

## ENTREVISTA COM ARNO WEHLING

### AN INTERVIEW WITH ARNO WEHLING

Formado em história pela então Faculdade Nacional de Filosofia (1968), hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, e em direito pela Universidade Santa Úrsula (1991), a trajetória de Arno Wehling esteve sempre associada à reflexão teórica e à pesquisa, que conciliou em suas investigações nas áreas de história política, história do direito e teoria da história. Doutorou-se em história pela Universidade de São Paulo (1972), sob a orientação do professor Eduardo Oliveira França, obteve o título de livre-docente em história ibérica nesta mesma universidade (1980) e fez estudos de pós-doutorado em história nas Universidades do Porto e Portucalense. Professor titular aposentado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), na disciplina de história do direito (1991), e da UFRJ, em teoria e metodologia da história (1992), é professor titular da Universidade Gama Filho e professor visitante-colaborador da Universidade de Lisboa. Coordena o Núcleo Interinstitucional de Pesquisa em História do Direito Brasileiro, em parceria com Maria José Wehling, além de presidir o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Publicou inúmeros trabalhos, tendo por objeto o Estado colonial, o direito luso-brasileiro e a produção historiográfica brasileira, entre outros, *Formação do Brasil colonial e Direito e justiça no Brasil colonial*, em parceria com Maria José Wehling; *Os níveis da objetividade histórica*; *Administração portuguesa no Brasil de Pombal (1777-1808)*; *A invenção da história: estudos sobre o historicismo*; *Estado, história, memória: Varnhagen e a construção da identidade nacional*; e *De formigas, aranhas e abelhas: reflexões sobre o IHGB*.

**Acervo.** *Sua trajetória profissional esteve sempre relacionada aos estudos em torno das questões teórico-metodológicas, especialmente a historiografia e, ao mesmo tempo, a pesquisa sobre o Estado colonial ocupou parte considerável de seus esforços de investigação. Como esses campos de estudos se reúnem na sua trajetória e reflexão?*

**Arno Wehling.** Desde o início de minha formação preocupei-me com os aspectos teórico-metodológicos da produção histórica. A análise historiográfica, por sua vez, constitui um excelente “laboratório” dessas questões. Isso hoje é uma tautologia, mas houve época, até um passado recente, em que não era valorizado ou sequer entendido, talvez por um horror explícito à filosofia da história e uma confusão entre as três abordagens – a filosófica, a epistemológica e a metodológica. Por outro lado, sempre me interessei pelo Estado e de modo mais amplo pelo problema do exercício do poder nas diferentes sociedades. A transposição da problemática do poder para a historiografia mostrou-me uma riqueza de situações que estudei, por exemplo, em livro sobre Varnhagen e a construção do estado nacional, mas se revelou inadequada quando analisei a obra de Capistrano de Abreu. É essa complexidade caleidoscópica que fascina no estudo da história e justifica a permanente reflexão teórica e metodológica.

**Acervo.** *O senhor possui um conjunto de trabalhos que o colocam como uma importante referência para os estudos em torno da história das instituições no Brasil. Não apenas em trabalhos como o do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, em coautoria com Maria José Wehling, mas pelo conjunto de reflexões que problematizam aspectos como questões epistemológicas, suas tradições disciplinares, premissas teóricas e abordagens metodológicas. Quais são os principais problemas, especialmente metodológicos, que os estudos no campo da história institucional enfrentam?*

**Arno Wehling.** É importante destacar três aspectos, sem pretensão de esgotar o tema: a própria definição do conceito de instituição e de história institucional, com suas múltiplas interações – basta lembrar aqui que a dificuldade se inicia com a definição de instituição. Para o jurista Hauriou e toda uma corrente “institucionalista”, ela envolve uma *expressão* do ponto de vista lógico-formal e uma *metáfora* do ponto de vista material, a de organismo. Já para a sociologia durkheimiana, as instituições correspondem a comportamentos, órgãos e entes sociais que possuem uma normatividade, inclusive jurídica, e mecanismos de sanção. Na tradição parsoniana, por sua vez, as instituições envolvem todos esses elementos sociais, independentemente de existir uma tradução jurídica deles. Outros exemplos poderiam ser lembrados, mas creio que estes são elucidativos da necessidade metodológica de um referencial bem definido. O segundo ponto diz respeito ao estudo dos mecanismos e processos políticos não estatais. Ofuscados por pelo menos duzentos anos de abordagem do poder pela via do Estado, na ótica hobbesiana-hegeliana, descobrimos desde os anos de 1960 que o poder não “está” em determinado lugar, à moda positivista, mas transita por toda a sociedade – e devemos isso primeiro a Balandier e logo depois a Foucault. Assim, o Estado é um dos atores, mas não é o ator político – algo importante para quem, como eu, estuda o Antigo Regime e sua transição para

o mundo liberal-constitucional. O terceiro ponto corresponde aos próprios riscos do exercício historiográfico em geral, como o de considerar as instituições “conaturais”, portanto presentes de modo similar em diferentes culturas e inseridas numa perspectiva evolucionista que estabelece vínculos, filiações e falsas sucessões no tempo.

**Acervo.** *Verifica-se uma diversidade de denominações para designar o domínio que têm as instituições e a administração pública como objeto: história administrativa, história da administração, história institucional, história político-administrativa e, mais recentemente, história político-institucional. O senhor considera que esta variedade de denominações está relacionada a uma reflexão sobre os contornos específicos que podem assumir tais estudos em diferentes abordagens ou resulta de um esforço de distinção dos “novos” estudos da “velha” história administrativa?*

**Arno Wehling.** A “velha” história administrativa e a “velha” história política são “velhas” não por serem administrativas ou políticas, mas por serem meramente narrativas, desproblematizadas e absolutamente empiricistas. Correspondem à perspectiva de que se fazia história “naturalmente”, “como se respira”, na feliz expressão de António Manuel Hespanha. Mas é bom lembrar que os contornos metodológicos nem sempre refletem questões puramente científicas, porém às vezes ecoam idiossincrasias e questões políticas de departamentos e setores onde ocorre a pesquisa. Dependendo do problema a ser proposto, ou da pergunta, gera-se o recorte do objeto, que pode ser o de uma história das instituições *tout court*, ou de uma história administrativa – se se tratar, por exemplo, da história de uma secretaria de estado ou de uma política pública. Mas é bom recordar que o “político” que subjaz a ambas as perspectivas também é, por sua vez, um ponto de intercessão da história, da ciência política, da filosofia política, da sociologia, do direito... Reitero a relevância de uma prévia delimitação conceitual resolver de antemão uma série de aporias.

**Acervo.** *Em 1955 teve início a Coleção História Administrativa do Brasil, proposta pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sob a coordenação do professor Vicente Tapajós. Era um projeto editorial grandioso, de dar conta de toda história da administração pública brasileira em vinte volumes, e que contou com a colaboração de nomes que integravam os quadros de duas importantes instituições, o Colégio Pedro II e o IHGB. Como o senhor analisa o papel desta coleção, constituída fora do ambiente universitário, no cenário historiográfico?*

**Arno Wehling.** O grupo inicial era constituído por professores do Colégio Pedro II, dos quais dois, bem posteriormente, passaram a integrar o IHGB. O projeto de 1955 ficou em um terço dos 18 livros previstos, sendo retomado parcialmente na década de 1960 com algumas reedições e continuado nos anos de 1980 com uma reformulação que previa cerca de quarenta títulos. Também coordenada por Vicente Tapajós, essa nova fase agregou outros autores, entre eles professores universitários, como Fernando Sgarbi de Lima, Américo Lacombe, Mircea Buescu, Francisco Vinhosa e eu próprio. Na sua primeira versão dos anos de 1950, seguiu o cânone tradicional e teve o mérito de fazer recortes específicos, quando até então somente se dispunha de textos gerais como os de Max Fleiuss, Rodolfo Garcia e Hélio Viana

(este, aliás, um manual para cursos técnicos). Na nova fase a ampla liberdade dada pelo coordenador aos autores fez com que as obras refletissem a formação e a orientação teórico-metodológica de cada um. Dois bons exemplos desse resultado foram os livros de Buescu sobre o Ministério da Fazenda, numa perspectiva de história econômica, e de Sgarbi sobre o Ministério da Agricultura, num recorte braudeliano.

**Acervo.** *Com a institucionalização da história como disciplina universitária no Brasil, a partir da década de 1930, e com a criação das faculdades de filosofia, ciências e letras, tivemos a formação de uma nova geração de historiadores profissionais. O senhor considera que os estudos sobre a administração pública constituíram-se como um objeto representativo deste período? A expansão da pós-graduação no Brasil a partir da década de 1970 alterou o cenário?*

**Arno Wehling.** Não creio que os estudos sobre a administração pública no Brasil se tenham beneficiado significativamente nem da criação das faculdades de filosofia nem dos cursos de pós-graduação. No primeiro caso, as teses para as cátedras e os raros doutorados e livre-docências não versaram sobre história administrativa, com exceção do trabalho de Eulalia Lobo, um belo estudo comparado do processo administrativo ibérico na América. No segundo caso, o interesse dominante pela história econômica, primeiro, e depois pela história social e pela história cultural fez com que só muito recentemente, no bojo de um “retorno ao político”, se percebesse as potencialidades de uma história administrativa, ou mesmo de uma história das instituições.

**Acervo.** *Muito se tem discutido sobre a chamada "retomada" da história política, cujo abandono foi impulsionado pela transformação do campo histórico, movimento demarcado pelo advento da primeira geração dos Annales, no início da década de 1930. O senhor considera que se verificou, de fato, uma retomada das pesquisas sobre o Estado e a administração pública ou elas se mantiveram, apesar da desvalorização imposta pelos Annales, como objeto de interesse do historiador, apenas com menor prestígio? Que aspectos o senhor destacaria nesta retomada de estudos sobre o Estado e a administração?*

**Arno Wehling.** Há aí vários aspectos a considerar. Destacaria dois. A posição dos *Annales* sobre o “político” em geral como epifenômeno das forças profundas, correlata à das várias correntes marxistas, não impediu que em tradições historiográficas diferentes da francesa – inglesa, alemã, norte-americana, espanhola, italiana, portuguesa – se estudasse a história política, não no sentido tradicional oitocentista, mas com aportes da sociologia, da ciência política e do direito. Os estudos de Namier sobre a prosopografia do parlamento inglês, os de Meinecke sobre a razão de Estado ou os de Maravall sobre as relações entre monarquia absoluta e mentalidades, para ficar apenas nos mais conhecidos, não esperaram o “retorno do político” dos anos 80/90 na França para apontarem novos caminhos à história política, que repercutiram sobre a história administrativa. Lembro, a este propósito, o trabalho coordenado por Pedro Molas Ribalta, *História social de la administración española*, publicado em 1980, e que tratava de temas tão diversos como a projeção extrarregional da classe dirigente aragonesa – um estudo sobre as elites e seu papel dirigente no Estado espanhol; o Conselho

de Aragão e Catalunha em meados do século XVII – um estudo de história institucional; as audiências bourbônicas em Aragão – misto de história do direito e história administrativa; e a administração provincial espanhola na época de Esquilache – um estudo de história administrativa. Na verdade, todos tinham como eixo a problemática administrativa de um Estado do Antigo Regime, analisada por diferentes ângulos. Para o Brasil é de justiça lembrar dois importantes estudos de brasilianistas que já abordam o tema numa perspectiva “moderna”: o de Dauril Alden sobre o governo do marquês de Lavradio e o de Stuart Schwartz sobre o Tribunal da Relação da Bahia, além do livro de Raimundo Faoro, *Os donos do poder*, que traça um vasto painel do “estado patrimonial”, aplicando ao país a tipologia weberiana sobre a dominação – e conseqüentemente seus mecanismos e órgãos.

Por outro lado, essa retomada tem pelo menos duas faces. A acadêmico-científica, pela qual se procura dar conta de algo que evidentemente faltava na análise historiográfica sobre a história do Brasil, para a qual já existiam trabalhos sofisticados sobre a sociedade, a economia e mesmo a cultura, ficando o “político” e muito mais o “administrativo” descompassados, porque ainda circunscritos a visões muito descritivas. E a do quadro geral do mundo contemporâneo, com a reestruturação do Estado e das funções do Estado que percebemos na virada para o século XXI. O velho Estado hobbesiano-hegeliano, com seu poder acentuado após a crise de 1929 pelo intervencionismo keynesiano, para não falar na planificação socialista, está sendo reconfigurado de diferentes formas. Não se trata somente de desregulamentação e neoliberalismo, porque isto poderia apenas refletir oscilações cíclicas no âmbito econômico, mas da revisão do papel da soberania – o Tribunal Penal Internacional e o papel de ONGs na formulação de políticas públicas, por exemplo – e do estabelecimento de novas formas políticas ainda incompletas, como as supraestatais do tipo da União Europeia ou as que afirmam autonomias regionais. Em resumo: há uma descentralização do poder, que aparece em muitos lugares simultaneamente e não apenas no Estado.

**Acervo.** *As pesquisas sobre administração colonial na última década têm sido a feição mais evidente do processo de retorno à temática da administração, trabalhos fortemente marcados pelo diálogo com as análises do pesquisador português António Manuel Hespanha. Este processo não ficou circunscrito à colônia, fazendo-se acompanhar por novas pesquisas que retomam antigas temáticas sobre as instituições político-administrativas e o processo de construção e consolidação do Estado imperial brasileiro. Mas o mesmo não se verifica em relação ao período republicano. Como o senhor avalia esta configuração da periodização da pesquisa sobre o tema no Brasil?*

**Arno Wehling.** A temática do Estado republicano tem sido objeto de outras abordagens que não a do historiador. Penso em juristas como Celso Ribeiro Bastos, José Afonso da Silva e Hely Lopes Meireles, em sociólogos e cientistas políticos, como Wanderley Guilherme dos Santos e Simon Schwartzmann, e em filósofos como Antonio Paim e Ricardo Velez Rodriguez. José Murilo de Carvalho tem contribuições do ponto de vista do historiador sobre temas como a cidadania e os militares. Há outros trabalhos pontuais sobre insti-

tuições, como o STF, e também sobre situações regionais. Mas ainda há muito a fazer na matéria e particularmente na análise administrativa e institucional da máquina estatal, das diferentes esferas de poder e das estruturas de poder no período republicano sob a perspectiva do historiador. Sobre essa defasagem uma hipótese pode ser formulada. O já agora, cronologicamente, vasto presente republicano elegeu outros problemas como prioritários: a industrialização, o desequilíbrio regional, a urbanização, as mudanças na estratificação social. No plano político, o populismo, o sistema eleitoral, os partidos políticos, a centralização do poder. Aí está o grosso da produção historiográfica sobre a república. O problema do Estado como ente político-administrativo estaria, na ótica dominante, no Império, quando de sua construção, e não na República. A transição para esta teria sido apenas “superestrutural”, com as instituições e a administração funcionando como se esperava num estado liberal ou democrático ocidental, independente da forma de governo. Se a hipótese estiver correta, isso poderia explicar que no estudo “político” sobre a República estejam presentes temas como o da política dos governadores, o tenentismo e o populismo e seja escasso o interesse pelo Estado administrativo – exceto quando ele salta aos olhos, como no caso da burocracia daspiana. Quanto ao Estado do Antigo Regime, este sempre pode servir de contrafação ao Estado contemporâneo – além de permitir levantar questões como a da multiplicidade de focos não estatais de poder.

**Acervo.** *O que seria uma história da administração de qualidade, comprometida com a história política renovada e, por conseguinte, com a problematização da organização do Estado e de suas instituições? Neste aspecto, o que o senhor consideraria uma agenda de pesquisa relevante?*

**Arno Wehling.** Uma história administrativa de qualidade seria, como toda análise de qualidade, problematizada; preocupada com as estruturas de poder e não apenas com o Estado; ficaria longe da naturalização dos conceitos e, portanto, de anacronismos; não estabeleceria como pressupostos à moda positivista distinções estanques entre público e privado, político e social; consideraria órgãos, sistemas e processos como entes vivos, movidos por agentes humanos presos às suas circunstâncias e não como entes de razão num organograma ou fluxograma; teria íntimos vínculos com a história institucional, mas com abordagem metodológica própria; e seria interdisciplinar, interagindo com a ciência política, a sociologia, a filosofia política, o direito, a economia e a teoria da administração.

Uma agenda interessante seria produzir uma história administrativa na sua circularidade social, desde o discurso político-administrativo e jurídico até a interação com a sociedade. Isso pressupõe trabalhar com categorias como estrutura de rede de relações, fluxo de informações, processos – estes por sua vez envolvendo demandas de governo ou sociais, mecanismos decisórios, recepções, em resumo, *inputs* e *outputs*.

Há algum tempo referi-me numa publicação a um programa para a história das instituições, que poderia, *mutatis mutandi*, servir também para uma história administrativa, uma perspectiva que contemplasse, *integrando-as e não apenas justapondo-as*, algumas abordagens. Uma, que poderíamos chamar estrutural-funcional, estudaria o ente administrativo, a política ou a instituição, recortando-o (a) do quadro estrutural a que pertence e

analisando as relações no conjunto de que faz parte e sua finalidade; consideraria a fundamentação doutrinária que embasa sua atuação; a sua estrutura e funcionalidade; os elementos que compõe o ente, política ou instituição; sua atuação como uma agência de poder, frente a outros agentes e ao núcleo central a que pertença; e sua dinâmica, entendida processualmente. A segunda abordagem contemplaria a identificação tipológica dos agentes sociais envolvidos, por meio da prosopografia, para chegar-se a um *perfil de grupo*. A terceira abordagem compreenderia a construção da rede relacional propriamente dita, em que se procuraria reconstruir “pontos” e “linhas”, respectivamente, indivíduos/grupos, quer como agentes, quer como receptores, e interações administrativas, políticas e sociais, reinserindo o ente, a política ou a instituição considerada na rede relacional a que pertenceu.

De certa forma, foi o que comecei a esboçar nos anos de 1980 com o livro sobre a administração portuguesa no Brasil no período pós-pombalino e o que procuramos aplicar, também sob o ângulo da história do direito, no *Direito e justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro*, e o que estamos fazendo agora na pesquisa sobre o período subsequente, de 1808 a 1828.