

Sociologia e Administração Pública no Brasil

JOSÉ ALÍPIO GOULART

HÁ bem pouco tempo, associar Sociologia com administração pública seria talvez uma heresia; senão tanto, uma presunção, um pedantismo sem eco, uma utopia. O mesmo se daria se alguém pretendesse interessar conceitos antropológicos, históricos, ou psicológicos, ao estudo e consecução das normas administrativas. Essa maneira de pensar tinha suas razões de ser; como suas justificativas também tiveram outros comportamentos, dentro do panorama administrativo, e pouco a pouco foram sendo abolidos ou sofrendo alterações de molde a transformar totalmente suas fisionomias primitivas.

Não se pode prever certas mutações; portanto, não se deve anatematizar o passado. Tudo obedece ao ritmo natural de uma evolução, que fornece a cada era, a cada fase do processo histórico da humanidade, razões plausíveis que justificam os fatos.

Nem somos mais inteligentes que os nossos antepassados, nem menos inteligentes que nossos sucessores; toda dinâmica social, toda evolução, obedece a um conjunto de circunstâncias que determinam os fenômenos propugnadores dos fatos que trazem como consequência os avanços em demanda à perfeição, no *substratum* das idéias e, concomitantemente, das instituições.

E' o que poderíamos classificar de "determinismo causal" se não há irreverência na expressão. Porém, de tal maneira essa causalidade se apresenta que nos faz imaginar a existência de certo determinismo, traçado pelo conjunto de leis e de forças naturais que atuam sobre o homem e a sociedade.

A humanidade como que segue um destino pré-traçado, cujo remate não nos é dado predizer nem mesmo estimar. Mas, o surgimento das ciências sociais já pode ser recebido como pequena luz de vela na escuridão imensa que nos cerca, sendo que do seu desenvolvimento "talvez" surja um clarão capaz de iluminar a trilha que a humanidade terá de pautar.

A dúvida tem sido e será sempre o sustentáculo da ciência, pois, como dizia Voltaire, "só os charlatães afirmam as coisas com certeza". Portanto, o "talvez" que colocamos acima está muito bem pôsto porque as ciências sociais permanecem em estado de dúvida; e nem se poderiam apresentar de outra forma, uma vez que se preocupam com fenômenos mutáveis. Todavia, se palmilharmos, agora, terreno duvidoso, onde as afirmativas atuais correm perigo de serem desfeitas em seguida, é de se presumir, que, de futuro, nos coloque-

mos diante de uma teorização mais concreta, mais firme, mais resistente.

E' preciso não olvidar — e isso vem em amparo ao que acabamos de dizer — que a humanidade atravessa uma fase de transição, do ponto de vista social, em que princípios até então consagrados são relegados a plano inferior, eis, pois, que audaciosamente podemos vislumbrar um *status* de equilíbrio social, que permita soluções mais alicerçadas. Da convulsão em que se encontra o mundo, poderão surgir novas formas e novos conceitos capazes de permitir o vislumbramento do caminho certo que dará nesse equilíbrio tão ansiosamente procurado e esperado.

II

Ao verificar-se a transmutação do Estado Liberal para o Estado Moderno, os sistemas de administração até então usados vacilaram em suas bases. Enquanto o Estado Liberal se conservava numa posição equidistante, de puro e simples policiamento, deixando às instituições privadas as iniciativas primeiras em todos os setores que promovem a dinâmica social, o Estado Moderno, face às contingências de fatores novos, viu-se obrigado a intervir na conjuntura sócio-econômica das nações.

A revolução industrial, causa primordial da transformação por que passou a estrutura do Estado, não só modificou a fisionomia política como a contextura social e econômica do mundo; e, como consequência natural e implícita, relegou ao passado pródromos administrativos até então aceitos. O desenvolvimento industrial trouxe como consequência imediata, não só na Inglaterra, onde se iniciou, como nos demais países onde em seguida se processou, uma mudança radical no "modus vivendi" da grande maioria das populações, corolário natural de um urbanismo acelerado. Decorrente desse mesmo desenvolvimento, surgiram outros fatores, como a organização de classes; divisão técnica do trabalho; ampliação dos mercados, que passaram de internos a internacionais; necessidade constante de aumento de produção, e uma série de outras exigências decorrentes dos interesses em jôgo.

Tornou-se, pois, necessário que o Estado interviesse diretamente, em campo que até então não lhe exigia senão uma ação mais que moderada. Daí, passar a administração pública a se fazer sentir no terreno econômico e social, de maneira incisiva, através do controle da produção,

das exportações e importações, da assistência social, da previdência social, e vários outros setores, transformando-se num mecanismo amplo e complexo.

Paralelamente, a Revolução Francesa nivelou as classes, deitando por terra privilégios seculares e fazendo com que os homens passassem a ter direitos iguais diante da vida. Era o terceiro estado fazendo ruir um arcabouço social que parecia indestrutível. A evidência dos fatos, no entanto, vieram demonstrar como se podem desmoronar tôdas as instituições que não acompanham o desenvolvimento natural propugnado por forças que agem, obscuramente, para a efetivação das transmutações que periódicamente se verificam no seio da humanidade.

Mas, apesar dos novos conceitos oriundos dessa mutação social, a tendência era continuar o mesmo sistema de escravização do homem ao trabalho, embora com ligeiras modificações. Os novos sistemas administrativos tinham por escopo o trabalho, a produção, sem dispensarem a mínima atenção para o fator humano. E começaram, então, a surgir as lutas de classes.

Frente a tôda essa conjuntura, a responsabilidade da administração pública crescia, e de tal forma se avolumava a problemática, que era premente o surgimento de novas formas que pudessem fornecer meios de assistir eficientemente a complexidade dos fenômenos em evolução.

Esse o panorama que, do ponto de vista de administração pública, apresentava o mundo, já iniciado o século XIX.

Cada nação procurou estabelecer um sistema administrativo que, ao mesmo tempo que consultasse os interesses econômicos vitais à sua subsistência, estivessem em consonância com a base social do povo, através de princípios que se substanciassem com os complexos e as peculiaridades culturais desse mesmo povo. Para tanto, valeram-se dos costumes e dos hábitos das populações, donde extraíram a essência para formulação de seus preceitos legais. Assim se viu reviver, dentre as nações de formação secular, o velho preceito de Aristóteles, de que "a lei não tem nenhum poder para exigir obediência, exceto pelo hábito"; porque, quando as leis refletem os costumes, fácil será habituarmos-nos a cumpri-las.

III

Já não se verificava o mesmo nos países descobertos e sujeitados a colonização. Nesses, a transplantação de instituições oriundas das respectivas metrópoles iria de futuro, quando emancipados, dificultar enormemente a solução de todo e qualquer problema de ordem administrativa. E entre êles está o Brasil, de que pretendemos ocupar-nos.

A rigor, a história do processo evolutivo da administração pública, em nosso país, pode ser dividida em fases bem distintas:

a) a fase do jurisdicismo;

b) a fase do tecnicismo;

c) a fase sociológica — que ora se inicia.

Poderíamos acrescentar mais uma fase; a do período colonial, que aliás apresenta uma característica interessante: é a de que, descoberto o Brasil, sua organização administrativa já existia. À primeira vista parece que estamos incorrendo em algum erro histórico ou que se trata de simples fantasia; porém, é a própria história que nos autoriza essa afirmação.

Ao descobrirem o Brasil e dêle tomarem posse, os portugueses não tiveram a menor preocupação de estabelecer um sistema organo-administrativo para a nova colônia. O trabalho a que se deram, quando assim se tornou necessário, foi o de transplantar para aqui a mesma organização que haviam estabelecido em suas possessões no Atlântico e nas costas da África. De Madeira, de Cabo Verde e dos Açores trouxeram êles, juntamente com o açúcar, as instituições das Feitorias, das Sesmarias e das Capitânicas.

Os homens de Portugal, que pisaram terras brasileiras munidos de credenciais para darem início à implantação do organismo administrativo, eram homens que, em grande número, já se haviam evidenciado em outras colônias portuguesas e que, não fazendo essa distinção de culturas, que hoje tanto preocupa a administração, trouxeram os moldes e modas em uso nas terras donde provinham. Verificava-se, portanto, o primeiro processo de transplantação administrativa para o Brasil, coisa que passou a repetir-se praticamente até nossos dias.

Do que foi a administração pública no Brasil até fins do século XVIII bem nos contam vários estudiosos do assunto, como OLIVEIRA VIANA, PANDIÁ CALÓGERAS e outros. Foi um predomínio da corrupção mais absoluta, a par de uma negligência quase integral pelos destinos da colônia. Os que vinham de Portugal ocupar cargos administrativos no Brasil, só traziam um objetivo: enriquecer o mais depressa possível e regressar à Metrópole.

Por premência de espaço, entremos na fase do jurisdicismo, que já vinha engrossando desde a segunda monarquia e se avoluma consideravelmente com a Independência. É a fase das leis. Não de leis calcadas nos costumes nacionais, como fizeram as nações de formação; mas de uma legislação importada, ou aqui mesmo fabricada por juriconsultos que "acreditam sinceramente que da sabedoria e sobretudo da coerência das leis depende diretamente a perfeição dos povos e dos governos". (*Raízes do Brasil* — SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA — 1948, pág. 268).

Já "de Dom Pedro II — como diz GILBERTO FREIRE — não será talvez exagero dizer-se que sua confiança estava mais nos bacharéis que administrassem juridicamente as províncias..." do que em quem fôsse capaz de socorrer convenientemente as populações oprimidas. É o mesmo GILBERTO FREIRE quem diz — *Sobrados e Mucambos*, 2.^a

edição, pág. 954 — “ninguém foi mais bacharel nem mais doutor neste país que Dom Pedro II”.

Dentro desse complexo do bacharelismo — que constitui assunto de outro estudo que pretendemos realizar — passou-se a julgar, no Brasil, “que os bons regulamentos e a obediência aos preceitos abstratos representam a floração ideal de uma apurada educação política”; então, não houve problema de ordem político-administrativa que não fosse resolvido” por uma lei. “E, se o texto legal não surtia o efeito esperado, a solução era um segundo texto legal, mais apurado, mais cristalino, terminando com o indefectível “revogam-se as disposições em contrário”. E desse modo iam sendo revogadas, a “golpes de decreto”, como dissera Euclides, tradições de trabalho, estruturas culturais, costumes e hábitos. Há aproximadamente dois milênios e meio dizia Aristóteles que “o costume de mudar facilmente as leis é um mal; quando as vantagens da mudança forem poucas, melhor é que se tolerem filosoficamente alguns defeitos quer nas leis, quer nos governantes”.

Era à administração pública que cabia soliciar o pronunciamento jurídico que por sua vez ditava a norma e forma de solução, idêntica, para problemas que surgiam em zonas culturais completamente diferentes. E essas normas e formas ou eram copiadas de outros países ou eram escritas aqui mesmo mas sempre de acordo com a solução proposta por algum jurista estrangeiro para problema similar em seu país.

À fase jurisdicista substituiu a fase tecnicista. Agora o nosso espelho passava a ser os Estados Unidos. Descobria-se, afinal, a fonte onde pululavam as soluções para todos os nossos problemas que o jurisdicismo não conseguira resolver, mas complicar.

Sobre essa segunda fase, a do domínio da técnica pela técnica, vejamos o que diz GUERREIRO RAMOS (*O Processo de Sociologia no Brasil* — 1953, pág. 39), num gesto de alta coragem profissional, por ser ele um dos responsáveis, embora de boa fé, como confessa, pelo surgimento da fase a que aludimos: “o panorama de nossa administração pública é quase desesperador”. “Formalmente, operaram-se desde a Lei de n.º 284, de 1936, mudanças no arcabouço administrativo federal. Mas foram mudanças que cortaram de uma noite para o dia, “a golpes de decretos”, tradições de trabalho cuja validade não foi argüida, discutida, ponderada, como era imprescindível.” Já aí se nota a precipitação com que foi tratado assunto de tão magna importância.

Não se pode dizer que as instituições existentes fossem excelentes, nem mesmo melhores do que as novas; todavia, como prossegue GUERREIRO RAMOS, “é muito provável que, se tivessem sido examinadas, à luz de um critério sociológico, muitos dos seus traços deveriam ser conservados, pois há uma lei de seleção histórica, semelhante à do mundo natural, segundo a qual o mais apto, no caso o mais socialmente necessário, sobrevive e se

fixa”. Aqui, o que se sente, é a absoluta ausência de atenção aos fatores sociológicos que, se consultados, possivelmente não teriam permitido o pouco êxito que coroou as reformas introduzidas.

Torna-se prescindível alongar comentários acerca da fase tecnicista, depois de testemunho tão sincero e leal como o que acabamos de expor. Todavia, mister se faz salientar aqui, por ser da mais pura justiça, que de GUERREIRO RAMOS partiu a denúncia. Em conferência pronunciada no I.P.A.S.E., em 15 de outubro de 1952, sob o tema “Fundamentos Sociológicos da Administração Pública”, ao fazer a crítica da fase a que acabamos de referir-nos, disse ele: “Estou fazendo aqui uma espécie de *mea culpa, mea maxima culpa*, pois, embora obscuro, fui um dos participantes daquela experiência malograda”. Em seguida vem a denúncia que pode ser resumida nestas poucas palavras: “Criou-se um tecido artificial de repartições, de instituições burocráticas não ajustadas às condições do país. (grifo nosso) Fazia-se ficção administrativa; fazia-se verdadeira prestidigitação, fazia-se mágica”. E’ sobremodo confortador ver-se alguém que se sente co-responsável por uma ação desacertada, vir a público e dizer: “Errei!”.

Mas, como a tarefa havia sido, não de um só, mas de um grupo, é GUERREIRO RAMOS ainda quem diz, e com muita propriedade: “Aquêles homens que fizeram a implantação da fase técnica da administração brasileira, eu digo com sinceridade, eram os melhores do seu grupo, eram a fina flor da administração pública”. E para rematar: “O que houve, no entanto, é que eles (e eu com eles, porque sou fruto desse mesmo grupo — um modesto sargento) estavam equivocados. Estavam sinceramente equivocados, mas estavam equivocados”.

Depois que se verificou a ineficiência dos mecanismos que se julgavam definitivos, a reação não se fez esperar. Assim é que de tanto ou pouco mais de três anos se vem procurando dar novo rumo à ação administrativa no Brasil, tomando como base, o que deveria ter sido feito desde o princípio, o caráter, o temperamento e a índole do cidadão brasileiro, para desse modo se chegar a conclusões mais concretas e substanciais.

Por força de uma colonização que primou pela instabilidade; e em virtude da segregação a que fomos submetidos e que, se preservou a nossa unidade como povo, por outro lado nos colocou completamente ausentes dos sucessos que se iam verificando nos países de formação, não nos foi possível, até hoje, organizarmos a nacionalidade, a opinião pública, a sociedade brasileiras.

“Os fatos sociais são coisas e como coisas devem ser tratados”. Esse conceito sociológico de Durkheim é o marco inicial, o ponto de partida que deve ser tomado sempre que se pretenda traçar rumos para o comportamento social de um povo, de uma sociedade. No Brasil, o objetivo máximo da administração pública deve ser o de contribuir, de todos os modos, para a formação de

nossa nacionalidade e, concomitantemente, de nossa sociedade. Portanto, para que assim se faça, não de levar-se constantemente em conta os fatos sociais consubstanciados no processo histórico de nosso povo para que se passe a conhecer o terreno em que se vai trabalhar.

Da possibilidade de controle das "fôrças" sociais poderá a humanidade vir a modelar deliberada e inteligentemente o seu futuro. "A conquista da sociedade será o maior triunfo da carreira humana. A seu lado, até mesmo a conquista do espaço interplanetário se tornará insignificante." (RALPH LINTON, *The Study of Man*, New York, 1936, pág. 489). Se o problema brasileiro não é o de conseguir controlar as fôrças sociais — isto é transcendental — é, pelo menos, o de formar a sua própria sociedade e dela, dos seus complexos, das suas peculiaridades, retirar o material destinado à organização de um sistema ou sistemas de administração.

A tarefa iminente da administração pública no Brasil é esta: usar os conhecimentos fornecidos pela Sociologia, pela Antropologia Cultural, pela Psicologia Aplicada, para poder agir eficientemente

sôbre um povo que ainda se apresenta desordenado, massa amorfa e inorgânica, à espera de forma e cristalização.

É, portanto, a fase sociológica da administração pública no Brasil, que estamos vendo iniciar-se e de modo promissor. Convém salientar a co-opeção que vem sendo dada à realização dessa grande obra, pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, cuja primeira turma de administradores foi devidamente preparada de acôrdo com princípios científicos que os creditam para a execução desta tarefa tão ingente quão espinhosa.

O govêrno, a quem cabe a responsabilidade do processamento de todo êsse trabalho de remodelação das estruturas política, econômica e social do país, precisa reconhecer, concretamente, o valor que terá a ação dêsses especialistas, não os preterindo em benefício de charlatães, de pretensos administradores, tipo papel carbôneo, que apenas copiam instituições alheias, ou de aventureiros contumazes, que se valem de favores políticos para se imiscuir em coisas para as quais não têm a mínima credencial.