondes da Silva, cursa o Ginásio Santista Coração de Jesus e a Escola de Comércio José Bonifácio, em Santos (SP). Forma-se aos vinte anos de idade na Faculdade de Direito de São Paulo. Cola grau em 9 de dezembro de 1919. Após a conclusão de seus estudos superiores, especializa-se em direito penal e exerce advocacia em Santos, onde leciona Direito Penal na Faculdade Católica de Santos. É membro do Instituto Histórico e Geográfico dessa cidade.

Tendo chegado à elite bastante jovem (aos 27 anos), Antônio Feliciano exerce o posto de vereador à Câmara Municipal de Santos pelo Partido Democrático (PD), entre os anos de 1926 e 1927, e o mandato de deputado estadual em São Paulo, em 1928-1929. Esse último período coincide com o mandato de deputado estadual de Cyrillo Júnior pelo PRP, Partido Republicano Paulista, que mantém Armando da Silva Prado e Arthur Aguiar Whitaker como, respectivamente, líder da maioria na câmara estadual e presidente da casa.

Antônio Feliciano participa ativamente da Revolução de 1930. É membro da Junta Governativa Provisória que assume o poder em Santos. Permanece como membro do Diretório do Partido Democrático até 1932. Junto com Marrey Júnior e outros próceres do PD, Antônio Feliciano é signatário do Manifesto do Partido Democrático, de 24 de março de 1931, publicado a 7 de abril do mesmo ano. Trata-se do rompimento formal com o Interventor João Alberto[14]. Posiciona-se a favor do Movimento de 1932, ano em que se liga à FUP, Frente Única Paulista, e depois assim, tal como Marrey Junior, uma postura conciliatória com o governo federal. É vereador à Câmara Municipal de Santos de 1936 a 1937.

No dia 18 de junho de 1941, Antônio Feliciano, "rompendo com os democráticos"[15], sucede Plínio Rodrigues de Moraes (que falece pouco depois, a 15 de julho) no Departamento Administrativo do estado de São Paulo (DAESP) até 1945, período em que é também Presidente do Santos Futebol Clube e faz parte, neste último ano, da Federação Paulista de Futebol. Neste ínterim, edita "*Terras devolutas*: justificativa do projeto de lei sobre terras"[16]. É assessorado por Ulysses Guimarães, político do MDB/PMDB e presidente da Assembléia Nacional Constituinte 1988[17].

É um dos fundadores do Partido Social Democrático (PSD-SP), em 1945; ano em que se faz presente, juntamente com Cesar Costa, Cyrillo Júnior e Armando Prado, no lançamento da candidatura presidencial de Eurico Gaspar Dutra[18]. No ano seguinte, durante a Constituinte de 1946, é deputado pelo PSD-SP, quando se destaca pela defesa da manutenção dos Departamentos Administrativos até a promulgação das constituições estaduais. Seu irmão, Lincoln Feliciano da Silva, é membro do Departamento Administrativo de São Paulo entre 1946 e 1947. Sua atuação em plenário é resumida assim por Sérgio Braga: "Foi Presidente da Comissão de Inquérito de Casos de Interesse Nacional e membro da Comissão Encarregada de Examinar os Serviços do Departamento Federal de Segurança Pública. Em plenário, concentrou sua atuação na defesa da autonomia dos municípios e na abordagem de questões referentes à sua cidade de origem, Santos (SP). [...] Também realizou pronunciamentos enfocando a situação do porto de Santos, no qual apoiou a atuação repressiva da Polícia Política contra os trabalhadores santistas, e defendendo a prisão pela polícia de São Paulo do suplente de deputado federal pelo PCB-SP,

[14] O documento está parcialmente reproduzido em: Edgard Carone, *A Segunda República* (1930-1937). 3ª ed. São Paulo: DIFEL, 1978, p. 21-28.

[15] Maria Lígia Coelho Prado, *A democracia ilustrada.* O Partido Democrático de São Paulo, 1926-1934. São Paulo: Ática, 1986, p. 139.

[16] *Terras devolutas*: justificativa do projeto de lei sobre terras. São Paulo: Secretaria da Justiça e Negócios do Interior, 1942, 135 p.

[17] Conforme Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 171.

[18] O Estado de São Paulo, 14 mar. 1945.

Diógenes de Arruda Câmara, pelo que entrou em violentos debates com parlamentares da bancada comunista. Além disso, destacou-se pela defesa da manutenção dos Departamentos Administrativos até a promulgação das constituições estaduais [...]"[19].

Do período em que Antônio Feliciano exerce o cargo de deputado federal pelo PSD-SP, de 1946 a 1950 e de 1951 a 1953, ganha destaque o voto *contrário* à proposta de cassação dos mandatos de parlamentares comunistas (votada em 1948, ano em que é eleito membro da Comissão Permanente de Constituição e Justiça da Câmara)[20], e o fato de assumir, em 1952, a vice-liderança do partido na Câmara dos Deputados[21].

Antônio Feliciano deixa o cargo de deputado em 1953, ao eleger-se prefeito de Santos. Pelo PSD-SP, assume ainda duas vezes o cargo de deputado federal: de 1959 a 1962 e de 1963 a 1966, sendo que em 1958 é nomeado Ministro do Tribunal de Contas do estado de São Paulo[22] (volta a ser vice-líder do PSD-SP na Câmara dos Deputados em 1962). O último mandato é pelo ARENA-SP, e vai de 1967 a 1970. "No decorrer de sua vida política no PSD, defendeu a reforma agrária em moldes cooperativistas, com assistência integral do Estado à lavoura e ao agricultor, além da garantia de preços mínimos, transportes e ensilagem de seus produtos. Postulou a organização e a liberdade sindicais, o direito de greve, o municipalismo, o parlamentarismo e o cooperativismo. Foi adepto do monopólio estatal do petróleo, dos minérios atômicos, da eletricidade e das telecomunicações, além de defender as reformas bancária, administrativa e tributária"[23].

Antônio Feliciano é condecorado, ao longo de sua vida, com a Ordem de Cristo de Portugal, Imperatriz Leopoldina e Santos Dumont. Falece a 22 de julho de 1986 em Santos.

---

[19] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 656.

[20] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983). Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, vol. IV, p. 3141.

[21] *Id.*, *ibid.*, p. 3141.

[22] *Folha da Manhã*, 3 jan. 1958.

[23] FGV-CPDOC. Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983), op. cit., vol. IV, p. 3141.

[A-3]

Antônio Gontijo de Carvalho **(1898-1973)**

O literato, burocrata e político Antônio Gontijo nasce a 29 de julho de 1898 em Uberaba (MG) e falece a 4 de agosto de 1973 em São Paulo (SP). É filho de Tobias de Carvalho e Francisca Gontijo de Carvalho. Tem como esposa Clery Ferraz Gontijo de Carvalho. Completa seus estudos superiores em 19 de dezembro de 1923, na Faculdade de Direito de São Paulo. De acordo com Miguel Reale, trata-se de "um dos últimos líderes da Sociedade Secreta"[24] *Burschenschaft*, ou Bucha, da Escola do Largo de São Francisco.

Membro da Ordem dos Advogados do Brasil (seção São Paulo), mantém ligações com a Sociedade Brasileira de Estudos Econômicos e com a Associação Comercial de São Paulo. Exerce o cargo de diretor da revista *Digesto Econômico*, da Associação Comercial, durante 26 anos (de 1947 até o ano de sua morte). Sua produção intelectual tem início em 1935, quando publica *Calógeras*[25], que precede as publicações de *Vultos da República* – David Campista, Carlos Peixoto, Gastão da Cunha: escorços biográficos[26] e *Homens e cousas do Brasil*[27], de 1936 e 1937. Nessa obra, Antônio Gontijo faz uma referência direta a Francisco Campos, futuro ministro da Justiça e Negócios Interiores do Estado Novo (em última instância, avalista da sua nomeação para o Departamento Administrativo, em 1939): "Francisco Campos é um descrente da democracia. Doutrinador político, procurou traçar à revolução triunfante [em 1930] um programa de idéias nítidas. O ambiente não lhe foi propício. A reação conservadora veio de seu próprio estado natal [Minas Gerais]. [...] o grande jurista-filósofo vive atualmente afastado dos prélios partidários. É uma reserva do Brasil para a solução dos seus inquietantes problemas"[28]. Intelectual prolífico, publica mais oito livros[29]. Em 1972 organiza o volume *Milton Campos*: testemunhos e ensinamentos[30].

De 1927 a 1930, Antônio Gontijo é funcionário da Secretaria da Agricultura de São Paulo. Em 1936 assume o cargo de secretário-geral do Departamento Nacional do Café, sob a direção de Luiz Toledo Pizza Sobrinho. É filiado ao Partido Republicano Paulista (PRP) até 1937, e torna-se, no ano seguinte, funcionário do Ministério da Agricultura durante a gestão de Fernando Costa. No dia 27 de abril de 1938 Ademar de Barros, com quem Antônio Gontijo mantém relações, é nomeado interventor (cargo que ocupa até 1941, quando é sucedido por Fernando Costa). Em 1939 Antônio Gontijo ocupa seu primeiro e único cargo político: é chefe da Casa Civil, no escritório dos interventores federais[31]. Ainda em 1939, torna-se membro do Departamento Administrativo do estado de São Paulo.

Em 18 de junho de 1941, após a posse de Fernando Costa na Interventoria Federal no estado, Antônio Gontijo deixa o Departamento Administrativo (sendo substituído por Cesar Costa) para assumir a Comissão de Estudos de Negócios dos Estados[32], onde permanece até 1944. Entre 1943 e 1944 acumula a presidência da subcomissão de Organização e Finanças. Gontijo é eleito

---

[24] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. I, p. 56.

[25] São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1935. 210 p.

[26] São Paulo: Revista dos Tribunais, 1936. 159 p.

[27] São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937. 142 p.

[28] *Homens e cousas do Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937, p. 82-83.

[29] *Estadistas da República*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1940; *Ministério visto por dentro*: cartas inéditas de João Batista Calogeras, alto funcionário do império. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959; *Rui estudante*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1949; *Reminiscências e perfis*. São Paulo: Siqueira, s.d.; *Ensaios biográficos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1951; *Raul Fernandes*: um servidor do Brasil. Rio de Janeiro: Agir, 1956; *Uma conspiração contra a inteligência*: vida e obra de David Campista. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1968; *Professores da Faculdade de Direito de Minas Gerais em São Paulo*: conferência realizada em Belo Horizonte, no dia 26 de julho de 1947. São Paulo: Gráfica São José, 1947.

[30] Rio de Janeiro: José Olympio, 1972. 317 p.

[31] Afrânio Coutinho, *Brasil e brasileiros de hoje*. Rio de Janeiro: Editorial Sul-americano, 1961, p. .

[32] Conforme *O Estado de S. Paulo*, 6 nov. 1943, p. 14.

deputado federal suplente em 1945 pelo Partido Social Democrático (PSD-SP)[33], mas nunca chega a assumir o posto.

[33] Ver *O Estado de S. Paulo*, 5 ago. 1973, p. 43.

[A-4]

Armando da Silva **Prado (1880-1956)**

Armando Prado nasce na cidade de São Paulo a 11 de março de 1880. Neto de Joaquim da Silva Prado e Francisca de Paula da Silva Machado, Joseph Love conta que Armando era "filho bastardo de Eleutério [da Silva Prado] [...] com uma cozinheira de cor", Benedita Maria da Conceição. Contudo, "apesar de mulato e ilegítimo, Armando era um Prado: foi o primeiro de sua turma quando se formou na Escola de Direito de São Paulo, tornando-se mais tarde membro de elite política"[34].

Cursa os estudos secundários no Colégio São Luiz, em Itu (SP), e forma-se em Ciências Jurídicas e Sociais na Faculdade de Direito de São Paulo. Cola grau em 28 de dezembro de 1902. Teria pertencido à "Bucha", sociedade secreta da Faculdade[35]. Obtém pouco depois o título de doutor em "borla e capelo" com sua tese "Concepção do Direito"[36].

Casado com Lídia Pacheco Prado, foi político, jornalista e professor de Psicologia e Lógica do Colégio Universitário de São Paulo de 1934 a 1946. Entre 1904 e 1906 é presidente da Liga Paulista de Futebol. Assume a presidência do Clube Esperia (São Paulo) em 1914 e permanece no cargo até o ano seguinte. Em 1916 é, por poucos meses, diretor do Museu Paulista. Ocupa o cargo de historiador da antiga repartição de estatística do Arquivo do Estado. É diretor-proprietário de *O Comércio de São Paulo*, "vibrante matutino, onde se revelou articulista e cronista notável"[37]. É como cronista que publica seu único livro: *Sem rei nem roque*. É acionista do Banco de Crédito Real de São Paulo[38].

Armando Prado foi vereador, deputado estadual e deputado federal. Em 1911, aos 31 anos, assume seu primeiro mandato eletivo à Câmara Municipal de São Paulo, durante a 7ª. legislatura, pelo Partido Republicano Paulista (PRP). Renuncia em 25 de maio de 1913, mas volta a eleger-se vereador em 1914. Cumpre mandato até 1916. Reelege-se em 1917, mantém-se no cargo até 1919, e volta a exercer mandato entre 1920 e 1922, durante a 10ª. legislatura. É em 1922 que inicia o primeiro dos três mandatos sucessivos como deputado estadual (12ª. legislatura, de 1922 a 1924; 13ª. legislatura, de 1925 a 1927; e 14ª. legislatura, de 1928 a 1930), sempre pelo PRP, partido no qual permanece até sua dissolução, em 1937.

Durante todo o período em que exerce o mandato de deputado (1922 a 1930), é líder da maioria na Câmara Estadual. De 1928 a 1930 serviu com Arthur Aguiar Whitaker (PRP), que ocupava o cargo de presidente da Casa, e também com Antônio Feliciano (PD) e Cirilo Júnior (PRP). Armando Prado destaca-se, enquanto líder da maioria, como "orador eloqüente"[39]. Seu último mandato eletivo é em 1930, como deputado federal, quando se posiciona, ao lado do PRP, contra a Revolução de 1930.

Com o golpe de Estado, fica afastado da vida pública até que, a convite do ministro da Justiça, Vicente Rao, assume interinamente em 1935 o cargo de Procurador junto ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral[40]. No ano de 1936 torna-se membro da Comissão Revisora dos Atos do

---

[34] Joseph L. Love, *A Locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 125.

[35] Teotonio Simões, *Os bacharéis na política, a política dos bacharéis*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

[36] O Departamento Administrativo de São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, 4 dez. 1943, p. 3.

[37] *Id.*, *ibid.*, p. 3.

[38] *Correio Paulistano*, 16 abr. 1908, p. 4; *apud* Renato Monseff Perissinotto, *Estado e capital cafeeiro*: burocracia e interesse de classe na condução da política econômica (1889-1930). Campinas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, 1997, Anexo 1, p. 409.

[39] "Orador eloqüente, liderou a maioria da Câmara dos Deputados [do Estado de São Paulo], fazendo parte da Comissão de Justiça, Constituição e Poderes". O Departamento Administrativo de São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, 4 dez. 1943, p. 3; v. também Joseph Love, *A Locomotiva*, *op. cit.*, Apêndice B, p. 405.

[40] O Departamento Administrativo de São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, 4 dez. 1943, p. 3.

Governo Provisório e Procurador-Geral do antigo Distrito Federal. Em 1938 é nomeado Procurador-Geral do estado de São Paulo[41]. Entre 1943 e 1945, Armando Prado serve no Departamento Administrativo do estado de São Paulo, onde ocupa a cadeira de José Adriano Marrey Júnior, que deixara o Departamento em 25 de novembro de 1943 para assumir a Secretaria de Justiça e Negócios do Interior na Interventoria de Fernando Costa. No discurso de posse, Armando tece longos elogios ao interventor[42].

Armando participa, assim como Cesar Costa, Antônio Feliciano e Cirilo Júnior, do lançamento da candidatura de Eurico Gaspar Dutra à presidência da República em 1945[43], ano em que se torna membro do diretório do Partido Social Democrático de São Paulo.

Em 1946 assume o cargo de subprocurador fiscal do estado de São Paulo, e em 1947, o de Ministro do Tribunal Federal de Recursos. A partir de 1949 torna-se o presidente do TRF. Aposenta-se em 13 de março de 1950. Falece em São Paulo a 4 de dezembro de 1956.

[41] Disponível em: <http://www.stj.gov.br/webstj/ministros/Curriculo_internet.asp?Minis=0001137>. Acesso em: 25 abr. 2004.

[42] Conforme *O Estado de S. Paulo*, 17 dez. 1943, p. 3.

[43] *O Estado de São Paulo*, 14 mar. 1945.

[A-5]

Artur Pequerobi de **Aguiar Whitaker (1881-1947)**

Filho de Jorge de Aguiar Whitaker e Maria Leopoldina Viana, Artur de Aguiar Whitaker nasce em Araras (SP) no dia 4 de outubro de 1881.

Cola grau em 1907 (6 de dezembro) na Faculdade de Direito de São Paulo. No ano seguinte, exerce o cargo de promotor público em Campos Novos do Paranapanema (SP). Casa-se com Maria Adelina Ferreira França Whitaker. Eleito em 1938 para o Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, em 1942 torna-se seu vice-presidente e membro da Comissão de Regulamento e Estatutos e da Comissão de Admissão de Sócios do IHGSP[44].

Político profissional, cumpre cinco mandatos eletivos sucessivos de deputado estadual (de 1916 a 1930) pelo Partido Republicano Paulista, sempre concorrendo pelo décimo distrito. Ainda como deputado, Artur de Aguiar Whitaker assume a prefeitura do município de Jaboticabal (SP) em 1926. De 15 de julho de 1927 a 23 de outubro de 1930 é presidente da Câmara Estadual[45]. A partir de 1928 torna-se também presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[46] e membro da Comissão Executiva do Partido Republicano Paulista.

Líder destacado do PRP, Artur Whitaker posiciona-se contra a Revolução de 1930. Assina, juntamente com alguns próceres do PD, o documento da Frente Única Paulista, de 16 de fevereiro de 1932. Após o levante contra o Governo Provisório de Getúlio Vargas permanece fora da vida pública até 1935 – período em que a Câmara dos Deputados do estado de São Paulo deixa de se reunir. Em 1935, sua candidatura a deputado federal pelo PRP não obtém êxito[47]. Em 1939 é chamado por Getúlio Vargas para integrar o Departamento Administrativo do estado de São Paulo, ficando até o final do Estado Novo (1945). Em janeiro de 1942 assume o cargo de vice-presidente do Departamento Administrativo no lugar de Marcondes Filho, convidado para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Durante o período em que é membro do DAESP, em 1940 e em 1944, respectivamente, publica dois artigos na *Revista Forense*. São eles: Letra de câmbio por escritura pública e Anteprojeto do código das obrigações[48].

Em 1945, integra o diretório do Partido Social Democrático (PSD-SP). No ano seguinte, entre 20 de fevereiro e 10 de maio, é Secretário de Estado da Justiça e Negócios Interiores, sob a interventoria de José Carlos de Macedo Soares. Falece dois anos depois, a 20 de abril de 1947, em São Paulo[49].

---

[44] Ver *Jubileu social*: 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 160 e p. 135, respectivamente.

[45] Whitaker é presidente da Casa enquanto Armando Prado é líder da maioria (PRP) na Câmara Estadual. São deputados Antônio Feliciano pelo Partido Democrático (PD) e Cirilo Júnior pelo PRP.

[46] Cf. também José Ênio Casalecchi, *O Partido Republicano Paulista*: política e poder (1889-1926). São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 314.

[47] *Correio Paulistano*, 12 jan. 1936.

[48] Letra de câmbio por escritura pública. *Revista Forense*, vol. 84, n. 448-450, p. 594-596, out./dez. 1940; e Anteprojeto do código das obrigações. *Revista Forense*, vol. 99, n. 494, p. 296-300 ago. 1944. Em 1922 havia publicado seu único título: *Discurso*. Jaboticabal: [s.n.], 1922, 14 p.

[49] *O Estado de S. Paulo*, 22 abr. 1947, p. 6.

[A-6]

Carlos **Cirilo Júnior (1886-1965)**

Cirilo Júnior nasce em Curitiba (PR) a 25 de dezembro de 1886. Paranaense de Santa Felicidade, mas paulistanisado, é filho de Carlos Cirilo e Maria das Graças Cirilo. Estuda no Colégio Convento do Carmo e no Colégio Tarquínio de Souza, em Santos (SP). Casa-se com Maria Ruth Cirilo. Em 15 de dezembro de 1908, forma-se na Faculdade de Direito de São Paulo. Mantém ligações com a Ordem dos Advogados do Brasil (SP) e com o Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo[50], onde é membro eleito (a 21 de setembro de 1936) da Comissão de Regulamento e Estatutos. Leciona diversas disciplinas na Faculdade de Direito de São Paulo (Direito Civil, Comercial, Criminal), cidade na qual exerce a advocacia. Durante sua trajetória intelectual, escreve seis livros, a saber, *Títulos ao portador* (1908), *Terceiro prejudicado no processo civil* (1914), *A dor no romance e no teatro* (1916), *Reparação cível para o ato ilícito* (1934), *A campanha revolucionária de 1932* (1934), *Política latino-americana* (1948)[51].

O político, advogado e professor Cirilo Júnior é, segundo Miguel Reale, "o mais perfeito representante do melhor perrepismo. Penalista, havia sido adversário de Marrey Júnior na tribuna do júri, contando-se a seu respeito êxitos memoráveis [...]"[52].

Filiado ao Partido Republicano Paulista, foi diretor do jornal do PRP, o *Correio Paulistano*[53]. Cirilo Júnior só assume o primeiro mandato de deputado estadual aos 39 anos, servindo por duas legislaturas seguidas, entre 1925 e 1929[54]. O último período, entre 1928 e 1929, coincide com os anos nos quais Armando da Silva Prado é líder da maioria (PRP) na Câmara estadual, Arthur Aguiar Whitaker (PRP) ocupa o cargo de presidente da casa e são deputados estaduais Antônio Feliciano (Partido Democrático - PD) e o próprio Cirilo Júnior, pelo PRP[55].

Em 1930 é eleito deputado federal, juntamente com Marcondes Filho (PRP), exercendo a função apenas entre maio e outubro, uma vez que as atividades parlamentares foram suspensas devido à deflagração da Revolução, em 3 de outubro. Como membro do PRP, opõe-se à Revolução, motivo da depredação de sua casa e de seu escritório de advocacia durante as manifestações de apoio ao movimento na cidade de São Paulo.

Cirilo Júnior tem participação ativa no movimento constitucionalista paulista contra o Governo Provisório de Getúlio Vargas, e faz parte da Frente Única Paulista (FUP). É um dos signatários do Manifesto de líderes do PRP, divulgado em janeiro de 1932, contra os tenentes[56]. Depois da aventura de 1932, "Cirilo Júnior, que havia colaborado com o coronel Euclides Figueiredo na organização do levante armado, foi levado preso para o Rio de Janeiro e em seguida deportado para Lisboa"[57].

Em 14 de outubro de 1934, Cirilo Júnior elege-se, em 1° turno, deputado estadual constituinte pelo PRP, e é líder da oposição ao Partido Constitucionalista (PC) na Assembléia Legislativa e, posteriormente, na Legislatura 1935-1937. Cirilo Júnior compõe o Departamento

---

[50] *Jubileu social:* 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 161.

[51] *Apud* Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 664.

[52] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 170.

[53] *O Estado de S. Paulo*, 14 mar. 1945.

[54] 13ª e 14ª: obtém 4300 votos e 5685 votos, respectivamente. Em ambas é eleito no 1° turno, pelo 1° distrito (São Paulo, capital). Cf. São Paulo. Assembléia Legislativa. *O legislativo paulista.* Pesquisa e execução: Jamile Abou Nouh e Carlos Eduardo Carneiro. São Paulo: ALESP, 1983.

[55] São eleitos no 1º. distrito, para a mesma legislatura, Antônio Feliciano (Partido Democrático – PD, com 4020 votos), Armando Prado (PRP, 4525 votos), Cirilo Júnior (PRP, 5685); pelo 10º. distrito (Mogiana), Arthur de Aguiar Whitaker (PRP, 4843 votos). Todos no 1° turno). Cf. São Paulo. Assembléia Legislativa. *O legislativo paulista*, *op. cit.*, p.

[56] Ver o documento em Paulo Nogueira Filho, *A guerra cívica*: 1932. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965, p. 416-419.

[57] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983). Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, vol. I, p. 796.

Administrativo do Estado de São Paulo desde o início, em 1939, e permanece como membro do DAESP até 1945. Durante a Redemocratização de 1945, o "antigo deputado e figura de relevo do PRP"[58] torna-se secretário-geral do Partido Social Democrático (PSD) de São Paulo, tendo participado ativamente da organização da agremiação. É um dos principais articuladores na obtenção do apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) para a candidatura de Eurico Gaspar Dutra à Presidência da República, em 1945. Está presente no lançamento da candidatura em São Paulo[59] e se liga politicamente ao futuro Presidente.

Após a morte do interventor Fernando Costa, Cirilo Júnior domina o diretório paulista do PSD. Elege-se deputado à Assembléia Constituinte, em 1945, com o maior número de votos recebidos pelo partido[60] e torna-se, já em 1946, relator-geral da Comissão da Constituição e membro da Subcomissão de Disposições Gerais e Transitórias da mesma Comissão. É membro da Delegação do Brasil da Conferência da Paz após a Segunda Guerra Mundial. Conforme a avaliação de Sérgio Braga, "[...] Não obstante o pouco tempo de exercício de mandato, teve tempo de revelar o seu conservadorismo, ocupando a tribuna para pronunciar-se em defesa da vigência da Constituição de 1937, durante os trabalhos constituintes, e para combater a Indicação n.º 25, formulada pela bancada comunista, propondo a imediata revogação da Carta estadonovista"[61]. O mandato ordinário de deputado federal inicia em 18 de setembro de 1946, "com a promulgação da nova carta" constitucional[62]. O mandato segue-se até 1950, sendo líder da bancada do PSD-SP em 1946 e presidente da Câmara dos Deputados nos dois últimos anos[63]. Também segundo Sérgio Braga, "[...] foi um dos mais virulentos defensores da cassação do PCB (1947-1948)"[64].

Em novembro de 1947, "realizaram-se eleições para o recém-criado cargo de vice-governador. A candidatura de Cirilo Júnior, lançada pelo PSD, contou com o apoio de Vargas e de Luís Carlos Prestes [...]. No entanto, o vitorioso foi Luis Novelli Júnior, genro do presidente Dutra e também deputado federal pessedista, apoiado pelo PSP de Ademar de Barros [...]"[65].Apesar de derrotado em novembro de 1947 para o candidato da coligação PSP/PDC/PTN/PR nas eleições para vice-governador, "Cirilo se mantém na presidência do diretório regional graças às suas boas relações com as lideranças locais e nacionais do PSD"[66].

De 1949 a 1950, Cirilo Júnior assume também o cargo de presidente nacional do Partido Social Democrático (PSD), em substituição a Nereu Ramos[67], que renuncia em novembro de 1949. É sucedido, em março de 1951, na presidência do PSD por Ernani do Amaral Peixoto, ex-Interventor Federal no Rio de Janeiro.

Entre 8 de julho de 1958 e 31 de julho de 1959, durante o governo de JK, Cirilo Júnior é ministro da Justiça e Negócios Interiores. Em 1960, assume a função de embaixador do Brasil na Bélgica, onde permanece até 1963. Falece em São Paulo, a 31 de maio de 1965.

---

[58] *O Estado de S. Paulo*, 20 mar. 1945, p. 3.

[59] *O Estado de S. Paulo*, 14 mar. 1945.

[60] Lucia Hippolito, *De raposas e reformistas*: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 153.

[61] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*, *op. cit.*, vol. II, p. 664-665.

[62] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, vol. I, p. 796.

[63] "No início [de 1949], nas eleições para a mesa da Câmara, o PSD buscou um entendimento com a União Democrática Nacional (UDN) e apresentou [o nome de Cirilo Júnior] como candidato à presidência daquela casa. Com o apoio de Rui Santos, José Augusto Bezerra de Medeiros e outros, a UDN concordou com a proposta pessedista e Cirilo Júnior foi eleito, em março, presidente da Câmara dos Deputados, cargo no qual permaneceria até o final da legislatura". FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, vol. I, p. 796.

[64] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946, op. cit.*, vol. II, p. 664.

[65] "Ainda em 1946, disputou com Mario Tavares, Gabriel Monteiro da Silva e Gastão Vidigal a indicação para candidatar-se ao governo de São Paulo pelo PSD. A escolha recaiu sobre Mario Tavares e o pleito, ocorrido em janeiro de 1947, deu a vitória a Ademar de Barros, do Partido Social Progressista (PSP). FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, vol. I, p. 796.

[66] Lucia Hippolito, *De raposas e reformistas*, *op. cit.*, p. 153.

[67] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946, op. cit.*, vol. II, p. 664.

[A-7]

Gofredo Teixeira **da Silva Telles (1888-1980)**

No Rio de Janeiro (RJ), a 17 de abril de 1888, nasce o político, fazendeiro e literato Gofredo da Silva Telles. É descendente de tradicional família de proprietários de terras e cafeicultores do interior paulista, filho do engenheiro Augusto Carlos da Silva Telles e de Eugênia Teixeira Leite da Silva Telles. Sua mãe é filha do barão e da baronesa de Vassouras, Francisco José Teixeira Leite e Ana Alexandrina Teixeira Leite[68]. Casa-se com Carolina Guedes Penteado da Silva Telles.

Gofredo da Silva Telles completa seus estudos superiores no dia 25 de dezembro de 1910, na Faculdade de Direito de São Paulo e três anos depois se torna fazendeiro em Araras (SP).

Em função de sua atividade intelectual, torna-se membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, tendo sido eleito em 21 de agosto de 1933[69], e da Academia Paulista de Letras, a partir de 1938[70]. Associa-se ainda ao Pen Club do Brasil, é filiado à Associação de estudos Psicológicos, à Sociedade Brasileira de Educação e Integração e à Sociedade Paulista de Estudos Filológicos. Além disso, Gofredo é presidente de honra da Academia Paulista de Letras, do Ateneu Paulista de História, da Sociedade Amigos da Cidade e do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo[71]. Publica dois livros: *Mar da noite* (um livro de versos)[72] e *A fada nua* (um poema). E torna-se diretor da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)[73].

A trajetória política de Gofredo da Silva Telles inicia em 15 de janeiro de 1926, dia em que assume o mandato de vereador à Câmara Municipal de São Paulo pelo Partido Republicano Paulista (PRP)[74], e permanece no cargo até o final da 12ª Legislatura, a 15 de janeiro de 1929. É reeleito vereador para a 13ª Legislatura, e assume o cargo a 16 de janeiro de 1929, ainda pelo PRP. Cumpre mandato até outubro de 1930, ano em que participa da oposição à Revolução de 1930. Gofredo da Silva Telles compõe a Frente Única Paulista (FUP). Como líder do PRP é nomeado prefeito de São Paulo em maio de 1932 e participa ativamente do Levante Constitucionalista. Com a derrota do movimento em outubro, é preso por Getúlio Vargas por alguns meses, e depois se exila na França. Com a anistia, "de volta ao Brasil, afastou-se da vida política e dedicou-se à lavoura e à agropecuária, administrando fazenda de sua propriedade no Município de Araras (SP). [...] Professor, lecionou nas escolas politécnicas do Rio de Janeiro e de São Paulo. [...] Realizou, no Brasil e em Paris, diversas conferências em institutos culturais, inclusive na Sorbonne [...]"[75].

Gofredo volta à cena política em 1939, aos 51 anos, nomeado diretamente por Getúlio Vargas como o presidente do Departamento Administrativo do estado de São Paulo, permanecendo no posto até 1945. Nesse ano, assume a função de tesoureiro do diretório do Partido Social Democrático de São Paulo (PSD-SP) e faz parte da Assessoria Técnica da Corte Internacional Permanente de Justiça de Haia.

Quanto à sua presidência no Departamento Administrativo paulista, eis o comentário de Miguel Reale:

---

[68] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983). Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, vol. IV, p. 3337.

[69] Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, *Jubileu social:* 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 167.

[70] Vários Autores, *Academia Paulista de Letras*: 90 anos. São Paulo: Academia Paulista de Letras; Imprensa Oficial do Estado, 1999.

[71] Ver FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit*., vol. IV, p. 3 337.

[72] São Paulo: Francisco Alves, 1915, 97 p.

[73] Ver Afrânio Coutinho, *Brasil e brasileiros de hoje*. São Paulo: Sul-americano, 1961, vol. 2, p. 562.

[74] Gustavo Milliet e F. I. da Gama Jr. (orgs.), *Annaes da Camara Municipal de São Paulo*: 1926 (1º. anno da 12ª. Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

[75] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit*., vol. IV, p. 3 337.

> Se pelo Brasil afora os Departamentos Administrativos terão sido meras comissões assessoras do Interventor, em alguns estados, como o de São Paulo, a coisa era diferente. Confiada a presidência do órgão a Gofredo Teixeira da Silva Telles, misto de empresário e de fazendeiro, ele cuidou de dar-lhe uma estrutura técnica bem do feitio da gente paulista e com plena consciência de suas prerrogativas legais. [...] Foi talvez devido a essa combinação de qualidades pessoais de seu Presidente, sempre arredio às vicissitudes do Palácio do Governo, e também pelas tendências organizadoras inatas do povo paulista, que o Departamento Administrativo surgiu como uma verdadeira instituição, um complexo de serviços ordenados em função de uma idéia[76].

Seu filho, Gofredo da Silva Telles Júnior, assessor do presidente do Departamento Administrativo do estado de São Paulo, elegeu-se pelo PSD-PRP deputado constituinte em 1946 e posteriormente foi deputado federal na legislatura de 1946-1951.

Gofredo da Silva Telles falece no dia 30 de julho de 1980 em São Paulo (SP)[77].

[76] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. 1, p. 169.

[77] Morre Gofredo, prefeito na Revolução de 1932. *O Estado de S. Paulo*, 31 jul. 1980, p. 19.

[A-8]

João Galeão **Carvalhal Filho (1884-1955)**

João Carvalhal Filho nasce em Santos (SP) em 1884 e falece em São Paulo (SP), a 9 de setembro de 1955. É político, jornalista e professor. Conforme o *Correio Paulistano*, "fundou e dirigiu o vespertino *A Notícia*, tendo sido também um dos fundadores da Escola de Comércio José Bonifácio. Foi professor do Ginásio Santista dos Irmãos Maristas e do Liceu Feminino Santista, e fez parte, durante longo tempo, da diretoria da Santa Casa de Misericórdia local, onde ocupou os cargos de vice-provedor e provedor"[78].

É filho do político perrepista João Galeão Carvalhal. Seu pai foi uma figura importante e influente do Partido Republicano Paulista. Promotor público em São Paulo, transferiu-se para Santos, exerceu a advocacia e fez aí sua carreira política: um dos chefes dos abolicionistas, foi intendente municipal e vereador, ocupando a presidência da Câmara Municipal, primeiro durante a gestão de Jorge Tibiriçá e depois de Cerqueira César na presidência do estado. Suplente na 1ª Legislatura (1891-1892), é eleito deputado estadual para a 2ª Legislatura (1892-1894) e para a 3ª Legislatura (1895-1897). Em 1897 torna-se deputado federal, é líder da bancada do PRP e integra a Comissão de Justiça e Poderes da Câmara Federal. Posteriormente foi membro da Comissão de Finanças e ocupou a liderança da bancada paulista. Entre 1918 e 1920 é Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo[79]. Em 1923 foi eleito para o Senado.

João Carvalhal Filho completa seus estudos superiores na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, em 1904.

Possivelmente em razão da notoriedade do pai, em 1925 é eleito deputado estadual pelo primeiro distrito, posto que ocupa até 1927 (13ª Legislatura). Entre 24 de abril e 14 de julho de 1927, João Carvalhal Filho é Secretário do Interior do governo de São Paulo, sendo substituído por Fábio de Sá Barreto[80]. Em 1930 torna-se deputado federal, sempre pelo Partido Republicano Paulista. É membro do Conselho Consultivo do Diretório Político do Partido no distrito de Santa Cecília, em São Paulo[81]. A favor do *Movimento de 1932*, liga-se à Frente Única Paulista (FUP). Incorpora-se assim às forças que fizeram o movimento constitucionalista. Com a derrota, passa a dedicar-se exclusivamente à advocacia.

Como membro do diretório do Partido Social Democrático de São Paulo, só volta à cena política em 1945, ano em que se torna membro do Departamento Administrativo do estado de São Paulo. Assume a cadeira de Miguel Reale, que deixa o DAESP em 7 de março de 1945, já no fim do regime[82].

---

[78] *Correio Paulistano*, 20 mar. 1945.

[79] Joseph L. Love, *A Locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 399-400, respectivamente.

[80] Joseph L. Love, *A Locomotiva*, *op. cit.*, p. 399 e 400.

[81] *Correio Paulistano*, 21 jan. 1936.

[82] *O Estado de S. Paulo*, 18 mar. 1945, p. 36; Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. I, p. 188.

[A-9]

José Adriano **Marrey Júnior (1885-1965)**

Em Itamarandiba (MG), a 7 de agosto de 1885, nasce José Adriano Marrey Júnior, filho do comendador José Adriano Marrey e Clara Maria Monteiro de Barros. Marrey Júnior estuda no Ginásio do Estado e no Instituto de Ciências e Letras, já na capital paulista, para onde veio em 1898 aos treze anos de idade.

Forma-se em Ciências Jurídicas e Sociais na Faculdade de Direito de São Paulo a 15 de dezembro de 1906. Quando estudante disputou contra Júlio Prestes o comando do Centro Acadêmico Onze de Agosto[83]. Na Faculdade do Largo de São Francisco é contemporâneo de Armando da Silva Prado (da turma de 1902), de João Carvalhal Filho (1904), de Renato Paes de Barros (1906), de Artur de Aguiar Whitaker (1907), de Cirilo Júnior (1908) e de Gofredo da Silva Telles (1910), colegas que posteriormente viria a encontrar no Departamento Administrativo do estado de São Paulo.

Casado com Zenóbia Tostes, Marrey, no início de carreira, é juiz de paz no distrito de Santa Ifigênia (em São Paulo), além de professor. Trabalha como advogado criminalista com destaque na capital paulista. Conforme a biografia oficial da Secretaria de Justiça do estado de São Paulo,

> Seu pioneirismo ficou patente nos projetos que desenvolveu. As primeiras leis paulistas de acidentes de trabalho, por exemplo, são de sua autoria. Atuou também em favor da infância e dos menores abandonados – o que acabou resultando na criação do Juizado de Menores de São Paulo. Os direitos civis das mulheres casadas, a proteção às vítimas de delitos e o apoio a egressos das penitenciárias foram outros dos temas pelos quais Marrey Jr. lutou[84].

Marrey Júnior é grão-mestre estadual da loja Maçônica Piratininga (fundada a 28 de agosto de 1850), uma das mais tradicionais de São Paulo. É membro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP), membro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, membro e, posteriormente, vice-presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo e membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (eleito em 5 de maio de 1925)[85]. Marrey Júnior edita um livro, que traz comentários à lei civil: *Em torno de uma herança*, e o volume *No Departamento Administrativo de S. Paulo* (Discursos e pareceres), em 1943. Tornou-se patrono da cadeira número 23 da Academia Paulista de Direito[86].

Com apenas 29 anos é eleito vereador à Câmara Municipal de São Paulo por dois mandatos (de 1914 a 1916 e de 1917 a 1919, durante a 8ª e a 9ª Legislaturas). Em 1919, inicia o primeiro dos três mandatos como deputado estadual (de 1919 a 1921, de 1922 a 1924, de 1925 a 1927, referentes à 11ª, 12ª e 13ª Legislaturas), pelo Partido Republicano Paulista (PRP), sendo eleito sempre pelo 1°. distrito. Recebeu de Olavo Egídio apoio para a sua campanha política no interior do estado de São Paulo[87]. Abandona o PRP em 1926 para fundar o Partido Democrático (PD), juntamente com Antônio Prado, Francisco Morato e Paulo Nogueira Filho.

Marrey Júnior torna-se diretor do *Diário Nacional*, órgão do Partido Democrático, e membro do diretório do partido "ao lado de Francisco Morato, Frederico Vergueiro Steidel, Valdemar Martins Ferreira, Reinaldo Porchat, José Joaquim Cardoso de Melo Neto, Joaquim

---

[83] Ver Maria Lígia Coelho Prado, *A democracia ilustrada*. O Partido Democrático de São Paulo, 1926-1934. São Paulo: Ática, 1986, p. 15-16.

[84] Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania. Disponível em: <http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=215>. Acesso em: 10 ago. 2007.

[85] Afrânio Coutinho, *Brasil e brasileiros de hoje*. Rio de Janeiro: Editorial Sul-americano, 1961, vol. 2, p. 43. Ver também *Jubileu social:* 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 171.

[86] Disponível em: <http://www.apd.org.br/academicos.html>. Acesso em: 1 nov. 2007.

[87] Mauricio Font, *Planters and the State*: The Pursuit of Hegemony in São Paulo, Brazil, 1889-1930 Ph.D. dissertation. University of Michigan, EUA, 1983, p. 443.

Sampaio Vidal e outros"[88]. Entre 1926 e 1927, e novamente entre 1930 e 1931, é membro da Comissão Executiva do Partido Democrático. Permanece membro do diretório central entre os anos de 1926 e 1932. Exerce o mandato de deputado federal entre 1927 e 1930 pela legenda do PD. Serve ao lado de Marcondes Filho (PRP) na Câmara Federal. Sua atuação na Câmara Federal caracteriza-se

> por intensa oposição ao perrepismo, representado em São Paulo pelo presidente do estado, Júlio Prestes, e no plano federal pelo presidente da República, Washington Luís. [Denuncia] violentamente o PRP pela utilização de recursos fraudulentos para manter-se no poder. Após as eleições municipais na cidade de São Paulo em 30 de outubro de 1928, [chega] mesmo a apelar para que se decretasse a intervenção federal no estado[89].

Ainda como deputado federal, Marrey Júnior integra a chapa da Aliança Liberal, que leva Getúlio Vargas a concorrer à Presidência nas eleições de 1930 tendo se destacado como um dos "líderes da chapa da Aliança Liberal" [90]. Articulou com outros correligionários "a visita a São Paulo de Getúlio Vargas e João Pessoa [...]. A visita resultou em importante comício"[91].

Marrey Júnior posiciona-se a favor da Revolução de 1930 e adota uma postura conciliadora na luta política interna de São Paulo:

> No interior do próprio partido, Marrey Júnior liderava uma corrente que, em oposição às facções que encaravam a nova situação com reservas, tendia à estreita colaboração com lideranças tenentistas. [...] Assim, Marrey Júnior prestou homenagem ao líder tenentista Miguel Costa, quando este teve restituída sua cidadania brasileira cassada pelo governo anterior[92].

Após a vitória da Revolução, Marrey Júnior integra uma comissão de avaliação da questão operária em São Paulo durante a interventoria de João Alberto (25 de novembro de 1930 a 24 de julho de 1931)[93]. A comissão redige, a fim de pôr termo às greves e manifestações na cidade, "o Manifesto ao operariado em geral, lançado no dia 16 [de novembro de 1930], onde se [sugere] que diversas reivindicações trabalhistas [sejam] convertidas em lei"[94].

Marrey assina o manifesto do PD publicado em 7 de abril de 1931 no qual é formalizado o rompimento com o interventor João Alberto. Posiciona-se moderadamente a favor do Movimento de 1932. Assina também o manifesto de 13 de janeiro de 1932 quando o Partido Democrático rompe com Getúlio Vargas e o manifesto, de 16 de fevereiro de 1932 em conjunto com o Partido Republicano Paulista (PRP), que dá origem à Frente Única Paulista (FUP).

> Em maio de 1932 crescia a agitação social em São Paulo. Miguel Costa procurava liderar as lutas operárias, e o governo estadual, às voltas com as divergências em seu interior entre tradicionais líderes paulistas e adeptos do tenentismo, via-se impossibilitado de agir. Marrey Júnior e Antonio Feliciano da Silva, buscando fórmulas capazes de evitar o conflito armado, dirigiam-se a Getúlio Vargas e sugeriram, como meio de apaziguamento, que o governo estadual fosse entregue aos democráticos. Essa proposta causou no interior da FUP desconfianças que se tornaram ainda maiores quando Marrey Júnior

---

[88] FGV-CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*, Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983, vol. III, p. 2111. Para uma lista completa da Comissão Organizadora do PD ver Plínio de Abreu Ramos, *Os partidos paulistas e o Estado Novo*. Petrópolis: Vozes, 1979, p. 136-137.

[89] FGV-CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, p. 2 111.

[90] Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania. Disponível em: <http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=215> Acesso em: 10 ago. 2007.

[91] FGV-CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, p. 2 112.

[92] *Id.*, *ibid.*, p. 2 112.

[93] Notas explicativas ao volume Manoel Luiz de Lima Salgado Guimarães, *et al.* (orgs.), *A revolução de 30*: textos e documentos. Brasília: Ed. UnB, 1982, vol. I, p. 394.

[94] FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, p. 2 112.

> manteve contato com o então Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha, durante a visita, preparada por Miguel Costa, que esse líder revolucionário fez a São Paulo em fins de maio de 1932. [...] Durante a Revolução de 1932, Marrey Júnior foi um dos intermediários, ao lado de Vicente Pinheiro e Agostinho Rizzo, entre os rebeldes paulistas que se encontravam em Guaxupé (MG) e a Força Pública de Minas Gerais, a qual os revolucionários procuravam conquistar para o movimento. [...] Em 19 de outubro de 1932, após o fracasso do levante, Marrey Júnior publicou sobre ele uma análise crítica no *Diário da Noite*. Nesse texto, considerou o movimento uma aventura, por não contar com alianças nacionais sólidas, e acusou de irresponsável a direção do PD. Em conseqüência, foi excluído do partido[95].

Como membro de destaque da FUP, é preso depois da Revolução Constitucionalista. Marrey Júnior volta a ser detido no ano seguinte:

> Em 1933 esteve preso por ordem de Valdomiro Lima, então interventor em São Paulo. Segundo José Carlos de Macedo Soares, citado por Hélio Silva, ao ordenar essa detenção, Valdomiro teria pretendido afastar um possível sucessor no governo do estado, já que Marrey, por suas posições tendentes a conciliar o tenentismo com as elites políticas paulistas, poderia eventualmente ser útil ao governo federal como interventor[96].

Não tem atividade na Constituinte de 1934. Em 1936, Marrey Júnior é eleito novamente vereador à Câmara Municipal de São Paulo, para a 1ª Legislatura, que termina abruptamente com o Golpe de 1937.

De 1941 a 1943, Marrey compõe o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo (DAESP), ocupando o lugar de Renato Paes de Barros (a 18 de junho de 1941)[97], promovido ao governo de Ademar.

Vale reproduzir aqui o depoimento de Miguel Reale a respeito de sua relação com Marrey Júnior:

> Liguei-me a Marrey por particulares laços de amizade, e iríamos manter contatos políticos duradouros ao longo do tempo. Dotado de memória prodigiosa, era um martírio ir com ele da Praça da República, sede do Departamento, até o Largo de São Francisco, em cujas vizinhanças ambos tínhamos escritório [...] tantos eram os amigos e compadres que o abraçavam, ele a lembrá-los sempre pelo nome, com perguntas sobre a família. Políticos desse escopo, dotados desse dom de fisionomistas privilegiados, com memória fotográfica duradouramente fiel, encontrei poucos em minha vida pública, como é o caso de Getúlio e dos chefes populistas Ademar de Barros e Jânio Quadros[98].

Marrey Júnior deixa o DAESP em 25 de novembro de 1943, quando é substituído por Armando da Silva Prado, para assumir a Secretaria de Justiça e Negócios Interiores do Estado de São Paulo[99], onde permanece até 3 de junho de 1945. Em 1945, posiciona-se a favor da

---

[95] *Id.*, *ibid.*, p. 2 112.

[96] *Id.*, *ibid.*, p. 2 112.

[97] Ver Ata da 80ª sessão ordinária do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Atas das sessões do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941* (de 25 mar. até 29 jul. 1941). São Paulo: manuscrito, 1941.

[98] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. 1, p. 170. Outro depoimento relevante é o do escritor Monteiro Lobato, redigido em carta enviada da prisão a Marrey Júnior em 1941: "Receba, pois, os cumprimentos de um colega que nunca teve ocasião de aproximar-se de você, mas que vai sair daqui impressionado com a única coisa que aprendeu em sua longa passagem pelo xadrez: há um advogado sobre cuja honestidade e valor os grandes juizes dos advogados, que são os presos, juram a pés juntos. Marrey Júnior. Unanimidade absoluta!" Disponível em: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado.

<http://www.justica.sp.gov.br/Modulo.asp?Modulo=215>. Acesso em: 1 nov. 2007.

[99] "Marrey Jr. percorreu um caminho político diverso do de seus companheiros de Diretório Central [do Partido Democrático]; foi Secretário da Justiça em 1943, durante o Estado Novo, após ter feito parte de Departamento Administrativo do Estado, também depois de

redemocratização do regime. Funda, com Miguel Reale, o Partido Popular Sindicalista (PPS) assumindo sua presidência. A agremiação mais adiante formará, com outras, o Partido Social Progressista (PSP) de Ademar de Barros. De 1946 a 1947 é novamente membro do DAESP. Elege-se vereador pelo PSP neste ano, em São Paulo, para o mandato que vai de 1948 a 1951, tendo sido o candidato mais votado do pleito[100]. Nos anos de 1948 e 1950, Marrey Júnior é presidente da Câmara Municipal.

Marrey Júnior volta ao Rio de Janeiro eleito deputado federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB-SP), permanecendo no posto de 1951 até abril de 1953. Renuncia para assumir a Secretaria dos Negócios Internos e Jurídicos da prefeitura de São Paulo. Em 1952 é o presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Marrey Júnior mais tarde será presidente do Conselho do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Do dia 31 de janeiro de 1955 ao dia 13 de novembro do mesmo ano, é Secretário da Justiça da Prefeitura de São Paulo. Em 1958, assume a presidência do Tribunal de Alçada. No ano seguinte, recebe o título de "Cidadão Paulistano".

Falece aos 80 anos de idade, a 14 de março de 1965, em São Paulo (SP).

1937. Elegeu-se vereador e deputado estadual pelo partido que Vargas idealizara, o Partido Trabalhista Brasileiro". Maria Lígia Coelho Prado, *A democracia ilustrada.* O Partido Democrático de São Paulo, 1926-1934. São Paulo, Ática, 1986, p. 139.

100 FGV-CPDOC, *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (1930-1983), *op. cit.*, p. 2 112.

[A-10]

José **Cesar** de Oliveira **Costa (1891-1951)**

A 8 de março de 1891, em Taubaté (SP), nasce Cesar Costa, filho de Crescêncio José de Oliveira Costa e Gertrudes Jordão de Oliveira Costa. Estuda no Externato São José e no Colégio Staford, e transfere-se em 1907 para o Ginásio Diocesano de São Paulo. Matricula-se na Faculdade de Direito de São Paulo e obtém o título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais a 25 de dezembro de 1912, aos 21 anos. Casa-se com Rosalina Serricchio de Oliveira Costa.

Político, fazendeiro e advogado, Cesar Costa foi proprietário de terras em Taubaté, no interior de São Paulo. Começa sua carreira como promotor público em São Manuel (SP) em 1914, e permanece no cargo até 1917, quando se demite a fim de exercer advocacia em Taubaté[101]. Entre 1919 e 1925 Cesar Costa é presidente do Esporte Clube Taubaté.

Como político, Cesar Costa teve uma carreira bem longa e precoce. Entrou para a elite política do estado antes dos 25 anos. Foi vereador, prefeito, deputado estadual e deputado federal. Começou como vereador em Taubaté (SP)[102] e tornou-se prefeito da cidade em 1917, pelo Partido Republicano Paulista, cumprindo mandato até 1921. Durante a 12ª (1922 a 1924) e a 13ª Legislaturas (1925 a 1927) é deputado estadual eleito pelo 2º. distrito eleitoral, representando a região do Vale do Paraíba. Ainda pelo PRP, volta a ser prefeito de Taubaté entre 1928 e 1930.

Em 1941 Cesar Costa é nomeado membro do Departamento Administrativo do estado de São Paulo, ocupando o lugar de Antônio Gontijo de Carvalho, que deixa o cargo em 18 de junho para assumir a Comissão de Negócios de São Paulo. Permanece no Departamento Administrativo até sua extinção, em 1945.

Cesar Costa participa ativamente da fundação do Partido Social Democrático (PSD), em 1945, permanecendo como membro do diretório paulista. Esteve presente no lançamento da candidatura de Eurico Gaspar Dutra em SP, juntamente com Armando da Silva Prado, Antônio Feliciano e Cirilo Júnior[103].

Em 1946 é eleito deputado constituinte pelo PSD-SP, mas é parlamentar pouco atuante. Conforme Sérgio Braga, "apenas ocupou a tribuna para proferir discurso sobre o problema do ensino primário, onde justificou emendas de sua autoria sobre o assunto, e para efetuar declarações sobre uma empresa de asfalto, defendendo-se das acusações publicadas no jornal *Correio da Manhã*, acerca de seu envolvimento em negociatas referentes à firma Asfalto Nacional S/A". Fora isso, Sérgio Braga registra que ele "realizou outras intervenções tópicas nos debates constituintes, sempre na defesa de próceres pessedistas atacados por parlamentares da oposição" [104].

De 1946 a 1950 é deputado federal, e em 1951, membro do Conselho Superior da Caixa Econômica Federal. Falece no dia 6 de maio desse mesmo ano, em São Paulo (SP)[105].

---

[101] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*. Um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 662.

[102] Não foi possível determinar a legislatura.

[103] *O Estado de S. Paulo*, 14 mar. 1945, p. 1.

[104] Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*, *op. cit.*, vol. II, p. 663.

[105] *O Estado de S. Paulo*, 8 maio 1951, p. 8.

[A-11]

Mario Guimarães Barros **Lins (1894-1959)**

Mário Lins nasce a 17 de setembro de 1894 em Recife (PE). Filho de Francisco de Barros Lins e Lídia Guimarães de Barros Lins, casa-se com Luiza (Luizita) Leite Guimarães em 16 de julho de 1916, no Rio de Janeiro. Sua esposa é filha do segundo casamento do Coronel Guimarães (com Luiza Leite Ribeiro). "O Coronel Guimarães veio do estado do Rio [de Janeiro] para a região [da Mogiana] quando por lá declinava a lavoura cafeeira. Passou primeiro por Cravinhos e Ribeirão Preto, onde fora sócio do Cel. Schmidt, então rei do café. Estabeleceu-se [em Jardinópolis, SP] na virada do século na Fazenda Cresciuma"[106]. Mário Lins torna-se assim genro do Coronel Guimarães, de tradicional família na política. Seus estudos primários e secundários são feitos no Rio de Janeiro, para onde se mudou ainda bem jovem. Completa os estudos superiores na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, obtendo o grau de médico em 1916.

Mário Lins chega a Jardinópolis por volta de 1920 ou 1925, por conta de seu casamento com Luizita Guimarães. Ainda conforme João Batista Berardo, em 1927 "O Dr. Mário [compra] de Américo Sales Oliveira a fazenda Guanabara". Dois anos depois, a 15 de janeiro de 1929, elege-se prefeito pelo Partido Republicano Paulista (PRP), e renuncia no dia 25 de outubro de 1930, depois da Revolução.

O político, fazendeiro e médico é um típico coronel do interior. Clinica "sempre em sua propriedade agrícola, atendendo a todos com solicitude, nada cobrando dos seus empregados, a quem [dedica] verdadeira afeição e [é] estimado como um pai"[107].

Conforme o relato de Roberto Elias envolve-se no Movimento de 1932: "Em [9 de] julho quando estourou a revolução, o Dr. Mário Lins com outras autoridades marcou um comício na Praça Olavo Bilac. Diante da multidão que compareceu ao comício, o Dr. Mário Lins exortou aos voluntários para se alistarem em defesa de São Paulo contra o resto do País". Volta a ocupar o cargo de prefeito de Jardinópolis em 1931 quando é substituído, por ordem do Interventor, em 1933, pelo "cidadão Mário Marcondes de Mello, sob indignação geral da população. Foram realizadas várias manifestações de solidariedade ao Dr. Mário Lins". Após uma briga política e um assassinato na cidade, e "[...] diante da insatisfação da população com o [novo] prefeito, o interventor Armando de Sales Oliveira nomeia novamente o Dr. Mário Lins para prefeito"[108]. Em 1934 exonera-se do cargo. Membro do diretório central do PRP[109], Mário Lins é ainda mais uma vez prefeito de Jardinópolis entre os anos de 1936 e 1939, sempre pelo Partido Republicano Paulista. Atento às mudanças na política nacional, "No dia 13 de maio [de 1938], o prefeito Mário Lins entroniza o retrato do ditador Getúlio Vargas na Prefeitura Municipal"[110].

Mário Lins é nomeado membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo depois que Horacio Lafer (empresário paulista, ex-deputado federal pelo Partido Constitucionalista, PC) recusa a indicação para o cargo[111]. Ocupa assim uma cadeira no Departamento Administrativo desde sua criação, a 3 de julho de 1939. Durante longos meses encontra-se afastado por motivo de doença. É ligado politicamente ao interventor Ademar de Barros, que o nomeia secretário da Educação e Saúde Pública do estado, motivo pelo qual deixa o Departamento já em 1940, sendo sucedido por Renato Paes de Barros. Exerce a função de secretário de 24 de janeiro de 1940 a junho do ano seguinte, saindo após a posse do novo interventor Fernando Costa, nomeado por Vargas. Em abril de 1941, "quando era secretário de

[106] João Batista Berardo, Uma família importante. *Folha de Jardinópolis*, s.d.

[107] *Folha de Jardinópolis*, 23 ago. 1959.

[108] Roberto Elias, *Viajando na história*: Jardinópolis 100 anos. Jardinópolis (SP), s.c.p., 1998, p. 33, 34 e 35, respectivamente.

[109] Dr. Mário Guimarães de Barros Lins, *Folha de Jardinópolis*, 27 jul. 1989.

[110] Roberto Elias, *Viajando na história*, *op. cit.*, p. 39.

[111] Cf. *O Estado de S. Paulo*, 4 jul. 1939, p. 1; v. também o *Correio da Manhã*, 24 jun. 1939, p. 14.

estado[,] foi agraciado pelo governo da Itália com a comenda da Coroa da Itália"[112]. Entre 1951 e 1955 Mário Lins volta à vida pública na função de diretor da Cia. Mogiana das Estradas de Ferro, em Campinas (SP). É eleito vereador em Jardinópolis em 1955, e exerce o cargo até 1958, sendo presidente da Câmara Municipal.

Mário Lins falece a 20 e agosto de 1959 em Ribeirão Preto (SP).

[112] Dr. Mário Guimarães de Barros Lins, *Folha de Jardinópolis*, 27 jul. 1989.

[A-12]

Miguel Reale (1910-2006)

Miguel Reale nasce a 6 de novembro de 1910 em São Bento do Sapucaí (SP). É filho de Brás Giordano Reale (médico) e Felicidade Vieira da Rosa Góis Chiaradia Reale. Casa-se em 1934 com Filomena Pucci Reale. Político, professor e advogado, Miguel Reale inicia sua carreira ainda como estudante: leciona Latim e Psicologia em um curso pré-jurídico de 1933 a 1935, ao lado de Hermes Lima e Alfredo Ellis Júnior. Obtém o grau de bacharel pela Faculdade de Direito de São Paulo a 16 de agosto de 1934. Em 1936, torna-se um dos sócios e diretores do Ateneu Graça Aranha, onde leciona por algum tempo, e ministra aulas de português e literatura brasileira em outros colégios da capital paulista.

Apóia a Revolução de 1930, ainda estudante na Faculdade de Direito, transformada, segundo seu testemunho, em "reduto de revolucionários". A chegada de Getúlio Vargas a São Paulo, após a deposição de Washington Luís, é "recebida com júbilo"[113]. Posiciona-se a favor do Movimento de 1932, e conta em suas memórias que participa como terceiro sargento nos combates às forças do governo federal no sul do estado: "enquanto durou a revolução, não deixei a linha de frente ou seus imediatos serviços auxiliares". Alistou-se porque, "como todo paulista de brio, sentia o opróbrio de um injustiçado domínio alheio às nossas tradições [...]"[114].

Ainda em 1932 filia-se à Ação Integralista Brasileira (AIB) de Plinio Salgado. Concorre nas eleições de maio de 1933 a uma cadeira para a Assembléia Nacional Constituinte, mas não é eleito. Em 1936 torna-se Secretário Nacional de Doutrina da AIB. É a favor do golpe de 1937. Integralista, Miguel Reale declara que "O advento do Estado Novo foi aceito pela AIB como um fato inevitável, ao qual nada se podia contrapor, nem havia interesse em fazê-lo". Em 10 de novembro de 1937 o jornal *Ação* edita "uma nota de primeira página, confirmando seu apoio ao governo federal e publicando a Constituição outorgada"[115].

Logo depois esteve presente à inauguração da Sociedade dos Amigos de Rui Barbosa, iniciativa dos estudantes da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Após o ato, onde se ouviram discursos de protestos contra o Estado Novo, "os rapazes, em delírio, acabaram saindo para a rua e assaltando casas de comércio fronteiras, para arrebatar e queimar, em pleno Largo, os retratos do Ditador". Ademar de Barros mandou prender, "em xadrez autêntico, no Presídio do Paraíso, [...] seis ou sete pessoas", simpatizantes ou ex-filiados ao Partido Democrático, mais Miguel Reale que assistira à cerimônia e ao levante[116].

Em 1941 tornou-se catedrático de Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Reale conta que

> depois da experiência integralista, que durou apenas cinco anos, quis voltar para a Faculdade, mas como professor. A USP havia sido fundada em 1934, ano de minha diplomação como advogado, e era dominada pela "bucha", uma forma exacerbada de maçonaria, cujo ideal era compor o corpo docente da Casa do Direito a seu arbítrio. No meu concurso a preferência era para um tomista, por sinal pessoa digna e capacitada. Neokantista, eu surgi como uma ameaça, superada por três professores de fora, que me aprovaram com distinção, enquanto era reprovado pelos dois da Casa com 6,75 de nota... Anulado o meu concurso arbitrariamente, tive de lutar para defendê-lo, contando com a neutralidade do presidente Getúlio Vargas, pois estávamos no Estado Novo, com o Conselho Nacional de Educação que enfechava todas as questões de ensino. Foi assim que se restabeleceu a minha amizade com Getúlio

[113] Miguel Reale, *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986, vol. I, p. 58.

[114] *Id.*, *ibid.*, p. 61.

[115] *Id.*, *ibid.*, p. 121 e 120, respectivamente.

[116] Aureliano Leite, *Páginas de uma longa vida.* São Paulo: Martins, 1966, p. 290-291.

> Vargas, por quem fui nomeado, logo depois, membro do Conselho [Departamento] Administrativo do Estado de São Paulo, órgão legislativo local[117].

Entre 1942 e 1945, Miguel Reale compõe o DAESP, tendo sido convidado diretamente por Getúlio Vargas para substituir Alexandre Marcondes Filho, convocado para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 29 de dezembro de 1941. Miguel Reale narra o convite feito por Getúlio Vargas nesses termos:

> Getúlio: – Preciso de sangue novo em São Paulo, com pessoa que traga idéias novas ao regime. Conto com sua colaboração. Não vacilei um instante sequer, pois em meu ser sempre atuaram duas valências, uma jurídica, outra política, ambas em busca de sincronia. Aceitando o convite, indaguei se o Interventor Fernando Costa ou o presidente do Departamento [Gofredo da Silva Telles] estavam a par de meu ingresso em órgão tão relevante na vida administrativa de meu estado. Foi então que notei a veia humorística de Getúlio Vargas, o qual, após uma baforada de charuto que o não largava, indagou: – "Para quê? Na minha terra costuma-se dizer que se deve encostar o relho ora no burro, ora na cangalha, para o burro saber que tem dono..."[118].

Em sua atuação no Departamento destacou-se pelos pareceres relativos aos temas da educação e cultura. Foi relator em processo sobre a Universidade de São Paulo. Conforme sua lembrança,

> O primeiro contato significativo que tive com a Universidade de São Paulo deu-se, no entanto, apenas em 1944, quando, na qualidade de membro do Departamento Administrativo do Estado – entidade que, na época do Estado Novo, concentrava toda a tarefa legislativa dos estados e municípios – tive a oportunidade de estudar o projeto de lei que, uma vez aprovado por esse Conselho, foi promulgado como Decreto-lei nº 13.855, pelo então interventor Fernando Costa, a 29 de fevereiro daquele ano, transformando a Universidade de São Paulo em autarquia. Essa data merece ser lembrada, porquanto foi somente a partir dela que a USP se tornou efetivamente um ente autônomo [...]. Examinando a matéria, convenci-me que a autonomia seria ilusória se o Reitor continuasse a despachar com o Secretário de Educação para resolver os assuntos de ordem didática ou administrativa, razão pela qual resolvi apresentar emenda em virtude da qual todas as funções daquele Secretário, relativas ao ensino superior, passavam a ser exercidas pelo Reitor da USP, disposição esta que, em um primeiro momento, se estendeu aos atos normativos das novas universidades criadas. O certo é que graças a essa proposta aprovada unanimemente pelo Conselho, o Reitor adquiriu status de Secretário de Estado, passando a despachar semanalmente com o Chefe do Executivo Paulista [...][119].

Entre seus pareceres destaca-se também a regulamentação do direito à posse por usucapião das terras devolutas do Pontal do Paranapanema, em 1943.

Miguel Reale pede demissão do DAESP e deixa o posto em 7 de março de 1945. É substituído por João Carvalhal Filho[120].

A favor da Redemocratização de 1945, funda, com Marrey Júnior e Monte Arrais, o Partido Popular Sindicalista (PPS), que se funde em 1946 com o Partido Republicano Progressista e o Partido Agrário Nacional, união da qual resulta o Partido Social Progressista (PSP) de Ademar de

---

[117] Variações a partir de si mesmo [artigo], 17 dez. 2005.

Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/varsimsm.htm>. Acesso em: 31 out. 2007.

[118] Miguel Rale, *Memórias*: destinos cruzados, *op. cit.*, p.164.

[119] REALE, Miguel. Minhas memórias da USP. *Estud. av.*, São Paulo, v. 8, n. 22, 1994. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 31 Out 2007.

[120] *O Estado de S. Paulo*, 18 mar. 1945, p. 36 e Miguel Rale, *Memórias*, *op. cit.*, p. 188. Ver também o discurso de despedida do Departamento em Situação política, *O Estado de S. Paulo*, 8 mar. 1945, p. 3.

Barros. Nem Marrey Júnior nem Miguel Reale se apresentam às eleições nacionais de dezembro de 1945.

De 14 de março de 1947 a 28 de agosto de 1948, Miguel Reale é Secretário de Justiça e Negócios Interiores de São Paulo, período em que é também vice-presidente do Partido Social Progressista (PSP). No biênio 1949-1950 é Reitor da Universidade de São Paulo (USP). Em 1950 concorre ao Senado pelo PSP e pelo PTN (Partido Trabalhista Nacional), sem se eleger. De 31 de janeiro de 1963 a 24 de abril de 1964, volta a ocupar o cargo de Secretário de Justiça de São Paulo e, entre 1969 e 1973, durante a ditadura militar, o de Reitor da Universidade de São Paulo.

Miguel Reale torna-se, em 1949, presidente do Instituto Brasileiro de Filosofia e funda, em 1951, a *Revista Brasileira de Filosofia*. É também presidente da Sociedade Interamericana de Filosofia. Pela projeção de seu pensamento filosófico-jurídico, torna-se doutor "Honoris Causa" das Universidades de Gênova, Coimbra e Lisboa, assim como das mais importantes Universidades latino-americanas e brasileiras, sendo Presidente Honorário da Internationale Vereinigung Für Rechts – Und Sozialphilosophie – IRV, entidade que congrega todos os filósofos do Direto no mundo. É membro do Conselho Federal de Cultura, nomeado pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici (de 1974 a 1989), membro honorário da Sociedade dos Filósofos Católicos, entre muitas outras associações culturais.

A vasta produção intelectual de Miguel Reale compreende obras de Filosofia, Filosofia Jurídica, Teoria Geral do Direito, Teoria Geral do Estado, além de monografias e estudos em quase todos os ramos do Direito Público e Privado. Entre os livros publicados estão: *O Estado moderno* (1934); *Formação da política burguesa* (1934); *O capitalismo internacional* (1935); *Atualidades de um mundo antigo* (1936); *Fundamentos do Direito* (1ª. ed., 1940; 2ª. ed., 1973); *Teoria do Direito e do Estado* (1ª. ed., 1940; 4ª. ed., 1984); *Filosofia do Direito* (1ª. ed., 1953; 17ª. ed., 1996); *Horizontes do Direito e da História* (1ª. ed., 1946; 2ª. ed., 1977); *Poemas da noite* (1960); *Pluralismo e liberdade* (1963); *Poemas do amor e do tempo* (1965); *O Direito como experiência* (1ª. ed., 1968; 2ª. ed., 1992); *Teoria Tridimensional do Direito* (1ª. ed., 1968; 5ª. ed., 1994); *Lições preliminares do Direito* (1ª. ed., 1973;); *Experiência e cultura* (1977, com tradução francesa de 1990); *O homem e seus horizontes* (1ª. ed., 1980); *A filosofia na obra de Machado de Assis* (1982); *Verdade e conjetura* (1983); *Sonetos da verdade* (1984); *Memórias - Vol. I (Destinos cruzados)* (1986); *Memórias - Vol. II (A Balança e a Espada)* (1987); *Figuras da inteligência brasileira* (1ª. ed., 1984; 2ª. ed., 1994); *O belo e outros valores* (1989); *Aplicações da Constituição de 1988* (1990); *Na fase do Direito moderno* (1990); *De Tancredo a Collor* (1992); *Face oculta de Euclides de Cunha* (1993); *Fontes e modelos do Direito* (1994); *Paradigmas da cultura contemporânea* (1996); Questões de Direito Público (1997); *Questões de Direito Privado* (1997); *O Estado de Direito e o conflito das ideologias* (1998); *Das Letras à Filosofia* (1998).

Miguel Reale é eleito para a Cadeira 14 da Academia Brasileira de Letras em 16 de janeiro de 1975, sucedendo Fernando de Azevedo, e é recebido em 21 de maio de 1975 pelo acadêmico Cândido Mota Filho[121]. Em outubro de 1977, torna-se membro da Academia Paulista de Letras[122]. Entre os títulos honoríficos, possui a Grã Cruz da Ordem do Rio Branco; a de Grande Oficial da República da Itália; a Ordem do Sol Nascente do Japão; a Comenda da Ordem do Mérito da França; do Condor dos Andes (Bolívia); o "Colar do Mérito Judiciário", conferido pelo Tribunal de Justiça do estado de São Paulo; "Colar do Mérito da Justiça", conferido pelo Tribunal de Contas do estado de São Paulo; as medalhas Rui Barbosa, Teixeira de Freitas, Sílvio Romero, Pedro II, entre outras. Em 1980, recebe o título de Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. É membro do Conselho Federal de Cultura, de 1974 a 1989. Nos anos 1990 continua atuando publicamente e mantém tradicional escritório de advocacia na capital.

Entre suas atividades empresariais conta-se os seguintes postos: consultor-geral da Light - Serviços de Eletricidade S.A., de 1958 a 1974; diretor de coordenação São Paulo da Light, de 1974 a 1979; consultor jurídico da Presidência da Light, a partir de 1979; membro do Conselho de Administração da Eletropaulo, de abril de 1981 a abril de 1985; vice-presidente da Fundação Armando Álvares Penteado, Presidente da Fundação Moinho Santista, membro do Conselho de

[121] Academia Brasileira de Letras. Disponível em: <http://www.academia.org.br/>. Acesso em: 22 abr. 2007.

[122] Vários Autores, *Academia Paulista de Letras*: 90 anos. São Paulo: Academia Paulista de Letras; Imprensa Oficial do Estado, 1999.

Administração da Itaipu Binacional, de 1982 a 1997, presidente do Conselho Deliberativo da S.A. Moinho Santista[123].

Miguel Reale falece em São Paulo a 14 de abril de 2006.

[123] Professor Miguel Reale Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/>. Acesso em: 31 out. 2007.

[A-13]

Plínio Rodrigues **de Moraes (1896-1941)**

A 30 de abril de 1896 nasce Plínio de Moraes, em Tietê (SP). "Descende de duas famílias de grandes tradições"[124], sendo filho de Luiz Rodrigues de Moraes e Theodora Augusta de Moraes. Casou-se com Coralie Teixeira Pinto, filha de Pedro Teixeira Pinto e Maria Etelvina Ferreira.

Plínio de Moraes estuda o primário no Grupo Escolar Prudente de Moraes (em Piracicaba - SP) e o secundário na Escola Complementar de Piracicaba. Conclui os estudos superiores na Escola de Farmácia de São Paulo, em 1918. Desde 1919 é proprietário de casa comercial na sua cidade natal. Em 1927, filia-se ao Partido Republicano Paulista (PRP), e permanece membro do partido até a Revolução de 1930, à qual se opõe. A partir de 1930, é proprietário da Sociedade Anônima Fabril Santa Luiza (Tietê – SP). Foi presidente do Tiro de Guerra nº 601 e diretor da Associação Esportiva de Tietê. Escreveu apenas A contribuição tieteense na vida pública[125].

Político, industrial, comerciante e farmacêutico, Plínio de Moraes, membro da Comissão do MMDC, "organizou o batalhão Tietê que foi incorporado na 2ª. Companhia do 6º. Batalhão dos Caçadores da Reserva e fez a campanha do Sul". É tido como herói de 1932. Participa do Movimento da Frente Única Paulista "incorporado como 2º. Tenente-Intendente do Batalhão, em Quitaúna. Esteve na linha de frente durante toda a campanha. Só retornou a Tietê com o término das hostilidades, em 30 de setembro de 1932"[126].

Em 1934 torna-se suplente de deputado federal pelo PRP. Candidata-se a deputado para a legislatura de 1935 a 1937, mas não se elege[127]. A 14 de junho de 1936, assume o mandato de vereador à Câmara Municipal de Tietê, pelo PRP, até 10 de novembro de 1937. Um ano depois, Plínio Moraes é nomeado prefeito de Tietê em 21 de novembro de 1938, por Ademar de Barros, cargo que ocupa até junho de 1941. Parte desse período (de 11 de julho de 1939 a 18 de junho de 1941) coincide com sua participação no Departamento Administrativo do estado de São Paulo (DAESP). De acordo com um historiador, "Entre os pareceres de sua lavra conta-se o que dispunha sobre as primeiras providências legais para a eletrificação da Estrada de ferro Sorocabana". Sua atuação, é o que se conta, era notável: "Orador consumado, arrebatava seus ouvintes. Possuidor de uma voz forte, dicção perfeita, gestos largos e exatos, encantava aqueles que tiveram a ventura de ouvi-lo"[128].

É substituído no Departamento Administrativo por Antônio Feliciano, político do antigo Partido Democrático, em 18 de junho de 1941, quando Fernando Costa assume a Interventoria Federal no Estado. Falece cedo, aos 45 anos, em 14 de julho de 1941, em São Paulo (SP).

---

[124] Benedicto Pires de Almeida, *Cronologia tieteense*. São Paulo: Milesi Ed., 1980, vol. I, p. 407. Para essa informação, cf. também Benedicto Pires de Almeida, Vereadores tieteenses. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo*, n. 38, 1950, p. 85-114.

[125] Artigo publicado na *Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo*, n. 48, s.d.

[126] Benedicto Pires de Almeida, *Cronologia tieteense*, *op. cit.*, p. 408.

[127] *Correio Paulistano*, 15 jan. 1935.

[128] Benedicto Pires de Almeida, *Cronologia tieteense*, *op. cit.*, p. 409.

[A-14]

Renato Paes de Barros (1885-1951)

Renato Paes de Barros nasce em 1885 em Itu (SP). Faz seus estudos primários e secundários no Colégio Arquidiocesano, na capital de São Paulo. Completa seus estudos superiores na Faculdade de Direito de São Paulo e cola o grau de bacharel a 29 de dezembro de 1906.

O Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo anota sobre ele o seguinte: "Bacharel em Direito, advogado nos auditórios da capital, professor de Geografia, devotado a estudos históricos e genealógicos, especialmente relativos a São Paulo, com trabalhos avulsos nesse sentido [...]"[129]. Político, professor e advogado, leciona na Escola Normal de Casa Branca (SP) em 1915, onde ocupa a cadeira de História e Geografia, tendo escrito e publicado um livro sobre o município. Leciona também História do Brasil. É sócio eleito (a 20 de junho de 1933) ao Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo[130] e é fundador do Instituto de Direito Social, em São Paulo. Renato Paes de Barros publicou cinco livros. Sua produção intelectual inclui: *Da soberania e da legitimidade do poder*[131]; *Formação da vontade diretora do estado*[132]; *Da formação da vontade diretora do estado*[133]; *Da conceituação jurídica do Senado na Constituição de 16 de julho*[134]; e *Do regime federal*[135].

De 1902 a 1912, Renato Paes de Barros é delegado de polícia. É filiado ao Partido Republicano Paulista (PRP), mas não participa da Comissão Executiva do Partido. Não é um dos eleitos para a Assembléia Constituinte de 1933 nem para deputado estadual em fins de 1934[136]. Plínio de Abreu Ramos conta que "O PRP foi terrivelmente atingido pelo tufão armandista"[137] e Renato Paes de Barros, que integrava a Ação Nacional Republicana (resultado da cisão interna do partido em 1934), é um dos que, ao lado de Luís Pisa Sobrinho e mais tarde Alcântara Machado, líder da Chapa Única por São Paulo Unido na Constituinte, ingressa no Partido Constitucionalista (PC) quando de sua criação. De 1938 a 1941 assume o cargo de procurador-geral do estado de São Paulo na interventoria de Ademar de Barros e elabora o Código do Ministério Público.

Renato Paes de Barros é nomeado membro do Departamento Administrativo do estado de São Paulo em 26 de janeiro de 1940, na vaga de Mário Lins, que assumira dois dias antes a Secretaria de Educação e Saúde Pública. Em 18 de junho de 1941, em função dos arranjos políticos que decorreram da posse de Fernando Costa na interventoria, Renato de Paes Barros deixa o cargo e é sucedido pelo prócer do Partido Democrático, Marrey Júnior[138].

Durante a segunda gestão de Ademar de Barros em São Paulo (1947-1951), ocupa o cargo de membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do estado[139] e o de

---

[129] Assentamento no livro IHGSP, *Propostas para admissão de sócios*: 1933-1938. Manuscrito.

[130] *Jubileu social:* 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 180.

[131] São Paulo: Gráfica Revista dos Tribunais, 1932. 30 p. Tese (doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

[132] São Paulo: Gráfica Revista dos Tribunais, 1934. 82 p.

[133] São Paulo: Gráfica Revista dos Tribunais, 1936. 116 p.

[134] São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937. 116 p. Dissertação apresentada em oposição a livre-docência da cadeira de Direito Público Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

[135] São Paulo: Revista dos Tribunais, 1940. 177 p. Dissertação apresentada em oposição a cadeira de Direito Público Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

[136] Informação a partir de Joseph L. Love, *A Locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. .

[137] Plinio de Abreu Ramos, *Os partidos paulistas e o Estado Novo*. Petrópolis: Vozes, 1980, p. .

[138] Cf. Ata da 80ª. sessão ordinária do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Atas das sessões do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941* (de 25 mar. até 29 jul. 1941). São Paulo: manuscrito, 1941.

[139] Ademar 100 anos (1901-2001). Disponível em: <http://www.Ademar.debarros.nom.br/desenvolve.htm> Acesso em: 11 ago. 2007.

administrador da Caixa de Previdência Social dos Ferroviários da Estrada de Ferro Sorocabana, através do que realiza obras de amparo ao ferroviário.

Falece em Roma (Itália) a 18 de setembro de 1951[140].

[140] História das Ruas de São Paulo. Disponível em:

<http://www.dicionarioderuas.com.br/LOGRA.PHP?TxtNome=RUA%20DOUTOR%20RENATO%20PAES%20DE%20BARROS&dist=44&txtusuario=&%20TxtQuery=1> Acesso em: 11 ago. 2007.

[A-15]

Braz de Souza **Arruda (1895-1963)**

Em 3 de fevereiro de 1895 nasce em Campinas (SP) Braz Arruda. É filho do juiz de direito de Campinas e professor da Faculdade de Direito de São Paulo, João Braz de Oliveira Arruda, e de Maria Luiza Arruda. Seu pai também é fundador do Partido Democrático (PD), e para diferenciar-se dele, Braz Arruda responde na Faculdade ao apelido "Arrudinha". Casa-se com Edwiges C. Arruda. É criado em Ribeirão Preto, onde cursa o Ginásio do Estado local e, a seguir, o Instituto Silvio de Almeida, na mesma cidade. Forma-se em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo em 13 de dezembro de 1916. Foi amigo e colega de turma de Julio de Mesquita Filho.

Durante os estudos jurídicos integra como secretário o Centro Acadêmico XI de Agosto (presidência Silvio Marques), mas não milita politicamente na Faculdade: "Acadêmico, pouco foi, não se interessando pelos movimentos da classe e nem sequer [...] dando importância à *Burschenschaft* paulistana – a velha sociedade secreta de Julio Frank [...]"[141]. Entretanto, há também uma referência em que Braz Arruda aparece como alguém desde cedo politicamente ativo:

> A política interessou-o desde a vida acadêmica. Tomou parte nos movimentos cívicos da época, mormente quando a mocidade se ergueu para formar ao lado de Ruy Barbosa. Posteriormente, batalhou com a juventude das escolas superiores paulistas pela candidatura de Luiz Pereira Barreto. No Partido Democrático – de que foi um dos fundadores, juntamente com seu pai – bateu-se pela vitória da Revolução de 30 e, em 1932, apesar de doente, manifestou solidariedade ao movimento constitucionalista[142].

Braz Arruda inicia suas atividades profissionais em 1917, como professor. É aprovado por unanimidade no concurso para substituto da cadeira de Economia Política, Ciência das Finanças e Direito Administrativo e já em 1919 é nomeado livre-docente. Em 1920 é aprovado em novo concurso e recebe o grau de doutor. Supera Sampaio Dória e Pinto Ferreira, em 1925, sendo nomeado professor catedrático de Direito Internacional Público. Sua produção intelectual conta com dezoito obras publicadas, além de ser autor de vários pareceres e artigos publicados na *Revista da Faculdade de Direito* e na *Revista Jurídica*[143].

Braz Arruda assume uma cadeira no Departamento Administrativo do Estado de São Paulo (DAESP), em lugar de Campos Vergueiro, no dia 21 de janeiro de 1947. De 1949 a 1952 e de 1952 a 1955 exerce o cargo de Diretor da Faculdade de Direito de São Paulo[144].

Falece em São Paulo, a 24 de junho de 1963.

---

[141] Armando Marcondes Machado Jr. (coord.), *Centro Acadêmico XI de agosto*: Faculdade de Direito de São Paulo (1903 a 1993). 2ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Pennartz, 1993, p. 456.

[142] Prof. Braz de Souza Arruda, *O Estado de S. Paulo*, 25 jun. 1963, p. 15.

[143] Entre elas: *Discursos acadêmicos*. São Paulo: s.l.p., 1916; *Conferências patrióticas*. São Paulo: Typ. Piratininga, 1918; *Curso de direito internacional*: na era atômica. Curitiba: Guaíra, s.d.; *Pareceres*. São Paulo: Departamento Administrativo do Estado, 1947; *Preleções de ciência das finanças*. São Paulo: Faculdade de Direito, 1937.

[144] Disponível em: <http://www.usp.br/fd/Diretores/Dir_24.htm>. Acesso em: 13 mar. 2004.

[A-16]

Cristiano Altenfelder Silva **(1899-1985)**

Cristiano Altenfelder nasce a 15 de fevereiro de 1899 em São Carlos (SP) e falece em São Paulo, no dia 8 de julho de 1985. É filho de Cristiano Godofredo Altenfelder Silva e Francisca da Silveira Cintra Silva. Casa-se com Maria Antonieta Sampaio Vidal Altenfelder Silva, filha de Bento de Abreu Sampaio Vidal. Cristiano Altenfelder inicia seus estudos na cidade natal, e torna-se bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de São Paulo no dia 11 de dezembro de 1920. Pertence à turma que teve Rui Barbosa como paraninfo, e é a Cristiano Altenfelder que o célebre jurista baiano dedica sua "Oração aos Moços". Ainda na Faculdade, ajuda a fundar a Liga Nacionalista, em 1917, entidade que participa de várias campanhas cívicas, como a luta pelo voto secreto, a difusão do ensino e a instituição do serviço militar obrigatório. A Liga Nacionalista é fechada pelo Presidente da República Artur Bernardes, em 1924, e seus integrantes fundam, dois anos depois, o Partido Democrático (PD).

É político, fazendeiro e promotor público. Em 1923, com 24 anos de idade, Cristiano Altenfelder assume o cargo de promotor público em São Paulo, onde permanece até o ano seguinte. Nessa época já possui terras no município de Marília (SP).

Cristiano Altenfelder mantém relações com diversas entidades: é ligado à Irmandade da Santa Casa de São Paulo a partir de 1932[145]; à Fundação Municipal de Ensino Superior de Marília, da qual é presidente por 12 anos e mantenedor da Faculdade de Medicina da cidade, que ele funda em 1966; ao Instituto da Ordem dos Advogados; à Sociedade Rural Brasileira; ao Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT, do qual é sócio-fundador; à Academia de Medicina da São Paulo; à Associação Cavaleiros de Malta, da qual é presidente; e à Associação Paulista de Hospitais, na qual assume a vice-presidência. Entre suas atividades privadas, Cristiano Altenfelder é proprietário de fazendas em Marília, Araraquara e Ibirá, e diretor-presidente da Indústria de seda de Marília S./A.

Recebe o título de professor "Honoris Causa" pela Universidade de São Paulo e Faculdade de Ciências Médicas de São Paulo. Recebe também o título de Comendador da Légion D'Honneur, da França, e da Ordem de São Silvestre, pelo Papa Pio XII. É homenageado ainda como Cidadão benemérito de Marília e São Carlos, tendo recebido também a Medalha de Ouro de Marília e a Comenda da Ordem de Benemerência de Portugal.

A produção de Cristiano Altenfelder conta com *A questão do asfalto* (São Paulo: Monteiro Lobato, 1923), *Crédito Agrícola*: discurso na Assembléia Legislativa de São Paulo, em 23 de outubro de 1936 (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1936), *Direitos eleitorais*, *Recursos municipais*, *Razões jurídicas*, *Discursos*[146].

Após ter sido promotor público, participa, em 1930, da Comissão Organizadora do Departamento das Municipalidades. Em 1933, assume o primeiro cargo político, o de Cônsul do Brasil na Venezuela[147]. Participa da criação da Universidade de São Paulo (USP), donde os títulos recebidos pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e pela França, já mencionados. Armando de Salles Oliveira é o primeiro homenageado com o título de doutor "Honoris Causa" pela USP, em 15 de outubro de 1934. Cristiano Altenfelder compartilha desse título quando

[145] Participa inicialmente como irmão remido, depois, com o título de irmão protetor, em 1949. É eleito mesário em 1951, e três anos depois é designado membro da comissão de contas, quando assume a relatoria e a presidência. Em 1955, é escolhido para o cargo de vice-provedor. Em 1958, é eleito para o cargo de provedor, e permanece no cargo por 25 anos e seis meses. Neste último período, cria a Faculdade de Ciências Médicas e institui a residência médica em regime de bolsas de estudo. Além disso, constrói o Hospital Santa Isabel e o novo centro cirúrgico. Institui ainda a remuneração dos médicos, que até 1968 trabalham filantropicamente. Consegue a doação de vários terrenos municipais e inicia a construção do Hospital Escola Júlio de Mesquita Filho. Diretório Acadêmico Cristiano Altenfelder - Faculdade de Medicina de Marília. Disponível em:

<http://www.geocities.com/dacafamema/historico.htm>. Acesso em: 12 out. 2004

[146] Relação citada em *Folha da Manhã*, 10 nov. 1945.

[147] *Folha da Manhã*, 12 mar. 1946.

Secretário de Educação e Saúde Pública, cargo que ocupa entre 1933 e 1934, durante o governo de Armando Salles de Oliveira.

Do dia 16 de agosto de 1934 ao dia 30 de dezembro do mesmo ano, Cristiano Altenfelder é Chefe de Polícia[148] e membro da Comissão de Finanças da Assembléia Legislativa. Entre 21 de setembro de 1934 e 2 de abril de 1935 assume o cargo de Secretário da Justiça, sendo que entre 1931 e 1935 a Secretaria de Justiça é agregada à Secretaria de Segurança[149], de modo que Cristiano Altenfelder organiza diversos novos departamentos na Polícia de São Paulo. Em 1935 assume seu único cargo público eletivo, o de deputado estadual em São Paulo, como representante classista (representante patronal da Lavoura e Pecuária na Assembléia Legislativa do estado). Permanece no cargo, durante essa 1ª Legislatura, até 1937. Em 1936, é vice-presidente da casa. A partir de 1945, Cristiano Altenfelder compõe o Partido Social Democrático (PSD), e assume a Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio[150]. É fundador da União Democrática Nacional (UDN), em 1945.

Em 1946, Cristiano Altenfelder assume a vice-presidência do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. Em 1947, é presidente do DAESP, mas deixa de comparecer às sessões.

Cristiano Altenfelder cria a Superintendência do Ensino Profissional e Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, assim como o Colégio Universitário e o Departamento de Educação Física do Estado. Organiza a Faculdade de Farmácia e Odontologia, instala o Manicômio Judiciário e obtém a transferência da Faculdade de Direito de São Paulo para a administração estadual, integrando-a à USP.

[148] Joseph L. Love, *A locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 403.

[149] *Id.*, *ibid.*, p. 402.

[150] *Folha da Manhã*, 12 mar. 1946.

[A-17]

Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho **(1887-1952)**

Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho nasce no estado de Pernambuco[151] a 14 de dezembro de 1887 e falece em 1952, em São Paulo, capital. É descendente de uma família de políticos. Na sua ascendência paterna, sua família se entronca na do conde Oeiras e do marquês de Pombal, ministro de D. José I de Portugal. Seu avô é seguidas vezes deputado do Império e presidente de Província, e recebe a Ordem da Rosa das mãos de D. Pedro II. Em função das dificuldades financeiras que enfrenta, Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho começa sua vida em São Paulo, como operário. Faz a escola de Comércio Álvares Penteado e torna-se bacharel em Direito no dia 15 de dezembro de 1921, pela Faculdade de Direito de São Paulo. Político, advogado, Inocêncio Seráfico é também juiz de paz (do distrito de Bela Vista, SP, a partir de 1922). Exerce advocacia em São Paulo (SP)[152].

Inocêncio Seráfico é eleito vereador à Câmara Municipal de São Paulo entre 1923 e 1925, sendo eleito também para a 11ª Legislatura, de 1926 a 1928, pelo Partido Republicano Paulista (PRP)[153]. É reeleito vereador para a 12ª Legislatura (1929 a 1930), igualmente pelo PRP[154]. Membro da Comissão de Justiça e Finanças. Sua base política é o bairro do Cambuci. Com o movimento de 1930, afasta-se da política até a volta do regime constitucional. Elege-se então deputado estadual pela legenda do PRP, em segundo turno, no ano de 1935 – legislatura que é extinta pelo golpe de Estado de 10 de novembro de 1937. Afasta-se novamente da política. Retorna em 1946, quando é nomeado membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, do qual assume a vice-presidência em 1947. É ainda membro do diretório metropolitano do Partido Social Democrático (PSD).

[151] Não foi possível determinar a cidade.

[152] *Correio Paulistano*, 2 out. 1934.

[153] Manuel Alves de Souza e Gustavo Milliet (orgs.). *Annaes da Camara Municipal de São Paulo*: 1925 (3º. anno da 11ª. Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

[154] Gustavo Milliet e F. I. da Gama Jr., (orgs.). *Annaes da Camara Municipal de São Paulo*: 1926 (1º. anno da 12ª. Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

[A-18]

José de **Moura Rezende (1896-1965)**

Moura Rezende nasce em Caçapava (SP), no dia 26 de outubro de 1896. É filho de José Maria de Rezende e Maria Augusta Moura Rezende, e toma por esposa Davina Pinheiro Rezende[155]. Moura Rezende estuda na Escola de Comércio Álvares Penteado (SP) e conclui seus estudos superiores em 1919, na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro.

É político, advogado e delegado de polícia. Exerce a função de promotor público interino, no município natal de Caçapava (de 15 de maio de 1922 a 14 de novembro do mesmo ano). Antes disso, em 1919, é delegado de polícia em São Roque, e de 1920 a 1921, delegado de polícia em Ibiúna. A 15 de janeiro de 1923 inicia o mandato de vereador em Caçapava, pelo Partido Republicano Paulista (PRP), cargo no qual permanece até 30 de agosto de 1925. De 15 de janeiro de 1926 a 27 de outubro de 1930, é prefeito da Caçapava[156].

Em 1935 (a 8 de abril), Moura Rezende é eleito deputado estadual pelo PRP e cumpre mandato até 10 de novembro de 1937 – período em que é vice-líder e líder da minoria na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Em 1938, entre 14 de maio e 4 de novembro, é diretor do Departamento Estadual do Trabalho, e de 28 de novembro até 4 de maio do ano seguinte é Secretário do Governo (Chefe da Casa Civil) da Interventoria de Ademar de Barros[157], a quem é ligado. Moura Rezende torna-se então Secretário de Justiça, função que se estende até 5 de junho de 1941. Em 1939, assume por 16 dias a função de Interventor Federal substituto em São Paulo.

Moura Rezende é sócio do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo[158], eleito a 5 de março de 1940. De 1941 a 1945, não tem atividade política, e exerce advocacia até que se candidata a deputado federal pela União Democrática Nacional (UDN-SP), mas não é eleito[159]. É nomeado pelo Interventor Macedo Soares para o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, a 21 de janeiro de 1947, assumindo a cadeira de Sebastião Nogueira de Lima[160]. Permanece no cargo até 8 de julho do mesmo ano.

Em 1950, de 30 de janeiro a 30 de junho, Moura Rezende é Secretário da Educação do governo de Ademar de Barros[161]. De 1951 a 1954, volta a ser deputado federal, agora pelo Partido Social Progressista (PSP-SP), assumindo entre os anos de 1952 e 1953 a vice-presidência da comissão de redação da Câmara dos Deputados. Em 1953, Moura Rezende é líder da bancada do PSP, e de 9 de setembro a 3 de dezembro, Secretário da Educação (durante o governo de Lucas Nogueira Garcez)[162]. A 4 de dezembro de 1954, é nomeado Ministro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Moura Rezende assume, a 29 de dezembro de 1958, a presidência do Tribunal de Contas do estado de São Paulo para o biênio de 1959-1960[163].

Falece em São Paulo (SP), a 20 de dezembro de 1965.

---

155 *Folha de S. Paulo*, 22 dez. 1965.

156 *Folha da Manhã*, 25 ago. 1953.

157 *Id.*, *ibid.*

158 *Jubileu social:* 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 172.

159 Centro de Documentação e Informação – CEDI da Câmara dos Deputados

160 Cf. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Atas das sessões de 1946 e 1947*. São Paulo: manuscrito, 1947.

161 *Folha da Manhã*, 25 ago. 1953.

162 *Id.*, *ibid.*

163 Ver Célio Debes, *Tribunal de contas*: uma instituição. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1990.

[A-19]

Lincoln Feliciano da Silva **(1893-1971)**

Lincoln Feliciano nasce a 20 de junho de 1893 em Paraibuna (SP). É filho do advogado José Porfírio da Silva e Feliciana Marcondes da Silva. Forma-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1915. É político, advogado e literato (colabora regularmente na imprensa local com vários artigos). É também Juiz de Paz em Santos e Juiz de Direito de Palmas (SP). Faz parte do Partido Democrático de São Paulo (PD). Lincoln Feliciano é prefeito de Santos em 1935. É prefeito também de Palmas[164]. É presidente da Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em Santos nos biênios de 1943-1944 e 1945-1946. É nomeado prefeito de Santos por Fernando Costa[165], cargo que ocupa entre 31 de agosto de 1945 e 30 de outubro do mesmo ano. Seu irmão é eleito prefeito de Santos em 1953 (14 de abril), cargo que exerce por quatro anos (até 1957). Lincoln Feliciano ocupa uma cadeira no Departamento Administrativo do Estado de São Paulo entre 1946 e 1947.

Em 1947, Lincoln Feliciano é presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. de 5 de agosto de 1948 a 12 de março de 1949, é presidente da Assembléia Legislativa. É eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), com 8942 votos, para o mandato de deputado estadual em São Paulo, durante a 1ª Legislatura, entre 1947 e 1951. Reeleito, agora com 7251 votos, exerce mais um mandato de deputado estadual, durante a 2ª legislatura, entre 1951 a 1955. Lincoln Feliciano elege-se deputado federal para o mandato que vai de 1955 a 1958, pelo PSD. De 13 de novembro de 1955 a 1 de abril de 1957, assume o cargo de Secretário de Justiça do governo do estado de São Paulo, durante o governo de Jânio da Silva Quadros. Lincoln Feliciano é Secretário da Agricultura de São Paulo, durante o mesmo governo, entre 1957 e 1959. Crítico de Ademar de Barros, é partidário de Lucas Nogueira Garcez na política paulista após a constitucionalização[166]. Entre 1959 e 1963 (4ª Legislatura), é suplente de deputado estadual em São Paulo, pelo PSD, tendo recebido 7770 votos.

Lincoln Feliciano é nomeado Interventor em São Vicente (SP), em 1966. Neste ano, é membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Assume ainda cargos como Cônsul da Guatemala em Santos. É membro do Instituto Histórico e Geográfico de Santos, mesário da Santa Casa de Misericórdia de Santo e Sócio do Rotary Clube de Santos[167].

Falece a 19 de agosto de 1971.

---

[164] Não foi possível determinar a data.

[165] *O Estado de S. Paulo*, 17 ago. 1945.

[166] *Folha da Manhã*, 6 maio 1953.

[167] Banco de Dados Folha, pasta FELICIANO, Lincoln, folha avulsa.

[A-20]

Luiz Pereira de **Campos Vergueiro (1882-1953)**

Campos Vergueiro é filho de Nicolau Pereira de Campos Vergueiro e Messias Freire de Vergueiro ("tradicional família paulistana"[168]), filho de Luiz Pereira de Campos Vergueiro e Balbina da Silva Machado[169]. Nascido a 19 de agosto de 1882 em Viena (Áustria), casa-se com Annita Ferrás de Campos Vergueiro em 30 de novembro de 1902, em São Paulo (SP). Campos Vergueiro tem ainda outro casamento, com Ana Elisa Pacheco Jordão de Campos Vergueiro. É político, advogado e promotor público. Faz o curso de humanidades no Instituto de Ciências e Letras de São Paulo, e obtém o diploma concernente às áreas referidas mediante exame de madureza no Ginásio do Estado, em janeiro de 1900. No mesmo ano, matricula-se na Faculdade de Direito de São Paulo, pela qual recebe o grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais a 25 de dezembro de 1904. Da falta de uma agremiação própria aos estudantes, onde pudessem lançar campanhas de maior expressão e alcance, nasce a idéia lançada por ele, apoiado por Pedro Dória e Macedo Soares, de fundarem o Centro Acadêmico XI de Agosto, do qual Campos Vergueiro é eleito segundo presidente, no ano de 1904 (eleição a 30 de abril e posse a 24 de maio). Defende sua tese, que é premiada com o direito a publicação no "São Paulo Judiciário", sob o tema "Qual o melhor critério para caracterizar-se o estado de falência".

Quinze dias apenas após sua colação de grau, a 5 de janeiro de 1905, Campos Vergueiro é nomeado promotor público de Sorocaba. Permanece no cargo até 1910, quando é eleito deputado estadual até 1926, e senador estadual em 1927 (até 1930)[170]. Este período corresponde a seis mandatos seguidos de deputado estadual, todos pelo Partido Republicano Paulista (PRP), da 8ª à 13ª Legislaturas, sempre no 4° distrito. Por várias vezes assume a função de segundo secretário da Câmara de Deputados de São Paulo, e entre 1925 e 1917 é o primeiro secretário[171]. Em 1924 mostra já sua vocação política, ao participar do movimento de 1924, quando a 5 de julho, organiza-se em ação revolucionária a Legião Paulista em Defesa da Legalidade, na qual Campos Vergueiro assume o comando do batalhão sorocabano. A 28 de fevereiro de 1926 inicia o mandato de senador do estado de São Paulo (72 188 votos), na vaga de Ataliba Leonel, que renuncia. É indicado para compor a Comissão de Indústria, Obras Públicas e Estatística do Senado estadual[172]. Entre janeiro de 1926 e janeiro de 1927, Campos Vergueiro é prefeito de Sorocaba[173]. O último mandato é de senador, que vai de 1926 a outubro de 1930, quando, por conta da Revolução de 1930, a Casa Alta da Legislação paulista é extinta. Assim como outros membros do PRP, Campos Vergueiro é preso pelo Governo Revolucionário.

É preso novamente dois anos depois, devido à participação ativa que tem no Movimento de 1932. É conduzido à Casa de detenção do Distrito Federal. Afasta-se então da política, exercendo a profissão de advogado até 1935, quando é eleito para o cargo de deputado constituinte à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo pelo PRP, em 2° turno. Em 1938, é procurador chefe da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos de São Paulo[174]. É nomeado por Fernando Costa diretor geral do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, exercendo este cargo de 1941 a 5 de dezembro de 1944, data em que o Departamento é extinto. Em novembro de 1945 é nomeado diretor geral do Departamento das Municipalidades do estado pelo Interventor Macedo Soares, e exerce essa função até 25 de fevereiro de 1946.

---

168 *Folha da Manhã*, 7 abr. 1953.

169 Luiz Gonzaga da Silva Leme, *Genealogia Paulistana* (1852-1919). Vol. VIII, p. 332 a 361; e p. 350.

170 Durante o período de 1910 a 1930 militou ininterruptamente na política de Sorocaba. *Folha da Manhã*, 4 jan. 1949. É vereador à Câmara Municipal (não foi possível determinar a legislatura).

171 Banco de Dados Folha, pasta VERGUEIRO, Luiz Pereira de Campos, folha avulsa e *Folha da Manhã*, 12 mar. 1946.

172 Banco de Dados Folha, pasta VERGUEIRO, Luiz Pereira de Campos, folha avulsa.

173 *Folha da Manhã*, 4 jan. 1949. A informação é contraditória. A *Folha da Manhã* registra que Campos Vergueiro foi senador estadual e prefeito de Sorocaba no período de 1926 a 1927. Não foi possível determinar a veracidade dessa informação.

174 *Id.*, *ibid.*

Neste ano, é nomeado membro do DAESP, onde permanece até o ano seguinte. Em 1947, Campos Vergueiro é nomeado Ministro do Tribunal de Contas de São Paulo, cargo que ocupa até sua aposentadoria, em 1952. No biênio 1949-1950, assume a presidência do Tribunal, tendo sido eleito a 31 de dezembro de 1948[175].

Ao longo de sua trajetória, Campos Vergueiro funda o Tiro de Guerra nº 359, de Sorocaba, e a Santa Casa de Misericórdia de Sorocaba, de onde é irmão benemérito e provedor. Tem ligação com o Corpo de Escoteiros Sorocabanos. Colabora com a criação do Bispado de Sorocaba e é paraninfo da Segregação Episcopal do seu primeiro Bispo, Dom José Carlos de Aguirre, celebrada a 8 de dezembro de 1924, na Igreja Matriz de Bragança. Promove a fundação do Asilo de Órfãs de Santo Agostinho, em Sorocaba, de cuja diretoria é presidente em vários períodos. Participa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e é membro do Conselho Consultivo do Serviço Social da Indústria, criado pelo decreto-lei n. 9 403, de 25 de junho de 1946. É um dos fundadores da Associação dos Antigos Alunos da Faculdade de Direito de São Paulo, instalada a 14 de outubro de 1931, e faz parte de sua diretoria durante três biênios como secretário geral e, no biênio 1947-1948, como vice-presidente. Colabora no *Correio de Botucatu*, e é por muitos anos diretor de redação do *Cruzeiro do Sul*, de Sorocaba. É membro do Conselho Fiscal da S./A. *Correio paulistano*[176]. É sócio da Associação Paulista da Imprensa, membro da Ordem dos Advogados do Brasil e sócio do Jockey Club de São Paulo, do Automóvel Club de São Paulo e do Sorocaba Club. É ainda conselheiro do SESI em São Paulo.

Falece em São Paulo a 5 de abril de 1953.

[175] Célio Debes, *Tribunal de contas*: uma instituição. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1990.

[176] *Folha da Manh*ã, 12 mar. 1946.

[A-21]

Sebastião Nogueira de Lima (1880-1964)

Sebastião Nogueira de Lima nasce em Casa Branca (SP) a 3 de novembro de 1880. Falece com 83 anos de idade, em São Paulo (SP), a 2 de agosto de 1964. É filho de Francisco Eugênio de Lima e Altina Etelvina Nogueira de Lima, de modo que pertence à "tradicional família de Casa Branca"[177]: Seus avô paterno é José Caetano de Lima, Barão de Moji-Guaçu[178]. Casa-se com Zenaide Camargo Nogueira de Lima. Sebastião Nogueira de Lima estuda no Seminário Episcopal de Casa Branca e forma-se bacharel pela Faculdade de Direito de São Paulo, a 25 de dezembro de 1904. É político, advogado e professor.

Exerce, em Piracicaba, o cargo de delegado de polícia em patrocínio do Sapucaí, Araras, Pindamonhangaba e Piracicaba. Depois, milita na advocacia durante 30 anos, com raro brilho. É promotor em Casa Branca e Mococa. Sebastião Nogueira de Lima é autor de vários trabalhos jurídicos de relevo, presidente da 8ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), presidente da Seção da OAB de Piracicaba e lente de Direito Comercial. Assume o cargo de Reitor da Universidade Popular de Piracicaba[179], de curador de Acidentes do Trabalho, a convite de Fernando Costa, de curador de Menores. É também secretário da Comissão do Código de Processo Penal do I Congresso Nacional do Ministério Público e 3º curador de Acidentes do Trabalho. Em 1943, torna-se procurador-geral do Estado[180].

No que concerne aos mandatos eletivos, Sebastião Nogueira de Lima é vereador pelo Partido Republicano Paulista (PRP) à Câmara Municipal de Piracicaba entre 1920 e 1925, assumindo por diversas vezes a presidência da Câmara[181]. Entre os cargos políticos que ocupa está o de secretário da Educação e da Saúde Pública, em 1943, o de interventor federal em São Paulo, de 27 de outubro de 1945 a 3 de novembro do mesmo ano, e o de Ministro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Assume ainda a Secretaria de Justiça de São Paulo, de 3 de junho de 1945 até 10 de novembro de 1945 (cargo parcialmente acumulado com o de interventor). Liga-se ao Partido Social Democrático (PSD). "Durante a campanha eleitoral, batalhou ardorosamente pela candidatura do general Eurico Dutra, tendo percorrido o interior do estado em várias excursões eleitorais"[182].

Sebastião Nogueira de Lima é nomeado presidente do Departamento Administrativo do estado de São Paulo em 1946, e permanece na função até 1947, ano em que assume a presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, até 1948[183].

---

[177] Dicionário de nomes de ruas. Disponível em: <http://www.dicionarioderuas.com.br>. Acesso em: 1 mar. 2004.

[178] Genealogia Paulistana *Luiz Gonzaga da Silva Leme* (Volume VI, p. 384 a 425), p. 410.

[179] *Folha de S. Paulo*, 4 ago. 1964.

[180] *A Manhã*, 25 nov. 1943.

[181] Câmara de Vereadores de Piracicaba.

Disponível em: <http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/exvereadores.html>. Acesso em: 3 mar. 2004.

[182] *A Manhã*, 14 mar. 1946.

[183] Célio Debes, *Tribunal de contas*: uma instituição. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1990.

[A-22]

Sinésio Rocha (1893-1957)

Filho de Antonio da Rocha Leite Júnior e Minervina Teixeira da Rocha, Sinésio Rocha nasce a 5 de junho de 1893 em São Paulo (SP). Cursa até o segundo ano da Faculdade de Medicina e Cirurgia de São Paulo (1913 e 1914), onde é fundador e vice-presidente do Centro Acadêmico Oswaldo Cruz. Passa a cursar a Faculdade de Direito de São Paulo e cola grau a 12 de dezembro de 1919. Em 1936, torna-se doutor em Borda e Capelo pela Faculdade de Direito de São Paulo e dois anos depois, livre-docente em Direito Penal pela mesma faculdade. Casado com Julieta Fernandes Rocha, Sinésio Rocha é político, advogado e professor: advogado militante em 1937 (direito criminal), professor de Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e exerce advocacia na capital[184]. É sócio da Sociedade de Criminologia, da qual é co-fundador, e sócio honorário do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo[185], sendo eleito a 21 de fevereiro de 1927. É também membro do Conselho Penitenciário, de 1938 a 1942, membro do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto dos advogados e fundador da Sociedade de Medicina Legal.

Sinésio Rocha é autor de *Exortação ao governador Ademar de Barros* (s.l.p., s.c.p., 1950). Publica sua tese de doutoramento, intitulada *O crime de envenenamento em face de nossa legislação penal*, e também sua tese de concurso, *Da reincidência*.

Vereador pelo Partido Republicano Paulista (PRP) à Câmara Municipal de São Paulo por três vezes, Sinésio Rocha permanece no cargo de 15 de janeiro de 1926 a 1930 (12ª e 13ª Legislaturas), e depois de 1936 a 1937, durante a 1ª Legislatura, juntamente com Marrey Júnior[186]. Entre 1942 e 1945, Sinésio Rocha é procurador geral do Estado. Em 1946, é nomeado membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo (CAE-SP), e em fins de dezembro assume, a convite do Interventor, a Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Por conta disso, Carvalhal Filho reassume uma cadeira no CAE-SP a 31 de dezembro de 1946. Em 1947, é procurador-chefe da Procuradoria do Patrimônio e Cadastro do Estado. Entre 1948 e 1949, Sinésio Rocha é secretário de Estado dos Negócios Internos e Jurídicos. Assume a Secretaria de Justiça em 10 de julho de 1950, e permanece na função até 31 de janeiro de 1951. A 29 de agosto de 1952 torna-se Ministro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em lugar de Luiz Pereira de Campos Vergueiro, que se aposenta. Falece a 15 de julho de 1957 em São Paulo (SP).

[184] Advogou durante 30 anos no foro desta capital. *O Estado de S. Paulo*, 16 jul. 1957.

[185] *Jubileu social*: 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944, p. 181.

[186] Gustavo Millet e F. I. da Gama Jr., (orgs.), *Annaes da Camara Municipal de São Paulo*: 1926 (1º anno da 12ª Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

Anexo B

Escorço biográfico dos políticos paulistas que integraram o Departamento Administrativo do estado de São Paulo

(1939-1947)

Alexandre Marcondes Machado Filho (31 ago. 1892 - 16 out. 1974)

Marcondes Filho nasceu em São Paulo (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1914. Secretário particular de Bernardino Campos (1914). Vereador em São Paulo (1926-1928) pelo Partido Republicano Paulista (PRP). Líder da bancada situacionista na Câmara dos Vereadores de São Paulo (1926). Deputado federal (1927-1929; 1930). Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (1941-1945). Ministro da Justiça e Negócios Interiores (1943-1945). Senador à Assembléia Constituinte (1946). Senador (1946-1950; 1951-1954). Vice-presidente do Senado Federal (1951-1954). Presidente do Senado Federal (1954). Ministro da Justiça e Negócios Interiores (1955). Faleceu em São Paulo em 16 de outubro de 1974.

Marcondes Filho foi vice-presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo entre 1939 e 1941.

Antonio Ezequiel Feliciano da Silva (22 abr. 1899 - 22 jul. 1986)

Antonio Feliciano nasceu em Paraibuna (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1919. Vereador em Santos (1926-1928; 1936-1937). Deputado estadual (1928-1930). Deputado constituinte (1946). Deputado federal (1946-1950; 1951-1953; 1959-1962; 1963-1966; 1967-1970). Prefeito de Santos (SP) (1953-1957). Vice-líder do Partido Social Democrático na Câmara dos Deputados (1952; 1962). Ministro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (1958). Faleceu em Santos (SP) em 22 de julho de 1986.

Antonio Feliciano participou do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941 a 1945.

Antonio Gontijo de Carvalho (29 jul. 1898-4 ago. 1973)

Antonio Gontijo nasceu em Uberaba (MG). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1923. Funcionário da Secretaria de Agricultura de São Paulo (1927-1930). Secretário-geral do Departamento Nacional do Café (1936). Funcionário do Ministério da Agricultura (1938). Chefe da Casa Civil do governo do Estado de São Paulo (1939). Membro da Comissão de Negócios de São Paulo (1941-1944). Presidente da Subcomissão de Organização e Finanças (1943-1944). Deputado federal suplente (1946-1950) pelo PSD. Faleceu em São Paulo, em 4 de agosto de 1973.

Antonio Gontijo foi conselheiro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1939 a 1941.

Armando da Silva Prado (11 mar. 1880-4 dez. 1956)

Armando Prado nasceu em São Paulo (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1902. Vereador em São Paulo (1911-1913; 1914-1916; 1917-1919; 1920-1922) pela sigla do PRP. Deputado estadual (1922-1924; 1925-1927; 1928-1930). Deputado federal (1930). Procurador da Justiça Eleitoral (1935). Procurador-geral interino em São Paulo (1938). Presidente do Tribunal Federal de Recursos (1949-1956). Faleceu em São Paulo em 4 de dezembro de 1956.

Armando Prado foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo entre 1943 e 1945.

Artur Pequerobi de Aguiar Whitaker (4 out. 1881 - 20 abr. 1947)

Artur de Aguiar Whitaker nasceu em Araras (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1907. Promotor Público (1908). Advogado em Jaboticabal e em São Paulo. Deputado estadual (1916-1918; 1919-1921; 1922-1924; 1925-1927 e 1928-1930). Segundo Suplente de Secretário da Mesa da Câmara Estadual (1916-1918). Segundo Secretário da Mesa da Câmara Estadual (1919-1924). Primeiro Secretário da Mesa da Câmara Estadual (1925-1927). Prefeito Municipal de Jaboticabal (SP) (1926). Presidente da Câmara Estadual (1928-1930). Membro da

Comissão Executiva do Partido Republicano Paulista (1928-1930). Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (1928-1930). Secretário de Estado da Justiça e Negócios Interiores (1946). Fundador e membro da Comissão Executiva do Partido Social Democrático. Faleceu em São Paulo em 20 de abril de 1947.

Arthur de Aguiar Whitaker foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo entre 1939 e 1941 e seu vice-presidente de 1941 a 1945.

Braz de Souza Arruda (3 fev. 1895 - 24 jun. 1963)

Braz Arruda nasceu em Campinas (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1916. Diretor da Faculdade de Direito de São Paulo (1949-1955). Faleceu em 24 de junho de 1963.

Braz Arruda foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1947.

Carlos Cirilo Júnior (25 dez. 1886 - 31 maio 1965)

Cirilo Júnior nasceu em Curitiba (PR). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1908. Deputado estadual (1925-1927; 1928-1930; 1935-1937). Líder da oposição na Assembléia Constituinte de São Paulo (1935-1937). Deputado federal (1930). Secretário-geral do Partido Social Democrático de São Paulo (1945). Deputado constituinte (1946). Deputado federal (1946-1950); Líder da bancada do Partido Social Democrático de São Paulo (1946). Presidente da Câmara dos Deputados (1949-1950). Presidente do Partido Social Democrático (1949-1951). Ministro da Justiça e Negócios Interiores (1958-1959). Embaixador do Brasil na Bélgica (1960-1963). Faleceu em São Paulo em 31 de maio de 1965.

Cyrillo Júnior foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1939 a 1945.

Cristiano Altenfelder Silva (15 fev. 1899 - 8 jul. 1985)

Cristiano Altenfelder nasceu em São Carlos (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1920. Promotor Público (1922-1924). Cônsul do Brasil na Venezuela (1933). Secretário de Educação e Saúde Pública (1933-1934). Chefe de Polícia (1934). Secretário de Justiça (1934-1935). Deputado estadual classista (1935-1937). Vice-presidente da Assembléia Legislativa (1936). Membro da Comissão de Finanças da Assembléia Legislativa. Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio (1945-1946). Faleceu em São Paulo em 8 de julho de 1985.

Cristiano Altenfelder foi vice-presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1946 e seu presidente em 1947.

Gofredo Teixeira da Silva Telles (17 abr. 1888 - 30 jul. 1980)

Gofredo da Silva Telles nasceu no Rio de Janeiro (DF). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1910. Vereador do PRP em São Paulo (1926-1928; 1929-1930). Prefeito de São Paulo (1932). Faleceu em São Paulo em 30 de julho de 1980.

Gofredo da Silva Telles foi presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1939 até 1945.

Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho (14 dez. 1887- 1952)

Inocêncio Seráfico nasceu em Pernambuco. Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1921. Vereador em São Paulo (1926-1928; 1929-1930). Deputado estadual (1935-1937). Membro do diretório metropolitano do Partido Social Democrático de São Paulo. Faleceu em 1952.

Inocêncio Seráfico foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1946 e seu vice-presidente em 1947.

João Galeão Carvalhal Filho (1884 - 9 set. 1955)

João Carvalhal Filho nasceu em Santos (SP). Graduou-se na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro em 1904. Deputado estadual (1925-1927) pelo PRP. Secretário do Interior do Estado de São Paulo (1927). Deputado federal (1930). Faleceu em São Paulo em 9 de setembro de 1955.

João Carvalhal Filho participou do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1945 e em 1947.

José Adriano Marrey Júnior (7 ago. 1885 - 14 mar. 1965)

Marrey Júnior nasceu em Itamarandiba (MG). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1906. Vereador em São Paulo (1914-1916; 1917-1919; 1936-1937; 1948-1951). Deputado estadual (1919-1921; 1922-1924; 1925-1927). Membro da Comissão Executiva do Partido Democrático (1926-1927 e 1930-1931). Deputado federal (1927-1929). Secretário da Justiça e Negócios Interiores do Estado de São Paulo (1943-1945). Presidente da Câmara Municipal de São Paulo (1948 e 1950). Deputado federal (1951-1953). Secretário de Negócios Internos e Jurídicos da Prefeitura de São Paulo (1953). Presidente do Departamento do Tribunal de Contas de São Paulo. Presidente do Tribunal de Alçada (1958). Faleceu em São Paulo em 14 de março de 1965.

Marrey Júnior foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em duas ocasiões: entre 1941 e 1943 e entre 1946 e 1947.

José Cesar de Oliveira Costa (8 mar. 1891 - 6 maio 1951)

Cesar Costa nasceu em Taubaté (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1912. Prefeito de Taubaté (1917-1921; 1928-1930). Deputado estadual (1922-1924; 1925-1927) do PRP. Deputado constituinte (1946). Deputado federal (1946-1950). Membro do Departamento Superior da Caixa Econômica Federal (1946). Faleceu em São Paulo em 6 de maio de 1951.

Cesar Costa foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941 até 1945.

José de Moura Rezende (26 out. 1896 - 20 dez. 1965)

Moura Rezende nasceu em Caçapava (SP). Graduou-se na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro em 1919. Vereador em Caçapava (1923-1925; 1926). Prefeito de Caçapava (1926-1930). Deputado estadual (1935-1937). Vice-líder e líder da minoria na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (1935-1937). Diretor do Departamento Estadual do Trabalho (1938). Chefe da Casa Civil (1938-1939). Secretário da Justiça e Negócios Interiores do Estado de São Paulo (1939-1941). Interventor Federal substituto em São Paulo (10 nov. 1939 - 26 nov. 1939). Secretário da Educação (1950; 1953-1954). Deputado federal (1951-1953). Líder da bancada do Partido Social Progressista na Câmara dos Deputados (1953). Ministro do Tribunal de Contas de São Paulo (1954). Presidente do Tribunal de Contas de São Paulo (1959-1960). Faleceu em São Paulo em 20 de dezembro de 1965.

Moura Rezende integrou o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1947.

Lincoln Feliciano da Silva (20 jun. 1893 - 19 ago. 1971)

Lincoln Feliciano nasceu em Paraibuna (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1915. Prefeito de Palmas (SP). Prefeito de Santos (SP) (1935-1937). Prefeito nomeado de Santos (1945). Deputado estadual (1947-1951; 1951-1955; 1959-1963) pelo PSD. Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa (1947). Presidente da Assembléia Legislativa de São Paulo (1948-1949). Secretário da Justiça (1955-1957). Secretário da Agricultura (1957-1959).

Deputado federal (1955-1958). Membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Interventor em São Vicente (SP) (1966). Faleceu em 19 de agosto de 1971.

Lincoln Feliciano participou do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1946 e 1947.

Luiz Pereira de Campos Vergueiro (19 ago. 1882 - 5 abr. 1953)

Campos Vergueiro nasceu em Viena (Áustria). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1904. Vereador em Sorocaba (SP) pelo PRP. Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba. Prefeito de Sorocaba (1926-1927). Deputado estadual (1910-1912; 1913-1915; 1916-1918; 1919-1921; 1922-1924; 1925-1927) pelo PRP. Segundo Secretário da Câmara Estadual de São Paulo. Primeiro Secretário da Câmara Estadual (1925-1927). Senador estadual (1926-1927). Deputado constituinte (1935-1937). Procurador-chefe da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos de São Paulo (1938). Diretor-geral do Departamento Estadual do Trabalho (1941-1944). Diretor-geral do Departamento das Municipalidades (1945-1946). Ministro do Tribunal de Contas de São Paulo (1947-1950). Presidente do Tribunal de Contas de São Paulo (1949-1950). Faleceu em São Paulo em 5 de abril de 1953.

Campos Vergueiro foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1946.

Mario Guimarães Barros Lins (17 de set. 1894 - 20 de ago. 1959)

Mario Lins nasceu em Recife (PE). Graduou-se na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro em 1916. Membro do Diretório Central do PRP. Prefeito eleito de Jardinópolis (SP) pelo PRP de 15 de janeiro de 1929 a 25 de outubro de 1930. Prefeito nomeado de Jardinópolis (1931-1933). Prefeito nomeado de Jardinópolis (1933-1934). Prefeito eleito de Jardinópolis (1936-1939). Secretário da Educação e Saúde Pública do estado de São Paulo (1940-1941). Diretor da Cia. Mogiana das Estradas de Ferro (1951-1955). Vereador em Jardinópolis (1955-1958). Presidente da Câmara Municipal. Faleceu em Ribeirão Preto (SP) em 20 de agosto de 1959.

Mario Lins foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1939 a janeiro de 1940.

Miguel Reale (6 nov. 1910 - 14 abr. 2006)

Miguel Reale nasceu em São Bento do Sapucaí (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1934. Secretário Nacional de Doutrina da Ação Integralista Brasileira (1936). Secretário de Justiça e Negócios Interiores de São Paulo (1947). Presidente do Instituto Brasileiro de Filosofia (1949). Reitor da Universidade de São Paulo (1949-1950; 1969-1973). Vice-Presidente do Partido Social Progressista. Secretário de Justiça de São Paulo (1963-1964). Membro da Academia Brasileira de Letras (1975). É advogado em São Paulo.

Miguel Reale integrou o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo entre 1942 e 1945.

Plinio Rodrigues de Moraes (30 abr. 1896 - 14 jul. 1941)

Plinio de Moraes nasceu em Tietê (SP). Graduou-se na Escola de Farmácia de São Paulo em 1918. Membro do diretório do Partido Republicano Paulista (1927-1930). Suplente de deputado federal (1934-1935). Vereador em Tietê (SP) (1936-1937). Prefeito de Tietê (1938-1941). Faleceu em São Paulo em julho de 1941.

Plinio de Moraes foi conselheiro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo entre 1939 e 1941.

Renato Paes de Barros (1885 - 18 set. 1951)

Renato Paes de Barros nasceu em Itu (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1906. Delegado de Polícia (1902-1912). Procurador-Geral do Estado de São Paulo (1938-1941). Membro do Departamento Técnico de Economia e Finanças do Estado. Administrador da Caixa de Previdência Social dos Ferroviários da Estrada de Ferro Sorocabana. Faleceu em Roma (Itália) em 18 de setembro de 1951.

Renato Paes de Barros integrou o Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1940 e 1941.

Sebastião Nogueira de Lima (3 nov. 1880 - 2 ago. 1964)

Sebastião Nogueira de Lima nasceu em Casa Branca (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1904. Vereador em Piracicaba (SP) (1920-1922; 1923-1925) pelo PRP. Presidente da Câmara Municipal de Piracicaba. Reitor da Universidade Popular de Piracicaba. Curador de Acidentes do Trabalho. Curador de Menores. Procurador-geral do Estado (1943). Secretário da Educação e da Saúde Pública (1943). Secretário de Justiça e Negócios Interiores (1945). Interventor Federal em São Paulo (1945). Ministro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (1947-1948). Faleceu em São Paulo em 2 de agosto de 1964.

Sebastião Nogueira de Lima foi presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1946.

Sinésio Rocha (5 jun. 1893 - 15 jul. 1957)

Sinésio Rocha nasceu em São Paulo (SP). Graduou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em 1919. Vereador em São Paulo (1926-1928; 1929-1930; 1936-1937) pelo PRP. Procurador-geral do Estado (1942-1945). Secretário do Trabalho, Indústria e Comércio (1946). Secretário do Estado de Negócios Internos e Jurídicos (1948-1949). Secretário da Justiça (1950-1951). Ministro do Tribunal de Contas de São Paulo (1952). Faleceu em São Paulo em 15 de julho de 1957.

Sinésio Rocha foi membro do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo em 1946.

Anexo C

QUADRO A-I.1

Carreira política dos membros da bancada paulista do Partido Social Democrático e do Partido Trabalhista Brasileiro na Assembléia Nacional Constituinte de 1946

Deputados	1946-1951	1910-1930	1930-1937	1937-1945
Partido Social Democrático - SP				
Alves Palma	PSD	sem informação	PRP (deputado federal – 1935-1937)	sem informação
Antônio Feliciano	PSD	PD (vereador – 1926-1928; deputado estadual – 1929-1930)	PD (membro do diretório – 1931; vereador – 1935-1937)	Membro do DAESP
Ataliba Nogueira*	PSD (fundador do partido em São Paulo)	sem atividade	Sociedade de Estudos Políticos (organização integralista); secretário particular do interventor em São Paulo Gal. Valdomiro Castilho de Lima (1932-1933)	sem informação
Batista Pereira (2º suplente**)	PSD (fundador do partido em São Paulo)	PRP (vereador)	MMDC (1932)	Chefe da Casa Civil e Secretário dos Negócios de São Paulo na gestão do interventor Ademar de Barros (1938-1941)
César Costa	PSD	PRP (vereador; deputado estadual – 1922-1927; prefeito – 1928-1930)	sem atividade	Membro do DAESP
Cirilo Júnior	PSD (Secretário-Geral em São Paulo)	PRP (deputado estadual – 1925-1929 deputado federal – 1930)	PRP (deputado estadual – 1935-1937)	Membro do DAESP
Costa Neto*	PSD	sem atividade	PRP (comissão coordenadora do partido - 1936-1937)	Procurador-Geral de São Paulo (1941-1943) na gestão do interventor Fernando Costa
Goffredo Telles*	PSD	sem atividade	Dirigente da Ação Integralista Brasileira (AIB), em São Paulo	Membro do Conselho Penitenciário de São Paulo
Honório Monteiro* (1º suplente***)	PSD	sem atividade	sem atividade	sem atividade
Horácio Lafer	PSD	PRP (apoiou a candidatura de Julio Prestes)	Deputado classista (representante dos empregadores industriais - 1933-1934). PC (deputado federal -1935-1937)	Membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (1943-1945)
João Abdala	PSD (fundador do partido em São Paulo)	sem atividade	PRP (vereador – 1935-1937)	Prefeito de Birigüi (1938-1941) nomeado pelo interventor Ademar de Barros

José Armando	PSD (fundador do partido em São Paulo)	sem atividade	Oficial de gabinete do Chefe de Polícia em São Paulo (1932-1933). Oficial de gabinete do Secretário de Imprensa Pública de São Paulo (1933). Chefe de gabinete do Secretário da Fazenda de São Paulo na gestão do Governador Armando de Sales Oliveira (1934-1935). Vereador em São Paulo (1935-1937).	Chefe de gabinete do Prefeito de São Paulo, Francisco Prestes Maia (1938-1939), e Diretor do IAPC — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários, em São Paulo (1939-1945)
Lopes Ferraz*	PSD	sem informação	sem informação	Prefeito de Olímpia (1941-1945) nomeado pelo interventor Fernando Costa
Machado Coelho (3º suplente****)	PSD	PRP (deputado federal – 1927-1930; 1930)	sem atividade	sem informação
Martins Filho*	PSD	sem atividade	sem informação	Vice-Presidente da Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo; Vice-Presidente da Federação das Associações Agropecuárias do Brasil Central (1945).
Novelli Júnior	PSD	sem atividade	PC (membro desde 1934); membro do Conselho Consultivo da Câmara Municipal de Itu (1934-1935).	sem informação
Sampaio Vidal	PSD	PD (membro da direção desde 1926); PDN (1929)	PD/FUP (1932); MMDC (1932); PC (deputado federal – 1935-1937)	Membro da Coordenação da Mobilização Econômica, do Conselho de Expansão Econômica de São Paulo e do Conselho Consultivo do Departamento Nacional do Café (1942-1945). Presidente da Sociedade Rural Brasileira (1943-1945). Diretor do IDORT — Instituto de Organização Racional do Trabalho
Sílvio de Campos	PSD	PRP (comissão diretora do partido; deputado federal – 1924-1927; 1927-1930)	PRP/FUP (1932); MMDC (1932); PRP (membro da comissão de reorganização do partido)	sem atividade
Partido Trabalhista Brasileiro - SP				
Marcondes Filho (senador)	PTB (vice-presidente de honra do partido)	PRP (vereador – 1926-1928; deputado federal – 1928-1930; 1930)	PRP (1932); sem atividade	Vice-presidente do DAESP (1939-1941); Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (1941-1945); Ministro da Justiça e Negócios Interiores (1942-1945); Presidente do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944-1945).
Berto Condé*	PTB	sem informação	sem informação	Membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
Euzébio Rocha* (1º suplente*****)	PTB (presidente do partido em São Paulo)	sem atividade	sem informação	sem informação
Guaraci Silveira	PTB (membro do diretório estadual do partido)	sem atividade	PSC (deputado federal - 1933-1934)	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (cargos estaduais)
Hugo Borghi*	PTB (presidente do diretório do partido em São Paulo)	sem atividade	sem informação	Ministério da Fazenda (negócios com o ministério em torno da comercialização do algodão)

Pedroso Júnior	PTB (presidente da Comissão Organizadora do PTB-SP e secretário do partido no estado - 1945)	sem atividade	PRP (vereador – 1935-1937)	Vogal dos Empregados na Junta de Conciliação e Julgamento, em Campinas
Romeu Fiori*	PTB (um dos fundadores e principais organizadores do PTB; membro da Comissão Executiva Nacional e Tesoureiro-Geral do partido - 1945)	sem atividade	Eleito deputado federal classista (1933), foi impedido de exercer o mandato em razão de ter menos de 25 anos de idade.	Membro da Comissão Federal de Preços da Coordenação da Mobilização Econômica em São Paulo (1942-1945)

*primeira legislatura; **assumiu o mandato em setembro de 1946 na vaga de Lopes Ferraz, que falecera; ***assumiu o mandato substituindo Gastão Vidigal quando este se tornou Ministro da Fazenda; ****assumiu o mandato em julho de 1946 substituindo Cirilo Júnior, licenciado; ***** assumiu o mandato em substituição ao titular Getúlio Vargas, que renunciou ao posto para ocupar a cadeira de senador pelo PSD-RS.

Legenda: PTB = Partido Trabalhista Brasileiro; PSD = Partido Social Democrático; PSC = Partido Socialista Cristão; PRP = Partido Republicano Paulista; PD = Partido Democrático; PDN = Partido Democrático Nacional; PC = Partido Constitucionalista; FUP = Frente Única Paulista; MMDC = letras iniciais dos nomes dos estudantes Martins, Miragaia, Dráusio e Camargo, mortos em maio de 1932 durante manifestação constitucionalista.

Fonte: Elaborado a partir de Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 652-700.

Anexo D

QUADRO A-I.2

Classes de idade dos membros da bancada paulista do Partido Social Democrático e do Partido Trabalhista Brasileiro na Assembléia Nacional Constituinte de 1946

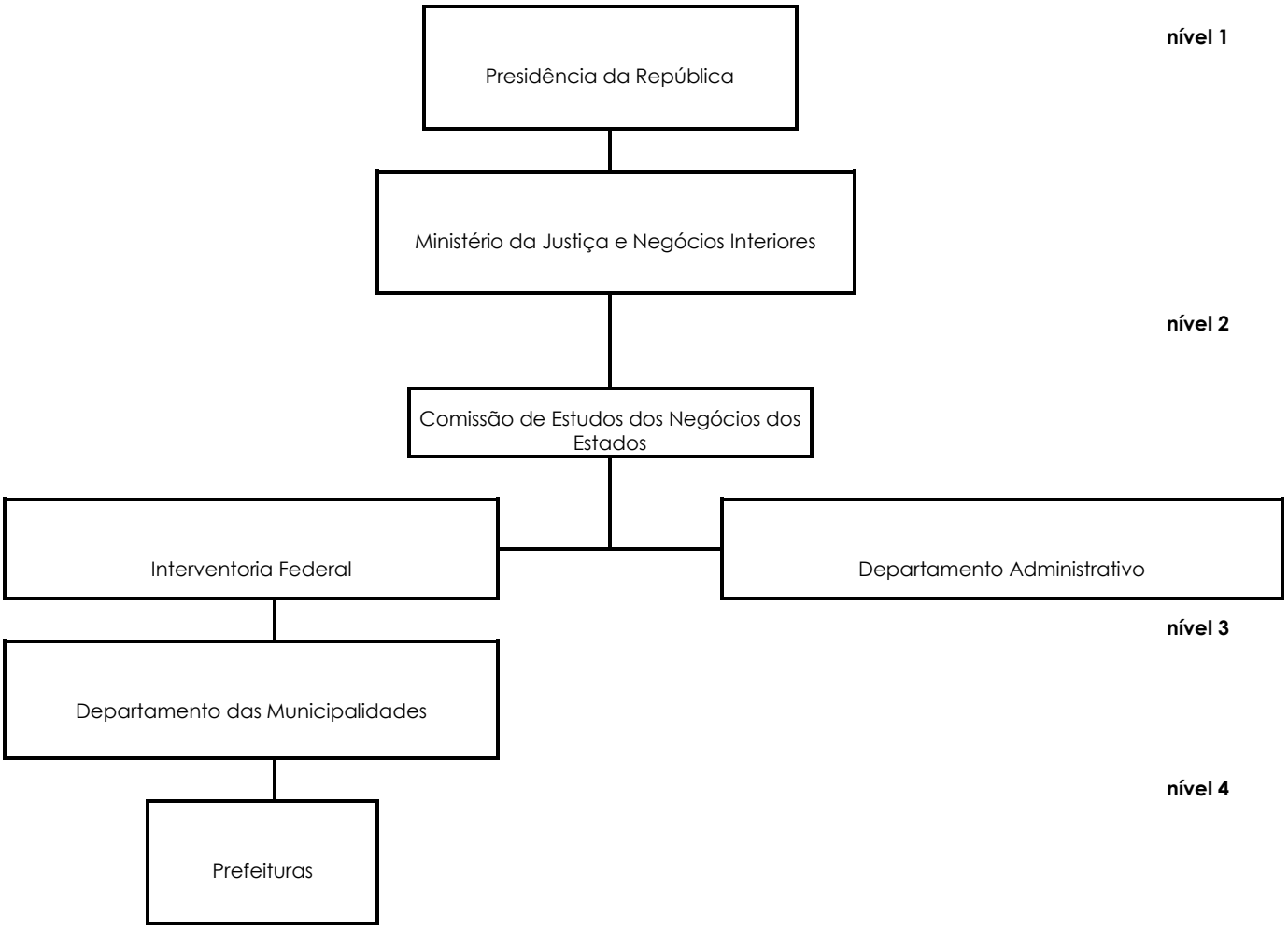
Deputados da bancada paulista (PSD e PTB)	Ano de nascimento	Idade na ANC 1946	Classes de idade	% por classes (SP)	% por classes (total)*
1. Euzébio Rocha (PTB-SP)	1917	29	até 30 anos	4,16	2,4
2. Goffredo Telles (PSD-SP)	1915	31	de 31 a 40 anos	29,16	23,7
3. Romeu Fiori (PTB-SP)	1912	34			
4. Hugo Borghi (PTB-SP)	1910	36			
5. José Armando (PSD-SP)	1908	38			
6. Martins Filho (PSD-SP)	1908	38			
7. Pedroso Júnior (PTB-SP)	1907	39			
8. Novelli Júnior (PSD-SP)	1906	40			
9. João Abdala (PSD-SP)	1903	43	de 41 a 50 anos	29,16	35,8
10. Ataliba Nogueira (PSD-SP)	1901	45			
11. Lopes Ferraz (PSD-SP)	1901	45			
12. Batista Pereira (PSD-SP)	1900	46			
13. Horácio Lafer (PSD-SP)	1900	46			
14. Antônio Feliciano (PSD-SP)	1899	47			
15. Sampaio Vidal (PSD-SP)	1897	49			
16. Costa Neto (PSD-SP)	1895	51	de 51 a 60 anos	33,33	27,2
17. Berto Conde (PTB-SP)	1895	51			
18. Honório Monteiro (PSD-SP)	1894	52			
19. Guaraci Silveira (PTB-SP)	1893	53			
20. Alves Palma (PSD-SP)	1892	54			
21. Marcondes Filho (PTB-SP)	1892	54			
22. César Costa (PSD-SP)	1891	55			
23. Cirilo Júnior (PSD-SP)	1886	60			
24. Sílvio de Campos (PSD-SP)	1884	62	mais de 60 anos	4,16	10,3
25. Machado Coelho (PSD-SP)	sem informação				
Média de idade dos representantes do PTB-SP		42,2			
Média de idade dos representantes do PSD-SP		44,5			

Fonte: Dados das bancadas paulistas do PTB e do PSD extraídos de: Sérgio Soares Braga, *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, vol. II, p. 652-700.

*OBS.: Percentuais de idades de todos os parlamentares da ANC de 1946. As classes de idade que Sergio Braga utiliza são ligeiramente diferentes: 1: menos 30 anos; 2: de 30 a 39 anos; 3: de 40 a 49 anos; 4: de 50 a 59 anos; 5: 60 anos ou mais.

Anexo E

Organograma II.1: Organização política da administração pública no regime da Constituição de 1937



Fonte: o autor.

Anexo F

Quadro A-IV.1 Postos políticos ocupados pelos membros do DAESP por ordem cronológica *ANTES* da investidura no posto

	Mandatos eletivos		Funções políticas e burocráticas		Cargos de direção partidária		
	PRP	PD	PRP	PD	PRP	PD	AIB
Antonio Feliciano	Vereador em Santos 1926-28 Deputado estadual 1929-30 Vereador em Santos 1935-37					Membro do diretório central 1931-32	
Antonio Gontijo			Funcionário da Secretaria da Agricultura de São Paulo 1927-30 Secretário-geral do Departamento Nacional do Café 1936 Funcionário do Ministério da Agricultura 1938 Chefe da Casa Civil, escritório dos interventores federais 1939				
Armando Prado	Vereador em São Paulo 1911-13 Vereador em São Paulo 1914-16 Vereador em São Paulo 1917-19 Vereador em São Paulo 1920-22 Deputado Estadual 1922-24 Deputado Estadual 1925-27 Deputado Estadual 1928-30 Deputado Federal 1930		Líder da maioria na Câmara estadual 1922-26 Líder da maioria na Câmara estadual 1928-30 Procurador da Justiça Eleitoral 1935 Procurador-geral do Distrito Federal 1936 Membro da Comissão Revisora dos Atos do Governo Provisório1936 Procurador-geral do estado de São Paulo 1938				
Artur A. Whitaker	Deputado Estadual 1916-18 Deputado Estadual 1919-21 Deputado Estadual 1922-24 Deputado Estadual 1925-27 Deputado Estadual 1928-30		Prefeito nomeado de Jaboticabal 1926 Presidente da Câmara Estadual 1927-28 Presidente da Câmara Estadual 1928-29 Presidente da Câmara Estadual 1929-30 Presidente do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo 1928-30		Membro da Comissão Executiva 1928-30		
Cesar Costa	Vereador em Taubaté Prefeito de Taubaté 1917-21 Deputado Estadual 1922-24 Deputado Estadual 1925-27 Prefeito de Taubaté 1928-30						
Cirilo Júnior	Deputado Estadual 1925-27 Deputado Estadual 1928-29 Deputado Federal 1930 Deputado Estadual 1935-37		Líder da bancada na Assembléia Legislativa 1935-37				
Gofredo Telles	Vereador em São Paulo 1926-28 Vereador em São Paulo 1929-30		Prefeito nomeado de São Paulo 1932				
João Carvalhal F	Deputado Estadual 1925-27 Deputado Federal 1930		Secretário do Interior de São Paulo 1927		Membro do Conselho Consultivo do Diretório Político (s.i.)		
Marcondes Filho	Vereador em São 1926-28 Deputado Federal 1928-29 Deputado Federal 1930		Líder da bancada na Câmara de São Paulo 1926				
Mario Lins	Prefeito de Jardinópolis 1929-30 Prefeito de Jardinópolis 1936-39		Prefeito nomeado de Jardinópolis 1931-33 Prefeito nomeado de Jardinópolis 1933-34		Membro do diretório central (s.i.)		
Marrey Júnior	Vereador em São Paulo 1914-16 Vereador em São Paulo 1917-19 Deputado Estadual 1919-21 Deputado Estadual 1922-24 Deputado Estadual 1925-27	Deputado Federal 1927-29 Vereador em São Paulo 1936-37		Membro da Comissão Executiva 1926-27; 1930-31		Membro do diretório central 1926-32	
Miguel Reale							Membro do Conselho Supremo; Secretário Nacional da Doutrina 1936

Plinio de Moraes	Supl. de Deputado federal 1934-35 Vereador em Tietê 1936-37		Prefeito nomeado de Tietê 1938		Membro do diretório central 1927-30		
Renato P. Barros	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.

Fonte: o Autor; Legenda: s.i. = sem informação; PRP = Partido Republicano Paulista; PD = Partido Democrático; AIB = Ação Integralista Brasileira.

Anexo G

Quadro A-IV.2 Postos políticos ocupados pelos membros do DAESP por ordem cronológica *DEPOIS* da investidura no posto

	Mandatos eletivos		Funções políticas e burocráticas		Cargos de direção partidária		
	PSD	PTB	PSD	PTB	PSD	PTB	PPS/PSP
Antonio Feliciano	Deputado constituinte 1946 Deputado Federal 1946-1950 Deputado Federal 1951-1954 Prefeito de Santos 1953-1957 Deputado Federal 1959-1962 Deputado Federal 1963-1966 Deputado Federal 1967-1970 ARENA-SP		Vice-líder na Câmara dos Deputados 1952 Ministro do Tribunal de Contas do estado de São Paulo 1958 Vice-líder na Câmara dos Deputados1962		Membro do diretório do PSD-SP 1945		
Antonio Gontijo	Deputado federal substituto 1946-1950						
Armando Prado			Subprocurador fiscal do estado de São Paulo1946 Ministro do Tribunal Federal de Recursos 1947 Presidente do Tribunal Federal de Recursos1949-1959		Membro do Diretório do PSD-SP 1945		
Artur A. Whitaker			Secretário de Estado da Justiça e Negócios Interiores de São Paulo 1946		Membro do diretório do PSD-SP 1945		
Cesar Costa	Deputado Constituinte 1946 Deputado Federal 1946-1950		Membro do Conselho Superior da Caixa Econômica Federal 1951		Membro do diretório do PSD-SP 1945		
Cirilo Júnior	Deputado Constituinte 1946 Deputado Federal 1946-1950 Deputado Federal 1951-1954		Líder da bancada do PSD-SP 1946 Presidente da Câmara dos Deputados 1949-1950 Ministro da Justiça e Negócios Interiores 1958-1959 Embaixador do Brasil na Bélgica 1960-1963		Secretário-geral do PSD-SP 1945 Presidente do Partido Social Democrático 1949-1951		
Gofredo Telles			Assessoria Técnica da Corte Internacional Permanente de Justiça de Haia 1946		Tesoureiro do diretório do PSD-SP		
João Carvalhal F					Membro do diretório do PSD-SP 1945		
Marcondes Filho		Senador Constituinte 1946 Senador 1946-1950 Senador 1951-1955		Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio 1941-1945 Ministro interino da Justiça e Negócios Interiores 1942-1943 Ministro da Justiça e Negócios Interiores 1943-1945 Membro da Comissão Interparlamentar de Direito Social 1947 Vice-presidente do Senado Federal 1951-1954 Presidente do Senado Federal 1954 Ministro da Justiça e Negócios Interiores 1955		Vice-presidente de honra do PTB 1945 Presidente da Comissão de Reestruturação do PTB 1951	
Mario Lins	Vereador em Jardinópolis 1955-1958		Secretário da Educação e Saúde Pública do estado de São Paulo 1940-1941 Diretor da Cia. Mogiana das Estradas de Ferro				

Marrey Júnior	Vereador em São Paulo 1948-1951 Deputado Federal 1951-1954	Secretário de Justiça e Negócios Interiores do estado de São Paulo 1943-1945 Presidente da Câmara Municipal de São Paulo 1948 Presidente da Câmara Municipal de São Paulo 1950 Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados 1952 Secretário dos Negócios Interinos e Jurídicos da Prefeitura de São Paulo 1953 Presidente do Conselho do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Secretário da Justiça da Prefeitura de São Paulo 1955-1955 Presidente do Tribunal de Alçada 1958	
Miguel Reale		Reitor da Universidade de São Paulo 1949-1950 Reitor da Universidade de São Paulo 1969-1973 Secretário de Justiça de São Paulo 1947-1947 Secretário de Justiça e Negócios Interiores de São Paulo 1947-1948 Secretário de Justiça de São Paulo 1963-1964	Vice-presidente do Partido Social Progressista
Plinio de Moraes	Faleceu em 1941		
Renato P. Barros			Procurador-Geral do estado 1938-1941 Membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Estado Administrador da Caixa de Previdência Social dos Ferroviários da Estrada de Ferro Sorocabana

Fonte: o Autor; Legenda: s.i. = sem informação; PSD = Partido Social Democrático; PTB = Partido Trabalhista Brasileiro.

Anexo H

Quadro A-IV.3

Deputados e Senadores constituintes em 1946. Atividades profissionais por ordem de importância - bancada de São Paulo

Atividades	Atividade profissional por ordem de importância			
	Primeira	Segunda	Terceira	Quarta
Proprietários				
Banqueiros	Hugo Borghi (PTB)	João Abdala (PSD)		
Comerciantes		Aureliano Leite (UDN); Hugo Borghi (PTB)		
Industriais	Horácio Lafer (PSD); João Abdala (PSD); Machado Coelho (PSD); Paulo Nogueira Filho (UDN)	Sampaio Vidal (PSD)	Hugo Borghi (PTB)	
Proprietários de terras	César Costa (PSD); Martins Filho (PSD); Sampaio Vidal (PSD); Toledo Piza (UDN)	Paulo Nogueira Filho (UDN)	João Abdala (PSD)	Hugo Borghi (PTB)
Profissões intelectuais				
Advogados profissionais liberais	Alves Palma (PSD); Antônio Feliciano (PSD); Ataliba Nogueira (PSD); Batista Pereira (PSD); Cirilo Júnior (PSD); Costa Neto (PSD); Gofredo Telles Jr. (PSD); Honório Monteiro (PSD); José Armando (PSD); Sílvio de Campos (PSD); Aureliano Leite (UDN); Mário Masagão (UDN); Romeu Lourenção (UDN); Marcondes Filho (PTB); Euzébio Rocha (PTB); Altino Arantes (PR);	César Costa (PSD); Horácio Lafer (PSD); Martins Filho (PSD); Novelli Júnior (PSD); Plínio Barreto (UDN); Toledo Piza (UDN)	Sampaio Vidal (PSD); Paulo Nogueira Filho (UDN)	
Advogados funcionário público	Berto Condé (PTB); Romeu Fiori (PTB); Manuel Vítor (PDC)	Machado Coelho (PSD)		
Professor universitário		Ataliba Nogueira (PSD); Cirilo Júnior (PSD); Gofredo Telles (PSD); Honório Monteiro (PSD); Mário Masagão (UDN); Berto Condé (PTB); Manuel Vítor (PDC)		
Professor	Campos Vergal (PRP-PSP)		Novelli Júnior (PSD)	
Jornalistas	Plínio Barreto (UDN); Pedroso Júnior (PTB)	Costa Neto (PSD); José Armando (PSD); Marcondes Filho (PTB); Guaraci Silveira (PTB); Caires de Brito (PCB); Jorge Amado (PCB)	Ataliba Nogueira (PSD); Berto Condé (PTB); Manuel Vítor (PDC)	Aureliano Leite (UDN)
Escritores	Jorge Amado (PCB)		Aureliano Leite (UDN)	
Funcionários públicos		Campos Vergal (PRP-PSP)		
Contadores e Economistas		Pedroso Júnior (PTB); Romeu Fiori (PTB)		
Sacerdotes	Guaraci Silveira (PTB)			
Militares	José Crispim (PCB)			
Médicos	Lopes Ferraz (PSD); Novelli Júnior (PSD); Caires de Brito (PCB)			João Abdala (PSD)
Engenheiros				
Profissões manuais				
Estivador	Osvaldo Pacheco (PCB)			

Fonte: o Autor. Elaborado a partir de BRAGA, Sérgio. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, vol. I, Anexo 6, p. 132-144. Foram incluídos os suplentes.

Legenda: PCB = Partido Comunista Brasileiro; PDC = Partido Democrata Cristão; PSD = Partido Social Democrático; PSP = Partido Social Progressista; PTB = Partido Trabalhista Brasileiro; UDN = União Democrática Nacional.

Anexo I

Quadro A-IV.4

Membros dos Departamentos Administrativos dos estados que foram representantes na Assembléia Nacional Constituinte de 1946 por região, estado e partido político

PARTIDOS	PSD	UDN	PTB	PSP	PDC	TOTAL
NÚMERO TOTAL DE CONSTITUINTES POR PARTIDO	185	89	23	8	2	
ESTADOS/REGIÕES						
REGIÃO NORTE						
Acre						
Amazonas	Leopoldo Peres (5)*	Severiano Nunes (1)				2
Pará	João Botelho (9)					1
REGIÃO NORDESTE						
Alagoas	Teixeira de Vasconcelos (9)					1
Bahia		Dantas Júnior (13)				1
Ceará	Frota Gentil Oswaldo Studart (5)	Gentil Barreira (11)		Olavo Oliveira (4)		4
Maranhão	Afonso Matos (8)					1
Paraíba						
Pernambuco					Arruda Câmara (1)	1
Piauí						
Rio Grande do Norte						
Sergipe						
REGIÃO CENTRO-OESTE						
Goiás	Galeno Paranhos (7)					1
Mato Grosso	Martiniano de Araújo (3)					1
REGIÃO SUDESTE						
Distrito Federal						
Espírito Santo						
Minas Gerais						
Rio de Janeiro	Alfredo Neves Heitor Collet (12)					2
São Paulo	Antônio Feliciano César Costa Cirilo Júnior (18)		Marcondes Filho (7)			4
REGIÃO SUL						
Paraná	Flávio Guimarães Roberto Glasser (8)					2
Rio Grande do Sul	Adroaldo Costa Gaston Englert (20)					2
Santa Catarina						
TOTAL	17	3	1	1	1	23

* Os números entre parêntesis referem-se ao tamanho da bancada do partido por estado.

Fonte: o Autor; Elaborado a partir de BRAGA, Sérgio. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998, p. 40 (Tabela 1), p. 44 (Tabela 2), p. 112-113; 117; 120; 122.

Legenda: PCB = Partido Comunista Brasileiro; PDC = Partido Democrata Cristão; PSD = Partido Social Democrático; PSP = Partido Social Progressista; PTB = Partido Trabalhista Brasileiro; UDN = União Democrática Nacional.

Anexo J

Quadro A-IV.5 Relação dos membros do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo ano a ano segundo data de nascimento e falecimento, local de nascimento, data e local de graduação, profissões (por ordem de importância) e filiação partidária pré-30, pré-37 e pós-45 (1939-1947)

1939

Presidente do Estado: Júlio Prestes de Albuquerque (14/7/1927-19/2/1930)

Interventores: Heitor Teixeira Penteado (19/2/1930-24/10/1930); Gal. Hastínfilo de Moura (24/10/1930-29/10/1930); José Maria Whitaker (30/10/1930-6/11/1930); Plínio Barreto (6/11/1930-25/11/1930); Cel. João Alberto Lins de Barros (25/11/1930-25/7/1931); Laudo Ferreira de Camargo (25/7/1931-13/11/1931); Gal. Manuel Rabelo (13/11/1931-7/3/1932); Pedro Manuel de Toledo (7/3/1932-10/7/1932); Pedro Manuel de Toledo (10/7/1932-2/10/1932); Cel. Herculano de C. e Silva (2/10/1932-6/10/1932); Gal. Valdomiro Castilho de Lima (6/10/1932-27/7/1933); Gal. Manuel de C. Daltro Filho (27/7/1933-21/8/1933); Armando de Sales Oliveira (21/8/1933-11/4/1935)

Governadores: Armando de Sales Oliveira (11/4/1935-29/12/1936); Henrique Smith Bayma (29/12/1936-5/1/1937); José Joaquim Cardoso de Mello Neto (5/1/1937-10/11/1937)

Interventores: José Joaquim Cardoso de Melo Neto (10/11/1937-25/4/1938); Gal. Francisco José da Silva Júnior (25/4/1938-27/4/1938); Adhemar Pereira de Barros (27/4/1938-4/6/1941)

Conselheiro	Data de nasc./falec.	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Alexandre **Marcondes** Machado **Filho** (VP)	31/8/1892-16/10/1974	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	7/12/1914	político, advogado, jornalista	PRP	FUP/s.a.	PTB
Antonio Gontijo de Carvalho	29/7/1898-4/8/1973	Uberaba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	19/12/1923	literato, burocrata, político	s.i.	PRP	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker**	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
Plinio Rodrigues **de Moraes**	30/4/1896-14/7/1941	Tietê (SP)	Escola de Farmácia de São Paulo	1918	político, industrial, comerciante	PRP	FUP/PRP	†
Mario Guimarães Barros **Lins***	17/9/1894-20/8/1959	Recife (PE)	Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro	1916	político, fazendeiro, médico	PRP	PRP	PSD

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; FUP= Frente Única Paulista; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade; s.i. = sem informação.

* **Mario Lins** foi nomeado depois que Horacio Lafer (do Partido Constitucionalista; deputado federal 1935-1937) desistiu do cargo (cf. *O Estado de S. Paulo*, 4 jul. 1939, p. 1; v. também o *Correio da Manhã*, 24 jun. de 1939, p. 14). Por longos meses esteve afastado das atividades do Departamento por motivo de doença.

1940

Interventor: Adhemar Pereira de Barros (27/4/1938 - 4/6/1941)

Conselheiro	Data de nasc./falec.	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Alexandre **Marcondes** Machado **Filho** (VP)	31/08/1892-16/10/1974	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	7/12/1914	político, advogado, jornalista	PRP	FUP/s.a.	PTB
Antonio Gontijo de Carvalho	29/7/1898-4/8/1973	Uberaba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	19/12/1923	literato, burocrata, político	s.i.	PRP	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker**	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
Plinio Rodrigues **de Moraes**	30/4/1896-14/7/1941	Tietê (SP)	Escola de Farmácia de São Paulo	1918	político, industrial, comerciante	PRP	FUP/PRP	†
Renato Paes de Barros*	s.i/s.i./1885-18/9/1951	Itu (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	29/12/1906	político, professor, advogado	PD	PC	s.i.

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; FUP= Frente Única Paulista; PC= Partido Constitucionalista; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade; s.i. = sem informação.

* **Renato Paes de Barros** foi nomeado na vaga de **Mario Lins**. Mario Lins foi membro do DAESP da sua criação, em 3 de julho de 1939 até 26 de janeiro de 1940, quando foi nomeado pelo interventor Adhemar de Barros Secretário da Educação e Saúde Pública do Estado de São Paulo.

1941

Interventores: Adhemar Pereira de Barros (27/4/1938 - 4/6/1941)
José de Moura Resende (10/11/1939 – 26/11/1939)
Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Conselheiro	Data de nasc./falec.	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Alexandre **Marcondes** Machado **Filho** (VP)	31/8/1892-16/10/1974	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	7/12/1914	político, advogado, jornalista	PRP	FUP/s.a.	PTB
Antonio Ezequiel **Feliciano** da Silva*	22/4/1899-22/7/1986	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	9/12/1919	político, advogado, professor	PD	FUP	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker**	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
José Adriano **Marrey Júnior****	7/8/1885-14/3/1965	Itamarandiba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1906	político e advogado	PD	FUP	PPS/PSP/PTB
José **Cesar** de Oliveira **Costa****	8/3/1891-6/5/1951	Taubaté (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1912	político, fazendeiro, advogado	PRP	s.a.	PSD

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PPS= Partido Popular Sindicalista; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PSP= Partido Social Progressista; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade

* **Antonio Feliciano** substituiu **Plínio de Morais** em 18 de junho 1941, que faleceu em 14 de julho.

** **Marrey Júnior** substituiu **Renato Paes de Barros** em 18 de junho 1941. Cf. Ata da 80ª. sessão ordinária do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Atas das sessões do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941* (de 25 mar. até 29 jul. 1941). São Paulo: manuscrito, 1941.

***Antonio Gontijo** deixou o DAE-SP em 18 de junho 1941 para assumir a Comissão de Negócios de São Paulo (até 1944), cargo que acumulou parcialmente com a presidência da sub-comissão de Organização e Finanças (1943-1944). Em seu lugar foi nomeado **Cesar Costa**.

1942

Interventor: Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Conselheiro	Data de nasc./falec.	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker** (VP)	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Antonio Ezequiel **Feliciano** da Silva	22/4/1899-22/7/1986	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	9/12/1919	político, advogado, professor	PD	FUP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
José Adriano **Marrey Júnior**	7/8/1885-14/3/1965	Itamarandiba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1906	político e advogado	PD	FUP	PPS/PSP/PTB
José **Cesar** de Oliveira **Costa**	8/3/1891-6/5/1951	Taubaté (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1912	político, fazendeiro, advogado	PRP	s.a	PSD
Miguel Reale*	6/11/1910-14/4/2006	São Bento do Sapucaí (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	16/8/1934	político, professor, advogado	s.a.	AIB	PPS/PSP

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; AIB= Ação Integralista Brasileira; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PPS= Partido Popular Sindicalista; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PSP= Partido Social Progressista; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade

*__Marcondes Filho__ assumiu o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 29 de dezembro de 1941. Para sua vaga foi nomeado **Miguel Reale**. Tomou posse em janeiro de 1942.

1943

Interventor: Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Conselheiro	Data de nasc./falec.	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker** (VP)	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Antonio Ezequiel **Feliciano** da Silva	22/4/1899-22/7/1986	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	9/12/1919	político, advogado, professor	PD	FUP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
José Adriano **Marrey Júnior***	7/8/1885-14/3/1965	Itamarandiba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1906	político e advogado	PD	FUP	PPS/PSP/PTB
José **Cesar** de Oliveira **Costa**	8/3/1891-6/5/1951	Taubaté (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1912	político, fazendeiro, advogado	PRP	s.a.	PSD
Miguel Reale	6/11/1910-14/4/2006	São Bento do Sapucaí (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	16/8/1934	político, professor, advogado	s.a.	AIB	PPS/PSP

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; AIB= Ação Integralista Brasileira; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PPS= Partido Popular Sindicalista; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PSP= Partido Social Progressista; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade

*José Adriano **Marrey Júnior** deixou o Departamento em 25 de novembro para assumir a Secretaria de Justiça e Negócios do Interior de São Paulo, onde permaneceu até 1945. Ocupou sua cadeira **Armando** da Silva **Prado**.

1944

Interventor: Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Conselheiro	Data de nasc./falec.	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker** (VP)	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Antonio Ezequiel **Feliciano** da Silva	22/4/1899-22/7/1986	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	9/12/1919	político, advogado, professor	PD	FUP	PSD
Armando da Silva **Prado**	11/3/1880-4/12/1956	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	28/12/1902	político, jornalista, professor	PRP	PRP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
José **Cesar** de Oliveira **Costa**	8/3/1891-6/5/1951	Taubaté (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1912	político, fazendeiro, advogado	PRP	s.a.	PSD
Miguel Reale	6/11/1910-14/4/2006	São Bento do Sapucaí (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	16/8/1934	político, professor, advogado	s.a.	AIB	PPS/PSP

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; AIB= Ação Integralista Brasileira; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PPS= Partido Popular Sindicalista; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PSP= Partido Social Progressista; s.a.= sem atividade

1945

Interventor: Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Sebastião Nogueira de Lima (27/10/1945 - 3/11/1945)

José Carlos de Macedo Soares (3/11/1945 - 14/3/1947)

Governador: Adhemar Pereira de Barros (14/3/1947 - 31/1/1951)

Conselheiro	Data de nasc./falec	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Goffredo Teixeira **da Silva Telles** (P)	17/4/1888-30/7/1980	Rio de Janeiro (DF)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1910	político, fazendeiro, literato	PRP	FUP/s.a.	PSD
Arthur Pequeroby **de Aguiar Whitaker** (VP)	4/10/1881-20/4/1947	Araras (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	6/12/1907	político	PRP	PRP/FUP	PSD
Antonio Ezequiel **Feliciano** da Silva	22/4/1899-22/7/1986	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	9/12/1919	político, advogado, professor	PD	FUP	PSD
Armando da Silva **Prado**	11/3/1880-4/12/1956	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	28/12/1902	político, jornalista, professor	PRP	PRP	PSD
Carlos **Cyrillo Júnior**	25/12/1886-31/5/1965	Curitiba (PR)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1908	político, advogado, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
João Galeão **Carvalhal Filho***	s.i/s.i/1884-9/9/1955	Santos (SP)	Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro	1904	político, jornalista, professor	PRP	FUP/PRP	PSD
José **Cesar** de Oliveira **Costa**	8/3/1891-6/5/1951	Taubaté (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1912	político, fazendeiro, advogado	PRP	s.a.	PSD

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade

*João Carvalhal Filho assumiu a cadeira de **Miguel Reale**, que deixou o DAE-SP em 7 de março de 1945 (*O Estado de São Paulo*, 18 mar. 1945, p. 36; REALE, 1987 (vol. I), p. 188).

1946

Interventor: Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Sebastião Nogueira de Lima (27/10/1945 - 3/11/1945)

José Carlos de Macedo Soares (3/11/1945 - 14/3/1947)

Governador: Adhemar Pereira de Barros (14/3/1947 - 31/1/1951)

Conselheiro	Data de nasc./falec	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Sebastião Nogueira de Lima (P)	3/11/1880-2/8/1964	Casa Branca (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1904	político, advogado, professor	PRP		PSD
Christiano Altenfelder Silva (VP)	15/2/1899-8/7/1985	São Carlos (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	11/12/1920	político, fazendeiro, promotor público	PD	deputado classista*	PSD
Luiz Pereira de **Campos Vergueiro**	19/8/1882-5/4/1953	Viena (Áustria)	Faculdade de Direito de São Paulo	25/12/1904	político, advogado, promotor público	PRP	PRP	
Innocencio Seráphico de Assis Carvalho	14/12/1887-s.i/s.i./1952	s.i. (PE)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1921	político e advogado	PRP	PRP	PSD
José Adriano **Marrey Júnior**	7/8/1885-14/3/1965	Itamarandiba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1906	político e advogado	PD	FUP	PPS/PSP/PTB
Lincoln Feliciano da Silva	20/6/1893-19/8/1971	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	1915	político, advogado, literato	PD**	s.i.	PSD
Synésio Rocha	5/6/1893-15/7/1957	São Paulo (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	12/12/1919	político, advogado, professor	PRP	PRP	PSP

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; s.a.= sem atividade; s.i. = sem informação.

*Representante patronal da Lavoura e Pecuária na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 1ª. legislatura (1935-1937).

**Provavelmente.

1947

Interventor: Fernando de Souza Costa (4/6/1941 - 27/10/1945)

Sebastião Nogueira de Lima (27/10/1945 - 3/11/1945)

José Carlos de Macedo Soares (3/11/1945 - 14/3/1947)

Governador: Adhemar Pereira de Barros (14/3/1947 - 31/1/1951) Lucas Nogueira Garcez (31/1/1951 – 31/3/1955) Jânio Quadros 31/3/1955 – 31/3/1959 Carvalho Pinto 31/03/1959 - 31/03/1963

Conselheiro	Data de nasc./falec	Localidade de nascimento	Local de graduação	Data de graduação	Profissões	Filiação partidária		
						pré-30	pré-37	pós-45
Christiano Altenfelder Silva (P)*	15/2/1899-8/7/1985	São Carlos (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	11/12/1920	político, fazendeiro, promotor público	PD	deputado classista*	PSD
Innocencio Seraphico de Assis Carvalho (VP)	14/12/1887-s.i./s.i./1952	s.i. (PE)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1921	político e advogado	PRP	PRP	PSD
José Adriano **Marrey Júnior**	7/8/1885-14/3/1965	Itamarandiba (MG)	Faculdade de Direito de São Paulo	15/12/1906	político e advogado	PD	FUP	PPS/PSP/PTB
Lincoln Feliciano da Silva**	20/6/1893-19/8/1971	Paraibuna (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	1915	político, advogado, literato	PD	s.i.	PSD
Braz de Souza **Arruda****	3/2/1895-24/6/1963	Campinas (SP)	Faculdade de Direito de São Paulo	13/12/1916	professor	PD	FUP	s.i.
José de **Moura Rezende******	26/10/1896-20/12/1965	Caçapava (SP)	Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro	1919	político, advogado, delegado de polícia	PRP	PRP	UDN/PSP
João Galeão **Carvalhal Filho*****	s.i/s.i./1884-9/9/1955	Santos (SP)	Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro	1904	político, jornalista, professor	PRP	FUP/PRP	PSD

Obs.: A composição refere-se a julho do respectivo ano.

Legenda: P= Presidente; VP= Vice-presidente; FUP= Frente Única Paulista; PD= Partido Democrático; PRP= Partido Republicano Paulista; PSD= Partido Social Democrático; PTB= Partido Trabalhista Brasileiro; UDN = União Democrática Nacional; s.a.= sem atividade; s.i. = sem informação.

* No correr do ano de 1947, **Christiano Altenfelder** deixa de comparecer às sessões do DAESP.

** **Lincoln Feliciano** deixa de comparecer às sessões do DAESP.

*** **Braz Arruda** assume uma cadeira no DAESP no lugar de **Campos Vergueiro** em 21 de janeiro de 1947.

**** **Moura Rezende** assume no lugar de **Sebastião Nogueira de Lima** em 21 de janeiro de 1947. Cf. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado. *Atas das sessões de 1946 e 1947*. São Paulo: manuscrito, 1947. Foi Interventor federal interino em 1939.

***** **Synésio Rocha** foi convidado pelo Interventor para ocupar o cargo de Secretário do Trabalho em fins de dezembro. **Carvalhal Filho** reassumiu uma cadeira no DAESP em 31 de dezembro de 1946.

Anexo L

Quadro A-III.1 Modificações no decreto-lei 1 202/1939

Legenda: retificações ao decreto publicado em 10 abr. 1939 (DOU, 13 jun. 1939); incluído: **NEGRITO E MAIÚSCULAS**; retirado: ~~riscado duplo~~; alterado – *itálico e sublinhado*.

Decreto-Lei n. 1 202 (8 abr. 1939)	Decreto-Lei n. 5 511 (21 maio 1943)	Decreto-Lei nº 7 518 (3 maio 1945)
Art. 1º Os Estados, até a outorga das respectivas Constituições, serão administrados de acordo com o disposto nesta lei. Parágrafo único. As Constituições estaduais só serão outorgadas após a realização do plebiscito a que se refere o art. 187 da Constituição.	*Art. 1º Ficam incorporadas ao texto do Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, as alteracões e retificacões constantes do presente decreto-lei.*	*Art. 1º No Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, revisto pelo Decreto-Lei nº 5.511, de 21 de maio de 1943, fazem-se as seguintes modificacões:*
Art. 2º São órgãos da administração do Estado: a) o interventor, ou governador; b) o Departamento Administrativo.	Art. 2º O art. 2º fica assim redigido: "São órgãos da administração do Estado: a) o interventor, ou governador; e b) o *Conselho Administrativo*."	
Art. 4o O prefeito do Município, brasileiro nato, maior de 24 anos e menor de 68, será de livre nomeação e demissão. Parágrafo único. O prefeito está sujeito às incompatibilidades referidas nos arts. 14, letras a, c e d, e 15 **[no lugar de: incompatibilidades referidas nos artigos 14 e 15]**, e enquanto durar o seu exercício deverá residir dentro dos limites do Município.		
Art. 5º Ao interventor, ou governador, e ao prefeito cabe exercer as funções executivas e, em colaboração com o Departamento Administrativo, legislar nas matérias da competência do Estado e dos Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos órgãos legislativos.	Art. 3º O art. 5º fica assim redigido: "Ao interventor, ou governador, e ao prefeito cabe exercer as funções executivas e, em colaboração com o *Conselho Administrativo* legislar nas matérias da competência dos Estados e Municípios, enquanto não constituírem os respectivos órgãos legislativos."	
Art. 6º Compete ao interventor, ou governador, especialmente: I - organizar a administração do Estado e dos Municípios de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável; II - organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo; III - fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, mediante aprovação prévia do Presidente da República; IV - elaborar os decretos-lei e sancioná-los depois de aprovados pelo Departamento Administrativo; V - expedir decretos-lei, independente de aprovação prévia do Departamento Administrativo, em caso da calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação do Presidente da República. **[texto acrescentado à versão anterior]**	Art. 4º O art. 6º fica assim redigido: "Compete ao interventor, ou governador, especialmente: I - organizar a administração do Estado e dos Municípios, de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável; II - **LEGISLAR PARA OS MUNICÍPIOS CONSTITUÍDOS EM PREFEITURAS SANITÁRIAS, EM ESTÂNCIAS CLIMATÉRMICAS OU HIDROMINERAIS**; III - organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo **DEPOIS DE APROVADO PELO** *Conselho Administrativo*; IV - fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, **MEDIANTE PRÉVIO EXAME DO** *Conselho Administrativo* e aprovação do Presidente da República; V - elaborar os projetos de decretos-lei e sancioná-los depois de aprovados pelo *Conselho Administrativo*; VI - expedir decretos-lei, independentemente de aprovação prévia do *Conselho Administrativo*, em casos de calamidade ou necessidade da ordem pública, sujeitando a posteriori o seu ato à aprovação do Presidente da República, **DEPOIS DE EMITIDO PARECER POR AQUELE CONSELHO.** **§ 1º O PREPARO DA PROPOSTA ORÇAMENTARIA SERÁ FEITO SOB A IMEDIATA ORIENTAÇÃO E SUPERVISÃO DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OBEDECIDAS AS NORMAS FINANCEIRAS E DE CONTABILIDADE ESTABELECIDAS PELA UNIÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS.** **§ 2º NOS ESTADOS EM QUE JÁ TENHA SIDO CRIADO OU EM QUE SE CRIE O DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO, CABERÁ A ESTE ÓRGÃO O PREPARO DA PROPOSTA ORÇAMENTARIA.**"	a) O inciso VI do art. 6º fica assim redigido: "expedir decretos-lei, independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo, em casos de calamidade ou necessidade da ordem pública." [~~sujeitando a posteriori o seu ato à aprovação do Presidente da República, depois de emitido parecer por aquele conselho.~~]

Art. 7º São ainda atribuições do interventor ou governador: I - expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Estado; II - nomear o secretário-geral ou os secretários do seu governo, e os prefeitos dos Municípios; III - nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários do Estado, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis; IV - praticar todos os atos necessários à administração e representação do Estado e à guarda da Constituição e das leis.	Art. 5º O art. 7º fica assim redigido: "São ainda atribuições do interventor, ou governador: I - expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Estado; II - nomear o secretário-geral ou os secretários do seu governo, e os prefeitos dos Municípios; III - nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários do Estado, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis; **IV - AUTORIZAR A ADMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIOS PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO;** V - praticar todos os atos necessários à administração e representação do Estado e à guarda da Constituição e das leis."	
Art. 8º São crimes de responsabilidade do interventor ou governador: I - os atos que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) as proibições constantes desta lei; d) a execução das leis e dos tratados federais; e) a execução das decisões judiciárias; f) a boa arrecadação dos impostos e taxas da União, do Estado e dos Municípios; g) a probidade administrativa, a guarda e o emprego dos dinheiros públicos; II - a omissão das providências determinadas pelas leis ou tratados federais ou necessária à sua execução, dentro dos prazos fixados.	Art. 6º Fica assim redigido o art. 8º: "São crimes de responsabilidade do interventor, ou governador, **OU PREFEITO**: I - os atos que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) as *determinações* constantes desta Lei; d) a execução das leis e dos tratados federais; e) a execução das decisões judiciárias; f) a boa arrecadação dos impostos e taxas da União, do Estado e dos Municípios; g) a probidade administrativa, a guarda e o emprego dos dinheiros públicos; II - a omissão das providências determinadas pelas leis ou tratados federais, ou necessárias à sua execução, dentro dos prazos fixados."	
Art. 9º O interventor, ou governador, será processado e julgado, nos crimes de responsabilidade, pelo Tribunal de Apelação do Estado, importando sempre a sentença condenatória à perda do cargo e a inabilitação para exercer função pública pelo prazo de 2 a 10 anos. Parágrafo único. O processo e o julgamento desses crimes serão regulados em lei especial. **[texto acrescentado]**	Art. 7º Fica assim redigido o art. 9º: "O interventor, ou governador, **OU PREFEITO**, será processado e julgado, nos crimes de responsabilidade, pelo Tribunal de Apelação do Estado, importando sempre a sentença condenatória na perda do prazo e na inabilitação para exercer função pública pelo prazo de 2 a 10 anos. Parágrafo único. O processo e o julgamento desses crimes serão regulados em lei especial."	
Art. 11. O substituto do interventor, ou governador, nos seus impedimentos, será designado, em decreto, pelo Presidente da República.		
Art. 12. Compete ao prefeito: I - expedir decretos-lei nas matérias da competência do Município; II - expedir decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município; III - organizar o projeto de orçamento do Município e sancioná-lo, depois de revisto pelo interventor, ou governador, que o remeterá ao Departamento Administrativo para os efeitos do art. 17, letra *b*; **[texto acrescentado]** IV - nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários municipais, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis; V - praticar todos os atos necessários à administração do Município e à sua representação.	Art. 8º Fica assim redigido o art. 12: "Compete ao prefeito: **I - ELABORAR OS PROJETOS DE DECRETO-LEI NAS MATÉRIAS DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO E SANCIONÁ-LOS DEPOIS DE APROVADOS PELO** *Conselho Administrativo*; **II - EXPEDIR DECRETOS-LEI, INDEPENDENTEMENTE DE APROVAÇÃO PRÉVIA DO** *Conselho Administrativo*, **EM CASO CALAMIDADE OU NECESSIDADE DE ORDEM PÚBLICA, SUJEITANDO A POSTERIORI O SEU ATO À APROVAÇÃO DAQUELE CONSELHO**; III - expedir decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município; **IV - ORGANIZAR, DE ACORDO COM NORMAS FINANCEIRAS E DE CONTABILIDADE ESTABELECIDAS PELA UNIÃO PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS, O PROJETO DE ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO, E SANCIONÁ-LO DEPOIS DE REVISTO PELO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, E APROVADO PELO** *Conselho Administrativo*; V - nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários e admitir e dispensar extranumerários municipais e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis; VI - praticar todos os atos necessários à administração do Município e à sua representação."	

Art. 13. O Departamento Administrativo será constituído de 4 a 10 membros, brasileiros natos, maiores de 25 anos, nomeados pelo Presidente da República. Dentre eles o Presidente da República designará, no ato de nomeação, o presidente do Departamento e o seu substituto nas faltas e nos impedimentos. § 1º O Presidente do Departamento só terá direito a voto de desempate. § 2º O Departamento requisitará os funcionários estaduais e municipais de que necessitar para os serviços de sua secretaria, bem como, eventualmente, os serviços de quaisquer técnicos dos quadros estaduais e municipais para o fim de assisti-lo com o seu parecer ou informação nas matérias de sua especialidade. § 3º Os funcionários e técnicos federais em serviço nos Estados poderão igualmente prestar o seu concurso, quando solicitado, ao Departamento.	Art. 9º Fica assim redigido o art. 13: "O *Conselho Administrativo* será constituído de 4 a 10 membros, brasileiros natos, maiores de 25 anos, nomeados pelo Presidente da República. Dentre eles o Presidente da República designará, no ato de nomeação, o Presidente do *Conselho* e seu substituto nas faltas e nos impedimentos. § 1º O Presidente do *Conselho* só terá direito a voto de desempate. § 2º O *Conselho* requisitará os funcionários estaduais e municipais de que necessitar para os serviços de sua secretaria, bem como, eventualmente, os serviços de quaisquer técnicos dos quadros estaduais e municipais para o fim de assisti-lo com o seu parecer ou informação nas matérias de sua especialidade. § 3º Os funcionários e técnicos federais em serviço no Estado poderão, igualmente, prestar o seu concurso, quando solicitado, ao *Conselho Administrativo*, **SEM OUTROS DIREITOS E VANTAGENS ALÉM DOS QUE LHES COMPETIREM PELO EFETIVO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES.**"	
Art. 14. As nomeações de membros do Departamento Administrativo não podem recair em quem: a) tenha contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal, ou com ela mantenha transações de qualquer natureza; b) seja funcionário público estadual, salvo quando em disponibilidade, ou municipal; **[texto substituído; mudança de redação, apenas]** c) exerça lugar de administração ou consulta, ou seja proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviço público ou que goze de favor, privilégio, isenção, garantia de rendimentos ou subsídio do poder público; d) tenha contrato com empresa compreendida na alínea anterior, ou dela receba quaisquer proventos. Parágrafo único. Dentro de um ano contado da data em que cessarem as suas funções, nenhum membro do Departamento poderá ser nomeado para cargos referidos neste artigo nem aceitar emprego ou função, ou gozar de favores a que ele se refere. Pena de nulidade do ato de nomeação, e, quando for o caso, rescisão do contrato da empresa com o poder público, ou cassação das vantagens concedidas; para o beneficiário do ato ilegal, inabilitação para o exercício da função pública pelo prazo de 2 a 10 anos. **[suprimido o parágrafo único]**	Art. 10. O art. 14 fica assim redigido: "As nomeações *para membro* do *Conselho Administrativo* não *poderão* recair em quem: a) tenha contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal, ou com ela mantenha transações de qualquer natureza; b) seja funcionário público estadual ou municipal, salvo quando **ESTEJA** em disponibilidade **OU SEJA MEMBRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR OU TENHA AINDA A COMPATIBILIDADE DECLARADA NO DECRETO DE NOMEAÇÃO**; c) exerça lugar de administração ou consulta, ou seja proprietário ou sócio, de empresa concessionária de serviços públicos ou que goze de favor, privilégio, isenção, garantia de rendimento ou subsídio do poder público; d) tenha contato com empresa compreendida na alínea anterior, ou dela receba quaisquer proventos."	
Art. 15. Aos membros do Departamento Administrativo é vedado: a) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal; b) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerado; c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta, ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviço público, ou que goze de favor, privilégio, isenção, garantia de rendimentos ou subsídio do poder público [com a mesma celebrar contratos, ou delas receber quaisquer proventos] **[texto suprimido]**; d) celebrar contrato com empresa compreendida na alínea anterior, ou dela receber quaisquer proventos; e) patrocinar causas contra a União, os Estados ou os Municípios.	Art. 11. O art. 15 fica assim redigido: "Aos membros do *Conselho Administrativo* é vedado: a) celebrar contratos com a administração pública federal, estadual ou municipal; b) aceitar [~~ou exercer~~] cargo, comissão ou emprego público remunerado; c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta, ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviço público, ou que goze de favor, privilegio, isenção, garantia de rendimento ou subsídio do poder público; d) celebrar contrato com empresa compreendida na alínea anterior, ou dela receber quaisquer proventos; e) patrocinar causas contra a União, os Estados ou os Municípios. **PARÁGRAFO ÚNICO. O FUNCIONÁRIO PÚBLICO EFETIVO, NAS CONDIÇÕES DA LETRA B DO ART. 14, MEDIANTE AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM REQUERIMENTO DEVIDAMENTE JUSTIFICADO, PODERÁ EXERCER CUMULATIVAMENTE OS DOIS CARGOS, OPTANDO POR UM DOS VENCIMENTOS.**" {Miguel Reale}	
Art. 16. Os membros do Departamento perceberão uma gratificação de exercício, arbitrada pelo Ministro da Justiça e paga pelos cofres estaduais.	Art. 12. O art. 16 fica assim redigido: "Os membros do *Conselho Administrativo* perceberão uma gratificação de exercício arbitrada pelo Ministro de Justiça e paga pelos cofres estaduais."	

Art. 17. Compete ao Departamento Administrativo: a) aprovar os projetos dos decretos-leis que devam ser baixados pelo interventor, ou governador, ou pelo prefeito; b) aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, encaminhados pelo interventor, ou governador, e pelos prefeitos, propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas; c) fiscalizar a execução orçamentária no Estado e nos Municípios, representando ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou ao interventor, ou governador, conforme o caso, sobre as irregularidades observadas; d) receber e informar os recursos dos atos do interventor, ou governador, na forma dos arts. 19 a 22; e) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor **[substitui "determinar"]**, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho; f) dar parecer nos recursos dos atos dos prefeitos, quando o requisitar o interventor, ou governador. Parágrafo único. Das decisões do Departamento, o interventor, ou governador, poderá recorrer para o Presidente da República. **[texto acrescentado]**	Art. 13. O art. 17 passa a ser assim redigido: "Compete ao *Conselho Administrativo*: a) aprovar **OU REJEITAR, PARCIAL OU INTEGRALMENTE, COM AS EMENDAS JULGADAS NECESSÁRIAS,** os projetos de decretos-lei que devam ser baixados pelo interventor, ou governador, ou prefeito; b) **OPINAR SOBRE OS PROJETOS DE QUE TRATA A ALÍNEA ANTERIOR, QUANDO TENHAM A SUA VIGÊNCIA CONDICIONADA À APROVAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**; c) aprovar, **COM AS ALTERAÇÕES JULGADAS NECESSÁRIAS**, os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, encaminhados pelo interventor, ou governador, ou prefeito [~~propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas~~]; d) fiscalizar a execução orçamentaria no Estado, **EM COLABORAÇÃO COM O DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO, NO ESTADO ONDE EXISTIR ESTE ÓRGÃO**, e nos Municípios, e representar ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou ao interventor, ou governador, conforme o caso, sobre as irregularidades observadas; e) receber e informar os recursos dos atos do interventor, ou governador, na forma dos arts. 19 e 22; f) **PROPOR AO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OU PREFEITO QUAISQUER MODIFICAÇÕES QUE VISEM AO APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO ESTADO OU MUNICÍPIO**; [~~e) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, reparlições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e oficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho;~~] g) dar parecer nos recursos dos atos dos prefeitos, quando o requisitar o interventor, ou governador. [~~Parágrafo único. Das decisões do Departamento, o interventor, ou governador, poderá recorrer para o Presidente da República.~~] **§ 1º O INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, TEM O PRAZO DE 30 DIAS PARA SANCIONAR E PROMULGAR OS PROJETOS DE DECRETOS-LEI DE SUA INICIATIVA, DE ACORDO COM A RESPECTIVA RESOLUÇÃO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, OU DESTA RECORRER PARA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.** **§ 2º O PREFEITO TEM O PRAZO DE 30 DIAS, PRORROGÁVEL POR MAIS TRINTA, PELO PRESIDENTE DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, EM CASOS DEVIDAMENTE JUSTIFICADOS, PARA SANCIONAR OS PROJETOS DE DECRETOS-LEI, DE CONFORMIDADE COM A RESOLUÇÃO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, OU DESTA RECORRER PARA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, COM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR.** **§ 3º O INTERVENTOR , OU GOVERNADOR , OU PREFEITO NÃO PODE DEIXAR DE SE MANIFESTAR, DENTRO DE UM PRAZO DE 90 DIAS, SOBRE AS PROPOSTAS DE QUE TRATA A LETRA F DESTE ARTIGO.** **§ 4º PUBLICADO O PARECER DE UM OU MAIS CONSELHEIROS SOBRE OS PROJETOS DE DECRETOS-LEI DE INICIATIVA DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OU PREFEITO, ESTES NÃO PODERÃO RETIRAR OS PROJETOS SEM A DEVIDA JUSTIFICAÇÃO.** **§ 5º OS PRAZOS DE QUE TRATA ESTE ARTIGO SÃO CONTADOS DA DATA DA PUBLICAÇÃO DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO.** **§ 6º SALVO CASO DE NECESSIDADE PÚBLICA, DEVIDAMENTE JUSTIFICADO, NENHUM PROJETO DE DECRETO-LEI SERÁ SUBMETIDO À CONSIDERARÃO DO CONSELHO ANTES DE DECORRIDO O PRAZO DE QUARENTA E OITO HORAS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO RESPECTIVO PARECER NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO.** **§ 7º SÃO NULOS DE PLENO DIREITO OS ATOS BAIXADOS EM DESACORDO COM A DECISÃO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO, OU SEM A SUA PRÉVIA AUDIÊNCIA, NOS CASOS EM QUE ELAS FOREM EXPRESSAMENTE EXIGIDAS POR LEI.** **§ 8º O INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, DENTRO DO PRAZO DE NOVENTA DIAS, DEVERÁ SE PRONUNCIAR, PERANTE O CONSELHO ADMINISTRATIVO, SOBRE A REPRESENTAÇÃO POR ESTE FORMULADA CONTRA ATOS DE PREFEITOS.**"	b) O art. 17 terá a seguinte redação: "Compete ao Conselho Administrativo: I - aprovar ou rejeitar, parcial ou integralmente, com as emendas julgadas necessárias, os projetos de decreto-lei que devam ser baixados pelo interventor, ou governador, ou prefeito; II - opinar sobre os projetos de decreto-lei que dependam da aprovação do Presidente da República; III - aprovar, com as alterações julgadas necessárias, os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios; IV - fiscalizar, com a colaboração do Departamento do Serviço Público **E DO DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES, OU ÓRGÃOS EQUIVALENTES,** a execução orçamentária no Estado e nos Municípios, representando ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou ao interventor, ou governador, [~~conforme o caso~~] sobre as irregularidades observadas; *V - dar parecer nos recursos dos atos do interventor, ou governador, regulados nos arts. 18 e 19*; VI - dar parecer nos recursos dos atos dos prefeitos, quando o requisitar o interventor, ou governador; **VII - DAR PARECER SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS ANTES DE SER SUBMETIDA À APRECIAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, OU DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR.** § 1º O interventor, ou governador, tem o prazo de 30 dias para sancionar [~~e promulgar~~] os projetos de decreto-lei de sua iniciativa, de acordo com a respectiva resolução do Conselho Administrativo, ou desta recorrer para o Presidente da República. § 2º O Prefeito tem o prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 30, pelo Presidente do Conselho Administrativo, em casos devidamente justificados, para sancionar os projetos de decreto-lei, de conformidade com a resolução do Conselho Administrativo, ou desta recorrer para o Presidente da República, com prévia autorização do interventor, ou governador § 3º Salvo caso de necessidade pública, devidamente justificado, nenhum projeto de decreto-lei será submetido à considerarão do conselho antes de decorrido o prazo de quarenta e oito horas, a partir da publicação do respectivo parecer na imprensa oficial do Estado. [~~§ 3º O interventor , ou governador , ou prefeito não pode deixar de se manifestar, dentro de um prazo de 90 dias, sobre as propostas do que trata a letra f deste artigo.~~ ~~§ 4º Publicado o parecer de um ou mais conselheiros sobre os projetos de decretos lei de iniciativa do interventor, ou governador, ou prefeito, estes não poderão retirar os projetos sem a devida justificação.~~ ~~§ 5º Os prazos de que trata este artigo são contados da data da publicação das resoluções do conselho na imprensa oficial do Estado.~~] § 4º São nulos de pleno direito os atos baixados em desacordo com a decisão do Conselho Administrativo, ou sem a sua prévia audiência, nos casos em que elas forem expressamente exigidas por lei. **§ 5º AS EMENDAS QUE IMPORTEM EM AUMENTO DE DESPESAS SÓ PODERÃO SER VOTADAS E APROVADAS PELO CONSELHO ADMINISTRATIVO DEPOIS DO PRONUNCIAMENTO DO INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OU PREFEITO.** **§ 6º PARA A FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, A QUE SE REFERE O ART. 17, INCISO IV, O INTERVENTOR , OU GOVERNADOR , DE ACORDO COM O CONSELHO ADMINISTRATIVO, FARÁ ELABORAR E BAIXARÁ AS NECESSÁRIAS INSTRUÇÕES, SEPARADAMENTE PARA O ESTADO E PARA OS MUNICÍPIOS, DE MODO QUE SEJAM SEMPRE EXAMINADOS PELO CONSELHO BALANCETES PERIÓDICOS, BIMESTRAIS OU TRIMESTRAIS, DA RECEITA E DA DESPESA, SOBRE OS QUAIS PODERÃO SER PEDIDOS, QUANDO FOR O CASO, ESCLARECIMENTOS DISCRIMINADOS COMPROVANTES.**"

Art. 18. O Ministro da Justiça baixará instruções para o funcionamento dos Departamentos Administrativos e aprovará os respectivos regimentos.	Art. 14. Fica assim redigido o art. 18: "*Compete ao Ministro da Justiça baixar* instruções para o funcionamento dos *Conselhos* Administrativos e *aprovar* os respectivos regimentos."	
Art. 20. Os recursos dos atos do interventor, ou governador, serão encaminhados ao Presidente da República pelo Ministro da Justiça, que sobre eles dará parecer. A decisão do Presidente terá imediata força executória. § 1º O recurso deve ser apresentado, com todos os documentos, em duas vias, uma das quais será enviada ao interventor, ou governador, que prestará as informações devidas, e outra ao Departamento, que dará parecer sobre o mérito. § 2º As informações do interventor, ou governador, e o parecer do Departamento serão prestados em prazo que, para cada caso, fixar o Ministro da Justiça. Na falta desse ato do Ministro, o prazo será de 20 dias.	Art. 15. Fica assim redigido o art. 20: "Os recursos dos atos do interventor, ou governador, serão encaminhados ao Presidente da República pelo Ministro da Justiça, que sobre eles dará parecer. A decisão do Presidente terá imediata força executória. § 1º O recurso deve ser apresentado, com todos os documentos, em duas vias, uma das quais será enviada ao interventor, ou governador, que prestará as informações devidas, e outra ao *Conselho Administrativo*, que dará parecer sobre o mérito. § 2º As informações do interventor, ou governador, e o parecer do *Conselho* serão prestados dentro do prazo que, para cada caso, fixar o Ministro de Justiça. Na falta desse ato do Ministro, o prazo será de *30 dias*."	
Art. 21. O Presidente da República **[substitui "O Ministro da Justiça", na redação anterior]** poderá determinar, em cada caso, que o recurso tenha efeito suspensivo. O despacho nesse sentido, publicado no Diário Oficial, ou comunicado telegraficamente ao interventor, ou governador, terá força executória imediata.		
Art. 22. Ficará suspenso o decreto-lei, ou o ato impugnado, quando no seu exame, ou no do respectivo recurso, lhe for contrário o voto de dois terços dos membros do Departamento Administrativo. Tal suspensão poderá ser levantada pelo Presidente da República **[substitui "O Ministro da Justiça", na redação anterior]**, sem prejuízo dos procedimentos ulteriores.	Art. 16. O art. 22 fica assim redigido: "Ficará suspenso o decreto-lei ou ato impugnado *no recurso, quando ao provimento deste for favorável o voto de dois terços dos membros do Conselho Administrativo*. Tal suspensão poderá ser levantada pelo Presidente da República, sem prejuízo dos procedimentos ulteriores."	
Art. 27 A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos. § 1º Para cada estabelecimento, repartição, departamento e serviço levantar-se-á o quadro da discriminação ou especialização da despesa respectiva. Esse quadro acompanhará o projeto a título de esclarecimento da fixação das verbas globais. § 2º No correr do exercício, o interventor, ou governador, poderá alterar, por decreto executivo a discriminação ou especialização, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais.	Art. 17. Fica assim redigido o § 2º do art. 27: "§ 2º No correr do exercício, o interventor, ou governador, **OU PREFEITO** poderá alterar, por decreto executivo, a discriminação ou especialização **CONSTANTE DAS TABELAS EXPLICATIVAS COMPLEMENTARES DO ORÇAMENTO**, desde que, para cada serviço, não sejam excedidas as verbas globais, **COMUNICANDO, IMEDIATA E OBRIGATORIAMENTE, AO CONSELHO ADMINISTRATIVO QUALQUER ALTERAÇÃO FEITA POR ESSA FORMA.**"	
	Art. 18. Ao art. 27 fica acrescentado o seguinte parágrafo: **§ 3O SOMENTE MEDIANTE DECRETO-LEI PODERÃO SER ALTERADOS A DISCRIMINAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DE DESPESA CONSTANTES DO PRÓPRIO TEXTO DO DECRETO-LEI QUE APROVA O ORÇAMENTO.**"	
Art. 31. Os Estados e os Municípios não poderão, sem autorização, respectivamente, do Presidente da República ou do Departamento Administrativo, abrir créditos suplementares antes do segundo semestre **[substitui trimestre]**, ou créditos especiais no decorrer do primeiro trimestre **[palavra acrescentada]**, salvo o caso de calamidade ou necessidade de ordem pública.	Art. 19. Fica assim redigido o art. 31: "**A ABERTURA DE CRÉDITOS SÓ PODERÁ SER FEITA MEDIANTE DECRETO-LEI.** **§ 1O OS ESTADOS NÃO PODERÃO SEM AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ABRIR CRÉDITOS SUPLEMENTARES ANTES DE 1O DE JULHO OU CRÉDITOS ESPECIAIS ANTES DE 1O ABRIL.** **§ 2O OS MUNICÍPIOS SÓ PODERÃO ABRIR CRÉDITOS SUPLEMENTARES DEPOIS DE 1O DE JULHO E CRÉDITOS ESPECIAIS DEPOIS DE 1O ABRIL.** **§ 3O OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS, RESERVADOS EXCLUSIVAMENTE PARA OS CASOS DE CALAMIDADE OU NECESSIDADE DE ORDEM DE PUBLICA, PODERÃO SER ABERTOS A QUALQUER TEMPO, OBEDECIDO O DISPOSTO NO PRESENTE DECRETO-LEI.**"	c) O art. 31 ficará redigido da seguinte maneira: "A abertura de créditos só poderá ser feita mediante decreto-lei. *§ 1º* **OS ESTADOS** *e os Municípios só poderão abrir créditos suplementares depois de 1º de junho e créditos especiais depois de 1º abril.* [~~§ 1º Os Estados não poderão sem autorização do Presidente da República abrir créditos suplementares antes de 1º de julho ou créditos especiais antes de 1º abril.~~] § 2º Os créditos extraordinários, reservados exclusivamente para os casos de calamidade ou *perturbação da* ordem de pública, poderão ser abertos a qualquer tempo." [~~, obedecido o disposto no presente decreto-lei.~~]

Art. 32. Terão a sua vigência condicionada à aprovação do Presidente da República os decretos-lei que dispuserem, no todo ou em parte, sobre: I - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança pública; II - as comunicações e o transporte por via férrea, d'água e aérea, ou estradas de rodagem; III - arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação; IV - riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração; V - rádio-comunicação, regime de eletricidade; VI - regime das linhas para as correntes de alta tensão; VII - escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau; VIII - saúde pública; higiene do trabalho; IX - assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; X - fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos; XI - fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização; XII - processo judicial ou extrajudicial; XIII - organizações públicas com o fim de conciliação extrajudiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral; XIV - medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos; XV - crédito agrícola, cooperativas entre agricultores; XVI - definição do pequeno produtor, para os efeitos do art. 23, nº I, letra *d*, da Constituição; XVII - impostos ou taxas de exportação; XVIII - impostos ou taxas de qualquer espécie, desde que se trate de nova tributação ou de majoração; XIX - divisão administrativa e organização judiciária; XX - organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição: XXI - distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição; XXII - concessão de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios; XXIII - as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição.	Art. 20. Fica assim redigido o item VII do art. 32: "escolas de grau secundário, **NORMAL, PROFISSIONAL** e superior, e regulamentação, no todo ou em parte do ensino de qualquer grau;"	d) O art. 32 terá a seguinte redação: "*Dependerão de aprovação do Presidente da República os projetos de decreto-lei que dispuserem sobre as seguintes matérias*: I - processo judicial ou extrajudicial; [~~I - o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança pública;~~] II - definição do pequeno produtor, para os efeitos do art. 23, nº 1, letra *d*, da Constituição; [~~II - as comunicações e o transporte por via férrea, d'água e aérea, ou estradas de rodagem;~~] III - divisão administrativa e organização judiciária; [~~III - arrendamento, concessão, ou autorização para exploração de minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca, e o seu regime ou regulamentação;~~] IV - impostos ou taxas de exportação; [~~IV - riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca, e sua exploração;~~] V - distribuição de impostos aos Municípios, na forma do art. 28 da Constituição; [~~V - rádio-comunicação, regime de eletricidade;~~] VI - concessão de isenções tributárias[~~, privilégios ou garantias de juros pelos Estados ou Municípios~~]; [~~VI - regime das linhas para as correntes de alta tensão;~~] VII - impostos ou taxas [~~de qualquer espécie~~] **ESTADUAIS**, desde que se trate de nova tributação ou de majoração, **, EXCETUADAS AS TAXAS RELATIVAS AOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS, EXPLORADOS OU CONCEDIDOS PELO ESTADO;** [~~VII - escolas de grau secundário e superior, e regulamentação, no todo ou em parte, do ensino de qualquer grau;~~] **VIII - CRIAÇÃO DE IMPOSTOS E TAXAS MUNICIPAIS, EXCETUADAS AS TAXAS RELATIVAS AOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS, EXPLORADOS OU CONCEDIDOS PELO MUNICÍPIO, E AS DE LIMPEZA PÚBLICA E PARTICULAR, CALÇAMENTO E RECEITA DOS BENS PARTICULARES;** [~~VIII - saúde pública; higiene do trabalho;~~] IX - as matérias constantes dos arts. 90 a 96 e 103 a 110 da Constituição. [~~IX - assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;~~] **§ 1º SÃO NULOS DE PLENO DIREITO OS ATOS PRATICADOS COM INFRAÇÃO DO DISPOSTO NESTE ARTIGO. A DECLARAÇÃO DE NULIDADES PODERÁ AINDA SER FEITA DE OFÍCIO, OU MEDIANTE REPRESENTAÇÃO DE QUALQUER INTERESSADO, POR DECRETO-LEI FEDERAL.** **§ 2º A ISENÇÃO DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE, EM BENEFÍCIO DE INSTITUIÇÃO DE NOTÓRIA UTILIDADE PÚBLICA, PODERÁ SER CONCEDIDA MEDIANTE DECRETO-LEI, APROVADO PELO CONSELHO ADMINISTRATIVO.**" [~~X - fiscalização administrativa e policial de teatros, cinematógrafos e demais divertimentos públicos;~~] [~~XI - fixação do efetivo da força policial, corpo de bombeiros, guarda civil e corporações de natureza semelhante, seu armamento, despesa e organização;~~] [~~XII - organizações públicas com o fim de conciliação extrajudiciária dos litígios, ou sua decisão arbitral;~~] [~~XIV - medidas de polícia para a proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos;~~] [~~XV - crédito agrícola, cooperativas entre agricultores;~~] [~~XX - organização dos Municípios; seu agrupamento para os fins do art. 29 da Constituição:~~]

Art. 32 Parágrafo único. São nulos de pleno direito os atos praticados com infração do disposto neste artigo. Sem prejuízo da ação judicial que couber, a declaração de nulidade poderá ainda ser feita, de ofício ou mediante representação de qualquer interessado, por decreto-lei federal.	Art. 21. O parágrafo único do art. 32 fica substituído pelos seguintes parágrafos: **"§ 1º O INTERVENTOR, OU GOVERNADOR, OU PREFEITO TEM O PRAZO DE TRINTA DIAS, A CONTAR DE COMUNICAÇÃO QUE LHE SERÁ FEITA PELO CONSELHO ADMINISTRATIVO, PARA PROMULGAR O DECRETO-LEI APROVADO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA".** **"§ 2º SÃO NULOS DE PLENO DIREITO OS ATOS PRATICADOS COM INFRAÇÃO DO DISPOSTO NESTE ARTIGO. SEM PREJUÍZO DE AÇÃO JUDICIAL QUE COUBER, A DECLARAÇÃO DE NULIDADE PODERÁ AINDA SER FEITA DE OFÍCIO OU MEDIANTE REPRESENTAÇÃO DE QUALQUER INTERESSADO, POR DECRETO-LEI FEDERAL."**	
Art. 1º Parágrafo único. As Constituições estaduais só serão outorgadas após a realização do plebiscito a que se refere o art. 187 da Constituição. Art. 33. É vedado ao Estado e ao Município: 14) exercer, sem prévia e expressa autorização do Presidente da República, em cada caso, os poderes conferidos ao governo pelo art. 177 da Constituição e pela Lei Constitucional nº 2.		e) Ficam revogados o parágrafo único do art. 1º e o nº 14 do art. 33. Art. 33. É vedado ao Estado e ao Município: 1) criar ou reconhecer distinções, discriminações ou desigualdades entre os seus naturais e os de outros Estados ou Municípios; 2) estabelecer, para o gozo de quaisquer direitos, regalias e vantagens, condições de domicílio e residência não estabelecidas na Constituição e nas leis federais; 3) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos; 4) subvencionar, favorecer, reconhecer de utilidade pública sociedades que estabeleçam as discriminações, distinções e desigualdades, regalias e vantagens compreendidas na proibição dos nºs 1 e 2, ou cujo funcionamento contrarie o disposto nas leis federais; 5) tributar bens, rendas e serviços dos outros Estados e dos Municípios; compreendidos nessa proibição os serviços concedidos, desde que a isenção conste de lei especial; 6) denegar a extradição de criminosos reclamada pelas autoridades judiciárias, administrativas ou policiais de outro Estado ou da União; 7) estabelecer, manter, ou reconhecer discriminações de tributos, ou de qualquer outro tratamento, entre bens ou mercadorias, por motivo de procederem de outro Estado ou quaisquer circunscrições territoriais do País. 8) impor ao exercício das artes e das ciências, e ao seu ensino, restrições que não estejam expressas na lei federal; 9) incorporar à receita as contribuições prestadas pelos alunos das escolas de ensino primário, na forma do art. 130 da Constituição; 10) erguer monumento ou realizar qualquer obra que importe modificação de paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza, e assim declarados, em qualquer tempo, pelo Governo Federal, sem autorização expressa do Presidente da República; 11) executar ou autorizar obras de restauração ou conservação de qualquer bem de valor histórico ou artístico sem que o projeto respectivo seja aprovado pelo Presidente da República; 12) contrair empréstimo, externo ou interno, sem licença do Presidente da República; 13) regular, no todo ou em parte, qualquer das matérias compreendidas na declaração de direitos contida nos arts. 122 e 123 da Constituição; ~~14) exercer, sem prévia e expressa autorização do Presidente da República, em cada caso, os poderes conferidos ao governo pelo art. 177 da Constituição e pela Lei Constitucional nº 2.~~ ~~Parágrafo único. A licença a que se refere o item 12 constará do despacho publicado no Diário Oficial da União e no jornal encarregado da publicação dos atos oficiais do Estado, e será sempre referida nos manifestos e demais documentos de lançamento do empréstimo.~~ ~~Quando se tratar de empréstimo municipal, o pedido de autorização será encaminhado pelo interventor, ou governador, com o seu parecer sobre a oportunidade ou conveniência do mesmo.~~ **PARÁGRAFO ÚNICO. OS ESTADOS QUE NÃO TIVEREM ATUALIZADO NOS ÚLTIMOS 5 ANOS A RESPECTIVA LEGISLAÇÃO DE TERRAS ORGANIZARÃO PARA ISSO OS NECESSÁRIOS PROJETOS DE DECRETO-LEI, SUBMETENDO-OS À APROVAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.**

Art. 35. A concessão, a cessão, a venda, o arrendamento e o aforamento de terras e quaisquer imóveis do Estado e dos Municípios ficam sujeitos, no que couber, às restrições impostas por lei no que diz respeito às terras e aos imóveis da União, inclusive o Decreto-Lei nº 893, de 26 de novembro de 1938. Parágrafo único. Os Estados e Municípios não poderão, sem licença do Presidente da República: a) conceder, ceder ou arrendar, por qualquer prazo, terras de área superior a 500 hectares, ou terras de área menor por prazo superior a 10 anos;	Art. 22. Fica assim redigida a letra *a* do parágrafo único do art. 35: "conceder, ceder, arrendar **OU AFORAR**, por qualquer prazo, terras de área superior a 500 hectares, ou terras de área menor, por prazo superior a dez anos;"	
Art. 40. Só os brasileiros, natos ou naturalizados, poderão exercer funções ou cargos públicos ou empregos dos Estados ou Municípios, ou de entidades por eles criadas ou mantidas, ou de cuja manutenção sejam responsáveis. § 1º É lícito contratar o serviço de cientistas e técnicos estrangeiros, com funções especificadas e por tempo certo e não superior a quatro anos. Esses contratos só poderão ser celebrados com prévia e expressa autorização do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça, mediante justificação da necessidade de ser o serviço atribuído ao estrangeiro indicado, de comprovada competência na especialidade. A autorização não será concedida quando se tratar de funções de caráter administrativo, ou, ainda, de funções técnicas que não envolvam especialização definida. § 2º Os estrangeiros que nesta data se encontram no exercício de funções, cargos e empregos que por este artigo são reservados a brasileiros, deverão encaminhar ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, até 10 de agosto próximo, por intermédio das repartições onde têm exercício, os seus requerimentos de naturalização. § 3º As naturalizações a que se refere o parágrafo anterior processar-se-ão no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, independentemente da justificação judicial e dos prazos constantes do Decreto-Lei nº 389, de 25 de abril de 1938, e na forma das instruções do respectivo Ministro de Estado, que disporá quanto aos requisitos exigíveis dentre os enumerados por aquele decreto-lei. § 4º Ficarão *ipso facto* revogados os atos de nomeação ou designação e rescindidos os instrumentos de contrato: 1) se, findo o prazo do § 2º, não tiverem sido apresentados os requerimentos; 2) se não forem cumpridos os despachos nos prazos indicados; 3) se a naturalização não for concedida. **[nova redação, substitui a anterior; o § 4º foi acrescentado]**		f) Fica assim redigido o art. 40: "Só os brasileiros, natos ou naturalizados, poderão exercer funções ou cargos públicos ou empregos dos Estados ou Municípios, ou de entidades por eles criadas ou mantidas, ou de cuja manutenção sejam responsáveis. Parágrafo único. É lícito contratar o serviço de cientistas e técnicos estrangeiros, com funções especificadas por tempo certo e não superior a 4 anos." [~~Esses contratos só poderão ser celebrados com prévia e expressa autorização do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça, mediante justificação da necessidade de ser o serviço atribuído ao estrangeiro indicado, de comprovada competência na especialidade. A autorização não será concedida quando se tratar de funções de caráter administrativo, ou, ainda, de funções técnicas que não envolvam especialização definida.~~ ~~§ 2º Os estrangeiros que nesta data se encontram no exercício de funções, cargos e empregos que por este artigo são reservados a brasileiros, deverão encaminhar ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, até 10 de agosto próximo, por intermédio das repartições onde têm exercício, os seus requerimentos de naturalização.~~ ~~§ 3º As naturalizações a que se refere o parágrafo anterior processar-se-ão no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, independentemente da justificação judicial e dos prazos constantes do Decreto-Lei nº 389, de 25 de abril de 1938, e na forma das instruções do respectivo Ministro de Estado, que disporá quanto aos requisitos exigíveis dentre os enumerados por aquele decreto-lei.~~ ~~§ 4º Ficarão ipso facto revogados os atos de nomeação ou designação e rescindidos os instrumentos de contrato:~~ ~~1) se, findo o prazo do § 2º, não tiverem sido apresentados os requerimentos;~~ ~~2) se não forem cumpridos os despachos nos prazos indicados;~~ ~~3) se a naturalização não for concedida~~]
Art. 43. Para cumprimento do disposto no art. 184 da Constituição, os governos estaduais **[substitui "os Interventores ou Governadores"]** enviarão ao Ministro da Justiça, dentro de 180 dias, a relação dos limites até agora sujeitos a litígio.		
Art. 45. Do orçamento constará a verba global destinada à concessão de subvenções e que será distribuída pelo interventor, ou governador, na forma da lei. Parágrafo único. O interventor, ou governador, não poderá conceder subvenção ou pensão não prevista em lei, sem autorização expressa do Presidente da República. **[texto acrescentado]**	Art. 23. Fica assim redigido o art. 45: "*Quando não houver legislação especial regulando a concessão de subvenções, o interventor, ou prefeito somente poderá concedê-las após autorização prévia e expressa do Presidente da República e mediante expedição de decreto-lei.* *Parágrafo único. Do orçamento constará a verba destinada às subvenções que tiveram sido concedidas até 30 de novembro do ano anterior.*"	g) O art. 45 passa a ter a seguinte redação: "*A concessão de auxílios e subvenções será feita pelo interventor, ou governador, ou prefeito, mediante decreto-lei.*"
Art. 46. O interventor, ou governador, remeterá anualmente ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça **[substitui "semestralmente ao Ministro da Justiça"]**, um relatório de sua gestão e, englobadamente, da dos Municípios, acompanhado dos correspondentes balancetes da receita e da despesa.		
Art. 51. Estende-se ao Distrito Federal e ao Território do Acre, no que couber, o disposto no parágrafo único do art. 4o e nos arts. 8o, 9o, 11, 19, a 22, 26, 27, 28, 30, 33; nos 4, 10, 11, 13 e 14 **[substitui 4, 19 e 13]**; 35, 36, 39, 40, 44, 46, 48, 52 e 53 **[substitui 52 e 54]**.		

Art. 52. Serão revistos pelo interventor, ou governador **[texto acrescentado]**, de ofício ou mediante representação, e de acordo com instruções do Ministro da Justiça, os contratos até agora realizados que incidam nas proibições do art. 35.		
Art. 55. Continuam em vigor, enquanto não revogadas, **[texto suprimido]** as leis, os decretos, os regulamentos, as posturas, as resoluções e decisões dos governos dos Estados e dos Municípios em tudo quanto não for contrário à Constituição e às leis federais, bem como aos decretos, regulamentos, posturas, resoluções e decisões das autoridades da União nas matérias da sua competência privativa ou principal.		

Fonte: o Autor.

OBS.: A primeira versão do decreto-lei 1 202 pode ser lida na *Lex*, 1939, 1ª. Secção, p. 165-174. As modificações estão na *Lex*, 1939, 1ª. Secção, p. 252-254. O decreto-lei foi republicado na *Lex*, 1939, 1ª. Secção, p. 377-386.

Anexo M

Gráficos A-III.2

Atividade burocrática do Departamento Administrativo do estado de São Paulo (1939-1947)

Gráfico 1
Número absoluto de sessões ordinárias, extraordinárias e total
do Conselho Administrativo do estado de São Paulo por ano
(1939-1947)

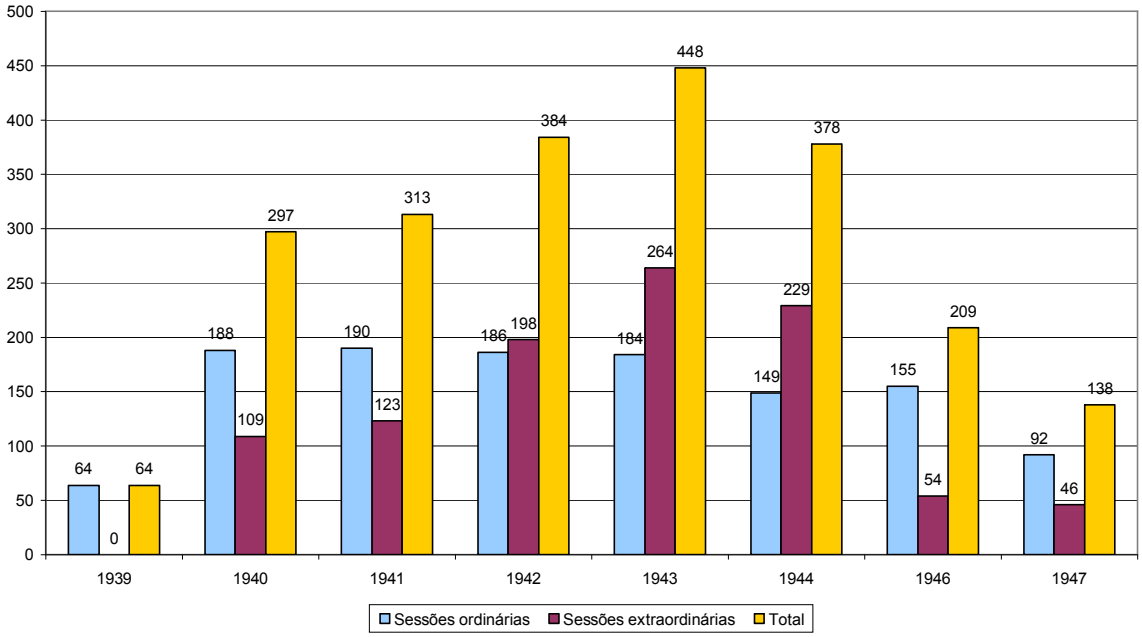


Gráfico 2
Média de sessões por semana do Conselho Administrativo
do estado de São Paulo ao ano
(1939-1944 e 1946-1947)

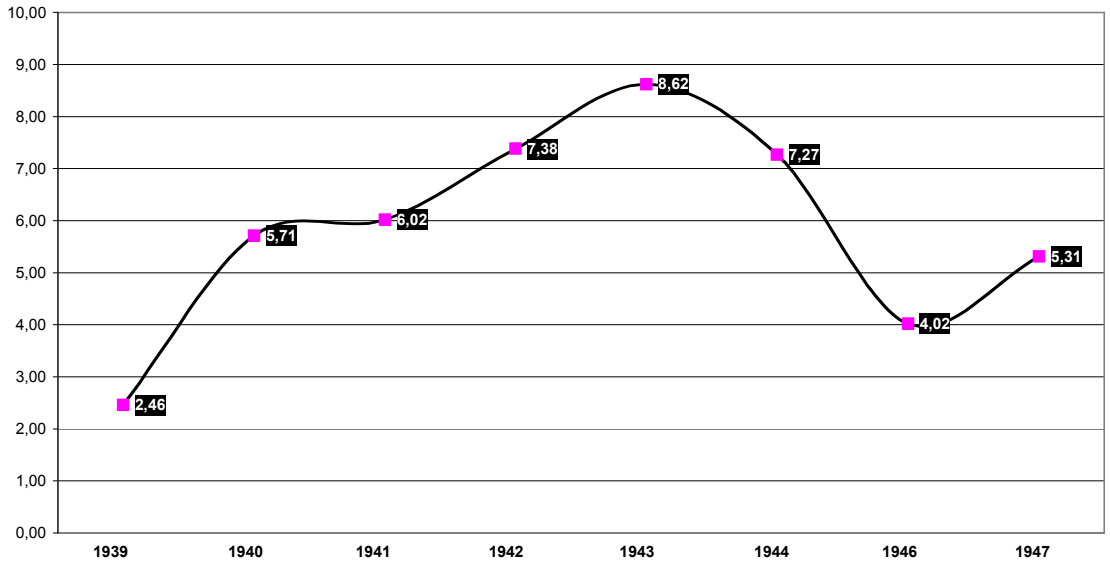
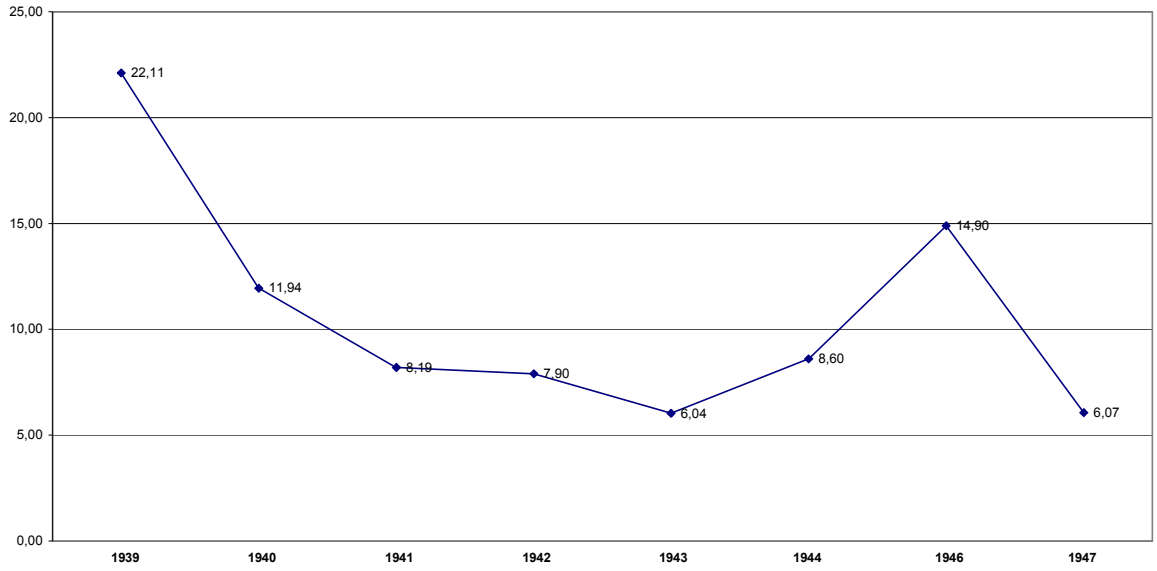


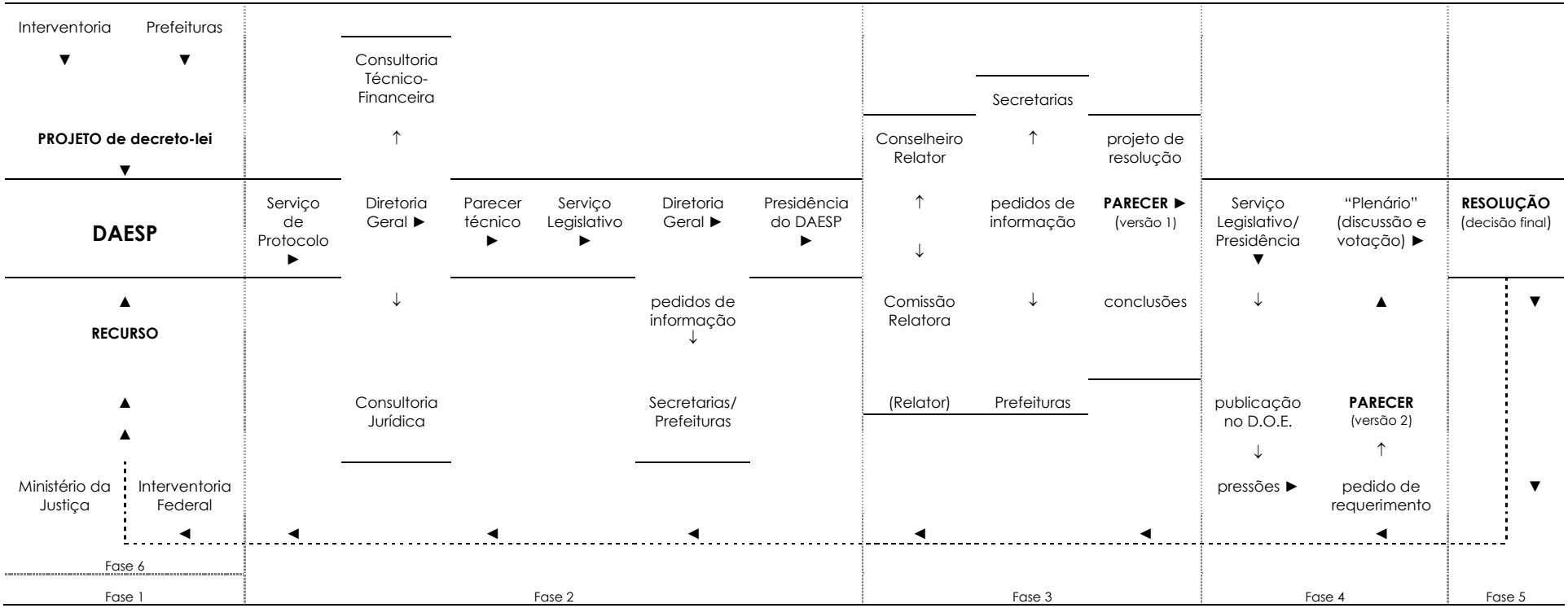
Gráfico 3
Média de pareceres emitidos por sessão no
Conselho Administrativo do estado de São Paulo ao ano
(1939-1944 e 1946-1947)



Fonte: o Autor.

Anexo N

Fluxograma A-III.3 Encadeamento do procedimento legislativo do Departamento Administrativo do estado de São Paulo



Fonte: o Autor.

Anexo O

Discursos no Departamento Administrativo do estado de São Paulo (27 de abril de 1940).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, PARA COMEMORAÇÃO DO SEGUNDO ANIVERSÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO, OCORRIDO NESTA DATA, 27 DE ABRIL DE 1940[1].

Aos vinte e sete dias do mês de abril de mil e novecentos e quarenta, nesta cidade de São Paulo, à Praça da República, n° 29, às vinte e duas horas, presentes os Conselheiros Srs. Gofredo Telles, Marcondes Filho, Aguiar Whitaker, Cirilo Junior, Gontijo de Carvalho e Plínio Rodrigues, comparece, a convite do Departamento Administrativo, o Sr. Ademar de Barros, acompanhado dos Secretários de estado, Srs. Moura Rezende, Mário Lins, Levy Sobrinho, Coriolano de Góes, e dos Srs. Edgard Batista Pereira, Secretário da Interventoria; Cel. Scarcella Portela, superintendente da Ordem Política e Social; dr. Neves Junior, Procurador Geral do estado, e Major Gentil de Castro Filho, Chefe da Casa Militar da Interventoria.

Abrindo a sessão, o Sr. Presidente deste Departamento pronuncia o seguinte discurso:

O SR. PRESIDENTE [Gofredo Telles]: Transcorre hoje, meus senhores, o segundo aniversário de um grande governo.

Assinalada a efeméride por eloqüentes mostras de júbilo e respeito em todos os pontos do estado, não iria ela, sem dúvida, passar esquecida nesta Casa.

Há dois anos que o ilustre Interventor Federal assumiu, em São Paulo, perante nossos conterrâneos, o compromisso de administrar esta grande unidade da Federação brasileira.

Detentor de um posto de honra que lhe confiou o Chefe da Nação, preso aos deveres de fidelidade às novas instituições brasileiras, aceitou o Sr. Ademar de Barros, de ânimo resoluto, a incumbência que lhe foi cometida.

Aceitou-a com lucidez de espírito, certo das temerosas dificuldades que iriam desafiar sua capacidade de estadista; aceitou-a, porém, com pleno otimismo, confiante na força moral de que dispunha e com que se haveria de devotar ao desempenho de sua missão.

A aceitação do cargo e o empreendimento da obra administrativa envolvia, obrigatoriamente, o pressuposto de uma ideologia política precisa.

Assim o compreendeu, assim o disse, assim o demonstrou, desde a primeira hora, o Interventor Federal de São Paulo, assumindo a posição, que lhe competia, por todos os títulos, de paladino das idéias novas.

Pouco tempo havia que se abrira no Brasil o cenário iluminado de 10 de novembro.

O benemérito Chefe da Nação, a quem coube, por destino, a gloriosa responsabilidade do comando daquelas horas supremas da transformação institucional do País, bem soubera marcar e definir o sentido profundo de sua obra.

As verdades proclamadas naquela grande data histórica, verdades para as quais propendia instintivamente o povo de nossa terra, dominaram a consciência brasileira.

De pronto enxergava o Sr. Ademar de Barros, nas instituições recém-firmadas, o que nelas se evidenciava de sentimento nacionalista.

Desprendia-se a noção primordial de que todos nós, como indivíduos e todos nós como unidades federativas, temos interesses fundamentais e comuns a propugnar, interesses dia a dia mais fortes, para cuja defesa se impõe, cada vez mais, a conjugação de esforços, a uniformidade das leis e, sobretudo, a unidade de direção.

[1] Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*. Vol. I (Sessões), 1ª parte, p. 709-714.

Justiça, ordem pública, saneamento, segurança nacional, instrução, defesa econômica, organização tributária, equilíbrio social, proteção étnica, eis aí uma série de assuntos, entre outros, em que a constituição nova do País, muito mais do que as precedentes, frisa a significação dos programas centrais que sistematizam a ação do poder público.

Brasileiro sem dúvida, o regime que se inaugurava.

Brasileiro, porque reabilitou a política nacional, dando-lhe primazia sobre as preocupações regionais. Brasileiro, robusteceu o poder público, fazendo dele a expressão viva da solidariedade brasileira. Brasileiro, enfim, porque foi o grito de soberania, esperado há longos anos, grito que já repercute no campo internacional, para incremento de nosso prestígio, gerando a convicção, em todos os espíritos, de que temos a consciência de nossa autoridade e de que, perseverantes, como sempre, nos velhos propósitos de colaboração fraterna com todos os povos do universo, estamos aptos a ser, mais do que nunca, os gestores severos de nossos interesses e os árbitros exclusivos de nossas resoluções.

Imbuído das novas doutrinas políticas do País, orientou com admirável segurança o eminente Interventor Federal, sua conduta de homem de Estado.

Patenteava-se, a seu espírito progressista, a intenção democrática das novas instituições, e nisto residia mais um motivo da sinceridade com que as aceitou.

Com razão, tem S. Excia., em conta de mais autêntica, a democracia que se define por seus efeitos práticos do que aquela que se caracteriza, apenas, por fórmulas e convenções.

Em lugar de promessas e ilusões, não será, porventura, mais democrático oferecer ao povo um pouco de realidades concretas?

Eis a pergunta a que responde soberanamente, na esfera federal, o grande governo do Sr. Getúlio Vargas, e, na órbita estadual, a obra afirmativa do Sr. Ademar de Barros.

As velhas Constituições, pseudo-democráticas, tanto no Brasil, como alhures, foram, por vezes, formulários de minguada serventia. Documentavam as obsessões ideológicas da época, mas pouco refletiam de verdadeiro, de humano, de biológico, de realizável. Repletas de vícios, eivadas de preconceitos doutrinários, inspiravam-se naquele velho conjunto de superstições demagógicas com que, há mais de cem anos, se vinham hipnotizando os povos do mundo ocidental.

Sua aplicação redundava não raro (e tanto no Brasil como alhures), em delinqüência social, em afrouxamento das virtudes cívicas, em decomposição do Estado, em degradação pública; tudo pela razão muito lógica de que jamais poderão dimanar, daquilo que é artificial, conseqüências benéficas para a vida natural das sociedades humanas.

O que interessa à democracia, não é a ficção de uma soberania popular, que se manifeste, simbolicamente, no mito da eleição direta.

O que interessa à democracia, não é o sofisma gasto desta trilogia dos poderes públi-cos, que jamais pôde corresponder a uma realidade; sofisma com que ainda se tenta obliterar o espírito ingênuo dos povos, quando a evidência dos fatos aí está para nos convencer de que o poder público, tendo embora pluralidade de órgãos e funções é, e sempre foi, um único, dentro da unidade orgânica do Estado.

O que interessa à democracia, não é o jogo desabusado dos partidos políticos, que se digladiam, à sombra da lei tolerante, sob o pretexto de programas insinceros, para a conquista gananciosa dos postos.

Não, senhores, o que importa à democracia, é o governo que caminha, de fato, em direção ao povo. É o governo que oferece à sociedade garantias reais de defesa contra os elementos de destruição; é o governo que se constitui em sentinela vigilante de todos os interesses justos.

É o governo que favorece o trabalho e assegura os direitos de vida, progresso e tranqüilidade ao trabalhador. É o governo que concede apoio às forças construtivas. É o governo que tem meios práticos de proporcionar aos cidadãos as melhores bases de bem-estar econômico dentro das possibilidades existentes. É o governo que, sendo a própria autoridade do povo e a sua própria energia imanente, envolve a Nação em um só programa de esforços harmônicos, para a defesa dos interesses solidários de todos e de cada um.

É também, por isso mesmo, o governo que possui força incontrastável para estabelecer o império da lei e a soberania da justiça, únicas condições, até hoje encontradas, para aumentar a liberdade dos homens dentro da sociedade.

Eis o que importa, fundamentalmente à democracia. Eis o que se tornou praticável, nesse Estado Nacional, substancialmente jurídico e demófilo, que a Constituição de 10 de novembro teve por objetivo definir e estruturar.

Pouco mais de dois anos de vida conta o Estado Nacional.

Dificuldades de imenso vulto, ainda que de ordem estranha à política brasileira, puseram à prova as novas instituições.

Crises internacionais sem precedentes, de natureza financeira, econômica e mesmo política, alteraram gravemente as condições comuns da existência, concorrendo para agravar sobremaneira os problemas diários da vida em um País como o nosso que desdotado de indústrias básicas e privado, por isso mesmo, de verdadeira independência econômica.

Entretanto, o que temos visto, a despeito de tantas tempestades desencadeadas em torno a nós, foi o soerguimento progressivo da Nação, que se apruma, se compõe, se vitaliza, restituindo-se vitoriosamente à sua normalidade orgânica.

Que fez o Estado Nacional nesse período?

Assegurou a ordem. Solidificou a estrutura jurídica do País, dando-lhes os grandes códigos legislativos de que necessitava. Promoveu o advento do direito social, com a promulgação de sábias e adiantadas leis trabalhistas.

Concedeu às classes produtoras as primeiras garantias da representação corporativa.

Condenou o culto ao individualismo anti-social.

Recusou direitos e credenciais ao demagogismo desmantelador e internacionalista.

Restabeleceu o princípio da autoridade e reabilitou a hierarquia.

Cerceou as atividades facciosas, tornando inócua e privada de sentido a política dos partidos. Mas ao mesmo passo que suprimia as competições de âmbito restrito, desvendou a todo Brasil – e aí se compreendem todos os estados e todos os cidadãos –, os rumos da política nacional, amplo estuário onde irão confluir as antigas correntes partidárias.

Estimulou, engrandeceu e aparelhou as Forças Armadas, para a sua grande função de disciplinação moral do povo e da defesa do País.

Cortou o território de estradas novas. Criou linhas aéreas, organizou o crédito industrial e agrícola.

Ao nosso País de administração tão penosa, e cujas imensas necessidades se acharam sempre em dolorosa desproporção com as riquezas comerciáveis de que dispúnhamos, entremostrou-nos agora o dia da libertação econômica, mercê da criação, talvez muito próxima, da grande indústria siderúrgica.

Eis meus senhores a obra do Estado Novo, dirigida e realizada soberbamente, em todo o País, pelo eminente Chefe da Nação – completada em São Paulo pela operosidade incansável do insigne Interventor Federal Sr. Ademar de Barros.

Muito mais seria dado dizer ainda, neste aniversário, para justificar o voto de aplauso com que acolhemos nesta Casa o ilustre Chefe de Governo paulista.

No posto em que nos achamos, nesta Casa de trabalho e disciplina, temos tido a satisfação patriótica de acompanhar, momento por momento, o admirável esforço realizador de nosso egrégio conterrâneo.

Jamais o vimos furtar-se a fadigas e sacrifícios.

No desdobramento de sua atividade, aparece-nos ele, cada dia mais, como a figura do estadista completo, por cujos atos de benemerência pública, nunca será demais o que lhe pague São Paulo em aplausos e em gratidão.

A seguir usa da palavra o Sr. Cirilo Junior proferindo a seguinte saudação ao Sr. Interventor:

O SR. CIRILO JUNIOR: Sem aprender que é a cultura histórica e o desenvolvimento econômico dos povos, e não a vocação dos legisladores, que objetivam e concretizam as instituições sociais, os constituintes de 1891 criaram sobre realidades inelutáveis, o artifício do regime federativo que durante meio século alimenta em seu seio o germe da desagregação.

Avançando cada vez mais dentro de uma autonomia excessiva, os vinte estados brasileiros vinham dividindo em outras tantas parcelas o Poder Central com sacrifício do caráter comum que definindo a Nação dever ser transmitido indivisível de geração em geração.

Foi o Estatuto Constitucional de 10 de novembro que, em perfeita disciplina, opôs a necessária resistência a essa divisão da nacionalidade em partes.

Na obra de preservação da unidade da Pátria comprometida pelas "ambições e imperialismo regionalistas, o Chefe de Governo submeteu, desde logo, os estados ao regime de intervenção federal, para que pudesse a União, tomando a si a responsabilidade da administração de estados, colocá-los dentro dos novos quadros políticos e administrativos do Estado Nacional" (Francisco Campos, *Síntese da reorganização nacional*[2]). Subordinados diretamente ao Poder Central em nome do qual lhes cumprem exercer as funções delegadas, o Governador ou Interventor, e os Departamentos Administrativos constituem o sistema de governo com que cada parcela da Nação executa o programa ditado para a salvação da unidade, da integração e da defesa da nacionalidade pelo defectível patriotismo e segura vontade do grande Presidente Getúlio Vargas.

Por isso mesmo, o Departamento Administrativo deste estado bem compreende dentro da esfera que lhe foi traçada, o sentido ímpar que dois relevantes acontecimentos que com a data de hoje ficarão assinalados na história desta terra, a presença em São Paulo do Presidente Getúlio Vargas, a cujo gênio político, inestimáveis serviços e grandeza cívica o Brasil inteiro rende as homenagens de todos os aplausos em definitivo o seu reconhecimento; e o transcurso do segundo aniversário do governo do honrado Interventor Ademar de Barros.

Por um e outro desses acontecimentos notáveis reuniu-se o Departamento Administrativo do estado nesta sessão altamente solene pelos motivos que a inspiraram.

O Sr. Presidente Getúlio Vargas vive hoje como um benemérito da Pátria e no coração de todos os paulistas que vêem e que sentem o Brasil com olhos brasileiros.

A tranqüila paz dos espíritos, o bem-estar dos lares, a felicidade da família, a confiança da sociedade, a força poderosa que impulsiona o País para a segurança e para a prosperidade a despeito do quadro internacional de incertezas e apreensões, tudo devemos à obra verdadeiramente miraculosa do estadista que, tocando e definindo a realidade brasileira, salvou o Brasil do descrédito, da anarquia, da guerra civil e do desmembramento.

Ontem, as massas obreiras, órfãs da assistência governamental, eram conduzidas pelos tchekas indígenas contra a Nação.

Hoje os operários são como todos nós, leais e honestos soldados da Nação, porque o Sr. Presidente Getúlio Vargas, num gesto largo de nobreza, estendeu sobre eles como um bendito pálio de proteção e amor suas benfazejas mãos, inspirando-se no conceito de que "se o nosso protecionismo favorece as indústrias, em proveitosa fortuna privada, corria-nos também o dever de acudir ao proletário, com medidas que lhe assegurem relativo conforto, estabilidade e o amparem na doença como na velhice".

Ante os destroços humanos que eram os operários e suas famílias, não se podia repetir a frase histórica: "eis aqui as vítimas das leis" e sim essa outra que passou do coração aos lábios do Presidente Getúlio Vargas: "eis aqui as vítimas da falta de leis".

---

[2] Entrevista concedida à imprensa, em abril de 1939, logo depois da edição do decreto-lei 1202, o documento que criava os Departamentos Administrativos dos estados. Reproduzida em: Francisco Campos, *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, p. 111-144.

E as leis trabalhistas vieram, e o direito operário foi firmado para amparo da máquina humana que tanto como a máquina de aço constrói a fortuna dos povos, dando-lhes solução econômica e social a um problema reputado simplesmente jurídico, com criminosa estreita visão.

Pensando tão alto e agindo tão firmemente, vai o Sr. Presidente da República consolidando uma grande Pátria, construindo uma grande Nação e glorificando um grande Povo.

A visita do emérito Presidente a São Paulo, como todas as mais, tem ainda o grande e confortador sentido nacionalista que reafirma ser S. Excia. o varão ilustre e magnânimo que ausculta, sente e recolhe os sentimentos gerais, preferindo ser o Magistrado de todo o grande Povo que hoje entoando um só hino, carrega uma só bandeira, a Bandeira do Brasil.

E a V. Excia. Sr. Interventor Ademar de Barros, não deve ser indiferente o testemunho que se dá publicamente o Departamento Administrativo do estado, de quanto tem sido fecunda, inteligente e honrada a sua administração que alcança hoje o vigésimo quarto mês, por partir de um órgão de colaboração na vida administrativa do estado, diretamente subordinado ao Poder Central.

É com perfeito conhecimento de causa que deixamos aqui afirmado ser enorme a gama de benefícios e de vantagens que a ingente dedicação e proficiência do Interventor Ademar de Barros incorporou ao patrimônio moral e material de São Paulo, por todos os setores da pública administração.

Mandatário real, V. Excia. Sr. Interventor Federal de São Paulo, não se afasta das diretrizes que tão superiormente estão e vão sendo indicadas pelo Presidente da República e dentro delas mantém cada vez mais estreita e mais funda a reconciliação de um ideal puro, como sacerdote de uma doutrina esquecida.

Tem V. Excia. Sr. Interventor, mostrado prática e exatidão do próprio conceito de que a administração é um centro vivo de colaboração das normas destinadas a amparar o trabalho, a fomentar a produção, a procurar a crescente expansão dos frutos desse trabalho, tudo orientado por um rigoroso espírito de justiça e por uma severa fiscalização moral dos seus processos de realização. Assim tão superiormente norteada, vai cada vez mais, dentro de seu complexo organismo, crescendo o brilho da vida administrativa do estado.

É de impressionante beleza o panorama geral que oferecem as atividades normais deste povo, a quem V. Excia. inspira confiança, assegura justiça e oferece paz, para que continue a trabalhar no enriquecimento da economia nacional.

Esta manifestação que é prova do apreço em que nesta Casa é tido o atual Governo, tanto mais se impunha quanto é certo que no número não pequeno de vezes em que o Departamento dentro de suas atribuições abraçou orientação diversa das propugnadas nas proposições sob seu estudo, V. Excia. deu provas de um cativante e modelar espírito público, sem manifestação de intransigências que o desmentissem, mostrando que tanto a Interventoria como o Departamento tendem a um mesmo e único objetivo superior.

Ao registrar, em seus Anais como uma grande data o dia de hoje, o Departamento Administrativo do estado fá-lo animado desses mesmos sentimentos de alegria e de justiça que dominam o coração do povo paulista, inteiramente identificado com o Sr. Interventor Federal de São Paulo, para o qual podemos afirmar, o amor pátrio paira acima de tudo.

Agradecendo a homenagem do Departamento Administrativo do estado, usa da palavra o doutor Ademar de Barros, proferindo o seguinte discurso:

O SR. ADEMAR DE BARROS: Sr. Presidente; senhores membros do Departamento Administrativo do estado; meus senhores:

Permiti que, ao iniciar estas palavras, eu vos apresente desculpas por não poder, dado o meu estado de saúde, de quase afonia, dizer-vos tudo quanto desejaria expressar-vos.

Venho agradecer-vos esta magnífica homenagem, com as mãos quase vazias, dizendo, absolutamente de improviso, algumas palavras de reconhecimento, palavras que vos dirijo em meu nome e no de todos os meus auxiliares de Governo.

Sr. Presidente, debaixo de grandes festas e de intenso júbilo popular, comemoramos hoje o nosso segundo aniversário de governo.

O que foram esses vinte e quatro meses, à frente deste grande estado da Federação, bem o podeis imaginar.

Homens práticos e também homens da administração, bem podeis avaliar o que foram esses vinte e quatro meses, o que eles nos custaram de trabalho, de energia e, sobretudo, de sempre renovado amor à nossa terra natal e à nossa Pátria querida.

Comemoramos hoje o nosso segundo aniversário de governo, e dessas canseiras, dessas fadigas, da poeira da estrada, de tudo isso, Sr. Presidente, eu hoje me considero mais do que pago, e satisfeito, porque, de um lado, auscultando os sentimentos do povo desta terra, e, de outro lado, o prestígio que me dá o nosso querido Chefe, o Exmo. Sr. Presidente da República, vindo assistir às festividades desta comemoração, eu me sinto ainda mais confortado, e, como disse há pouco, pago de todas as canseiras, de todas as dificuldades e tropeços que encontramos nesse árduo caminho, tão cheio de asperezas e responsabilidades.

Mas, Srs. membros do Departamento Administrativo do estado, conheceis tão bem quanto eu o que é a máquina administrativa do estado de São Paulo, como ela é complexa e difícil.

Assumindo há dois anos as rédeas do governo do estado, eu não podia trazer comigo nenhuma plataforma, nenhum programa de governo.

Era a própria Nação, a própria fórmula e o próprio regime que nos impunham esse sacrifício. Mas a experiência de três anos, servindo na Assembléia Legislativa do estado, o estudo dos magnos problemas do nosso estado, e, sobretudo, o estudo da alma, dos sentimentos, do temperamento afetivo e sentimental do paulista, permitiu-me Srs., a ousadia de aceitar e carregar sobre meus ombros as tremendas responsabilidades do governo. Graças a Deus, há quase um ano que trabalhamos juntos. Venho, desde então, dividindo convosco, Srs. membros do Departamento Administrativo, as responsabilidades da administração de São Paulo.

Fizemos o que era humanamente impossível, ao atravessarmos a primeira época de nossa gestão, época difícil em que encontramos, obstáculos de toda sorte. Deveis estar lembrados da confusão que reinava então, dentro e fora do estado de São Paulo. Nessa época, em que o poder central parecia separado de todos os filhos do País, qual seria a minha atitude, na situação em que me achava? Estudando profundamente a real situação do estado de São Paulo, verifiquei, ao fim de sessenta dias, que o primeiro passo a dar era no sentido de enfrentar um velho tabu, enfrentar aqueles homens que se encontravam em torno do nosso Chefe, e que nos apontava não apenas como adversários, mas como inimigos do poder central e do Sr. Presidente da República.

Ao convidar S. Excia. a visitar o estado de São Paulo, recordo-me de que muitos dos meus auxiliares consideravam tal convite como uma verdadeira temeridade.

Mas, Srs., aí está o resultado dessa temeridade: ao completar vinte e quatro meses de governo, eu tenho a ventura de ter trazido à São Paulo, por quatro vezes, o Chefe da Nação.

E as conseqüências dessas visitas aí estão, meus Srs., atestando que só tivemos a ganhar, pois não havia uma causa que justificasse aquele afastamento de então.

Notai, Srs., que tudo se tranqüilizou, que a tranqüilidade e a paz não vieram apenas a São Paulo, mas a todo o Brasil.

E essa minha iniciativa está hoje coroada de êxito. Eu a lanço no meu haver de governo, porque, Srs., foi esse um dos passos mais acertados que praticamos.

Quanto ao que se refere à administração do estado, aí estão os dados estatísticos; aí está, aberta, aos vossos olhos, a própria vida do estado. Tendo encontrado o Tesouro do estado em péssima situação, em menos de vinte e quatro meses colocamos em perfeita ordem os nossos papéis. Hoje, nossos títulos circulam acima do par. Ainda, na tarde de hoje, recebi a visita dos diretores da Caixa Econômica Federal, e o presidente dessa instituição me dizia que estávamos antecipando todos os nossos pagamentos, que retardávamos esses pagamentos, como era freqüente outrora, mas que os saldávamos, pelo contrário com meses, e até com semestre de antecipação. Encontramos o débito de cem mil contos de réis de obrigações de café, e de trezentos e tantos mil contos de títulos, letras e obrigações diversas. E enquanto fazíamos frente a esses compromissos, quase sem solução de continuidade, a administração do estado iniciou e realizou obras de grande vulto, sendo algumas de mais de cem mil contos, como por exemplo, obras da Sorocabana, a extensão dos trilhos da Araraquarense, em demanda do Porto Presidente Vargas;

as obras do vale da Paraíba e do vale do Ribeira, cuja usina, para o benefício da prata e do chumbo, estará concluída dentro de trinta dias, de modo a permitir ao estado vender diariamente dez toneladas de chumbo. Podeis compreender o que isso significa na hora presente. Aí estão também as obras das vias Anchieta e Anhangüera, em demanda do porto de Santos e do interior do estado.

Aliás, senhores, todas essas obras já devem ser bem conhecidas dessa Casa, que vem acompanhando de perto as nossas iniciativas.

Devo acrescentar ainda, senhores, que, em vinte meses, realizamos nada menos de noventa e uma visitas ao interior do estado, não para pedir qualquer coisa, mas oferecermos, para sentirmos a vida de nossos irmãos do interior, que constitui, ao meu ver, a força viva do estado de São Paulo, interior que deu a Piratininga a sua admirável grandeza.

E hoje eu vos posso afirmar que esse interior do estado de São Paulo vive uma outra vida, pois 80% dos municípios acusaram saldos orçamentários de quinze a vinte e cinco por cento, apresentando novos índices econômicos e financeiros, tendo sempre dinheiro em caixa.

Nos outros vinte por cento restantes, também houve equilíbrios orçamentários.

Isso, Sr. Presidente, é inédito em nossa história político-administrativa. Não quero dizer que seja eu o único causador dessa política, mas é que o contato pessoal com as Prefeituras, o conhecimento mais direto dos negócios do município, isso tudo tem facilitado entre nós um melhor entendimento.

Ainda há poucos dias, por ocasião do meu aniversário natalício, recebi da Universidade do Brasil, que é o maior centro cultural do País, a visita de antigos mestres, colegas e professores, que me trouxeram uma homenagem muito significativa, qual seja, o oferecimento à Universidade de São Paulo de um busto meu por haver completado o Hospital de Clínicas. E respondendo a esses antigos mestres e colegas, tive a ocasião de dizer-lhes que para mim, não sei se em conseqüência do exercício da profissão e da experiência que adquiri lá fora, a vida tem apenas uma face interessante, um aspecto que me anima e me entusiasma, e que consiste em servir, trabalhar sincera, árdua e tenazmente por minha terra e sempre no anonimato. Para mim, Sr. Presidente, essa é a parte principal e mais importante da vida: a tolerância, a serenidade, e, sobretudo, a simplicidade com que temos agido, como homem de governo, simplicidade que tem infundido nos paulistas, principalmente nas classes conservadoras que tanto trabalham pela sua e pela nossa grandeza, essa confiança de que decorre a paz e a tranqüilidade, tão necessárias ao trabalho de reerguimento nacional, em todos os sentidos. E eu bem me recordo, Sr. Presidente, do discurso que proferi ao assumir o governo do estado, declarando então que o nosso programa seria a política espiritual, apontando os quatro pontos cardeais dessa política: amor à Pátria, amor à família, o respeito à autoridade, que havia desaparecido, e o amor à Deus, acima de todas as coisas.

Essa política espiritual, Sr. Presidente e senhores membros do Departamento Administrativo, nós procuramos realizá-la dentro da mesma orientação de simplicidade a que me referi.

Quero, agora, Sr. Presidente, pedir escusas por não poder exprimir suficientemente os meus agradecimentos a V. Excia., e a cada um dos Srs. membros do Departamento Administrativo, pela homenagem que me tributam e desejo lembrar as relações cordialíssimas em que temos vivido, o entendimento magnífico existente entre nós, em benefício exclusivo do estado de São Paulo. Aliás, é esse objetivo que me leva a trabalhar, exclusivamente, por um ideal – trabalhar por São Paulo. Não espero mais nada, mas estou certo de que, um dia, justiça nos será feita, quando for do conhecimento da nossa gente que nós não encontramos, ao assumirmos o governo, um só leito para tuberculosos, não encontramos um leito para as vítimas do fogo selvagem. Entretanto, hoje, contamos com quatrocentos e dez leitos. Ao assumirmos o governo, encontramos oitocentos leprosos fora dos leprosários e, o que é mais grave, encontramos quatro mil e trezentos insanos nas cadeias.

E aí está, também, senhores, o Hospital das Clínicas e, a par de tudo isso, temos realizado um programa imenso. Espero, Sr. Presidente, e senhores membros do Departamento Administrativo do estado, que continueis a colaborar conosco, com os mesmos objetivos com que até hoje temos trabalhado, fazendo convergir os nossos esforços para um mesmo ideal de brasilidade, para o benefício da nossa Pátria, pois o que fizemos por São Paulo, teremos, automaticamente, feito para o Brasil.

Em agosto do ano passado, tínhamos em circulação no estado de São Paulo, dezenove milhões de contos, fato jamais observado, quer no estado, quer fora do estado e no País.

Sr. Presidente, não desejo mais falar na minha administração, porque afinal isso me obriga a falar da minha pessoa. Não vai nisso nenhuma vaidade pessoal, pois estou falando a irmãos de ideal, a companheiros da mesma cruzada e, assim, senhores membros do Departamento Administrativo, eu vos agradeço, profundamente, as homenagens que me prestais, homenagens que eu e meus auxiliares de governo recebemos com grande satisfação, desejando, ao mesmo tempo, tributar-vos a homenagem de nossa admiração e gratidão, pelo muito que tendes feito pelo brilho do governo de nosso estado (*Muito bem! Muito bem! – palmas prolongadas).*

O SR. PRESIDENTE [Gofredo Telles]: Meus senhores.

O Sr. Interventor Federal acaba de fazer chegar às nossas mãos o relatório dos exercícios administrativos de 1938 e 1939, documento de elevada importância, atestado vivo do que tem sido a admirável obra governativa de S. Excia.

Ao exprimir, ainda uma vez, à S. Excia., a admiração que nos inspira sua pessoa e a sua obra, proponho à casa que lhe manifeste seus sentimentos com uma grande salva de palmas (*Prolongada salva de palmas).*

Em seguida o Sr. Presidente dá por terminada a reunião.

Apêndices

Apêndice A

Tabela de códigos – vida política

Tabela de códigos		
3.	*Perfil social*	
	3.3	*Localidade*
	01	Interior no Estado
	02	Capital no Estado
	03	Interior Fora do Estado
	04	Capital Fora do Estado
	99	Sem informação
	3.4	*Religião*
	01	Católico
	02	Protestante
	03	Outras
	04	Nenhuma
	99	Sem informação
	3.6	*Idade*
	01	até 30 anos
	02	de 31 a 40 anos
	03	de 41 a 50 anos
	04	de 51 a 60 anos
	05	mais de 60 anos
	99	Sem informação
	3.8	Ocupação do avô paterno
		ver códigos abaixo no item 5
	3.9	Ocupação do avô materno
		ver códigos abaixo no item 5
	3.10	Ocupação do pai
		ver códigos abaixo no item 5
4.	*Formação*	
	4.1	*Escola Média*
	01	Interior
	02	Capital
	03	Fora do Estado
	04	Escola média militar na capital
	05	Escola média militar fora do Estado
	99	Sem informação
	4.2	*Escola Superior*
	4.2.1	Curso
	01	Direito no Estado
	02	Direito fora do Estado

	03	Medicina no Estado
	04	Medicina fora do Estado
	05	Engenharia no Estado
	06	Engenharia fora do Estado
	07	Militar
	08	Outros cursos no Estado
	09	Outros cursos fora do Estado
	10	Agronomia no Estado
	11	Agronomia fora do Estado
	12	Religiosa
	99	Sem informação
5.	*Atividades profissionais*	
	(Profissões Liberais)	
	11	Advogado
	12	Médico
	13	Engenheiro
	14	Economista/Contabilista/Administrador
	15	Agrônomo/Agrimensor
	16	Dentista
	17	Jornalista
	(Profissões outras)	
	21	Comerciante
	22	Industrial
	23	Empresário
	24	Banqueiro
	25	Gerentes/Diretores/Administradores
	26	Magistratura
	27	Procurador Público/ Procurador Interino
	28	Funcionário Público Municipal
	29	Funcionário Público Estadual
	30	Funcionário Público Federal
	31	Fazendeiro
	32	Pequeno Agricultor
	33	Militar
	34	Bancário
	35	Artesão
	36	Empregado
	37	Autônomo
	38	Jornalista (colaborador eventual)
	39	Professor
	40	Professor Universitário
	41	Operário

	42	Clérigo
	43	Profissões intelectuais/Escritor
	44	Jornalista empresário
	45	Diplomata (embaixador, cônsul, secretário de Embaixada)
	99	Sem informação
6.	*Carreira política*	
	6.1 e 6.2	*Partidos políticos*
	01	PRP
	02	PD
	03	FUP
	04	AIB
	05	PTB
	06	PSD
	07	UDN
	08	PSP
	99	Sem informação
	6.3	*Mandatos eletivos*
	(Legislativos)	
	101	Vereador
	102	Deputado Estadual
	103	Conselho Consultivo do Estado
	104	Constituinte Estadual
	105	Deputado Federal
	106	Senador
	107	Constituinte Federal
	108	Deputado Classista (1933-1934)

	6.3.	*Período / Mandato*	
	01	pré-1930	Legislativo Municipal (capital)
	02	pré-1930	Legislativo Municipal (interior)
	03	pós-1945	Legislativo Municipal (capital)
	04	pós-1945	Legislativo Municipal (interior)
	05	pré-1920	Legislativo Estadual
	06	1921-1923	Legislativo Estadual
	07	1923-1925	Legislativo Estadual
	08	1925-1927	Legislativo Estadual
	09	1927-1929	Legislativo Estadual
	10	1929-1931	Legislativo Estadual
	11	1933-1934	Constituinte
	12	1934-1937	Legislativo Federal/ Constituinte Estadual
	13	1935-1937	Legislativo Estadual
	14	pós-1947	Legislativo Estadual
	15	1946-1950	Legislativo Federal
	16	1951-1954	Legislativo Federal
	17	1955-1958	Legislativo Federal
	18	1959-1962	Legislativo Federal
	19	1963-1967	Legislativo Federal
	6.4	*Funções diretivas e/ou cargos ocupados*	
	(Executivo)		
	201	Secretário Municipal	
	202	Prefeito/Intendente	
	203	Secretário Estadual	
	204	Chefe de Polícia	
	205	Diretor de agência estatal ou companhia pública estadual	
	206	Membro Comissões Executiva Estadual	
	207	Governador/Interventor	
	208	Ministro	
	209	Presidente da República (Chefe do Governo Provisório)	
	210	Diretor de Agência Estatal ou Companhia Pública Federal	
	211	Membro de Comissão Executiva Federal	
	212	Cônsul	
	213	Embaixador	
	214	Vice-Prefeito	

	(Judiciário)	
	301	Juiz
	302	Promotor
	303	Procurador
	304	Desembargador
	305	Presidente do Tribunal da Justiça
	306	Presidente do Supremo Tribunal da Justiça
	307	Juiz Federal
	308	Ministro do Supremo Tribunal da Justiça
	(Legislativo)	
	401	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor da Câmara Municipal
	402	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Comissões Câmara Municipal
	403	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Assembléia Estadual
	404	Líder Bancada Assembléia Legislativa
	405	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Comissão Assembléia Estadual
	406	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Câmara Federal
	407	Líder Bancada Câmara Federal
	408	Líder Governo Câmara
	409	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Comissão Câmara Federal
	410	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Senado
	411	Líder Bancada Senado
	412	Presidente, Vice-Presidente ou Diretor Comissão Senado
	(Outras funções políticas)	
	501	Membro da executiva local ou estadual do Partido Republicano na República Velha
	502	Membro da executiva local ou estadual partido de oposição na República Velha
	503	Oficial da Guarda Nacional
	504	Outras funções do Estado (delegado, coletor, Instrutor Força Pública)
	505	Fundador de partido
	506	Chefe Político/Coronel (sem identificação de partido)
	507	Assessoria/Consultoria ao Executivo Estadual/ Assessoria/Consultoria a Secretaria Estadual
	508	Assessoria em Nível Ministerial (nível Federal) e assessoria em agências nacionais
	509	Presidente de partido
	510	Membro executivo ou comitê estadual de partido
	511	Membro executivo ou comitê federal de partido
	512	Diretor da Recebedoria do Distrito Federal
	513	Diretor da Divisão do Imposto de Renda
	514	Ministro do Tribunal de Contas da União
	515	Presidente do Tribunal de Contas da União
	516	Reitor

7.	*Cargos ocupados no Departamento Administrativo*	
	7.1	*Cargo*
	01	Presidente
	02	Vice-presidente
	03	Membro
9.	*Identidades profissionais e participação em associações culturais ou de classe*	
	9.1	*Cargo*
	01	Presidente
	02	Vice-presidente
	03	Diretor
	04	Membro
	9.1.1	*Associações*
	01	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
	02	Instituto dos Advogados (IA)
	03	Clube de Engenharia
	04	Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB)
	05	Instituto Histórico e Geográfico local
	06	Sociedade Brasileira de Estudos Econômicos
	07	Associação Comercial de São Paulo (ACSP)
	08	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)
	09	Academia Brasileira de Letras (ABL)
	10	Academia Paulista de Letras (APL)
	11	Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo
	12	Sindicato
	13	Membro do Clube Militar
	14	Membro do Sindicato/Associação Rural Patronal
	15	Presidente de Clube Social/Recreativo
	16	Loja Maçônica
	99	Sem informação
11.	*Atividades privadas*	
	11.1	*Cargo*
	01	Presidente
	02	Vice-presidente
	03	Diretor
	04	Sócio
12.	*Posição diante dos (ou participação nos) principais eventos políticos do período*	
	01	A favor
	02	Contra
	03	Não participou
13 .	*Carreira interrompida por movimento político e/ou ruptura institucional*	
	01	1922 18 do forte
	02	1924-1927 Participou da Coluna Prestes

	03	1930 Revolucionário
	04	Clube Três de Outubro
	05	1932 Constitucionalista
	06	1932 Governista
	07	1935 Participou da Intentona Comunista
	08	1937 Apoiou o golpe do Estado Novo
	09	Resistiu ao Estado Novo
	10	1938 Participou da Revolta Integralista
	11	Participou da Ação Integralista Brasileira
	12	1945 Oposição ao golpe do Estado Novo
	99	Sem informação
14.	*Capital político*	
	14.1	*Parentesco político*
	00	não tem
	01	Avô
	02	Pai
	03	Tio
	04	Irmão
	05	Primo
	06	Sogro
	07	Cunhado
	08	Filho
	09	Sobrinho
	10	Neto
	11	Não tem
	99	Sem informação
	14.1.1	ocupação
		ver códigos acima no item 5
	14.1.1.1	cargo
		ver códigos acima no item 6 e em 6.4

Apêndice B: **Ficha para classificação de produção legislativa – pareceres**

Ano	Dia	mês	Parecer n.	Conselheiro	Procedência		Tipo	modificado		observações
					Geral	específica				
								S	N	
Ano	Dia	mês	Parecer n.	Conselheiro	Procedência		Tipo	modificado		observações
					Geral	específica				
								S	N	
Ano	Dia	mês	Parecer n.	Conselheiro	Procedência		Tipo	modificado		observações
					Geral	específica				
								S	N	
Ano	Dia	mês	Parecer n.	Conselheiro	Procedência		Tipo	modificado		observações
					Geral	específica				
								S	N	
Ano	Dia	mês	Parecer n.	Conselheiro	Procedência		Tipo	modificado		observações
					Geral	específica				
								S	N	

Apêndice C: **Tabela de códigos – produção legislativa**

Conselheiros

01. Alexandre Marcondes Filho
02. Antonio Ezequiel Feliciano da Silva
03. Antonio Gontijo de Carvalho
04. Armando da Silva Prado
05. Arthur Pequeroby de Aguiar Whitaker
06. Braz de Souza Arruda
07. Carlos Cyrillo Júnior
08. Christiano Altenfelder Silva
09. Goffredo Teixeira da Silva Telles
010. Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho
011. João Galeão Carvalhal Filho
012. José Adriano Marrey Júnior
013. José Cesar de Oliveira Costa
014. José de Moura Rezende
015. Lincoln Feliciano da Silva
016. Luiz Pereira de Campos Vergueiro
017. Mario Guimarães Barros Lins
018. Miguel Reale
019. Plinio Rodrigues de Morais
020. Renato Paes de Barros
021. Sebastião Nogueira de Lima
022. Sinésio Rocha

Origem do projeto de Decreto-Lei

01. da Interventoria Federal
02. Secretaria da Educação e Saúde Pública
03. Secretaria da Viação e Obras Públicas
04. Secretaria da Justiça e Negócios Interiores
05. Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio
06. Interventoria Federal e Secretaria de Governo
07. Repartição Central de Polícia
08. Secretaria da Fazenda e do Tesouro
09. Palácio do Governo - Seção Força Pública
010. de Prefeituras
011. da Prefeitura de São Paulo
012. das Prefeituras Municipais
013. do Departamento das Municipalidades
014. assuntos de interesse das Prefeituras do interior
015. assuntos de interesse direto
016. do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo
017. do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Recursos contra atos do Interventor)
018. cidadãos
019. de outras procedências
020. Secretaria de Segurança Pública

Classes de assunto

01. Matéria orçamentária (abertura de crédito suplementar, de crédito especial etc.)
02. Matéria burocrática (cargos, aposentadorias, pensões, reclassificações etc.)
03. Matéria administrativa (alteração de órgãos da administração pública)
04. Matérias de interesse local (desapropriações, obras etc.)
05. Matérias periféricas (mudança de nomes de ruas, homenagens etc.)
06. Outras

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Arquivos privados

Arquivo de Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo.

Arquivo Getulio Vargas CPDOC – Fundação Getúlio Vargas.

Arquivo Getulio Vargas Museu da República – Arquivo Histórico.

Arquivo Luís Vergara CPDOC – Fundação Getúlio Vargas.

Banco de Dados Folha – *Folha de São Paulo*.

Gabinete Civil da Presidência da República. Série: Governos Estaduais. Arquivo Nacional.

2. Jornais e periódicos

Correio Paulistano, 1934, 1936

Correio da Manhã, 1939.

O Estado de S. Paulo, 1939, 1943, 1963.

Folha da Manhã, 1946, 1958.

A Manhã, 1946.

Folha de Jardinópolis, 1959, 1989.

3. Documentos oficiais

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Anais de* 1939: Resoluções. São Paulo: Revista dos Tribunais, s.d.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Anais de* 1940. Resoluções. São Paulo: Serviço Legislativo do DAESP, s.d.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Anais de* 1939: Sessões. São Paulo: Revista dos Tribunais, s.d.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Anais de* 1940. Sessões. São Paulo: s.c.p., s.d.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Atas do Conselho Administrativo do Estado de* 06 de Julho a 07 de Novembro de 1944. São Paulo: manuscrito, 1944.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Atas do Conselho Administrativo do Estado de* 15 de Outubro de 1943, a 02 de Março de 1944. São Paulo: manuscrito, 1943/1944.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Atas do Conselho Administrativo do Estado de* 1946. São Paulo: manuscrito, 1946.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Atas do Conselho Administrativo do Estado de* 1946 e 1947. São Paulo: manuscrito, 1946/1947.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Atas do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1941. São Paulo: datilografado, 1941.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Atas do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 25 de Março a 29 de Julho de 1941. São Paulo: manuscrito, 1941.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Atas do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 05 de Novembro de 1941, a 20 de Janeiro de 1942, 9. São Paulo: manuscrito, 1941/1942.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Atas do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 13 de Novembro de 1942, a 17 de Fevereiro de 1943. São Paulo: manuscrito, 1942/1943.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Atas do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1943. São Paulo: datilografado, 1943.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Atas do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 20 de Junho a 15 de Outubro de 1943. São Paulo: manuscrito, 1943.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Cópias de Ofícios da Presidência do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1942*. São Paulo: datilografado, 1942.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Cópias de Ofícios do Conselho Administrativo do Estado*. São Paulo: datilografado, 1947.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Pareceres do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1939. São Paulo: s.c.p., 1939.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Pareceres do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1940. São Paulo: s.c.p., 1940.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Pareceres do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1941. São Paulo: s.c.p., 1941.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Pareceres do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1942. São Paulo: s.c.p., 1942.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Pareceres do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1943. São Paulo: s.c.p., 1943.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de* 1944. São Paulo: s.c.p., 1944.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de* 1945. São Paulo: s.c.p., 1945.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Pareceres do Conselho Administrativo do*

Estado de São Paulo de 1946. São Paulo: s.c.p., 1946.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de* 1947. São Paulo: s.c.p., 1947.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Projetos de decretos-Lei do Conselho Administrativo do Estado de 1946*.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Projetos de Resolução do Departamento Administrativo do Estado de* São Paulo de 1940. São Paulo: datilografado, 1940.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Projetos de Resolução do Conselho Administrativo do Estado de* 1944. São Paulo: datilografado, 1944.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Projetos de Resolução do Conselho Administrativo do Estado de* 1946. São Paulo: datilografado, 1946.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Projetos de Resolução do Conselho Administrativo do Estado de* 1947. São Paulo: datilografado, 1947.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Resoluções do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1940. São Paulo: datilografado, 1940.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Resoluções do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1941. São Paulo: datilografado, 1941.

SÃO PAULO. Departamento Administrativo do Estado. *Resoluções do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de* 1942. São Paulo: datilografado, 1942.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Resoluções do Conselho Administrativo do Estado de* 1945. São Paulo: datilografado, 1945.

SÃO PAULO. Conselho Administrativo do Estado. *Resoluções do Conselho Administrativo do Estado de* 1947. São Paulo: datilografado, 1947.

4. Legislação

Decreto-lei 37

Decreto-lei 1 202

Decreto-lei 1 754

Decreto-lei 1 801

Decreto-lei 2 416

Decreto-lei 5 511

Decreto-lei 7 309

Decreto-lei 8 219

Decreto-lei 8 974

Decreto-lei 10 495

Portaria/Ministério da Justiça n. 2 083

5. Memórias

AMARAL PEIXOTO, Alzira Vargas do. *Getúlio Vargas, meu pai*. 2ª. ed. Porto Alegre: Globo, 1960.

CAMARGO, Aspásia; GOÉS, Walder de (orgs.). *Meio século de combate*: diálogo com Cordeiro de Farias. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

COARACY, Vivaldo. *O caso de São Paulo*. São Paulo: Graphica Irmãos Ferraz, 1931.

COUTINHO, Lourival. *O general Góes depõe*... Rio de Janeiro: Livraria Editora Coelho Branco, 1955.

DEL PICCHIA, Menotti. *A Revolução paulista através de um testemunho do gabinete do governador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1932.

ELIAS, Roberto. *Viajando na história*: Jardinópolis 100 anos. Jardinópolis (SP): s.c.p., 1998.

JARDIM, Renato. *A aventura de outubro e a invasão de São Paulo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1932.

LEITE, Aureliano. *Páginas de uma longa vida*. São Paulo: Martins, 1966.

LOBATO, Monteiro. *América*. São Paulo: Nacional, 1932.

MARQUES, Heliodoro da R.; OLIVEIRA, Odilon A. de. *São Paulo contra a dictadura*: da invasão revolucionária de 30 à queda do governo Waldomiro e nomeação do dr. Armando Salles para a interventoria paulista. 2ª. ed. revista e aumentada. São Paulo: Elo, 1934.

MARREY JUNIOR, José Adriano. *No Departamento Administrativo de S. Paulo*: discursos e pareceres (18-6-941–31-12-42). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1943.

MELO FRANCO, Affonso Arinos de. *A alma do tempo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora; Brasília: Instituto Nacional do Livro/Ministério da Educação e Cultura, 1979.

MELO FRANCO, Virgílio A. de. *Outubro, 1930*. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NASSER, David. *Falta alguém em Nuremberg*: torturas da polícia de Felinto Strubling Muller. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. *A guerra cívica*: 1932. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

_____. *Ideais e lutas de um burguês progressista*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

RICARDO, Cassiano. *Viagem no tempo e no espaço* (memórias). Rio de Janeiro: José Olympio, 1970.

SERVA, Mario Pinto. *O voto secreto ou a organização dos partidos nacionaes*. São Paulo: Imprensa Methodista, 1924.

TOURINHO, Luiz C. P. *Toiro passante*. Curitiba: Lítero-Técnica, 1991, vol. IV: Tempo de república getuliana.

VALADARES, Benedito. *Tempos idos e vividos*: memórias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

VAMPRÉ, Leven. *São Paulo, terra conquistada* (com documentos inéditos). São Paulo: Sociedade Impressora Paulista, 1932.

VERGARA, Luiz. *Fui secretário de Getúlio Vargas*. Memórias dos anos de 1926-1954. Porto Alegre: Globo, 1960.

6. Entrevistas

BRAGA, Sérgio Soares. Problemas da representação política e da democracia na experiência constituinte: entrevista com Gofredo da Silva Telles Jr. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, p. 113- 128, jun./nov. 1996.

ANDRADE, Almir de. *Almir de Andrade* (*depoimento, 1981*). Programa de História Oral. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1985.

TELLES JR., Gofredo da Silva. *Entrevista*. São Paulo, 11 jul. 1996.

7. Perfis e repertórios biográficos

CARRAZZONI, André. *Getulio Vargas*. 2ª. ed. aumentada. Rio de Janeiro: José Olympio, 1939.

DEBES, Célio. *Tribunal de contas*: uma instituição. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1990.

COUTINHO, Afrânio. *Brasil e brasileiros de hoje*. Rio de Janeiro: Editorial Sul-americano, 1961.

DULLES, John W. F. *Getúlio Vargas*: biografia política. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renes, 1967.

FRISCHAUER, Paul. *Presidente Vargas*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1943.

GONTIJO DE CARVALHO, Antonio. *Homens e cousas do Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.

HENRIQUES, Affonso H. *Ascensão e queda de Getulio Vargas*. Rio de Janeiro: Record, 1966, vol. 1. Vargas, o maquiavélico; vol. 2. Vargas, o Estado Novo; e vol. 3. Vargas, declínio e morte.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DE SÃO PAULO. *Jubileu social:* 1894-1944. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1944.

KELLER, Vilma; SALES, Armando [verbete]. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC. Cd-rom, 2000.

LEME, Luiz Gonzaga da Silva. *Genealogia Paulistana* (1852-1919). São Paulo: Editora Duprat, 1903-1905, vols. VI e VIII.

MACHADO JR. Armando M. (coord.). *Centro Acadêmico XI de agosto*: Faculdade de Direito de São Paulo (1903 a 1993). 2ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Pennartz, 1993.

MONTEIRO, Norma de G. (coord.). *Dicionário biográfico de Minas Gerais*. Período Republicano (1889/1991). Belo Horizonte: Assembléia legislativa do estado de Minas Gerais, 1994.

NABUCO, Carolina. *A vida de Virgílio de Melo Franco*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1962.

PACHECO E SILVA, Antônio C. *Armando de Salles Oliveira*. São Paulo: Parma/Edusp, 1980.

ROCHA LIMA, Valentina da (coord.). *Getúlio*: uma história oral. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1986.

VÁRIOS AUTORES. *Academia Paulista de Letras*: 90 anos. São Paulo: Academia Paulista de Letras; Imprensa Oficial do Estado, 1999.

8. Obras de referência

ALMEIDA, Benedicto P. de. *Cronologia tieteense*. São Paulo: Milesi Ed., 1980.

BARRIGUELLI, José C. *O pensamento político da classe dominante paulista* (1873-1928). São Carlos: Arquivo de História Contemporânea/UFSCAR, 1986.

BARROS, Adhemar de. *Discursos*: 1938-1939. São Paulo: DPPSP, 1940.

BOBBIO, Norberto *et al*. *Dicionário de Política*. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto (orgs.). *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

BOTTOMORE, Tom B. (org.), *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946*: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1998.

COSTA, Samuel G. da. *História política da Assembléia Legislativa do Paraná*. Curitiba: Assembléia Legislativa, 1992.

FGV-CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983.

FGV-CPDOC, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. Cd-rom, 2000.

FGV-CPDOC. *Era Vargas 1º Tempo*: dos anos 20 a 1945. Cd-rom, 1996.

GUIMARÃES, Manoel Luiz de L. S. *et al*. (orgs.). *A revolução de 30*: textos e documentos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MEDEIROS, Ana L.; HIRST, Mônica (orgs.). *Bibliografia histórica*: 1930-45. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MILLIET, Gustavo; GAMA JR., F. I. da (orgs.). *Annaes da Câmara Municipal de São Paulo*: 1926 (1º. anno da 12ª. Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

OLIVEIRA, Lúcia L. (org.). *Elite intelectual e debate político nos anos 30*: uma bibliografia comentada da Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília: INL, 1980.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (orgs.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. *O legislativo paulista*. Pesquisa e execução: Jamile Abou Nouh e Carlos Eduardo Carneiro. São Paulo: ALESP, 1983.

SÃO PAULO. *Dicionário de história de São Paulo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1980.

SOUZA, Manuel A. de; MILLIET, Gustavo (orgs.). *Annaes da Camara Municipal de São Paulo*: 1925 (3º. anno da 11ª. Legislatura). São Paulo: Ferrari & Losasso, s.d.

9. Sítios da internet

Academia Brasileira de Letras. http://www.academia.org.br/

Ademar 100 anos (1901-2001) http://www.Ademar.debarros.nom.br/desenvolve.htm

Câmara de Vereadores de Piracicaba
http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/exvereadores.html

História das Ruas de São Paulo. http://www.dicionarioderuas.com.br/

Portal do Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania. http://www.justica.sp.gov.br

Professor Miguel Reale http://www.miguelreale.com.br/

10. Obras gerais

ABREU, Luciano Aronne. *Um olhar regional sobre o Estado Novo*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

ALBERTONI, Ettore A. *Doutrina da classe política e teoria das elites*. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

ALMEIDA JR. Joaquim. A Constituição de 1937 em face de nossa experiência política. *Cultura Política,* vol. 1, n. 9, p. 231-241, 1941.

ALMEIDA, Maria das G. A. A. de. *A construção da verdade autoritária*: palavras e imagens da Interventoria Agamenon Magalhães em Pernambuco (1937-1945). Tese (Doutorado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1995.

ALMINO, João. *Os democratas autoritários*. Liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980.

AMARAL, Azevedo. *Estado autoritário e a realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

_____. Realismo político e democracia. In: [Andrade, Almir de], *O pensamento político do Presidente*. Separata de artigos e editoriais dos primeiros 25 números da revista "Cultura

Política" comemorativa do 60º. aniversário do Presidente Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

AMARAL, Sandra M. *O teatro do poder*: as elites políticas no Rio Grande do Sul na vigência do Estado Novo. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), 2006.

ANDRADE, Almir de. O Brasil e a centralização do governo (Editorial). *Cultura Política*, n. 4, jun. 1941.

ANDRADE, Almir de. Democracia social e econômica (à margem das entrevistas concedidas pelo Chefe do Governo aos jornais *La Prensa* e *La Nación* de Buenos Aires). *Cultura Política,* vol. 1, n. 6, p. 160-175, 1941.

ANDRADE, Almir de. O Estado nacional e a missão de '*Cultura Política*'. *Cultura Política*, vol. 2, n. 18, 1942.

ANDRADE, Almir de. O regime de 10 de novembro e a ordem política e constitucional. *Cultura Política,* vol. 2, n. 21, p. 7-12, 1942.

ANDRADE, Oswald de. *Estética e política*. São Paulo: Globo, 1992.

ANTONACCI, Maria A. M. *A vitória da razão*. O IDORT de 1931 a 1945. Tese de Doutorado (História Econômica). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1986.

ARON, Raymond. Categorias dirigentes ou classe dirigente. In: _____. *Estudos sociológicos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

ARON, Raymond. Classe social, classe política, classe dirigente. In: _____. *Estudos Sociológicos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

ARRAIS, Monte. A forma federativa e a constituição de 10 de novembro de 1937. *Cultura Política,* vol. 3, n. 33, p. 34-47, 1943.

ARRAIS, Monte. Aspectos da Constituição brasileira. *Cultura Política,* vol. 3, n. 32, p. 10-24, 1943.

ARRAIS, Monte. Da origem e estrutura dos poderes na constituição de 1937. *Cultura Política*, vol. 3, n. 35, p. 79-98, 1943.

ARRETCHE, Marta. *A agenda institucional*. Paper apresentado na mesa redonda Métodos e explicações da política – para onde nos levam os caminhos recentes? Caxambu (MG), XXIX Encontro da Anpocs, 2006, digit.

ARTOUS, Antoine. *Marx, L'Etat et la politique*. Paris: Syllepse, 1999.

BACHELARD, Gaston. *O novo espírito científico*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.

BARMAN, Roderick; BARMAN, Jean. The Role of The Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 18, n. 4, p. 423-450, nov. 1976.

BARROS, Alexandre. A formação das elites e a continuação da construção do Estado nacional brasileiro. *Dados*, n. 15, p. 101-122, 1977.

BARROS, Jaime. Três fases da organização do poder no Brasil. *Cultura Política*, vol. 1, n. 7, p. 117-125, 1941.

BELLO, José Maria. *História da República (1889-1954)*: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 7ª. ed. Companhia Editora Nacional, 1976.

BELLO, José Maria. A unidade moral do Brasil. *Cultura Política,* vol. 1, n. 9, p. 113-118, 1941.

BENNETT, Andrew; GEORGE, Alexander L. Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. (eds.). *Bridges and Boundaries*. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001.

BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio Cotta (eds.). *Parliamentary representatives in Europe*, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro*, o ciclo ideológico do desenvolvimento. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIRNBAUM, Pierre. La place des hauts fonctionaires dans l'élite du pouvoir aux États-Unis: à propôs de la théorie de C. W. Mills. *Revue française de science politique*, vol. 23, n. 4, p. 771-778, 1973

BLACK, Gordon S. A Theory of Professionalization in Politics. *American Political Science Review*, vol. 64, n. 3, p. 865-878, Sept. 1970.

BLOCK, Fred. Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. In: _____. *Revising State Theory*: Essays in Politics and Postindustrialism. Philadelfia: Temple University Press, 1987.

BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre ciência política na Itália*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BOITO JR, Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*: uma análise crítica da estrutura sindical. Campinas: Ed. Unicamp; São Paulo: Hucitec, 1991.

BORBA BARRETO, Alvaro A. de. Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930. *Revista de Sociologia e Política,* n. 22, p. 119-133, jun. 2004.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. Trabalho apresentado no XXIV Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História – ANPUH, 2007.

BORGES, Vavy P. Anos trinta e política: história e historiografia. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 1998.

BORGES, Vavy P. *Getúlio Vargas e a oligarquia paulista*. História de uma esperança e de muitos desenganos através dos jornais da oligarquia: 1926-1932. São Paulo: Brasiliense, 1979.

BOTTOMORE, Tom B. *As elites e a sociedade*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In: _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: _____. *O poder simbólico*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. Conference: le champ politique. In: _____. *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.

_____. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, Loïc (org.). *O mistério do ministério*. Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

_____. Effet de champ et effet de corps. *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 59, n. 1, p. 73-73, 1985.

_____. Espaço social e espaço simbólico. In: _____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

_____. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In: _____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996

_____. *La noblesse d'État*: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Ed. de Minuit, 1989.

_____. Leitura, leitores, letrados, literatura. In: _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004

_____. *Questions de sociologie*. Paris: Minuit, 2002.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude e PASSERON, Jean-Claude. *Le métier de sociologue*. Préables épistémologiques. 4ème. ed. Berlin; New York; Paris: Mouton, 1983.

BOURDIEU, Pierre, CHRISTIN, Olivier e WILL, Pierre-Étienne. Sur la science de l'État. *Actes de la recherche em sciences sociales*, vol. 133, n. 1, p. 3-11, 2000.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. *Dados*, vol. 48, n. 2, p. 231-269, abr./jun. 2005.

BURKE, Peter. *Veneza e Amsterdã*. Um estudo das elites do século XVII. São Paulo: Brasiliense, 1991.

BURNHAM, James. *Los maquiavelistas*: defensores de la libertad. 2ª. ed. Buenos Aires: Emecé, 1953.

CAMARGO, Aspásia. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos*: México, Brasil, Argentina. México: El Colégio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 300-362.

_____. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. A revolução das elites: conflitos regionais e centralização política. In: CPDOC/FGV. *A revolução de 1930*: seminário internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

_____. Os usos da história oral e da história de vida: trabalhando com elites políticas. *Dados*, vol. 27, n. 1, p. 5-28, 1984.

CAMARGO, Aspásia *et alii*. *O golpe silencioso*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

CAMARGO, Dilan D. *Centralização e intervenção*: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul – o Departamento Administrativo de Estado – RS. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1983.

CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

CANDIDO, Antonio. O processo de 30 e suas conseqüências. In: UFRGS, *Simpósio sobre a Revolução de 30*. Porto Alegre, ERUS, 1983.

CANDIDO, Antonio Literatura e cultura de 1900 a 1945: panorama para estrangeiros. In: _____. *Literatura e sociedade*: estudos de teoria e história literária. 7ª. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1985.

CAPELATO, Maria H. *Os arautos do liberalismo*: imprensa paulista, 1920-1945. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *O movimento de 1932*: a causa paulista. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO, Irene. *A Universidade da Comunhão Paulista*. São Paulo: Autores Associados; Cortez, 1982.

CARONE, Edgard. *O Estado Novo* (1937-1945). 1ª. reimpr. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977.

_____. *A Segunda República* (1930-1937). 3ª. ed. São Paulo: Difel, 1978.

_____. *A Terceira República* (1937-1945). 2 ª ed. São Paulo: Difel, 1982.

_____. *O tenentismo*: acontecimentos; personagens; programas. São Paulo: Difel, 1975.

CARVALHO, Mário Orlando de. A obra de coordenação financeira no Estado Nacional. *Cultura Política,* vol. 4, n. 46, p. 43-53, 1944.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem*: a elite política imperial; *Teatro de sombras*: a política imperial. 2ª. ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ/Relume-Dumará, 1996.

_____. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, vol. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CARVALHO, Menelick de. A autonomia municipal e o pressuposto da autonomia financeira. *Cultura Política,* vol. 1, n. 3, p. 75-84, 1941.

CASALECCHI, José E. *O Partido Republicano Paulista*: política e poder (1889-1926). São Paulo: Brasiliense, 1987.

CASTRO, Silvia R. P. de. *Amaralismo e pessedismo fluminense*: o PSD de Amaral Peixoto. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói (RJ), 1995.

CASTRO GOMES, Angela M de. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988,

_____. Política: história, ciência, cultura, etc. *Revista Estudos Históricos*, v. 9, n. 17, 1996.

CASTRO GOMES, Angela M de. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo*, vol. 1, n. 2, p. 31-58, 1996.

CASTRO GOMES, Angela M.; LOBO, Lúcia L.; COELHO, Rodrigo B. M. Revolução e restauração: a experiência paulista no período da constitucionalização. In: GOMES,

Angela Maria de Castro *et al*. *Regionalismo e centralização política*: partidos e constituinte nos anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

CERRI, Fernando. *Non Ducor, Duco*: a ideologia da paulistanidade e a escola. *Revista Brasileira de História*, v. 18, n. 36, p. 115-136, 1998.

CEVASCO, Maria E. *Para ler Raymond Williams*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

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

CHARLE, Christophe. Como anda a história social das elites e da burguesia? Tentativa de balanço crítico da historiografia contemporânea. In: Heinz, Flávio M. (org.), *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CLEGG, Stewart R. *Frameworks of Power*. London: Sage, 1994.

CINTA, Ricardo. Estructura de clases, élite del poder y pluralismo político. *Revista Mexicana de Sociologia*, vol. 39, n. 2, abr.-jun. 1977.

CODATO, Adriano. O Departamento Administrativo do Estado de São Paulo na engenharia institucional do Estado Novo. *Revista de Sociologia e Política*, n. 9, p. 115-127, nov. 1997.

_____. Modelo e método de representação política durante o Estado Novo. *Acervo Histórico*, n. 3, p. 2-18, 2005.

CODATO, Adriano; GUANDALINI JR, Walter. Os autores e suas idéias: um estudo sobre a elite intelectual e o discurso político do Estado Novo. *Revista Estudos Históricos*, vol. 32, p. 145-164, 2003.

COHEN, Ilka S. *"Para onde vamos?"* Alternativas políticas no Brasil (1930-1937). Tese (Doutorado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1997.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. *Shaping The Political Arena*. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COLLOVALD, Annie. Identités stratégiques. *Actes de la recherche em Sciences Sociales*, Paris, n. 73, p. 29-40, juin 1988.

COLUSSI, Eliane L. *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1996.

CONNIFF, Michael L. The National Elite. In: CONNIFF, Michael L.; MCCANN, Frank D. (eds.). *Modern Brazil*: Elites and Masses in Historical Perspective. Lincoln: University of Nebraska Press, 1989.

_____. Os tenentes no poder: uma nova perspectiva da Revolução de 30. In: FIGUEIREDO, Eurico de L. (org.). *Os militares e a Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

COSTA, Castro. Conceito de democracia no Estado Nacional. *Cultura Política,* vol. 3, n. 32, p. 25-27, 1943.

COSTA, João Cruz. *Contribuição à história das idéias no Brasil*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

CUNHA, Wagner V. da. *O sistema administrativo brasileiro* (1930-1950). Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963.

DAGNINO, Evelina. *State and Ideology*: Nationalism in Brazil, 1930-1945. Tese (doutorado em Ciência Política). Stanford University. Stanford (EUA), 1985.

DAHL, Robert A. A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, vol. 52, n, 2, p. 463-469, June 1958.

DANTAS, José I. C. *As políticas das Interventorias em Sergipe* (1930-1945). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 1982.

DANTAS, Mercedes. As idéias democráticas e o artificialismo constitucional no Império. *Cultura Política,* vol. 4, n. 36, p. 59-68, 1944.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

DE PAULA, Jeziel. *1932*: imagens construindo a história. Campinas: Ed. Unicamp; Piracicaba: Ed. Unimep, 1999.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo* (1880-1945). 3ª. ed. São Paulo: Difel, s.d.

DEL ROIO, Marcos. Os comunistas, a luta social e o marxismo. In: RIDENTI, Marcelo; REIS, Daniel A. (orgs.). *História do marxismo no Brasil*: partidos e organizações dos anos 1920 aos 1960. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

DÉLOYE, Yves. *Sociologia histórica do político*. Bauru (SP): EDUSC, 1999.

DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce D. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: FAUSTO, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. Vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

_____. A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e GRANZIERA, Rui G. (orgs.), *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1986.

DINIZ FILHO, Luis Lopes; BESSA, Vagner de Carvalho. Território e política: as mutações do discurso regionalista no Brasil. *Revista Estudos Históricos*, vol. 15, n. 1, p. 27-38, 1995.

DOGAN, Mattei. Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In: Offerlé, Michel (dir.), *La profession politique*: XIX^{e}-XX^{e} siècles. Paris: Belin, 1999.

DOMHOFF, G. William. *Who Rules America Now?* New York: Touchstone, 1983.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUARTE, Cândido. Realizações e perspectivas municipais. *Cultura Política,* vol. 1, n. 7, p. 48-61, 1941.

EAGLETON, Terry. *Ideologia*: uma introdução. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Boitempo, 1997.

EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, 1965.

ECKSTEIN, Harry. Case Study and Theory in Political Science. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson (eds.). *Handbook of Political Science*. Readding (MA): Addison-Wesley, 1975. Vol. 7: Strategies of Inquiry, p. 79-137.

ERICKSON, Kenneth P. *Sindicalismo no processo político no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 11ª. ed. São Paulo: Globo, 1997.

_____. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994.

FARIA, Luiz de C. *Oliveira Vianna*: de Saquarema à Alameda São Boaventura, 41 – Niterói. O autor, os livros, a obra. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2002.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

_____. *O pensamento nacionalista autoritário* (1920-1940). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. Pequenos ensaios de história da República: 1889-1945. *Cadernos CEBRAP*, nº. 10, 1972.

_____. *A Revolução de 1930*: historiografia e história. 16ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FEREJOHN, John A.; FIORINA, Morris P. Purposive Models of Legislative Behavior. *American Economic Review*. Papers and Proceedings of the Eighty-seventh Annual Meeting of the American Economic Association, vol. 65, n. 2, p. 407-414, May 1975.

FERRETTI, Danilo J. Z. *A construção da paulistanidade*: identidade, historiografia e política em São Paulo (1856-1930). Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 2004.

FIGUEIREDO, Paulo Augusto de. O Estado Nacional. *Cultura Política,* vol. 2, n. 20, p. 89-98, 1942.

FLYNN, Peter. A Legião Revolucionária e a Revolução de 30. In: FIGUEIREDO, Eurico de L. (org.). *Os militares e a Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FONT, Mauricio. *Planters and the State*: The Pursuit of Hegemony in São Paulo, Brazil, 1889-1930. Ph.D. dissertation. University of Michigan, EUA, 1983.

FORJAZ, Maria C. S. *Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

FREITAS, Bezerra de. O Presidente Getúlio Vargas e a Cultura Social do Brasil. *Cultura Política,* vol. 2, n. 21, p. 214-216, 1942.

FREYRE, Gilberto. A propósito do Presidente. In: [ANDRADE, Almir de]. *O pensamento político do Presidente*. Separata de artigos e editoriais dos primeiros 25 números da revista "Cultura Política" comemorativa do 60º. aniversário do Presidente Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

GADIS, John L. *Paisagens da história*: como os historiadores mapeiam o passado. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

GAXIE, Daniel; OFFERLE, Michel. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir. Capital collectif et carrière politique. In: Birnbaun, Pierre (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*: 1981-1985. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

GERTH, Hans; WRIGHT MILLS, Charles. Caráter e estrutura social. In: AMORIM, Maria S. (org.). *Sociologia Política, II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GERTZ, René. Estado Novo: um inventário historiográfico. In: SILVA, José L. W. da (org.). *O feixe e o prisma*: uma revisão do Estado Novo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

GEUSS, Raymond. *The Idea of a Critical Theory*: Habermas and the Frankfurt School. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil*: Principles *versus* Practice. Austin and London: University of Texas Press, 1968.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 5: O *Risorgimento*, 2002.

_____. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GIDDENS, Anthony. Elites in the British Class Structure. In: STANWORTH, Philip; GIDDENS, Anthony (eds.). *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

GIDDENS, Anthony. *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

HALL, John A. *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

HALL, Peter A. *Governing the Economy*: The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, 1986.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

HARNISCH, Wolfgang H. Getúlio Vargas e o Brasil. *Cultura Política,* vol. 3, n. 27, p. 36-44, 1943.

HARTMANN, Michael. *The Sociology of Elites*. London; New York: Routledge, 2007.

HAYASHI, Marli G. *A gênese do ademarismo* (1938-1941). Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1996.

HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard (eds.). *Social Mechanisms*: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HERRERA, Richard. The Understanding of Ideological Labels by Political Elites: A Research Note. *Political Research Quarterly*, vol. 45, n. 4, p. 1021-1035, dec. 1992.

HERTZ, Alexandre. *Estado Novo*: política e sociedade na ditadura de Vargas. Um estudo sobre o Departamento Administrativo do Estado do Paraná (1939-1947). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Paraná. Curitiba (PR), 2004.

HILTON, Stanley E. *A guerra civil brasileira*: história da Revolução Constitucionalista de 1932. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas*: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HONORATO, Cezar T. *O Novo Estado no Estado Novo*: a Interventoria Amaral Peixoto no estado do Rio de Janeiro (1937/1945). Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense. Niterói (RJ), 1987.

HUNT, Lynn. *Política, cultura e classe na Revolução Francesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IKENBERRY, G. John. Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, vol. 42, n. 1, p. 219-243, Winter 1988.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, vol. 26, n. 1, March 1998.

JAGUARIBE, Hélio. Que é o ademarismo? *Cadernos do Nosso Tempo*, n. 2, jan.-jun. 1954.

_____. Política de clientela e política ideológica. *Digesto Econômico*, n. 68, jul. 1950.

JANOTI, Maria de L. M. Historiografia, uma questão regional? In: SILVA, Marcos (org.). *República em migalhas*: historia regional e local. São Paulo: Marco Zero, 1990.

KAPLAN, Abraham; LASSWELL, Harold. *Poder e sociedade*. 2ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

KAREPOVS, Dainis. PSB-SP: socialismo e tenentismo na Constituinte de 1933-34. *Esboços*, n. 16, p. 169-198, 2006.

KELLER, Suzanne. *O destino das elites*. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

KING, Anthony. The Rise of the Career Politician in Britain and its Consequences. *British Journal of Political Science*, vol. 11, n. 3, jul. 1981.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry*: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, vol. 16, n. 2, p. 226-246, Jan. 1984.

LALOUETTE, Jacqueline. Do exemplo à série: história da prosopografia. In: HEINZ, Flávio M. (org.). *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 55-74.

LAMOUNIER, Bolívar. A Ciência Política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: _____ (org.). *A Ciência Política nos anos 80*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

_____. Ideologia em regimes autoritários: uma crítica a Juan J. Linz. *Estudos CEBRAP*, n. 7, jan.-fev.-mar., 1974.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses*: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LEVINE, Robert M. *O regime de Vargas*, 1934-1938: os anos críticos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

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

LINTEAU, Paul-André. Representação política em Montreal, 1880-1914: evolução de uma elite municipal. In: Heinz, Flávio M. (org.). *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LINZ, Juan J. Um regime autoritário: Espanha. In: CARDOSO, Fernando H. e MARTINS, Carlos E. (orgs.), *Política e sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

_____. Regimes autoritários. In: PINHEIRO, Paulo S. (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LOSSO, Tiago B. *Estado Novo*: discurso, instituições e práticas administrativas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2006.

LOVE, Joseph L. Autonomia e interdependência: São Paulo e a federação brasileira, 1889-1937. In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 1º. vol. Estrutura de poder e economia (1889-1930). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. *A Locomotiva*: São Paulo na federação brasileira (1889-1937). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LOVE, Joseph L.; BARICKMAN, Bert J. Regional Elites. In: CONNIFF, Michael; MCCANN, Frank (eds.). *Modern Brazil*: Elites and Masses in Historical Perspective. Lincoln: University of Nebraska Press, 1991

_____. Rulers and Owners: A Brazilian Case Study in Comparative Perspective. *The Hispanic American Historical Review*, vol. 66, n. 4, pp. 743-765, Nov. 1986.

LOWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1944.

LUKES, Steven. *O poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MAHONEY, James. Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. *Sociological Forum*, vol. 16, n. 3, Sep., 2001.

MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John A. (org.). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MARCONDES FILHO, Alexandre. *Trabalhadores do Brasil!* Palestras do Ministro Marcondes Filho na Hora do Brasil, em 1942. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1943.

MARCONDES FILHO, Alexandre. *Vocações da unidade*: conferências e discursos. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3, p. 734-749, Sep. 1984.

_____. *Rediscovering Institutions*. The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989.

MARSON, Izabel.; JANOTTI, Maria de L. M.; e BORGES, Vavy P. A esfera da História Política na produção acadêmica sobre S. Paulo (1985-1994). In: FERREIRA, Antonio C.; LUCA, Tania R. de; e IOKOI, Zilda G. (orgs.), *Encontros com a História*. São Paulo: UNESP, 1999.

MARTINS, Fernanda V. Redes de poder: o Conselho de Estado e a elite imperial, 1842-1889. In: XXIII Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História (Anpuh), Londrina (PR). *Edição Complementar dos Anais Eletrônicos*, 2005, digit.

MARTINS, Luciano. *La genèse d'une intelligentsia* (les intellectuels et le politique au Brésil, 1920-1940). Centre d'Étude des Nouvements Sociaux. E.H.E.S.S., Paris, 1986

_____. *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos, 1976.

_____. A revolução de 1930 e seu significado político. In: CPDOC/FGV. *A revolução de 1930*: seminário internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

MARTUSCELLI, Enrico. *Para uma crítica ao marxismo elitista*. *Paper* apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu (MG), 2007.

MARX, Karl. *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*. In : _____. *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1994.

_____. *Critique de l'Économie Politique*. In: _____. *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1965

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã* (I – Feuerbach). São Paulo Hucitec, 1984.

_____. *L'ideologie allemande* (« Conception matérialiste et critique du monde »). In: Karl Marx, *Œuvres*. Éd. établie par Maximilien Rubel. Paris: Gallimard, 1982.

_____. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, s.d.

MCDONOUGH, Peter. *Power and Ideology in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1981.

MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil* (1930-1945). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.

MELLO, Diogo L. de *O município na organização nacional*. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

MELO FRANCO, Affonso Arinos de. *Introdução à realidade brasileira*. Rio de Janeiro: Schmidt Editor; Civilização Brasileira, 1933.

MEISEL, James H. *The Mith of the Ruling Class*: Gaetano Mosca and the "Elite". Michigan: Ann Arbor Paperbacks; The University of Michigan Press, 1962.

MESQUITA FILHO, Julio de. A democracia e o fenômeno brasileiro; Vicente Rao, Fundamentos jurídicos dos ideais democráticos. In: SIMONSEN, Fórum R. *A doutrina democrática e a realidade nacional*. São Paulo: Serviço de Publicações da Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1964.

MICELI, Sergio. Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. In: Fausto, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

_____. Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-45). In: _____. *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MICHELS, Robert. *Les partis politiques*. Essai sur le tendences oligarchiques des démocraties. Paris: Flammarion, 1971.

MILIBAND, Ralph. The Capitalist State – Reply to N. Poulantzas. *New Left Review*, n. 59, p. 53-60, Jan.-Feb. 1970.

_____. *El Estado em la sociedad capitalista*. 13ª. ed. México: Siglo XXI, 1985.

MONTEIRO, Góis. *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*. Rio de Janeiro: Andersen, s.d.

QUARTIM DE MORAES, João de *A esquerda militar no Brasil*: da coluna à comuna. São Paulo: Siciliano, 1994.

_____. Ideólogos autoritários e teorias sobre o autoritarismo: uma síntese crítica. *Filosofia e Política*, vol. 3, p. 195-216, 1986.

MOREIRA, Silvia. *São Paulo na Primeira República*: as elites e a questão social. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MOSCA, Gaetano. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Economica, 1992.

_____. *The Ruling Class* (Elementi di Scienza Politica). New York/London: McGraw-Hill, 1939.

MOUTINHO, Jessita M. N. A paulistanidade revista: algumas reflexões sobre um discurso político. *Tempo Social* – Revista de Sociologia da USP, vol. 3, n. 1-2, p. 109-117, 1991.

_____. "*Civil e paulista*": um interventor para São Paulo; a política estadual de 1930-1934. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1988.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

NORDLINGER, Eric A. The return to the state: Critiques. *American Political Science Review*, vol. 82, n. 3, p. 875-885, 1988.

NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni. United Kingdom. In: NORRIS, Pippa (ed.). *Passages to Power*: Legislative Recruitment in Advanced Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997.

OFFE, Claus. The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation. In: LINDBERG, Leon N. *et al.* (eds.). *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington: Lexington Books, 1975.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 56-118.

OFFERLÉ, Michel (dir.), *La profession politique, XIX^e^-XX^e^ siècles*. Paris: Belin, 1999.

OLIVEIRA, Armando de Salles. *Escritos políticos*. São Paulo: Arx, 2002.

_____. *Discursos*. São Paulo: Typografia Siqueira, 1935.

_____. *Jornada democrática* (discursos políticos). Rio de Janeiro: José Olympio, 1937.

OLIVEIRA, Belfort de. Onde a verdadeira democracia? *Cultura Política,* vol. 1, n. 10, p. 113-123, 1941.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *et alii*. *Estado Novo*: ideologia e poder. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.

OLIVEIRA, Lúcia M. Lippi. O Partido Social Democrático (PSD). In: FLEISCHER, David V. (org.). *Os partidos políticos no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

PANDOLFI, Dulce C. *Pernambuco de Agamenon Magalhães*: consolidação de uma elite política. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1984.

PANDOLFI, Dulce C.; GRYNSZPAN, Mario. Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites. *Revista de Sociologia e Política*, n. 9, nov. 1997.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARANHOS, Adalberto. *O roubo da fala*: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1999.

PARETO, Vilfredo. *The Mind and Society* [*Trattato di Sociologia generale*]. Edited by Arthur Livingston. New York: Harcourt, Brace and Company, 1935.

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

PERES, Paulo Sérgio. Uma tipologia das interpretações do Brasil. Genealogia da crise institucional. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói (RJ), jul. 2002.

PERISSINOTTO, Renato M. Bloco no poder e conflitos regionais na Primeira República. *Revista de Sociologia e Política,* n. 1, p. 29-42, nov. 1993.

_____. *Estado e capital cafeeiro*: burocracia e interesse de classe na condução da política econômica (1889-1930). Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 1997.

_____. Hegemonia cafeeira e "regime político oligárquico". *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, p. 187-199, jun./nov. 1996.

PESAVENTO, Sandra J. Historiografia do Estado Novo: visões regionais. In: SILVA, José Luiz Werneck da (org.), *O feixe e o prisma*: uma revisão do Estado Novo. Rio de janeiro: Zahar, 1991.

PETERS, B. Guy. *El nuevo institucionalismo*. La teoría institucional em ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003.

_____. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, vol. 29, n. 2, p. 123-163, April 1996.

PIERSON, Paul. *Politics in Time*: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (eds.). *Political Science*: State of the Discipline. New York: W.W. Norton, 2002.

PINTO, Sérgio M. A doutrina Góis: síntese do pensamento militar no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce C. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

POLSBY, Nelson W. *Community Power and Political Theory*: A Further Look at Problems of Inference and Evidence. 2ª. ed. Berkeley: IGS Press, 1998.

PORTO, Walter Costa. *A Constituição de 1937*. Brasília: Escopo, 1987.

POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1971.

_____. The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*, n. 58, p. 67-78, Nov.-Dec. 1969.

_____. The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau. *New Left Review*, n. 95, p. 63-83, Jan./Feb., 1976.

PRADO, Maria L. C. *A democracia ilustrada*. O Partido Democrático de São Paulo, 1926-1934. São Paulo: Ática, 1986.

PRAZERES, Oto. A administração de estados e municípios. *Cultura Política*, Ano I, nº. 7, p. 62-69, set. 1941.

_____. O federalismo brasileiro. *Cultura Política,* vol. 1, n. 2, p. 11-23, 1941.

PRESTES, Anita L. *Tenentismo pós-30*: continuidade ou ruptura? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, Florida: Robert E. Krieger Publishing, 1970.

PUTNAM, Robert D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.

RAGIN, Charles C. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: Chicago University Press, 2000.

RAMOS, Floriano A. O Departamento Administrativo do estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, ano 6, vol. 2, n. 1, p. 43-50, abr. 1943.

RAMOS, Plínio de A. *Os partidos paulistas e o Estado Novo*. Petrópolis: Vozes, 1980.

RANNEY, Austin. *Pathways to Parliament*: Candidate Selection in Britain. Madison: The University of Wisconsin Press, 1965.

REALE, Miguel. *Memórias*: destinos cruzados. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. Minhas memórias da USP. *Estudos avançados*, vol. 8, n. 22, p. 25-46, 1994.

_____. *Obras políticas*: 1ª. fase (1931-1937). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

_____. Variações a partir de si mesmo [artigo], 17 dez. 2005. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/varsimsm.htm>. Acesso em: 31 out. 2007

REIS, Elisa P. Elites agrárias, state-building e autoritarismo. *Dados*, vol. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.

_____. O Estado nacional como ideologia. *Revista Estudos Históricos*. vol. 1, p. 187-203, 1988.

REIS, Fábio Wanderley. As eleições e o problema institucional (2): a revolução é a geral cooptação. *Dados,* v. 14, p. 185-200, 1977.

RICARDO, Cassiano. O Estado Novo e seu sentido bandeirante. *Cultura Política,* vol. 1, n. 1, p. 110-132, 1941.

RODRIGUES, José Honório. *Conciliação e reforma no Brasil*: um desafio histórico-cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

ROTHSTEIN, Bo. Labor-market institutions and working-class strength. In: THELEN, Katheleen; STEINMO, Sven e LONGSTRETH, Frank (eds.). *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains? In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SAES, Décio. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

_____. Uma contribuição à crítica da Teoria das Elites. *Revista de Sociologia e Política,* n. 3, p. 7-19, nov. 1994.

SALES, Armando de; GONTIJO, Antonio. Maria Blassioli Moraes, Adhemar de Barros, o líder populista e a política nacional através do DEOPS. In: AQUINO, Maria Aparecida de *et al*. A constância do olhar vigilante: a preocupação com o crime político. São Paulo: Arquivo do Estado; Imprensa Oficial, 2002.

SAMPAIO, Regina. *Ademar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global, 1982.

SANTOS, André M. dos. *Não se fazem mais oligarquias como antigamente*: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), 2000.

SANTOS, Rogério Dultra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *Dados*, vol. 50, n. 2, p. 281-323, 2007.

SARTONI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes. New York: New York University Press, 1994.

SCHMITTER, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHPUN, Monica R. Luzes e sombras da cidade (São Paulo na obra de Mário de Andrade). *Revista Brasileira de História*, vol. 23, n. 46, p. 11-36, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. *Dados*, vol. 46, n. 2, p. 207 a 213, 2003.

_____. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

_____. *Estado Novo, um auto-retrato*. Brasília: CPDOC/FGV; Editora Universidade de Brasília, 1983.

_____. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. Digit., dez. 2006, texto não publicado.

_____. A Revolução de 30 e o problema regional. In: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, *Simpósio sobre a Revolução de 30*. Porto Alegre: ERUS, 1983.

_____. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

SCOTT, John. Les élites dans la sociologie anglo-saxonne. In: SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henri (dirs.). *Le recrutement des élites en Europe*. Paris: La Découverte, 1997.

SHEPSLE, Kenneth A. Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, n. 2, p. 131-149, 1989.

SHILS, Edward. Intellectuals, tradition and the tradition of intellectuals: some preliminary considerations. *Daedalus*, vol. 101, n. 2, p. 21-34, Spring 1972.

SILVA, Hélio. *1931*: os tenentes no poder. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

SILVA, Hélio. *1932*: a guerra paulista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

SILVA, Ricardo. *Os conselhos técnicos no pensamento autoritário brasileiro (1930-1945)*. In: XXI Simpósio Nacional de História – História no Novo Milênio: entre o individual e o coletivo. Niterói/RJ: ANPUH, 2001.

_____. *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2004.

SIMÕES, Teotonio. *Os bacharéis na política, a política dos bacharéis*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1983.

SKIDMORE Thomas E. *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter E.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Gláucio A. D. *Sociedade e política no Brasil*. Desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República. São Paulo: Difel, 1973.

SODRÉ, Nelson W. *História da burguesia brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

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

SOUZA, Maria do C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930-1964). 3ª. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SOUZA, Maria do C. C.; KERBAUY, Maria T. M.; TRUZZI, Oswaldo M. S. Do clientelismo coronelista ao clientelismo de Estado: a ascensão de imigrantes na política do interior paulista. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 26, p. 11-34, 2003.

STANWORTH, Philip; GIDDENS, Anthony (eds.). *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: CLARK, Paul B. e FOWERAKER, Joe (eds.). *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routlege, 2001.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (eds.). *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STONE, Lawrence. Prosopography. *Daedalus*: Journal of the American Academy of Arts and Sciences, v. 100, n. 1, Winter 1971.

TARDIEU, André. *La profession parlamentaire*. Paris: Flammarion, 1937.

TARROW, Sidney. *Power in Movement*: Collective Action, Social Movements, and Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1994

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; DIAZ, Cristopher. Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, vol. 32, n. 5, p. 589-625, 1999.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge and NewYork: Cambridge University Press, 2003.

THERBORN, Göran. *What Does the Ruling Class Do When It Rules?*: State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism. London: Verso 1978.

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna*: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

THOMPSON, Edward P. *A peculiaridade dos ingleses e outros artigos*. Trad. e org. de Antonio Luigi e Sergio Silva. 3ª. ed. ver. e ampl. IFCH/Unicamp, jan. 1998.

TILLY, Charles. Reflections on the History of European State Making. *In*: _____ (ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (Studies in Political Development). Princeton: Princeton University Press, 1975.

TRINDADE, Hélgio. *Integralismo*: o fascismo brasileiro na década de 30. 2ª. ed. ver. e ampl. São Paulo: Difel, 1979.

VARGAS, Getulio. A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: No limiar de uma nova era (20 de outubro de 1939 a 29 de junho de 1940).

_____. A defesa do café pelo governo federal. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. V: O Estado Novo (10 de novembro de 1937 a 25 de julho de 1938).

_____. A democracia brasileira diante da América e do mundo (entrevista). *Cultura Política,* vol. 1, n. 6, p. 153-159, 1941.

_____. A nova sede do Ministério da Fazenda. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944, vol. X: O Brasil na Guerra (1º. de maio de 1943 a 24 de maio de 1944).

_____. As classes conservadoras riograndenses. In: _____. A nova política do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: No limiar de uma nova era (20 de outubro de 1939 a 29 de junho de 1940).

_____. Getulio Vargas, Assistência ao trabalhador intelectual. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944, vol. X: O Brasil na Guerra (1º. de maio de 1943 a 24 de maio de 1944).

_____. *Getúlio Vargas*: diário. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

_____. Mensagem lida perante a Assembléia Nacional Constituinte, no ato de sua instalação, em 15 de novembro de 1933. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. III: A realidade nacional em 1933; Retrospecto das realizações do governo (1934).

_____. Minas Gerais e São Paulo. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VI: Realizações do Estado Novo (1 de agosto de 1938 a 7 de setembro de 1939).

_____. O aparelhamento e a renovação do Exército. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: No limiar de uma nova era (20 de outubro de 1939 a 29 de junho de 1940).

_____. O Departamento Administrativo do Estado. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941, vol. VIII: Ferro, carvão, petróleo (7 de agosto de 1940 a 9 de julho de 1941).

_____. O primeiro lustro do Estado nacional. In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942, vol. IX: O Brasil na Guerra (14 de julho de 1941 a 1 de janeiro de 1943).

_____. Proclamação ao povo brasileiro ("À Nação". Lida no Palácio Guanabara e irradiada para todo país na noite de 10 de novembro de 1937). In: _____. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938, vol. V: O Estado Novo (10 de novembro de 1937 a 25 de julho de 1938).

VELLOSO, Monica Pimenta. A brasilidade verde amarela: nacionalismo e regionalismo paulista. *Revista Estudos Históricos*, vol. 6, n. 11, 1993.

VIANNA, Oliveira. *O idealismo da Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

_____. *Problemas de política objetiva*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974

WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Max. Conferência sobre o socialismo. In: FRIDMAN, Luis Carlos (org.). *Socialismo*; Emile Durkheim, Max Weber. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

_____. *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. The Profession and Vocation of Politics. In: Lassman, Peter & Speirs, Ronald (eds.), *Weber*: Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In: _____. *Ensaios de sociologia e outros escritos*. Seleção: Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WEINSTEIN, Barbara. História sem causa? A nova história cultural, a grande narrativa e o dilema pós-colonial. *História*, vol. 22, n. 2, p. 185-210, 2003.

_____. Racializing Regional Difference: Sao Paulo vs. Brazil, 1932. In: APPELBAUM, Nancy; MACPHERSON, Anne; ROSEMBLATT, Karin (eds.). *Race and Nation in Modern Latin America*. Chapel Hill; London: University of North Carolina Press, 2003.

WILLEMEZ, Laurent. La "République des avocats". 1848: le mythe, le modele et son endossement. In: OFFERLE, Michel (dir.). *La profession politique*: XIX^e^-XX^e^ siècles. Paris: Belin, 1999.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Marxism and Literature*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1977.

_____. *Palavras-chave*: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007.

WOODARD, James P. "All for São Paulo, All for Brazil": Vargas, the *Paulistas*, and the Historiography of Twentieth-Century Brazil. In: HENTSCHKE, Jens R. (ed.), *Vargas and Brazil*: New Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2006.

_____. The Specter of Liberalism: Notes on the Democratic Party of São Paulo and the Historiography of Twentieth-Century Brazil. *Estudios interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*. Disponível em: <http://www.tau.ac.il/eial/current/woodard.html>. Acesso em: 3 nov. 2007.

WRIGHT MILLS, Charles. *A elite do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.