

# A FORMAÇÃO DE DIRIGENTES NO BRASIL

LEONARDO VALADARES DE SÁ BARRETO SAMPAIO

*Academia Pernambucana de Ciência Agrônoma, Recife, Pernambuco.*

---

Hélio de Alcântara Avellar, na introdução da sua “História Administrativa e Econômica do Brasil” (1976), tentou distinguir administração, história administrativa, direito administrativo, serviço público, e história econômica, concluindo pela notoriedade das inter-relações da História Econômica e da História Política, bem como da Administrativa – “à qual caberia a regulamentação estatal do aproveitamento dos recursos, distribuição da riqueza, sistema fiscal, monopólio, protecionismo etc”. Destacou ademais que, desde tempos recuados, os tratadistas preocupavam-se com a História, o Direito e a Ciência da Administração. Escrevendo esses tratadistas regimentos, verdadeiros manuais de administração destinados à educação dos príncipes, futuros administradores.

Assim, em Portugal, às vésperas do descobrimento do Brasil, Diogo Lopes Rebelo, preceptor de D. Manuel, o Venturoso, escreveu, em latim, “Da República Governada pelo Rei”, editada em 1496, cujo texto declara: “pensando que espécie de presente devia oferecer a V. Excelentíssima Senhoria nada me pareceu mais belo e mais útil do que definir as instituições e artes com que Vossa Real Majestade poderá mui formosa e felizmente governar o reino”.

A administração se fazia, pois, de forma bela e para felicidade geral da nação, através de instituições e uso de artes, codificadas e transmitidas, desde a antiguidade, por preceptores.

O professor Hélio Avellar, bacharel em Geografia e História e em Direito, discorreu exaustivamente sobre as origens jurídico-administrativas do Brasil, Estado derivado, pois formado no exterior através da colonização. Enfatizando que “nosso país herdou o Direito português – inclusive a minuciosa regulamentação buocrática

---

Professor Titular do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco, Membro efetivo da Academia Pernambucana de Ciências, Academia Pernambucana de Ciência Agrônoma, International Agricultural Development Society, Academia Pesqueirens de Letras e Artes, Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano.

encontrada nas ordenações do reino, a qual, por sua vez, provém da Espanha pré-romana via dominações posteriores de Roma, dos Visigodos e dos Muçulmanos.

De forma mais sucinta, Pandiá de Tautphoeus Castelo Branco na sua “Síntese da História Administrativa do Brasil” (1938), considerou as feitorias, administradas por capitães guardas-mores, como os “principais núcleos de organização político-administrativa, ensaiadas por Portugal em nossa terra”. Tendo sido as principais edificações comunitárias a igreja, cadeia, câmara, e alfândega, nesta ordem. Posteriormente, veio a escola com os jesuítas, para o fim de catequização dos índios. O que ressalta a diferença, por exemplo, dos “pilgrims” americanos, onde a igreja-escola era o centro da comunidade, da discussão participativa dos seus problemas, da busca conjunta de soluções, para valorização de talentos e a formação prática e moral de novas gerações alicerçadas no recurso de maior valia – o humano.

As providências administrativas de D. João III visavam, pois, assegurar para Portugal o domínio da terra recém-descoberta e apressar a exploração de seus recursos. O que se consubstanciaria através da criação de repartições e empregos, provimento de oficiais de justiça, instauração de processos no civil e no crime, proferição de sentenças, aplicação da pena de morte e distribuição de sesmarias.

O método usado para a colonização demonstrou o critério administrativo implantado. O fisco e o clero eram entidades inseparáveis. O clero, no afã de cristianizar os silvícolas para facilitar sua conquista e a das suas terras. O fisco, na sua função de arrecadar a maior soma possível de dinheiro para o sustento da metrópole.

Assim, caberia à administração conquistar a terra, subjugar o trabalho, e prover capital para a corte.

Como a terra pertencia à Ordem de Cristo, a administração civil girava em torno da organização que o clero adotava, dependendo daquela ordem a designação de vilas e, principalmente, a sua elevação à categoria de cidades, para poderem servir de sedes aos bispados.

Em termos administrativos, três fatos merecem destaque após a experiência malograda da maioria das capitânicas hereditárias:

1) A unificação da administração nas mãos de um só responsável, com a criação, em 1548, de um governo central, e a baixa de regimentos para donatários e governadores-gerais.

2) As tentativas de divisão do Brasil em dois governos, as quais só duraram cinco anos, em ambos os casos (1572 – 1577 e 1608 – 1613). Vale anotar, todavia,

que a divisão eclesiástica entre Bahia e Rio de Janeiro perdurou e é dada como responsável pelo desenvolvimento do sul, via apoio a governos democráticos como o de Salvador Correia de Sá versus expulsão do déspota Antônio Salema.

3) A criação do Estado Independente do Maranhão, em 1621, subordinado diretamente a Lisboa, para início da conquista e posse da região norte. Nessa época, Portugal estava sob a dominação espanhola, a qual durou 60 anos (1580 – 1640), havendo, pois, sido designado primeiro governador o espanhol D. Diogo de Cárcomo, o qual usou processos administrativos próprios da Coroa de Castela.

Castelo Branco (1938) chamou atenção para o fato de que as Ordenações Manvelina, Afonsina e o Código Filipino, alteradas e interpretadas pelas leis mais extravagantes, conduziram a excessos nas atribuições, aumento do poder dos funcionários e, especialmente, que as altas autoridades só serviam para atrapalhar o desenvolvimento da produção e da economia e concentrar o poder via benesses! Anotou, igualmente, que era rara a saída dos administradores para fiscalizarem o andamento dos serviços.

A liderança da Igreja, pela formação humanística dos padres, e dos escalões militares, pelo seu treinamento objetivo, fazia-se sentir não apenas diretamente como também por exercerem a função de administradores substitutos, compondo Juntas Provisórias Gerais (semelhantes a Conselhos de Estado), ou como poder moderador.

Entretanto, de tudo tomava conhecimento o rei, a quem era presente o próprio livro de atas, que retornava ao Brasil, depois dos necessários despachos reais (Castelo Branco op. cit.). Também, a partir de 1642, todos os atos da administração pública no Brasil, antes de chegarem ao rei, começaram a ser controlados em Lisboa, pelo Conselho Ultramarino, a quem os vice-reis ou governadores prestavam contas, obrigatoriamente, sempre que houvesse meio de condução para a correspondência.

Ainda segundo Castelo Branco, “com o desenvolvimento que foi tendo o país, paralelamente à criação de novos núcleos de população, e, portanto, de melhor aparelhamento administrativo, outros conselhos foram sendo estabelecidos, como os das Juntas de Fazenda, de Justiça Civil e Militar. De todos os órgãos de administração, o de evolução mais curiosa e interessante, foi o do antigo Senado da Câmara, pela sua transformação gradativa, até então, de função meramente econômica local, para se tornar mais tarde de caráter político.

Aliás, foi no Senado da Câmara de Olinda que Bernardo Vieira de Melo propôs a mais profunda e liberalizante mudança político-administrativa até então registrada no continente americano – a instituição de uma república nos moldes de Veneza.

Isto em 1710! Por tal iniciativa pagou com a vida junto com outros companheiros, deixados à mingua na prisão portuguesa do Limoeiro, para que o episódio e seus desdobramentos administrativos fossem esquecidos.

É interessante notar que os dirigentes e historiadores portugueses tudo fizeram para ocultar desenvolvimentos organizacionais e revoluções vitoriosas dos brasileiros. Sendo compreensível que dessem maior destaque a conspirações abortadas. Conspirações abortadas exatamente pela incúria administrativa e falta de liderança dos seus organizadores.

A este respeito, vale destacar a formação administrativa pela descoberta e treinamento prático de líderes, resultante da experiência Nassoviana, a qual é seguidamente apontada como causa coadjuvante do espírito independente dos pernambucanos e sua capacidade de mobilização. A vivência de administração participativa propiciada pela Câmara dos Escabinos teria fornecido os instrumentos gerenciais para o desenvolvimento criativo e capacitação dos brasileiros, levando à própria derrocada do domínio holandês, pela formação de exército brasileiro e desenvolvimento de método de combate próprio, o qual, séculos após, seria explicitado como “a segurança nacional é uma função mais do potencial geral da nação do que do seu poder militar”. Ou seja, que a independência de qualquer país só pode ser assegurada pela transformação do potencial geral da nação em progresso, equanimente distribuído por todos os seus setores, regiões e indivíduos.

Essa semente de capacidade administrativa para a independência explica o ter-se batizado o século XVIII no Brasil como o século do silêncio, na tentativa de ocultamento e aniquilação do poder de mobilização desenvolvido.

A semente só iria florescer após o contato com outra corte e o legado administrativo de D. João VI, experimentado regente desde 1777, ou seja, com 31 anos de cátedra ao chegar ao Brasil em 1808.

A série de atos administrativos baixados por D. João para a instalação da corte no Rio de Janeiro, e o exemplo de capacidade do Conde de Linhares, não possibilitariam retorno no desenvolvimento da organização administrativa brasileira e sua independência política.

Dos atos de D. João, cita-se como de suma importância a criação do primeiro Ministério, composto de três pastas: Negócios do Reino, Negócios dos Estrangeiros e da Guerra e Negócios da Marinha e Ultramar.

Entretanto, a criação de repartições novas e encargos, as combinações e mudanças de ministros, que se sucediam a cada passo, tanto para dar emprego aos amigos do

príncipe, como para organizar um governo de fato, levaram ao esgotamento do povo com os pesados tributos que se avolumavam de ano para ano.

Segundo Castelo Branco, *op. cit.*, “a revolução de 1817, em Pernambuco, não teve outra causa senão a verdadeira asfixia tributária em que vivia a zona mais produtiva do país”.

Na mudança dos governos de D. João para D. Pedro I (1821), merecem destaque a criação das pastas da Fazenda e da Justiça, esta, só implantada após um ano da criação, e a troca de nobres por militares na ocupação dos ministérios.

A pasta da justiça foi desmembrada da Secretaria de Estado dos Negócios do Rei, continuando a pertencer a esta “todos os objetos da agricultura, indústria e artes, estradas, canais, minas, comércio e navegação interiores, estabelecimentos pios, instrução pública, escolas, colégios, universidades, academias e mais corporações de ciências e belas artes, todos os melhoramentos do interior, e quanto for relativo à estatística e economia política”.

À Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça pertence “todos os objetos da Justiça Civil e Criminal, todos os negócios eclesiásticos, a expedição das nomeações de todos os lugares de magistratura, ofícios e empregos pertencentes a esta repartição, a inspeção das prisões e quanto é relativo à segurança pública”.

Não havendo referência ao pessoal que iria trabalhar na pasta da justiça, nem aos vencimentos, inaugurou-se no Brasil, com a instalação da mesma, o pleno empreguismo, a prática da multiplicação de chefias, e o gigantismo dos órgãos meio.

Do período monárquico (1822 – 1889), merece que sejam destacados: a) que este findou com a existência de sete pastas; b) o fato de D. Pedro II, por mais de uma vez, haver reduzido o número de empregados, suprimindo sessões e os cargos de consultores jurídicos.

Com o advento da República, foi criada a pasta da Instrução Pública, Correios e Telégrafos (19.04.1890), confiada a Benjamin Constant, ideólogo do movimento e inicialmente ocupante da pasta da guerra.

Essa inovação administrativa, no entanto, teve pouca duração, pois em 30.10.1891, foram fundidos os Ministérios da Justiça, do Interior e da Instrução, sob a denominação de Justiça e Negócios Interiores, sendo o aparato judicial e a política paroquiana mais importantes do que a educação até no batismo do ministério.

O atabalhoamento administrativo da República foi caracterizado por Castelo Branco, na compilação de lista que demonstra o aumento da rotatividade ministerial, batendo o governo do Marechal Floriano o recorde no número de alterações, com

ministros que deveriam entender de tudo, pois mudavam de pastas as mais díspares. Atabalhoamento administrativo também demonstrado até pela falta de uma organização metódica na feitura dos atos quando, muitos anos antes, a Regência já cuidara do assunto.

Característico enfim, do pouco interesse com o potencial geral da nação e a não formação de dirigentes, como técnica de dominação, pode ser citado o fato de uma pasta específica para EDUCAÇÃO (e Saúde Pública), só ter sido criada por Getúlio Vargas, após 430 anos de colonização do Brasil.