

33º Encontro Anual da ANPOCS

de 26 a 30 de outubro de 2009

GT 18: Elites e instituições políticas

Coordenadores: Renato Monseff Perissinotto (UFPR)

Miguel Serna (UDELAR)

Elites políticas e processo decisório:

processos e padrões de divisão do trabalho político e burocrático no
Estado pós-oligárquico

Adriano Codato

Universidade Federal do Paraná

(Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira)

Caxambu – MG

2009

Elites políticas e processo decisório: processos e padrões de divisão do trabalho político e burocrático no Estado pós-oligárquico

Adriano Codato (UFPR; NUSP)

Resumo

O trabalho ocupa-se da vida interna do Departamento Administrativo do estado de São Paulo entre 1939 e 1945. É um exame dos procedimentos legislativos da agência criada no Estado Novo e pretende captar, ao lado das atribuições legais, suas funções reais no sistema estatal. Através de uma abordagem 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 diferentes frações de elite.

Introdução

Este trabalho ocupa-se da vida interna do Departamento Administrativo do estado de São Paulo (DAESP) entre 1939 e 1945. É um exame dos procedimentos “legislativos” da agência criada durante o regime do Estado Novo (1937-1945) e pretende captar, para além das suas atribuições legais, tal como definidas nos decretos-lei de invenção e modificação do aparelho¹, suas *funções reais* no interior do sistema estatal. Através de uma abordagem quantitativa, procura-se estipular o papel efetivo dos “daspinhos” na política ditatorial. A idéia é que precisar os *padrões de funcionamento concreto* do DAESP 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 diferentes facções de elite dirigente. Há duas questões em jogo aqui e a aposta de que a análise pormenorizada das rotinas desse aparelho em especial permita acessar tanto a configuração do *sistema de aparelhos* a que ele pertence como suas funções junto ao *universo das elites* paulistas.

Nas seções seguintes pretendo expor e explicar o arranjo organizacional da ditadura “varguista” – 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, ao menos no momento, uma análise substantiva da atividade do DAESP, isto é, 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

¹ Cf. o Decreto-Lei n. 1202 (de 8 abr. 1939); o Decreto-Lei n. 5511 (de 21 maio 1943); e o Decreto-Lei n. 7518 (de 3 maio 1945).

vários objetivos políticos, mas não *por que* escolhem esses objetivos” (Lindblom, 1981, p. 12). 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.

Na primeira parte, “Hierarquia política e relevância institucional”, fixo alguns parâmetros conceituais para explicar as questões que me parecem mais relevantes em função da decisão metodológica explicada acima. As estruturas internas do aparelho do Estado (sua “burocracia”), as micro-interações dos agentes políticos (a classe política) 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 desse ponto, o *foco* da análise e, em certa medida, o *modo* da análise. Todavia, a ambição é, mesmo tendo como base a produção legal da agência, 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 das *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*.

Na segunda parte, “O sentido político da reforma política”, menciona rapidamente o sentido da reforma política que se seguiu ao golpe de 1937 e ressalta uma particularidade desse sistema de governo: 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.

Na terceira parte, “A cadeia das decisões”, é uma apresentação comentada do organograma e das ações ordinárias resultantes do funcionamento regular do Departamento Administrativo de São Paulo entre 1939-1947. Relato a frequência 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 (1889-1930). 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 deliberações. Essa questão, que diz respeito diretamente ao processo político-burocrático, nos conduz enfim ao último assunto: os temas efetivos processados pelo aparelho.

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 definida nos decretos-lei) 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 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, enfatizo a impropriedade de assimilar as funções legais dos Departamentos às antigas Câmaras Legislativas dos estados, uma idéia recorrente na literatura e que trai alguns preconceitos definidos e difundidos pelo Estado Novo.

I. *Hierarquia política e relevância institucional*

As relações entre o processo político mais amplo, o processo decisório e o reordenamento das facções da elite podem ser explicadas mediante duas noções muito operacionais propostas por Anthony Giddens: “relevância institucional” de um determinado aparelho entre os aparelhos do Estado; e “hierarquia”, isto é, hierarquia política entre os diferentes grupos de elites que formam o universo político (Giddens, 1974, p. 8).

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 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, por exemplo), ou da situação social /conexão política dos decisores com “as classes” para o âmbito específico do processo decisório. Por essa idéia, existe 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, ao valor desse aparelho 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 um determinado

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 interior do circuito decisório por uma série de coisas: pelo poder de definir a própria agenda e a dos demais, pelo poder de decidir ou de adiar uma decisão, impedir sua execução, pelo poder de 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. 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 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.

Por tudo isso, o conjunto de questões e problemas específicos tratados aqui exige que se abandone, por um momento, o ponto de vista dos macro-processos (a relação “Estado-sociedade”), sem perder de vista, no entanto, os padrões históricos na explicação da 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 – 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 (Giddens, 1974, p. xii-xiii).

Assim, 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 (cf. Martins, 1976, p. 156), 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 característico do regime ditatorial do Estado Novo, e que torna a análise um tanto mais simples, *à primeira vista*, é que a promoção dos agentes políticos ao sistema político só pode ser feita mediante seu ingresso no sistema decisório, única porta de entrada para o campo do poder (cf. Bourdieu, 1989). Todavia, 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. 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 do Estado pós-oligárquico, lembrando, porém, que quando se trata do poder das 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; 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 aqui, principalmente) no âmbito dos processos decisórios.

II. O sentido político da reforma política

Com o fim do pacto oligárquico, em 1930, 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 mais depender de esquemas improvisados na base da confiança mútua entre novas e velhas oligarquias, nem de arranjos mais formalizados como a “política dos governadores” ou dos procedimentos liberais típicos da I República que haviam garantido a estabilidade institucional desde a presidência Campos Salles, com eleições periódicas e representação partidária. Assim, 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: as Interventorias Federais (já em 1937) e os Departamentos Administrativos (em meados de 1939). O decreto-lei 1 202, de abril de 1939, estipulou as funções desses departamentos e funcionou, a partir daí, como uma espécie de “Código Administrativo” da ditadura.

Esse Código repartiu as *funções governativas* nos estados entre duas entidades político-burocráticas diferentes: 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).

Essas “reformas políticas”, conforme o vocabulário oficial, precisam, contudo, ser entendidas num contexto mais amplo. Simon Schwartzman observou que “mais do que governar, a nova geração que assumiu o poder em 1930 via como tarefa principal sua reorganização total do Estado brasileiro e acreditava que, uma vez conseguida esta organização, as boas políticas decorreriam quase que naturalmente” da nova estrutura administrativa (Schwartzman, 1983, p. 4). Essa era uma percepção compartilhada por quase todos os agentes políticos do período e a auto-imagem dos operadores do aparelho estadual do Estado decorre em linha direta dela. O exemplo a seguir permite conectar todos esses determinantes no caso estudado neste *paper*. Se não, vejamos.

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 (Reale, 1986, vol. 1, p. 171)².

A fé cega na importância e na eficiência de escritórios burocráticos desse tipo para a maneira de condução da “vida do Estado” nacional era, afinal de contas, a base real da propaganda dos ideólogos autoritários e do seu sucesso nos anos trinta. A publicidade da ditadura enfatizava exatamente a superioridade dos procedimentos políticos tal como assumidos nessas repartições diante dos “métodos discursivos da liberal democracia” e da sua vazia “dialética forense” (Campos, 1940, p. 29 e 30), que só estorvavam o processo de governo e distraíam a objetividade tecnocrática.

Essas representações idealizadas dos processos de governo estadonovista projetaram para o primeiro plano tanto os conselhos corporativos de política econômica, como instituições político-administrativas como os “daspinhos”. Todavia, assim como os primeiros, esses últimos 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. A propaganda oficial em torno do “Estado Novo” não deve encobrir, pelo exagero, dois aspectos decisivos desse invento: a saliência institucional dos Departamentos Administrativos entre os aparelhos do Estado e sua relação causal com a ordem política da classe política.

Logo, o impacto dos DAEs na arrumação do regime é muito mais político que gerencial, ainda que nesse “gênero de trabalho administrativo ainda nunca praticado em

² Para um exemplo do tipo de decisão e do interesse dessas monografias, ver Reale, 1982.

nosso País” (Telles, 1940, vol. I (Sessões), p. 8), 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 da próxima seção.

III. *A cadeia das decisões*

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 1944³.

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 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

³ Algumas informações deste *paper* foram publicadas no periódico da Assembléia Legislativa de São Paulo. Ver Codato, 2005.

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. Sobrepondo-se uma informação a outra, a história que elas contam é quase a mesma. Com uma frequência 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 frequentes: em 1943 (quase 450 reuniões) há uma média de seis pareceres por sessão.

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*) (Ramos, 1943, p. 49-50). O que se vê pela Tabela 1 é que tratava-se de uma agência especializada em temas de política em primeiro lugar local e depois, bem atrás, regional.

Tabela 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

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 municipais⁴.

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 (ver

⁴ 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 (cf. São Paulo. Departamento Administrativo do Estado, 1941) 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, 1943).

Camargo, 1983, p. 118)⁵, 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 sobrepuja 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, mobilizados e repartidos pela política miúda – desarticular e substituir o clientelismo coronelista por uma nova forma de “clientelismo de Estado” (ver Souza; Kerbauy e Truzzi, 2003), 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 direito⁶.

⁵ Neste caso específico, 83% dos papéis entrados eram provenientes das prefeituras.

⁶ 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

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 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.

[...] foi um verdadeiro processo de ‘nacionalização’ dos recursos para o clientelismo, com o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron*” (Nunes, 1997, p. 54-55).

IV. O procedimento legislativo

Um melhor conhecimento da estrutura política do Estado Novo, do funcionamento geral do burocratismo do regime como um todo 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.

Pois bem: 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, ou seja, seu poder de agenda?

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” (Reale, 1986, vol. 1, p. 190). Vamos examinar com o devido detalhe 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? 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” (Kaplan e Lasswell, 1998, p. 112-113).

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 “constitucionais”, 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 normal de produção de leis. Esse procedimento transforma, na arena legislativa, reivindicações em decisões⁷. 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. Se os princípios específicos do processo legislativo foram definidos pelo decreto-lei 1 202 (sendo ele próprio a cristalização do processo político), suas regras procedimentais – a trajetória típica de uma decisão – foram estipuladas no Regimento Interno de cada Departamento. O decreto 1 202 decide quem, nesse sistema burocrático, detém a primazia

⁷ Essas diferenciações apóiam-se em Olivetti, 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.

do *poder de iniciativa* e quem tem o monopólio do *poder de veto*. Na segunda seção deste *paper* 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.

IV.1. O regimento interno

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; e 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* – 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: 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 mesmo⁸. 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 (Ramos, 1943 p. 44). 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 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” (Ramos, 1943 p. 44).

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

⁸ 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, entre tantos do gênero (São Paulo. Conselho Administrativo do Estado, 1944).

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 inicial⁹.

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 na Casa.

Tabela 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					
Mario Lins	191							
Marrey Júnior			273		664	445		
Miguel Reale					517	468		25
Plínio de Moraes	214							
Renato Paes de Barros								
autoria não identificada			2			8		4
Total de pareceres analisados	1 415		1 562			2 705		496
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 equitativa do número de processos por conselheiro era uma obrigação da racionalidade interna da agência.

⁹ 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 Camargo, 1983, p. 120.

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 votados¹⁰. 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” (Reale, 1986, vol. 1, p. 171)) 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” (Ramos, 1943, p. 45). 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, 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 incontestado 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 (Reale, 1986, vol. 1, p. 173).

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

¹⁰ 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 (cf. Ramos, 1943, p. 44).

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.

IV.2. *Os temas de política*

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 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 (2003)¹¹. 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 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 final¹².

¹¹ A tipologia, por sua vez, inspira-se parcialmente na análise de Taylor-Robinson e Diaz, 1999.

¹² 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.

Tabela 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 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 4 sugere certas conclusões sobre essa dinâmica.

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

Ano	Sim	Não	n. e.	Total analisados ^	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. 3).

A diferença em relação ao total de documentos analisados na Tab. 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 (Tabela 1); considerando a Tabela 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. O “daspinho” legalizou as relações entre o Executivo federal e o estadual, e de quebra entre o Executivo estadual e os municipais; trouxe de volta e fidelizou uma facção da oligarquia; e manteve a unidade de procedimentos político-administrativos (principalmente orçamentários) entre as unidades da federação.

Considerações finais

Minha suposição inicial, no princípio da pesquisa, 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 seus integrantes 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 frequentes 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” 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: quatro¹³.

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

¹³ Antonio Feliciano, Marcondes Filho, Cesar Costa, Cirilo Júnior.

políticos profissionais, no fim das 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.

Referências:

- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. 2003. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 661-698.
- BOURDIEU, Pierre. 1989. *La noblesse d'État*: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Ed. de Minuit.
- CAMARGO, Dilan D'Ornellas. 1983. *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.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo; KERBAUY, Maria Teresa Miceli; e TRUZZI, Oswaldo Mario Serra. 2003. 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.
- CAMPOS, Francisco. 1940. A política e o nosso tempo. In: _____. *O Estado nacional*: sua estrutura; seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro: José Olympio.
- CODATO, Adriano. 2005. Modelo e método de representação política durante o Estado Novo. *Acervo Histórico*, n. 3, p. 2-18.
- GIDDENS, Anthony. 1974. Elites in the British Class Structure. In: Stanworth, Philip e Giddens, Anthony (eds.), *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KAPLAN, Abraham e LASSWELL, Harold. 1998. *Poder e sociedade*. 2ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- LINDBLOM, Charles E. 1981. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- MARTINS, Luciano. 1976. *Pouvoir et développement économique*. Formation et évolution des structures politiques au Brésil. Paris: Anthropos.

- NUNES, Edson. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar.
- OLIVETTI, Nino. 1992. Processo legislativo. In: Bobbio, Norberto *et al. Dicionário de Política*. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- RAMOS, Floriano Augusto. 1943. O Departamento Administrativo do estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, ano 6, vol. 2, n. 1, abr.
- REALE, Miguel. 1982. O sentido social da usucapião especial. *Revista do Serviço Público*, vol. 110, n. 1, p. 19-31.
- REALE, Miguel. 1986. *Memórias: destinos cruzados*. São Paulo: Saraiva, , vol. 1.
- SÃO PAULO. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO ESTADO. 1941. *Pareceres do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo de 1941* (n. 2001 a 2564). São Paulo: s.c.p..
- SÃO PAULO. CONSELHO ADMINISTRATIVO DO ESTADO. 1943. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de 1943* (n. 2501 a 2705). São Paulo: s.c.p..
- SÃO PAULO. CONSELHO ADMINISTRATIVO DO ESTADO. 1944. *Pareceres do Conselho Administrativo do Estado de São Paulo de 1944* (n. 3001 a 3249). São Paulo: s.c.p..
- SCHWARTZMAN, Simon (org.). 1983. *Estado Novo, um auto-retrato*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV; Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. e DIAZ, Cristopher. 1999. 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.
- TELLES, Gofredo da Silva. 1940. Departamento Administrativo do estado de São Paulo, *Anais de 1940*, vol. I (Sessões), 1ª parte.