Comentários a um texto de J. C. Garavaglia

Notes on a J. C. Garavaglia's text

José Murilo de Carvalho

Professor no Departamento de
História da Universidade Federal
do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ – Rio
de Janeiro/Brasil) e pesquisador do
Centro de Estudos do Oitocentos
(CEO – Niterói/Rio de Janeiro)
e-mail: jmurilo@ifcs.ufrj.br

Resumo

Este artigo tece considerações críticas acerca do artigo de Juan Carlos Garavaglia intitulado "Servir al Estado, servir al poder", sobre a burocracia na construção dos Estados nacionais na América hispânica. Mais precisamente, propõe o estabelecimento de alguns aportes comparativos entre os casos analisados por Garavaglia e o do Brasil.

Abstract

This article proposes some critical topics to Juan Carlos Garavaglia's "Servir al Estado, servir al poder", which analyses the latin-american bureaucracies during its processes of state building. It focuses specially in comparative perspectives related to Brazilian case.

Palavras-chave

burocracia, América espanhola, Estados nacionais

Keywords

bureaucracies, Spanish America, National States

O artigo de Juan Carlos Garavaglia, "Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal em América Latina", trata da burocracia ao final do período colonial e durante as primeiras décadas após as independências. A pergunta central é se, com as independências, teria havido uma ruptura, definida esta nos termos dos tipos ideais de Weber de dominação patrimonial e dominação racional-burocrática.

Estudando as vidas de 10 funcionários, entre vice-reis, fiscais e ouvidores das audiências, o autor conclui que teria havido uma crescente burocratização ao longo do período colonial em termos de treinamento, carreira, mérito, adesão à carreira, embora o resultado final ainda fosse um sistema misto com sobrevivências patrimoniais representadas por influências familiares e sociais, prebendas e compras de cargos.

Após as independências, houve evoluções distintas de acordo com as distintas unidades administrativas. Examinando dados sobre número de repartições e de funcionários em Buenos Aires, Chile, Guatemala, Equador e Nova Granada, o autor conclui que houve aumento de repartições e de funcionários. Os últimos aumentaram, sobretudo, nas estruturas administrativas relacionadas com o exercício da violência e da fazenda pública. Teria havido ainda certa continuidade entre os funcionários de nível médio e baixo e persistência do patrimonialismo. Em termos de orientação da burocracia, a preocupação dominante passou a ser a construção do Estado.

A conclusão geral do artigo é que persistiu o domínio de redes sociais, do empenho, das boas relações, do favor, com pouca presença do mérito. Uma *Memória* de 1842 para Nova Granada falava em empregomania. A América Latina estaria longe da burocracia racional de Weber. "[...] no hay aquí ningún aparato, hay un entramado de relaciones sociales [...]".¹ Segundo o autor, tal conclusão não deveria surpreender em se tratando de uma sociedade ibérica.

Começo meus comentários reconhecendo o mérito de Garavaglia em enfrentar um tema complexo pela dificuldade em levantar dados comparativos.

Não sendo especialista na América Hispânica e não tendo tido oportunidade de ler os trabalhos anteriores do autor sobre a fiscalidade, terei que limitar meus comentários fazendo comparações com a América portuguesa.

Antes, no entanto, uma pequena implicância. O título do artigo fala de América Latina, mas a discussão limita-se a países da América Hispânica. A impressão é que, na visão do autor, o Brasil não é parte da América Latina. Não que isso faça muita diferença, mas importa para a definição do alcance da comparação. Importaria mais se o Brasil não fosse considerado parte da Ibero-américa, uma vez que o iberismo aparece no texto como elemento explicativo.

Comparando os achados de Garavaglia com dados da América portuguesa, verificam-se semelhanças, sobretudo na alta burocracia, no que se refere à emergência de traços racional-legais ao longo do período colonial. O mesmo fenômeno é detectado nos estudos de Schwartz sobre os desembargadores da Bahia, de Melo e Sousa sobre vice-reis, de Wehling e Salgado.² Segundo Schwartz, apenas 21% dos desembargadores da Relação da Bahia casaram-se em famílias locais (35 de um total de 168). No entanto, permaneciam também na América portuguesa traços de patrimonialismo; o mérito combinava-se com o favor. A maior profissionalização se dava nas carreiras judiciárias e fiscais. Nos dois casos, houve maior centralização do controle ao final da colônia. Entre os 168 desembargadores da Bahia, 12 nasceram fora de Portugal, 9 deles no Brasil. O

1

GARAVAGLIA, Juan Carlos. *Almanack*, n.03, p.5-26, maio de 2012.

2

SCHWARTZ, Stuart. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial. A Suprema Corte da Bahia e seus juizes, 1609-1751*. São Paulo: Perspectiva, 1979; SOUZA, Laura de Melo e. *O sol e a sombra*. Política e administração na América Portuguesa do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2006; WEHLING, Arno. *Administração portuguesa no Brasil de Pombal a D. João (1777-1808)*. Brasília: Funcep, 1986; e SALGADO, Graça. *Fiscais e meirinhos*. A administração no Brasil colonial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

texto de Garavaglia não tem informação sobre local de nascimento dos funcionários. Pode-se supor, no entanto, que quanto maior a concentração de nascimentos na metrópole, maior a probabilidade de ruptura após a independência.

No período pós-independência, foram grandes as diferenças entre os países originários das duas colônias. Elas podem ser resumidas nos seguintes pontos.

Primeiro, na ex-colônia portuguesa as estruturas administrativas permaneceram em boa parte intocadas. As maiores mudanças foram no sistema judiciário com a introdução dos juizes de paz em 1828 e, na área militar, com a substituição das milícias e ordenanças pela Guarda Nacional em 1831.

Segundo, comparativamente, foram muito menores os gastos com as instituições voltadas para o exercício legítimo da violência, como Exército e Marinha, que em 1845 recebiam apenas 52% do orçamento nacional. Foram também pouquíssimos os gastos com a polícia e a Guarda Nacional. Os oficiais da GN não eram remunerados e nem o eram os delegados de polícia. Quanto ao número de funcionários militares em relação aos civis, enquanto Garavaglia encontrou dados que vão de 80% para o Chile, 90% para Guatemala, e 93% para o Uruguai, no Brasil, em 1877, os militares representavam apenas 50% da burocracia do governo central. A burocracia como um todo era, no Brasil, muito mais diversificada.

Ironicamente, a principal razão para o pouco peso da burocracia militar era a existência no Brasil de uma grande instituição de origem patrimonial, a Guarda Nacional. A lenta evolução dessa instituição, ao longo do século, na direção de uma burocracia patrimonial, foi bem estudada por Fernando Uricoechea³.

Como terceiro ponto, ressalto que os maiores avanços na burocratização racional-legal se deram no Brasil na área judiciária e da fazenda.

O comentário que me parece mais importante, no entanto, tem a ver com a pertinência do paradigma conceitual weberiano, tomado pelo autor como guia da pesquisa. Somos informados de que ao final do período colonial teria havido um movimento na direção da criação de uma burocracia racional. A seguir, o texto aponta rupturas na administração a partir da independência, sendo uma delas a centralidade que passa ter o esforço de formação dos estados nacionais, supostamente um avanço na direção de burocracias racionais. No entanto, ao final, somos surpreendidos com a conclusão de que predominava nos novos estados a empregomania e que se estava a léguas de distância de Weber. Mais ainda, o distanciamento dos novos estados em relação a Weber é atribuído à natureza da sociedade ibérica.

A conclusão a que é levado o leitor, pelo menos a que foi levado este leitor, é que o esquema weberiano deveria ser abandonado, por inútil, como instrumento de análise e que, em seu lugar, se deveria recorrer ao conceito de iberismo, que, no entanto, não é elaborado no texto. Uma análise que parecia centrada no tema do esforço para a construção do estado e no papel que nele teria a montagem de uma burocracia racional, regride para um culturalismo pouco preciso e de utilidade duvidosa. O extraordinário trabalho de pesquisa do autor e de seus colaboradores parece a esse leitor merecedor de uma conclusão mais inovadora e enriquecedora.

3

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978.