



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

PAULO NEVES DE CARVALHO E O DASP

Ana Luíza Gomes Araújo, Fundação João Pinheiro | FJP

Luciana Paula Bonfim, Fundação João Pinheiro | FJP

Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira Leite, Fundação João Pinheiro | FJP

Márcio Luiz do Nascimento, Fundação João Pinheiro | FJP

Renato Somberg Pfeffer, Fundação João Pinheiro | FJP

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a transição incompleta do fenômeno patrimonialista para o modelo burocrático-legal ocorrida no Brasil durante o Estado Novo varguista sob a perspectiva do professor Paulo Neves de Carvalho. O marco dessa transição foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. O DASP desafiou o patrimonialismo, porém, esse resistiu. Os resultados demonstram que a resistência das práticas patrimonialistas é explicada pelo modelo autoritário adotado pelo Estado. Paulo Neves de Carvalho, embora não tenha deixado escritos específicos sobre a constituição ou ação do DASP, foi um crítico do autoritarismo estatal e defendeu que somente uma adaptação recíproca entre instituições e contexto social teria sucesso na modernização brasileira.

PAULO NEVES DE CARVALHO E O DASP¹

ARAÚJO, Ana Luíza Gomes

BONFIM, Luciana Paula

LEITE, Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira

NASCIMENTO, Márcio Luiz do

PFEFFER, Renato Somberg

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP durante o Estado Novo, como importante marco da transição incompleta e inconclusa (FERNANDES, 1975)² da ordem patrimonialista para o modelo burocrático-legal sob a ótica do professor Paulo Neves de Carvalho³. O artigo inicialmente conceitua o patrimonialismo para, em seguida, fazer um breve histórico desse fenômeno no Brasil. A hipótese que norteia o texto assenta-se na ideia de que o patrimonialismo, presente no Brasil desde o período colonial, foi desafiado pela criação do DASP, mas resistiu nas entrelinhas da Administração Pública. Defende-se que a resistência das práticas patrimonialistas pode ser compreendida pelo modelo intervencionista adotado pelo Estado que tentou modificar a realidade social de forma autoritária. Em aspectos gerais, as tentativas de modernização do setor público brasileiro, creditadas na ação estatal por meio do poder da legislação para estruturar a sociedade, entre elas o DASP, apoiaram-se em concepções e estratégias públicas estatais descoladas da mediação da sociedade, em conflito com a composição da estrutura burocrática pública nacional e contra os interesses dos estratos da oligarquia nacional. Daí, pode-se creditar às questões relativas à legitimidade do DASP, especialmente na forma autoritária de sua concepção, a perpetuação do patrimonialismo.

Paulo Neves de Carvalho foi um crítico veemente desse tipo de autoritarismo estatal e defendia que somente uma adaptação recíproca entre instituições e o contexto social concorreria para o sucesso do projeto modernizante do país. Em outras palavras, mediante a complexidade dos problemas sociais

¹ A elaboração e participação do artigo no II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas são patrocinadas pela Fapemig na modalidade “Participação Coletiva em Evento Técnico e Científico”.

² Segundo Florestan Fernandes (1975), toda transição burguesa parece ter sido incompleta porque nunca atingiu o fim último: a emancipação do indivíduo numa sociedade fundada na liberdade e igualdade. A revolução burguesa no Brasil, porém, não foi apenas uma transição incompleta, ela também foi inconclusa: ela nunca concluiu nenhum processo singular da classe burguesa e foi amortecida pela acomodação com ordem patrimonialista. Não houve no Brasil uma ruptura com a ordem anterior, apenas hibridização.

³ Paulo Neves de Carvalho (1919 – 2004), mestre autêntico, comprometido com a epistemologia e a pedagogia do método, associando sempre o Direito Administrativo à Ciência da Administração, Paulo Neves de Carvalho presidiu o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, de 1985 a 1992, e fez verdadeira escola: “Escola Mineira de Direito Administrativo”, formando discípulos espalhados pelo Brasil. Proferiu palestras e conferências sobre os mais importantes temas do Direito Público, como: Gestão Municipal, Organização Administrativa Brasileira, Direito de ir e vir, Segurança Social, Direito Urbanístico, Problemas Fundamentais da Licitação, Lei de Diretrizes Orçamentárias, A Lei de Uso e Ocupação do Solo, Controle Externo da Administração e muitos outros, a merecerem ser compiladas e publicadas. (RASO, Luciana; PIRES, Maria Coeli Simões, 2012).

que emergiam cotidianamente e a sua impotência em equacioná-los, caberia ao Estado se adequar ao perfil da sociedade, por meio da democratização de práticas administrativas, e não o contrário. Paulo Neves de Carvalho não se referiu diretamente ao dilema modernização *versus* patrimonialismo presente no DASP. No entanto, uma análise hermenêutica de seus escritos e falas, com especial atenção ao conceito por ele cunhado de “direito administrativo vivo,” permite inferir as causas da permanência de traços patrimonialistas no órgão.

1. O patrimonialismo

Weber (2000, 2004) caracteriza as relações de dominação a partir da probabilidade de obediência e acato do indivíduo e de um grupo social a ordens específicas. As relações fundadas na obediência e mando originam diferentes formas de legitimidade que, por sua vez, desdobram-se em combinações sociais que resultam em três tipos de dominação: racional-legal, tradicional e carismática. No contexto brasileiro, o tipo ideal de dominação tradicional é o que mais interessa. Weber a caracteriza como a “crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (Weber, 2000, p. 141). Seu oposto seria a dominação racional-legal baseada na impessoalidade, legalidade e objetividade.

Ao longo da História brasileira, a relação social de dominação predominante foi a patrimonialista, um desdobramento da dominação tradicional. Para Sandroni (1987), o patrimonialismo é marcado pela não distinção entre o patrimônio público e o privado, constituindo-se em um “sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante” (SANDRONI, 1987, p. 317). Ao contrário de outras formas da dominação tradicional, como a gerontocracia ou o patriarcalismo determinado por sucessão hereditária, o patrimonialismo exige um quadro administrativo. O senhor patrimonial assenta a sua dominação em um corpo de funcionários, os quais se submetem ao seu poder pessoal em troca de vantagens.

As funções administrativas do patrimonialismo, aos poucos, vão se tornando parte da tradição. A aliança entre tradição e monopólio dos poderes oficiais, por parte do senhor, conformaria, segundo Weber (2004, p. 53), o “patrimonialismo estamental” onde o poder de mando e as oportunidades de ganho são apropriados por um quadro administrativo cujo acesso é regulado pelo pertencimento a uma “situação de *status*” (WEBER, 1982, p. 131), vinculada a algum tipo de honraria. Na medida em que se desenvolve, o funcionalismo patrimonial se hierarquiza, divide funções, se racionaliza, podendo inclusive assumir traços burocráticos. Ao contrário do tipo ideal burocrático, o patrimonialismo não distingue a esfera pública da privada. De forma sintética, pode-se afirmar que Weber (2000, 2004) conceitua a dominação patrimonialista apoiado em três eixos distintos e complementares da dominação tradicional: 1. A existência de um quadro administrativo na associação de dominação; 2. A

imbricação entre a esfera pública e esfera privada; 3. A relação de confiança pessoal, não objetiva, entre o senhor e o funcionário.

2. O período colonial à primeira República no Brasil – o patrimonialismo

As características da dominação tradicional patrimonialista, apontadas por Weber, estão presentes no Brasil desde o período colonial. Os colonos tinham “carta branca para agirem da forma que melhor entendessem” (PRADO JÚNIOR, 1953, p. 29). A monarquia lusa corroborava com as práticas patrimonialistas na colônia, pois dependia dos colonos latifundiários para manter a posse do território.

Na medida em que a colonização avançava, o Estado absolutista português transferia para o Brasil uma parcela expressiva de sua administração pública que já possuía, em si, um legado patrimonialista. Segundo Prado Júnior (1989), o rei repartia proventos não à nação portuguesa, mas a sua corte que ele mesmo constituía. Faoro (1958) identifica uma camada social parasitária existente no interior do aparelho do Estado português que se aproveitava da proximidade com o soberano para auferir benefícios. O Estado português era, portanto, uma espécie de burocracia patrimonial. A incipiente – e quase inexistente – burocracia pública no período colonial, permitiu à aristocracia rural exercer uma dominação direta que reforçava o caráter patrimonialista do aparato estatal.

Holanda (1948) identifica outro fator relevante para o entendimento do patrimonialismo no Brasil: o núcleo social da organização da sociedade brasileira, desde o período colonial, estava estruturado na família patriarcal; logo, o Estado era visto como um prolongamento da família, fazendo com que os detentores de posições públicas não conseguissem compreender a distinção entre os domínios do privado e do público. Os contatos primários do núcleo familiar estavam sempre acima dos interesses da nação. O patrimonialismo atingiu seu apogeu, e paradoxalmente seus primeiros sinais de declínio, em meados do século XIX. Faoro (1958) destaca como elementos centrais geradores desse declínio, a consolidação do Estado nacional aliada ao processo de urbanização do país; a aristocracia rural foi perdendo sua homogeneidade na medida em que a urbanização avançava e parte dela sofria um processo de “aburguesamento” como afirma Fernandes (1975, p. 27). Nos últimos anos do século XIX, em decorrência do fim da escravidão e das novas combinações assumidas pelos modos de produção nacional - cuja dinâmica conflitava a produção rural com a incipiente produção industrial e de serviços – a dominação patrimonialista tradicional começou a assistir sua desagregação progressiva, na medida em que essa elite senhorial “seculariza suas ideias, suas concepções políticas e suas aspirações sociais” (FERNANDES, 1975, p. 27) passando a aceitar novas formas de organização social que eram mal vistas no passado.

Uma nova ordem econômica competitiva, inspirada em aspectos liberais, passou a permear a realidade urbana nascente: multiplicaram-se os grupos sociais urbanos com interesses díspares, muitos deles pouco propensos a aceitar a dominação patrimonialista. Fernandes (1975, p. 29) chega a afirmar a

existência de um “espírito burguês” nas novas camadas sociais surgidas na esfera de serviços que se desenvolveu nas regiões do café. Essa nova força dinâmica, formada por funcionários públicos, banqueiros, escritores e pequenos industriais, dentre outros, representava uma ameaça à dominação patrimonialista.

O aparelho do Estado ainda seguiu sendo utilizado para beneficiar a camada senhorial, mesmo com as mudanças estruturais ocorridas a partir de meados do século XIX. Ao contrário do que ocorria antes da Independência, quando a dominação patrimonialista era exercida diretamente pela aristocracia rural, este estrato social passou a apropriar-se, posteriormente, de elementos característicos da dominação racional-legal para manter-se no poder político e econômico nacional. Assim, assistiu-se no Brasil oitocentista a construção de um *sistema híbrido* que não conseguia superar as suas contradições. Coexistiam um sistema patrimonialista e um sistema racional-legal, este com contornos advindos do pensamento liberal. Quando havia confronto entre essas ordens, afirma Fernandes (1975), a eficácia da ordem legal era derrotada. O patrimonialismo ainda predominava sobre o modelo racional-legal, apesar dos evidentes sinais de decadência.

Fernandes (1975) defende a ideia de que o Império brasileiro e a primeira República foram marcados pelo hibridismo na estrutura sociopolítica do país: patrimonialismo *versus* burocratização. De um lado, a vertente patrimonialista assentada, inicialmente, na escravidão e, posteriormente, no trabalho precário dos imigrantes e na dominação tradicional; de outro lado, a vertente burocrática surgida com a formação do Estado nacional a qual, por sua vez, estava vinculada à dominação senhorial no nível político, e ao processo de diversificação e incorporação de modos de produção do capitalismo industrial, no nível econômico. A coexistência e o choque entre o sistema competitivo e o patrimonialista foram marcas do Brasil até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930.

3. As transformações do Estado a partir da década de 1930

Embora as principais características do Estado Brasileiro tenham se cristalizado durante o Império e a primeira República, a complexificação do aparelho do Estado e a consolidação da separação entre Mercado e Estado fizeram parte da conjuntura dos anos 1930. A revolução de 1930 foi o ponto de inflexão e aceleração da burocracia na administração pública.

A Revolução de 1930 significou a transição de um país agrário para industrial, além da tomada do poder por novos grupos oligárquicos. A economia agroexportadora de café, paradoxalmente, financiou a industrialização em seus primórdios como efeito da crise de 1929. Sustentadas na República Velha pela política de valorização do café, a oligarquia cafeeira se aliou à emergente burguesia industrial e a outros setores da oligarquia agrária que antes eram excluídos do poder. O Estado articulou essa parceria mantendo a antiga política de valorização à custa da queima de imensos estoques de café garantindo a demanda agregada, ao mesmo tempo em que estimulava a industrialização. Adotando

uma política keynesiana, o governo federal, liderado por Vargas, estabeleceu barreiras alfandegárias, criou infraestrutura, subsidiou e ofereceu créditos para que, substituindo as importações, se consolidasse a industrialização no país.

Em seus quinze anos de governo, iniciados em 1930, Vargas foi paulatinamente concentrando o poder no executivo federal. O ápice desse processo ocorreu com a outorga da Constituição de 1937 e a instauração do Estado Novo que duraria até 1945. Além das elites agrárias periféricas, da oligarquia cafeeira e dos novos setores industriais, Vargas atendeu alguns dos interesses dos militares que o haviam apoiado na Revolução (movimento tenentista) e dos trabalhadores organizados em sindicatos controlados pelo governo. Estavam lançadas as bases de um grande pacto social. É certo que esse modelo político contou com percalços como, por exemplo, a Revolução Constitucionalista Paulista de 1932, a Intentona Comunista de 1935, a Intentona Integralista de 1938, dentre outras. Apesar de idas e vindas, Vargas consolidou um estilo de governo populista, que possuía várias faces e era extremamente pragmático.

A Constituição de 1934, de vida breve, foi um dos obstáculos que Vargas teve que superar para dar curso ao seu projeto centralizador. Lustosa (2008) constata que o federalismo cooperativo proposto pelos constituintes de 1934 logo foi substituído pela centralização sistemática promovida pela Constituição outorgada por Vargas em 1937. O projeto desenvolvimentista, encetado pelo governo federal, necessitava de um aparelhamento das quais as antigas estruturas do Estado oligárquico, imersas no patrimonialismo, não possuíam. O crescente intervencionismo estatal na vida política, econômica e social do país exigia uma reforma do próprio Estado.

A reforma, segundo Lima Júnior (1998), tinha duas vertentes principais: controlar a crise econômica promovendo a industrialização e racionalizar a burocracia do serviço público. No que tange a racionalização do aparelho de Estado, a partir de 1937, foram promovidas diversas iniciativas de padronização, normatização e controle, além da criação de organismos especializados e empresas estatais. Durante a Era Vargas, foram criadas, segundo Lustosa (2008), 56 agências estatais, dentre elas, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

Nesse contexto, Vargas implantou a reforma administrativa de 1938, visando à racionalização da administração pública. Para Wahrlich, (1974, *apud* LUSTOSA, 2008, p. 845), de todas as medidas adotadas com esse objetivo, “a mais emblemática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o líder incontestado da reforma e, em grande parte, seu executor”. O DASP, criado em 1938, teve como missão definir e executar a política de pessoal civil da administração pública, inclusive a realização de concursos públicos e a capacitação de pessoal, acrescidas da racionalização de métodos de trabalho e de elaboração do orçamento da União. Para atuar de maneira mais efetiva, contou com a inauguração de seções representativas do órgão em cada estado.

Lustosa (2008 p. 846) considera o DASP

...o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

O processo de desenvolvimento com ampla intervenção estatal e controle social, tendo como base a substituição de importações, exigia uma administração pública racional e eficiente, cujos princípios o DASP encarnava. Segundo Lustosa (2008), o DASP foi relativamente bem sucedido até o início da redemocratização em 1945. O seu poder veio a ser ameaçado após a derrota fascista na Europa, quando Vargas sucumbindo e, em busca de aliados de última hora, permitiu uma série de nomeações para cargos públicos, sem concurso. Tal fato deixa claro que a criação da proposta modernizadora do DASP ocorreu em um ambiente cultural, político, socioeconômico e administrativo, cujas raízes ainda eram fortemente patrimonialistas (TORRES, 2004).

4. O DASP na teoria e na prática: a questão do patrimonialismo

O DASP encontrou grande desafio da cultura patrimonialista presente no país até então, ao tentar instalar um sistema racional de gestão. Bariani (2010) defende que o personalismo, o clientelismo, a corrupção e a confusão entre o público e o privado eram as marcas da cultura política do Brasil, que representavam uma forte oposição ao caráter racional-legal defendido por Guerreiro Campos, um dos idealizadores do DASP.

O Decreto Lei nº 579 de 1938 conferia diversas atribuições ao DASP cujos objetivos, em síntese, eram racionalizar a atividade administrativa propiciando eficiência, regras de impessoalidade e autonomia. Getúlio Vargas pretendia, assim, modernizar o setor estatal o qual, por sua vez, arrastaria consigo a sociedade civil.

A guinada antiliberal, promovida pelo getulismo, arquitetou a modernização sem a participação da sociedade civil. Essa modernização feita de cima para baixo pode ser explicada pela ausência de movimentos sociais organizados na República Velha, sufocados pelo liberalismo oligárquico. Esse mesmo liberalismo oligárquico retirava a autonomia do Estado fazendo deste um arauto da elite agrária cafeeira.

Configurado por uma aliança entre elites nacionais e internacionais, que incluía tenentes e trabalhadores cooptados por Vargas, o Estado oligárquico seria desconstruído pelo autoritarismo do Estado Novo; ao menos esta era a “pretensão governamental”, de acordo com Menezes (1962 *apud* Bariani, 2010, p. 42).

De acordo com Bariani (2010, p. 45), o DASP revelou o seu “lado sombrio” pouco após a sua criação: dirigido por burocratas que coordenavam o corpo técnico, o órgão se tornou hipertrofiado o que, teoricamente, o deixou imune a pressões clientelistas. Todavia, o DASP não foi sempre capaz de

oferecer resistência, em linhas gerais, às investidas de interesses de classe das oligarquias. Além disso, apesar de intervir em questões políticas, administrativas, sociais e econômicas, o DASP negligenciou, por exemplo, uma dimensão estrutural da formação sociopolítica e econômica nacional, decisiva para a estabilidade social - a questão agrária do país. Ainda que provavelmente, o projeto de modernização avançasse neste sentido, dificilmente o Estado Novo teria durado tanto tempo, pois a reforma agrária batia de frente com os interesses das oligarquias rurais.

O DASP não foi capaz de resistir ao privatismo predominante na sociedade brasileira, apesar dos avanços modernizantes, no sentido de racionalizar o planejamento do Estado. A queda de Vargas e a ascensão de Dutra, em 1945, resultaram na volta de um liberalismo à maneira nacional e na “diminuição drástica das funções do órgão”, como mencionado por Draibe, (1985 *apud* Bariani, 2010, p. 47), que esvaziado de suas funções administrativas, sofreu fortes pressões clientelísticas. Em 1947, foi proposta, e recusada, a extinção do DASP. Em 1967, por fim, o DASP foi substituído por um órgão completamente diferente, o *Departamento Administrativo do Pessoal Civil*, mantida do antigo órgão somente a sigla.

5. Estado Novo *versus* DASP

Segundo Bariani (2010), o Estado Novo era constituído por um complexo arranjo político que mesclava interesses variados, técnicas de controle social (violentas ou não) e habilidade política de um líder carismático. Tal complexidade, portanto, deixava pouco espaço para oposição política e possibilitava a Vargas o apoio das classes populares. Nesse contexto, a tentativa do DASP de inaugurar no Brasil uma administração racional-legal era bastante paradoxal, pois deveria ser equacionada em meio a compromissos firmados por um governo autoritário.

Contraditoriamente, era o próprio DASP que combinava *insulamento* burocrático com tentativas de universalização de procedimentos burocráticos. O insulamento consistia na tentativa de ser autônomo para além de pressões externas dos estratos oligárquicos e da burguesia ascendente, o que acabava gerando um corporativismo interno. Na questão da universalização de procedimentos burocráticos, destacam-se, em especial, os processos de contratação e promoção de funcionários públicos, aspectos centrais para o avanço de um Estado racional-legal, o qual deve se apoiar em fundamentos meritocráticos.

O insulamento burocrático e a feição modernizadora do DASP, contudo, não foram capazes de libertá-lo da política autoritária e clientelística utilizada por Vargas para manter-se no poder. Esse clientelismo, ao contrário da República Velha, passou a ser operado em nível nacional. Nos dizeres de Nogueira (1998 *apud* MACHADO, 2016), o DASP possuía duas cabeças avantajadas: uma racional-legal e outra patrimonialista, as quais se comunicavam e se interpenetravam. A relação entre essas forças era de competição e hostilidade e nenhuma delas conseguia se impor, categoricamente, sobre a

outra.

O DASP foi fundamental ao introduzir no Brasil a primeira experiência de burocracia permanente, apoiada em ações planejadas racionalmente, apesar das mencionadas contradições. Esses princípios racionais, que acabaram não se concretizando totalmente, vinham de encontro aos ideais de setores emergentes da sociedade civil, críticos do patrimonialismo da República Velha. O DASP, no entanto, não surgiu de aspirações da sociedade civil, mas era, em parte, fruto de uma concepção de processo de modernização, elaborado por um Estado autoritário e executor de planejamentos e ideias públicas para além dos grupos sociais e das aspirações de universalização dos direitos humanos, sociais e políticos.

Como mencionado anteriormente, a derrota dos regimes fascistas europeus obrigou Vargas a aumentar as práticas clientelísticas para garantir-se no poder. Criou-se, então, a figura do extranumerário, funcionário público lotado em cargos públicos, graças a favores políticos, e que trabalhava lado a lado com funcionários concursados. Como símbolo da racionalidade, o DASP viu-se em uma situação delicada diante do fisiologismo crescente. Essa instrumentalização política do órgão, todavia, não pode ser creditada somente ao autoritarismo de Vargas. “Há que se considerar a existência de determinada realidade social que engendra uma sociabilidade e uma cultura política específicas, moldando as condutas dos sujeitos e delimitando o escopo das ações...” (BARIANI, 2010, p. 56). Em outros termos, de acordo com Fernandes (1975), havia no Brasil uma oligarquia - agrária, industrial e financeira - antidemocrática interessada nas práticas patrimonialistas típicas da República Velha e que resistia à administração impessoal.

Clientelismo e racionalidade conviviam e se confrontavam. O DASP representava esse embate entre a tradição e a modernidade e se constituía numa síntese da própria sociedade brasileira, onde conviviam as práticas do patrimonialismo e os anseios de modernização. Ou seja, o órgão acabou se adequando ao quadro sociopolítico patrimonialista existente à época. Apesar das marcas modernizadoras deixadas pelo DASP, ele sucumbiu aos particularismos e à força quase hegemônica, na sociedade brasileira, de uma forma de dominação tradicional e não democrática.

6. A crítica de Paulo Neves de Carvalho ao aparato legal lógico-formal do Estado burguês

Bariani (2010) defende que o processo de criação do DASP foi permeado pelo debate entre liberais e intervencionistas. Os liberais afirmavam que as instituições deveriam se adequar à realidade social, já os intervencionistas defendiam que a legislação deveria estruturar a sociedade. Segundo Santos (1978), os liberais como Tavares Bastos, Assis Brasil e Rui Barbosa acreditavam em uma adaptação recíproca entre instituições e contexto social. Os intervencionistas, por sua vez, acreditavam que a sociedade dependia da ação estatal para se modernizar. Ou seja, caberia ao Estado formar a nação. Francisco Campos, Azevedo Amaral e Oliveira Vianna foram os mentores desse autoritarismo

instrumental. Paradoxalmente, acreditavam que o Estado autoritário, após modernizar o país, perderia sua função e o liberalismo se instauraria.

Paulo Neves de Carvalho foi um crítico veemente desse autoritarismo estatal e defendia que somente uma adaptação recíproca entre instituições e contexto social teria sucesso nessa empreitada. Em outras palavras, diante da complexidade dos problemas sociais que emergem cotidianamente e sua impotência, caberia ao Estado, mediante a democratização de práticas administrativas, adequar-se ao perfil da sociedade, e não o contrário.

Mais do que um crítico do autoritarismo estatal, o professor Paulo Neves de Carvalho manifestava sua desconfiança frente ao aparato legal entendido como construção estritamente lógico-formal. Tal aparato, nascido das contradições da Revolução Francesa, não encontrava os caminhos da justiça social.

[...] que o mestre explicava a própria contradição ideológica do Estado emergente da Revolução⁴, que, pregando a separação de poderes, estruturava o sistema do Administrador-juiz e fazia do Direito Administrativo o desaguadouro das técnicas de prevalência do monarca, agora apropriadas pela figura do Estado, segundo um paradigma de liberdade, como substitutivo da desarrazoada vontade do príncipe. Nesse sentido, o ato administrativo inaugurava-se como vontade da lei, exteriorizada como provimento unilateral do Estado decorrente das relações de poder travadas no âmbito da função administrativa. Expressão de uma atuação estatal limitadora do indivíduo em suas tentativas invasivas da liberdade de outrem e ao mesmo tempo sancionador das transgressões às proibições impostas pela lei (PIRES, 2004, p. 15).

Desse modo, em substituição ao poder do príncipe, apresenta-se o poder de uma Administração igualmente autoritária e unilateral, que se vale do ato administrativo, expressão máxima da atuação estatal limitadora das condutas individuais. Ainda conforme a autora, mais tarde, Paulo Neves de Carvalho repetiria:

[...] que a lei, como construção estritamente lógico-formal, não encontra os caminhos da justiça social, porque não desce à raiz dos fenômenos da comunhão humana e não os apreende; por isto mesmo, não tem a força de minimizar, sequer, a desigualdade social, a despeito de seu sedutor apelo à liberdade humana e à lógica formal do controle, em favor do administrado; e o liberalismo fez-se portador da ideia sedutora de liberdade e igualdade, consagrando-a formalmente, vale dizer, na letra da lei: o homem era livre para ser feliz e ter acesso aos bens da vida; conquistasse, pois, ele próprio, com suas próprias forças, os caminhos de seu bem-estar; ao Estado cabia zelar pela ordem jurídica consagradora, formalmente, dos direitos; a vontade da lei estava formalmente posta, e isto teria de ser suficiente para garantir a efetiva liberdade e igualdade. Não foi o que ocorreu: em nome do direito de ser livre, o homem foi brutalmente espoliado por seu semelhante; e a injustiça social, é claro, se instalou em imensos espaços. (CARVALHO, 2002, *apud* PIRES, 2004, p. 15-16).

Paulo Neves de Carvalho demonstra em seu discurso a ilusão da ideia do liberalismo, segundo a qual a

⁴ De acordo com PIRES (2004), Paulo Neves de Carvalho mostrava que a teoria do ato administrativo e sua protagonização no sistema fora uma criação do contencioso francês, amalgamando os ideais da burguesia que alimentaram as reações ao absolutismo radicalizadas nas lutas liberais, notadamente a Revolução Francesa, as quais alicerçaram uma arquitetura de poder informada pela separação de poderes e pela legalidade, a partir das teorias de Montesquieu e de Rousseau.

lei seria capaz de operar transformações na sociedade. Ao contrário, a lei prestou-se, simplesmente, à manutenção do *status quo*, porque despida de legitimidade, não foi construída a partir das demandas sociais.

“O mestre não falava mais com tanta fé da legalidade formal, daquela representação, até que um dia, já no magistério pós-Constituição de 1988, afirmava a imprestabilidade da lição para arrimar um Direito Administrativo democrático” (PIRES, 2004). Ainda de acordo com a autora, o professor advertia com firmeza que deveria ser descartado todo o Direito Administrativo que não servisse à vida, à dignidade da pessoa humana, e que era preciso pelear por um novo Direito Administrativo que rompesse com o discurso da arrogância, das excessivas prerrogativas da Administração, com o pressuposto da contraposição de público e privado, com a ideia da inépcia cidadã e social, com o culto à legalidade estrita e que nela mesma pretendia a plena regulação de sua aplicação.

Tal qual a Revolução Francesa, a Revolução de 1930 no Brasil, e em especial a criação do DASP no Estado Novo, as leis emanadas de forma unilateral pelo Estado consagravam apenas formalmente os direitos de liberdade e igualdade promovendo, na realidade, a separação Estado-sociedade e a desigualdade social. Desse modo, o DASP não foi capaz de produzir profundas mudanças na Administração Pública tal como as leis não são capazes de fazê-lo em relação às estruturas sociais.

7. Paulo Neves de Carvalho e o Direito Administrativo Vivo

Consciente dos limites que a lei enfrenta em relação ao poder de transformação da realidade, Paulo Neves de Carvalho cunhou o termo “direito administrativo vivo” para se referir ao direito que

não deve se resumir à sua estrutura lógico-formal, mas reconhecendo seus limites e a importância dos valores sociais vigentes, deve se fazer vivo, aberto, sem negar os conflitos, posicionando-se como um dos instrumentos da sociedade no processo de conscientização, este sim capaz de forjar comportamentos duradouros (BITENCOURT NETO, 2004, p. 31).

A ideia de “direito administrativo vivo” considera os valores como dados informadores da produção da norma, em processo indutivo, partindo da consciência coletiva para o plano lógico formal, o que garante maior legitimidade e internalização do conteúdo jurídico. O Direito se faz vivo porque resulta do “caldo cultural vigente” conforme preceitua Bitencourt Neto (2004, p. 32).

“Restou nítido ao Professor Paulo Neves de Carvalho que a aplicação puramente esquemática do preceito da lei à situação da vida era insuficiente para a solução dos casos concretos” (DIAS, *In*: PIRES; PINTO, 2012, p. 232). Mais que idealizar a norma, com o zelo técnico, era necessário o esforço de compreender a tradição jurídico-social, isenta de subjetivismo do intérprete, mas atrelada à realidade.

Importa salientar que, não obstante ter sido o grande defensor e talvez até mesmo o responsável por cunhar o termo “direito administrativo vivo”, tal acepção não restou sistematizada em publicação feita

pelo Professor Paulo Neves de Carvalho, mas era repetida em seu constante magistério na Universidade Federal de Minas Gerais e nas inúmeras palestras que proferiu ao longo de sua carreira. Em uma dessas conferências realizada em Curitiba-PR no ano de 2001, menciona:

[...] Resta saber se o administrador em cujas mãos o administrado deposita a esperança de exercer bem a liberdade segundo a finalidade da lei e exclusivamente segundo essa finalidade e perseguindo exclusivamente estes frutos; se, na verdade, ele foi preparado para exercer essa liberdade. E não foi. Ora, meus amigos, viram já que estamos cogitando de valor. E como é importante. Porque, na verdade, se pudéssemos resumir; nesse resumo se colocaria um confronto entre o valor, mas eu me refiro àquela convicção profunda que nasce da consciência individual e da consciência social. Porque aí, na verdade, é que reside o germe do Direito servindo à vida, não o Direito como sinônimo de lei. Meus amigos, o Direito somente alcançará os seus objetivos se no bojo da convivência humana se instalar efetivamente a consciência individual e, por este caminho, a consciência social. E então vai brotar daí uma compreensão genuína do sentimento popular e os valores se guindarão ao status de princípio. Na Constituição eles já estão inseridos. Resta saber se a comunhão humana foi capaz de os assimilar. E não foi. E não foi porque onde viceja, lamentavelmente, a ignorância, a miséria e a doença, onde 50 milhões de brasileiros se colocam abaixo da linha da pobreza, é difícil imaginar que eles percebam que neles reside a origem do poder, que somente em nome e em favor deles o poder possa ser exercido. (...) Ora, meus amigos, aí está o esforço do administrativista, o de que ele procure aproximar a construção normativa positiva de um sentimento que brota da coletividade, da comunidade, e que ali se consolida (CARVALHO, *apud* ARAÚJO; PIMENTA; PINTO; RODRIGUES, 2014, p. 161).

Em raro trabalho publicado, desenvolvido nos Estados Unidos, em 1953, Paulo Neves de Carvalho já mencionava que em uma sociedade democrática há sempre um esforço de conciliar direitos constitucionais básicos aos critérios sociais, políticos e econômicos, de modo a definir o interesse público, o bem-estar geral, a moral e a segurança pública. Contudo, o fortalecimento dos valores sociais ou comunitários resulta em limitações nas acepções individualistas. Nesse sentido, a atuação administrativa deve tutelar os direitos individuais, sem descuidar-se do interesse público e da realidade social. Já deixava claro aí, que o Direito deve partir da força da sociedade, que é fonte e destinatária da norma jurídica, o que lhe assegura maior legitimidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das constatações a que se chega após a conclusão desse estudo, é a de que o DASP, apesar de ter buscado introduzir a administração burocrática no Brasil, deixou amplo espaço à continuidade do patrimonialismo, por não considerar a força motriz que opera na sociedade e, ao invés disso, tentar efetuar a mudança por meio da adoção de um modelo intervencionista que imaginava ser capaz de estruturar a sociedade. Este modelo de atuação, autoritário e conservador adotado pela instituição, permaneceu ao longo de todo o período de seu funcionamento, conforme apontado pela literatura especializada consultada.

Impressiona a força da cultura patrimonialista dominante na conjuntura política, social e econômica do país, que mesmo sendo enfrentada por meio de novo ordenamento jurídico e novos mecanismos para

provisão de cargos públicos se manteve paralelamente ao sistema racional de gestão instalado pelo DASP, ao longo de todo o período de seu funcionamento. Sobre esse aspecto, é possível constatar, por meio da revisão bibliográfica realizada, que o personalismo, o clientelismo, a corrupção e a falta de distinção entre o patrimônio público e o privado são marcas da cultura política do Brasil que representaram uma forte oposição ao caráter racional-legal defendido por Guerreiro Campos, um dos idealizadores do DASP.

A ideia de que os conceitos de patrimonialismo, nepotismo e clientelismo estão presentes na administração pública brasileira ao longo da sua história e se constituem em aspectos culturais que se encontram entrelaçados e praticamente inseparáveis também é defendida por diversos autores consultados. Essa situação indica que, em razão da tradição patrimonialista, “os empregos e benefícios que auferem o Estado costumam estar relacionados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos” (PAULA, 2005 *apud* LESCURA; FREITAS; PEREIRA, 2005, p. 02).

O estudo realizado permite inferir que o DASP, criado originalmente como a grande agência de modernização administrativa, encarregada de implementar mudanças tais como elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar o pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material, foi relativamente bem-sucedido até o início da redemocratização em 1945. A partir daí, conforme apontado pela literatura utilizada, passou a ocorrer uma série de nomeações sem concurso público para vários organismos públicos. “A liberdade concedida às empresas públicas, cujas normas de admissão regulamentadas pelos seus próprios estatutos tornavam facultativa a realização de concursos foi em parte responsável por tais acontecimentos”. (WAHRLICH, 1984). Para a autora, essas atitudes revelavam que no sistema brasileiro de administração de pessoal dos órgãos públicos, o favoritismo tinha maior peso que as admissões por mérito. Contribuíram para isso, “o ambiente cultural encontrado pela reforma modernizadora. (...), o mais adverso possível, corroído e dominado por práticas patrimonialistas amplamente arraigadas” (TORRES, 2004).

Neste sentido, conforme afirma o professor Paulo Neves (2002, *apud* PIRES, 2004), o ato administrativo se instalava como vontade da lei apresentado como um mecanismo unilateral do Estado decorrente das relações de poder estabelecidas no âmbito da função administrativa. E se manifestava por meio de uma atuação estatal limitadora do indivíduo, uma vez que cerceava a sua liberdade com ações invasivas e transgredia as proibições imposta pela lei. Embora Paulo Neves de Carvalho não tenha tratado especificamente sobre o DASP em nenhum trabalho que tenha deixado publicado, percebe-se que seria um crítico da maneira como autoritariamente o governo tentava influir na sociedade por meio de sua atuação.

Ao se traçar um paralelo entre a concepção de “direito administrativo vivo”, de Paulo Neves de Carvalho e a atuação do DASP, fica evidente a crítica veemente do grande mestre do Direito

Administrativo brasileiro ao autoritarismo estatal e o motivo pelo qual defendia a ideia de que somente uma adaptação recíproca entre instituições e contexto social teria sucesso no projeto de superar o patrimonialismo no país. Mesmo sem se referir diretamente ao DASP, uma análise hermenêutica de seu legado desvela os motivos do fracasso do projeto modernizante do órgão.

Referências

ARAÚJO, A. L. G.; PIMENTA, E. C. ; PINTO, L. M. R. S. ; RODRIGUES, M. I. A. O Estado em rede na lógica do 'Direito Administrativo vivo'. A&C. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (Impresso), v. 57, p. 147-165, 2014.

BARIANI, Edison. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison. (Org.) **Administração Pública no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010, p. 39-62.

BITENCOURT NETO, Eurico. Direito Administrativo vivo. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, n. 12, ano 5 abril/junho 2004. Disponível em : <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12199>> Acesso em 19 jun. 2013.

CARVALHO, Paulo Neves de. **Three Papers**. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration, 1953.

_____. (Intervenção em congresso - vídeo). **XV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Curitiba, 2001**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho, Código: D.420.

_____. **Reflexões sobre o Direito Administrativo**. Discurso proferido perante a Congregação da Faculdade Direito da UFMG, 2002.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. O direito administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho – o olhar do passado e as perspectivas para o futuro. In: PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Organizadoras). **Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 229-236.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses. **Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no país: 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção estudos brasileiros, vol. 84).

DECRETO LEI 579 DE 1938. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em 10 de Maio de 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, 1958.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, Editora, 1948.

LESCURA, Carolina. FREITAS Jr, Dionísio B. PEREIRA, Roberto. **Aspectos Culturais Predominantes na Administração Pública Brasileira**. Disponível em: <<http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo64.pdf>>. Acesso em 11/06/2017.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-31, 1998.

LUSTOSA, Frederico da Costa. Brasil: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, Set/Out 2008.

MACHADO, Kátia. **Gênese da Administração Pública brasileira: burocracia e patrimonialismo**. Resenha. (2016). Disponível em: <<https://www.trabalhosgratuitos.com/Sociais->

Aplicadas/Ci%C3%AAscias-Sociais/G%C3%8ANESE-DA-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-
P%C3%9ABLICA-BRASILEIRA-Burocracia-1118095.html>. Acesso em 10 de Maio de 2016.

MENESES, Tobias Barreto. **Estudos de Sociologia**. Rio de Janeiro: Instituto nacional do livro, 1962.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias pra a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PIRES, Maria Coeli Simões. Fragmentos da pregação do Mestre. In: **Revista da Faculdade de Direito**, nº44. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1953.

_____. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

RASO, Luciana; PIRES, Maria Coeli Simões (Coord). **Paulo Neves de Carvalho, suas lições por seus discípulos**. Belo Horizonte: Ed. Forum; Ed. Del Rey, 1ª ed. , 2012.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best-Seller/Nova Cultural, São Paulo, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas cidades, 1978. Coleção História e Sociedade.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WEBER, Max. Classe, estamento, partido. In: MILLS, C. Wright; GERTH, H. H. (Org.). **Ensaio de Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 126-137.

_____. **Economia e sociedade**. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

_____. **Economia e sociedade**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 2004.