

AUTORITARISMO BUROCRÁTICO BRASILEIRO: o período colonial

Aires José Rover

Introdução

Este trabalho busca refletir sobre o início da burocratização da sociedade brasileira bem como fazer uma análise da influência cultural brasileira sobre a burocracia que nascia, nos moldes institucionais portugueses, a partir das atividades judiciais na colônia, segundo o indicado pelo livro burocracia e sociedade no Brasil colonial, de S. SCHWARTZ.

Inicialmente, cabe assinalar que no Brasil colônia, o controle da Coroa foi eficiente de tal forma que manteve-se forte até mesmo após a independência do Brasil, mesmo considerando que muito do determinado pela mesma, no âmbito formal e legal tenha sido desrespeitado inconseqüentemente até pelos mais próximos do rei, na sua função de representa-lo. Estes seriam os magistrados, encarregados da justiça e de certas funções administrativas, juntamente com todo o corpo de funcionários.

Esse controle externava-se essencialmente nas várias formas como a Coroa buscava assegurar a lealdade, a imparcialidade e a eficiência administrativa dos juizes. Fazia-se um grande esforço para que os desembargadores encarnassem a autoridade do rei na colônia, pondo-os acima da sociedade, garantindo-lhes uma posição de respeito inabalável através do prestígio, riqueza e *status* social. Isso significa que a Coroa estava interessada em isola-los da sociedade em que viviam, ditando-lhes normas que evitavam ao máximo o contato com os colonos, seja através da escolha da residência, do casamento, etc. Ocorre que esse interesse não se fez cumprir, visto que os privilégios que couberam àquela parcela da burocracia, os aproximavam da parcela da sociedade que almejava brilhar da mesma forma, mesmo que a sombra de outros.

Essa situação representava exatamente o contrário do desejado pela Coroa, o que quer dizer, desrespeito aberto a suas leis. Porém, essas violações não são irreconciliáveis, na medida em que não resultou no colapso do sistema administrativo. Isso porque a coroa admitia, dentro de um mínimo de aceitabilidade, um certo desvio dos princípios legais, que não punha em perigo sua

autoridade na colônia. A coroa sabia perfeitamente que era preferível admitir essas formas de relações entre a sua burocracia com a sociedade, pois assim mantinha as coisas como estavam, ou seja, esta estaria sempre sobre o seu controle, pois não tinha como tornar-se autônoma:

Faltavam mecanismos bem definidos para a expressão de interesses grupais no sistema político o império português.
(SCHWARTZ, 1979, p145)

O mesmo não se pode dizer da Relação (supremo tribunal) que mesmo vinculada à sociedade, nunca se tornou criada de nenhum grupo singular da sociedade brasileira.

Exatamente por ter se mantido minimamente independente, o bastante para garantir a eficiência do sistema, muitos conflitos se deram dentro do próprio sistema político, do qual a Relação fazia parte. Tendo em vista que a via governamental era a única via de acesso da sociedade para fazer valer seus interesses, os vários setores sociais conflituosos se refletiam na atuação dos diversos órgãos do estado colonial, tais como os governadores-gerais, a Câmara Municipal, o bispado e o tesouro real no Brasil. Observe-se que o lugar geográfico da ocorrência dessas relações é a Bahia. Por outro lado, esses conflitos não eram representativos das contradições que ocorriam na sociedade colonial, visto que não representavam uma possível quebra da lógica do sistema através do questionamento do poder real representado por essas diversas instâncias, mas surgiam sobre assuntos comuns.

Outro sério motivo que pode explicar essas diferenças estaria no tradicional antiintelectualismo que percorria principalmente os quartéis. Dessa forma, a sociedade não escapava dessa forma de ver o mundo, baseada em valores militares e nobres e não no espírito de competição e concorrência, tão necessários para se empreender a construção de uma sociedade mais autônoma, e por conseguinte, capaz de representar e fazer valer os diversos interesses que lhe perpassam. Esse antiintelectualismo fica bem claro nas relações conflituosas que se deram entre a Relação e os militares.

O controle da Coroa sobre a burocracia colonial, como já foi assinalado acima, se dava de tal forma que permitia um mínimo de maneabilidade de seus funcionários sem, contudo, por em perigo a segurança do sistema. Os conflitos que ocorriam entre a Relação e os diversos órgãos burocráticos punham em perigo o seu desempenho. Porém, como a principal função da Relação era representar o Rei, a questão do desempenho ficava em segundo plano, visto que a justiça era do interesse do rei, ou seja, a justiça não detinha um valor universal mas era uma questão política. A principal função da Relação era evitar determinadas ações do corpo burocrático e não fazer justiça. Isso, porém, não dava poderes absolutos a mesma mas, permanecia amarrada pela Coroa, pois esta evitava que um poder excessivo fosse detido por ela. Para tanto, exigia freqüentemente a consulta dos órgãos centrais em Lisboa.

A constatação de que a justiça não era o fim último da Relação pode ser verificada quando do episódio de sua abolição. Além do tradicional antiintelectualismo colonial que influenciou a Coroa nessa decisão, considerações fiscais e militares tiveram importância relativa. A ameaça estrangeira se fazia forte naquele período, o que, além de ser uma questão militar e fiscal, fazia com o todo trabalho considerado improdutivo, como era visto o trabalho intelectual, fosse criticado contundentemente. Assim,

A relação foi um alvo perfeito. Já estavam presentes a preocupação real com o crescimento da burocracia e o desagrado generalizado com a carreira legal. O Tribunal Superior da Bahia, com seus salários e gastos extras, no parecia essencial para o esforço de guerra e se com sua abolição esses salários pudessem ser usados para a defesa, tanto melhor. (SCHWARTZ, 1979, p183)

É importante notar que o ataque à Relação nunca questionou a sua legitimidade mas, ao contrário, enfatizou as necessidades econômicas da Coroa e demonstrou que a sociedade colonial ora descontente com sua atuação e desejosa de sua desapareição não conseguiu incorporar o poder do tribunal e subverter a sua independência de maneira completa. É o sinal de que a burocracia se organizava minimamente.

Sendo o valor constituinte da sociedade colonial o valor que organiza uma economia baseada no comércio, a população que não estivesse nele incluído de maneira dominante sofria todas as formas de exploração, a partir mesmo da administração da justiça, que lhes era imposta mais com o intuito de dar uma lição do que de fazer justiça. Isso sem contar de todas as deficiências do tribunal, seja devido o pouco número de funcionários, seja porque das grandes distâncias com o interior. Enfim, a justiça era administrada segundo os interesses dominantes da sociedade colonial e segundo os interesses da burocracia local.

Discussão

A preparação profissional da alta burocracia colonial vinculada ao sistema judiciário assentava-se sobre uma instituição universitária extremamente centralizadora, na medida em que funcionava como um agente centralizador, visto que era o único meio de embarcar nessa aventura. Tudo era centralizado na metrópole, desde o início da carreira, o que demonstra o alto grau de controle por parte do poder real. Os homens que chegavam à colônia já passaram por um alto disciplinamento racionalizado e corporativizado, demonstrado em seu comportamento experiente e leal às regras burocráticas. Isso e as vantagens econômicas e sociais além atividade profissional que o novo mundo oferecia fizeram com que a Relação da Bahia fosse um estagio importante na carreira daqueles senhores desembargadores. Como já verificado, isso decorre do fato de que a magistratura no Brasil se desenvolveu não como uma construção de um espaço institucional que garantisse a igualdade e a liberdade na luta e defesa dos interesses que perpassavam a sociedade mas como um suporte da desigualdade social:

Embora a magistratura tivesse se desenvolvido como um corpo de burocratas profissionais com funções específicas dentro da estrutura política, com o correr do tempo os magistrados tinham tentado fazer de seu cargo um suporte de STATUS social.
(SCHWARTZ, 1979, p242)

Parece, portanto, que a burocracia que ora se instituía servia bem aos interesses dos senhores mais poderosos situados na colônia e aos seus próprios, o que efetivamente não sintonizava com uma vontade coletiva de construção de uma verdadeira nação, cujo pressuposto fundamental estaria na possibilidade dos cidadãos serem sujeitos de direito via uma instituição minimamente universal que administraria a justiça.

Quanto aos princípios que regeriam esse corpo o autor nos salienta quatro, quais sejam: antigüidade, mérito, precedente e nepotismo. Segundo o mesmo, existe uma importância maior do nepotismo, como o apadrinhamento, que permaneceu pelo século XVII a dentro. Este se sentia forte até mesmo nos momentos em que se pensa ter a magistratura ter se tornado profissional e racional, coisa que aos poucos ocorreu, conforme a burocracia foi se tornando cada vez mais fundada no princípio de promoção pelo mérito, visto como competência e não como excelência.

Com a criação do segundo Tribunal Superior brasileiro no Rio de Janeiro (1751), os burocratas da lei se tornaram parte da vida diria da colônia. Isso no Brasil teve um significado todo especial, pois esta diretamente vinculado ao tipo de burocracia que se queria formar e que tipo de justiça que se queria fazer. Naturalmente que esse processo teve início bem antes dessa data, que apenas demarca o salto quantitativo do processo.

Esse processo, segundo o autor, tem sua base nas diversas formas como se davam a interação entre o mundo do magistrado e o mundo da sociedade civil, principalmente na forma como esta influenciava as ações e discursos burocráticas daqueles. Pode-se verificar isso claramente na influência da e pela família, por exemplo. Mas, a maior das interpelações se dava no campo do espiritual, na relação entre igreja e estado. Ai, o magistrado era um agente participante da sociedade, convidado que era para as cenas mais importantes encaminhadas pela igreja. A partir daí, também se possibilitava a abertura de um espaço de corrupção permanente, entre estado e sociedade. Por isso que

abusar do cargo para atingir objetivos pessoais era uma violação das obrigações profissionais de um juiz que, do ponto de vista social, tinha muito menor impacto que outras formas de corrupção

que envolvessem a troca de favores e recompensas entre um magistrado e um outro membro da sociedade. O ABRASILEIRAMENTO da magistratura era a CORRUPÇÃO dos objetivos puramente burocráticos...(SCHWARTZ, 1979, p261).

O abuso de poder em causa própria não persistia enquanto o problema econômico durava, visto que o início da carreira era super degradante, mas persistia mesmo quando as pressões econômicas desapareciam. A mesma compreensão de mundo perpassava a sociedade civil que não via mau nenhum nesse tipo de relação com o cargo, pois todos queriam aproveitar da mesma bica, e assim lutavam para chegar lá e também tirar vantagem.

A democracia baseada na livre concorrência de mercado, no campo econômico, e na livre disputa e discussão de todos os setores, no campo político, não podia ter vez num estado de coisas onde a relação do homem colonial, seja o burocrata, seja o que detém um mínimo de influência sobre a máquina política, com a justiça era uma relação patrimonialista, de domínio do particular sobre o geral.