

## ADMINISTRAÇÃO GERAL

### *Contribuição à Sociologia Administrativa do Brasil*

LUIZ PINTO

**A**NDA-SE a falar por tôda parte, a escrever, a citar, a esmiuçar, dentro de esquemas os mais diversos, sôbre temas e processos de administração científica.

Escreve-se, analisa-se, traduz-se, compara-se, criam-se paralelos entre povos e continentes, e os resultados dessas pesquisas são sacudidos pelo Brasil, como contribuição aos que estudam e investigam os problemas de administração geral, específica, particular, que, assim, podem aprender alguma coisa de útil, alguma coisa de concreto, de necessário à formação de uma mentalidade mais racional e clara sôbre problemas já envelhecidos para outros povos, mas que ainda são quase jovens para nós, nesta vasta faixa da América do Sul.

Trazem-se, então, para nossos ensinamentos, os resultados a que houveram de chegar americanos do norte e inglêses, no tocante a métodos racionais ou científicos de administrar, parando-se em marcos determinados sôbre os variados aspectos do comando de pessoal.

Forçoso é, porém, confessar, que, dentro da nossa realidade de política administrativa, essa articulação no sentido de criar um Serviço Público Civil é quase recente, porque tem as suas nascenças aí pelo ano de 1936. Sim, administração em moldes científicos, como ficou crismada, embora emprestando certa elasticidade à expressão, fugindo, é óbvio, das fórmulas matemáticas e das escolas e concepções norteadoras das ciências fundamentais e afins. Porque administração pròpriamente, gramaticalmente, lexicogrâficamente nós no Brasil a temos desde o momento em que foi chantada aquela cruz tôsca de madeira nas costas da Bahia em 1500. Outra coisa não se fêz naquela hora sob as vistas pacíficas e místicas de frei HENRIQUE DE COIMBRA e do arguto e precioso escrivão CAMINHA, senão um ato da mais pura e livre administração. (1)

Lançando mão dos exemplos e bases de eruditos mestres de outras terras, que se especializaram mais em determinados ramos do conhecimento humano, notadamente inglêses, franceses e norte-americanos, o que devemos agora, nesta maioridade administrativa que conquistamos, a par com a nossa já quase antiga emancipação sócio-cultural, será evolvermos não para o futuro, senão, neste particular, para o passado, onde, nas várias etapas da nossa acidentada vida política, vamos encontrar farto e por vêzes quase exuberante material

---

(1) PERO VAZ DE CAMINHA — *Carta* — Edição de Pereira da Costa — Recife, 1900.

para nossos alicerces e oferecê-lo, sem espírito de imitação, aos que se interessam pelo conhecimento das origens da administração brasileira, criando-se, assim, a nossa sociologia administrativa, como fez GILBERTO FREYRE no tocante à vida social do Brasil. (2)

Para edificar êsse *facies* diferente da estrutura administrativa brasileira, que seria a interpretação sociológica, vamos encontrar episódios, fatos históricos e sociais que, enquadrados à realidade mesológica, permitiriam segura exegese da multiforme diretiva que tivéramos nas quadras diversas da formação da nacionalidade. (3)

*Pari-passu* com as agitações internas e externas, ora produto da ambição econômica que as riquezas da terra nova fomentavam, ora por questiúnculas individuais entre lusos e brasileiros, os processos da incipiente administração mesmo assim se faziam sensíveis. Demonstrado por atos do poder central, encontramos o Regulamento baixado em 1548, por D. João III que, decerto, constitui a pedra angular da nossa organização administrativa, atualmente bem fundamentada e esclarecida pelos nossos estudiosos. (4)

Êsse Regulamento, tão distinto naquela primeira metade do século XVI, além de abranger, como estatuto de alto sentido estatal, uma enorme área administrativa, vinha pôr côbro a irregularidades de enorme vulto, sobretudo nos setores de Fazenda e Marinha.

Tirava-se, por êsse Regulamento, aos donatários a alçada judicial, passando-a ao Governador-Geral; estabelecia-se o sistema de defesa militar da Colônia; vetava-se a escravidão dos *brasilíndios*; permitia-se a concessão de sesmarias; criavam-se as feiras periódicas e estabeleciam-se regras definitivas sôbre os engenhos de açúcar. (5)

Para garantia das medidas postas em prática naquela primeira etapa administrativa do Brasil, trouxeram-se servidores forenses, desembargadores, ouvidores, etc., que passaram a presidir as juntas fazendárias, juizes de devassas, juizes ordinários, aos quais, além de outras incumbências, cabia a presidência das municipalidades. (6)

Partindo-se dêste patamar de reforma administrativa, vamos firmar as vistas sôbre outras providências que, a nosso ver, com melhor distribuição da historiografia, nos oferecem margem a uma interpretação segura e lógica sôbre a sociologia administrativa. E' a defesa da região setentrional do Brasil, que teve lugar em 1621, isto é, nos princípios do século XVII. (7)

Criavam-se, como melhor pareceu aos dirigentes europeus, dois governos à Colônia, governos interindependentes: o Estado do Brasil, com sede em

---

(2) GILBERTO FREYRE — *Casa Grande e Senzala* — 8.<sup>a</sup> edição — Rio, 1950.

(3) CALÓGERAS — *Formação histórica do Brasil* — 2.<sup>a</sup> edição — Rio, 1951.

(4) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *História Administrativa* — Rio, 1951.

(5) ROBERT SOUTHEY — *História do Brasil* — Bahia, 1954.

(6) JÔNATAS SERRANO — *História do Brasil* — Rio, 1931.

(7) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil* — Curso Superior — 4.<sup>a</sup> edição — Rio, 1914.

Salvador e o Estado do Maranhão, com sede em São Luiz, transferida, mais tarde, para Belém do Pará. (8)

Esse fenômeno possibilita um gráfico que nos apresenta singular demonstração evolutiva, patente virilidade de uma raça que se formava sob os trópicos, mas que já apresentava barbatanas significativas, índice dos nados que um próximo futuro haveria de trazer, como se vê da expulsão holandesa, no mesmo século, fomentada e levada a efeito pelas três raças da nossa etnia: Vidal de Negreiros, branca; Felipe Camarão, indígena; Henrique Dias, negra. (9)

Mas, na sociologia administrativa do Brasil, há hiatos que boquiabrem. Um deles, ainda no século XVII, é o colapso da direção portuguesa, com o domínio da Nação Holandesa numa larga e próspera faixa do nosso território, cujo regime se apresentava diametralmente oposto ao de Portugal. (10)

O príncipe Maurício de Nassau hábilmente marcou forte hiato à maneira de dirigir luso-espanhola.

Traçando-se paralelas entre o donatário Duarte Coelho e o príncipe holandês, descobre-se facilmente a ponta da meada que há de conduzir-nos ao âmago do nosso tema, que algum especialista aplainará com francas vantagens à criação de novos epigramas e temas à cultura específica brasileira.

Da estrutura social às artes e às letras, como ainda aos temas econômicos e sociais, a administração de João Maurício de Nassau permite um intenso planejamento, que será um campo bastante vasto para afirmativas que não destoam das que nos chegam dos Estados Unidos da América, ou da Inglaterra, com seus exemplos argamassados pelo cimento dos anos. Maurício de Nassau, na sua obra de administrador, atraiu para Pernambuco os naturalistas Piso e Marcgraf, o cosmógrafo Ruiters, o matemático Cralitz, o sábio Herckmann, os pintores Franz Pöst e A. Van den Eckhout, o arquiteto T. Post; proclamou a liberdade de culto, liberdade de comércio, etc.

Nos meados do século XVIII depara-se-nos outro episódio, também de feição social, mas de estrutura administrativa de alto porte — como a ação de Pombal — que não pode escapar a uma análise mesmo que perfuntória, em face da tese que defendemos.

Veio o ministro, neto de pernambucana, como um desadormecedor de energias. desenlinhando-nos da legislação *manuelina*, partindo vínculos arcaicos e traçando normas que, pelo futuro a dentro, foram novas tangentes ao nosso desenvolvimento administrativo.

Preocupou-se, Pombal, inicialmente, com as questões e problemas da Fazenda, voltou-se para as construções navais, proibiu o internamento de jovens brasileiras em conventos lusitanos e tomou outras providências de sentido administrativo, jurídico e social que não podem escapar ao estudo da sociologia administrativa do Brasil. Se bem que, como nos mostram Jônatas Serrano e Francisco Adolfo de Varnhagen, se possam condenar alguns atos

(8) BARÃO DO RIO BRANCO — *História do Brasil* — Rio, 1920.

(9) LUIZ PINTO — *Vidal de Negreiros* — Rio, 1943.

(10) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil* — Curso Superior, 4.<sup>a</sup> edição — Rio, 1914.

violentos do marquês de Pombal, como, por exemplo, a expulsão dos jesuítas, a sua administração para os que estudam o problema, é das que apresentam vida e substância.

Das etapas que sugerimos à formação de uma sociologia administrativa, não se pode fugir àquela transição processada já nos pródromos da nossa independência política, que se positiva com a saída de D. João VI e ascensão ao trono de D. Pedro I.

A ação dos Andradas nessa hora era mais uma réstia que dava colorido diverso à vida política do Brasil e criava praxes administrativas mais condizentes com a realidade que já não era a mesma observada, nem em D. João III, nem em Nassau, nem em Pombal.

As ordenações Filipinas que se prolongaram até 1830, quando tivemos o nosso Código Comercial, embora bolorentas, davam margens diferentes daquelas instituídas pelas *manuelinas*, mesmo porque, nessas culminâncias da nossa vida política, o direito brasileiro já se anunciava com o dominar de uma cultura nativista e fórmulas mais racionais e mais humanas. Já se viam, em tangentes administrativas, os ministérios do Império, da Justiça, da Fazenda, da Guerra e da Marinha, em boa marcha de regulamentação e métodos.

Já se experimenta, nesta altura da vida brasileira, o sabor de uma sociologia jurídica e administrativa, firmada nas aquisições humanas, nas negações e nas conversões, fórmula menos esdrúxula e mais consentânea com o ritmo da nossa formação racial, que mais se positivaram e se adensaram com os impulsos visivelmente nativistas da Regência, que foi um pouso de onde promanaram os sonhos condensados da República, já desfraldados em vários movimentos de armas, e que se estenderam de 1831 a 1840, quando a maioria forçada veio colocar o cetro às mãos do menino Pedro II. (11)

Os nossos mestres de ciência de administração, em fascinantes interpretações, no exame de texto de leis e tratados técnicos de outros povos, estão facultando o manejo de matéria nova para muitos dos nossos estudiosos; pela tradução e aulas, mas, muita vez, sem dúvida, esquecendo de esmiuçar êsse campo pretérito, tão cheio de emocionantes episódios que, esquematizados, ordenados, socializados, bem manejados, dariam muita ênfase às idéias estrangeiras e demonstrariam que, quanto à administração, há muito que fazer e que dizer, que aproveitar e polarizar na história do Brasil.

Estudadas as bases que terão de constituir a sociologia da administração brasileira, as traduções não serão um pasticho nem êsse mimetismo que atrofia, embaraça e confunde, senão novas clareiras que servirão para alumiar e rejuvenescer o material abundante a que acabamos de nos referir.

A nossa sociologia administrativa ainda se estriba na ação das bandeiras, que alargaram o tratado de Tordesilhas, (12) com o S. Francisco, vizinho do Recôncavo de Gabriel Soares de Scusa, (13) com os disseminadores da Fé

---

(11) JOAQUIM NABUCO — *Um Estadista do Império* — Rio, 1897.

(12) RENATO MENDONÇA — *Pequena História do Brasil* — Lisboa, 1946.

(13) CAPISTRANO DE ABREU — *Capítulo de História Colonial* — 4.<sup>a</sup> edição — Rio, 1954.

e do ensino (os jesuítas), (14) com a libertação da escravidão, que veio alterar substancialmente a vida administrativa brasileira, além dos marcos já apontado nestas contribuições.

Se assim procedermos, e não é tarde para fazê-lo, ter-nos-emos libertado do gosto pelo que é estranho, muitas vezes inferior ao que temos e esquecemos, como sucedeu com a nossa literatura, emancipada com o indianismo de Alencar (15) e com os surtos nativistas que se iniciaram com as sátiras rebeldes de Gregorio de Mattos. (16)

Não podemos nem devemos esquecer as conquistas alheias, sobretudo no campo da ciência. Já Gilberto Freyre, na sua obra de sistematização sociológica, onde sobressaem "Casa Grande e Senzala" e "Sobrados e Mocambos", nos faculta êsse raciocínio e nos entremostra essa realidade. Mas os exemplos alheios a que nos referimos deverão ser trazidos como argumentos à análise e observações do material brasileiro para a estrutura da nossa sociologia administrativa.

E não se diga que não é tempo de executar essa imensa obra, de aproveitar êsse rico material que se espraia por todos os quadrantes da história pátria. Dois exemplos apenas de realizações nossas bastariam para autenticar estas afirmativas. O primeiro se expressa nos esquemas de Aureliano Cândido Tavares Bastos, que, embora acusado de, teoricamente americanista, nos deixou, mesmo assim, um travejamento administrativo, com bases na descentralização, (17) que, se tivesse sido observado, teríamos tido outras normas quanto à administração pública ou política de administração.

Dividir para melhor administrar. E administrar pondo em realce o *slogan* de que administrar é conciliar interesses, contraposto àquele outro de que administrar é contrariar interesses.

O outro exemplo, êste mais objetivo, mais definido, mais racional, menos teórico é o de João Pandiá Calógeras (18) que, polígrafo no sentido uniforme da expressão, nos deu uma administração com origem nos fatos e acontecimentos brasileiros, através das pastas que dirigiu em vários períodos da vida nacional, avantajando-se até quanto aos processos de administração de pessoal, de cuja harmonia somente agora se vem cuidando através do plano de Classificação de Cargos.

A questão é voltar-nos para dentro de nós mesmos, para o nosso passado cheio de episódios que estrelam qualquer estudo de administração porque são alicerce para o novo teto que será o estudo da sociologia administrativa.

Taylor, Fayol, Baruch, e uma centena mais de mestres estrangeiros decalcados, pastichados, citados, traduzidos, poderão continuar como exemplificação às deduções necessárias à metrificação e metodização que de-

---

(14) FREI VICENTE DO SALVADOR — *História do Brasil* — S. Paulo, 1918.

(15) SYLVIO ROMERO — *História da Literatura* — Rio, 1954.

(16) RONALD DE CARVALHO — *Pequena História da Literatura* — Rio, 1954.

(17) CARLOS PONTES — *Tavares Bastos* — Rio, 1939.

(18) ANTÔNIO GONTIJO — *Calógeras* — Rio, 1935.

vemos oferecer aos problemas da administração brasileira, traçando-se assim um itinerário novo, nosso, que não será de imitação, mas sulcado à realidade brasileira.

#### SUMMARY

1. *Foreign theories, principles, methods and procedures of administration, both public and private, have been discussed and adopted in Brazil, in recent years.*

2. *Although a scientific civil service system is said to have started in the country only in 1936, her administration dates back to 1500.*

3. *The imperative of taking mesological conditions into account, in any administrative planning. Colonial administration: its landmarks. The Marquess of Pombal's influence. The period of Dutch administration in Northern Brazil.*

4. *It is essential to analyze the administrative achievements of the Brazilian past, and the doctrines of thinkers and statesmen such as Tavares Bastos and Pandiá Calógeras, to be critically contrasted with present-day contributions, foreign or domestic. The goal: a national synthesis expressed through a Brazilian sociology of administration.*

\* \* \*

#### ÓRGÃOS CENTRAIS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

“Uma forma democrática de Governo requer que o público se sinta satisfeito com o funcionamento dos serviços públicos. E' necessário, portanto, que através de Comissões de Serviços Públicos ou, como são chamadas na Inglaterra e Estados Unidos, Comissões de Serviços Cíveis, as condições de serviço e as qualidades necessárias para os funcionários públicos sejam cuidadosamente examinadas por homens independentes, de capacidade, experiência e habilidade de julgar.

A experiência demonstra que sempre que os Ministros assumem diretamente a responsabilidade pela seleção de elementos para serviços do Governo, vários males interferem com o bom andamento do processo de seleção. Favoritismo, corrupção, exercício de influência indevida por parentes e amigos, abuso de considerações de ordem religiosa, nacional, regional ou comunal, tudo se combina para destruir a confiança nos serviços públicos.

Do ponto de vista dos próprios Ministros, a criação da Comissão de Serviços Públicos protege-se de grandes embaraços, já que ficariam como as principais vítimas de elementos importunos. Muita gente iria apresentar constantemente todos os tipos de motivos para justificar a nomeação de determinados indivíduos. Procurou-se remediar todos esses perigos com a instituição da Comissão de Serviços Públicos num Estado democrático.” (Do Boletim de 26-1-55 publicado pela Embaixada da Índia no Rio de Janeiro).