



## **Sociologie Românească**

ISSN: 2668-1455 (print), ISSN: 1220-5389 (electronic)

---

*SOCIOLOGIA PROASTEI GUVERNĂRI ÎN ROMÂNIA INTERBELICĂ,*  
**EDITURA RAO, BUCUREȘTI, 2019. BOGDAN BUCUR**

*Lucian DUMITRESCU*

---

Sociologie Românească, 2020, vol. 18, Issue 2, pp. 239-243

<https://doi.org/10.33788/sr.18.2.24>

Published by:  
Expert Projects Publishing House



On behalf of:  
Asociația Română de Sociologie

**SOCIOLOGIA PROASTEI GUVERNĂRI ÎN  
ROMÂNIA INTERBELICĂ, EDITURA RAO,  
BUCUREȘTI, 2019. BOGDAN BUCUR**

Lucian DUMITRESCU<sup>1</sup>

**Abstract**

This review seeks to critically unravel Bogdan Bucur's Sociology of Bad Governance in Interwar Romania by using both an emic and an etic approach. From an emic perspective, that is, from inside the book, Bogdan Bucur's intellectual effort is really impressive. Despite a huge amount of data, Sociology of Bad Governance in Interwar Romania proves itself quite easy to read thanks to a solid organization. Additionally, due to the fact that the author has employed a classic academic recipe, the abovementioned book is also very coherent. However, looked at it etically, the book loses its internal coherence due to some conceptual and methodological blunders. Conceptually, despite the fact that the book brings to the fore the issue of bad governance and that it includes a theoretical chapter, the concept of good governance is left unaddressed. Methodologically, the author seems to have fallen in the trap of methodological nationalism. A consistent liberal and neo-marxist literature has already addressed the state as a historical institution which is more or less dependent on the international milieu. In his attempt to explain the administrative failures of the interwar Romanian state, the author has completely overlooked the path dependence explanation and the impact former empires had had on post-colonial states. Thus, a confusion between causes and manifestations of bad governance has emerged.

Keywords: Interwar Romania; bad governance; good governance; state capacity.

*Cuvinte-cheie:* România interbelică; proasta guvernare; buna guvernare; capacitatea statului.

Sunt mai multe perspectivele prin intermediul cărora poate fi cernută cartea lui Bogdan Bucur. M-am oprit la opoziția *emic/etic*<sup>1</sup>, o perspectivă antropologică care, în pofida unei aparente antinomii, sugerează importanța complementarității metodologice. Emic, citită adică exclusiv din interior, lucrarea lui Bogdan Bucur este intimidantă și impresionantă în același timp. Este intimidantă în primul

<sup>1</sup> Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale „Ion I. C. Brătianu”, Academia Română, București, ROMÂNIA. E-mail: dulust@gmail.com.

rând prin masivitate, genul de tom renescentist scris de un cărturar cu vocație enciclopedică. Intimidant este totodată volumul impresionant de date pe care lucrarea îl pune la dispoziția lectorului. Cine a scris măcar o carte în viața lui/ei și parcurge lucrarea lui Bogdan Bucur empatizează cu travaliul imens depus de autor pentru evidențierea vulnerabilităților administrativ-instituționale ale răstimpului interbelic din România. Dincolo de „garanțiile” academice din prefața și din postfața lucrării, cartea lui Bogdan Bucur impresionează prin coerență. În esență, autorul își propune să exploreze „imagarul politic interbelic” (p. 44) prin sondarea „reprezentărilor politico-administrative și etico-juridice pe care le aveau oamenii simpli din epocă” (p. 42). Percepțiile în discuție sunt preluate de Bogdan Bucur din datele culese monografic de către reprezentanții Școlii Sociologice de la București. Investigând deci preponderent percepțiile din „România satelor”, vorba lui Mircea Vulcănescu, autorul inovează din punct de vedere metodologic „în cunoașterea istorică a statului și a satului românesc”. În pofida masivității, cartea lui Bogdan Bucur se citește ușor grație unei organizări riguroase a cercetării. Lucrarea debutează cu un cadru teoretic și cu unul metodologic, urmat de cadrul istoric. Urmează partea empirică, ce „mustește” de date referitoare la manifestările politice, administrative și juridice din România interbelică. Pe scurt, având teorie, metodologie și date, cartea este scrisă după o rețetă academică clasică. Autorul apelează la datele culese de sociologii monografiști și, parțial, la modelul teoretic din legea paralelismului sociologic. Parțial, fiindcă Bogdan Bucur alege să investigheze manifestările politice, administrative și juridice, fără a acoperi și manifestările culturale și economice, cu toate că lucrarea oferă date și în legătură cu acestea din urmă. Temele majore ale lucrării sunt impredictibilitatea instituțională generată de instabilitatea funcției publice, corupția politică, centralizarea politică excesivă, diferențele marcante dintre administrația tradițională și cea modernă, precum și dintre administrația imperială și cea națională din Transilvania, Basarabia și Bucovina. Aflăm din lucrare că imagarul construit prin practicile politice, administrative și juridice ale statului din România interbelică era unul de insecuritate accentuată și de regret al administrațiilor imperiale în teritoriile „revenite la patria mamă” în urma Conferinței de Pace de la Versailles din 1919. Astfel, concluzia centrală a lucrării se regăsește în titlul acesteia. Din cauza unor comportamente instituționale care au contribuit la un proces de de-cetățenizare sistematică a celor mai mulți locuitori, România interbelică nu poate fi considerată un model de bune practici în materie de guvernare și, implicit, o perioadă de aur în istoria națională.

Trecând la o abordare *etică* a lucrării în discuție, adică la o lectură de la o altitudine teoretică distinctă de cea propusă de autor, am observat că lucrarea își pierde coerența, întrucât autorul nu panoramează suficient nici conceptual și nici metodologic. Conceptual vorbind, într-o carte masivă despre „proasta guvernare”, care are și un capitol teoretic, n-am găsit nicio dezbatere despre „buna guvernare”. Lectorul înțelege sensul „proastei guvernări” prin contrast, adică prin diferențierea practicilor unui „stat profesionist”(p. 388), imperial, de practicile

unui stat neprofesionist, cel din România interbelică. E un loc comun în științele sociale că dintr-o conceptualizare imprecisă derivă operaționalizări asemenea și confuzii metodologice. În dezbateră academică despre buna guvernare, calitatea guvernării este însoțită sistematic de un concept precum „capacitatea statului”. Mai exact, capacitatea statului este o condiție necesară, și din ce în ce mai suficientă, a bunei guvernări. Zic „din ce în ce mai suficientă” pentru că într-o serie de studii recente, performanțele administrative ale unui stat îi conferă acestuia legitimitate într-o proporție mai mare decât promovarea drepturilor politice. Dincolo de această concluzie bulversantă pentru adeptul democrației liberale, rămâne următoarea idee: probabilitatea ca un „stat slab” să genereze bună guvernare este extrem de redusă. „Statul slab” este statul cu capacitate administrativă redusă, caracterizat de vulnerabilități în privința capacității de taxare, a capacității administrative și a celei infrastructurale. Indiscutabil, statul din România interbelică era unul slab, așa cum reiese și din lucrare. Ca atare, nu e absolut nicio surpriză că statul slab din România interbelică a generat sistematic o „proastă guvernare”. Și astfel apare vulnerabilitatea centrală a lucrării lui Bogdan Bucur, care derivă dintr-o conceptualizare precară a bunei guvernări. Rezultatul: confuzia dintre cauzele și efectele „proastei guvernări”. „Responsabilitatea proastei guvernări aparține elitei politice și intelectuale românești interbelice, care a mimat democrația” (p. 38), zice autorul. Dincolo de ideea de „responsabilitate”, specifică mai degrabă unui discurs politic decât unei investigații academice, autorul precizează că „vinovații” de proasta guvernare sunt elitele, centralismul politic excesiv, autoritarismul politic, demagogia politică și corupția. Acestea sunt manifestări sau cauze ale „proastei guvernări”?

Capacitatea administrativă a statului nu trebuie fetișizată. Istoria a oferit numeroase exemple de „state puternice” lipsite însă de un profil democratic. Astfel de state, în pofida capacității instituționale de a implementa eficient politici publice, nu aveau imboldul politic necesar. Sau, în termenii lui Gusti, elita guvernantă avea o „voință socială scurtă”, în contextul unui dezechilibru major de putere între elite și mase. Pe lângă că era lipsit de capacitate administrativă, statul din România interbelică instituționalizase deja particularismul concurențial. Caracterizat prin sustragerea sistematică a resurselor publice, particularismul concurențial poate apărea și într-o democrație aparent funcțională, marcată de pluralism politic și alegeri parlamentare la termen. În particularismele concurențiale nu avem de a face cu *state of law*, ci mai degrabă cu *state by law*, adică cu interpretarea sistematică a legii în raport cu interesele elitei guvernante. Cred deci, lansând astfel o ipoteză de cercetare, că alonja administrativă redusă a statului din România interbelică și instituționalizarea particularismului concurențial explică de ce „statul român modern” era, în realitate, foarte puțin modern și, astfel, neprofesionist. De asta, impredictibilitatea instituțională, centralismul politic excesiv, demagogia politică și corupția sunt mai degrabă efecte, și nu cauze, ale „proastei guvernări”.

Metodologic, autorul pare să nu evite cu succes capcana „naționalismului metodologic” și a discursului auto-orientalizant. Legat de naționalismul metodologic, „proasta guvernare” este imputabilă de autor exclusiv unui timp istoric – perioadei interbelice –, unei organizări instituționale – „statul român modern” și unei elite interne, adică unor factori exclusiv endogeni. Nu e luată în calcul, pe de o parte, dependența „statului slab” de jocurile de putere internaționale, iar, pe de altă parte, dependența statului de un anumit traseu instituțional. Dincolo de literatura „liberală” despre buna guvernare, o întreagă literatură neo-marxistă – Poulantzas, Offe, Skocpol, Tilly, Evans, Rueschemeyer etc. – demonstrează că statul este o realitate instituțională ancorată în jocuri de putere locale și internaționale. Dintr-o astfel de perspectivă, neangajată însă de Bogdan Bucur, statul din România interbelică nu ar mai fi apărut autorului ca fiind recompensat cu teritorii – „probabil, cu prea multă generozitate – la 1918” (p. 36), ci mai degrabă ca parte a unei strategii postbelice franco-britanice-americe de construire a unui „cordon sanitar”, format din state slabe, care să separe Germania de Uniunea Sovietică. La fel, oricine înțelege că statele slabe sunt puternic dependente de contextul internațional, ar fi evidențiat, măcar parțial, profilul colonial al României interbelice. Adică o țară în care elita politică era puternic dependentă de stat, în timp ce statul era dependent de capitalul occidental. În contrast cu determinismul sufocant al realismului, realismul neoclasic consideră că, în funcție de capacitatea de negociere a elitei unui stat, acesta poate avea o autonomie mai redusă sau mai ridicată în raport cu marile puteri. După cum spuneam, autorul impută „proasta guvernare” exclusiv unor factori interni. Cum rămâne cu jocul internațional de putere, la care elita din România interbelică a fost mai degrabă spectatoare? Ar fi putut augmenta factorii externi vulnerabilitățile interne ale României interbelice și, implicit, practicile „proastei guvernări”? De regulă așa se întâmplă în statele post-coloniale.

Legat de dependența de traseu, trebuie spus că înainte de a fi o instituție politică cu o anumită alonjă geografică, statul este o instituție istorică. Mai ales centrele imperiale, implicate sistematic în acțiuni militare de cucerire, au dezvoltat capacități de taxare, capacități birocratice și capacități infrastructurale performante. Într-un cuvânt, proto-birocrații în sens weberian. Poți să compari, în aceste condiții, practicile administrative ale unui centru imperial – Imperiul Habsburgic, Austro-Ungaria și Imperiul Țarist – cu practicile administrative ale unui stat abia apărut pe ruina imperiilor, ca România interbelică? Adică performanța administrativă a unor centre de putere care consolidaseră de câteva secole un stat național, și care se pregăteau de traversarea instituțională către statul-națiune, cu performanța administrativă a unui centru de putere periferic, care era obligat să instituționalizeze simultan statul național și statul-națiune? Evident că poți, iar secțiunile specifice din *Sociologia proastei guvernări în România interbelică* sunt un exemplu plener în acest sens. Riscul unei astfel de comparații inadecvate, între experiențe ale statalității net diferite, este ieșirea de pe făgașul academic și derapajul în decorul unei narațiuni auto-orientalizante. În plus, Bogdan Bucur nu

spune nicăieri dacă autonomia acordată de centrele imperiale etnicilor români din Transilvania, Bucovina și Basarabia era echivalentă cu modernizarea. Ce fel de modernizare politică, culturală și economică au produs „autonomiile” acordate de Imperiul Habsburgic, Austro-Ungaria și Imperiul Țarist pentru etnicii români? Erau acestea de tip exclusiv sau de tip inclusiv în raport cu etniile dominante? Care este particularitatea descentralizării în statele cu capacitate administrativă ridicată? Dar în cele cu capacitate administrativă redusă? Fără o astfel de investigație, comparativă și contextualizată, descentralizarea administrativă pare mai degrabă un reper normativ, impus de „falsa conștiință” a autorului.

N-am căutat „alibiuri” instituționale guvernării deficitare din România interbelică. Diagnosticul pus de Bogdan Bucur performanței administrative a statului în România interbelică e indubitabil unul corect. Dar ancorele instituționale ale bunei guvernări sunt întotdeauna mai mult sau mai puțin dependente de un „cadru istoric”, intern și internațional. Bogdan Bucur ignoră această „dependență de traseu” când transferă ideal tipul bunei guvernări în România interbelică și descoperă cât de departe era „statul român modern” de modelul unui „stat profesionist”. De regulă, „statul profesionist” are o experiență de cel puțin câteva secole în gospodărirea treburilor militare, fiscale, administrative și infrastructurale. În plus, „statul profesionist” e de regulă un centru de putere metropolitan care n-a stat sub legea altui stat, ci a impus legea sa altor state vreme de secole. Faptul că „statul român modern” e unul recent, cu profil post-colonial, se manifestă plenar și în practicile politice, administrative și juridice ale României europene. Cartea lui Bogdan Bucur demonstrează că înălțimea teoretică și multidisciplinaritatea cărțurului nu țin loc de anvergură conceptuală și precizie metodologică. Când se întâmplă asta, o întreprindere științifică cu magnitudine colosală, în loc să explice, tinde să devină parte a unui discurs de putere.

### Notă

<sup>1</sup> Perspectivele emice, din interiorul comunității de investigat, subliniază importanța *thick description* pentru decriptarea unor practici comunitare în raport cu referențialul local. Abordarea etică preferă conceptualizările derivate din cultura în care a fost socializat antropologul, conceptualizări care adesea nu cadrează cu codurile cultural-politice ale localnicilor din comunitatea explorată.