

DESPACHANTES DA CARIDADE: A ATUAÇÃO DE POLÍTICOS E ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA NA DISTRIBUIÇÃO DE SUBVENÇÕES SOCIAIS ENTRE 1930 E 1963

FABÍOLA AMARAL TOMÉ DE SOUZA* 
 CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
 VOLTA REDONDA – RIO DE JANEIRO – BRASIL

RESUMO

Este artigo investiga a interação entre políticos e advogados na distribuição de subvenções sociais a instituições filantrópicas no Brasil, enfocando o período pós-reformas administrativas de 1930. O estudo destaca como as reformas, que visavam à modernização e à centralização do controle estatal, inadvertidamente facilitaram a emergência de práticas clientelistas dentro das burocracias estabelecidas. Analisando processos administrativos e documentações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, identifica-se como políticos e advogados utilizaram suas posições e conhecimentos para manipular o acesso a recursos, subvertendo os objetivos das políticas públicas em favor de interesses particulares. O trabalho fornece uma visão crítica sobre a persistência do clientelismo na administração pública brasileira, apesar dos esforços de reforma.

Palavras-chave: Instituições filantrópicas; Subvenções sociais; Reformas administrativas; Clientelismo; Burocracia.

ABSTRACT

This article investigates the interaction between politicians and lawyers in the distribution of social subsidies to philanthropic institutions in Brazil, focusing on the period following the administrative reforms of the 1930s. The study highlights how reforms aimed at modernizing and centralizing state control inadvertently facilitated the emergence of clientelistic practices within established bureaucracies. Based on the analysis of administrative processes and documentation from the Ministry of Justice and Home Affairs, the research identifies how politicians and lawyers used their positions and expertise to manipulate access to public resources, thereby subverting the objectives of social policies in favor of private interests. The article provides a critical reflection on the persistence of clientelism in Brazilian public administration despite continuous efforts toward institutional reform.

Keywords: Philanthropic institutions; Social subsidies; Administrative reforms; Clientelism; Bureaucracy.

* Doutora em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professora assistente do Centro Universitário de Volta Redonda (UniFOA). E-mail: fabiola_tome@hotmail.com.

RESUMEN

Este artículo investiga la interacción entre políticos y abogados en la distribución de subvenciones sociales a instituciones filantrópicas en Brasil, centrándose en el período posterior a las reformas administrativas de la década de 1930. El estudio destaca cómo dichas reformas, orientadas a la modernización y a la centralización del control estatal, facilitaron inadvertidamente el surgimiento de prácticas clientelistas dentro de las burocracias establecidas. A partir del análisis de procesos administrativos y documentación del Ministerio de Justicia y Negocios Interiores, se identifica cómo los políticos y abogados utilizaron sus posiciones y conocimientos técnicos para manipular el acceso a los recursos públicos, subvirtiendo así los objetivos de las políticas sociales en beneficio de intereses particulares. El trabajo ofrece una reflexión crítica sobre la persistencia del clientelismo en la administración pública brasileña, a pesar de los esfuerzos continuos de reforma institucional.

Palabras clave: Instituciones filantrópicas; Subvenciones sociales; Reformas administrativas; Clientelismo; Burocracia.

INTRODUÇÃO

Antes de 1930, a assistência social no Brasil era caracterizada por uma abordagem descentralizada, em que a maioria das responsabilidades era delegada a entidades filantrópicas e religiosas. Esta descentralização refletia o federalismo do início do século XX, que permitia a estados e municípios uma ampla autonomia na gestão de suas políticas sociais. Essas entidades operavam de maneira independente, com pouco ou nenhum alinhamento com políticas governamentais, resultando em uma cobertura irregular e muitas vezes insuficiente das necessidades sociais da população. A ausência de uma coordenação central dificultava a avaliação da eficácia dos serviços prestados e a distribuição equitativa dos recursos, perpetuando assim as disparidades regionais em termos de assistência e bem-estar social.

Durante o governo de Getúlio Vargas no Brasil (1930-1945), houve uma centralização do poder e expansão da intervenção estatal na economia. Foram criadas instituições regulatórias e legislações para regular vários aspectos da vida social, política e o papel do Estado, passou a desempenhar um papel ativo na economia, na prestação de serviços sociais e no desenvolvimento do país. Isso resultou em burocracia e processos lentos. As alterações pelas quais estava passando o Estado brasileiro, principalmente no campo social, possibilitou a

ampliação dos vários grupos de interesses, representados por instituições de assistência social¹, agentes públicos e políticos. Por conseguinte, essa nova formulação do Estado favoreceu, estimulou e criou condições para que a assistência social se consolidasse, pois a ampliação da sociedade, juntamente com a pluralidade que a mesma carregava, fazia com que os interesses a serem protegidos fossem multiplicados.

Conforme observa Sérgio Miceli, o Estado brasileiro entre as décadas de 1930 e 1940 incorporou as camadas intelectuais e profissionais à máquina administrativa, convertendo o saber técnico em instrumento de poder político. Essa tecnificação da política produziu novas formas de dominação, nas quais o discurso da racionalidade burocrática convivia com a persistência das redes pessoais e clientelistas.²

Desse modo, os interesses públicos passaram a ser representativos dos vários setores da sociedade civil. “Como consequência, há uma necessidade de ampliação da atividade administrativa de fomento, significando, como uma das aplicações do princípio da subsidiariedade, o incentivo à iniciativa privada de interesse público”³. Destarte, o Estado atuava juntamente com as instituições filantrópicas de assistência social, a quem ele recorria na tarefa de garantir o bem-estar social, concedendo subvenções sociais⁴.

A centralização política promoveu uma reforma administrativa, que proporcionou maior racionalização e modernização do aparelho de Estado. Também reorganizou a relação entre Governo Federal e oligarquias locais e estaduais, intensificando as trocas entre os membros dos referidos grupos, através da centralização dos instrumentos para a prática do clientelismo e das políticas corporativas.⁵

Como observa o sociólogo Simon Schwartzman, a consolidação do Estado brasileiro ao longo do século XX baseou-se em um projeto autoritário de modernização, no qual a burocracia estatal foi concebida não como instrumento de racionalização democrática, mas como

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, São Paulo: Editora Atlas, 2015.

² MICELI, Sérgio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920–1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

³ VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*, São Paulo: Contra Corrente, 2015, p. 15.

⁴ Subvenção é toda verba liberada por aprovação pelos poderes legislativos ou executivos dos governos municipais, estaduais e federal, com o objetivo de auxiliar instituições filantrópicas, religiosas, científicas, educacionais, entre outras voltadas para atendimento assistencial ou cultural de atividades de interesse público. Idem, p. 16.

⁵ NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Brasília: J. Zahar Editor. Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

mecanismo de controle político e social. Essa modernização autoritária criou uma burocracia fortemente hierarquizada e dependente do poder central, moldando uma cultura administrativa voltada mais para a obediência e lealdade pessoal do que para a impessoalidade weberiana.⁶

A criação de órgãos técnicos procurou implementar uma maior fiscalização administrativa, assim como instituiu uma maior centralização e garantiu o aumento da amplitude da função do serviço público administrativo. Essas funções fiscalizadoras, legislativas e executivas, concentradas nas agências do governo, demonstravam a concentração de toda uma malha de atividades em órgãos cujo funcionamento tinham características autoritárias.⁷

Um novo modelo de burocracia surge e, conseqüentemente, uma nova classe de burocratas também, a quem “seria entregue a responsabilidade de zelar pela vasta legislação regulatória produzida e pela gestão do setor produtivo estatal.”⁸

Destarte, parte desses burocratas se transformaram em interlocutores entre os eleitores, legisladores e o executivo, produzindo uma nova forma de atuação entre o público e o privado, em que a familiaridade com métodos e procedimentos administrativos e a compreensão de como e quem operava a máquina fazia com que, como demonstram as pesquisas nos processos administrativos de concessão de subvenções sociais do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI), no período de 1940 a 1951, surgissem um novo tipo de profissional: o despachante da caridade.

Esse novo ator social era quem conhecia os procedimentos, os métodos e os agentes públicos que conduziam os pedidos e os processos de concessões de verbas públicas para a assistência social e devido a isso conseguiam alcançar seus objetivos, que, no limite do que se investigou neste artigo, era a conquista das subvenções sociais em menor tempo e de forma integral.

Isto posto, a questão central deste artigo é investigar a interação entre políticos e advogados na distribuição de subvenções sociais a instituições filantrópicas, perpetuando

⁶ SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 26.

⁸ Nunes, 1998, p. 24.

práticas clientelistas por meio das burocracias estabelecidas após as reformas administrativas de 1930 no Brasil. Apesar das intenções de modernização e centralização do estado promovidas entre as décadas de 1930 e 1960, observa-se que as estruturas burocráticas criadas acabaram por facilitar novas formas de clientelismo, em que parlamentares e advogados utilizam seu poder e conhecimento técnico para mediar o acesso a recursos públicos. Este fenômeno não só comprometeu a distribuição equitativa e eficiente de recursos destinados à assistência social, mas também subverteu os objetivos das políticas públicas ao reforçar laços de dependência e reciprocidade entre políticos, advogados e instituições beneficiadas, reforçando ciclos de influência e poder que desafiaram princípios de justiça e transparência na administração pública.

A análise do processo de transformação da assistência social e a distribuição de subvenções sociais a entidades filantrópicas no Brasil exigiu a adoção de uma metodologia multidimensional, que interliga a revisão de documentos históricos, a análise legislativa, discussão conceitual e a revisão de literatura pertinente. O uso do paradigma indiciário, proposto por Carlo Ginzburg, foi central para esta investigação, permitindo a identificação e interpretação de indícios e sinais aparentemente marginais, mas reveladores de dinâmicas sociais e políticas profundas.

A pesquisa envolveu um intensivo trabalho de arquivo, que levou à investigação de processos administrativos dos ministérios da Educação e Saúde, Agricultura e da Justiça e Negócios Interiores, em vistas de uma melhor investigação sobre a matéria “subvenções”. Ao pesquisar no Arquivo Nacional a existência destes processos encontramos 5.866 relacionados a subvenções e auxílios, do MJNI, o que nos fez focar as pesquisas neste ministério. Foram pesquisados, catalogados e analisados 73 processos administrativos das caixas do arquivo da Secretaria de Comunicação do MJNI. Nos documentos analisados, verificou-se que a maioria deles eram requerimentos de pagamentos de subvenções extraordinárias protocolados no MJNI.

Outras fontes foram examinadas, incluindo registros governamentais, correspondências, relatórios oficiais e das legislações pertinentes as subvenções sociais. Esta análise proporcionou uma compreensão dos dispositivos legais que orientaram a concessão dessas verbas e revelou como mudanças legislativas refletiram e influenciaram mudanças na política de assistência social.

Assim, este artigo reveste-se de especial relevância ao desvelar as complexidades da assistência social no Brasil, analisando a distribuição de subvenções sociais a entidades filantrópicas através das lentes do clientelismo e da burocracia. O texto ilumina não apenas as estruturas formais de administração, mas também as práticas informais que influenciam decisões governamentais, revelando como o clientelismo pode afetar a equidade e a eficiência na alocação de recursos públicos.

O artigo está dividido em duas seções. Inicialmente, contextualiza-se o cenário da assistência social antes e depois do Período Vargas, discutindo as reformas implementadas que centralizaram e fortaleceram o papel do Estado. Em seguida, analisam-se os processos administrativos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores para ilustrar o trâmite de obtenção das verbas públicas e as práticas de distribuição das subvenções, destacando a atuação dos “despachantes da caridade” como mediadores desse sistema e evidenciando a intersecção entre burocracia e clientelismo.

ARQUITETURA DOS PROCESSOS DE SUBVENÇÕES SOCIAIS

Antes das reformas de Getúlio Vargas na década de 1930, a assistência social no Brasil era marcada por uma estrutura descentralizada e dominada por entidades filantrópicas e religiosas, com pouca intervenção estatal⁹. Com a chegada de Vargas ao poder, ocorreu uma significativa centralização e fortalecimento do papel do Estado na administração da assistência social. Foram criadas agências e ministérios, como o Ministério da Educação e Saúde Pública, que consolidaram funções antes dispersas¹⁰. Este processo incluiu a introdução de normas mais rigorosas para a concessão e fiscalização de subvenções a instituições assistenciais, refletindo uma abordagem mais racional e organizada na distribuição dos recursos.

⁹ Sobre esse processo de federalização e descentralização, ver: VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias: uma revisão da política do café com leite*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019. GOYENA SOARES, Rodrigo. *Entre oligarquias: as origens da república brasileira (1870–1920)*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2024. VIOTTI DA COSTA, Emília. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Editora UNESP, 1987. LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e o exercício do poder*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

¹⁰ DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais, in: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro (RJ): Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, v. 1, p. 345.

As reformas também promoveram a criação de órgãos como o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que ajudaram a modernizar o aparelho estatal e organizar as atividades relacionadas à assistência social.¹¹ A instituição da Caixa de Subvenções¹² simbolizou a nova maneira de gerenciar e distribuir fundos, baseando-se em fontes mais estáveis e regulares de financiamento. Essas mudanças, pelo menos em tese, visavam estabelecer novos paradigmas para a distribuição e fiscalização das subvenções sociais, na busca por um sistema de bem-estar social mais equitativo e eficiente. No entanto, como demonstra a análise dos processos, essa racionalidade conviveu com práticas clientelistas que subverteram seus objetivos. Além disso, o fortalecimento das burocracias e a introdução de mecanismos de controle e avaliação destacam um período de transformação onde o Estado não apenas interveio, mas também buscou regular e organizar a assistência social de maneira sistêmica.

Como citado acima, entre 1930 e 1950, o Brasil foi marcado por mudanças significativas no papel do Estado e na organização política e burocrática. A transição do Estado "garantista" para o Estado "dirigista" trouxe consigo novos direcionamentos no campo da assistência social.

No entanto, essas transformações também apresentaram desafios, como a burocracia, o clientelismo e a centralização do poder, que afetaram a eficiência e a transparência das políticas sociais. Compreender esse contexto é fundamental para analisar as políticas públicas implementadas durante esse período e seus impactos no atendimento a populações em vulnerabilidade social.

Essa lógica remete ao que Schwartzman denominou de “bases do autoritarismo brasileiro”: a coexistência entre a formalidade legal e o poder pessoal, em que a obediência à autoridade substitui a racionalidade das normas. Assim, a administração pública tornava-se

¹¹ DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 - 1960. 2a. ed. Santa Ifigênia: Paz e Terra, 2004.

¹² A "Caixa de Subvenções" foi uma iniciativa do governo brasileiro durante a Era Vargas, criada para centralizar e administrar os recursos destinados a subvenções sociais a diversas instituições de assistência. Estabelecida por legislação específica, essa caixa permitia um controle governamental mais efetivo sobre a distribuição de verbas públicas, buscando eficiência e transparência na aplicação dos fundos em organizações filantrópicas e sociais. A criação e regulamentação da Caixa de Subvenções foram formalizadas pelo decreto nº 20.351 de 31 de agosto de 1931.

simultaneamente técnica e personalista, reproduzindo a dependência das relações políticas locais mesmo nos ministérios federais.

[...]o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma "sociedade civil" (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) fraca e pouco articulada.¹³

Para complementar essa análise lanço mão da observação de Ângela de Castro Gomes, de que o Estado brasileiro do pós-1930 se construiu sob a marca de uma “modernização autoritária”, que combinava centralização política e incorporação social. A Era Vargas, ainda que restritiva em termos de cidadania política, promoveu políticas públicas que ampliaram a presença do Estado nas esferas social e cultural, redefinindo as fronteiras entre o público e o privado. Essa ambiguidade — modernização com autoritarismo — constitui um legado estrutural da administração pública brasileira e ajuda a compreender a permanência de práticas de intermediação pessoal e clientelista nos processos de distribuição de recursos.¹⁴

A fim de apresentar uma análise detalhada de como a burocracia instituída a partir das políticas implementadas por Getúlio Vargas transformou o modo de distribuição de subvenções sociais às instituições filantrópicas, criando novos atores sociais nesse processo, criando novas formas clientelistas no campo eleitoral e novas ferramentas para burlar as regras instituídas e ter ganhos de capital político e econômico com as subvenções, um importante corpus documental foi utilizado: os processos administrativos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI). Para entendermos esses processos, será importante explicarmos o caminho percorrido pelas instituições filantrópicas para o recebimento das subvenções ordinárias e/ou extraordinárias. Façamos esse percurso.

A cooperação financeira entre a União e as entidades filantrópicas, em muitos casos, se dava através da solicitação de um Deputado Federal ou um Senador. As leis analisadas, dos anos de 1950 a 1963, que regulamentavam o orçamento da União, estabeleciam que o

¹³ SCHWARTZMAN, 1982. P. 11

¹⁴ GOMES, Ângela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. *Revista USP*, São Paulo, n. 65, p. 105-119, mar./maio 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13414/15232/16388>, acesso em: 14 abr. 2017.

orçamento era dividido entre os poderes e cada um deles possuíam um valor que disporiam para as suas despesas, em que poderiam destinar subvenções sociais ordinárias. Assim como poderiam, se assim o limite do orçamento permitisse, criar emendas aditivas na lei orçamentária anual, podendo o parlamentar distribuir subvenções sociais extraordinárias.¹⁵

De acordo com as Resoluções da Câmara dos Deputados n.º 22 de 1955, n.º 66 de 1956, n.º 95 de 1957 e n.º 127 de 1958, que estabeleciam as normas para a discussão e votação do projeto de Orçamento Geral da União, o parlamentar enviaria uma relação com os nomes das entidades e respectivos valores solicitados para cada uma delas. Se os pedidos fossem aprovados, após os debates e a votação nas duas casas legislativas, passariam a compor o Orçamento Geral da União para o ano subsequente.

O total dos valores destinados a cada uma das instituições relacionadas não poderia ultrapassar o teto que havia sido previamente fixado no Plenário da Câmara dos Deputados. A Resolução n.º 127 de 1958 trouxe um fato novo, visto que além dos valores previamente fixados aos deputados para gasto com subvenções, foi aberta a possibilidade dos deputados e senadores conseguirem mais verbas para a distribuição em suas regiões. Ou seja, através dessa resolução criou-se margem de aumento para os custos com verbas constantes dos seguintes fundos: Fundo Nacional do Ensino Médio; Fundo Social Sindical; Educação Primária; Assistência a Menores; Fundação da Casa Popular; Legião Brasileira de Assistência; para obras e equipamentos de instituições hospitalares, para-hospitalares e beneficentes em geral; Campanha de Proteção à Maternidade e à Infância; Serviços Nacionais do Câncer, Lepra e Tuberculose e Conselho Nacional dos Desportos.

É importante salientar de quanto passaria a dispor cada Deputado Federal: quatro milhões e seiscentos e cinquenta mil cruzeiros, para doar à sua escolha às instituições filantrópicas de cunho assistencial, educacional, cultural e serviços de saúde. Além desse valor,

¹⁵ A Lei 1.493/51 desempenhou um papel crucial na regulamentação das subvenções governamentais no Brasil, estabelecendo duas categorias principais: subvenções ordinárias e subvenções extraordinárias. As subvenções ordinárias eram atribuídas anualmente e destinavam-se ao financiamento contínuo de operações normais de instituições não lucrativas. Em contraste, as subvenções extraordinárias eram concedidas de forma esporádica e destinavam-se especificamente a projetos como construção de obras e aquisição de equipamentos. A lei estipulava que somente entidades não lucrativas e devidamente registradas no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) eram elegíveis para receber tais fundos. Este marco legal especificou detalhadamente os requisitos documentais para o registro no CNSS e estabeleceu procedimentos distintos para o pagamento das subvenções, enfatizando a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos. BRASIL. LEI nº 1.493 de 12 de dezembro de 1951.

o parlamentar poderia indicar um município para ser atendido pelo Poder Executivo na construção de casas populares, através dos fundos provenientes da Fundação Casa Popular. O fundo do Conselho Nacional de Desportos seria dividido por cada Estado ou Território, em que as bancadas poderiam indicar, pela representação de todos os seus Partidos integrantes, até cinco federações desportivas, em que as quais seriam contempladas com subvenções extraordinárias no limite de quinhentos mil cruzeiros e duzentos mil cruzeiros respectivamente, por bancada. Sendo consignada, mais, a dotação global de três milhões de cruzeiros para entidades não discriminadas no Orçamento.

Sobre os pedidos de subvenções que os Deputados Federais solicitavam para as instituições filantrópicas de seus interesses, poderemos compreender melhor analisando o processo administrativo n.º 41.861 de 1959. O Deputado Federal Lourival Batista, representante do Estado do Sergipe, filiado à UDN (União Democrática Nacional) e eleito para o pleito de 1959 a 1963, abriu um processo no Departamento de Administração do MJNI. No documento há a relação de entidades beneficiadas com subvenções ordinárias para o ano de 1959 a seu pedido no MJNI. Foram quarenta e seis instituições beneficiadas com verbas que iam de 30 a 550 mil cruzeiros. A verba foi consignada como Encargos Gerais e subconsignada em Serviços de Assistência Social do ministério, solicitados por ele.

A soma dos valores solicitados totalizava cinco milhões e setecentos e vinte e sete mil e cento e quarenta cruzeiros, que foram pagos a cada instituição. O processo datado de 20 de outubro de 1959 continha em sua primeira folha um requerimento da liberação dos valores, endereçada ao Presidente da República, Juscelino Kubitschek, na qual o autor discorria sobre as dificuldades financeiras pelas quais as instituições de caridade estavam passando. Incluiu no processo a relação de todas as instituições beneficiadas, contendo listas de todos os valores que lhes foram pagos pelo governo e das quantias retidas e consequentemente a serem pagas.

Na folha cinco do processo percebemos que os pedidos foram atendidos. Osvaldo Pereira, diretor substituto da Contadoria Seccional da Divisão de Orçamento do Departamento de Administração do MJNI, comunicava ao Contador Seccional no Sergipe, que o Presidente da República havia liberado o pagamento integral, sem os descontos previstos pelo Decreto n.º 45.363/1959, através de um despacho presidencial em 30 de setembro de 1959.

É possível inferir que o Deputado Lourival Batista pulou algumas etapas para a liberação dos valores restantes, pois o processo é datado de 20 de setembro de 1959 e o despacho do Presidente da República concedendo o pagamento dessas verbas foi em 30 de outubro de 1959. O que nos leva a crer que o deputado levou sua demanda diretamente ao Presidente, o qual poderia mais rapidamente resolver a questão citada. Visto que segundo o Decreto que instituiu o Plano de Economia, os fundos de reserva eram subordinados à Presidência da República ou aos Ministros de Estado, portanto só eles poderiam deliberar sobre o assunto.

No trâmite natural, o parlamentar deveria ter entrado com um requerimento no MJNI e passado pela seção de orçamento e de controle orçamentário, para depois ser encaminhado ao Ministro da Justiça, que poderia ou não liberar o pagamento dessas verbas. O leitor pode estar se perguntando como ele conseguiu essa proeza. Pois bem, talvez seja o caso mesmo de se perguntar a respeito: quantos conseguiram, como conseguiram e por que conseguiram? Era do partido político do Presidente? Amigo dele? O que aconteceu?

Para responder a esses questionamentos devemos pensar que no sistema político subvencional¹⁶ não há equivalência entre a obrigação social e a sua intenção particular, pois a política de bem-estar social não é o único elemento que move as ações do governo, o ele também é movido pelo seu apetite sempre crescente por votos. Portanto, ele executa os pagamentos das subvenções e dos auxílios para ganhar mais eleitores por meio de atos que o fazem perder a menor quantidade de votos.¹⁷ Assim, analisando as fontes, percebemos que independentemente do político ser do partido da situação, da oposição ou, ainda, de uma posição supostamente neutra, amigo do presidente ou do ministro, havia a concessão da verba solicitada, como veremos mais a frente, pois a intenção do governo é atingir a meta de conquista de futuros eleitores, correlacionando “os planos de governo com as funções de utilidade de eleitores individuais, porque os cidadãos decidem como votar por meio do impacto marginal da atividade governamental sobre suas funções de utilidade e não do seu impacto total” (Idem, 72).

¹⁶ O sistema político subvencional foi construído com base na racionalidade e na concessão de auxílios a instituições filantrópicas privadas. O conhecimento das leis e dos trâmites administrativos permitia o acesso e uso desses recursos para benefício próprio. Políticos e burocratas agiam de maneira a alcançar seus objetivos de forma eficaz, seja através da troca de favores ou da busca por vantagens financeiras pessoais, caracterizando práticas clientelistas e corrupção.

¹⁷ DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 71.

Faz parte desse cálculo, inclusive, uma projeção acerca do que os eleitores esperam do atual governo quando atua em determinadas áreas, inclusive em comparação com seu antecessor, principalmente quando age na manutenção de benefícios próprios (Idem, 73).

Portanto, para que uma instituição filantrópica pudesse receber as verbas federais via subvenções sociais extraordinárias, através de seu representante legal, as mesmas abriam um processo administrativo de requerimento das subvenções perante o Ministério e deveriam cumprir com todos os dispositivos previstos na Lei 1.493/1951.

No Departamento de Administração do MJNI, o requerimento era protocolado no Serviço de Comunicações, a quem competia receber, registrar e distribuir a correspondência, controlando o respectivo andamento das mesmas. Após a triagem, esse processo era distribuído para a Divisão de Orçamento, um órgão dentro do Departamento de Administração que possuía inúmeras competências frente ao orçamento da União. Na Divisão de Orçamento esse processo seria analisado pela Seção de Controle e Execução Orçamentária.

Um setor dentro da Divisão de Orçamento fazia a conferência se todos os documentos necessários para a solicitação estariam anexados ao requerimento. Em caso positivo, haveria uma busca no cadastro de entidades subvencionadas pelo Ministério, depois a análise de dotação orçamentária, posteriormente o processo contendo todas essas informações eram encaminhadas ao diretor do Departamento de Administração que após análise e conferência poderia deferir ou não o pagamento. O diretor do referido departamento poderia, também, enviar ao Ministro da Justiça os casos de competência exclusiva do Ministro. Em caso de falta dos documentos necessários, a instituição era comunicada e feita a solicitação de entrega dos documentos faltantes. O processo ficava suspenso esperando a solução da demanda apresentada, ou vistas a seguir como eram solucionadas essas questões.

Destarte, ao investigarmos as dinâmicas envolvendo a distribuição de subvenções sociais no Brasil entre 1930 e 1950, identificamos como a transição do Estado garantista para o Estado dirigista, sob a liderança de Getúlio Vargas, remodelou profundamente a relação entre o governo e as instituições filantrópicas. As mudanças institucionais introduzidas nesse período não apenas centralizaram o poder e ampliaram o escopo burocrático do Estado, como também fomentaram a emergência de novas práticas clientelistas que interligavam a política e o capital

político e econômico. Através dos processos administrativos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, observamos que a concessão de subvenções era frequentemente influenciada por motivações políticas, com parlamentares desempenhando um papel crucial na mediação entre o Estado e as instituições filantrópicas, utilizando tais recursos como ferramenta para consolidar sua base eleitoral e fortalecer alianças políticas. Esse panorama nos permite compreender as especificidades da gestão pública e da política de assistência social naquele período.

DESPACHANTES DA CARIDADE: BUROCRATAS E LEGISLADORES COMO MEDIADORES

A análise dos indícios presentes nos processos administrativos permitiu examinar mais profundamente as dinâmicas subjacentes nos pedidos de subvenção para instituições filantrópicas. Esta análise pode revelar como elementos aparentemente menores refletiam práticas de poder e influência mais amplas no sistema administrativo e político. Como, por exemplo, foi possível perceber que quando acontecia da subvenção, seja ela ordinária ou extraordinária, consignada no Orçamento da União para o respectivo ano, não fossem pagas, as próprias instituições ou em alguns casos os Deputados Federais abriam processos nos Ministérios para que o problema fosse solucionado. Contudo, os processos abertos por Deputados Federais apresentavam sempre uma devolutiva positiva em relação à demanda apresentada pelo parlamentar, todavia nos casos em que as instituições não recorriam ao auxílio de um político, os processos se alongavam em tempo e as devolutivas nem sempre eram positivas em relação ao pedido das mesmas.

A partir dessa análise a atenção para os processos foi ainda maior. Então percebemos a presença de escritórios de advocacia que agiam como despachantes da caridade, porquanto, seus representantes utilizavam seus conhecimentos legais para conseguirem que os processos das instituições com problemas no recebimento das subvenções conquistadas obtivessem uma solução favorável ao pedido feito.

Observamos escritórios que atuavam na área administrativa e contenciosa nas questões que envolviam tributos de competência federal, estadual ou municipal relativos a empresas e entidades filantrópicas. E algumas delas prestavam, também, consultorias sobre o processo de iniciativa e trâmite de proposições legislativas no Congresso Nacional e nas suas duas Casas.

Desses escritórios, o escritório de Advocacia José e Maria – Advogados Associados, de propriedade do casal Maria e José¹⁸, (ambos eram procuradores de algumas casas de assistência ao *menor* e à velhice) chamou-nos a atenção e será usado a título de exemplo, devido aos limites de espaço desse artigo. Foram encontrados cinco processos em que José e Maria atuavam como procuradores e a atenção voltada a esses processos se deu por conta de o advogado José ser, também, um Deputado Federal. Das pesquisas, o processo mais emblemático é o que analisaremos agora.

Aos vinte e um dias do mês de julho de 1959, a advogada Maria deu entrada, no Setor de Comunicações do Departamento de Administração, do MJNI, em um requerimento, em que o Asilo São Vicente de Paulo requeria o pagamento da importância de quarenta mil cruzeiros referente a uma subvenção extraordinária concedida pelo referido ministério, que havia sido consignada no Orçamento de 1959.

Maria, como procuradora legalmente constituída do Asilo São Vicente de Paulo, tinha autorização para agir em nome da instituição segundo uma procuração registrada no Segundo Tabelionato da Comarca de Itapeva. Essa procuração permitia que os advogados representassem o asilo individualmente ou em conjunto, requisitando e recebendo subvenções do Orçamento da República, movimentando processos, dando quitação, e assinando acordos ou convênios necessários, incluindo o registro da instituição no CNSS.

A advogada apresentou um documento do Exator¹⁹ Antônio Martins Guimarães, em que ele atestava que a instituição funcionava havia mais de dois anos e que realizava o trabalho de caridade, ajudando os mais necessitados, respeitando a finalidade para a qual o Asilo foi fundado. O Exator comprovava a existência de uma diretoria executiva, indicando os integrantes de cada função na referida diretoria.

Esses documentos deram origem ao processo de número 29.057 de 1959 e chegou ao setor responsável sobre as questões relacionadas ao orçamento, ou seja, à Divisão de Orçamento do Departamento de Administração, mais precisamente na Seção de Controle e Execução Orçamentária, no dia 25 de julho de 1959. O processo foi analisado pela funcionária responsável

¹⁸ Os nomes e algumas identificações neste artigo foram alterados para preservar a privacidade e a confidencialidade. Essas alterações não afetam a substância acadêmica ou as conclusões do estudo.

¹⁹ Cobrador de impostos ou Responsável da Fazenda Pública.

que verificou a ausência de documentos importantes para dar prosseguimento ao processo. Sendo assim, no dia 28 de julho de 1959, foi encaminhado à chefe de seção o parecer emitido por ela, informando que o Asilo São Vicente de Paulo não havia no processo a cópia do Estatuto da instituição, muito menos a prova de personalidade jurídica e que a mesma já havia enviado um telegrama ao asilo informando as exigências.

Em resposta ao telegrama e tentando solucionar o problema apresentado, o advogado José, procurador constituído da instituição, enviou à Seção de Controle Orçamentário um pedido de inclusão da ata da eleição da diretoria, daquela época, e do estatuto do Asilo São Vicente de Paulo. Contudo, foi constatado a ausência do documento que comprovasse se a instituição prestava assistência ou proteção a menores carentes. Sendo assim, o requerimento não poderia ser deferido por aquela Seção. Foi expedido um novo telegrama, em 11 de setembro de 1959, solicitando a apresentação de um atestado provando o atendimento a menores abandonados (Processo 29.057 de 25 de julho de 1959).

Em 22 de outubro de 1959, Maria solicitou a anexação de um documento comprovando que o Asilo São Vicente de Paulo oferecia assistência a menores abandonados e pessoas desvalidas em Itapeva, conforme atestado pelo Exator Antônio Martins Guimarães. O documento confirmava que a instituição atendia a necessidades sociais na ausência de uma entidade específica para crianças em situação de risco. Esse atestado foi adicionado ao processo no Departamento de Administração em 17 de outubro de 1959, e cada novo requerimento relacionado era tratado como um processo novo, anexado à demanda original. Com a documentação toda correta e tendo sido cumpridas todas as exigências legais, a Divisão de Orçamento autorizou o pagamento da referida subvenção. O parecer final informava que o Asilo São Vicente de Paulo havia sido contemplado com uma subvenção extraordinária no valor de quarenta mil cruzeiros do orçamento de 1959.

Contudo, o processo não findou na decisão do Ministro. O Deputado José havia enviado um telegrama ao Departamento de Administração pedindo que o atestado de finalidade do asilo fosse inserido ao processo, atendendo ao pedido da Seção de Controle e Execução Orçamentária. O telegrama gerou a criação de um novo processo, que posteriormente foi anexado ao primeiro, conforme explicado acima. No entanto, a ação continha uma notificação que indicava a urgência de andamento, por se tratar de um documento enviado pelo Deputado

Federal em questão. (Op. Cit. P. 34) Depreendemos que o advogado em questão se utilizou de seu cargo público, no caso como Deputado Federal, para suprir a demanda solicitada pelo MJNI frente ao processo do Asilo São Vicente de Paulo. No telegrama há expresso que o documento reclamado foi enviado por intermédio do Sr. José, Deputado Federal.

Analizamos que parlamentares se relacionavam com o poder executivo como mediadores, utilizando seu prestígio político para intervir em órgãos do poder executivo para que seus favores fossem atendidos e os recursos públicos, liberados. Os processos analisados nos encaminharam para o entendimento de que havia uma relação de apoio mútuo entre os escritórios de advocacia e as instituições que os contratavam. Visto que a utilização e a contratação de uma mão de obra técnica para as resoluções a respeito do recebimento das subvenções concedidas facilitavam e agilizavam esse processo.

Esses escritórios, empresas privadas, que podemos chamar de “escritórios de consultorias” visavam garantir o trâmite dos processos e sua adequação às exigências oficiais, o que na maioria das vezes significava a certeza de deferimento do processo junto ao MJNI. Como relata Nunes, “compromissos, acordos e concessões mútuas sempre serão necessárias. Afinal, a política é a arte do compromisso, mas os compromissos e as permutas (*trade-offs*) serão outros.”²⁰ Outros processos foram encontrados em que o escritório José e Maria atuava como procurador legal das instituições, conforme foi explicado acima.

Por outro lado, como no caso do processo 29.057/1959, além da mão de obra técnica, que neste caso seriam as dos advogados do escritório de advocacia e procuradores do Asilo São Vicente de Paula, podemos perceber a utilização do prestígio parlamentar para a resolução dos trâmites do processo.

Para conseguirem os recursos e as benesses do executivo para seus Estados ou Municípios, os deputados, federais ou estaduais e senadores recorriam às autoridades, funcionários, políticos que, em função de suas posições institucionais, vínculos sociais e prestígio, poderiam de alguma forma contribuir para a realização de suas aspirações. A forma de agir dessas figuras públicas nos diversos órgãos ministeriais, constituídos pós-1930, se fazia através de busca de informações e pressões para o atendimento de seus pedidos. Como

²⁰ NUNES, 1997, p. 14.

observado nos processos pesquisados, a Seção de Controle do Orçamento, área do MJNI responsável pela análise dos processos de Subvenções, era procurada por parlamentares e agentes públicos de outros ministérios.²¹

O contato do parlamentar com o técnico segue um certo padrão. Procura-se, por um lado, "sensibilizar" o interlocutor em relação às "dificuldades" por que passa o município ou a população a ser beneficiada pelo projeto e, por outro, destacar a "necessidade e importância" que possui o projeto para o público a ser atendido.²²

O acesso desses políticos aos órgãos técnicos do governo era alicerçado por especificidades sociais como status, poder político e econômico, domínio das leis, da escrita e de regras de conduta, assim como uma rede de contatos com sujeitos que exercessem funções nesses órgãos e demonstrassem uma qualidade social para o exercício da mediação. Considerando que um cidadão comum ou presidente de uma instituição filantrópica de médio e pequeno porte e com pouca representatividade particular não possuía o acesso às autoridades e funcionários dos órgãos ministeriais, a mediação de um político junto a esses departamentos se fazia necessária.

Especialmente quando se tratava de órgãos do executivo federal, o acesso era muito difícil aos cidadãos comuns e mesmo para as pessoas que desempenhavam funções públicas, como os prefeitos. Contudo, se o contato se dava por meio de um parlamentar, a dificuldade era consideravelmente reduzida. Diante disso, há a percepção acertada de algumas entidades filantrópicas em recorrer a deputados federais para a solução de suas demandas frente ao MJNI, visto que a mediação de um deputado junto ao Ministro ou a funcionários do Ministério aumentava efetivamente as chances de serem atendidos em suas solicitações. Nesse sentido, conseguimos analisar o prestígio político e a força social desses parlamentares com sua rede política. Um exemplo disso pode ser flagrado no processo 26.717/1957. Por meio dele, o Deputado Federal Rubens Ferreira Martins²³ enviou ao Ministro da Justiça e Negócios

²¹ Processos nº 6.359/1959; 7.320/1959; 7.391/1959; 7.401/1959; 41.861/1959; Arquivo Nacional. Base de Dados SECOM. Série Adm. Orçam. Finan. Subsérie Despesas.

²² BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. *Horizontes Antropológicos*, v. 7, n. 15, p. 181–207, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/pvHH7tL8gNC6vjsJ9Q6nPyq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2017

²³ Filiado ao PSP, foi nomeado prefeito de Santos (SP) de 1947 a 1948 e de meados de 1949 a 1950. Em 1950 foi eleito deputado federal e reeleito nos pleitos eleitorais seguintes. Faleceu em 1962.

Interiores uma solicitação para que fossem liberadas as subvenções conquistadas pela Associação Casa da Criança de Santos no estado de São Paulo. Segundo o documento, a associação não recebeu a verba da subvenção ordinária por haver incompatibilidade na denominação da entidade. A subvenção foi concedida à Associação Protetora da Infância Desvalida de Santos: Asilo de Órfãos, contudo, a partir de 1956, a associação passou a adotar o nome de Associação Casa da Criança de Santos. Diante disso, o deputado enviou essa solicitação esclarecendo a nova denominação da entidade e solicitando a liberação da verba (Processo 26.717 de 25 de julho de 1957).

Outro ponto importante seria aquele que versa sobre o pedido ou a intermediação de um político, que poderia variar em relação ao prestígio de determinado político, e sua relação com o executivo, se o partido fosse da base do governo ou não. “Alguns aspectos compatíveis com o papel de mediador estão ligados ao domínio de códigos diversos, competências específicas e trânsito entre categorias sociais distintas, bem como às linguagens que caracterizam cada uma dessas esferas.”²⁴

O efeito do "pedido" de um parlamentar – que varia em função de aspectos como o prestígio de quem pede, sua relação com o ministro e o poder de retaliação sobre o órgão – sobre o trâmite de um processo ou a liberação de recursos reside na possibilidade de fazer com que estes sejam, em termos nativos, "agilizados" e "priorizados" na burocracia governamental.²⁵

A agilização e a priorização dos processos poderiam ser caracterizadas como a parte política de um processo técnico, visto que sem a atuação de um político pedindo soluções ou intervindo no andamento dos processos em seus respectivos órgãos, os mesmos andariam mais lentamente e demorariam mais para serem atendidos e findados. Portanto, deputados e senadores seriam, também, estimulados pelos órgãos ministeriais a atuar dessa forma, visto que, ao serem ouvidos em seus próprios interesses, eles reconheciam a importância dessa relação.

Se o controle do governo sobre a execução orçamentária define parte de seu poder em relação aos parlamentares, o posicionamento de deputados e senadores nas

²⁴ VELHO, Gilberto; KUSCHINIR, Karina. Mediação e Metamorfose. *Mana: Estudos de Antropologia Social*, v. 2, n. 1, p. 201, 1996, p. 101.

²⁵ BEZERRA, 2001. p. 101.

diversas instâncias do Congresso atribui a este um poder relativo sobre o governo. A negociação envolvendo os interesses de parlamentares e Executivo é vista, tanto por pessoas posicionadas nos órgãos ministeriais quanto pelo Legislativo, como uma "troca" percebida como "política" e que se sustenta na interdependência institucional dos poderes.²⁶

Destarte, podemos afirmar que o exercício de atendimento de pedidos por parte de deputados e senadores e suas aproximações ao governo são fenômenos sistêmicos que se articulam e se fomentam mutuamente. Essa característica assemelhava-se àquela do despachante, figura especialista em entrar em contato com as repartições oficiais para a obtenção de documentos e solucionar os problemas dos cidadãos ou de empresas nesse grande labirinto burocrático da dificuldade brasileira de juntar a lei com a realidade social diária.

O “jeitinho” brasileiro representa um elo crucial entre a sociedade e o Estado, conferindo poder e visibilidade a intermediários como advogados e parlamentares. Esses profissionais, fundamentais nas negociações burocráticas, reforçam sua importância através de um discurso de profissionalismo que estabelece normas e influencia a percepção sobre seu grupo, muitas vezes priorizando seus próprios interesses. Este profissionalismo, construído de cima para baixo, é uma ferramenta usada por gestores e pelo Estado para moldar as práticas e o desempenho nos serviços. Essa característica seria atribuída ao profissionalismo organizacional, que através dos discursos fomenta práticas de profissionalização vindas de cima.

A divisão moral do trabalho de despacho de documentos é analisada sob o prisma do mandato informal que as “pessoas de bem” delegam a especialistas, distanciando-se da execução dos serviços de documentação em órgãos públicos, envolvendo ou não trabalho sujo.²⁷

As instituições filantrópicas delegavam o trabalho de coleta de documentos, entrada de processos nos órgãos competentes e acompanhamento de andamento de processos aos especialistas que assumiam essas tarefas. Compreendemos que para as entidades de cunho

²⁶ BEZERRA, 2001. p. 101.

²⁷ BONELLI, Maria da Glória; BONELLI, Maria Da Glória. Document clearing agents in the age of organizational professionalism, *Tempo Social*, v. 28, n. 3, p. 173–192, 2016, p. 180. Disponível em: <https://fiap.redalyc.org/autor.oa?id=29800>. Acesso em: 24 jul. 2018.

assistencial o despacho de documentos facilitava e agilizava os processos, já que lidar com profissionais com conhecimento técnico trazia uma maior eficiência à atividade. Operando para os atores dessa relação facilidades diante de uma burocracia complexa.

A BUROCRACIA: UMA IMPORTANTE FERRAMENTA DOS DESPACHANTES

A burocracia, como um dos elementos da materialidade do Estado, seria liderada por domínios de competências fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. As atitudes governamentais deveriam ser definidas com antecedência sendo calculadas, realizadas e revestidas de impessoalidade, ou seja, seriam medidas independentemente da pessoa a quem fossem aplicadas, contudo, nem todas foram penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado.²⁸ Sem embargo, é possível destacar que a burocracia estatal atuava como uma corporação ao lidar com os diversos grupos de interesse da sociedade civil.

A existência da burocracia está ligada ao Estado e, conseqüentemente, à dominação de classe. Sendo assim, corresponde a uma dada organização social que supõe a existência de dominados e dominantes, social e economicamente falando. Pois bem, dessa maneira, em uma sociedade que não viabiliza a extrema e profunda garantia de direitos, surgem os limites da organização burocrática. O caráter de dominação é particular, por conseguinte, a toda norma administrativa existente até então. Não obstante, só a administração burocrática exerce a dominação de forma racional, fixada em preceitos formais e legais.

As elites sociais, políticas e econômicas, nesse caso, são as detentoras do capital e concentram em suas mãos os meios materiais da administração, produzindo a estrutura burocrática. O estabelecimento pleno da burocracia configura-se um meio transformador da ação comum em ação societária, ordenada racionalmente, situando-a entre as estruturas sociais mais sólidas, conseqüentemente mais difíceis de serem destruídas. Por conseguinte, a burocracia constitui uma forma de dominação, um instrumento de poder, já que, nada nem ninguém pode ser superior à estrutura burocrática de uma sociedade.²⁹

Weber descreve, sobretudo, que a burocracia intensifica os segredos, saberes e intenções. Em uma administração burocrática há a tendência de uma estrutura organizada de

²⁸ NUNES, 1997. p. 14.

²⁹ WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*, Rio de Janeiro: LTC, 2002, p. 229.

sessões secretas pequenas, na medida em que omitem conhecimentos e ações. Consequentemente, recria-se um novo capital, o simbólico, ao surgir o poder do perito, ou funcionário especializado, que será muito valorizado, devido a sua capacidade técnica e conhecimento dos segredos da burocracia.

A burocracia, destarte, “tem um caráter 'racional': regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição”. Em outras palavras, esse ordenamento administrativo acarreta dominação, porquanto é um conjunto de normas reguladoras da ação associativa, através de direcionamento de comportamento do quadro administrativo e dos membros em relação à associação. Isto é, orientar o comportamento suscita poder imperativo e “obediência” às normas estabelecidas para atingir os objetivos determinados.

Ângela de Castro Gomes (2005) demonstra que o Estado varguista consolidou um modelo burocrático ao mesmo tempo, técnico e personalista, no qual o poder público se afirmava pela capacidade de mediação direta entre o Executivo e a sociedade. A autora denomina esse arranjo de “democracia autoritária”, pois articulava a impessoalidade dos mecanismos administrativos à personalização do poder político, materializado na figura do presidente³⁰. Nesse contexto, o domínio da linguagem burocrática e o acesso privilegiado aos órgãos do Estado — como no caso dos advogados e políticos que intermediavam subvenções — tornaram-se instrumentos de autoridade e capital simbólico.

O Estado industrial e intervencionista que regulava os bens e serviços se formou nos anos de 1930 a 1945 e permaneceu durante longos anos pós-1945. Estabelecia que a partir de então os grandes e poderosos agentes que dialogavam com o Estado não eram mais sujeitos isolados, mas associações representativas de interesses específicos e fragmentados. Essa característica do Estado foi fomentada pela elite que atribuía uma fragilidade em implantar uma universalização de procedimentos, visto que os partidos políticos, mantinham uma ordem tradicional baseada na patronagem. Para resolver a questão do controle político que os partidos possuíam, foi implantada uma burocracia insulada, que protegeria as ações desenvolvimentistas dos governos, na década de 1950, de um possível entrave político por parte dos partidos.

³⁰ GOMES, 2005, p. 106-107.

A partir de seus estudos sobre a formação da burocracia no Brasil, Carlos Henrique Paiva (2009), observa que a burocracia brasileira historicamente consolidou-se como resultado de um processo gradual de centralização administrativa iniciado ainda no final do século XIX, mas que adquiriu maior densidade a partir das reformas implantadas nos governos Vargas. Convergingo com essa análise Fernando Luiz Abrucio, Paula Pedroti e Marcos Vinicius Pó, analisam que a burocracia brasileira se formou a partir de um processo histórico de reformas administrativas que combinaram o ideal racional-legal weberiano com práticas patrimonialistas persistentes. Desde o DASP, buscou-se construir uma administração pública profissional e técnica, mas sem romper completamente com a lógica das relações pessoais e políticas que estruturavam o Estado. Essa ambiguidade produziu um modelo híbrido, no qual a tecnocracia conviveu com o clientelismo, e a racionalização burocrática acabou, muitas vezes, subordinada às estratégias de poder das elites governantes.³¹

Inaugurando uma fase em que os legisladores não eram os únicos na mediação com os eleitores, a população em geral e os executivos governamentais. Uma burocracia interposta era vivenciada não mais entre eleitores e governantes, mas entre os legisladores e os poderes executivos. Garantindo seu poder pela diversidade dos políticos envolvidos no processo, pela quase inexistência de competição política e pela possibilidade de não prestação de contas à sociedade. A burocracia progressivamente obtinha mais importância na máquina governamental, sua complexidade crescente premiava em prestígio e capital, social e econômico, os atores sociais que melhor a entendiam.³²

Os funcionários técnicos, presentes em posições importantes e influentes ignoravam a ação dos partidos políticos, embora o Congresso possuísse a função de discutir problemas muito importantes para a Nação, através da ação executiva. Miceli observa que, no Brasil, o processo de burocratização não significou a substituição das antigas elites, mas sua reconversão.

³¹ PAIVA, Carlos Henrique Assunção. *A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920–1945)*. *História (São Paulo)*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 775–796, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/9k9RDYV5Jsx8N48tx7hC8vr/abstract/?lang=pt>. Acesso em 27 nov. 2018. ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 392.

³² SANTOS, 2006. p. 43.

Advogados, engenheiros e economistas passaram a ocupar cargos técnicos e de confiança, mantendo o controle político sob a aparência de competência técnica.³³ A figura dos “despachantes da caridade” exemplifica esse movimento: profissionais que operavam na fronteira entre o saber jurídico e a intermediação política, traduzindo o capital técnico em capital social e simbólico.

Observamos que a industrialização e o crescimento econômico da década de 1950, sofreu forte influência da liderança do Executivo que tomou as rédeas do processo de planejamento econômico e orçamentário, dessa forma afastando-se dos partidos e do controle do Congresso.

Nesse novo cenário político, pós-1945, a estrutura burocrática criada pelos estados seria importante para as discussões sobre qual caminho percorrer para o desenvolvimento econômico e a industrialização. Conquanto, no cenário pós-Ditadura Vargas havia uma dificuldade em definir o novo e o velho, visto que o cenário nacional convivia com um sistema pluripartidário, com um Congresso pronto para o debate político, porém, convivia também com velhos políticos, visto que não houve uma renovação no quadro político, nem em relação a pessoas tampouco pelo que se podia observar nas ações partidárias.

O período foi paradoxal no Brasil. A política clientelista, que atingiu seu máximo com a coalizão de dois grandes partidos, sendo eles o PSD e o PTB, e complementada pela indefinição da UDN, caminhou ao lado de mecanismos alternativos criados para o desenvolvimento industrial, mecanismos que fugiram ao controle do aparelho tradicional.

Nesse interim, surge uma burocracia insulada como forma de proteção do Executivo à atuação dos partidos políticos, ou seja, enquanto o Congresso e os partidos se ocupavam com temas gerais, mesmo que ligados ao debate político nacional, ou questões relacionadas às políticas redistributivas ou a temas fundamentais, a burocracia insulada concentrava-se na produção e administração de políticas atreladas a industrialização e ao desenvolvimento fruto de uma ideologia nacionalista que pairava quase que plenamente entre as elites. Assim, expandiu-se a abertura de capital estrangeiro.

³³ MICELI, 1979.

Edson Nunes analisa que se criou um grupo de agendas especiais para criar e administrar políticas que promovessem o desenvolvimento econômico e social do país, em contrapartida, o sistema partidário e a burocracia tradicional não se mostravam dispostos a empreender uma estratégia ajustada de desenvolvimento nacional.

A prática da indicação política para a ocupação de cargos públicos, sem levar em conta o conhecimento técnico da função a ser exercida, pode ser entendida como um dos principais problemas dos Estados em desenvolvimento e com problemas de modernização. A reconhecida ineficiência do Estado seria provocada pela contratação de profissionais desqualificados para os cargos a que se destinavam, através da indicação de um político influente. Por isso, os quadros administrativos apresentavam, “ademais, corruptos, como se fossem movidas por permanente processo de multiplicação endógena.”³⁴

Tal diagnóstico tem sido aplicado ao caso brasileiro, cuja história contemporânea (a partir de 1945) teria sido marcada por óbvia e ininterrupta troca de favores escusos entre os políticos e entre os políticos e eleitores, com prejuízo para o desempenho do Estado.³⁵

Como discutido no item anterior e analisando o Executivo Federal no recorte temporal desse artigo, a intensa mobilização para que as questões econômicas fossem aprovadas pelo Congresso era forjado pelo clientelismo, que era a principal força e, igualmente, a principal fraqueza do sistema partidário.

Esse padrão de dominação confirma o diagnóstico de Susan Stokes e Luis Fernando Medina, segundo o qual regimes clientelistas tendem a sustentar-se em ambientes de baixo desenvolvimento econômico e reduzida redistribuição de renda³⁶. No caso brasileiro, o predomínio de uma burocracia formalista e o uso político das subvenções sociais configuraram um monopólio estatal sobre atividades de baixo risco, em que o controle sobre os recursos substituiu a competição política efetiva. À semelhança do “patrão” descrito pelos autores, o

³⁴ SANTOS, 2006, p. 44.

³⁵ SANTOS, 2006, p. 47.

³⁶ STOKES, Susan C.; MEDINA, Luis Fernando. Clientelism as Political Monopoly. *Working Paper Series*, n. 329, University of Chicago, Department of Political Science, 2002. Disponível em: <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/114/files/2018/09/medina-stokes-clientelism-2002.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

Estado e seus intermediários — políticos, técnicos e advogados — reproduziam sua hegemonia ao gerir o acesso diferenciado a benefícios públicos.

Luís Roniger observa que o clientelismo não é um resquício pré-moderno, mas um modo persistente de mediação que atravessa sistemas democráticos e burocráticos. Ele o define como um “sistema moral e político de lealdades recíprocas” que opera sob o manto da legalidade, transformando a distribuição de bens públicos em uma arena de negociação pessoalizada.³⁷

Assim, a própria estrutura burocrática se converteu em um instrumento de perpetuação do clientelismo, bloqueando a expansão de mecanismos redistributivos e consolidando uma forma de dependência social e política que retardou os processos de desenvolvimento e democratização.

O clientelismo fortalecia o sistema na medida em que, dada a interpenetração das agendas burocráticas tradicionais e os partidos, estes sempre tinham acesso a recursos para trocar por apoio. Nesse caso, as subvenções configuraram uma boa forma de troca de favores entre o Executivo e o Legislativo. Em diálogo com Ângela de Castro Gomes, é possível perceber que os “despachantes da caridade” reproduzem, em escala cotidiana, o mesmo tipo de relação entre Estado e sociedade identificado no corporativismo varguista: a substituição da representação política por mecanismos de tutela e intermediação³⁸. Assim como o Estado Novo estruturou a participação social por meio de sindicatos e conselhos sob tutela estatal, o sistema subvencional reconfigurou o favor pessoal em procedimento burocrático, preservando a lógica da dádiva e da reciprocidade como mediação entre a lei e a justiça.

Nesse processo, confirma-se o diagnóstico de José Murilo de Carvalho de que o declínio do coronelismo e do mandonismo não significou o desaparecimento das formas personalizadas de poder, mas sua transfiguração em práticas clientelistas mediadas pelo Estado. À medida que o patrimonialismo cedia espaço à burocracia, novas redes de dependência política se institucionalizavam sob o discurso da legalidade e da técnica. As subvenções e auxílios sociais

³⁷ RONIGER, Luis. *Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. Comparative Politics*, New York, v. 36, n. 3, p. 353–375, Apr. 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4150135>. Acesso em 23 nov. 2018

³⁸ GOMES, 2005, p. 113.

constituíram um terreno privilegiado dessa transição, pois preservavam a lógica da troca e da reciprocidade dentro da estrutura estatal.³⁹

Teoricamente, sabe-se que é possível que ele, o clientelismo, não exista senão residualmente em certas sociedades, mas há, por outro lado, abundantes comprovações de que ele domina a vida de algumas nações. No Brasil, a certeza de que a política nacional é controlada e conduzida, majoritariamente, por políticos clientelistas, é um dos ingredientes do aleitamento materno, correia transmissora da aparente imemorial necessidade de mercadejar apoios, benefícios, votos, de necessidade convertida, por adaptação, em hábito, e dos hábitos à mutação estrutural nos agentes responsáveis pela replicação dos indivíduos.⁴⁰

Para as instituições filantrópicas assistenciais, educacionais ou culturais o apoio de um político era fundamental para a conquista de verbas públicas e para o homem público a subvenção era importante e possuía uma dupla função: moeda de troca com o Executivo, em alguns momentos, e obtenção de prestígio social e eleitoral junto aos assistidos dessas entidades e junto aos cidadãos das localidades assistidas. E a burocracia tradicional, que se manteve durante o governo JK, favoreceu a atuação desses dois atores sociais: instituições filantrópicas e políticos. Dessa forma, alimentar o crescimento da burocracia significava tornar as importantes posições de poder mais densas e consistentes.

Bem mais importante do que tais motivos, a existência de diversificada classe política obrigada a disputar o apoio de ponderável número de eleitores, teria estabelecido as condições nas quais, assim como, de um lado, os políticos necessitavam da intermediação burocrática para a obtenção de específicas decisões do governo, os eleitores, de outro, não podiam dispensar a mediação dos políticos para que a variada agenda de demandas de que eram portadores alcançasse os ouvidos governamentais.⁴¹

³⁹ CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 231–249, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em: 2 nov. 2025.

⁴⁰ BAHIA, Luiz Henrique Nunes, *O Poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Renovar, Rio de Janeiro, 2003, p. 85.

⁴¹ SANTOS, 2006, p. 63.

Como no caso do Deputado José, o atendimento à demanda, ou seja, o atendimento à liberação das subvenções concedidas pelo Executivo às instituições representadas por ele e sua sócia e esposa, deslocou-se de necessidade coletiva para se transformar em uma bem-sucedida transação entre político e eleitorado, de um lado, e, por outro lado, entre burocratas e político.

Errado seria pensar que os processos relacionados às subvenções não se estabelecessem sem mediações burocráticas, ou mesmo que todos os agentes dessa relação agiriam, sem interesses e sem incentivos para, como nos documentos analisados, intermediar, agilizar, fiscalizar e liberar verbas públicas.

Equipes burocrático-administrativas se converteram em estratégico recurso de governo, precisamente na medida em que se transformavam em diferenciadas plataformas de ascensão. Tradicionalmente, riqueza, prestígio e força eram as moedas facilmente conversíveis em poder. A arquitetura estatal era simples, bem como o acesso a ela. Bastava aos poderosos o controle, por via de indicação ou parentesco, de meia dúzia de cargos governamentais e estava assegurada a proteção de seus interesses.⁴²

Equívoco está em imaginar que dentro dessa relação, também não haja, transações espúrias ou cumplicidade em atividades ilícitas. Entre a intenção de distribuir benesses e a bem-sucedida reiteração de costumes clientelísticos se imiscuem contingentes de pessoas e mecanismos nada aleatórios ou casuais, a burocracia, que pode até ter sido constituída, em parte, por indicações alheias ao sistema de mérito, sendo, por isso, devedora de favores.

Observamos que no período de 1956 a 1960 o governo organizou-se de forma a atender seus objetivos, mantendo o *modus operandi* de outras épocas, como o clientelismo e a burocracia tradicional, e criando formas de governança, como implantação de uma burocracia mais afastada dos políticos e consequentemente menos sujeita a fazer parte de uma relação de trocas de favores.

Diante dessa afirmação, conseguimos avaliar que os auxílios e as subvenções, estariam ligados e situados em uma versão mais tradicional da burocracia, visto que a atuação do

⁴² SANTOS, 2006, p. 60.

Legislativo para conseguir essas verbas públicas para distribuírem aos seus grupos de interesse, passaria, naquele momento, pela máquina administrativa formulada pelo Estado.

Por conseguinte, analisamos que as agências pertencentes aos ministérios sociais eram objetos preferenciais de relações de trocas de favores e que as agências ligadas aos setores de infraestrutura e economia eram preservadas da atuação de políticos, tornando esses órgãos isolados e quase que completamente técnicos. “Esta é uma reivindicação da burocracia pública, mas é uma decisão dos próprios políticos que, assim, reconhecem o caráter estratégico dos órgãos de coordenação econômica e o perigo que representa para eles mesmos submetê-los ao clientelismo.”⁴³

Porém, o isolamento desta burocracia pública, composta por técnicos visando o desenvolvimentismo, tendeu a perder importância, a partir do momento em que o desenvolvimento econômico passou a ser entremeado com o desenvolvimento político. À medida que a burocracia pública caminhava à frente no âmbito de órgãos como o Banco do Brasil, o BNDE e das empresas públicas, a burocracia tradicional andava para trás, principalmente em virtude do formalismo instituído, que poderíamos analisar como incompatível com a infraestrutura política existente no país.

[...] a tentativa de reformar o serviço público federal brasileiro através do uso de diretrizes de organização e funcionamento do funcionalismo – *public personnel policies* – de estilo americano conduziu à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo, no qual há considerável discrepância entre normas e realidade. Esse formalismo é consequência da infraestrutura política na qual o serviço público tem sua base; do uso de normas diretrizes do comportamento administrativo que entram em conflito com as exigências do sistema social e político; e da aplicação da técnica de *scientific management* sem uma atenção adequada às exigências funcionais do sistema administrativo existente e sem consideração suficiente pelos elementos humanos envolvidos.⁴⁴

⁴³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e Estado no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 49, n. 1, p. 5–45, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/373>. Acesso em: 17 out. 2018.

⁴⁴ GRAHAM, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil: Principles Versus Practice*. Austin: University of Texas Press, 1968, p. 6.

Com a ampliação de órgãos, normas e leis, se deu o processo de adequação desse novo sistema legal ao comportamento clientelista. Em perspectiva, a análise dos documentos presentes nesse texto corrobora essa assimilação. Os escritórios de advocacia passaram a exercer, no tocante às subvenções a auxílios, o papel de despachante devido ao formalismo institucionalizado nas reformas do governo e, como analisado acima, colaborando com seus clientes que desconheciam os trâmites dessa burocracia e, igualmente, sendo ajudados tanto por seus clientes, através do pagamento de honorários⁴⁵ por seus serviços, quanto pelo formalismo instituído.

Esses escritórios eram, nesse sentido, “parte integrante de um processo mais amplo de transformação do Estado brasileiro — transformação que, no geral, foi extremamente contraditória, porque articulou traços extremamente “avançados” à manutenção de outros extremamente “tradicionais”.⁴⁶

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da evolução da Assistência Social no Brasil, especialmente durante e após as reformas implementadas pelo governo de Getúlio Vargas, revela uma transformação significativa na abordagem e na execução das políticas sociais. A passagem de uma estrutura descentralizada e largamente dependente de instituições filantrópicas e religiosas para uma centralização sob a égide do Estado não apenas reformulou a administração pública, mas também redefiniu o papel do governo nas questões sociais.

O processo de centralização, embora visasse à modernização e à eficiência na distribuição de recursos, também pavimentou o caminho para práticas clientelistas que se enraizaram nas novas estruturas burocráticas. Os parlamentares e advogados, utilizando seus

⁴⁵ O Escritório de Advocacia A. S. - Auxílios e Subvenções, de Raul Sérgio Fernandez Vieira e associados. Localizado na Av. Franklin Roosevelt, nº 23, grupo 1.208 na Guanabara. Enviou uma carta à Tenda Espírita Pai Cambinda, em 15 de dezembro de 1966, comunicando o recebimento do pagamento da subvenção ordinária no valor de Cr\$1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros) a essa instituição. A carta faz referência à utilização da verba e ao final solicita o pagamento de Cr\$ 90.000,00 (noventa mil cruzeiros) ao escritório citado, discriminados dessa forma: honorários Cr\$ 80.000 (oitenta mil cruzeiros) e despesas Cr\$ 10.000 (dez mil cruzeiros). O pagamento deveria ser realizado em nome de Raul Sérgio Fernandez Vieira. Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda - Barra Mansa-RJ.

⁴⁶ GOMES, Ângela Maria de Castro; DIAS, José Luciano de Mattos; MOTTA, Marly Silva da (Org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. 1a. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 6.

conhecimentos e posições, intermediaram o acesso a recursos públicos, muitas vezes subvertendo os objetivos das políticas públicas em favor de interesses particulares ou políticos. Este fenômeno evidencia uma tensão persistente entre as intenções reformistas e as práticas clientelistas que continuaram a influenciar a administração pública brasileira. O papel dos chamados “despachantes da caridade” como mediadores entre as instituições filantrópicas e o Estado ilustra uma faceta crucial deste sistema. Esses atores, armados com conhecimentos específicos sobre os trâmites burocráticos e as regulamentações legais, muitas vezes garantiram a obtenção de recursos de maneira mais rápida e eficiente para as instituições que representavam, reforçando o entrelaçamento entre as esferas pública e privada.

O arcabouço teórico sobre a burocracia é crucial para analisar as interações dentro da Assistência Social no Brasil no período histórico em questão. Visto que, enquanto teoricamente as burocracias deveriam funcionar com base na impessoalidade, para a equidade e eficiência, o caso brasileiro mostra como essas estruturas podem ser cooptadas para servir a interesses particulares, destacando a distância entre o ideal burocrático e a prática clientelista.

Portanto, este trabalho contribui significativamente para a compreensão das complexidades envolvidas na administração da Assistência Social no Brasil, sublinhando a tensão entre as estruturas burocráticas idealizadas e as práticas clientelistas arraigadas. A análise das reformas no período estudado e suas consequências oferece um olhar crítico sobre os desafios de reformar instituições públicas em contextos caracterizados por fortes práticas clientelistas, fornecendo insights valiosos para iniciativas futuras de reforma administrativa e política.

REFERÊNCIAS

FONTES

BRASIL. Decreto nº 21.826, de 5 de setembro de 1946. Art. 37 inciso I.

BRASIL. Lei nº 1.493, de 12 de dezembro de 1951.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 22, de 1955. Legislação Interna.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 66, de 1956. Legislação Interna.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 95, de 1957. Legislação Interna.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 127, de 1958. Legislação Interna.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 127, de 1958. Legislação Interna.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 133, de 1958. Legislação Interna.

CARTA do Escritório de Advocacia A. S. – Auxílios e Subvenções, de Raul Sérgio Fernandez Vieira e associados à Tenda Espírita Pai Cambinda – BM/RJ. Acervo: Arquivo Particular da Tenda Espírita Pai Cambinda.

PROCESSO 29.057, de 25 de julho de 1959. Página 21. Arquivo Nacional, Base de Dados SECOM, Série Adm. Orçam. Finan., Subsérie Despesas, Caixa 7299.

PROCESSOS nº 6.359/1959; 7.320/1959; 7.391/1959; 7.401/1959; 41.861/1959. Arquivo Nacional, Base de Dados SECOM, Série Adm. Orçam. Finan., Subsérie Despesas.

PROCESSO 25.717, de 25 de julho de 1957. Página 1. Arquivo Nacional, Base de Dados SECOM, Série Adm. Orçam. Finan., Subsérie Despesas, Caixa 6359.

OBRAS GERAIS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. *Horizontes Antropológicos*, v. 7, n. 15, p. 181–207, 2001.

BONELLI, Maria da Glória. Document clearing agents in the age of organizational professionalism. *Tempo Social*, v. 28, n. 3, p. 173–192, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e Estado no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 49, n. 1, p. 5–45, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/373>. Acesso em: 17 out. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 231–249, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em: 2 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999. v. 1, p. 345.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930–1960*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GOMES, Ângela Maria de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. *Revista USP*, São Paulo, n. 65, p. 105–119, mar./maio 2005. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13414/15232/16388>. Acesso em: 14 abr. 2017.

GOMES, Angela Maria de Castro; DIAS, José Luciano de Mattos; MOTTA, Marly Silva da (Org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1994.

GOYENA SOARES, Rodrigo. *Entre oligarquias: as origens da república brasileira (1870–1920)*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2024.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. [S.l.]: University of Texas Press, 2014.

LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e o exercício do poder*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MICELI, Sérgio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920–1945)*. São Paulo: Difel, 1979.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro; Brasília: J. Zahar; ENAP, 1997.

RONIGER, Luis. Political Clientelism, Democracy, and Market Economy. *Comparative Politics*, New York, v. 36, n. 3, p. 353–375, Apr. 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4150135>. Acesso em: 23 nov. 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

STOKES, Susan C.; MEDINA, Luis Fernando. Clientelism as political monopoly. *Working Paper Series*, n. 329, University of Chicago, Department of Political Science, 2002. Disponível em: <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/114/files/2018/09/medina-stokes-clientelism-2002.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contra Corrente, 2015.

VELHO, Gilberto; KUSCHINIR, Karina. Mediação e metamorfose. *Mana: Estudos de Antropologia Social*, v. 2, n. 1, p. 201, 1996.

VIOTTI DA COSTA, Emília. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Editora UNESP, 1987.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias: uma revisão da política do café com leite*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

Recebido em: 27/03/2025 – Aprovado em: 05/11/2025