



# Mnemosine Revista

Volume 3, n.1, Jan/Jun 2012

ISSN:2237.3217



**Dossiê**

# História e Política

MNEMOSINE REVISTA. Programa de Pós-graduação em História/UFCG  
Vol. 3 – nº 1 jan/jun 2012.  
Campina Grande: PPGH, 2012.  
Semestral.  
ISSN: 2237-3217.  
Universidade Federal de Campina Grande. Programa de Pós-graduação em História.

Programa de Pós-graduação em História  
Endereço: Rua Aprígio Veloso, nº 882, Sala 107 – Bodocongó –  
Campina Grande – Paraíba  
BRASIL – CEP:58.429-140  
Telefone: 2101-1495  
E-mail: mnemosinerevista@gmail.com  
Site: <http://www.ufcg.edu.br/~historia/ppgh/>

***Equipe de Realização:***

Edição de Texto: Alisson Pereira Silva  
Arte: Lays Anorina Barbosa de Carvalho

## **MNEMOSINE REVISTA**

Número 1 - Volume 3 - Jan/Jun 2012

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**

Reitor: Prof. Thompson Fernandes Mariz

## **DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA**

Coordenadora Administrativa: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marinalva Vilar de Lima

## **PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

Coordenadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juciene Ricarte Apolinário

## **COMITÊ EDITORIAL**

Prof. Dr. João Marcos Leitão Santos - Editor  
Prof<sup>a</sup>. Michelly Pereira de Sousa Cordão

## **CONSELHO EDITORIAL**

Alarcon Agra do Ó (UFCG)  
Antônio Clarindo Barbosa de Souza (UFCG)  
Elizabeth Christina de Andrade Lima (UFCG)  
Gervácio Batista Aranha (UFCG)  
Iranilson Buritide Oliveria (UFCG)  
João Marcos Leitão Santos - Editor Chefe (UFCG)  
Juciene Ricarte Apolinário (UFCG)  
Keila Queirós (UFCG)  
Luciano Mendonça de Lima (UFCG)  
Maria Lucinete Fortunato (UFCG)  
Marilda Aparecida de Menezes (UFCG)  
Marinalva Vilar de Lima (UFCG)  
Osmar Luiz da Silva Filho (UFCG)  
Regina Coelli (UFCG)  
Roberval da Silva Santiago (UFCG)  
Rodrigo Ceballos (UFCG)  
Rosilene Dias Montenegro (UFCG)  
Severino Cabral Filho (UFCG)

## Sumário

### **Apresentação**

*João Marcos Leitão Santos* \_\_\_\_\_ 05

### **DOSSIÊ POLÍTICA**

#### **Comunistas graças a Deus: um estudo sobre protestantes comunistas em Pernambuco nos anos 1940**

*Emerson Lucena* \_\_\_\_\_ 07

#### **Padrões de irregularidades em gestões municipais**

*Clóvis Alberto Vieira de Melo* \_\_\_\_\_ 19

#### **“Redemocratização” no Estado da Paraíba (1945): a história política renovada e fontes documentais**

*Jean Patrício da Silva* \_\_\_\_\_ 38

#### **Homicídios, insegurança pública e fragilidade democrática no Nordeste brasileiro**

*José Maria Nóbrega Júnior* \_\_\_\_\_ 49

#### **Práticas políticas e cenas da abolição nas crônicas *Bons Dias* (1888-1889) de Machado de Assis**

*Ariosvalber de Souza Oliveira* \_\_\_\_\_ 61

#### **Política, meio ambiente e recursos naturais**

*Sérgio Murilo Santos de Araújo* \_\_\_\_\_ 73

#### **O domínio das águas, o Recife se faz no tempo**

*Luiz Eugênio Pereira Carvalho* \_\_\_\_\_ 86

### **ARTIGOS DE FLUXO**

#### **As várias faces de um Leviathan togado**

*José Mário Wanderley Gomes Neto* \_\_\_\_\_ 107

#### **Economia cafeeira e desenvolvimento industrial no Brasil (1889-1918)**

*Fábio Luiz San Martins* \_\_\_\_\_ 121

## RESENHAS

**SCHRÖDER, Peter. (Org.). *Cultura, identidade e território no Nordeste indígena: os Fulni-ô***

por Edson H. Silva \_\_\_\_\_ 141

## ENTREVISTA

**Antonio Paulo de Moraes Rezende**

por Gláucia de Souza Freire \_\_\_\_\_ 144

## Apresentação

João Marcos Leitão Santos

Temos um número tornado especial da nossa Revista, o que se deve ao diálogo interdisciplinar, aberto a outros saberes, no Dossiê Política e História.

Os textos apresentados neste número não foram apenas de visitação à história política como mais correntemente conhecemos na historiografia. Predominantemente, os textos neste número abrem diálogo da política e a história do presente.

Assim são as discussões de Clóvis Melo sobre as conclusões da sua pesquisa descritiva, que sugere que as práticas instituídas no país mantêm um modelo consolidado ao longo do tempo. José Maria Nóbrega relata o *status* permanente da nossa democracia em busca de consolidação, mensurando o nível de *accountability* horizontal de algumas instituições coercitivas, instituídas em nossa sociedade. De igual forma, Gomes Neto traz a baila o fenômeno da *judicial politics*, para interpelar sua ação na ambiência social do país, textos que se tornam especialmente importantes se percebermos a história do tempo presente como *um momento particularmente favorável*

*asa observação do tempo passado sobre o presente, e, enfim, como uma permuta inevitável entre memória e acontecimento, como queria Rioux.*

Como perspectiva consolidada, afirma Têtard sobre o *estudo do político, que o retorno da história política tiveram e têm ainda um papel aglutinador e dinâmico, mas que qualquer obra sobre o político e a história política não podem trazer senão resposta parciais*, de onde decorre a necessidade da interlocução com outros saberes que advém da própria dinâmica da cultura e da demanda social.

Ao trazer a tona temática como a sustentabilidade, como faz Sérgio Araújo investigando as ações do Estado, de empresas e da sociedade diante do ambiente natural visitando os conceitos de política, poder tenta mapear comportamentos social diante dos recursos de garantia da existência, quebra o paradigma da pura e simples cronologia pretérita para apontar a história na direção das perspectivas sociais em seu inalienável pertencimento individual e coletivo. Por isso mesmo no texto de

Eugênio Carvalho com o sugestivo título "O domínio das águas", o Recife se faz no tempo, aponta para a experiência das cidades, que se erguem, segundo Carlos Pena Filho, dos sonhos dos homens, procura mapear as "práticas realizadas ao longo de todo o século XX", aponta para o problema da percepção imposta pelas condições históricas, como ambiente mesmo das sociabilidades.

Mais próximos da tradição historiográfica em si estão os textos de Ariosvalber Oliveira, Jean Patrício e Emerson Lucena e Fabio San Martins. O primeiro e o último remetem a tematizações cuja demarcação temporal é o Brasil Império. Ariosvalber toma o problemática a relação crônica e a pesquisa histórica para entender tramas políticas e os interesses dos liberais e conservadores em torno da questão da abolição e suas conseqüências, ao passo que San Martins sobre as questões

econômicas que do Império incorporaram-se aos problemas da ordem republicana nascente.

Jean Patrício e Emerson Lucena voltam-se a um período mais recente da vida republicana, a Quarta República. Ambos tratam de tópicos pontuais e na perspectiva política. A pesquisa de Emerson é inovadora no sentido de apontar a relação entre comunistas e protestantes, estes últimos, sempre retoricamente reticentes a aproximação com as esquerdas. Jean, por sua vez, buscou entender as práticas políticas do processo de "redemocratização" na Paraíba durante o período de 1945-1947, discutindo como tais práticas e grupos políticos influenciaram o processo político republicano.

O número se encerra com a entrevista do professor Antonio Paulo Rezende, concedida a Gláucia de Souza Freire onde faz importantes considerações sobre a experiência de historiador e sobre o fazer história.

## COMUNISTAS GRAÇAS A DEUS: UM ESTUDO SOBRE PROTESTANTES COMUNISTAS EM PERNAMBUCO NOS ANOS 1940

Emerson Lucena<sup>1</sup>

### Resumo

O protestantismo brasileiro sempre produziu um discurso retórico de ser infenso à política. Nesta postura, o acento das restrições sempre se voltou para as ideologias de esquerda, muitas vezes consideradas como expressões do ateísmo. Apesar disso, é possível constatar uma experiência de co-beligerância de setores do protestantismo com o Partido Comunista em Pernambuco, especificamente na cidade de Paulista nos anos quarenta, tendo como elemento de expressão a atividade sindical. Esta é a discussão apresentada neste artigo.

**Palavras-chave:** protestantismo, política, comunismo.

### Abstract

The Brazilian Protestantism has always produced a rant to be infenso policy. In this posture, the accent of restrictions always turned to leftist ideologies, often considered as expressions of atheism. Nevertheless, there appears an experience of co-belligerence sectors of Protestantism with the Communist Party in Pernambuco, specifically in the city of Paulista in the forties, from the trade union activity. This is the argument presented in this article.

**Keywords:** protestantism, politic, comunismo.

O Protestantismo no Brasil vive um período de expansão, tanto em termos quantitativos (aumento

do número de fiéis) como de sua importância cultural e também política. Contraditoriamente, enquanto vivemos uma época de intensa participação política dos protestantes, atuando em várias organizações partidárias, "puristas" resistem clamando dos púlpitos uma postura "apolítica", tentando "resgatar" uma pretensa época passada de apoliticidade protestante.

Tal afirmação, contudo, não encontra fundamentação histórica, em especial quando se analisa a história do protestantismo brasileiro. Desde os primórdios do protestantismo no Brasil, percebe-se a chegada de imigrantes alemães e luteranos vinculada a causas econômicas e políticas<sup>2</sup>.

Durante o período que se estendeu do fim do Império ao início da República, os protestantes buscavam apoio do Estado à sua existência e sobrevivência no país. Envolveram-se na famosa *Questão Religiosa*, colaborando com os maçons, e conseguindo o casamento legal dos "acatólicos" e a autorização para a publicação da Imprensa Evangélica<sup>3</sup>. Entre os anos de 1945 a 1948, chegaram a caracterizar o Partido Republicano Democrático/PRD como um partido protestante<sup>4</sup>.

Os exemplos citados acima são apenas algumas demonstrações de como os protestantes sempre buscaram ao longo do tempo estratégias de participação política. Isso por que: "A religião desenvolve um arcabouço ético – individual e coletivo – que determina a relação do sujeito com a sociedade política"<sup>5</sup>.

Tal relação do prosélito com a realidade é geralmente condizente

<sup>1</sup> Licenciado em História pela UFPE e com Especialização em Ensino de História pela UFRPE. Professor de História na Rede Pública Estadual de Ensino no Estado de Pernambuco.

<sup>2</sup> Um breve resumo da presença do Protestantismo ao Brasil pode ser encontrado em DREHER, Martin N. Um esboço da história do Protestantismo no Brasil. In: BEOZZO, José Oscar. (Coord.). *Curso de Verão: ano III*. São Paulo, Paulinas, 1989,. Ver também LÉONARD, Émile-Gillaume. *O protestantismo brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro e São Paulo, JUERP/ASTE, 1981.

<sup>3</sup> DREHER, Martin, op. cit. p. 112.

<sup>4</sup> SANTOS, João Marcos Leitão. *Protestantismo e política partidária no Brasil*. Recife, UFPE, 2001. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).

<sup>5</sup> Idem, p. 31.

com a maneira como a religião produz condutas sociais e políticas através de sua doutrina, não implicando que essa relação do fiel com a política seja mecanicamente determinada pela doutrina religiosa, muitas vezes escapando até dessa esfera, devido a compromissos político-econômico-sociais assumidos. A esse respeito escreveu Niebuhr:

Quase sempre e em quase todos os lugares nos tempos modernos as igrejas têm representado muito mais a ética das classes e nações do que a moralidade cristã. Evidente nas crises, aparece também entre elas. Nas eleições municipais e nacionais, na conservação ou na abolição de costumes, inclusive nas proibições, as denominações têm sido porta-vozes de grupos particulares não-religiosos dos quais são aliadas. Isso é assim porque as denominações, igrejas e seitas são grupos sociológicos que baseiam suas diferenças nos compromissos assumidos com castas e classes sociais. Não é que não tenham propósitos religiosos. O fato é que acomodam a religião ao sistema de classes e castas”<sup>6</sup>.

Dessa forma, a atuação política do protestantismo brasileiro se caracteriza como uma ação contextualizada, em “resposta a demandas sócio-políticas de seu ambiente”<sup>7</sup>, com vistas à consecução de variados objetivos, fossem eles a conquista do poder, ou uma forma de obter adesão popular ou ainda estabelecer uma interlocução com a ordem para garantir sua sobrevivência. Assim também, “O protestantismo buscou assegurar seu espaço social pela via jurídica, defendendo com os meios ao seu alcance e através de alianças com

setores progressistas da sociedade a liberdade religiosa e de culto”<sup>8</sup>.

Pelo exposto acima, o pretense caráter apolítico do protestantismo se configura como uma camuflagem que serviu “para dissimular os seus objetivos particulares por trás de pretensos interesses gerais”<sup>9</sup>.

O desafio a que se propõe esse texto não é o de demonstrar a participação política do protestantismo brasileiro, tema já explorado em outros estudos, embora de forma ainda escassa. O objetivo é o evidenciar como foi possível realizar-se uma aproximação excepcional entre protestantes e a ideologia comunista.

Excepcional, pois, o discurso político protestante majoritário estava geralmente pautado nos ideais de democracia e ordem, assumindo um caráter muitas vezes direitista e geralmente reformista, não revolucionário. Some-se a isso o fato de que o protestantismo sempre nutriu reservas às expressões políticas de esquerda, e, não obstante, manteve oposições severas à ideologia comunista em particular.

Contudo, no contexto específico da cidade do Paulista, localizada na Região Metropolitana do Recife, nos anos 1940, especialmente na segunda metade dessa década, foi possível perceber um interessante exemplo (talvez não isolado. A pesquisa histórica irá responder a essa questão) de protestantes que militavam no Partido Comunista Brasileiro/PCB, sofrendo perseguição por suas ideias políticas e religiosas, em vários níveis. Tal fato parece destoar da militância política protestante, que quase sempre

<sup>6</sup> NIEBUHR, H. Richard. *As origens sociais das denominações cristãs*. São Paulo: ASTE, 1992, p. 23.

<sup>7</sup> SANTOS, op. cit., p. 64.

<sup>8</sup> SANTOS, op. cit., p. 33.

<sup>9</sup> SANTOS, op. cit., p. 64.

nutriu sérias desconfianças das opções de esquerda, principalmente as comunistas.

Como exemplo dessa hostilidade em relação ao comunismo e ao socialismo, podemos citar um trecho das postulações da União Cívica Evangélica Paulista, instituída em 1936:

(...) A Diretoria entende também ser seu dever neste momento de confusão e incertezas, declarar francamente os pontos que a norteiam quanto a ideologias comunistas, que se debatem no país e apelar a todos os evangélicos eleitores, que se abstenham de quaisquer compromissos políticos com tais partidos e ideologias [que] são contrárias aos princípios evangélicos. Como orientadora de opiniões, faz suas as palavras que foram adotadas como declaração de princípios pela Igreja Presbiteriana Independente do Brasil, que sintetiza todos os pontos contrários aos extremismos de direita ou de esquerda, o comunismo, o integralismo e outros quaisquer<sup>10</sup>. (grifos nossos)

Apesar dessa e de muitas outras restrições protestantes ao socialismo e ao comunismo, é significativo perceber a heterogeneidade da atuação política dos "evangélicos". Mesmo que nem sempre essa atuação assumisse um viés partidário, optando eles, muitas vezes, pela camuflagem, assumindo discursos apolíticos especialmente quando essa aproximação se dava em relação à ideologia comunista.

Não é novidade a aproximação entre os protestantes e os ideais socialistas. Reyes Novaes<sup>11</sup> é um dos exemplos que podemos citar no tocante à relação entre protestantes, campesinato e os ideais socialistas.

A nossa proposta de discussão, porém, pauta-se numa outra realidade. Nosso objeto de análise é a relação que operários protestantes de Paulista, um dos mais antigos pólos industriais do Estado de Pernambuco, mantiveram com o comunismo na segunda metade da década de 1940.

Tal participação encontrou eco na imprensa esquerdista do período, em especial no jornal *Folha do Povo*, entre os anos de 1946 e 1949. Como um dos primeiros exemplos dessa relação, a edição de 23/03/1946 publicou um artigo intitulado "O Pastor Evangélico de Maricota afasta os Crentes de sua Igreja":

Os crentes da igreja evangélica de Maricota, no município de Paulista, estão na iminência de abandonar sua igreja. É que muitos desses homens estão mal satisfeitos com as recentes atitudes do pastor, que ultimamente tem se desmandado em críticas infundadas ao Partido Comunista do Brasil, ao qual se acham ligados vários membros daquela igreja. Esses homens sempre foram e continuam sendo excelentes religiosos, mas esses homens amam também o seu partido e para eles esse 'anti-comunismo', nada mais é do que uma forma, mesmo inconscientemente, de ajudar a provocação nazi-fascista mais tórpe. Assim, esclarecemos ao pastor de Maricota, que deve ter atitudes mais democráticas, mais ao lado do povo, e especialmente dos crentes de sua igreja. Essas atitudes não têm mais razão de ser nos dias de hoje, porque todos os partido (sic) políticos têm ampla liberdade de funcionamento e assim o cidadão, crente ou não de qualquer igreja, tem o direito de pertencer ao partido que bem entender (Grifos nossos).

Percebe-se, com uma leitura preliminar do artigo, que não só havia uma ligação entre os "crentes"

<sup>10</sup> Citado em Santos, op. cit. p. 35.

<sup>11</sup> REYES NOVAES, R. Os pentecostais e a organização dos trabalhadores. *Religião e Sociedade*, n° 5, 1980 e da mesma autora: *Os escolhidos de Deus: pentecostais, trabalhadores e cidadania*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

daquela igreja e os ideais comunistas, como mais ainda, a relação se manifestava na própria filiação ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), o que (em tese) justificava a perseguição institucional movida pelo líder da igreja a que pertenciam aqueles indivíduos (A Assembleia de Deus), que demonstravam até mesmo o propósito de abandonar sua igreja para seguir suas idéias sócio-políticas.

Apesar de não citarem o nome da igreja ou ao pastor, artigos posteriores fazem referências a duas igrejas protestantes na localidade naquele período; uma Batista e uma Assembleia de Deus. Embora sendo a segunda a mais antiga e, como o texto se referiu a apenas uma igreja, pode-se presumir que de fato se tratava da Assembléia de Deus. Um outro artigo, porém, publicado no mesmo jornal no mês seguinte, oferece-nos uma provável confirmação do pressuposto acima:

Na 'Assembleia de Deus', em Maricota, também se combate o PCB. Será para agradar ao 'Cesar' de Paulista? Ou serão recalcamientos nazistas do mau 'pastor'? Há um templo evangélico em Maricota. Neste templo, destinado até bem pouco às pregações do Evangelhos, faz-se hoje em dia uma propaganda tipicamente nazista. Num destes dias o desabusado pregador investia contra o comunismo, quando um crente – Manuel Mauricio – pediu a palavra para uma justificação. Dada a palavra, quando o referido Sr. começou a se explicar, o mau-pastor agredi-o com palavras violentas e grosseiras, cassando-lhe a palavra, chegando ao grotesco da afirmação de que 'direito de comunista é peia'. Por isso, uma comissão composta de crentes de Maricota, entre os quais Manuel Mauricio da Silva, Antonio

José Pereira, Manuel Vicente de Souza, João Pereira da Silva, Manuel Xavier da Rocha e Guilherme Sergio dos Santos, alguns das dezenas de prejudicados pela ação maléfica deste pastor transviado, vieram fazer o seu protesto a 'Folha do Povo'. O que porém não se sabe é se esse pastor está fazendo isso a serviço do 'Cesar' de Paulista ou se por motivo de um recalcamiento nazi-integralista ainda desconhecido do povo. Dizemos aos crentes assim tratados e ao atrabiliario pastor que essas perseguições miseráveis de nada adiantam, porque são 'bemaventurados os que padecem perseguições por amor da justiça, porque deles é o reino dos ceus'<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> *Folha do Povo*, 14/04/1946. Artigo não assinado.

É evidente nestes trechos transcritos que a participação dos "crentes" citados no PCB era intensa. O que despertava a perseguição institucional por parte do pastor que, via de regra, seguia à risca a postura geral das denominações protestantes diante do comunismo. Apesar da advertência ítalo-comunista do jornal, segundo a qual essa perseguição seria para agradar o "Cesar" de Paulista, ou seja, a família proprietária da fábrica que movia o município, que chamaremos aqui simplesmente de *companhia*, controlando praticamente a vida no município, inclusive interferindo na esfera religiosa.

A perseguição aos comunistas em Paulista, movida pela *companhia*, era severa. Como descreveu Leite Lopes:

Publicamente expostos ou detectados, esses militantes e simpatizantes comunistas, dentre os operários ou moradores de Paulista foram, em grande parte, demitidos da fábrica, despejados da vila operária, surrados e ameaçados de morte nos anos de atividade legalizada do Partido Comunista (...)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> LEITE LOPES, op. cit., p. 335.

Mesmo com toda essa repressão, o PCB se infiltrou em Paulista, especialmente na fábrica e na vila operária da *companhia* conseguindo, assim, vários militantes e simpatizantes entre os trabalhadores comuns<sup>14</sup>. Exemplo dessa atuação nos relatou Gregório Bezerra em suas memórias, no tocante à campanha eleitoral de 1945 para a Assembleia Constituinte (em que Gregório foi eleito deputado), de um grande comício realizado diante da fábrica, que surpreendeu os seus diretores, no qual pode ser percebido o empenho e o entusiasmo da massa operária<sup>15</sup>.

Mas, era grande o domínio da *companhia* sobre seus operários. Domínio que atingia os mais variados níveis e interferia também na esfera religiosa, através da intolerância sobre os protestantes que residiam em Paulista. Já nos anos 1930, foram registradas algumas denúncias dos protestantes daquela localidade a respeito da intolerância religiosa da *companhia* num jornal da imprensa alternativa recifense, o esquerdista e anti-clerical *Homem Livre*: com o artigo "Para trás, tartufos!"<sup>16</sup>

A questão religiosa no Brasil está tomando proporções e aspectos assustadores. A opressão clerical já se manifesta numa maneira evidente contra os que não rezam pela cartilha absurda do romanismo. São os frutos dum constituição que concede tudo a uma religião em detrimento de outras, num atentado flagrante aos princípios de Democracia que nos jactamos de possuir. As perseguições que estão sendo movidas contra os protestantes residentes em Paulista – o feudo dos srs. Lundgren – são sintomáticos do que pretende a clerezia e falam bem alto da

intolerância que sempre foi a característica principal dos discípulos de Torquemada. Narremos os acontecimentos, perfunctoriamente como nos foram relatados pelo sr. Rodolfo Alves, pastor batista naquela localidade: - O vigário de Paulista exigiu dos srs. Lundgren, em nome dos princípios católicos, a expulsão de todos os protestantes e o fechamento das respectivas igrejas. A expulsão não se verificou senão numa pequena quantidade, de vez que os 400 ou 500 protestantes daquela localidade são todos ou quase todos operários da fábrica que ali existe, o que motivaria uma paralisação parcial da referida fábrica, porém foram impedidos de se reunirem para fins religiosos. Uma vez impedidos de darem expansão aos seus sentimentos religiosos num legítimo direito previsto na nossa Magna Carta, os evangelistas resolveram retirar-se em massa a procura doutro lugar onde pudessem se reunir, no que foram obstados pelos srs. Lundgren, que determinaram aos proprietários de caminhões nenhuma mudança fizessem sem a sua autorização. E então os protestantes residentes em Paulista – brasileiros em pleno gozo dos seus direitos – impossibilitados de se locomoverem e renderem culto, conforme os ritos dum religião que nada tem de atentatória aos nossos foros de Civilização, em virtude da prepotência dos srs. Feudais de baração e cutelo que, cedendo às injunções da mentalidade patológica dum sotaina, lançaram uma cusparada à nossa Constituição que, boa ou má, perfeita, deve ser cumprida em nome de todos aqueles que tombaram gloriosamente nas barricadas de Outubro de 1930, por uma causa tão inglória, qual a de entregarem o Brasil nas mãos do Jesuitismo que é, na expressão dum escritor bem avisado, como um punhal cujo cabo está em Roma e a ponta, em toda parte. O Sr. Interventor Federal de certo não conhece estes fatos deponentes por todos os motivos e, com certeza, tomará enérgicas providências no sentido de garantir, em Paulista, a liberdade de cultos bem como a

<sup>14</sup> Idem, p. 334.

<sup>15</sup> BEZERRA, Gregório. *Memórias*, tomo I, p. 340,341. Apud, LEITE LOPES, op. cit., p. 335.

<sup>16</sup> *Homem Livre*, 14/12/1934.

locomoção dos protestantes ali residentes. Pasmem os brasileiros livres, e vejam o rumo que está tomando a questão religiosa. A intolerância clerical não tem limites.

Para trás, tartufos!

Adauto Pontes.

Assim, o domínio da *companhia* se manifestava não apenas através do sistema da “fábrica com vila operária”, mas também com a imposição da religião católica aos operários. Enquanto perseguia os protestantes, a *companhia* apoiava incisivamente as associações católicas, a Juventude Operária Católica (JOC) e a Liga Operária Católica (LOC), ambas aos cuidados da ordem do Sagrado Coração de Jesus (SCJ), sempre em consonância com os princípios da *companhia*. É emblemático o fato de que a principal, e desde 1950, única igreja católica do centro da cidade, a Igreja de Santa Isabel, tenha sido construída pelos proprietários da *companhia*. Os ideais de moralidade, organização e disciplina dessas associações católicas eram fundamentais para o adestramento político dos operários da fábrica. Combatia-se, portanto, a uma só vez, o trabalhismo, o protestantismo e o comunismo.

Palavras não faltam para exaltar a disciplina. O Padre Teodoro Von Houtert S.C.J., que assina como assistente eclesiástico da Ação Católica em Paulista as atas da Liga Operária de Ação Católica, Sessão Feminina, de 1941 a 1948, em reunião do dia 2/4/1944, na presença de ‘15 sócias efetivas’ e ‘11 estagiárias’, ‘(...) falou sobre a guerra e a disciplina que tinham os soldados alemães, e que nós éramos também soldados de Cristo e devemos ser disciplinados (...) assim) como

devemos ser humildes e devemos obedecer<sup>17</sup>.

Um aspecto importante que deve ser ressaltado quanto a essas perseguições aos “crentes”, foi notadamente a denunciada no *Jornal Folha do Povo*, de 14/4/1946: o fato de que os evangélicos perseguidos afirmarem de buscaram apoio não de outros grupos, associações ou da própria imprensa protestante, mas de um jornal secular e esquerdista.

Essa postura dos “crentes” estava relacionada não só à acolhida que encontram no seio dos comunistas e de seus veículos de comunicação, chegando até a utilizarem elementos do discurso protestante, mas ao divisionismo dos protestantes no Brasil, que se refletia não só na profusão de denominações e de doutrinas, mas também quanto ao caráter social de sua membresia. Ora, os protestantes atingidos pela intolerância eram membros da Assembléia de Deus, denominação pentecostal e intimamente ligada às camadas mais populares, diferentemente do “protestantismo de Missão”, tradicional, exemplificado pelos presbiterianos, luteranos, anglicanos, entre outros, que não só refutavam aspectos doutrinários do pentecostalismo, como reuniam entre seus membros indivíduos pertencentes às classes médias e altas<sup>18</sup>.

Todavia, esse divisionismo não deve ser levado ao extremo. Se, por um lado, ele impossibilitava a “união” dos protestantes e sua luta por direitos, ele não isentava o fato de que denominações tradicionais – como os batistas – tivessem já penetrado entre os operários da

<sup>17</sup> Citado em LEITE LOPES, op. Cit., p. 180.

<sup>18</sup> O Pentecostalismo no Brasil encontrou acolhida na classe trabalhadora pobre e periférica dos grandes centros urbanos, bem como de camponeses assalariados. Sobre esse assunto, ver MENDONÇA, Antônio Gouvêa; VELASQUES, Procópio. *Introdução ao protestantismo no Brasil*. Loyola, São Paulo, 1990. E ainda GOUVÊA. *Protestantes, pentecostais e ecumênicos: o campo religioso e seus personagens*. UESP, São Bernardo do Campo, 1997.

*companhia* e, via de regra, fossem também alvo de perseguições, conforme mais uma denúncia do jornal *Folha do Povo*, em 12/12/1948.

Assaltada a Igreja Batista de Maricota Tropelias da policia – abono familiar para as funcionarias publicas que são mães – reunião da Camara de Vereadores de Paulista

Paulista, ii (do correspondente) – Na sexta-feira a Camara de Vereadores de Paulista reuniu-se mais uma vez, discutindo-se vários projetos de lei.

(...)

No final da reunião, ainda o vereador Braz de Luna usou da palavra para denunciar e protestar contra o crime da Policia de Paulista, que invadiu a Igreja Batista de Maricota e dissolveu a reunião dos seus membros, alegando ser a mesma 'reunião comunista'. Todos os vereadores abriram a boca, então, dizendo que aquilo não era verdade, que a policia não faria uma coisa daquela pois existia liberdade de reunião. No entanto, toda a população de Paulista tem conhecimento do fato, de que um cabo e 4 soldados invadiram a igreja. O vereador Milton Lopes, do PSD, chegou mesmo a pedir ao plenário para não tomar em consideração o protesto do vereador popular, porque aquilo era 'agitação comunista'. Luna, então, pediu a nomeação de uma comissão para comprovar a sua denúncia, mas todos os vereadores votaram contra a sugestão. Não queriam saber se era mesmo verdade...

Diferentemente dos artigos anteriores do jornal *Folha do Povo*, que caracterizavam uma perseguição institucional, ou seja, os "evangélicos comunistas" sendo reprimidos pela própria igreja da qual faziam parte, esse artigo, referente aos batistas da localidade de Maricota, Distrito de Paulista, demonstra uma outra perseguição. Que motivos a polícia

teria para invadir uma reunião de membros de uma igreja, reunião em geral fechada e contando somente com os membros da igreja local, como em geral todas as igrejas protestantes fazem? De onde vinha a acusação de ser uma reunião comunista?

Nas edições posteriores a 12/12/1948 no jornal *Folha do Povo* não há mais nenhuma referência ao ocorrido, o que confirma a postura da Câmara de Vereadores de Paulista de ignorar a composição de uma comissão para averiguar o fato.

Também nos periódicos evangélicos de grande circulação no período, em especial os ligados à Convenção Batista Brasileira (CBB), órgão representativo de boa parte das igrejas batistas do Brasil, e nas próprias atas anuais da Convenção Batista de Pernambuco, não há qualquer referência ao fato<sup>19</sup>. Esse silenciamento, a nosso ver, não é sem propósito, pois, ao passo que não há nenhuma menção ao fato no Jornal Batista (nacional) de dezembro de 1948 (mês do ocorrido) até meados de 1949, nem no periódico local *O evangelizador* no mesmo período. A não ser denúncias sobre perseguições e mesmo invasões de igrejas por católicos, como a relatada pelo *Jornal Batista* de 06/01/1949, em Alagoas, todos esses jornais são salpicados de advertências contra o comunismo, como nos seguintes artigos: "Princípios e Abjetivos [SIC] em que se baseia o Comunismo", de 27/01/1949, e "Regimes Perigosos", de 31/03/1949, entre outras, todas do *Jornal Batista* (vide anexos).

Em relação às outras denominações, as fontes de

<sup>19</sup> Também não há menção ao fato em algumas publicações que tentam dar conta da história dos Batistas em Pernambuco, como PERRUCI, G.(Coord.) *História e vida dos Batistas de Pernambuco*. Vivendo a História dos Batistas em Pernambuco. Convenção Batista de Pernambuco, Recife, 2004.

informações são ainda mais escassas. Ou pela simples falta de registro, ou pelas brumas e pela escuridão que muitas instituições religiosas impõem à pesquisa historiográfica.

Esse silêncio nos diz muito, pois o silêncio é um discurso<sup>20</sup>. Ora, não parece ser despropositado que, tanto nos meses anteriores como nos meses seguintes à invasão da Igreja Batista em Maricota, o *Jornal Batista* traga inúmeros artigos referentes ao comunismo e à experiência soviética de forma pejorativa e doutrinal. Bem como a constante indagação, presente em muitos desses artigos: poderia um "crente verdadeiro" ser comunista e pertencer a uma igreja cristã?

Tal indagação, ao que nos transparecem as fontes, parecia não incomodar boa parte dos protestantes que optaram por uma plataforma política comunista. Se, por um lado, o PCB havia sido colocado na ilegalidade, seus candidatos tivessem sido cassados os seus mandatos e seus militantes eram em geral perseguidos, isso não intimidou a militância protestante e operária no partido. Mesmo em tal contexto, a atuação dos protestantes ligados ao PCB não era marcada pela camuflagem, produzindo, como seria de esperar, um ocultamento de sua ideologia e prática política diante da instituição religiosa à qual pertenciam e diante de seus pares.

Esses indivíduos adaptaram suas concepções religiosas cristãs protestantes à sua vivência político-social, tentando fazer coincidir a perspectiva de justiça social com base nos Evangelhos com a luta por direitos sociais e trabalhistas e a

construção de uma sociedade ideal segundo o modelo comunista.

Evidentemente, com as fontes disponíveis, não há meio para aferição de graus de formação e convicções políticas desses protestantes que estavam ligados ao PCB, embora tenhamos demonstrado a determinação desses militantes. Contudo, o fato de não precisarmos o nível de convicções políticas desses indivíduos não nos impede de afirmar a existência da militância protestante em meio ao operariado têxtil de base comunista em Paulista.

Assim, numa cidade marcada pelo predomínio político e econômico de uma família e de uma empresa que impunham um controle trabalhista e sindical (através de medidas repressivas e silenciadoras das vozes oprimidas) e religioso (através do apoio, subvenção e quase imposição do catolicismo), para aqueles indivíduos não era incompatível a sua concepção religiosa acatólica com a luta por direitos sociais e trabalhistas, além da busca por uma transformação radical no país, incentivada pelos comunistas.

De fato, apesar de representar algo aparentemente inaceitável e até impossível para certos setores das Igrejas protestantes, foi possível constatar a existência de uma relação íntima entre protestantes e o comunismo em pelo menos três níveis: primeiro, através de uma perseguição interna a esse grupo. Ou seja, os protestantes que faziam parte do PCB sofreram represálias dentro da própria instituição religiosa à qual estavam ligados, estando passíveis de punições que, de acordo com os estatutos e com a decisão

<sup>20</sup> ORLANDI, Eni P. *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. 5ª ed. Campinas, UNICAMP, 2002.

dos membros em assembleia eclesiástica, poderiam ir de uma simples suspensão (afastamento temporário das atividades da Igreja) até a expulsão do rol de membros. Mesmo assim, tais fiéis não esconderam suas concepções políticas, e como nos sugere o artigo do jornal *Folha do Povo* "Assaltada a Primeira Igreja Batista em Maricota", de 12/12/1948, que podem até ter utilizado o púlpito como local de discussão e propagação de seus ideais.

Em segundo lugar, está relacionado à divisão doutrinal e social do protestantismo. Um segmento do grupo "evangélico" em estudo, que fazia parte da Assembleia de Deus, não buscava apoio de outras igrejas e órgãos protestantes, mas dos comunistas e de sua imprensa; como foi demonstrado nos artigos "O Pastor evangélico de Maricota afasta os crentes de sua igreja", de 23/03/1946, e "Na Assembleia de Deus, em Maricota, também se combate o PCB", publicado também no *Folha do Povo*.

Por fim, a postura dos comunistas. Principalmente a manifestada pela imprensa, em relação aos evangélicos, também nos mostra a importância do grupo para o partido. Para além do "ópio do povo", os comunistas viam naqueles religiosos uma força política não desprezível, como demonstrou o vereador comunista Brás de Luna em outro artigo da *Folha do Povo*, de 15/4/1946, intitulado "A Câmara de Vereadores do Paulista violou a Constituição". "Nós, comunistas, declarou o vereador Luna, não somos contra nenhuma religião. No nosso

partido não existe a questão religiosa".

É interessante notar também que, além de publicar essas denúncias de perseguições, o jornal, um dos veículos de comunicação e divulgação dos ideais socialistas, assumiu uma postura intransigente defesa dos "crentes". Ressaltando que apesar de comunistas, continuavam a ser "excelentes religiosos" (*Folha do Povo*, 23/03/1946). Além disso, há outro aspecto que merece uma menção especial: os comunistas, na defesa dos evangélicos, apropriaram-se de elementos do discurso cristão, ao afirmar no mesmo artigo, que são "bem-aventurados os que padecem perseguições por amor da justiça, porque deles é o reino dos céus" (*Folha do Povo*, 23/03/1946).

Apesar do silenciamento da imprensa protestante a respeito da situação, silêncio que por si só foi um discurso, percebemos que essa postura visava ocultar a "terrível" penetração da "ideologia comunista" entre seus membros, o que era inegável, pois as claras proibições aos protestantes de assumirem tais ideologias e se filiarem ao partido comunista são indicativos da existência de tais práticas.

Superando suas diferenças, aqueles indivíduos buscaram os pontos convergentes entre o protestantismo e o comunismo, entre suas convicções religiosas e seu projeto de transformação sócio-político-econômica para o país. Ou seja, aqueles indivíduos fizeram uma releitura da fé, adaptando-a ao contexto em que viviam. Dessa maneira, criaram um "jeito pessoal"

e coletivo (podemos dizer também, comunista) de serem protestantes.

## Referências:

- ALVES, Rubem. **Dogmatismo e tolerância**. São Paulo: Paulinas, 1982.
- ANDRADE, Manuel Correia de (org.) **A Constituinte de 1946**: conferências de Gilberto Freyre et alii. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana, 1986.
- BERNARDO, Antonio Carlos. **Tutela e autonomia sindical**: Brasil, 1930-1945. T. A. Queiroz Editor, São Paulo, 1982.
- BERTOLLI, Claudio. **De Getúlio a Juscelino (1945-1961)**. São Paulo: Ática, 2002.
- BORGES NETO, Ricardo. **A política da insensatez**: o desmonte da máquina pessedista – 1952-1958. Recife: UFPE, 1995. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).
- CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937-1945)**. Rio de Janeiro: DIFEL, s/d.
- \_\_\_\_\_. **A Quarta República (1945-1964)**. Rio de Janeiro, Difel, 1980.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CAVALCANTI, Paulo. **O caso eu conto como o caso foi**: da Coluna Prestes à queda de Arraes: memórias. Ed. Alfa-Ômega, São Paulo, 1978.
- DREHER, Martin N. Um esboço da história do Protestantismo no Brasil. In: BEOZZO, José Oscar. (Org.). **Curso de Verão**: ano III. São Paulo, Paulinas, 1989, p.36-51.
- FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GAARDER, Jostein et al. **O livro das religiões**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- HERMANN, Jacqueline: História das religiões e religiosidades. In: CARDOSO, Ciro F. e Ronaldo Vainfas. **Domínios da História**: ensaios de Teoria e Metodologia. São Paulo: Elsevier, 1997, p. 329-352.
- IANNI, Octávio. **O colapso do populismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LEITE LOPES, José Sergio. **A tecelagem dos conflitos de classe na "Cidade das Chaminés"**. São Paulo, Brasília: Marco Zero/Ed. UNB, 1988.
- LÉONARD, Émille-Gillaume. **O protestantismo brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro e São Paulo: JUERP/ASTE, 1981.

LUCENA, Emerson. **Comunistas graças a Deus:** a relação entre protestantes e o Comunismo em Paulista na Década de 1940. Recife, UFRPE, 2007. (Monografia de Especialização em Ensino de História das Artes e Religiões)

MARANHÃO, Ricardo. **Sindicatos e democratização.** São Paulo: Brasiliense, 1979.

MENDONÇA, Antônio Gouvêa. **Protestantes, pentecostais e ecumênicos:** o campo religioso e seus personagens. São Bernardo do Campo: UMESP, 1997.

\_\_\_\_\_.VELASQUES, Prócopio. **Introdução ao Protestantismo no Brasil.** São Paulo: Loyola, 1990.

NIEBUHR, H. Richard. **As origens sociais das denominações cristãs.** São Paulo: ASTE, 1992.

ORLANDI, Eni P. **As formas do Silêncio:** no movimento dos dissidentes. 5ª ed. Campinas, UNICAMP, 2002.

PERRUCCI, G.(coord.) **História e vida dos Batistas de Pernambuco:** vivendo a História dos Batistas em Pernambuco. Recife: Convenção Batista de Pernambuco, 2004.

PIMENTA, Joaquim. **Retalhos do passado.** Rio de Janeiro: Depto. de Imprensa Nacional, 1949.

REYES NOVAES, R. C. Os pentecostais e a organização política dos trabalhadores. In: **Religião e Sociedade**, nº 5, 1980.

\_\_\_\_\_. **Os escolhidos de Deus: doutrina religiosa e prática social.** Rio de Janeiro: MN/UFRJ, 1979. (Dissertação de Mestrado em Antropologia Social)

SANTOS, João Marcos Leitão. **Protestantismo e política partidária no Brasil.** Recife: UFPE, 2001. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política)

SEGATTO, José Antonio. **Breve História do PCB.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964).** 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUZA BARROS. **A Década de 20 em Pernambuco.** Rio de Janeiro: Gráfica da Academia Brasileira de Letras, s/d.

TELLES, Jover. **O Movimento Sindical no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ZAIDAN FILHO, Michel. **PCB (1922-1929):** na busca das origens de um marxismo nacional. São Paulo: Global, 1985.

ZAIDAN FILHO, Michel. **O PCB e a Internacional Comunista (1922-1929).** São Paulo: Vértice, 1988.

**Periódicos consultados:**

**Folha do povo.** Recife, 14/04/1946, 15/04/1946 e 12/12/1948.

**Homem livre.** Recife, 14/12/1934

**Jornal Batista.** Recife, 06/01/1949, 27/01/1949 e 31/03/1949.

## PADRÕES DE IRREGULARIDADES EM GESTÕES MUNICIPAIS

Clóvis Alberto Vieira de Melo<sup>1</sup>

### Resumo

Descobrir padrões de irregularidades nas gestões municipais brasileiras é o principal objetivo desse trabalho. Trata-se de uma pesquisa descritiva, a qual teve sua base de dados produzida a partir de relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) sobre governos municipais. Os dados sugerem que corrupção e impropriedade são irregularidades fortemente presentes nos municípios foco desta pesquisa, os quais estão associados a deficiências em indicadores de educação e saúde.

**Palavras-chave:** Corrupção; Impropriedades; Políticas públicas

### Abstract

Discovering patterns of irregularities in municipal administrations in Brazil is the main objective of this work. This is a descriptive study, which had its database generated from audit reports of the Comptroller General of the Union (CGU) on municipal governments. The data suggest that corruption irregularities and impropriety are strongly present in the municipalities, which are associated with deficiencies in health and education indicators.

**Keywords:** Corruption; Impropriety; public politics.

### Introdução

A eficiência governamental na provisão de bens públicos tornou-se um tema central na agenda contemporânea. Um Estado capaz de equilibrar a relação entre as

demandas sociais e o equilíbrio fiscal passou a ser o modelo desejado, sobretudo, a partir da crise do *Welfare State*, o que suscitou um repensar sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade<sup>2</sup>. Esse debate pautou-se numa polarização entre duas propostas de modelo de Estado, um com uma participação restrita na sociedade, e outro intervencionista, ou seja, "mínimo ou máximo". Fugindo a essa polarização, que tendeu até certo ponto ser ideologizada, propõe-se atualmente um Estado necessário, ou seja, nem restrito nem intervencionista, mas adequado para responder as demandas da sociedade (PRZEWORSKI, 2001).

É nesse contexto, que o gerenciamento da coisa pública é repensado. A estrutura administrativa e seus agentes passam a ser o foco das atenções, pois se percebeu deficiências do modelo burocrático weberiano ou racional-legal (ABRUCIO, 2001), que surgiu, sobretudo para combater práticas de nepotismo e corrupção, além de objetivar também a melhoria das ações do Estado. Em substituição a esse modelo burocrático, surgiu a concepção de administração pública gerencial, que tinha como proposta

enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como instrumentos de proteção ao patrimônio público contra os interesses dos rent-seeking ou da corrupção aberta (BRESSER-PEREIRA, 2001)<sup>3</sup>.

Eficiência com equilíbrio, portanto, seria o pano de fundo do debate acerca do papel do Estado,

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política e Professor da Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: clovis.melo@ufcg.edu.br

<sup>2</sup> Sobre a crise do *Welfare State* ver Santos, 1997; Gaetani, 1998; e Diniz, 1999.

<sup>3</sup> O conceito de *rent-seeking* diz respeito a ações de indivíduos ou grupos que buscam maximizar suas oportunidades através de manipulação de recursos governamentais, os tornando improdutivo socialmente (KRUEGER, 1974).

pois o mesmo, em última instância, seria o responsável por prover bens públicos através de políticas governamentais, calcadas em pressupostos republicanos, que levasse a cabo o interesse coletivo. O Estado seria assim a instituição dotada de instrumentos necessários para gerar benefícios sociais através de políticas públicas, que aqui é entendido como “[...] a materialização das intenções do Estado para atingir objetivos coletivos através de programas e projetos governamentais [...]” (REZENDE, 2004).

A execução de uma política pública depende de um conjunto de fatores para atingir o sucesso, desde o preparo daqueles que a planejam e executam, até um rigoroso controle do cronograma físico-financeiro, que vise garantir a viabilidade da implementação. É sobre esse último ponto que recai uma série de vícios que acabam por comprometer a saúde dos projetos ou programas governamentais. Dentre estes, destacam-se casos que envolvem fraudes, peculatos e corrupção, esta última sendo caracterizada pela ação de agentes públicos e privados, que capturam recursos do erário.

Na execução de políticas públicas do Executivo federal brasileiro constata-se, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), uma grande quantidade de indícios de irregularidades considerados graves que podem comprometer parcial ou completamente a eficiência governamental na produção de bens públicos.

Dentre esses indícios existe uma vasta gama de tipos, que vão desde o descumprimento de

determinações judiciais, até o superfaturamento e vícios em licitação, ou seja, ações próprias do fenômeno da corrupção. Em boa medida este fenômeno pode interferir negativamente nas execuções governamentais, nas quais recursos públicos são capturados e utilizados para beneficiar privadamente alguns em detrimento do coletivo. A corrupção pode ser vista assim, como um empecilho ao próprio desenvolvimento da sociedade. Além da corrupção, existem outras práticas de irregularidades que propiciam a captura de recursos de políticas públicas, que nesse sentido corroboram com os prejuízos causados pela corrupção.

A partir destas preocupações, busca-se neste *paper* responder as seguintes questões: qual o padrão de irregularidades nas administrações municipais brasileira? Qual a intensidade? E em que medida estão associados a qualidade dos indicadores sociais de educação e saúde? O trabalho procura, ainda, expor algumas reflexões sobre conceitos, causas e consequências da corrupção sugeridos pela literatura, aproximando-os do debate sobre políticas públicas.

## **Corrupção: um fenômeno de múltiplas causas e efeitos**

A corrupção tem sido tratada, pela literatura, de forma bastante ambígua, na qual se observa uma confusão conceitual que termina por tornar turvo o debate sobre o tema, provocando assim dificuldades em isolá-los de outros fenômenos correlatos. Em linhas gerais, a corrupção é vista pela literatura, como a ação de um agente público

buscando, ilicitamente, tirar proveito de sua posição capturando recursos do Estado<sup>4</sup>. Esse tipo de conceituação, no entanto, se delinea bastante vaga, pois não difere corrupção de outros tipos de crimes, como, por exemplo, concussão e peculato. Além disso, a grande maioria não costuma identificar os elementos que compõem o fenômeno, uma vez que negligencia, inclusive, a possibilidade da existência do mesmo no espaço privado o que é contemplado por Klitgaard (1994)<sup>5</sup>. Silva (2001) possui uma conceituação interessante do fenômeno, pois para ele:

A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve trocas de favores entre grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de 'pay-off' (prêmio, recompensa).

Silva (2001) detecta elementos fundamentais para o isolamento do fenômeno da corrupção dos demais crimes, são eles: os agentes e os recursos, este último à razão de ser da ação dos atores nesse tipo de crime. Ou seja, teríamos um agente corrupto e outro corruptor, os quais objetivam capturar recursos<sup>6</sup>. Melo (2003) acrescenta a estes elementos a ação voluntária dos agentes, pois podem existir crimes com a presença dos agentes e do recurso sem que haja

necessariamente corrupção. Concussão é um exemplo, pois, a pessoa, a quem o agente público aborda não se comporta, neste crime, como comparsa, mas sim se configura como vítima, pois em geral são ameaçadas, caso não concorde com a proposta do agente que a abordou. Portanto, o voluntarismo é um aspecto relevante nessa conceituação.

Assim sendo, a corrupção será utilizada, neste trabalho, como resultado da "[...] interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar, ilegalmente, recursos de organizações, das quais pelo menos um desses agentes faz parte [...]" (MELO, 2003).

O comportamento corrupto é explicado aqui com base nos pressupostos da Teoria da Escolha Racional, em que indivíduos são tidos como racionais e maximizadores, e pautam suas ações numa escala de preferências que lhe propicie atingir seus objetivos. Este comportamento, segundo Elster (1994) e Olson (1999), não ocorre no vácuo, mas sim, em ambientes de incentivos e restrições, os quais terminam por interferir nas escolhas dos indivíduos, podendo alterar sua escala de preferência.

Os agentes corruptos, portanto, são maximizadores, e veem na captura de recursos em ambientes institucionais de baixa *accountability* a possibilidade de maximização de seu valor utilidade<sup>7</sup>. Ou seja, a ação corrupta é propiciada quando os atores envolvidos calculando a relação custo-benefício, a veem como vantajosa.

<sup>4</sup> Ver Carvalho (1987); Johnston (1987); Rios (1987); O'Donnell (1998); Bobbio (1999); Rose-Ackerman (1999); Key (IN GEDDES & NETO, 2000); Andreski (In SILVA, 2001); Friedrich (2002); Huntington (2002); Leff (2002); e Nye, (2002).

<sup>5</sup> O Código Penal Brasileiro (art. 312) denomina peculato a apropriação por parte do "[...] funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem posse em razão de cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio".

<sup>6</sup> Entenda-se capturar como o ato de subtrair ilicitamente pra si recursos públicos.

<sup>7</sup> Utiliza-se nesse trabalho o conceito de *accountability* horizontal proposto por O'Donnell (1998).

Há abordagens que tomam como causas da corrupção aspectos culturais ou o mesmo o tradicionalismo histórico (NETO 1997; JORDÃO, 2000; GEDDES & NETO, 2002; HEIDENHEIMER & JOHNSTON, 2002). Para outros a causa estaria no baixo rigor religioso, nos problemas relativos à moralidade e educação, bem como no aguçamento das relações pessoais entre aqueles que governam e agentes privados (RIOS, 1987). O grau de modernização (HUNTINGTON, 2002; RIOS, 1987), bem como deficiência do sistema penal é vista como outras causas (JOHNSTON, 1987; FILHO, 1987). Já o excesso de regulação estatal é indicado por Silva (2001), bem como os baixos níveis de *accountability* (MELO, 2003).

Corrupção é um fenômeno de difícil mensuração, mas de fácil percepção. Isso faz com que exista uma quase unanimidade sobre seus efeitos, e em geral numa perspectiva negativa. As instituições políticas tem sua credibilidade ameaçada, quer seja pelo desgaste causado por casos de corrupção, que podem levar a problemas de governabilidade, ou mesmo, o engessamento do Estado, gerando problemas de governança<sup>8</sup>. Apesar disso, são escassos os trabalhos acadêmicos que se debruçam entender profundamente os mecanismos causais da corrupção e em verificar quais suas consequências diretas na eficiência governamental. São explicações muitas vezes generalistas, as quais não penetram no fenômeno a ponto, de explicar ou relatar especificamente como se dá essa relação. Ou seja, em geral esta

literatura sugere a existência de correlação positiva entre corrupção e ineficiência governamental, detendo-se pouco em verificar a lógica, e muito menos em mensurar estatisticamente quais os impactos que a ação corrupta gere nas políticas públicas, sobretudo, no não atendimento das demandas sociais, objetivos de tais ações.

Nesse contexto de instabilidade, a área social é uma das mais atingidas, visto que são influenciadas pelos níveis de desenvolvimento econômico. Mesmo numa situação em que o Estado possui uma saúde financeira sólida, aliado a uma economia com boa desenvoltura, e tenha capacidade de prover políticas públicas necessárias, é possível que esta ao seu fim sofra interferência e não seja implementada em toda sua amplitude.

## **Corrupção e políticas públicas**

No campo dos estudos sobre políticas públicas, não há dúvida sobre a crescente produção acadêmica, no entanto, segundo Souza (2003), ainda é permeada pelo uso excessivo de narrativas e leveza teórica e metodológica. Além disso, os estudos sobre políticas públicas tem em geral se detido a explorar as decisões, deixando em plano secundário a execução (FARIA, 2003), momento em que se manifesta com maior intensidade o fenômeno da corrupção.

Os estudos acadêmicos sobre políticas públicas no Brasil surgem na década de 1970 e tem como marco de sua institucionalização enquanto subárea da Ciência Política a partir de trabalhos produzidos pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP)

<sup>8</sup> Os conceitos de governabilidade é utilizado a partir de Bresser Pereira (1997) e Diniz (2001), os quais afirmam existir governabilidade quando os governos conseguem garantir apoio para implantação de sua agenda. Diferentemente o conceito de governança, trabalhado por estes autores, diz respeito a capacidade financeiro-administrativa do Estado em executar suas ações. Ressalte-se que essa abordagem não é unânime.

no âmbito da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e do grupo de estudos em políticas públicas criados no interior da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).

Apesar dessa institucionalização há uma série de reflexões críticas em relação à complexidade destes trabalhos, que tem nos aspectos metodológicos e teóricos sua maior preocupação, o que pode ser visto em Melo (1999), Arretche (2003), Faria (2003) e Souza (2003).

Segundo Faria (2003) a Ciência Política em seus primórdios, entendia que o Estado em ação seria apenas os *outputs* do sistema político, daí sua atenção ser direcionada para os *inputs*, ou seja, a esfera de decisão sobre a alocação de recursos públicos. A formação das políticas públicas dentro do processo decisório era a principal preocupação dos estudiosos, negligenciando-se as análises sobre implementações destas políticas e seus reais impactos no atendimento das demandas.

Melo (1999) buscando traçar uma genealogia dos estudos em políticas públicas no Brasil, desagrega o conjunto de contribuições em três subconjuntos. O primeiro segue uma tradição que toma os regimes políticos, as instituições políticas, e o próprio Estado, como variáveis explicativas no desenho das políticas públicas. O segundo subconjunto preocupava-se em entender o padrão de intervenção do Estado na sociedade a partir de políticas setorializadas. E por último os estudos sobre avaliação de políticas, que segundo o autor, configura-se

como débil. É nesse último subconjunto que se insere a preocupação central desse trabalho, pois mesmo imaginando que a corrupção possa interferir nas decisões sobre as demandas a serem atendidas, se manifesta em maior escala na execução das políticas, em especial no momento do gasto.

Políticas públicas são pensadas para atender demandas, algumas obtêm sucesso outras fracassam, parcial ou totalmente. A literatura tem se debruçado entender este fenômeno. Parte dos teóricos da Escolha Pública, segundo Pereira (1997), argumenta que políticas governamentais falham quando os governos calculam suas ações com base em informações incompletas, lhe propiciando uma avaliação distante das preferências de cidadãos no tocante a produção de bens públicos. Outros argumentam que políticas públicas podem falhar dado a entaves burocráticos, no qual as ações de governo não são colocadas em práticas a contento pela burocracia, um caso típico de problema principal-agente (PRZEWORSKI, 2001).

Inúmeros são os fatores que podem operar e gerar ineficiência governamental na provisão de bens públicos. Neste trabalho, a corrupção é concebida como um destes. Pois com a captura de recursos de políticas públicas, estas podem seguir para o fracasso, gerando o não atendimento de demandas, já que políticas formuladas para tal fim não conseguem atingir seu objetivo. Isto por que, uma vez os recursos sendo alocados, agentes corruptos traçam estratégias para captura-los, utilizando-se muitas vezes de uma

rede de pessoas que podem perpassar toda execução de um programa ou projeto governamental.

A ação governamental possui uma cadeia lógica de funcionamento, que geralmente se iniciam quando os gestores públicos colocam como prioridade uma determinada demanda social, que pode ser um serviço, ou mesmo a construção de uma obra de infraestrutura. Neste momento se planeja a forma de intervenção, busca-se garantir os recursos para tal empreitada, inicia-se a execução e após sua finalização, verifica-se o impacto de tal intervenção.

Em geral a corrupção se manifesta no instante da execução da ação governamental, pois é nesse momento que o contato dos agentes públicos se amplia em relação aos agentes privados, possibilitando assim um ambiente propício a acordos entre as partes. No entanto, é possível, que a corrupção se manifeste antes mesmo da implementação, podendo os agentes corruptos, até mesmo criarem artificialmente a própria demanda (GEDDES; NETO, 2000).

A corrupção no setor público, portanto, pode afetar as ações governamentais desde a decisão de prioridades em investimento até sua execução (TANSI; DAVOODI, 1997; MAURO, 2002). Neste ponto, há de se ressaltar que, no tocante as prioridades dadas aos investimentos, àqueles países considerados pela Transparência Internacional (TI), como altamente corruptos investem

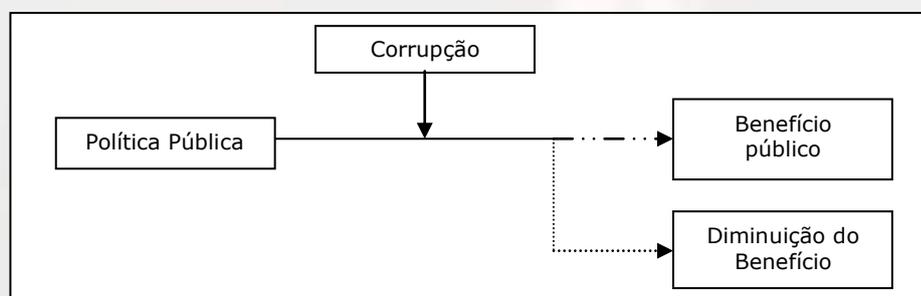
menos em serviços básicos do que aqueles que possuem uma taxa menor de corrupção<sup>9</sup>. Para se ter uma ideia, entre os países com maior índice de corrupção, aproximadamente 85% deles possuem taxas de investimentos em saúde e educação inferiores aos países considerados menos corruptos (MELO, 2003).

Argumenta-se que nestes países as prioridades tendem a migrar para serviços ou obras que sejam de fácil ação para agentes corruptos. Ao que parece, há implementações governamentais que são mais propícias a ações ilícitas, pois é mais presumível que um presidente de uma comissão de licitação de uma dada empresa pública seja mais assediado, já que suas decisões estão diretamente ligadas aos recursos, do que um professor de uma escola pública, que diretamente não lida com os recursos do estabelecimento do qual faça parte. Pode-se afirmar que o caráter difuso das políticas públicas é prejudicado em detrimento de benefícios concentrados para aqueles que cometem corrupção.

Portanto, a corrupção, nesses casos, pode ser entendida como uma variável interveniente, como pode ser visto no esquema abaixo, a qual se manifestando durante a implementação das políticas públicas, e faria com que esta não atingisse seu objetivo, que seria gerar benefícios públicos, fazendo com que seus impactos ficassem aquém do esperado.

<sup>9</sup> A TI ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)) é uma ONG sediada as Alemanha e com representações em diversos países e preocupa-se em estudar o fenômeno da corrupção.

**Figura 1 – Corrupção como variável interveniente em políticas públicas**



Para se verificar em que medida as políticas públicas podem ser afetadas pelo nível de corrupção torna-se necessário utilizar um indicador desse fenômeno, o qual deve ser cruzado com indicadores que reflitam a execução dessas políticas. No entanto, mensurar corrupção não é tarefa trivial. Diferentemente de outros crimes, em que as provas são mais evidentes ou inocultáveis, sobretudo por que pode haver sempre alguém disposto a torna-lo público, na corrupção não. Ocultar o crime de corrupção interessa a todos envolvidos na empreita. Ou seja, saber precisamente onde, como e em que quantidade ocorre ações corruptas no interior do aparelho estatal talvez seja tarefa impossível, tanto quanto imaginar que esse fenômeno um dia pode acabar.

Essas dificuldades/limites, por outro lado, não devem servir de empecilho às reflexões e trabalhos acadêmicos sobre corrupção. Os pesquisadores interessados no tema devem se utilizar das diferentes estratégias de coleta de dados sugeridas pela literatura e desenvolver modelos que consigam abarcar parte da realidade em que a corrupção se manifesta de forma a

gerar explicações rigorosas e confiáveis sobre o fenômeno.

Algumas experiências, apesar de bastante criticadas, tem sido feitas, a exemplo do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) produzido pela TI. Este índice buscar medir a percepção de executivos de multinacionais com atuação em diversos países sobre solicitações por parte de agentes públicos de valores em troca de facilitação.

Obviamente que este índice sugere apenas um indicativo dos casos de corrupção que pode está ocorrendo nos países pesquisados. Ele não consegue capturar os casos, pois como o próprio nome do índice indica, é apenas uma percepção. No entanto é um a experiência que tem se aperfeiçoado ao longo dos anos e vai se configurado num instrumento importante para pesquisadores que se debruçam no tema.

Cruzando-se os dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da TI de 2003 com as taxas de longevidade e educação do mesmo ano, com esses buscando-se capturar a qualidade das políticas públicas para uma grande quantidade de países, percebe-se uma importante correlação. Pressupõe-se que quanto mais um país investe em saúde

maior será a longevidade de sua população. O mesmo serve para os gastos com educação, o que pode significar melhores taxas educacionais.

Ao cruzar o IPC 2003 com a Taxa de educação, percebe-se uma correlação importante, com o R de Pearson de 0,550, e R2 de 0,302. Note-se que a taxa de educação é influenciada por uma grande quantidade de variáveis, o que se

pretende aqui não é provar que a corrupção é a causa única dessas oscilações nem a mais forte, mas que possuem parcelas de contribuição. Ou seja, em boa medida as políticas públicas direcionadas para educação podem estar sendo influenciada pela corrupção. Essa relação é estatisticamente significativa, conforme pode ser vista na tabela 02.

**Tabela 02 - IPC 2003 versus Taxa de Educação**

R	R2	Coefficiente	Desvio Padrão	Sig
<b>0,500</b>	,302	-409	0,58	,000

Fonte: TI e PNUD

Quando o mesmo teste é feito com a variável taxa de saúde, o poder explicativo do IPC se altera. O

R e o R2 aumentam, e o modelo mostra-se, também, significativo, conforme pode ser visto abaixo.

**Tabela 03 - IPC 2003 versus Taxa de Saúde**

R	R2	Coefficiente	Desvio Padrão	Sig
<b>0,595</b>	,354	-509	0,61	,000

Fonte: TI e PNUD

Pode-se assim afirmar que em países que são acometidos por altas taxas de corrupção as políticas públicas envolvendo saúde e educação pode estar sendo, em alguma medida, afetada negativamente.

### **Padrões de irregularidades em prefeituras no Brasil**

Buscando encontrar pistas e evidência empírica da ação corrupta nas gestões públicas, em particular nas ações envolvendo educação e saúde, foram levantados dados

através de análise de documentos nos relatórios de auditorias produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), escolhidas por sorteio a partir de 2003 nos primeiros 556 municípios fiscalizados<sup>10</sup>. Note-se que as ações investigativas empreendidas pela CGU, focam suas análises em políticas públicas envolvendo verba do governo federal em diversas áreas, mas, sobretudo em educação e saúde, as quais somam mais de 70% dos investimentos analisados.

<sup>10</sup> As investigações da CGU dizem respeito a casos ocorridos nas prefeituras sorteadas entre os anos de 2003 e 2005. Vale salientar que estes relatórios são produzidos por diferentes equipes de fiscais, os quais nem sempre os apresentam de forma padronizadas / uniformizadas.

As investigações da CGU não são relativas apenas aos recursos aplicados no ano das auditorias. Geralmente retrocedem ao ano anterior e em alguns casos até a década anterior. Mas em geral se concentram em anos próximos aos dos sorteios.

A partir dos dados buscou-se responder três questões: existe um padrão das irregularidades nos municípios brasileiros? Qual sua intensidade? E por último, qual a associação que pode ser feita com indicadores de educação e saúde?

### **Padrões e intensidade de irregularidades**

As irregularidades detectadas foram classificadas em dois grupos, os quais se relacionam a captura do recurso público, corrupção e a ineficiência governamental, ou seja, impropriedades. Um ou outro, e em muitos casos os dois estão presentes na grande maioria dos relatórios analisados. É uma constante se verificar desvios de recursos por estratégias das mais distintas, como também erros e impropriedades na aplicação de políticas públicas nos municípios investigados. Por outro lado existem casos em que não foram detectados problemas de nenhuma natureza nos recursos federais administrados pelos municípios. Além desses casos, existem problemas que não possui vínculo com a administração municipal, os quais foram devidamente excluídos das análises.

### **Categorias de Irregularidades**

A partir dos relatórios, optou-se por dividir as constatações apresentadas pela CGU por

categorias, as quais foram divididas com base em sua natureza, para posteriormente formar três grupos principais, como descritos abaixo.

1. **Corrupção (C)**
2. **Impropriedade (I)**
3. **Irregularidade Municipal Ausente (IMA)**

Na categoria **corrupção (C)** estão inseridos todos os casos em que a CGU apontou desvio de recurso propriamente dito cometido pelo gestor público local. A grande maioria dessas constatações enquadra-se no conceito de corrupção utilizado nesse trabalho. No entanto, outros crimes que envolveram desvio de recursos foram também incluídos nessa categoria, já que os efeitos são semelhantes<sup>11</sup>.

Situações ilegais, como por exemplo, o descumprimento da legislação de licitações, mas que não se observou o desvio em si de recursos, não foram computadas nessa categoria. É de se imaginar que em alguns casos, as ações ilegais não obtenham sucesso, embora as intenções de captura de recurso estivessem postas, mas, isto não ocorrendo, corre-se o risco de superdimensionar o número de ações que envolvam desvios.

Algumas irregularidades, que no senso comum, sejam consideradas graves, e realmente são, tais como armazenar merenda escolar ou medicamentos em locais inadequados, de maneira que os produtos venham a se estragar, foram inseridos na categoria **impropriedades**. Isto porque também não existe, nesses casos, a captura de recurso público, mas sim um mau gerenciamento.

<sup>11</sup> Há alguns crimes que mesmo capturado recurso dos cofres públicos, não configuram corrupção tal qual o conceito utilizado neste trabalho. Ocorreram casos em que o gestor apoderou-se do patrimônio público por este está em seu poder, o que configura peculato, por exemplo.

Na categoria **Impropriedade** (I) foram inseridas todas aquelas situações em que foram constatadas irregularidades relacionadas com a própria incompetência do gestor em administrar a coisa pública, que envolva negligência, imperícia ou imprudência. Ver-se adiante, que essa categoria se mostra a mais expressiva numericamente, o que sugere que os problemas das gestões municipais sofrem de um misto de impropriedade e corrupção.

A última categoria, **Irregularidade Municipal Ausente (IMA)**, diz respeito a casos em que não foram encontrados nem um tipo de irregularidade ou que a irregularidade não tinha como agente a administração municipal<sup>12</sup>.

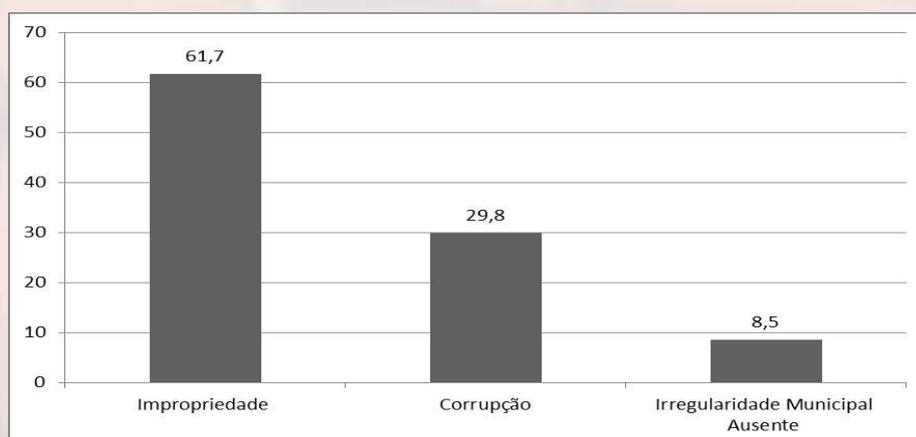
Verificou-se que de um total de 556 municípios fiscalizados, em 354 foram detectados casos de corrupção, o que represente 63,7%.

Isso significa dizer que de cada 100 prefeituras analisadas em 63 a corrupção era presente. Em relação aos casos de impropriedade, esse número se altera fortemente, pois do total de municípios, essa irregularidade foi constatada em pouco mais de 90%.

Desses municípios os técnicos da CGU apresentaram um total de 2.486 constatações, as quais envolvem casos de corrupção, impropriedades e ausência de irregularidade do gestor local (gráfico 2). Destaque-se que do total, impropriedade representa 61,7% dos casos, e corrupção 29,8%. A terceira categoria representa 8,5%

<sup>12</sup> Existem investimentos federais que não passam pelas prefeituras. Como o foco dessa pesquisa é a gestão municipal, essas informações foram retiradas da análise.

**Gráfico 02 - % Incidências de constatações por subcategorias**



Fonte: CGU

Desagregando-se as constatações por área, verifica-se que o número de casos de corrupção na saúde e educação praticamente se

equiparam. Há uma leve diferença no tocante aos casos de impropriedade, uma vez que na área educacional

apresenta-se um pouco mais frequente.

**Tabela 3 - Irregularidades por área**

Área	Corrupção		Impropriedade	
	N	%	N	%
Saúde	262	35,3	554	36,1
Educação	263	35,4	598	39,0
Outras áreas	217	29,2	381	24,9
Totais	742	100,0	1533	100,0

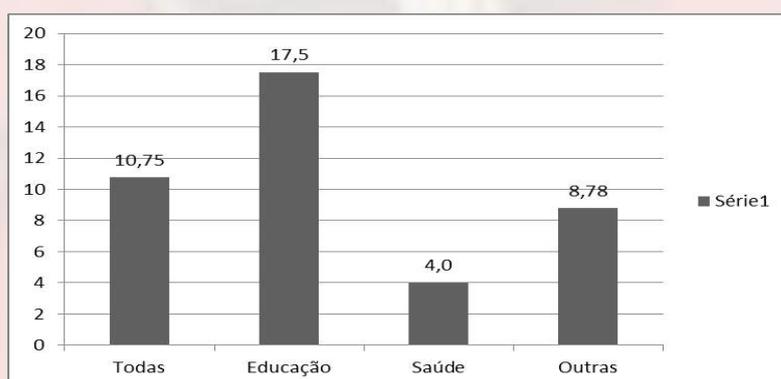
Fonte: CGU

Observou-se durante as análises dos relatórios da CGU que muitas irregularidades ocorriam simultaneamente, o que sugere que as práticas perpassam diferentes áreas nas administrações municipais.

Alerta especial para a subcategoria inoperância de conselhos, que faz parte da categoria impropriedade, cujo número de

constatações ficou em torno de 10,75%. A partir da Constituição de 1988, esse arranjo institucional passa a ter papel preponderante nas administrações públicas, sobretudo, em relação ao controle das ações governamentais. Verificou-se que os conselhos funcionam menos na área da educação, conforme pode ser visto abaixo.

**Gráfico 03 - % de Conselhos inoperantes sobre o total de constatações em cada área**



Fonte: CGU

### **Distribuição das irregularidades por Regiões, UF e tipos**

Como base nos dados extraídos dos relatórios da CGU, é possível identificar a distribuição das auditorias, bem como identificar as

regiões possuidoras de municípios com maior incidência. Pela tabela 4 é possível verificar que os municípios da região Nordeste lideram em número de municípios investigados, de constatações por cada município,

e nas categorias corrupção e impropriedade<sup>13</sup>. Percebe-se que há uma concentração de corrupção que ultrapassa os 50% nesta região. A somatória desse tipo de irregularidade é superior três vezes a região Norte, que ficou em segundo

lugar. Em relação à impropriedade, o segundo lugar foi o sudeste. Apesar das diferenças não serem tão desproporcionais como nos casos de corrupção, a impropriedade configura-se como um problema de alta incidência.

<sup>13</sup> Destaque-se que o sorteio da CGU não possui uma amostra estratificada por regiões ou estados, e sim para Brasil. Sendo assim as análises que tem como unidade regiões e unidades federadas são meramente descritiva, sem valor estatístico.

**Tabela 04 - Número de municípios sorteados por região do Brasil e constatações e categorias**

Região	Municípios fiscalizados por Região (%)	Constatações nos municípios por Região (%)	Corrupção (%)	Impropriedades (%)
Nordeste	37,16	41,04	53,77	37,19
Sudeste	21,20	19,04	12,26	20,76
Norte	14,71	15,86	17,74	15,66
Centro-oeste	13,72	12,38	10,38	12,73
Sul	13,22	11,67	5,85	13,66

Fonte: CGU

As irregularidades se distinguem também quanto aos estados da federação. Na tabela abaixo ver-se os municípios da Bahia no topo do ranking em corrupção. Ao analisar os percentis, 51,51% dos casos se concentram em seis estados apenas, e deste quatro estão na

região Nordeste. Para efeitos de políticas de combate a ações que capturem recursos públicos estas informações podem se configurar um instrumento de grande importância, visto que pode direcionar estas ações para localizações de maior incidência.

**Tabela 05 – Corrupção por UF (%)**

Ranking	UF	% IG	Percentil	Ranking	UF	% IG	Percentil
1º	BA	17,74%	17,74%	14º	SC	2,83%	77,92%
2º	MA	7,74%	25,47%	15º	RJ	2,64%	80,57%
3º	PA	7,74%	33,21%	16º	AP	2,45%	83,02%
4º	CE	6,79%	40,00%	17º	SE	2,45%	85,47%
5º	RN	6,04%	46,04%	18º	MS	2,26%	87,74%
6º	MG	5,47%	51,51%	19º	SP	2,26%	90,00%
7º	PB	3,77%	55,28%	20º	RR	2,08%	92,08%
8º	GO	3,58%	58,87%	21º	ES	1,89%	93,96%
9º	MT	3,58%	62,45%	22º	PR	1,51%	95,47%
10º	AL	3,40%	65,85%	23º	RO	1,51%	96,98%
11º	AM	3,40%	69,25%	24º	RS	1,51%	98,49%
12º	PI	3,02%	72,26%	25º	TO	1,32%	99,81%
13º	PE	2,83%	75,09%	26º	AC	0,19%	100,00%

Fonte: CGU

Na categoria impropriedade a concentração se dar em 30% dos estados apenas, os quais detêm 52,08% dos casos, e é liderado pelos municípios de Minas Gerais, seguido do Rio Grande do Sul. Chama atenção a posição de segundo lugar

deste último, visto que quando se trata de corrupção sua posição é no 24º lugar. Ou seja, muito mais impropriedade do que corrupção. Caso semelhante ocorre com São Paulo.

**Tabela 06 - impropriedade por UF (%)**

Ranking	UF	%	Percentil	Ranking	UF	%	Percentil
1º	MG	8,5%	8,49%	14º	MS	3,3%	70,83%
2º	RS	6,6%	15,12%	15º	MA	3,2%	74,07%
3º	CE	6,2%	21,30%	16º	MT	3,2%	77,24%
4º	SP	5,9%	27,16%	17º	PR	3,1%	80,32%
5º	BA	5,7%	32,87%	18º	AM	2,9%	83,18%
6º	PI	5,2%	38,12%	19º	AL	2,6%	85,80%
7º	PB	4,8%	42,90%	20º	ES	2,5%	88,27%
8º	PA	4,6%	47,53%	21º	AP	2,2%	90,43%
9º	GO	4,6%	52,08%	22º	AC	2,1%	92,52%
10º	PE	3,9%	56,02%	23º	TO	2,1%	94,60%
11º	RJ	3,9%	59,95%	24º	RO	1,9%	96,45%
12º	SC	3,9%	63,89%	25º	SE	1,9%	98,30%
13º	RN	3,6%	67,52%	26º	RR	1,7%	100,00%

Fonte: CGU

### ***Corrupção e impropriedades nas áreas de educação e saúde***

Quando se pensa em desigualdade social e pobreza, costuma-se relacionar sua solução, dentre outras, a investimento na educação (BARROS, HENRIQUE & MENDONÇA, 2000). Nessa perspectiva autoridades públicas pensam estratégia para melhorar os níveis educacionais, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996, que foi uma política pública formulada pelo Governo Federal com o objetivo de fortalecer o ensino fundamental, através de melhoria da

remuneração dos professores desse nível, para os quais passaram a ser destinado 60% dos 25% do orçamento municipal destinado a educação.

Esta é um tipo de política pública que tem seu gerenciamento direto feito pelos gestores públicos municipais, e objetiva gerar bens público, tais como profissionais qualificadas, e conseqüentemente diminuição dos níveis de desigualdade social, através de uma educação pública de qualidade.

No entanto, observam-se constantemente problemas nesse gerenciamento. Um relatório da Subcomissão da Câmara de Deputados apontou irregularidades

envolvendo política pública na área de educação em 19 estados brasileiros, e em mais de 359 municípios (ARAÚJO, 2001). Não são apenas casos de corrupção, mas também desvio de verbas para outras áreas ou mesmo a não aplicação da percentagem estipulada em lei para a educação, ou seja, corrupção e impropriedades. Entretanto, a corrupção se manifesta de forma bastante intensa, sobretudo, a partir das compras superfaturadas, que terminam por tornar insuficientes os recursos para educação, o que fez o então relator da subcomissão, deputado Gilmar Machado (PT-MG) afirmar: *"hoje, tenho a convicção de que o FUNDEF está se transformando em poderoso instrumento de corrupção no País"*. Consequentemente, a qualidade do

ensino cai, e repercute negativamente nos salários dos professores, na inexistência ou precariedade da merenda e no transporte escola; no mau aparelhamento das escolas, dentre outras. A função da implementação pública fica assim prejudicada, fugindo da sua finalidade inicial, não alterando significativamente a realidade.

Percebeu-se que em 33,4% das prefeituras foram encontradas corrupção na área de educação, além de 70,1% termos casos envolvendo impropriedades administrativas. Em 29,4% das prefeituras foi constatada corrupção nas ações envolvendo saúde, enquanto que as impropriedades ficaram em torno de 60,3%, o que pode ser visto na tabela a seguir.

**Tabela 07 - Corrupção e Impropriedade por área**

Educação				Saúde			
Corrupção		Impropriedade		Corrupção		Impropriedade	
SIM	33,40%	SIM	70,10%	SIM	29,40%	SIM	60,30%
NÃO	66,60%	NÃO	29,90%	NÃO	70,60%	NÃO	39,37%

Fonte: CGU e PNUD

Cruzando-se os dados das categorias com o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), pode-se observar um padrão<sup>14</sup>. Existem diferenças entre os municípios nos quais foram encontrados problemas e nos que

não. Analisando a tabela abaixo, ver-se que nos municípios com a corrupção a percentagem daqueles que possui IDH-M é inferior àqueles que não foram constatados problemas.

<sup>14</sup> Este índice é produzido pelo PNUD. O índice foi dividido em três faixas, aqueles que possuem baixo IDH (com nota inferior a 5.0), os que possuem médio IDH (notas entre 5 e 8) e os que possuem alto IDH (aqueles com notas superior a 8.0). Os dados utilizados aqui foram de 2000.

**Tabela 08 - Níveis de IDH Municipal por Corrupção e Impropropriedades**

Nível de IDH	Corrupção		Impropropriedades	
	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Baixo IDH	0,68%	0,40%	0,00%	0,55%
Médio IDH	41,10%	66,67%	41,38%	58,47%
Alto IDH	58,22%	32,93%	58,62%	40,98%

Fonte: CGU e PNUD

Desagregando-se os componentes do IDH-M, taxa de educação e de longevidade, verifica-se que a

tendência acima se repete apenas para corrupção, conforme as duas tabelas a seguir.

**Tabela 09 - Níveis de educação versus Corrupção na educação e Impropropriedade na educação**

Nível de educação por taxa	Corrupção na educação		Impropropriedades na educação	
	NÃO	SIM	NÃO	SIM
0,40 a 0,49	7,95%	13,74%	5,04%	11,96%
0,50 a 0,59	26,89%	47,33%	32,77%	34,06%
0,60 a 0,69	51,89%	35,11%	52,94%	43,48%
0,70 a 0,80	13,26%	3,82%	9,24%	10,51%

Fonte: CGU e PNUD

**Tabela 10 - Níveis de longevidade versus Corrupção na saúde e Impropropriedade na saúde**

Nível de longevidade por taxa	Corrupção na saúde		Impropropriedades na saúde	
	NÃO	SIM	NÃO	SIM
0,40 a 0,49	17,27%	27,35%	20,65%	20,00%
0,50 a 0,59	28,42%	36,75%	36,77%	27,08%
0,60 a 0,69	37,05%	26,50%	28,39%	37,50%
0,70 a 0,80	17,27%	9,40%	14,19%	15,42%

Fonte: CGU e PNUD

Deve-se observar entre as tabelas 8 e 10 que há uma tendência na coluna que indicada presença de corrupção. A maior parte dos municípios que estão mais bem colocados nos índices são sempre aqueles nos quais não foram encontradas corrupção. Ou seja, estas irregularidades pode dificultar o

avanço do município em direção a um melhor índice nos indicadores analisados.

### Considerações finais

A captura de recursos públicos, aliada a impropropriedades na gestão das prefeituras tem provocado importantes efeitos e em áreas

distintas, que vão desde a prestação de serviços básicos tais como educação e saúde, até mesmo programas redistributivos, que busquem minimizar situações de dificuldades por parte da população.

Neste trabalho verificou-se que corrupção e impropriedades são fenômenos fortemente presentes nas gestões municipais, especificamente quando se envolver recursos do governo federal. Destaque-se que impropriedades se manifestam em maior número.

Foi possível associar corrupção e ineficiência governamental na produção de bens públicos. O baixo desempenho governamental, medido por indicadores de educação e saúde, é menor entre as ações nas quais sejam comprovadas casos de corrupção do que naquelas em que este fenômeno não se manifestou, o que no limite expõe o quanto esse fenômeno afeta o desempenho das políticas públicas.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz. Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial, 4ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora. pp. 173-199, 2001.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- ARAÚJO, C. **Fundef foi usado até pra comprar Vectra**. In: Estado de São Paulo, 2001.
- ARRETCHÉ, M. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. RBCS. 18, 51, 2003.
- BARRETO NETO, Francisco Nabuco de Almeida. **A corrupção político-administrativa no Brasil: uma abordagem teórica**. Campina Grande: Universidade Federal da Paraíba (Campus II), 1997.
- BARROS, Ricardo P; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Roseane. **Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado**. In: HENRIQUES, Ricardo Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. pp. 739, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política (vol. 1 e 2)**. BRASÍLIA: UNB, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz. Carlos e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial, 4ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora. pp. 237-270, 2001.

CARVALHO, Getúlio. **Da contravenção à cleptocracia**. In: LEITE, Celso Barroso Sociologia da corrupção, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. pp. 61-82, 1987.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. 2ª edição, Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva 15,4, 2001.

ELSTER, J. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FARIA, C. A. P. **Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS. 18,51, pp.22-29, 2003.

FRIEDRICH, C. J. **Corruption concepts in historical perspective**. In: HEIDENHEIMER, A. J. e JOHNSTON, M. Political corruption: concepts & contexts, 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers. pp. 15-23, 2002.

GAETANI, F. **A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos**. In: Revista do Servidor Público. 2, pp.83-101, 1998.

GEDDES, Barbara & NETO, Artur Ribeiro. **Fontes institucionais da corrupção no Brasil**. in: ROSENN, Keiith S. & DOWNES, Richard. Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor, Rio de Janeiro: FGV Editora. pp. 237, 2000.

HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. **Introduction to part 1**. In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts & contexts, 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000. pp. 03-14.

HUNTINGTON, S. P. **Modernization and corruption**. In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts e contexts, 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers. pp. 253-263, 2002.

JANNUAZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. São Paulo: Alínea Editora, 2001.

- JOHNSTON, Michael. **O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos.** In: LEITE, Celso Barroso Sociologia da corrupção. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. pp. 138-152, 1987.
- JORDÃO, R. P. **Crime (quase) perfeito.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- KLITGAARD, R. **A corrupção sob controle.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1994.
- KRUGER, Anne. **The Political Economy of the Rent-Seekings Society.** In: American Economic Review. Nº 64, v. 03, 1974.
- LEFF, N. H. **Economic development throught bureaucratic corruption.** In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts & contexts, 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers. pp. 307-320, 2002.
- MAURO, P. **Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimento e gastos do governo: uma análise de países representativos.** In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global, Brasília: UNB. pp.134-167, 2002.
- MELO, C. A. V. **Alta corrupção como resposta a baixos níveis de Accountability.** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2003.
- MELO, M. A. **Estado, governo e políticas públicas.** In: Sérgio Miceli. O que ler nas ciências sociais brasileiras (1970-1995) - Políticas, 2ª. Brasília: Sumaré. pp. 59-99, 1999.
- MORAES FILHO, Antonio E. **O circulo vicioso da corrupção.** In: LEITE, Celso Basto Sociologia da corrupção, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. pp. 21, 1987.
- NYE, J. S. **Corruption and political development: a cost-benefit analysis.** In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts e contexts, 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers. pp. 281-300, 2002
- O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliaquias.** In: Lua Nova. 44. pp.27-54, 1998.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva.** São Paulo: Edusp, 1999.
- PEREIRA, P. T. **A teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** In: Análise Social 32,141, pp.419-442, 1997.
- PEREZ, J. R. R. **Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológica.** in: RICO, E. M. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate,3ª.São Paulo: Cortez Editora. pp.65-73, 2001.
- PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal.** in: BRESSER-PEREIRA, Luiz. Carlos & SPINK, Peter. Reforma do

Estado e administração pública gerencial, 4ª. Rio de Janeiro: FGV Editora. pp.39-73, 2001.

REIS, Fábio W. **O tabelião e a lupa**. in: RBCS. Nº. 16, pp.27-59, 1991.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** 1ª. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

RIOS, José Arthur. **A fraude social da corrupção**. in: LEITE, Celso Barroso Sociologia da corrupção, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. pp.83-123, 1987.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. New York: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituente**. in: Dados. 40, 3, 1997.

SILVA, Marcos F. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC/SP, 2001.

SOUZA, C. **"Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. in: RBCS. 18,51 ,pp.16-20, 2003.

STOCK, A. **Ong's questionam eficácia do acordo anticorrupção da ONU**. BBC Brasil, 2003.

TANZI, V. & DAVOODI, H. **Corruption, public investment and growth Working**. Paper of the International Monetary Fund, 1997.

## "REDEMOCRATIZAÇÃO" NO ESTADO DA PARAÍBA (1945): A HISTÓRIA POLÍTICA RENOVADA E FONTES DOCUMENTAIS<sup>1</sup>

Jean Patrício da Silva<sup>2</sup>

### Resumo

Objetivo principal deste artigo é identificar algumas das práticas políticas norteadoras do processo de "redemocratização" na Paraíba durante o período de 1945-1947. O presente estudo utilizou - se da "nova história política", como pressuposto teórico. Por estas razões, é necessária uma análise desse processo, discutindo como tais práticas e grupos políticos influenciaram o processo de "redemocratização" no estado da Paraíba durante este período.

**Palavras chaves:** Práticas políticas, História Política, Redemocratização.

### Abstract

Purpose of this paper is to identify some of the political practices guiding the process of "redemocratization" in Paraíba during the period 1945-1947. The present study used - ifthe "new political history" as the theoretical framework. For these reasons, it is necessary an analysis of this process, discussing how such practices and political groups influence the process of "democratization" in the state of Paraíba during thisperiod.

**Keywords:** political practice, political history, redemocratization

### Introdução

O presente estudo é originário de pesquisa que vem sendo realizada no âmbito do programa de pós-graduação em história na

Universidade Federal da Paraíba. Com o título "A construção de uma nova ordem: A Interventoria Ruy Carneiro no estado da Paraíba (1940-1945)", procuro analisar sob a ótica das relações de poder, este governo. Avançando na pesquisa, resolvi dedicar uma seção da pesquisa sobre o processo de "redemocratização" no estado da Paraíba. Tal temática esta em fase preliminar de pesquisa, mas o que já foi estudado propiciou a consecução do presente artigo.

Antes de adentrarmos no objeto de estudo, mister se faz necessário algumas colocações de ordem teórico-metodológica. Já há alguns anos que a história política, anteriormente tão rejeitada e criticada, sobretudo nas colocações da Escola dos Annales e do Marxismo, que a acusaram de ser factual, narrativa, vinculada à escola metódica, centrada nos grandes homens e voltada para os interesses sociais do Estado, tem mudado o seu perfil.

Nesse sentido, a História Política do século XIX mostrava uma preocupação com os grandes vultos, os "grandes homens". Já a nova História Política começa a se consolidar a partir dos anos de 1980, passa a se interessar também pelo "poder" nas suas outras modalidades incluindo os micropoderes presentes na vida cotidiana observando também "os de baixo" a exemplo da classe trabalhadora, sindicatos etc. Nesse sentido assim nos ensina o Professor José D`Assunção Barros:

Assim, enquanto a História Política do século XIX mostrava uma preocupação praticamente exclusiva com a política dos grandes Estados (conduzida ou interferida pelos

<sup>1</sup> Texto originalmente apresentado no VI Seminário Nacional de História Política, Realizado no mês de Outubro de 2011 no Campus do Maracanã da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

<sup>2</sup> Mestrando em História pelo (PPGH/UFPB), Com o Projeto de Dissertação intitulado: "A Construção de uma Nova Ordem: Análise da Interventoria Ruy Carneiro no Estado da Paraíba (1940-1945)", que tem como orientadora a Professora Doutora Monique Cittadino.

"grandes homens"), já a nova História Política que começa a se consolidar a partir dos anos de 1980 passa a se interessar também pelo "poder" nas suas outras modalidades (que incluem também os micropoderes presentes na vida cotidiana, o uso político dos sistemas de representações, e assim por diante). Para além disto, A Nova História Política passou a abrir um espaço correspondente para uma "História vista de Baixo", ora preocupada com as grandes massas anônimas, ora preocupada com o "indivíduo comum"....." (BARROS, 2008, p. 107)

Realmente, segundo Rémond (1996), há duas ou três décadas, uma história política renovada, composta de elementos da totalidade social, retorna à "crista da onda" historiográfica, com o lançamento de várias teses acadêmicas nessa linha, com sua reintrodução no ensino de história e até em programas de concurso para recrutamento de professores. O referido autor argumenta que um fato que contribuiu para a volta da história política foi à ampliação do papel que a política passou a desempenhar na sociedade contemporânea, onde determinados fatos não podiam ser explicados apenas com referência aos dados da economia. Entretanto, segundo Rémond, apenas os fatores exógenos não são suficientes para inversões epistemológicas:

A virada da sorte da história política não se teria efetuado se não tivesse havido também renovação [...]. Na verdade, ela não é mais a mesma história política, e sua transformação é um bom exemplo da maneira como uma disciplina se renova sobre a pressão externa e em função de uma reflexão crítica. No caso, a renovação foi provocada, suscitada, pela rediscussão dos conceitos clássicos e

das práticas tradicionais. (REMOND, 1996, p. 26)

Um dos elementos importantes na renovação da história política foi à interdisciplinaridade, estimulada pelo contato da história política com as ciências sociais e outras disciplinas, como o direito público, a psicologia social, a psicanálise, a linguística, a matemática, a informática, a cartografia e outras, pois, segundo Rémond "É impossível para a história política praticar o isolamento: ciência-encruzilhada, a pluridisciplinaridade é para ela como ar de que precisa para respirar" (Ibidem, p. 29).

Assim, atualmente, a história política renovada trabalha com uma grande massa documental, que ela trata estatisticamente, procura integrar nos seus estudos todos os atores do jogo político, mesmo os mais modestos.

Então, hoje, a história política trabalha com os grandes números, com os fenômenos mais globais, procurando nas profundezas da memória coletiva, ou do inconsciente, as raízes das convicções e as origens do comportamento.

Outro autor que deu uma importante contribuição ao debate sobre a "nova história política" foi Pierre Rosanvallon, ao introduzir a ideia de uma história conceitual do político, defendendo a fusão das preocupações comuns ao historiador das ideias, ao cientista político e o historiador político. A partir dessa amálgama a política deixa de ser uma mera instância ou um domínio entre outros da realidade e passa a

ser o lugar onde todas as instâncias sociais se articulam. Segundo Rosanvallon,

A história conceitual do político tem como objetivo: a compreensão da formação e evolução das racionalidades políticas, ou seja, dos sistemas de representações que comandam a maneira pela qual uma época, um país ou grupos sociais conduzem sua ação e encaram seu futuro (ROSANVALLON 1995, p. 16).

Do ponto de vista metodológico, para a consecução deste trabalho utilizamos a pesquisa documental e bibliográfica.

Em relação às fontes documentais utilizadas, em especial os jornais, algumas considerações devem permear este estudo. Como fonte, o jornal era pouco utilizado até meados da década de 1960 como fonte para o conhecimento da história do Brasil. A historiografia referente à introdução e difusão da imprensa já contava com bibliografia significativa, com estas colocações podemos observar que neste período temos uma história da imprensa, e não uma história por meio dela.

Vários fatores explicam tal situação como bem nos ensina Tânia Regina de Luca:

Não se pode desprezar o peso de certa tradição, dominante durante o século XIX e as décadas iniciais do XX, associada ao ideal de busca da verdade dos fatos, que se julgava atingível por intermédio dos documentos, cuja natureza estava longe de ser irrelevante. Para trazer à luz o acontecido, o historiador, livre de qualquer envolvimento com o seu objeto de estudo e senhor de métodos de crítica textual precisa, deveria valer-se de fontes marcadas pela objetividade, neutralidade, fidedignidade, credibilidade (...) Neste

contexto, os jornais pareciam pouco adequados para a recuperação do passado, uma vez que essas "enciclopédias do cotidiano" continham registros fragmentários do presente .....Em vez permitirem captar o ocorrido, dele forneciam imagens parciais, distorcidas e subjetivas (LUCA, In PINSCK, 2005 p. 112).

Com o passar dos anos, a objetividade do jornal não mais era discutida, a discussão estava relacionada ao uso instrumental e ingênuo que tomava os periódicos como meros receptáculos de informações a serem selecionados e utilizados ao prazer do pesquisador. Daí o amplo rol de restrições que convidavam à prudência e faziam com que alguns só se dispusessem a correr riscos quando premidos pela falta absoluta de fontes, outros tomavam a imprensa como instância subordinada às classes dominantes.

Esta situação tendeu a mudar quando a professora Ana Maria de Almeida Camargo avaliou como estes desafios estavam sendo enfrentados na prática. Apesar do balanço pouco animador a autora defendeu com veemência as possibilidades ensejadas pelos jornais, a partir da análise dos trabalhos que até o final da década de 1960 haviam se valido de forma sistemática das fontes mencionadas nesta discussão, passando pelo pioneirismo de Gilberto Freyre, como também de autores formados segundo padrões acadêmicos como Leôncio Martins Rodrigues e Emília Viotti.

Entende-se que a utilização de jornais como suporte da pesquisa histórica tem muito a contribuir com a construção do saber histórico; se analisado de forma crítica seu

conteúdo, na busca por ideias, projetos políticos, relações de poder e a configuração do Estado. Os textos jornalísticos aliados à conjuntura político-social e a outras fontes documentais (decretos e relatórios) podem seguramente fornecer as bases necessárias para uma pesquisa histórica consistente e rica em conteúdo.

Considerando ainda os trabalhos de História Política, pode-se observar, em outros estudos, que o jornal tem se configurado como fundamental na apreensão das discussões acerca dos momentos políticos, das ideologias e das nuances que o poder construiu no afã de se constituir como hegemônico. Outrossim, o jornal como documento nos reporta a discussão entre a história e a atualidade na construção de uma memória. Assim, nos ensina Maurice Mouillaud:

O jornal não faz memória dos viventes. A atualidade parece sem memória porque é feita de presentes que se apagam uns dos outros. O jornal não faz memória, e a coleção de um jornal não tem existência para seu leitor. O fundamento da atualidade é o próprio leitor. E a seu presente que ela é ligada e é nele que ela encontra sua evidência. Desta forma, a história e a atualidade se parecem cruzar sem se reconhecer (...). O jornal só se torna História através do preço da violência que o desfaz; faz então o papel de uma fonte onde a história busca, como alhures, documentos. Da atualidade à história, se é que há uma passagem, esta exige uma conversão da leitura espontânea do jornal MOUILLAUD, 2002, p.77.

Em relação ainda a pesquisa documental, utilizamos os textos publicados nos periódicos da Paraíba,

entre os anos de 1940 e 1945, sendo o jornal *A União*<sup>3</sup>, órgão oficial do Governo utilizado para a consecução de nosso trabalho. Sobre o jornal oficial, é importante ressaltar que sua escolha deriva, além de questões práticas, da própria conjuntura política a época, ou seja, a censura imposta aos meios de comunicação.

Dos jornais diários, com circulação estadual que conhecemos atualmente (Correio da Paraíba, o Norte, A União, Diário da Borborema e Jornal da Paraíba) só dois deles existiam à época: O Norte e a União<sup>4</sup>. O primeiro, fundado em 1908, tinha uma circulação bastante irregular, não circulando durante várias décadas, só retornando a sua circulação em 1952. Quanto a União, já citado anteriormente, circulou periodicamente durante toda a década de 1940, centralizando a época todas as publicações do governo a exemplo do Diário Oficial, e seção de expedientes onde constava a movimentação diária das petições e despachos do Interventor Federal.

Sua importância ao nosso trabalho deriva em grande parte desta "amplitude" de informações, que somadas às notícias e os artigos encontrados no corpo do periódico constituem a principal fonte de nosso trabalho.

Outros Jornais, a exemplo da "Imprensa" da Igreja Católica teve sua circulação suspensa em 1942, retornando em 1946.

Outras fontes que utilizamos em nosso estudo constitui-se de documentação oficial vinculadas ao governo e constituídas por Relatórios, Decretos, Anuários Estatísticos e alguns documentos manuscritos

<sup>3</sup> O Jornal "A União" foi fundado em 1893, na gestão de Álvaro Machado, como órgão do partido republicano. Para maiores esclarecimentos sobre o "nascimento" deste periódico, o trabalho: Paraíba Imprensa e Vida (1826 - 1986), 2.ed. de Fatima Araújo poderá fornecer maiores informações.

<sup>4</sup> O jornal o "Norte" foi fundado em 1908. Com circulação irregular, só teve sua periodicidade regularizada em 1952, quando da eleição de Assis Chateaubriand para o senado federal pelo estado da Paraíba. Outro Jornal "Brasil Novo", apesar de existir a época, não encontramos exemplares do período (1940 - 1945) nos arquivos de João Pessoa e Campina Grande.

produzidos pelo gabinete da Interventoria atualmente depositados no Arquivo Histórico do Estado da Paraíba. Pela quantidade de informações, iremos utilizar a seleção de documentos, especificando as temáticas que pretendemos trabalhar neste estudo.

Em relação a estas provas documentais, observa-se a importância das perguntas que o historiador deve fazer a suas fontes, construindo assim um conhecimento histórico. Antonie Prost citado por Paul Ricoeur em sua obra *História e Esquecimento* nos ensina que:

Não há observação sem hipóteses nem fato sem perguntas. Os documentos só falam quando lhes pedem que verifiquem, isto é, tornem verdadeira, tal hipótese. Interdependência portanto, entre fatos, documentos e perguntas: "E a pergunta, escreve A. Proust, que constrói o objeto histórico ao proceder a um recorte original no universo sem limites dos fatos e documentos possíveis (RICOEUR, 2007, pág. 188).

Outra fonte que contribuiu para a escrita do estudo origina-se do projeto intitulado "História Oral da Paraíba", que teve como Coordenadora a Professora Maria Antônia Alonso, financiado pela Fundação Getúlio Vargas, e que durou de junho de 1978 a fevereiro de 1981. Com a conclusão das entrevistas, várias foram transcritas ou publicadas em livro. Destas, três merecem destaque em nosso trabalho: a de Ruy Carneiro, José Américo de Almeida e Samuel Duarte.

As duas primeiras encontram-se publicadas em forma de livro e no site do CPDOC<sup>5</sup>. A de Samuel Duarte,

ex-secretário do interior e justiça da Interventoria Ruy Carneiro, encontra-se disponível para consulta no arquivo Núcleo de Documentação e Informação História Regional- do NDIHR da Universidade Federal da Paraíba.

Por fim, não nos detivemos em analisar de forma mais aprofundada outras lideranças e partidos que tiveram participação no processo de "redemocratização", por não atender neste momento a proposta do trabalho que é analisar as eleições de 1945 na Paraíba sob o prisma do binômio coronelismo e assistencialismo. Por este motivo, o Partido Popular Sindicalista (PPS), ligado ao movimento queremista, e que logo depois seria transformado no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Agrário Nacional (PAN) e o Partido Democrata Cristão (PDC), que serão objetos de análises posteriores.

## O processo de "redemocratização" no plano nacional: breves considerações

No plano nacional, o processo de "redemocratização" teve algumas peculiaridades que passamos a discutir.

A participação do Brasil, ao lado dos aliados contra os regimes Nazi-Fascistas europeus demonstrou a ambiguidade da forma como era conduzida a política nacional. Com a derrota do Eixo em curso, ficou claro para setores do governo, que havia a necessidade de organizar o processo de transição de um regime de exceção para a democracia.

A situação ficou mais evidente, quando do I Congresso de

<sup>5</sup> Os livros e sites que nos referimos são os seguintes: CAMAGO. Aspásia; RAPOSO. Eduardo; FLAKSMAN. Sérgio: **O Nordeste e a Política: Dialogo com José Américo de Almeida**: 1ª ed. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV - Fundação Casa de José Américo, 1984; Paraíba Nomes do Século: A União, 2000, de Antônio Carneiro Arnaud; e CARNEIRO, Ruy: **Depoimento ao CPDOC**: Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1977. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/historiaoral/arg/Entrevista239.pdf> do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

Escritores Brasileiros, realizado em 20 de janeiro de 1945, reunindo nomes da maior expressão cultural brasileira a exemplo de Afonso Arinos de Melo Franco, Astrojildo Pereira, Guilherme de Almeida entre outros. Ao fim do encontro, foi redigido Manifesto exigindo a legalidade democrática como garantia da completa liberdade de pensamento, e a instalação de um governo eleito pelo povo mediante sufrágio universal direto e secreto. Tal evento contribuiu ainda mais para a crise que já vinha sendo instaurada dentro do governo.

Diante deste quadro, o governo passa a dar sinais de certa distensão, quando da não censura a entrevista de José Américo ao jornal Correio da Manhã em 22 de fevereiro de 1945, onde o ex-ministro defende a restauração da normalidade democrática (Cf. ALMEIDA, 2003).

Em 28 de fevereiro de 1945 é publicada a Lei Constitucional Nº 9, de 28 de Fevereiro de 1945, combinado com nova lei eleitoral Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, (Lei Agamenon Magalhães) e o decreto - lei 8.063 de 10 de outubro de 1945, onde todas essas legislações passaram a organizar as eleições que se avistavam.

Apesar do quadro de incertezas, o calendário eleitoral e mantido com várias candidaturas, destacando-se a do General Dutra pelo PSD, Brigadeiro Eduardo Gomes pela UDN, Yedo Fiuza, pelo PCB e Mario Rolim Teles pelo PAN.

Diante das candidaturas que se apresentavam, surge o movimento "queremista", ou seja, "queremos Getúlio" que preconizava a permanência do chefe do governo

com ou sem constituinte. Os "queremistas" defendiam a candidatura Getúlio Vargas, já contando inclusive com o apoio do recém-legalizado Partido Comunista Brasileiro.

Com o movimento continuísta ganhando corpo, com grandes comícios nos principais centros urbanos, a exemplo de São Paulo e Porto Alegre, a alta cúpula militar resolve, dar um golpe de estado, destituindo o presidente, tomando posse, alguns dias depois o Presidente do Supremo Tribunal Federal José Linhares.

Com a ascensão do Dr. José Linhares, as eleições transcorreram conforme o calendário eleitoral, sendo eleito o General Dutra, com apoio de partidários do ex-presidente Vargas, com larga margem de votos<sup>6</sup>.

Entrementes, na Paraíba, tais circunstancias não favoreceram de forma decisiva a candidatura Dutra, no sentido de que, conforme veremos nas linhas seguintes, toda a força da burocracia do "Estado Novo" não conseguiu fazer frente a máquina coronelística de Argemiro de Figueiredo, tendo o Brigadeiro Eduardo Gomes vencido as eleições no estado da Paraíba.

### **Coronelismo e assistencialismo: o retorno da "democracia" no Estado da Paraíba**

Para se compreender este processo, deve-se a principio observar as "tramas políticas", as articulações de diversos grupos, que vinham desde a década de 30 do século passado constituindo as suas bases político-eleitorais.

<sup>6</sup> O resultado da eleição a nível nacional foi o seguinte: Eurico Gaspar Dutra (PSD) 3.251.507 - 55,39%; Eduardo Gomes (UDN) 2.039.342 - 34,74%; Yedo Fiuza 569.818 - 9,70% e Mario Rolim Teles (PAN) 10.001 - 0,17%; dados extraídos de: VALE. Oswaldo Trigueiro do: *O General Dutra e a Redemocratização de 45*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira S.A, 1978, p. 188.

O primeiro grupo político de destaque foi liderado pelo ex-candidato e ministro da viação e obras públicas, José Américo de Almeida. Sua força política-eleitoral consistia na administração das chamadas "verbas contra as secas", durante o período em que comandou a pasta de (1930 - 1934).

Tal política consistia nos projetos a cargo do Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), destacando-se a construção de grandes açudes, com auxílio aos flagelados. Tais iniciativas favoreceram grupos latifundiários da região, levando ao fortalecimento da liderança do ministro José Américo, criando uma facção política denominada "Americismo", conforme nos ensina o professor Martinho Guedes:

A partir das obras de combate a seca de 1932, via Ministério da Viação e Obras Públicas, cujo ministro foi José Américo, a Paraíba viu-se frente à emergência de uma nova hegemonia de poder, o americismo. A construção dessa hegemonia passou, necessariamente, pelo dispêndio das verbas de combate a estiagem via poder estatal. A seca de 1932, na medida em que propiciou uma ação do Estado frente ao combate à seca na Paraíba, também propiciou a José Américo a concretização de sua base de poder. Pela via estatal, os recursos despendidos com a finalidade de se efetivar ações de combate a seca serviram também para amalgamar as relações entre, o então Ministro da Viação José Américo e as lideranças locais, face a possibilidade do envio de recursos as lideranças políticas nos municípios, uma vez que, as ações intervencionistas de Anthenor Navarro haviam desgastado a relação política do Estado com a política local (GUEDES, 2007, pág. 149).

Pelo que foi explanado, fica claro que o ministro José Américo de Almeida, utilizou-se da "indústria da secas" para ampliar a sua base político-eleitoral. Com a sua candidatura a presidente, reafirma seu prestígio no âmbito estadual e nacional. São essas bases que constituíram o seu grupo na União Democrática Nacional (UDN), em 1945.

Outro grupo que merece ser referido é o do ex-interventor Argemiro de Figueiredo. Sua atuação política remonta a "revolução" de 1930. Quando da eclosão, Figueiredo já era deputado estadual com profunda atuação política<sup>7</sup>. Em 1932, com o falecimento do Interventor Antenor Navarro, e com a ascensão de Gratuliano de Brito e nomeado Secretário do Interior e Justiça, com *status* de vice-governador. De posse do cargo, Figueiredo passa a organizar as forças políticas, arregimentando os chefes locais, com vistas às eleições de 1934/35. Neste ínterim, e nomeado presidente da seção estadual do Partido Progressista, (PP) levando sua corrente política a sair vitoriosa nos pleitos, sendo o próprio Argemiro de Figueiredo eleito pela assembleia legislativa, governador do estado.

Durante seu governo que vai de 1935 a 1940, Os grupos inter-oligárquicos (principalmente os potentados do açúcar e algodão) alijados do poder no pós-30, em particular na Interventoria Antenor Navarro, conseguem retornar com grande força. Sua atuação e tão destacada, que passa a rivalizar com José Américo pelo controle da máquina político-partidária paraibana, e conseqüentemente a

<sup>7</sup> Ligado aos grupos algodoeiros da cidade de Campina Grande, Argemiro de Figueiredo era deputado estadual, e um dos líderes do Partido Democrático no Estado.

liderança no próprio estado. Nesse sentido, é possível reconhecer que:

Em 1930, cada município possuía seu "chefe" que nada pedia a ninguém. Todavia, no período seguinte, cresceram as relações entre o município e o mundo exterior. O "chefe político" passou a ter necessidade do apoio do Estado [...] O Sr Argemiro de Figueiredo se beneficiou desta situação, porque soube prestar aos "chefes políticos" os serviços de que eles necessitavam. Por isso mesmo, ele os prendeu e os agrupou em torno de si. [...] O fato de o Sr Argemiro ser de Campina Grande dava-lhe mais facilmente acesso ao sertão. Apoiado no meio rural, esta organização, de algum modo, aplicava a ação dominadora de Campina Grande em matéria econômica (BLONDEL, 1957, pág. 133).

O próprio Argemiro de Figueiredo enquadra-se na personalidade do "chefe político" do líder incontestável, do coronel, como bem nos ensina a escritora e contemporânea de Argemiro de Figueiredo, Terezinha Figueiredo:

Orador magnífico, jurista respeitado, administrador eficiente, pioneiro em iniciativas desenvolvimentistas que marcaram a sua passagem pelo governo do Estado, Argemiro também era o chefe autoritário, inflexível, impermeável, que na maioria das vezes ouvia correligionários graduados apenas para reforçar os seus próprios pontos de vista. As decisões eram quase sempre tomadas isoladamente, cumprindo apenas aos outros, obedecer (FIGUEIREDO, 1981, pág. 41).

Com o advento do Estado Novo o governador Argemiro de Figueiredo faz no dia 11 de novembro de 1937 pronunciamento ao povo paraibano explicando as razões para

a nova ordem instaurada. Após alguns dias e confirmado no cargo de Interventor Federal, em 24 de novembro de 1937 a exceção dos governadores de Pernambuco e Bahia.

Sua investidura no cargo de interventor marcou o rompimento definitivo com o ministro José Américo, que recolhido ao tribunal de contas da união, se distancia no período de 1937 até fevereiro de 1945 de qualquer atividade política.

Na condição de interventor, Argemiro deu continuidade às ações que já vinha trabalhando ao longo do período constitucional de seu governo. No campo político passa ainda mais a prestigiar seus aliados (Igreja católica e potentados do açúcar e algodão). Da igreja, o Governo Figueiredo interessava-se particularmente pelo seu corporativismo, e pelo controle social da religião exercida nos setores de educação e trabalho. Em relação grupos oligárquicos (do açúcar e algodão), Figueiredo continua os privilegiando, levando adiante as diretrizes econômicas, incentivando a agricultura e pecuária.

Em 1940, e substituído por Ruy Carneiro, ex-chefe de gabinete do ministério da Viação e Obras Públicas no período de 1930-1934. Alijado do poder por cinco anos, Argemiro de Figueiredo irá liderar seu grupo político no sentido de organizar as bases do que viria a ser a União Democrática Nacional (UDN), voltando a rivalizar com José Américo no controle da máquina partidária. Para ambos, era inviável a composição com Ruy Carneiro, pois ficariam submetidos à chefia do mesmo.

Essa composição “rural” da nascente UDN, apesar da presença de José Américo, e explicada de forma clara pelo cientista político Jean Blondel, que afirma:

Um partido essencialmente rural... Nas cidades, especialmente em João Pessoa, a UDN reunia todos os elementos aparentados aos “chefes políticos” ou que faziam parte de seu eleitorado. Era um clã urbano que derivava dos clãs rurais e o partido não possuía política urbana própria. Excetuando-se talvez Campina Grande, donde o Sr. Argemiro de Figueiredo era originário e possuía admiradores apaixonados, a UDN não reunia elementos essencialmente urbanos (BLONDEL, 1957, pág. 135).

Em relação ao Partido Social Democrático (PSD), suas origens derivam das articulações feitas pelo interventor Ruy Carneiro somado a sua liderança. A mesma se firmou baseado principalmente na forma como conduziu a política assistencialista no estado.

Tendo a frente à primeira dama Alice Carneiro, foi institucionalizada a assistência social no estado, com a instalação do núcleo estadual da Legião Brasileira de Assistência (LBA) ligada diretamente ao Palácio do governo, e instalados principalmente nas cidades de João Pessoa e Santa Rita, desempenhando papel decisivo na construção da liderança do interventor Ruy Carneiro. O próprio Ruy em entrevista ao CPDOC em 1977 destaca a importância de sua esposa e da LBA, afirmando textualmente que:

Ela foi, na realidade, a grande orientadora, o meu estímulo; tudo era ela. Devo a ela todo o êxito de minha vida pública e privada... E faço

questão de citar, porque ela era muito política, muito humana. Durante o meu governo, ela trabalhou como presidente da Legião Brasileira de Assistência, tendo uma atuação extraordinária. Nós não tínhamos filhos, e ela dirigia, com 100% de corpo e alma, a proteção à criança pobre de João Pessoa<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Op. Cit. CARNEIRO, 1977, pág. 08

Dentre os setores que formavam a nova agremiação, destacam-se a burocracia governamental do “Estado Novo”, com sindicatos e grupos oligárquicos que se posicionaram na oposição ao Americismo /Argemirismo. Apesar de características mais “urbanas”, não havia diferenças de ordem ideológica entre a UDN e o PSD. O ex-deputado pessedista Pedro Gondim, assim se pronunciou sobre o tema em entrevista ao CPDOC:

É preciso também que não se enfatize muito essa diferença estrutural entre PSD e UDN. Para sermos mais realistas, há essa diferença, mas não é abismal. Na verdade a UDN tinha aquele sentido e aquele conteúdo [o conservadorismo colocado pelos entrevistadores] e o PSD, por protestar contra isso, ia também se tomando de compromissos, contraindo compromissos de outra ordem, mas na origem propriamente dita há em ambos os partidos o sentido do meio rural, sendo a linha do PSD essa linha mais descontraída e mais sensível aos problemas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Op. Cit. GONDIM, 1984, pág. 26.

Observando os acontecimentos no plano nacional, que evidenciavam o retorno a normalidade democrática, o interventor Ruy Carneiro fez o seguinte pronunciamento no órgão oficial do governo *A União*: “O meu desejo é que o debate político que se abre agora seja processado num ambiente com todas as garantias, de

parte a parte, para que nossa terra, mais uma vez dê exemplo de educação cívica e amor a liberdade”<sup>10</sup>. Tal discurso demonstrou a necessidade de se respeitar o processo de “redemocratização” que estava em curso.

Permanecendo fiel ao Presidente Getúlio Vargas, e antevendo o quadro político-eleitoral Ruy Carneiro desincompatibilizou-se do cargo de interventor com vistas a disputar às eleições para governo do estado. Com os partidos organizados de acordo com a legislação eleitoral vigente inicia - se o processo eleitoral no estado com vistas às eleições de 02 de outubro de 1945, onde seriam escolhidos o presidente da república, dois senadores, e dez deputados federais.

Iniciada a campanha, e com os desdobramentos políticos eleitorais, inclusive com a vantagem que a UDN poderia obter na eleição, Ruy Carneiro retira sua candidatura, dedicando-se a impulsionar à eleição do General Dutra à Presidência da República.

Apesar de todo o aparato governamental, remanescente dos cinco anos de Interventoria Ruy Carneiro, a UDN foi vitoriosa das eleições de dezembro de 1945.

Embora a Esquerda Democrática ainda permanecesse por algum tempo, em seu interior, o partido marchava para longe da esquerda com, inclusive neutralização da ala americista pelos partidários do ex-interventor Argemiro de Figueiredo. Sem qualquer sombra de dúvidas, foi este último o principal vitorioso de dezembro de 1945, na Paraíba. Seu candidato senatorial Adalberto Ribeiro Cruz foi o mais que o colega/competidor do Americismo. Na composição da bancada de deputados

federais, Argemiro liderou a votação estadual com 13.989 votos. Na UDN, o deputado seguinte, João Agripino Filho, com 10.536 votos eram também argemirista, assim como os quinto e sexto deputados udenistas, Ernani Sátyro, com 6.579 votos, e Fernando Nóbrega, com 6.310. A rigor, o Americismo somente elegeu o quarto colocado na legenda - sétimo no cômputo geral - Plínio Lemos. Isso porque o terceiro udenista, João Ursulo Ribeiro Coutinho, tinha a família inteira situada no Argemirismo, enquanto Osmar de Aquino elegeu-se com área polarizada por Guarabira e os votos da Esquerda Democrática na capital (MELLO, 2003, pág. 198).

De outro norte, o PSD elegeu três deputados federais (Janduhy Carneiro, Samuel Duarte e José Joffily) todos egressos da burocracia do “Estado Novo”. São essas as características do processo de “redemocratização” na Paraíba, com a forte influência do coronelismo e do assistencialismo, situação esta que ira permear a política paraibana nas décadas seguintes.

### Considerações finais

Observa-se pelas considerações acima, que o processo de redemocratização na Paraíba alicerçou-se no binômio Coronelismo/Assistencialismo. Tal momento constitui de extrema relevância para se compreender os desdobramentos da política paraibana pelos próximos vinte anos. Os partidos e lideranças que surgiram no momento da redemocratização com seus respectivos grupos irão nortear e se revezar na liderança do poder local, sempre mantendo uma fórmula: dois se unem para derrotar o terceiro<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Tal pronunciamento encontra-se publicado no Jornal “A União” de 05 de março de 1945.

<sup>11</sup> Tais considerações encontra-se em: CITTADINO, Monique: *Populismo e Golpe de Estado na Paraíba (1945 - 1964)*. 1ª ed. Ed. Universitária/Ideia, 1998.

Tais arranjos distantes de qualquer feição ideológica tão somente constituem uma fórmula de permanência no poder. Foi com essa estrutura, que o golpe de 1964, encontrou a política paraibana. Só após 1964, e que, tais grupos e lideranças experimentaram o ostracismo do Poder.

## Referências

- BARROS, José D'Assunção: **O campo da história: Especialidades e abordagens**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- REMOND, Rene Remond: **Por Uma História Política**: tradução de Pour une Historie politique. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 26.
- ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história conceitual do político**. In.: Revista Brasileira de história, São Paulo, ANPUH/Editora Contexto, v.15, n.30, p.16. 1995.
- PINSKY, Carla Bassanezi, (Org.); LUCA, Tania Regina de: **Fontes Impressas**. In.: Fontes Históricas, 2ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2006.
- PORTO, Sergio Dayrell (Org.); MOUJALLAUD, Maurice: **O jornal Da forma ao sentido**. Coleção Comunicação, 2ª ed. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, p.77.
- RICOEUR, Paul. **A Memória, A História o Esquecimento**: s/ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2007.
- ALMEIDA, José Américo de: **Uma voz contra a ditadura Vargas**. Entrevista Concedida ao Jornal Correio da Manhã, a 22 de Fevereiro de 1945. 1ª ed. João Pessoa: Fundação Casa de José Américo, 2003.
- GUEDES, Martinho: **Os Domínios do Estado: A Interventoria de Anthonor Navarro e o poder na Paraíba (1930-1932)**. (Dissertação de Mestrado). João Pessoa – PB, março de 2007.
- BLONDEL, Jean. **As Condições da Vida Política no Estado da Paraíba**. 1ª ed. Rio de Janeiro: 1957.
- FIGUEIREDO, Terezinha: **Crônicas**. 1ª ed. Campina Grande: Ed. E Grafica Santa Fé Ltda, 1981.
- MELLO, José Octavio de Arruda: **Nos Tempos de Felix Araújo: Estado Novo, Guerra Mundial e Redemocratização (1937/47)**. 1ª ed. João Pessoa: SEC – PB/IPHAEP, 2003.

## HOMICÍDIOS, INSEGURANÇA PÚBLICA E FRAGILIDADE DEMOCRÁTICA NO NORDESTE BRASILEIRO

José Maria Nóbrega Júnior<sup>1</sup>

### Resumo

O crescimento da violência homicida no Nordeste mostra-se como grande obstáculo ao avanço democrático. O maior problema para o controle dos homicídios na região está na falta de garantia institucional. A boa gestão nas políticas públicas em segurança controla os homicídios em taxas toleráveis, fazendo, dessa forma, com que a democracia se consolide. O artigo tem como objetivo central avaliar o nível de *accountability* horizontal de algumas instituições coercitivas. Conclui-se que o crescimento do efetivo policial não tem relação com o controle dos homicídios. Que as taxas de aprisionamentos crescentes não são suficientes para o controle dos homicídios. E que o fluxo dos homicídios no Sistema de Justiça Criminal aponta para a impunidade na maioria dos casos.

**Palavras-chave:** instituições coercitivas, homicídios, democracia, dinâmica e Nordeste.

### Abstract

The growth of homicidal violence in Northeast region of Brazil shows up as a great obstacle to democratic progress. The major problem for the control of homicides in the region is the lack of institutional guarantee. Proper management of public policies on security controls homicides in tolerable rates and consequently there is a consolidation of democracy. The paper aims to assess the level of central horizontal accountability of some coercive institutions. We conclude that the growth of the police has no relation to the control of

homicides that rising imprisonment rates are not sufficient to control the killings and that the flow of homicide in the Criminal Justice System points to impunity in most cases.

**Keywords:** coercive institutions, homicides, democracy, dynamics and Northeast.

### Introdução

A poliarquia é um aspecto da democracia (Dahl, 2005 p. 25). Detém-se nos critérios procedimentais schumpeterianos numa perspectiva mais sofisticada (MIGUEL, 2002). Ou seja, onde há eleições livres e com inclusão na disputa por cargos públicos, há poliarquia. Mas, segundo Dahl, não há democracia plena. Dessa forma, o que seria democracia plena?

Avançando neste debate teórico sobre a democracia contemporânea – e perpassando a dicotomia “clássica” versus “procedimentalista” – Mainwaring *et al* (2001: 645-6) apresenta uma definição mínima (procedimental) que pode ser usada para definir democracia plena, ou consolidada:

A democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.

Isto resulta num avanço teórico, segundo Mainwaring - que chama a concepção de Schumpeter de submínima -, definindo

<sup>1</sup> Professor Adjunto I da Universidade Federal de Campina Grande (PB). Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA). Doutor em Ciência Política pela UFPE. Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU). Pesquisador do Núcleo de Estudos de Instituições Coercitivas e da Criminalidade (NICC-UFPE). Pesquisador do INCT-InEAC. E-mail: jmnobrega@ufcg.edu.br

democracia de forma procedimental, mas completa. Em regimes políticos latino-americanos é fundamental enxergar a capacidade do estado de garantir liberdades civis<sup>2</sup> e políticas e o efetivo controle civil sobre os militares (Nóbrega Jr., 2010).

Nesta ordem, mostra-se novo analisar a capacidade dos governos/estados em garantir liberdades civis e políticas tendo como foco de análise as instituições coercitivas (Polícias, Ministérios Públicos, Poder Judiciário e Sistema Carcerário) como condutor do Estado Democrático de Direito, tendo em vista a capacidade institucional daquelas instituições medida pela *performance* em controlar homicídios<sup>4</sup>.

O *paper* tem como proposta central avaliar a qualidade da democracia brasileira tendo como termômetro as suas instituições coercitivas<sup>5</sup>. Para tal, escolhi o Nordeste como região representativa do Brasil. Na análise do papel do Ministério Público, foquei em Pernambuco pelo critério de facilidade de acesso aos dados. Aqui, o critério de avaliação perpassa o aspecto poliárquico da democracia plena, focando no ponto "c" da definição formal de democracia supracitada, segundo Mainwaring *et al* (2001). A questão a ser respondida: *as instituições coercitivas nordestinas garantem liberdades civis quando estas são medidas pelos seus indicadores de violência homicida?*

## Metodologia empírica

### Modelo Estatístico Bivariado

O coeficiente de correlação de Pearson mede o grau de correlação e

direção da correlação, se é positiva ou negativa, entre duas variáveis X e Y.

Sendo assim, X = Números Absolutos de Homicídios e Y = População Carcerária, no Nordeste.

A fórmula matemática do modelo de Correlação de Pearson é a seguinte:

$$b = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}) \cdot \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i \cdot y_i) - n \cdot \bar{x} \cdot \bar{y}}{\sum_{i=1}^n x_i^2 - n \cdot \bar{x}^2}$$

onde  $x_1, x_2, \dots, x_n$  e  $y_1, y_2, \dots, y_n$  são os valores medidos de ambas as variáveis.

Nesse mecanismo estatístico se avalia a relação e/ou nível de associação entre uma variável X (dependente) e uma variável Y (independente).

### Estatística Descritiva dos dados

Nesse método analisa-se simplesmente a interpretação numérica (números absolutos e percentuais) dos dados buscando relações entre eles e as instituições estudadas.

### As instituições coercitivas<sup>6</sup> e os homicídios no Nordeste

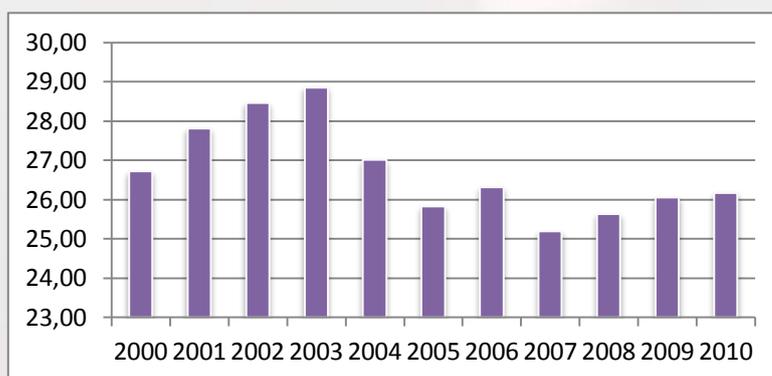
Nos últimos dez anos as taxas de homicídios no Brasil estiveram acima dos 25/100 mil habitantes, com destaque para o ano de 2003 onde as taxas se aproximaram dos 29/100 mil. Os quatro últimos anos da série histórica (2000-2010) apontam para tendência de crescimento. Os responsáveis por esta tendência são o Norte e o Nordeste<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> "A democracia não é só um regime político (poliárquico), mas também um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de Estado de Direito que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de *accountability*" (O'DONNELL, 2000: 355).

<sup>3</sup> Violações aos direitos humanos não são comuns em uma democracia. Nela, também, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias contidas na constituição (MAINWARING *et al*, 2001). O componente liberal encontrado na constituição tem de estar em sintonia com o Judiciário. Regras e códigos de jurisprudência que não estão sob a égide da igualdade perante as leis, não garantem o Estado de Direito democrático.

<sup>4</sup> Para Locke, o conceito de propriedade privada inclui três aspectos fundamentais: o primeiro são os bens do indivíduo, o segundo a sua liberdade garantida pelas instituições e o terceiro e mais importante, o di-

**Gráfico 1: Taxas de homicídios no Brasil – 2000-2010**

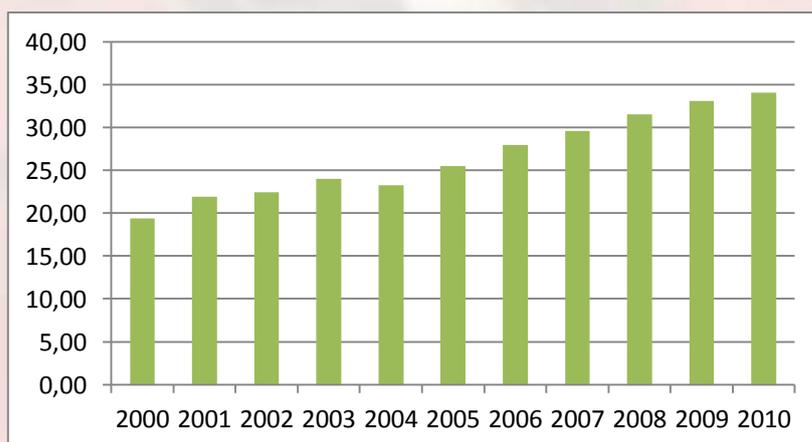


Fonte: SIM/DATASUS/IBGE. Taxas NÓBREGA JR. (2011)

As taxas de homicídios no Nordeste são tendentes ao crescimento desde o início da série histórica apontada. Em 2000, a taxa foi de 19,3/100 mil. Em 2010, alcançou o patamar de 34/100 mil

com tendência crescente. Provavelmente os anos subsequentes demonstrarão dados mais expressivos de violência homicida, caso nada seja feito.

**Gráfico 2: Taxas de homicídios no Nordeste – 2000 a 2010**



Fonte: SIM/DATASUS/IBGE. Taxas NÓBREGA JR. (2011)

Muito se tem especulado sobre as razões do crescimento dos homicídios no Nordeste, o senso comum e parte da academia focam nos problemas sociais desta região as principais causas do crescimento da

violência homicida. Contudo, em outros trabalhos demonstra-se que não há relação entre pobreza e desigualdade com o crescimento dos homicídios no Nordeste<sup>8</sup> (NÓBREGA JR. e ZAVERUCHA, 2010).

reito à vida pelo Estado Democrático de Direito passa a ser o principal elemento tutelado pelo Estado. Ou seja, mortes por agressão/homicídios crescentes seguem na contramão do Estado de Direito em regimes políticos poliárquicos (mas, não democráticos!)

<sup>5</sup> A teoria democrática é minimalista, mas não submínima (MAINWARING ET AL, 2001; NÓBREGA JR. 2009b e 2010). Ou seja, tem o intuito de comprovar empiricamente a capacidade do estado democrático de direito em garantir o direito à vida – elemento que será utilizado para representar liberdade civil. Como a análise é institucional, as instituições que serão representativas do estado brasileiro serão aquelas responsáveis pelo controle social e administração dos conflitos sociais: as instituições coercitivas.

<sup>6</sup> As instituições coercitivas: as polícias, o Ministério Público, o Judiciário e o sistema carcerário. Sobretudo o papel de *monopólio da força* por parte do estado. Neste trabalho essas instituições serão representadas pelo efetivo policial, a taxa de encarceramento e o fluxo dos casos de ho-

Dessa forma, a questão que norteia este trabalho exige uma forma razoável de mensuração da *performance* institucional para o controle da variável "homicídios" que, de outro lado, mede os direitos civis. As instituições coercitivas controlam ou deveriam controlar os homicídios. Sua fragilidade potencializa esta variável de violência. Em Bogotá, Nova Iorque e São Paulo as políticas públicas bem sucedidas em segurança pública foram o principal fator do controle da violência homicida. O êxito das políticas tiveram na *performance* institucional seu principal fator (NÓBREGA JR., 2010b; KAHN e ZANETIC, 2009)

Com o foco na *performance* institucional, elaborei três questionamentos no sentido de analisar o desempenho das instituições coercitivas:

- existe relação entre efetivo policial e homicídios no Nordeste?
- existe relação entre crescimento da população carcerária e controle dos homicídios na região Nordeste?
- as denúncias abertas pelo Ministério Público de Pernambuco são suficientes para efetivar processos que levem a redução dos homicídios no estado?

Aqui a hipótese a ser testadas é: O papel das instituições coercitivas (*accountability*<sup>9</sup>) é fator determinante para o controle e queda da

criminalidade violenta (proxy=homicídios).

### **Efetivo das Polícias<sup>10</sup> e a relação com os homicídios no Nordeste**

Muito se tem discutido sobre a violência e a falta de segurança pública nas grandes e médias cidades do Brasil. No Nordeste não é diferente, se tem especulado muita coisa para tentar explicar as altas nas taxas de homicídios nessa região. Uma das variáveis que se coloca como fator explicativo para as altas taxas de violência, sobretudo homicídios, na região Nordeste é o déficit do efetivo das polícias. Mas, será que o efetivo policial é fator determinante para o controle da variável dependente de homicídio?

Vamos tentar responder estatisticamente:

Tendo como fonte o Ministério da Justiça (MJ), levantei os dados de efetivo policial civil e militar nos nove estados nordestinos. Resgatando os dados do SIM (Sistema de Informação de Mortalidade) do DATASUS (Banco de Dados do Sistema Único de Saúde), calculei esses dados de homicídios absolutos (mortes por agressão) em relação à população dos estados (resgatado do IBGE), fazendo o cálculo das taxas de homicídios ( $tx = \text{hom/pop} \times 100 \text{ mil}$ ), em cada estado, para o ano de 2007 (último ano disponível no MJ).

homicídios no Ministério Público de Pernambuco.

<sup>7</sup> Os homicídios são medidos pelas "mortes por agressão" do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Sistema Único de Saúde (SUS) que estão sob a codificação X85-Y09 da Classificação Internacional de Doenças (CID-10).

<sup>8</sup> Isso não quer dizer que em outros contextos intra-regionais não haja tal relação.

<sup>9</sup> *Accountability* no sentido Horizontal (O'Donnell, 1998).

<sup>10</sup> O total de profissionais dos órgãos estaduais de segurança pública, agregando policiais civis e militares e corpos de bombeiros militares, subiu de 569.798 para 599.973, de 2003 para 2007. Entre as polícias civis, o aumento foi de 115.960 para 123.403 (6,4%); entre as polícias militares, o aumento foi de 390.451 para 412.096 (5,5%); e entre os corpos de bombeiros militares, o aumento foi de 63.387 para 64.474 (1,7%). Tendo como referência o ano de 2007, do total de 599.973 profissionais, 68% são policiais militares, 21% são policiais civis e 11% são bombeiros militares (Ministério da Justiça, 2010).

**Tabela 1: Efetivos Polícia Civil e Polícia Militar – Taxas de Homicídios por 100/mil**

Estados NE	POLICIA CIVIL	POLICIA MILITAR	TAXAS DE HOMICÍDIOS
ALAGOAS	2104	8204	59,5
BAHIA	6385	27656	25,7

CEARÁ	12636	12878	23
MARANHÃO	1449	7774	18
PARAIBA	2313	10066	23,5
PERNAMBUCO	5306	16919	53
PIAUI	1365	5591	12,5
RIO GRANDE DO NORTE	1385	7926	19
SERGIPE	1070	5746	25,6

Fonte: Ministério da Justiça (dados do efetivo policial civil do Piauí de 2006, demais estados de 2007; dados efetivo policial militar de Pernambuco e do Rio Grande do Norte 2006, demais estados 2007). Cálculo das taxas NÓBREGA JR. (2012) para o ano de 2007 (SIM/DATASUS)

Em seguida, apliquei um modelo de correlação bivariada simples para testar a correlação entre efetivos policiais e as taxas de homicídios. O resultado demonstrado

na tabela 2 apresenta baixa relação e baixo nível de significância estatística entre o efetivo policial e as taxas de homicídios no Nordeste.

**Tabela 2. Modelo de Correlação Bivariada – Polícia Civil – Polícia Militar x Taxas de homicídios**

PC		PM	
TX HOM		TX HOM	
COR	0,067	COR	0,182
SIG	0,864	SIG	0,638

Isso nos aponta para a fragilidade das explicações que se baseiam no efetivo (ou crescimento simples do efetivo) como fator decisivo, ou determinante, ou até mesmo significativo para a redução e/ou controle da violência homicida. Respondendo a questão: não há correlação entre efetivos policiais e taxas de homicídios na região Nordeste. Ou seja, as taxas de homicídios podem crescer, diminuir, ou se manter estáveis, sem ter como causa ou explicação o déficit policial.

### ***Aprisionamento e a relação com os homicídios no Nordeste***

Echeverry e Partow (1998) desenvolveram um estudo tendo como fim explicar a baixa resposta do sistema policial e judicial ante as altas taxas de violência em Colômbia. De acordo com esses autores, dada a natureza descentralizada das tomadas de decisões por parte das autoridades policiais e judiciais, a resposta das autoridades ante um choque que aumente a taxa de criminalidade dependerá da percepção que tais autoridades tenham da origem do choque. Na Colômbia, o surgimento e consolidação do narcotráfico,

fundamentalmente da cocaína, elevou consideravelmente as taxas de homicídios, pelo que as autoridades de polícia e o poder de justiça não responderam com maior provisão de justiça por que consideravam o fenômeno como não originário de sua jurisdição, enquanto que o mundo todo considerava como sendo um fenômeno internacional.

Do ponto de vista empírico, o trabalho de Echeverry e Partow (1998) se concentra em explicar as diferenças inter-regionais em provisão de justiça tendo como medida a relação entre homicídios e as detenções por homicídios. Utilizaram o modelo de "ilhas" elaborado por Lucas (1976) segundo o qual agentes separados geograficamente podem responder assimetricamente ante choques observados. No caso dos autores em destaque, as respostas das autoridades em cima desse critério, maior punição como reflexo da maior taxa de *arrestos* (detenções), não obteve resposta negativa nas taxas de homicídios, ou seja, não houve relação causal (TORRES, 2007: PP. 33-34).

Seguindo mais ou menos essa linha de raciocínio, tenho a tarefa de relacionar ou associar os elevados indicadores de homicídios na região

Nordeste, em seus estados separadamente, com os indicadores de encarceramento de uma forma geral. Apesar de um dado agregado, pois estou trabalhando com todos os aprisionamentos, é importante averiguar tal relação<sup>11</sup>.

No Brasil a população prisional é de 473.626. São 174.372 pessoas presas no regime fechado, 66.670 no regime semi-aberto, 19.458 em regime aberto. São 152.612 pessoas presas provisoriamente e 4.000 por medida de segurança. Existem mais 56.014 sob controle das polícias (Depen/Infopen, 2009). A tendência é de crescimento.

Em São Paulo está havendo relação positiva entre taxa de encarceramento crescente e a redução dos homicídios (Khan, 2008 e Kahn e Zanetic, 2009). Esta relação cabe também para o Nordeste? Avaliando o quantitativo de aprisionamentos entre 2003 e 2008 para a região Nordeste como variável independente, qual a relação desta variável com os homicídios (variável dependente) no mesmo período?

Na tabela abaixo, percebe-se crescimento nos números absolutos de homicídios em todos os estados da região Nordeste. Todos os estados apresentam tendência de crescimento no período em análise.

<sup>11</sup> Khan e Zanetic (2009) analisando São Paulo mostram que as detenções e prisões de homicidas contumazes tiveram relação no controle da variável *homicídios*. É importante destacar isto, pois o foco nos homicidas seriados é o ponto nevrálgico da política de aprisionamento. Prender de forma compulsiva, como destaca Rodley (2000), parece ser improdutivo do ponto de vista das políticas públicas de repressão qualificada.

**Tabela 3: Números de Homicídios Absolutos nos estados nordestinos – 2003/2008**

Homicídios	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alagoas	1.039	1.035	1.203	1.618	1.835	1.878
Bahia	2.164	2.261	2.816	3.288	3.628	4.709
Ceará	1.562	1.582	1.697	1.792	1.932	1.954
Maranhão	792	729	935	963	1.126	1.239
Paraíba	615	675	745	824	861	1.027
Pernambuco	4.517	4.174	4.329	4.470	4.556	4.345

Piauí	298	327	368	418	383	354
Rio Grande do Norte	405	344	406	455	589	669
Sergipe	469	454	487	584	522	554

Fonte: SIM/DATASUS (2010)

No que tange aos apri-sonamentos, há, também, tendência positiva nos dados, ou seja, mais apri-sonamentos por estado. O que pode ser visto na tabela abaixo.

**Tabela 4: Apri-sonamentos totais estados nordestinos – 2003/2008**

Sistema Carcerário	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alagoas	1.487	2.415	2.671	2.139	1790	2.168
Bahia	5.317	10.484	7.144	12.891	13.919	13.944
Ceará	11.317	9.497	10.116	11.740	12.186	13.560
Maranhão	2.116	4.155	5.156	5.586	5.300	4.615
Paraíba	5.414	5.954	6.024	7.651	8.104	8.917
Pernambuco	12.488	13.381	18.318	15.778	18.836	19.808
Piauí	1.336	2.094	1.785	1.841	2.634	2.257
Rio Grande do Norte	1.761	2.731	3.667	4.674	2.976	3.955
Sergipe	2.794	2.256	2.732	2.228	3.090	3.036

Fonte: InfoPen/Depen (2010)

No modelo de Correlação de Pearson apresentado na tabela abaixo há tendência positiva de associação entre prisões (Y) e mais homicídios (X). Então, em síntese, a presença do estado na condução da punição de privação de liberdade não está arrefecendo a prática de

assassinatos no Nordeste. Todavia, o modelo apresentado agregou todos os apri-sonamentos, sem distinção daqueles efetuados sob acusação de homicídios. Isto pode enviesar os dados, pois o modelo apresenta mais prisões, não obstante a prática dos homicídios continua sendo efetuada.

**Tabela 5: Modelo de Correlação de Pearson Homicídios X População Carcerária no Nordeste – 2003 a 2008**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Correlação	0,797*	0,909**	0,896**	0,856**	0,876**	0,826**
N	9	9	9	9	9	9
Sig.	0,010	0,001	0,001	0,003	0,002	0,006

\*Correlação significativa no nível de 95% no teste de duas caldas.

\*\*Correlação significativa no nível de 99% no teste de duas caldas.

Fontes: SIM/DATASUS. InfoPen/Depen (2010). Modelo Nóbrega Jr. (2010) executado no SPSS 17.

## **O Fluxo dos homicídios no Ministério Público de Pernambuco**

A impunidade deve ser considerada como variável causal para o aumento e/ou estabilidade em patamares elevados de homicídio (BECKER, 1968). De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Maurício de Nassau em 2009<sup>12</sup>, 64,3% dos entrevistados afirmaram que conheceram alguém que foi assassinado e 50,6% afirmaram que a polícia não prendeu o assassino.

Qual seria então a lógica dos assassinatos? Num campo aberto para a prática delituosa é mais vantajoso cometer o homicídio, pois dificilmente a polícia chegará a prender o

assassino, valendo a teoria na qual as instituições estimulam as ações dos indivíduos no sentido de seguir a lei ou ignorá-la (North, 1990).

Na outra ponta do problema, por qual motivo a população deve confiar e acreditar na polícia, já que o assassino não será preso? Mais uma vez as instituições aparecem como decisivas na ação individual ou coletiva.

Para isso, é fundamental analisar o fluxo das denúncias de homicídios empiricamente para tentar responder a seguinte questão: *o quantitativo mensal de homicídios registrados é efetivamente denunciado?*

<sup>12</sup> Pesquisa de Vitimização no Recife. Disponível em: [www.blogdoinstitutomauriciodenassau.com.br](http://www.blogdoinstitutomauriciodenassau.com.br)

**Tabela 7: Registros de homicídios totais e por tipo, total de denúncias e proporção de denúncias em relação ao registro total de homicídios – Estado de Pernambuco – 2007**

Meses	Hom_tot	Hom_qua	Hom_sim	Hom_tent	Total denúncias	% Denúncias registradas de homicídios
Jan	460	13	0	5	18	3.9
Fev	409	11	2	4	17	4.2
Mar	426	10	1	4	15	3.5
Abr	390	18	3	5	26	6.7
Mai	377	17	2	3	22	5.8
Jun	361	15	1	8	24	6.6
Jul	348	17	1	11	29	8.3
Ago	374	20	0	8	28	7.5
Set	325	12	1	3	16	4.9
Out	372	11	1	6	18	4.8
Nov	349	10	1	7	18	5.2
Dez	401	11	0	4	15	3.7
<b>total</b>	<b>4592</b>	<b>165</b>	<b>13</b>	<b>68</b>	<b>246</b>	<b>5.4</b>

Fontes: Infopol/SDS-PE/Ministério Público de Pernambuco.

Formatação da tabela e cálculo do percentual de denúncias Nóbrega Jr. (2010)

Na tabela acima temos o fluxo dos homicídios no sistema de denúncias no Ministério Público de Pernambuco, para o ano de 2007. A média percentual das denúncias de

homicídios é de 5,4% do total de mortes por agressão no estado. A tabela também expõe o percentual mensal daquele período. Verifica-se o pico no mês de agosto, onde foram

registradas 374 mortes por agressão das quais 28 foram denunciadas ao MPPE, ou 7,5% do total de mortes do período assinalado.

Na mesma tabela, do total de 4.592 assassinatos cometidos no ano de 2007, apenas 246 foram denunciados ao MPPE. O que equivale a 5,4% do total de mortes registradas naquele ano. Mesmo com o registro das denúncias podendo ser de anos anteriores, isto reforça a hipótese da ineficácia/ineficiência daquela instituição coercitiva, já que a média de dez anos (1998-2007) foi de 4.342 homicídios anuais.

Pouco dos homicídios registrados são investigados e denunciados em Pernambuco, a média de 5,4% anual comprova isto, ou seja, 94,6% dos homicídios do estado são sequer denunciados ao MPPE.

Percebe-se que a atuação das instituições coercitivas se apresenta como fator significativo na redução da violência, sobretudo dos homicídios. Os dados apontam para uma associação relevante entre baixa eficácia dessas instituições com os altos índices da violência homicida. Mesmo quando há crescimento dos efetivos policiais e dos aprisionamentos, sem denúncias, que resultam em processos transitados e julgados, não há como punir o homicida, tornando a prática de assassinatos um "preço" baixo para o ofensor!

### **As instituições coercitivas e a qualidade da democracia brasileira**

A combinação de pouco capital social com alta impunidade afeta o comportamento de delinquentes.

Estes sabedores que ao cometerem um assassinato terão altas chances de não serem punidos, e se o for, podem escapar com facilidade dos presídios, não se sentem constrangidos pelas instituições coercitivas (Katznelson & Weingast, 2005). Além disso, este quadro institucional ajuda a estruturar estrategicamente o modo como eles formam suas crenças e opiniões sobre como outros delinquentes se comportarão (Greif, 2006)

Por sua vez, dado que as instituições responsáveis pela punição do delito funcionam mal e não tem credibilidade perante a sociedade, tais instituições não são procuradas, como deveriam, pela população<sup>13</sup>. Daí surge um vazio institucional onde se abre um vasto campo para a formação de novas instituições, informais, que agem contribuindo ainda mais para o crescimento da violência homicida no Brasil, como são as milícias e os grupos de extermínio. Fechando o ciclo, o baixo capital social encontrado na sociedade brasileira leva a uma falha de ação coletiva, onde o bem público da segurança passa a ser cada vez mais escasso.

Numa perspectiva contemporânea da democracia, onde não há garantias às liberdades civis dificilmente há democracia plena ou consolidada. Respondendo ao questionamento inicial, os números de assassinatos no Nordeste brasileiro fragilizam a democracia. Há elementos procedimentais poliárquicos, mas não há estado de direito democrático quando medido pelas taxas e números absolutos de homicídios no Nordeste em relação a

<sup>13</sup> Daí o surgimento das cifras ocultas da violência, que nada mais é do que a subnotificação dos casos de violência efetivamente ocorridos na sociedade.

capacidade de *monopólio da força* pelo estado de direito.

Quando há eleições com as condições elencadas por Dahl (2005), Schumpeter (1984) e Przeworski *et al* (2000) podemos afirmar que as instituições políticas que passam pelo crivo eleitoral estão firmes e estáveis, mas não a democracia. Há riscos de retrocesso quando os cidadãos não confiam em outras instituições tão importantes como aquelas que passam pelo crivo eleitoral, como são as instituições

coercitivas responsáveis pela administração dos conflitos. A falta de confiança nas instituições é gerada pela ineficácia e/ou baixo desempenho das instituições de coerção. Os dados aqui apresentados reforçam a tese da ineficiência da gestão pública em segurança como fator decisivo para o aumento da violência homicida e, por sua vez, nada ausência de garantia às liberdades civis, questão fundamental para a democracia contemporânea.

## Referências:

- BECKER, G. **Crime and Punishment: An Economic Approach**. In.: *Journal of Political Economy*, vol. 76, 1968. pp. 169-217.
- CANO, Ignácio e RIBEIRO, Eduardo. **Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas**. In.: *Homicídios no Brasil*. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci (orgs.). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP, 2005.
- DEPEN/INFOPEN, **Departamento Penitenciário Nacional. Sistema de Informação Penitenciária – InfoPen. Dados Consolidados**. Ministério da Justiça. 2008.
- ECHEVERRY, Juan Carlos y PARTOW, Zeinab. **Por qué La justicia no responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia**. In.: *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva econômica*. Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner. Bogotá D. C.: Tercer Mundo Editores, LACEA, 1998.
- GREIF, Avner. **Institutions and the Path to the Modern Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- KAHN, Tulio e ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. In.: *Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, Nº 1, Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública*, 2009.

KATZNELSON, Ira and WEINGAST, Bary W. (eds.) **Preferences and Situations – Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism**. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

LUCAS, Robert E. Jr., **Econometric Policy Evaluation: A Critique**, In.: Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy, vol. 1, no. 3, 1976. PP. 19-49.

MAINWARING, Scott *et alii*. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. Dados v. 44, nº 4. Rio de Janeiro. 2001.

MIGUEL, Luis Felipe. **A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo**. In.: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, n. 3. Rio de Janeiro: 2002. pp. 483 a 511.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Relatório elaborado pela Coordenação Geral de Pesquisa / SENASP / MJ**. Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMIDAAACCEEFBA784458E99DCADBC672C3096PTBRNN.htm>

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Homicídios em Pernambuco: dinâmica e relações de causalidade**. In.: Coleção Segurança com Cidadania – Homicídios: Políticas de Controle e Prevenção no Brasil. Ano 1, Nº 3, 2009.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais**. Recife: Ed. Nossa Livraria, 2009b.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **A Semidemocracia Brasileira: autoritarismo ou democracia?** In.: Sociologias. Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010, p. 74-141

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: Dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. Tese (doutorado). 271 p. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2010b.

NÓBREGA JÚNIOR. **A dinâmica dos homicídios no Nordeste e em Pernambuco**. In.: Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 3, nº 10, 2010c. pp. 51-74.

NÓBREGA JÚNIOR, J.M. e ZAVERUCHA, Jorge. **Violência homicida no nordeste brasileiro: uma refutação às explicações baseadas na desigualdade e na pobreza**. In.: Anuário Antropológico/2009 - 2, 2010. pp. 53-87.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, nº 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial**. In.: Democracia, Violência e Injustiça: O não-Estado de Direito na América Latina. Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell e Paulo Sérgio Pinheiro (orgs.). São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZEWORSKI, Adam and *et alii*. **Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press. Cambridge Studies in the Theory of Democracy, 2000.

RODLEY, Nigel S. **Tortura e Condições de Detenção na América Latina**. In.: Democracia, Violência e Injustiça. O não-estado de direito na América Latina. Juan E. Méndez | Guillermo O'Donnell | Paulo Sérgio Pinheiro (orgs.). São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ROTHSTEIN, Bo. **Social Trap and the Problem of Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

RUBIO, Mauricio. **Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia**. Santafé de Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1999.

TORRES, Fabio S. **Las Cuentas de La Violencia, Economía Universidad de los Andes**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

## PRÁTICAS POLÍTICAS E CENAS DA ABOLIÇÃO NAS CRÔNICAS *BONS DIAS* (1888-1889) DE MACHADO DE ASSIS.

Ariosvalber de Souza Oliveira\*

### Resumo

O texto tem como objetivo, estabelecer interfaces entre a crônica e a pesquisa histórica, utilizando aquela como fonte de pesquisa. Para tanto, será submetida, à análise, a crônica de "05 de abril de 1888" que integra a compilação de crônicas intitulada "Bons Dias", escrita por Machado de Assis. A crônica referida retrata as tramas políticas e os interesses dos liberais e conservadores em torno da questão da abolição e suas consequências para as elites agrárias. Dessa maneira, almeja o texto, a partir das crônicas selecionadas, aferir algumas características do processo político envolvendo a abolição da escravidão no Brasil e suas implicações sociais e políticas.

**Palavras-chave:** abolição, crônica, política.

### Abstract

The text aims to establish interfaces between chronic and historical research. For this, we use the chronic as a source of research. The analysis is performed on the chronic "April 5, 1888" which is included in the compilation of chronicles titled "Good Day," written by Machado de Assis. This chronicle depicts the plots policies and interests of liberals and conservatives around the abolition and its consequences for the agrarian elite. So, this paper aims to assess some characteristics of the political process involving the abolition of slavery in Brazil and its social and political implications.

**Keywords:** abolition, chronic, politic.

### Introdução

A série de crônicas intitulada "Bons Dias" teve início no dia 05 de abril de 1888 e seu término no dia 14 de dezembro de 1889, num total de 49 crônicas; destas, 48 foram publicadas no jornal Gazeta de Notícias, e, apenas uma, publicada no jornal Imprensa Fluminense. As crônicas não incluíam assinatura e no fim do texto se tinha as palavras "Boas Noites". Por muito tempo não se tinha o conhecimento de que tais crônicas foram escritas pelo Bruxo do Cosme Velho, isto só foi revelado a partir dos estudos inovadores realizados por José Galante de Souza (1955)<sup>1</sup> e Raimundo Magalhães Júnior.

Chama a atenção, nas crônicas "Bons Dias", a riqueza de informações, alusões, metáforas e ironias acerca das questões políticas que estavam na ordem do dia no tempo de suas publicações (1888-1889), de modo que constituem um rico acervo documental para os historiadores.

Optamos por analisar mais detidamente a crônica de "5 de Abril de 1888" para visualizarmos algumas características do *modus operandi* das práticas políticas nos fins dos oitocentos. A temática dos textos aborda a abolição da escravidão, bem como suas implicações sociais e políticas para a proclamação da República. Para empreender as análises propostas, traçaremos algumas reflexões sobre o gênero da crônica e seus usos na qualidade de fonte histórica. Nessa parte do trabalho, utilizar-nos-emos das contribuições do crítico literário Antonio Candido (1982).

\* Aluno do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Campina Grande (PPGH-UFCG)

<sup>1</sup> O livro: **A Bibliografia de Machado de Assis**, de José Galante de Souza (1955) pode ser considerada o alcorão dos estudos machadianos, pois foi de fundamental importância para a recuperação e a organização da maior parte da obra escrita por Machado de Assis, inclusive o descobrimento de que estas crônicas analisadas tinham sido escritas por tal escritor. Por outro lado, Raimundo Magalhães Júnior foi o primeiro a publicar, em livro, parte dessas crônicas. Para maiores detalhes vide o prefácio do livro consultado no presente trabalho: **Bons Dias: Crônicas (1888-1889)**. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1997, organizado por John Gledson.

No segundo momento, situaremos os posicionamentos do escritor-cronista Machado de Assis com as questões políticas e sociais do seu tempo, tendo, como interlocutores, o historiador Sidney Chalhoub (2003) e o crítico literário, John Gledson (1997).

Na terceira parte estabeleceremos a leitura da crônica selecionada. A crônica (Bons Dias – 5 de abril de 1888) trata de um assunto latente na política imperial, as ambiguidades em torno do projeto de abolição da escravidão. Nessa parte, empreende-se um diálogo com José Murilo de Carvalho (1988) e suas agudas percepções acerca das políticas oficiais no Brasil Imperial, caracterizadas por práticas de teatralizações, e que restaram representadas na referida crônica. Carvalho (1988), por sua vez, dialoga com propostas elaboradas pelo antropólogo Clifford Geertz (1980) no seu estudo do estado balinês.

Sobre a política teatralizada na política imperial brasileira, diz Carvalho:

Creio que a metáfora teatral se pode aplicar com mais extensão ao fenômeno político em geral. O ritual, o simbolismo, soa sem dúvida partes integrante de qualquer sistema de poder, assim como é o ingrediente carismático. Mas a política é teatro também por razões que tem a ver com os mecanismos modernos de exercício do poder. A representação política tem em si elementos que podem ser comparados à representação teatral. Ambas, as representações se exercem em palcos montados, através de atores que têm papéis conhecidos e reconhecidos. Há regras de atuação, há enredo e, principalmente, há ficções. Em políticas, a primeira ficção é a própria ideia de representação. De fato, é

preciso admitir um grande faz de conta, é preciso crença para aceitar que alguém possa fazer autenticamente por milhares de pessoas [...] nas monarquias os aspectos teatrais aparecem ainda com mais clareza. (CARVALHO, 1988, p. 166).

De fato, as práticas políticas têm elementos muito próximos da representação teatral, como bem indicou Carvalho, de modo que, no Brasil Imperial, podemos perceber vários traços disto, como melhor será visualizado na leitura da crônica do dia “05 de abril de 1888”.

A partir dessas análises, pretendemos chamar atenção para a importância dessas crônicas como documento histórico que possibilita visualizar e ampliar as informações sobre as práticas políticas e os interesses envolvidos no processo de abolição da escravidão, bem como suas implicações sociais e econômicas para o Brasil.

## **Sobre os usos da crônica tida como fonte histórica**

Devemos aos cronistas muitos dos nossos conhecimentos sobre o passado. Como exemplo, fiquemos apenas com a constatação de que o que sabemos sobre a vida dos africanos na África Ocidental antes do comércio transatlântico, se deve aos registros meticulosos realizados pelos cronistas árabes<sup>2</sup>. Os cronistas dessa época tinham a função de historiadores, pois pretendiam preservar, com riqueza de detalhes, as características daquilo que viam e ouviam e, para nossa felicidade, tiveram êxito na empreitada.

A crônica veio a se tornar um gênero literário com características peculiares com o advento da

<sup>2</sup> Como por exemplo, os preciosos relatos deixados por, Ibn Batuta, Al-Masudi etc, isto sem falar nos cronistas do descobrimento das Américas, como exemplo, João de Barros entre outros, bem como os cronistas de outros tempos antigos. Sobre a importância dos cronistas árabes, ver o livro de Alberto da Costa e Silva: **Um rio Chamado Atlântico: O Brasil na África e a África no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

imprensa; ela se tornou um gênero narrativo incorporado à expansão e à lógica moderna do jornal diário. Esta característica, no Brasil, se deu a partir da segunda metade do século 19. A crônica, tida como gênero literário ligado à imprensa moderna, tem duas dimensões que se ligam indissociavelmente; a primeira, a saber, reflete seu aspecto de ensaio que não tem o compromisso de rigor acadêmico, mas que tem, como característica principal, narrar os fatos do dia-a-dia, desde grandes acontecimentos às coisas miúdas, desde que presos aos fatos diários interpretados a partir das percepções pessoais do cronista. Outro aspecto, a saber, é o tom de folhetim, que permite certa liberdade poética. O cronista exerce sua poesia nos fatos narrados do dia-a-dia. Podemos supor que, dessa característica marcante da crônica, advém o motivo que, por muito tempo, foi aceita como se estivesse dentro do ponto de vista literário, como sendo um gênero pobre quando comparado ao romance ou a poesia, como bem indica Antonio Candido ao afirmar que:

A 'crônica' não é um gênero maior. Não se imagina uma literatura feita de grandes cronistas, que lhe dessem o brilho universal dos grandes romancistas, dramaturgos e poetas. Nem se pensaria em atribuir o Prêmio Nobel a um cronista, por melhor que fosse [...] Isto acontece porque não tem pretensões de durar, uma vez que é filha do jornal e da era da máquina, onde tudo acaba tão depressa. Ela não foi feita originalmente para o livro, mas para essa publicação efêmera que se compra num dia e no dia seguinte é usada para embulhar sapatos ou forrar o chão da cozinha. Por se abrigar neste veículo transitório, o seu

intuito não é dos escritores que pensam em 'ficar', isto é, permanecer na lembrança e na admiração da posteridade; e a sua perspectiva não é dos que escrevem do alto da montanha, mas do simples rés-do-chão. Por isso mesmo consegue quase sem querer transformar a literatura em algo íntimo com relação à vida de cada um, e quando passa do jornal ao livro, nós verificamos meio espantados que sua durabilidade pode ser maior que ela própria pensava (CANDIDO, 1982, p 5 -6).

Desta forma, a crônica foi tida, por muito tempo, como gênero literário menor, pois, no dizer de Candido, tal narrativa tratava de assuntos ao *rés-do-chão*, mas esta perspectiva, como bem indicou tal crítico, foi mudando com o passar do tempo. Surgiu, na tradição literária brasileira, o reconhecimento da perene beleza estilística de textos de muitos cronistas, como são os casos de Machado de Assis, Olavo Bilac, João do Rio, Lima Barreto, Rubens Braga, Fernando Sabino, Carlos Drummond de Andrade, Paulo Mendes Campos, entre tantos.

Do ponto de vista dos historiadores, a crônica é um texto importante por si só, pois, por ter a premissa de narrar os acontecimentos do cotidiano, permite que se visualizem, com riqueza de detalhes, as cenas das urbes e de práticas cotidianas dos cidadãos. Isso, principalmente para o historiador, que analisa, detidamente, as experiências urbanas. E, se refletirmos bem, o que seria dos estudos da cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX e início do século XX se não fossem as informações contidas nas crônicas de Lima Barreto, João do Rio ou de Brito Broca? Estendo a indagação para a

cidade de Campina Grande da primeira metade do século XIX, sem olhar atento de Cristino Pimentel<sup>3</sup>?

Desta forma, fica evidenciada a importância da crônica para os estudos da história, mas tendo a noção metodológica de que, ao utilizá-la, estamos manuseando um texto que transita entre a ficção e o jornalismo. Portanto, os cronistas não escrevem com o compromisso de narrar as verdades dos fatos; eles registram um texto que é, antes de tudo, marcado por uma dimensão pessoal, mas, contudo, entranhado de ressonâncias históricas. As crônicas diárias escritas nos jornais preservam imagens de uma época e sociedade, como as modas, os costumes, hábitos já transcorridos, entre outras visualizações possíveis que podem ser acionados pelos historiadores.

## **Machado de Assis cronista-historiador**

No primeiro momento, a produção ficcional de Machado foi recepcionada pelos críticos literários como de ótima qualidade, sendo um dos poucos escritores da literatura brasileira reconhecidos em vida; corroborando com isso, alguns críticos literários viam, no escritor, um autor universal, mas não brasileiro. Machado de Assis foi um importante escritor nas análises psicológicas, mas apresentava uma visão desatenta sobre as questões do seu tempo e do seu país. Os primeiros críticos da obra do autor compartilhavam essa opinião. Sílvio Romero, importante crítico literário do século XIX, indicava que Machado era um autor "sem cor local".

O crítico literário Augusto Meyer (1958) denominou o escritor de "homem subterrâneo" e de "Bruxo do Cosme Velho", conceitos que se tornaram emblemáticos nos estudos machadianos, e que reforçaram todo o aspecto enigmático do escritor, consolidando o viés introspectivo do autor, seu pessimismo, seu humor irônico e cético.

A obra machadiana, com o passar do tempo, foi ganhando novas dimensões e interpretações. Críticos como Brito Broca (1957), Astrojildo Pereira (1958), Raymundo Faoro (1976) entre outros, indicaram, nas narrativas machadianas, toda uma teia de relações culturais e sociais do seu tempo. O crítico literário Astrojildo Pereira foi um dos primeiros estudiosos a perceber toda a sintonia da narrativa machadiana com os aspectos sociais e políticos do seu tempo. Sobre Machado de Assis, diz Astrojildo (1958 p. 14-15):

Machado de Assis é o mais universal dos nossos escritores; estou que falta acentuar com igual insistência que ele é também o mais nacional, o mais brasileiro de todos. Eu acrescentaria sem querer fazer jogos de palavras, que uma qualidade resulta precisamente da outra: que ele é tanto nacional quanto mais universal e tanto mais universal quanto nacional. Outros escritores terão mostrado mais paisagem brasileira: nenhum mostrou mais profundamente o homem brasileiro (...). Da gente e da terra em suas manifestações normais, quotidianas, correntes. O seu Regionalismo carioca não o limita, pelo contrário: porque a capital do país sempre foi o ponto de convergência, a súpula, o índice de todo país.

Essa perspectiva de leitura da obra machadiana ganha força a partir

<sup>3</sup> Como sugestão de leitura, fica a indicação de dois trabalhos de história que trabalham, com agudeza, a crônica tida como fonte histórica, ver especificamente o artigo: **Visões do urbano na ótica dos cronistas: um mergulho no cotidiano cidadão.** ARANHA, Gervácio Batista. Apresentado durante as atividades do II Seminário Nacional de Fontes Documentais e Pesquisa Histórica: Sociedade e Cultura, realizadas durante os dias 07 a 10 de novembro de 2011, no Campus I da Universidade Federal de Campina Grande. O outro estudo aborda a relação do cronista Lima Barreto com o subúrbio do Rio no belo trabalho: **Uma Outra Face da Belle Époque carioca: o cotidiano nos subúrbios nas crônicas de Lima Barreto.** NETO, Joachin de Melo Azevedo Sobrinho. Campina Grande, 2010. Dissertação de mestrado em História (PPGH-UFCG).

dos anos setenta do século XX, quando estudos inovadores surgiram, a exemplo do livro "Machado de Assis – A pirâmide e o trapézio" (1976), do jurista e sociólogo Raymundo Faoro, que apresenta uma leitura sociológica da literatura de Machado, verificando toda uma gama de relações entre a literatura machadiana e as questões políticas no Brasil. Outra obra importante sobre Machado, "Ao Vencedor as Batatas" (1977), do crítico literário Roberto Schwarz, torna-se um divisor de águas nos estudos machadianos, noutro livro "Machado de Assis – Um Mestre na Periferia do Capitalismo" (1991), Schwarz sobre Machado indica que:

Ao contrário do que faz supor a voga atual do antirrealismo, a mimese histórica, devidamente instruída de senso crítico, não conduzia ao provincianismo, nem ao nacionalismo, nem ao atraso. E se uma parte de nossos estudiosos imaginou que o mais universal dos escritores passava ao largo da iniquidade sistemática mercê da qual o país se inseria na cena contemporânea, terá sido por uma cegueira também ela histórica. (SCWHARZ, 1997, p. 227).

O brasileiro, John Gledson (1986) é outro crítico literário que reitera, com propriedade, toda a preocupação na literatura machadiana em participar, questionar e representar as questões políticas do seu tempo. Assim sendo, esses críticos literários vão influenciar vários historiadores que pesquisam os acontecimentos do Brasil entre os séculos XIX e início do século XX. Entre outras interpretações, destacam-se a dos historiadores, Nicolau Sevckenko (2003) e Sidney Chalhoub (2003),

que se utilizaram da literatura considerada como fonte histórica.

Sidney Chalhoub (2003), no livro "Machado de Assis Historiador", demonstra, através de uma refinada leitura histórica dos textos machadianos, toda uma preocupação em entender a sociedade brasileira do seu tempo, representando muito bem, em sua literatura, as contradições dessa sociedade. No entanto, exige do leitor um grande esforço pra compreender as ironias e sátiras, sendo preciso ler o Bruxo do Cosme Velho com um olhar muito atento, decifrando as ressonâncias históricas em suas narrativas:

[...] A Machado de Assis, como John Gledson já sugeriu, interessava desvendar o sentido do processo histórico referido (...). A representação literária desses sentidos, mas exigia uma narrativa mais sinuosa, cheia de mediações e nuances; na experiência do leitor, assim como na do dependente, a verdade não se lhe apresentava tal qual, o sentido dos acontecimentos não era evidente – distanciamento crítico e observação perseverante tornavam-se requisitos básicos. (CHALHOUB, 2003, p.92).

Essas leituras, feitas por esses críticos literários e estudiosos das ciências humanas, alicerçam nossa leitura. Indicamos que não dá para dissociarmos as narrativas machadianas dos acontecimentos históricos do Brasil do seu tempo<sup>4</sup>. Diante desse contexto, é representativa a leitura de um fragmento do texto "Instinto de Nacionalidade" (1873), escrito sobre os seus interesses estéticos na sua produção literária, que demonstra todas as implicações históricas no seu projeto estético, interpelando,

<sup>4</sup> Importante notar-se, também, o homem e funcionário público Machado de Assis, e sua atuação na aplicação da Lei do Ventre Livre de 1871. Sobre esta perspectiva, vide, com detalhes, Sidney Chalhoub (2003).

dessa forma, com a velha assertiva que denominava o autor alheio às questões do Brasil do seu tempo. Nas palavras do próprio Machado:

Não há dúvida que uma literatura, sobretudo uma literatura nascente, deve principalmente alimentar-se dos assuntos que lhe oferece a sua região; mas não estabeleçamos doutrinas tão absolutas que a empobrecam. O que se deve exigir de um escritor antes de tudo, é certo sentimento íntimo que o torne homem de seu tempo e do seu país, ainda quando trate de assuntos remotos no tempo e no espaço. (ASSIS, 2004, p. 804, v3).

Machado de Assis estabelece que o escritor deve ser, antes de tudo, um homem do seu tempo e do seu país, isso implica dizer que o escritor pode abrir mão de vários recursos literários e de escolas literárias, mas não pode deixar de lado as questões da sociedade do seu tempo. Como exemplo, vejamos um trecho do seu penúltimo romance "Esaú e Jacó" publicado em 1906<sup>5</sup>. Diz o narrador, o Conselheiro Aires, quando interpelado no dia 15 de novembro sobre a proclamação da República: "Nada se mudaria; o regime, sim, era possível, mas também se muda de roupa sem trocar de pele" (ASSIS, 1999, p.117). Em pouco mais de uma linha, usando metáforas sofisticadas, ironiza a proclamação da República, trocou-se a roupa (sistemas políticos – Império/República), mas a essencial (a pele) continuaria. O Brasil deixou de ser um país escravocrata e monárquico, e se tornou uma República, mas os sistemas de privilégios e exclusão continuaram. O governo conseguia integrar o Brasil ao rol das sociedades "civilizadas e

modernas", adequando o país aos padrões modernos de mão de obra do capitalismo. Mas perdeu de vista a integração social do liberto na sociedade brasileira. Acabaram-se a escravidão e a Monarquia, mas as enfermidades sociais, criadas pela instituição, continuaram, o que, de forma iniludível gerou problemas sociais que até hoje persistem na nossa sociedade<sup>6</sup>.

Machado representou, artística e historicamente, sua época como poucos. O escritor, além de ser um grande romancista e contista, foi importante cronista, de uma produção considerável. Como constata Gledson (1997, p11) "as crônicas de Machado de Assis – são mais de 600, ao todo formam uma parte importante da sua produção. No entanto, em comparação com o resto da sua obra, têm permanecido quase completamente ignorado".

A crônica é o gênero literário mais próximo que temos das ideias do homem-cidadão – Machado de Assis. Suas crônicas atingiam, supostamente, mais diretamente os leitores – são nas crônicas que se podem rastrear opiniões e visões do autor sobre vários acontecimentos da sua época. Neste sentido, Machado refletiu na crônica do dia 15 de março de 1877<sup>7</sup> que:

Mais dia menos dia, demito-me deste lugar. Um historiador de quinzena, que passa os dias no fundo de um gabinete escuro e solitário, que vai às touradas, às Câmaras, à Rua do Ouvidor, um historiador, assim é puro contador de histórias. E repare leitor como a língua portuguesa é engenhosa. Um contador de histórias é justamente o contrário de historiador, não sendo um historiador, afinal de contas, mais do que um contador de histórias.

<sup>5</sup> O enredo está centrado na história dos gêmeos Pedro (Esaú) e Paulo (Jacó), irreconciliáveis, idênticos até mesmo na oposição ferrenha de um para o outro. A discórdia entre os dois começa quando ainda estão no ventre da mãe e se estende pelo resto de suas vidas. Na política, continuam os conflitos, Paulo é republicano e Pedro é monarquista. Toda essa trama é ambientada na Corte do Rio de Janeiro, em um período de transformações políticas e sociais na história do Brasil, período de passagem do Império para a República.

<sup>6</sup> Para uma leitura mais aprofundada do romance e sua relação com aspectos da proclamação da República e suas implicações sociais e políticas, ver OLIVEIRA, Ariosvalber de Souza. **Na República que não foi, se mudou de roupa sem trocar de pele.** Anais do II Seminário Nacional de Fontes Documentais e Pesquisa Histórica: Sociedade e Cultura, Campina Grande, 07 a 10 de novembro de 2011.

<sup>7</sup> Crônica publicada na revista "Ilustração Brasileira". Entre 1876 e 1878, Machado de Assis contribuiu, sob o pseudônimo de Manassés, para a revista Ilustração Brasileira, escrevendo

Cabe notar que era comum, na época de Machado de Assis, os cronistas usarem pseudônimos, e o escritor utilizou-se deste recurso, o qual era uma maneira de melhor se sentir livre em pontuar suas ideias e opiniões na arena diária da imprensa; Machado usou e abusou desse recurso<sup>8</sup>.

Portanto, Machado de Assis foi um observador arguto do seu tempo, além de pérolas da engenhosidade literária, fez de sua narrativa ficcional instrumento para se analisar, ironizar e refletir as questões do seu tempo e do seu país. Isto se evidenciava nas crônicas, como indica Gledson (2006, p.21) "a pesquisa que fiz das referências nas crônicas e nos romances levou-me a uma crescente conscientização do realismo historicamente consciente e detalhado de Machado". De forma que a dimensão do historiador Machado de Assis<sup>9</sup> salta aos olhos na leitura da série de crônica "Bons Dias", como veremos a seguir.

### **A política teatralizada das trocas de Chapéus, liberais e conservadores – crônica: *Bons Dias 5 de abril de 1888*.**

"*Bons Dias*" são crônicas divertidas e interessantes. São reveladoras, pois possuem representações de Machado de Assis sobre as questões políticas de seu tempo. Lembrar que os temas das crônicas muitas vezes acompanham os temas trazidos nos jornais onde estão inseridos. Tais crônicas foram publicadas no jornal *Gazeta de Notícias*<sup>10</sup>, à exceção de uma que fora publicado no jornal *Imprensa Fluminense*.

A crônica "*Bons Dias 5 de abril de 1888*," narra a reflexão sobre o discurso realizado no clube Beethoven pelo ministro Ferreira Vianna, no qual era anunciado que a escravidão seria abolida, mas sem nenhuma indicação clara acerca de como e quando isto ia acontecer. E o cronista ironiza quando narra que: "acho perigoso que uma pessoa diga claramente o que é que vai fazer; o melhor é fazer calado" (ASSIS, 5 de abril de 1888). Neste momento, podemos visualizar as contradições que envolveram o processo abolicionista, que era considerado inevitável no Brasil, ao destacar-se que o país era o único país escravocrata das Américas no ano de 1888, de modo que o assunto estava na ordem do dia. Diante deste cenário a crônica continua:

Mas aqui está o que é; eu sou um pobre relojoeiro, que, cansado de ver que os relógios deste mundo não marcam a mesma hora, descri do ofício. A única explicação dos relógios era serem iguaizinhos, sem discrepância; desde que discrepam, fica-se sem saber nada, porque tão certo pode ser o meu relógio, como o do meu barbeiro. Um exemplo. O Partido Liberal, segundo li, estava encasacado e pronto para sair, com o relógio na mão, porque à hora pingava. Faltava-lhe só o chapéu, que seria o chapéu Dantas, ou o chapéu Saraiva (ambos da chapelaria Aristocrata); era só pô-lo na cabeça, e sair. Nisto passa o carro do paço com outra pessoa, e ele descobre que ou o seu relógio está adiantado, ou o de Sua Alteza é que se atrasara. Quem os porá de acordo?

Podemos interpretar essa passagem à luz de uma ironia sofisticada, quando o narrador se denomina um relojoeiro descrente

uma série de crônicas com o título de "História de Quinze Dias". Tal crônica está contida no livro:

**Crônicas Selecionadas:**  
antologia/ Machado de Assis. São Paulo: Martin Claret, 2009.

<sup>8</sup> Na monografia: **História e crônica:** bala de estalo e as questões políticas e sociais de seu tempo (1883-1887). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas – UNICAMP, 2001. Ana Flávia Cernic Ramos estuda a série de crônicas *balas de estalo*, publicadas no jornal *Gazeta de Notícias*, analisando as questões sociais e políticas latentes do período de suas publicações (1883-1887). Indica a autora que o uso de pseudônimos utilizados pelos cronistas (inclusive Machado de Assis) sugere "três possibilidades distintas, nem sempre excludentes: pode ser usado como uma brincadeira ente os autores; servir como forma de preservar a identidade de quem escreve, e ainda ser a construção de uma personagem com características próprias, coerentes e previamente elaboradas" (RAMOS, 2001, p 32).

<sup>9</sup> Importante destacar que não estamos perdendo de vista que Machado foi um escri-

percebendo que os relógios do mundo não seguem o mesmo horário, isto é constatado quando compara à política brasileira e seus dois principais partidos, o Liberal e o Conservador, em torno da questão da abolição. A passagem da crônica traz informações indiretas importantes para a análise dessa questão. No Brasil monárquico, os ciclos econômicos que marcaram esse período (cana-de-açúcar, mineração e o café) foram viabilizados graças à mão de obra forçada especializada africana, mas o sistema de trabalho escravo estava com os dias contados no século XIX, principalmente, na segunda metade do século, em decorrência da pressão inglesa, e dos próprios cativos<sup>11</sup>, como também do projeto de imigração em vista pelas elites cafeicultoras. Então, esta era a espinhosa questão central na agenda política do Estado brasileiro. Houve embates e contradições entre os agentes de destaque no cenário político, em especial, entre liberais e conservadores.

O que a torna peculiar, é que sendo a escravidão uma política de afronta aos princípios do liberalismo, era de se esperar que, no Brasil, a política de abolição fosse tomada com vigor pelo partido liberal; mas não foi o que aconteceu. Coube, ao partido conservador, as principais políticas indicativas de uma futura abolição. Como os casos da Lei Eusébio de Queiroz de 1850 (a qual decretava o fim do tráfico negreiro<sup>12</sup>) e a Lei do Ventre Livre ou Rio Branco de 1871 (a qual declarava livres os filhos de cativos nascidos na referida data, mas com a ressalva de ficarem com o senhor até completarem 21

anos). No dizer de José Murilo de Carvalho (1988, p.57), "no Brasil os liberais não podiam fugir à crítica dos conservadores de que, embora se dissessem contra o tráfico, nada tinham feito para terminá-lo quando no poder". Esse descompasso entre ideias e práticas por parte dos liberais é ironizado, noutra crônica, quando diz o narrador<sup>13</sup>:

Estou a ver que reprove o fato de estar o Partido Conservador com ideias liberais...? [...] - basta; mas por que é que nos países novos não será a mesma coisa? Por que nos países novos há em geral poucas idéias. Suponha uma família com pouca roupa; se o Chiquinho vestir o meu rodaque, com que hei de ir à missa?

Continuando a leitura da crônica do dia 5 de abril de 1888, o narrador, no seguinte trecho, diz: "*seria o chapéu Dantas, ou o chapéu Saraiva (ambos da chapelaria Aristocrata); era só pô-lo na cabeça, e sair*", essa passagem da crônica traz, detidamente, que no fundo, tanto o primeiro, Manuel Pinto de Sousa Dantas<sup>14</sup> (1831 - 1894) liberal e presidente do Conselho entre (1884-1885) e José Antonio Saraiva<sup>15</sup> (1823 - 1895) liberal e presidente do Conselho (de 1880 a 1882 e em 1885), ambos estavam, no proscênio da elaboração lei dos sexagenários de 1885 e faziam parte da aristocracia.

Faziam parte, ainda, da elite agrária que não tocava nos interesses dos cativos, mas sim, defendiam os seus interesses de classe. Tanto liberais quanto conservadores poderiam se diferenciar apenas no plano da teatralização da política imperial.

tor, mas apenas levando a ideia de Chalhoub de que aquele era tão arguto ao refletir sobre as questões do seu tempo, que, sem nenhum exagero, poder-se-ia denominá-lo de historiador, tal era sua preocupação em entender as questões históricas da sociedade em que vivia.

<sup>10</sup> **Gazeta de Notícias (1875 - 1942)**, jornal publicado no Rio de Janeiro. Periódico importante que marcou a história da imprensa no Brasil pelo seu modelo econômico e de trazer inovações para época, como o uso de caricaturas diárias. Abriu espaço para a literatura. Jornal de caráter antimonarquista, abolicionista e liberal. Em suas páginas escreveram José do Patrocínio, Machado de Assis, Capistrano de Abreu, Euclides da Cunha, Eça de Queiroz, entre outros.

<sup>11</sup> Sobre esta perspectiva ver o trabalho de Sidney Chalhoub, **Visões da Liberdade**: uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Companhia da Letras, 2003.

<sup>12</sup> Importante destacar que, após 14 dias, foi aprovada a lei de Terras que, em linhas gerais, decretava o acesso à terra no Brasil, mesmo terrasdevolutas, só atra-

Onde, supostamente, existiam princípios liberais da economia e de projeto de nação, como conservadores totalmente diferentes, há uma concepção liberal. Na prática, as diferenças eram pontuais, como fica evidente nas questões ligadas à abolição.

Como indica Carvalho (1988), a teatralização no campo da política no império se dava como exemplo, no pouco de ficção em acreditar que, no Brasil, realmente existiriam valores e leis liberais num país baseado num sistema escravocrata, ou acreditar num sistema eleitoral representativo, mesmo com a exclusão da maior parte da população das decisões políticas, ou mesmo confiar no parlamentarista à brasileira, com a presença do poder moderador. Nada mais parecido com a imagem cunhada por Carvalho (1988), de política de "teatro de sombras".

Na metáfora do cronista Machado sobre os princípios da política partidária no Brasil, diz o Bruxo, "botemos nosso partido fora, como um simples colete de seda enlameado. mas os princípios, que nos ligavam ao partido? Perdão; mas os botões, que nos abotoavam o colete?"<sup>16</sup>. Mais uma vez, o cronista chama a atenção para o lado ficcional dos ideais defendidos pelos partidos no Segundo Reinado, equivalendo, segundo a imagem, à simples troca de ornamentos sem grandes implicações estruturais.

Por fim, no final da crônica de 5 e abril de 1888, quando diz: *Nisto passa o carro do paço com outra pessoa, e ele descobre que ou o seu relógio está adiantado, ou o de Sua Alteza é que se atrasara. Quem os*

*porá de acordo?* Nesta imagem, chama a atenção para o advento do gabinete conservador de João Alfredo<sup>17</sup> (1888-1889) e as indecisões diante do projeto de abolição. O nó górdio da questão era a indenização aos senhores donos de escravos, que o fim da escravidão era algo certo, isto não tinha dúvida, a grande querela era o ressarcimento financeiro do capital investido na mão de obra escrava por parte das elites agrárias.

Um mês após a crônica, a Lei Áurea foi decretada e sem direito a indenização aos senhores, o que foi o começo do fim do Império, pois retirou o importante apoio dos cafeicultores do vale do Paraíba ao governo de D. Pedro II. Cabe salientar, que era da agricultura de exportação que o estado retirava a maior parte de sua renda para investimentos. No dizer de Carvalho (1988, p. 50) "se na expressão muitas vezes usada na época, à escravidão era o cancro que corroía a sociedade, ela era também o princípio que minava por dentro as bases do Estado Imperial, e que, ao final, acabou por destruí-lo".

A crônica analisada torna-se um documento histórico importante, pois capta os sentimentos e as sensações de desencontros e incoerências que antecedeu a abolição, e fica indicado que, por parte do estado e de suas elites políticas, não houve nenhum projeto ou preocupação de uma abolição que acompanhasse o direito de integração e cidadania para com os futuros libertos, e isto é aludido no relojoeiro narrador a descrever do seu ofício. Lembrando que, embora, a abolição não garantisse indenização

vés da compra, uma perspectiva clara de que mesmo sinalizando para o fim próximo da escravidão, os interesses das elites agrárias não seriam comprometidos.

<sup>13</sup> Bons Dias 12 de abril de 1888.

<sup>14</sup> Organizou e presidiu o 32º Gabinete, governando o país de 1884 a 1885, ocupando também o Ministério da Fazenda e, interinamente, o dos Estrangeiros.

<sup>15</sup> Ministro de várias pastas no império (1861) como a de Negócios Estrangeiros, da Fazenda e da Guerra e presidente do Conselho de Ministros (1881/1885) quando fez aprovar o projeto de lei que instituiu as eleições diretas, a *Lei Saraiva* ou *lei do censo* (1885), e o projeto de sua autoria que declarava livres todos os escravos de mais de 65 anos. Passou então o governo ao líder do Partido Conservador, barão de Cotegipe, em cujo governo a referida lei foi sancionada, em 28 de setembro (1885), conhecida como *Lei Saraiva - Cotegipe*.

<sup>16</sup> 19 de abril de 1888.

<sup>17</sup> O Gabinete que assume o governo com o propósito deliberado de abolir a escravatura no Brasil.

aos senhores, o governo expandiu consideravelmente o crédito aos senhores, o que vai desaguar, de certa forma, no famigerado episódio do encilhamento.

Desta forma, Machado traz, em sua crônica, a sensação de que as disputas partidárias entre liberais e conservadores no Brasil, eram marcadas pelo interesse em ampliar o poder dos grupos envolvidos, onde as questões centrais e estruturantes para o país (como o ressarcimento para com os libertos, ou um projeto de reforma agrária, ou uma política vigorosa de ampliação ao acesso à educação, entre outras medidas urgentes) ficavam de fora nesse cenário.

No teatro da política oficial brasileira no fim dos oitocentos, além de o chapéu ser o mesmo (o da aristocracia), tinha sentido a briga e a disputa pelo poder entre liberais e conservadores, pois "o governo fiava tudo; deve muito e emprestam-lhe mais. Por isso, não admira que tanta gente queira ser governo"<sup>18</sup>.

### Considerações Finais

A série de crônicas, "*Bons Dias*" são textos reveladores dos

anos de 1888 e 1889, período muito importante da história brasileira que ficaram marcados pelo fim da escravidão e pela proclamação da República. Machado de Assis cronista-historiador preservou, com agudeza de detalhes, informações importantes acerca desses acontecimentos.

A análise da crônica de 5 de abril de 1888 nos indica imagens das elites políticas diante do inevitável processo de abolição. Uma primeira análise deixa clara a impressão de que as crônicas vislumbravam as contradições entre liberais e conservadores, ambos ornados com o chapéu da aristocracia, posto que, sob esta perspectiva, ambos os grupos prescindiram das políticas de integração à cidadania dos futuros libertos, embora tivessem usado e abusado de discursos em nome de um pretense futuro melhor da nação que adviria com o fim da escravidão. Em linhas gerais, para grande parte dos senhores donos de escravos, era preciso liberta-se deles, mas sem perder de vista uma indispensável compensação econômica.

<sup>18</sup> Bons Dias 19 de Abril de 1888.

### Referências:

- ASSIS, Machado de. **Obra completa**. V.3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar. 2004.
- \_\_\_\_\_. **Bom Dias**: Crônicas (1888-1889). 2<sup>o</sup>ed. São Paulo: HUCITEC. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Esau e Jacó**. 12<sup>o</sup>ed. São Paulo: Ática. 1999.
- \_\_\_\_\_. **Crônicas Selecionadas**: antologia/Machado de Assis. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- ARANHA, Gervácio Batista. **O trem e imaginário na Paraíba e região**: Tramas político – econômicas (1880 – 1925). Campina Grande: EDUFCG, 2006.

\_\_\_\_\_. **Visões do urbano na ótica dos cronistas: um mergulho no cotidiano citadino.** Artigo apresentado no grupo de trabalho: cidade, modernidade, linguagens: retratos do urbano na literatura, fotografia, cinema e outras artes durante as atividades do II Seminário Nacional de Fontes Documentais e Pesquisa Histórica: Sociedade e Cultura, realizadas durante os dias 07 a 10 de novembro de 2011, no Campus I da Universidade Federal de Campina Grande – programa de pós-graduação em História

BROCA, Brito. **Machado de Assis e a Política e Outros Estudos.** Rio de Janeiro: Org Simões, 1957.

CANDIDO, Antonio. **Literatura e Sociedade:** estudos de Teoria e História Literária. 10ªed. Rio de Janeiro: Ouro Azul, 2008.

\_\_\_\_\_. **Para Gostar de Ler.** São Paulo: Ática, 1982.

CARVALHO, José. Murilo de. **Os Bestializados:** O Rio de Janeiro e a República que não foi. 3ª ed. São Paulo: Companhia das letras, 1987.

\_\_\_\_\_. **Teatro de Sombras:** A Política Imperial. Rio de Janeiro: Vértice, editora revista dos tribunais, 1988.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Liberdade é Terra. In: **A Era da escravidão.** História Biblioteca Nacional, nº53, 2009.

CHALHOUB, Sidney. **Machado de Assis Historiador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **Visões da Liberdade:** uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Companhia da Letras, 1990.

FAORO, Raimundo. **Machado de Assis:** A Pirâmide e o Trapézio. 2ªed. São Paulo. Editora Nacional, 1976.

GEERTZ, Clifford. **Negara:** o estado teatralizado no século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1980.

GLEDSON, John. **Por um novo Machado de Assis.** São Paulo: Companhia das Letras. 2006.

\_\_\_\_\_. **Machado de Assis:** Ficção e História. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

MEYER, Augusto. **Machado de Assis (1935- 1958).** Rio de Janeiro: Livraria. São José, 1958.

NETO, Joachin de Melo Azevedo Sobrinho. **Uma Outra Face da Belle Époque carioca:** o cotidiano nos subúrbios nas crônicas de Lima Barreto. Campina

Grande, 2010. Dissertação de mestrado em História. Universidade Federal de Campina Grande, Centro de humanidades.

OLIVEIRA, Ariosvalber de Souza. **Na República que não foi, se mudou de roupa sem trocar de pele**, artigo apresentado no grupo de trabalho: cidade, modernidade, linguagens: retratos do urbano na literatura, fotografia, cinema e outras artes durante as atividades do II Seminário Nacional de Fontes Documentais e Pesquisa Histórica: Sociedade e Cultura, realizado durante os dias 07 a 10 de novembro de 2011 no Campus I da Universidade Federal de Campina Grande – programa de pós-graduação em história.

PEREIRA, Astrojildo. **Machado de Assis: Ensaios e apontamentos avulsos**. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1958.

RAMOS, Ana Flávia Cernic. **História e crônica: bala de estalo e as questões políticas e sociais de seu tempo (1880)**. Monografia de história: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas – UNICAMP. 2001

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura Como Missão: tensões sociais e produção cultural na primeira República**. 2ªed. São Paulo: Companhias das Letras. 2003.

SILVA, Alberto Da. **Um rio chamado atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

SOUZA, José Galante de. **A Bibliografia de Machado de Assis**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação – Instituto Nacional do Livro, 1955.

## **POLÍTICA, MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS**

Sérgio Murilo Santos de Araújo<sup>1</sup>

### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo discutir as ações do Estado, de empresas e da sociedade diante dos recursos; partindo de uma abordagem dos conceitos de política, poder e as políticas públicas o estudo busca caracterizar as atividades exercidas no meio ambiente e seu comportamento diante dos recursos. O comportamento ou ação da sociedade diante dos recursos é definido quanto ao modo de se ver ou explorar; assim, são caracterizados os comportamentos exploracionistas, conservacionistas e preservacionistas. Também são caracterizados os comportamentos das empresas, como conservadora, legalista, estratégica, e ecodesenvolvimentista.

**Palavras-chave:** política, meio ambiente, mineração.

### **Abstract**

This article aims to discuss the actions of the state, business and society on resources; start addressing the concepts of political power and public policy study seeks to characterize the activities performed in the environment and their behavior resource. The behavior or action on the resources of society is defined as the way to see or explore, so the behaviors are characterized exploracionistas, conservationists and preservationists. Also featured are the behaviors of companies such as conservative, loyalist, strategic and ecology-developmentalists.

**Keywords:** politics, environment, mining.

### **Introdução**

A ação do Estado como produtor e reprodutor do espaço geográfico, transformando e mobilizando recursos é notável em qualquer lugar do mundo. Isso se deve ao seu poder político e numa sociedade democrática o Estado deve representar a vontade da maioria, pois foi legitimado pela sociedade. Também porque junto com o poder econômico, ou das empresas e dos detentores de recursos econômicos, faz parcerias, empreendendo uma política de gestão do território, onde entram diversos fatores componentes, conjunturais e/ou estruturais (ARAÚJO, 2004).

Neste artigo são apresentadas e discutidas as ações do Estado, de empresas e da sociedade diante dos recursos, iniciando-se com uma breve abordagem dos conceitos de política, poder e políticas públicas.

O termo política tem sua origem no adjetivo relativo à palavra grega *polis*, referindo-se etimologicamente à cidade e a tudo que é urbano, civil, público e social (BOBIO et al, 1986 apud MACHADO, 1989). É um termo geralmente designado como a arte ou a ciência de governar, sendo apropriado ao trato público ou do Estado. Nesse sentido, sempre é feita alusão à procura do bem comum. Também pode significar uma série de medidas tomadas por algum agente (Estado), visando a obtenção de uma finalidade. Nesse sentido:

O bem comum assume um sentido social correspondente ao máximo de bem estar coletivo que o Estado pode assegurar a uma sociedade nacional. Pode-se considerar o bem estar segundo três pontos de vista: o físico,

<sup>1</sup> Doutor em Geografia, docente do Departamento de Geografia da UFCG e do Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais da UFCG. E-mail: sergiomsa.07@ig.com.br

o espiritual e o social. Este último ponto de vista é o que nos interessa em especial, considera o bem estar como algo predominantemente material. O bem estar social, pois, compreende as condições de vida que o Estado pode oferecer ao indivíduo para que ele atinja um determinado nível de vida (MACHADO, 1989; p. 02).

O termo poder significa ter a faculdade, possibilidade, influência, domínio, controle, sobre recursos ou pessoas. O poder é exercido por quem o possui, muitas vezes, com uso da força, e se não está dentro do que se considera legal ou dentro da lei estabelecida pela sociedade pode ser alvo de ação criminal perante o poder da justiça de uma sociedade. Quanto ao poder político, segundo Locke (1955 apud Carnoy, 1994; p. 29):

É aquele poder que cada homem, tendo no estado de natureza (sic), entregou nas mãos da sociedade e, dessa maneira, aos governantes que a sociedade colocou acima de si mesma, com a responsabilidade explícita e tácita de que seja empregado para o seu bem e para a preservação de sua propriedade.

O poder político é dado e legitimado pela sociedade ao Estado. Este tem a função de controlar e guiar a sociedade, no sentido de lhe dar o rumo coletivo ou na busca do bem comum. Com esse objetivo o Estado, através do seu poder político, assume um tipo de estratégia voltada a empreender uma ação orientada pelo planejamento e que visa efeitos desejados. Essa ação atinge as escalas locais, regionais, nacionais (dentro do Estado-Nação) e internacionais, quando ultrapassam as esferas anteriores, revelando uma

ação que extrapola fronteiras - no âmbito das relações internacionais.

Qualquer que seja o regime político, o poder representa uma situação de privilégio diante dos recursos naturais que podem pertencer ao Estado ou à propriedade privada; agir sobre tais recursos, representa usufruir desse poder, o que acontece através de dois tipos principais: o político e o econômico.

Numa sociedade capitalista, os cidadãos ocupam uma classe social, onde é levada em conta sua posição em relação aos recursos de que dispõe. Claro está que um cidadão detentor de considerável parcela de recursos econômicos possui poder econômico, mediante a quantidade de recursos de que dispõe, pode influir em decisões na esfera política e, muitas vezes, essa é a tendência verificada no país.

Em qualquer nação capitalista, os empresários agropecuaristas possuem recursos como terras, máquinas e outros meios de produção que os fazem detentores de certo poder econômico, podendo gerar empregos, produzir bens de consumo, fomentar outros setores de atividades econômicas ou abastecer o mercado. Os empresários mineradores, embora não tenham a propriedade do sub-solo detêm a concessão de lavra do recurso mineral, outorgada pelo Estado, o que lhes confere um certo poder econômico decorrente de sua condição de agente da produção mineral.

A gestão do território cabe ao Estado e significa pôr em prática uma estratégia de ação que foi objeto de um planejamento, seja pelo poder político ou pelo poder econômico.

Assim, os agentes sociais imbuídos de poderes dominam as ações, porque têm a seu dispor recursos próprios ou de terceiros para agir em benefício próprio ou de uma coletividade.

Gestão é sinônimo de administração e geralmente se utilizam essas palavras no trato público ou privado. Para os franceses, a gestão do território ou de alguma atividade está na órbita do planejamento, embora o termo utilizado seja o *aménagement du territoire* ou *aménagement minière*, significando administração. Nos países de língua inglesa também se usa a palavra *administration* ou *management* e nos negócios privados, o gestor é o *manager* - que significa gerente.

Administrar ou gerir recursos e meio ambiente, dessa forma, passa pelo planejamento, sendo obrigação de todos os cidadãos a defesa do ambiente em condições de uso e conservação, respeitando o preceito da qualidade de vida e de um ambiente equilibrado - princípio que está citado no Artigo 225 Do Meio Ambiente na Constituição Federal do Brasil de 1988. Guardadas as devidas proporções, a atuação do cidadão é bem menor que a dos agentes econômicos e políticos.

A mineração é uma atividade que tem força no contexto político e econômico na organização do espaço, uma vez que demanda a mobilização de recursos para sua implantação e execução, assim como é uma atividade fundamental dos setores primário e secundário. Qualquer país ou estado que aceite a mineração como uma atividade industrial em seu território, está optando por uma

ação política, social e econômica. Essa atividade possui características intrínsecas e uma delas é a sua interferência em quase todos os componentes ambientais onde é realizada.

Deve-se salientar que com a implantação da atividade mineral, vários elementos do ambiente sofrem intervenções, como a flora, a fauna, os solos, as águas e o ar. Portanto, essa atividade não pode prescindir de planejamento público ou privado, pois os impactos dela decorrentes chegam a comprometer os componentes sociais, ou seja, modifica a sociedade local, sua economia e política; guardadas as devidas proporções, podem atingir uma região e até um país. Sendo assim, a atividade mineral assume uma importância relevante, trazendo benefícios ou impactos sociais e econômicos positivos, com também pode trazer impactos negativos, para a sociedade e para o meio ambiente.

### **Políticas públicas e mineração**

As políticas públicas podem ser definidas como "um curso de ação conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim social" (COELHO NETO, 1989 apud HERMANN, 1992). A formulação de políticas públicas pode ser agrupada em três etapas fundamentais: o planejamento, sua implementação e a administração ou gestão pública. A primeira prevê o diagnóstico das crises ou das demandas sociais, a segunda cuida da sua exteriorização e implementação e a terceira é a responsável pela manutenção, aplicação e pela sua obediência forçada (HERMANN, 1992).

Segundo Moraes (1994), as políticas públicas podem ser agrupadas em três grandes campos: a) políticas econômicas (cambial, financeira e tributária); b) políticas sociais (educação, saúde e previdência); e, c) políticas territoriais (urbanização, regionalização e transportes).

Acreditamos que o reducionismo para o termo 'ação antrópica' da variável representada pelas ações políticas, econômicas e sociais representa perda na abordagem da questão ambiental e seus problemas de gestão (MORAES, op. cit.), pois o território e seus atores (econômicos, sociais e políticos) são elementos fundamentais que interagem na formação ou organização do espaço geográfico, que é, por natureza, reflexo das ações desses agentes e tem por base as políticas empreendidas pelo Estado e pelos agentes econômicos e sociais.

As políticas mineral e ambiental estão inseridas nas políticas setoriais e influem na organização e produção do espaço geográfico de forma mais ou menos intensa. Vale salientar, que as políticas adotadas pelo país ao longo de sua formação, seja no período colonial, imperial ou republicano, influíram na atual situação sócio-econômica e ambiental que se vive hoje. Destacando-se que todo processo de desenvolvimento de uma nação sofre alterações e, decorrente disso, há uma evolução implícita da sociedade em questão.

A mineração sofre influência de todos os tipos de políticas, pois é de suma importância para a vida da sociedade. Como a atividade explora

os recursos minerais do subsolo, altera uma grande variedade de recursos ambientais, influenciando e sendo influenciada pela sociedade. Em síntese, a mineração é uma atividade humana e disso decorrem seus conflitos mais diversos. O ser humano está, por assim dizer, sujeito a constantes conflitos de interesses, pois os três agentes/setores (político, econômico e social) possuem necessidades e interesses diferenciados.

A política mineral praticada nos últimos quarenta anos no Brasil ainda sofre do "ranço", ou de doenças hereditárias, do passado. Como elemento de uma estratégia de desenvolvimento nacional a qualquer custo, principalmente no período da ditadura militar, a mineração assumiu grande destaque, tendo o papel de fomentar a indústria e a agropecuária. Por outro lado, a produção mineral também foi destinada à exportação, visando à obtenção de divisas. Devemos salientar que ainda hoje, é assim. O país, ainda não destinou em grande medida sua produção mineral para setores considerados chave no desenvolvimento nacional, como siderúrgicas, indústrias de bens de produção e tecnologia, uma vez que ainda destina poucos recursos para o setor de ciência e tecnologia - o modelo brasileiro tem sido ditado pelas lideranças de países desenvolvidos que julga desnecessário os investimentos nesse setor, pois eles é que são responsáveis pela transferência, ficando nosso país a mercê do que se produz fora, ou seja, continuar consumidores de ciência e tecnologia.

Nos anos de 1980, ocorreram grandes transformações políticas no Brasil. Com a queda do regime militar e o restabelecimento do Estado democrático de Direito, foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e que culminou com a promulgação da nova Carta Magna Federal, em 1988. É desse período o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986 a 1989, que ressalta em seus objetivos o desenvolvimento da mineração no esforço nacional de geração de empregos, a expansão e diversificação da produção do setor – aumentando sua participação na composição do PIB e na pauta de exportações do país (MMSD, 2001).

Porém, a Constituição de 1988 interferiu significativamente no setor mineral, ao conferir tratamento diferenciado ao capital nacional, em detrimento do estrangeiro, e criando limites às empresas de capital estrangeiro. A situação só seria modificada por meio de emenda constitucional em 1995, que suprimiu a discriminação ao capital estrangeiro (MMSD, op cit; BUGALHO, 1998). Tal fato que favoreceu o modelo neoliberal implantado no país e que vem surtindo efeito há mais de uma década e meia.

Essas alterações tiveram como norteador o Plano Plurianual para o Setor Mineral de 1994. Com a reabertura do setor mineral às empresas estrangeiras e a privatização de empresas estatais, verificou-se uma nova onda de expansionismo do setor mineral, embalada pelo Plano Plurianual de Desenvolvimento Nacional de 1996.

Em 2000, entrou em vigor o Plano Plurianual 2000-2003, Avança

Brasil, e, com ele, a perspectiva de fomento ao setor mineral, com financiamentos para micro e pequenas empresas, incentivos à inovação tecnológica e à exportação. Posteriormente, a onda de privatizações foram uma tônica marcante no Brasil, fruto incontestável das políticas neoliberais, principalmente do pouco investimento em pesquisas e desenvolvimento de tecnologia doméstica.

## **Sociedade, corporações (empresas) e recursos naturais**

As ações ou o comportamento de uma sociedade, quanto ao aproveitamento dos recursos naturais, ocorrem de acordo com o seu nível de desenvolvimento político-econômico e cultural. A política de uso dos recursos obedece a um projeto de organização da sociedade, atendendo a interesses coletivos ou individuais.

O comportamento de uma sociedade quanto à mobilização e aproveitamento dos recursos naturais se dá de diversas maneiras, nas quais se podem evidenciar a forma, os fins e o resultado. Para Rafestin (1993), elas podem ser resumidas em três situações principais:

- a) exploracionismo;
- b) conservacionismo; e
- c) preservacionismo.

Segundo Rafestin (op. cit.), a *exploração* constitui-se na fase de demarcação que desemboca no inventário, na medida ou avaliação dos recursos. No comportamento exploracionista o interesse está na perspectiva de maximização da produção. A falta de compromisso com a questão ambiental leva os

agentes a desprezarem o ritmo de regeneração dos ecossistemas ou o esgotamento dos recursos, comprometendo o meio ambiente e suas reservas.

Tal comportamento não tem compromisso com o planejamento racional dos recursos, pois engendra uma política tão somente preocupada com o mercado e em aumentar a produção, com vistas a manter ou aumentar o poder econômico diante de outras nações, ou diante de outras empresas, ou manter vínculos comerciais internacionais. As regulações admitidas são as do mercado. Enquanto os sinais do mercado forem favoráveis à exploração, em um dado lugar e momento, ela prossegue. Os exploracionistas só recorrem, praticamente, a uma categoria de informação, a funcional.

Também adotam a exploração como medida para aumentar os estoques e ter reservas para o futuro, não havendo preocupação de onde possam ter origem, se de seu território ou do exterior. Evidentemente, esse aumento de estoque não tem a intenção de garantir as necessidades das gerações futuras, mas das atuais, num futuro próximo ou de médio prazo.

Os *preservacionistas* se colocam numa perspectiva de parar o crescimento econômico, ou seja, de estagnação. Não é politicamente menos carregada de sentido que a anterior e, nesse caso, é a informação reguladora que domina; o meio é pouco utilizado e os atores econômicos, políticos e sociais renunciam aos ganhos monetários. A tendência é de abdicação ao

desenvolvimento social; comportando-se assim, tal sociedade protela a tecnologia e o conhecimento necessário à sua evolução cultural (RAFESTIN, 1993).

Na acepção da palavra, preservar significa não tocar, não molestar; evidentemente, há uma utilização de alguns recursos bem austera e um "culto", por assim dizer, à natureza. Há, no entanto, atividades que utilizam os recursos preservados ou conservados como produto, é o caso do ecoturismo e agroturismo - que podem ser rentáveis e sustentáveis.

Segundo o autor supracitado, uma estratégia desse tipo é seguida pelos noruegueses, que renunciaram a uma exploração de seus recursos petrolíferos. As razões não se devem unicamente à preservação de um recurso, mas evitar a desordem nas estruturas econômicas nacionais, que não estariam em condições de absorver e de utilizar enormes ganhos sem sobressaltos.

Um comportamento intermediário é dado pelo modelo de desenvolvimento sustentável, que começou nos anos 1960 e segue a política dos *conservacionistas*. A preocupação está baseada no consumo dos recursos em acordo com sua disponibilidade e regeneração, sem comprometer a sobrevivência das gerações do presente e do futuro, o que marca uma gestão racional dos recursos objetivando o uso em longo prazo.

Os conservacionistas tentam otimizar o uso dos recursos naturais no presente e no futuro, na perspectiva das necessidades e dos objetivos de uma coletividade. É uma atitude que tende para relações

simétricas e que está marcada por uma política de gestão em longo prazo (RAFESTIN, op cit).

O Estado, enquanto verdadeiro e legítimo representante de uma população que, por definição, quer viver e sobreviver sobre um território, só poderia escolher a otimização do aproveitamento dos recursos e o poder político deveria estar mais habilitado que outras organizações para gerenciar esse patrimônio. Deve-se ter consciência de que essa observação é marcada por um idealismo limitado pela ingenuidade, pois nos países capitalistas os recursos são, na maioria das vezes, objeto de uma apropriação privada (RAFESTIN, 1993).

Há alguns autores que argumentam que o desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento está além do conservacionismo. Como é o caso de Gomes (1988, p. 34), quando diz que o ecodesenvolvimento: "consiste na transformação racional do meio ambiente em benefício do ser humano e do próprio meio, tendo em vista que a simples conservação é insuficiente para manter o equilíbrio natural dos processos da biosfera".

### **Comportamento das empresas diante dos recursos naturais**

A postura ou comportamento da sociedade diante dos recursos naturais é dado em função das políticas públicas do Estado. O comportamento da sociedade foi tratado anteriormente de três maneiras: exploracionismo, preservacionismo e conservacionismo. Também poderia

ser nomeada outra forma, a do ecodesenvolvimentismo.

A ênfase à questão ambiental nas décadas de 1960 e 1970 veio mostrar uma preocupação gerada por resíduos e efluentes das atividades econômicas que, naquele momento, vinham causando problemas nas diversas esferas ambientais (ar, água, solos e homem), trazendo impactos negativos externalizados para a sociedade.

Na década de 1960, a poluição era tratada ou pensada depois de feita, como na célebre frase: "*a solução para a poluição é a diluição*", deixando que a poluição fosse gerada para depois ser tratada; "*poluir para depois despoluir*", numa atitude inconsciente diante da capacidade de suporte dos ecossistemas e de regeneração dos recursos impactados.

Quando se fala em empresa e Estado, é esquecido que nem sempre eles têm o mesmo tipo de comportamento em relação aos recursos. As empresas podem estar incluídas naqueles três tipos de comportamentos abordados anteriormente; no entanto, elas se comportam diante do agente controlador e da sociedade de formas bem específicas.

As empresas, em função do modelo de desenvolvimento adotado principalmente pelos países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, de acordo com a evolução das leis ambientais, têm adotado determinados comportamentos ou posturas diante da questão ambiental.

No meio empresarial, a variável ambiental tem sido introduzida como gestão ambiental.

Para as empresas, existem quatro posturas ambientais que ressaltam a política econômica e ambiental de produção:

- a) Conservadora;
- b) Legalista;
- c) Estratégica; e
- d) Ecodesenvolvimentista

(COLBY, 1990; CASSIANO, 1996; CASSIANO; CAVALCANTI, 1998). Esses tipos de posturas, assim como nos comportamentos da sociedade, podem co-existir dentro de uma mesma empresa.

Na postura ambiental *conservadora*, a empresa não inclui a questão ambiental na pauta de prioridades; ela tem aquele tipo de comportamento supracitado da década de 60, onde a poluição seria tratada depois ou até desprezada, se não houvesse qualquer tipo de pressão e fiscalização por parte dos órgãos ambientais – numa ação reativa.

Numa postura *legalista*, a empresa vê a questão ambiental como mais uma das restrições impostas pela legislação e pelo Estado e, quando há pressões dos órgãos ambientais, buscam se adequar à lei vigente sem a menor preocupação ambiental. Essas empresas se enquadram apenas às normas e padrões estabelecidos de redução das emissões, sem direcionar investimentos na modificação dos processos e as tecnologias de produção não avançam nesse sentido (CASSIANO & CAVALCANTI, op. cit.; MARINHO & KIPERSTOK, 2001).

Na postura *estratégica*, as empresas adotam um comportamento de apreensão da questão ambiental como um dos

itens mais preciosos para a construção de sua competitividade. Desta forma, buscam introduzir novas tecnologias, prevenindo a poluição ambiental ao longo do processo produtivo, aumentando a produtividade e os padrões ambientais, antecipando-se às novas leis mais rigorosas do futuro. Essas empresas se valem da certificação (ISO 9001, 14001, etc.), como uma maneira de apresentar seu produto, ou seja, o certificado de qualidade é também um produto de marketing. No entanto, ao se preocuparem com a questão ambiental e anteciparem-se aos problemas gerados na produção, revelam uma ação proativa.

Uma postura *ecodesenvolvimentista*, ou de desenvolvimento sustentável, é o tipo de gestão que está baseada no equilíbrio ambiental, fazendo-se necessárias mudanças nos atuais padrões de produção e consumo, profundas transformações institucionais, econômicas, sociais e da empresa. Exige uma mudança do paradigma atual, baseando-se num modelo integrado de desenvolvimento que valoriza o coletivo em benefício do ser humano. Para Sachs (1993), a quem é atribuída a criação do termo, significa sair da civilização do ter para a do ser. Evidentemente que se trata de uma postura integrada e engajada, exigindo que não só a empresa, mas a sociedade e os governos tenham um comportamento de desenvolvimento integrado, cada um com sua função.

Nessa perspectiva, a verdadeira razão da empresa é suprir as necessidades de uma sociedade e

o indivíduo. A empresa tem que dar muito mais do que só pensar em receber, aí está a responsabilidade social da empresa, que não deve ser instituição filantrópica, mas produzir ganhos no espaço local. O modelo de empresa multinacional que carrega recursos para a matriz, em detrimento da comunidade onde realiza suas explorações é um modelo velho, embora ainda permaneça.

Talvez o modelo do ecodesenvolvimento esteja longe de ser alcançado, pelo menos nas atuais condições estruturais. Isso porque, esse tipo de postura envolve uma plena consciência de ações conjugadas dos diversos setores que constituem a sociedade - governo, empresas ou corporações e as comunidades. Seria necessário que os mesmos anseios da população fossem absorvidos pela empresa e pelo governo e os níveis atuais de consumo de recursos sofressem uma redução bem agressiva.

Essa consciência vem crescendo e mudando, visto que nos países desenvolvidos a corporação vem participando de forma mais ativa nas decisões e das mudanças no âmbito comunitário, até porque o passivo ambiental de algumas com a sociedade é grande. As empresas que adotam posturas avançadas assumem uma convivência mais amigável e integrada com o ambiente, o Estado e a comunidade.

Tal consciência e postura se inserem nas relações institucionais e sociais, numa relação ética e moralmente correta. A empresa também deve ter compromisso social e essa consciência ainda está sendo galgada aos poucos - não se espera

que ela atinja a aldeia global como nas comunicações ou *internet*, mas deveria ser a ideia de uma globalização mais justa, ética e moralmente correta.

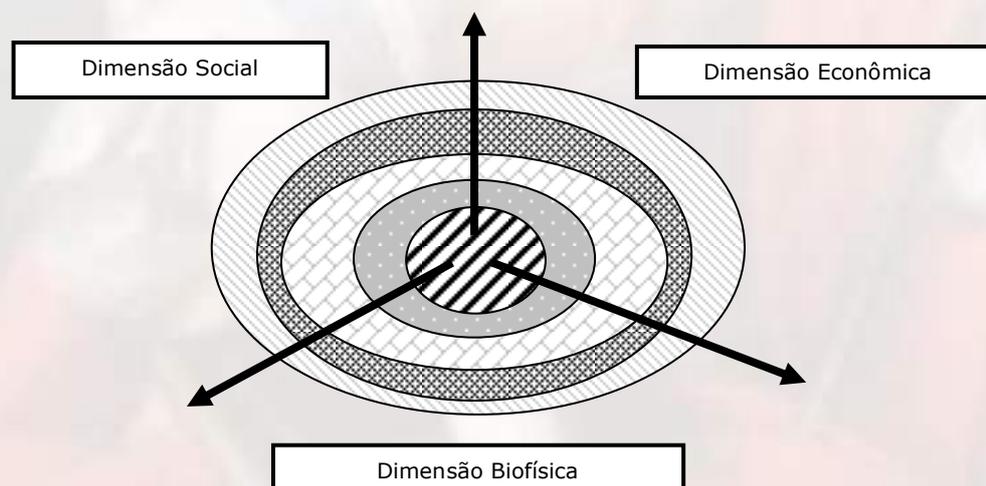
É óbvio que mudanças dessa ordem levam muito tempo para ocorrer. A despeito dessa afirmação, algumas empresas internacionais já adotam um comportamento que nos leva a sonhar com mudanças, já que é tendência nos próximos anos ou décadas, que a empresa se preocupe ainda mais com as dimensões sociais, econômicas e biofísicas.

Warhurst (1998) se pronuncia acerca da responsabilidade social da empresa em seu artigo "*Corporate social responsibility and the mining industry*". A autora fala das esferas ambientais e da responsabilidade social da empresa nos países subdesenvolvidos. Deve-se destacar que é bem diferente o comportamento das empresas transnacionais nos países desenvolvidos, visto que, em matéria de legislação e aplicação da lei, estão bem mais avançados do que os países subdesenvolvidos. Isso coloca em evidência o comportamento diferenciado das corporações pelo fator locacional, adotando um comportamento legalista e até estratégico nos países desenvolvidos e um comportamento exploracionista nos locais em que a fiscalização e a falta de rigor pelo agente regulador ainda é falha. Para Warhurst (op. cit.), os efeitos causados pela companhia de mineração sobre o ambiente e o desenvolvimento social podem ser agrupados em três esferas: econômica, social e biofísica (Figura 1).

No modelo proposto pela autora, o projeto industrial pode ser considerado o *input* e a saúde e o bem-estar dos patrocinadores afetados são os *outputs*. Esse modelo liga o desempenho econômico e ambiental ao social, ao sugerir que a responsabilidade social da empresa

não pode ser considerada independente dos efeitos, ao longo do tempo, sobre as esferas biofísica e econômica. A produção ambientalmente responsável é, portanto, uma parte da responsabilidade social da empresa/corporação.

**Figura 1 - Efeitos da Mineração Sobre o Ambiente e o Desenvolvimento Social.**



## ÍNDICE DE STAKEHOLDER

- |  |                                     |  |                             |
|--|-------------------------------------|--|-----------------------------|
|  | Projeto de mineração                |  | Trabalhadores da comunidade |
|  | Comunidade local                    |  | Comunidades distantes       |
|  | Comunidade nacional e internacional |  |                             |

Fonte: WARHURST (1998).

I – A **esfera biofísica** inclui efeitos, ao longo do tempo, sobre a saúde dos ecossistemas, a conservação da biodiversidade, a limpeza do ar e da

água, e a base física de sustentação e manutenção da vida: recursos marinhos, minerais, florestas e solos agrícolas.

II – A **esfera econômica** inclui efeitos, ao longo do tempo, sobre os benefícios econômicos, ordenados/taxas de salários, a distribuição de recursos-base naturais, mercadorias, aluguéis (taxas, *royalties*, etc), entre agências do Estado central e regional, e efeitos econômicos sobre o local e o sustento das comunidades distantes.

III – A **esfera social** inclui:

a) efeitos sócio-políticos, ao longo do tempo, sobre os direitos individuais e dos grupos e sua capacidade de organização. Isso também inclui efeitos sobre a saúde, o bem-estar humano e as condições de trabalho.

b) efeitos sócio-culturais, ao longo do tempo, sobre a herança cultural dos indivíduos e grupos, sobre o bem-estar cultural e espiritual, suas atitudes, comportamentos e com respeito à sua educação.

### **Considerações finais**

As ações do estado e das empresas em um país são modificadoras do meio ambiente, ou seja, elas são responsáveis por grandes transformações do espaço e por impactos ambientais nas esferas sociais, econômicas e naturais. No entanto, a sociedade e cada cidadão que faz uso dos recursos naturais não são menos responsáveis pelo modelo de desenvolvimento implantado no seu país. O que implica dizer que o consumo da sociedade e a ineficácia do comando-controle por parte do Estado também influem no modelo de produção e no

desenvolvimento ecológico-econômico de uma nação.

No Brasil as políticas públicas dos diversos setores, principalmente as políticas de desenvolvimento, como econômicas e ambientais, ditam o rumo escolhido para o país. O caminho trilhado pelo estado brasileiro tem sido de redução da ação do estado no setor econômico, deixando ao setor privado grande parte das ações econômicas - neoliberalismo. Tanto que em determinados setores - como de mineração, comunicação, logística de transportes e outros - tem sido realizado o regime de concessão ao setor privado; com isso, a entrada de capital estrangeiro tem sido facilitada e as saídas dos lucros também. No entanto, o que mais preocupa é a aceitação do país em servir ao capitalismo da forma como sempre esteve no mercado mundial, sendo mero produtor de commodities, principalmente minérios e cereais, e abdicando do seu desenvolvimento nos moldes comparáveis aos países desenvolvidos, quando deixam de investir na pesquisa e desenvolvimento e no setor de produção industrial e tecnológica.

No passado a mineração era questão de segurança nacional, principalmente os energéticos como o petróleo. Hoje, embora seja ainda uma reserva estratégica, há concessões para determinadas parcelas na pesquisa mineral. No entanto, outros segmentos da mineração estão livres para a concessão de empresas estrangeiras. E assim resta-nos uma pergunta para reflexão: Qual é modelo de desenvolvimento que o Brasil está inventando? Cresce pouco, investe

errado e ainda mantém o estado de concentração de renda, pobreza. coisas que sempre teve:

## Referências:

ARAÚJO, Sérgio Murilo Santos de. **O Pólo Gesseiro do Araripe: unidades geo-ambientais e impactos da mineração** / Sérgio Murilo Santos de Araújo. - Campinas, SP.: [s.n.], 2004. Dissertação de Doutorado - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986. 132p.

BUGALHO, Adoniran. **Competitividade das Indústrias de cimento do Brasil e da América do Norte**. Campinas, SP: [s.n.], 1998. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas; Instituto de Geociências.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. Campinas, SP: Papyrus, 1994. 339 p.

CASSIANO, Andréia M. **A inserção da Gestão ambiental na Empresa de mineração: o estudo de caso da Rio Paracatu Mineração S. A. - MG**. Campinas, SP:[s.n.], 1996. Dissertação de Mestrado - Instituto de Geociências - Universidade Estadual de Campinas.

CAVALCANTI, Rachel N.; CASSIANO, Andréia M. **A inserção da gestão ambiental na empresa de mineração: ensaios sobre a sustentabilidade do setor**. Campinas: [os autores], 1998.

COLBY, M. E. **Environmental Management in Development: the evolution of paradigms**. Washington: World Bank Discussion Papers n. 80, 1990. 39 p.

HERRMANN, Hildebrando. **Mineração e meio ambiente: metamorfoses jurídico-institucionais**. Rio Claro-SP: [s.n.], 1995. (Tese de doutorado UNESP). 355 p.

LOCKE, John. **On civil government**. Chicago: Henry Regnery, [1692]. 1955.

MACHADO, Iran F. **Recursos Minerais: Política e Sociedade**. São Paulo: Edgard Blücher, 1989. 410 p.

MARINHO, Maerbal; KIPERSTOK, Asher. **Ecologia industrial e prevenção da poluição: uma contribuição ao debate regional**. In: **Bahia: Análise & Dados**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2001. p; 271-279.

MMSD. **Projeto Mineração, Minerais para o Desenvolvimento Sustentável: Relatório do Brasil/MMSD** (sigla em inglês). Brasil: IIED/CIPMA/IIPM/CETEM; dezembro de 2001.

MORAES. Antônio Carlos R. de. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec, 1994. 120 p.

PORTO, M. F. S.; FREITAS, C. M. **Análise de Riscos Tecnológicos Ambientais: Perspectivas Para o Campo da Saúde do Trabalhador.** Cadernos de Saúde Pública, nº 13, p.59-72, 1997.

RAFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder.** Tradução de Maria Cecília França, do original: *Pour une Géographie du Pouvoir*, Paris: LITEC, 1980. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o Século XX.** São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

WARHURST, Alyson. Corporate Social Responsibility & the Mining Industry. **Mern Research Network.** Bulletin no. 13/14, 1998. Special Issue (p. 81-97).

## O DOMÍNIO DAS ÁGUAS, O RECIFE SE FAZ NO TEMPO

Luiz Eugênio Pereira Carvalho<sup>1</sup>

### Resumo

O texto aqui apresentado coloca em tela a discussão sobre as ações de domínio das águas em uma importante cidade brasileira, o Recife. Considerando as experiências de intervenção sobre os corpos d'água no Recife, destaca-se a manutenção de práticas realizadas ao longo de todo o século XX em que a lógica não é de valorização e respeito à dinâmica das águas, mas sim de ampliação do solo seco para o crescimento da cidade. Ao estudar o que é encontrado atualmente na cidade das águas, a rede de drenagem é examinada e ensinamentos são destacados para uma melhora no futuro. Enquanto esta melhora não é alcançada, apresenta-se a evolução conceitual de manejo da água na cidade trazendo elementos ainda pouco considerados nas ações do planejamento urbano no Brasil.

**Palavras-chave:** Drenagem; Manejo das águas urbanas; Recife.

### Abstract

This text puts on screen the discussion on policy domain of water in Recife. The interventions on rivers in Recife realized throughout the twentieth century used as a principle not to value and respect the dynamics of water, but the expansion of dry soil for the growth of the city. By studying what is currently found in the city, the drainage is examined and lessons are highlighted for improvement in the future. While this improvement is not achieved, this paper also presents the conceptual evolution of water management in the city bringing elements still poorly considered in the actions of urban planning in Brazil.

**Keywords:** Drainage; Management urban water; Recife.

### Introdução

A água foi elemento importante para a formação das concentrações humanas. O uso dos rios para abastecimento e como via de navegação permitiu que os núcleos urbanos fossem construídos respeitando e conhecendo a dinâmica natural das águas. Dinâmica essa que permitia a diferenciação da planície de inundação, ocupada pelas águas no período de maior pluviosidade, para a produção. As pessoas tinham em suas mentes as marcas de até onde as águas atingiam e, assim, ocupavam as partes mais altas. Apenas em casos de pluviosidade extrema a água ultrapassava os limites identificados.

Essa dinâmica das águas é utilizada na classificação geomorfológica dos quatro diferentes tipos de leitos dos rios. O leito menor tem a presença permanente das águas, nos rios, inibindo assim o desenvolvimento de vegetação; o leito de vazante é ocupado pelas águas no período de seca, é menor que o leito menor; o leito maior é ocupado pelas águas dos rios durante os períodos de aumento de vazão; e o leito maior excepcional é ocupado apenas quando ocorrem grandes cheias em períodos irregulares de tempo, mas em geral superior a uma década (CUNHA, 1998, p. 213). O intervalo de tempo e a intensidade do transbordamento do leito menor do rio é variável. Para cada rio é possível calcular esse período, denominado tempo de retorno.

<sup>1</sup> Professor Adjunto, Unidade Acadêmica de Geografia, Universidade Federal de Campina Grande.  
luizeugenio-carvalho@gmail.com

O crescimento das cidades estará acompanhado de um "esquecimento" dessa dinâmica por parte da população. Como na maior parte do tempo apenas o leito menor tem a presença da água, a população passa a ocupar as áreas marginais, que correspondem ao leito maior e o leito maior excepcional, gerando uma situação de risco nos períodos de maior pluviosidade. Por isso, é comum observar que a ocupação não se dá em áreas que sofreram casos recentes de inundação. A população se utiliza da memória para marcar o local de alcance das águas em eventos extremos mais recentes. No entanto, áreas urbanas em que os transbordamentos apresentam um período mais longo de recorrência, geralmente, acontecem grande destruição. Quando ocorrem os maiores eventos, se percebe que a ocupação já avançou sobre o leito maior.

O texto aqui apresentado coloca em tela a discussão sobre as ações de domínio das águas em uma importante cidade brasileira, o Recife. Considerando as experiências de intervenção sobre os corpos d'água no Recife, apresenta-se a manutenção de práticas realizadas ao longo de todo o século XX em que a lógica não é de valorização e respeito à dinâmica das águas, mas sim de ampliação do solo seco para o crescimento da cidade considerando notadamente o espaço para o automóvel, símbolo da modernidade no século passado e que norteou o desenho urbano das cidades brasileiras.

Antes de chegar ao século XX é feita uma breve apresentação outros tempos anteriores. Para nós,

da Geografia, é importante ressaltar os tempos da natureza e a construção de um ambiente em que a água naturalmente teve papel de destaque. Os tempos longos da natureza são o destaque de um primeiro momento deste texto.

Não é novidade nem deverá causar espanto a elaboração de um trabalho sobre as águas do Recife. Afinal, o marco na paisagem natural da "Veneza brasileira" é a sua presença. A superfície líquida do território recifense corresponde a cerca de 10% do total. Ao serem acrescentadas as áreas alagáveis, esse percentual eleva-se para 21,5% da área total do Recife, segundo estudo da FIDEM (Fundação de Desenvolvimento Municipal) do início da década de 1990 (apud URB/PCR, 2000, p. 3). Por causa da histórica importância da cidade no contexto regional, a qual gerou um intenso processo de urbanização, essa paisagem vem sendo modificada com o passar dos anos pela presença do homem. A estrutura natural não é mais a mesma.

Então, partindo da estrutura natural, que o domínio das águas será apresentado nas próximas páginas. O longo processo - geológico e histórico - de formação da sua paisagem será o foco principal deste artigo. Considerando o que denominamos de tempos longos (CARVALHO, 2004), destacaremos aqui tanto o processo de configuração do sítio natural, como a ação histórica de construção desta cidade anfíbia. Antes mesmo da existência dos recifenses as águas já exerciam importante papel na configuração dessa porção do espaço.

Em um segundo momento, discorre-se sobre as primeiras tentativas de domínio das águas no Recife. Baseado em documentos históricos, especialmente mapas e plantas da cidade do século XVII, são apresentadas observações sobre o planejamento holandês para a construção da cidade maurícia e a expansão do tecido urbano do Recife de então.

Em seguida, o foco é trazido para a construção da cidade durante o século XX e sua relação com as águas. A cidade moderna é construída descuidando do domínio das águas. Este aparece como obstáculo ao crescimento do Recife. Assim, as ações realizadas visam diminuir o espaço das águas e aumentar o espaço para as construções e os automóveis. Mesmo as intervenções realizadas já durante a década de 1990, quando o debate ambiental já se faz presente na matriz de planejamento urbano, não trazem inovações na forma de relação da cidade com o rio. Resulta de tudo isso, uma cidade construída de costas para os rios e vendo seus antigos corpos d'água como destino de lixo e esgotamento sanitário. Ao estudar o que é encontrado atualmente na cidade das águas, a rede de drenagem é examinada e ensinamentos são destacados para uma melhora no futuro.

Enquanto esta melhora não é alcançada, apresentamos, por fim, a evolução da discussão sobre os conceitos de manejo da água na cidade. Parte-se da ideia de retirada rápida da água da cidade, em função do risco à saúde, pela visão higienista do século XIX e chega-se ao debate sobre o manejo

sustentável das águas urbanas, apresentado nas últimas décadas do século XX. Mesmo com essa evolução conceitual percebe-se, observando a história recente de intervenções no domínio das águas recifense, a manutenção dos ideais apresentados pelo higienismo no século XIX.

## **As águas e o Sítio Geográfico do Recife**

A relação do Recife com as águas é bastante antiga. Na verdade, desde a formação do seu sítio físico que a água tem papel fundamental na cidade. A planície onde foi construída a cidade é o resultado de processos de deposição de sedimentos marinhos e fluviais. Estes, pelo caráter estuarino e plano do ambiente, aqueles por meio dos movimentos de transgressão e regressão do mar.

A Professora Rachel Caldas Lins descreveu o sítio do Recife da seguinte forma:

Os outeiros de Olinda e de Guararapes assinalam com efeito as extremidades do meio anfiteatro de colinas esculpidas nos sedimentos cenozóicos do Grupo Barreiras (os altos entre outros, de Bebebribe, Jacaré, Apipucos, Dois Irmãos, Jaboatão, Areia Branca, Gurarapes) colinas cujo semi-círculo contém aquilo que J. C. Branner denominou e fez representar,(...), 'como baía entulhada do Recife', isto é, uma planície aluvial flúvio-marinha,réplica da que se desdobra ao sul do Cabo de Santo Agostinho e abas sucessivamente alargadas, enchidas e drenadas ao sabor de transgressões e regressões marinhas durante o Quaternário (LINS, 1982, p. 82).

A planície do Recife resulta, portanto, da sedimentação ocorrida em conjunto entre o oceano e os rios

ao longo do período geológico mais recente. Assim, ao mesmo tempo em que a água moldou a planície, esta última influenciou as condições da hidrodinâmica com a presença da grande quantidade de rios e riachos. O terreno extremamente plano dificulta o escoamento das águas, promovendo a difusão das águas de seus rios em vários braços, riachos e gamboas (FIGURA 1).

Na segunda parte do seu livro *Ensaio de Geografia Humana*, Josué de Castro descreve a figura 1, assim:

Ocupa essa baixada aluvional uma área que, em tempos pré-históricos correspondeu a uma larga enseada, cuja orla marinha penhascosa alcançava meia encosta da cinta de colinas que assentam num socorro cristalino, estendendo-se desde Olinda até Prazeres (...). Rompendo com as suas águas entre as linhas de duas colinas dessa antimural terciária, o rio Capibaribe desaguava primitivamente nesta enseada que, com a regressão das águas oceânicas em sua fuga milenária, êle ajudou a aterrar com seus materiais aluvionais. Baía entulhada, diz-se com muita razão da baixada do Recife, e tudo faz

crer - as sondagens geológicas e a concatenação lógica dos fatos - ter a afirmativa foros de verdade científica. O atêrro ou enchimento da enseada se fêz sob a ação conexas e, sucessiva de variados fatores, entre os quais se destacaram os rios, o mar, o vento e a vegetação dos mangues, fixadora de detritos e consolidadora dos solos (CASTRO, 1964a, p.168).

A presença dessas formas de relevo - as colinas ao redor da planície, articuladas pela rede hidrográfica remete à importância na história geológica das sucessivas mudanças climáticas ocorridas no Quaternário, as quais provocaram vários episódios de transgressão e regressão marinha (FIDEM, 2000). Tais movimentos determinam o nível de base dos rios e canais da cidade. Conseqüentemente, estabelecem períodos de maior ação erosiva ou deposicional de sedimentos dos corpos d'água. Portanto, a partir dessas variações foi construída a planície atual do Recife, mediante a sedimentação ocorrida no período holocênico do Quaternário.

**Figura 1**



A ilustração mostra o sítio físico do Recife.

A planície do Recife é uma antiga baía que, com a regressão da linha de costa, foi entulhada com sedimentos marinhos e fluviais. Destaque ainda, para a quantidade de corpos d'água.

(Desenho: J.C. Branner - Fonte: CASTRO, 1964)

O Professor Manuel Correia de Andrade descreve como ocorreu este processo de deposição: *"A baía, com forma de semi-círculo, ia sendo entulhada ao Oeste pelos sedimentos trazidos pelos rios durante as cheias, enquanto na porção oriental, apesar de separada do oceano por um recife paralelo à costa, iam se depositando sedimentos de origem marinha"* (ANDRADE, 1987, p.261).

Aliás, a configuração da planície flúvio-marinha do Recife permanece sob a influência da dinâmica dos movimentos do mar, sejam os diários (da maré) ou os mais lentos (eustáticos de avanço/recuo do nível do mar).

A relação do Recife com a água é também histórica, pois, aos "mecanismos naturais de sedimentação acrescentaram-se os aterros como eixos de ampliações setoriais da área urbanizável" (LINS, 1982 p.83). As ações humanas sobre as águas são mais uma parte da construção desse espaço.

## **A busca pelo domínio: o tipo de intervenção holandesa**

A configuração do sítio herdado da história geológica apresenta elementos favoráveis à implantação e ao crescimento da cidade. As condições propícias para o estabelecimento do porto, no início de seu povoamento, promoveram a expansão da antiga vila que mais tarde se tornaria a principal cidade do Nordeste. Mesmo após o declínio econômico da cana, que tornara Pernambuco referência de riqueza no período colonial, o Recife mantém-se como Metrópole Nordestina.

Embora a presença da água tenha sido um diferencial na consolidação da cidade por meio da função portuária, a urbanização foi feita à custa do domínio das águas. Os caminhos das águas abriram espaços para os ambientes secos, aterrados para a ampliação da cidade.

No entanto, nem sempre a busca pelo domínio das águas teve o

mesmo tratamento. Diferentemente dos portugueses que se estabeleceram na acrópole de Olinda, os holandeses, responsáveis pelo crescimento da importância do Recife, optaram pela ocupação da planície. Pelo convívio com as águas no seu país de origem, os holandeses deixaram registrados o que foi, ou poderia ter sido feito, a construção do Recife em relação aos cuidados com as águas.

Na representação feita por Albernaz em 1626 (FIGURA 2), período anterior ao dos holandeses no Recife, é possível notar o cuidado na representação dos corpos d'água

que ligavam os antigos engenhos de cana (representados por campos cultivados às margens dos rios) ao Porto do Recife. Olinda está representada em forma triangular, "o que na época poderia significar o reconhecimento da instalação da vila sobre uma colina" (Imagens..., 2000). Apesar de vizinhas, o sítio físico de Olinda e do Recife possibilitou usos e, conseqüentemente, trajetórias históricas diferentes. A antiga vila de pescadores do Recife passa a ser o principal porto da capitania e localidade de intensa atividade comercial.

**Figura 2**



OLINDA E RECIFE (1626)

(autor: João Teixeira Albernaz / fonte: Original manuscrito, que ilustra o códice "Livro que dá Razão do Estado do Brasil" (ca. 1626), do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro.). Fonte: Imagens do Brasil Colonial

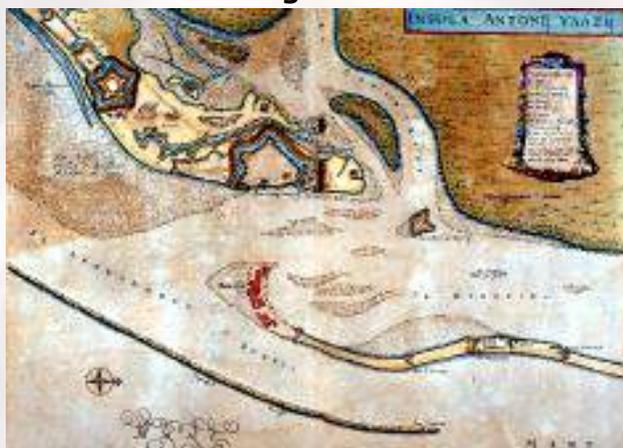
A conquista do Recife pelos holandeses trouxe novas formas de ocupar o ambiente da planície. O povoamento não ficou restrito à ponta da península, atual Bairro do

Recife, expandiu-se pela Ilha de Antônio Vaz, atuais Bairros de Santo Antônio e São José, onde foi fundada a Cidade Maurícia, e pelo continente, atual bairro da Boa Vista.

A representação do Recife de 1637 (Figura 3), atribuída ao engenheiro Hendrick van Berchem ou a Cornelis Bastiaensz Golijath, cartógrafo de Maurício de Nassau, pelo historiador Gonsalves de Mello

(Imagens..., 2000), mostra o início da ocupação da Ilha de Antônio Vaz. Dominar as águas foi um dos grandes obstáculos enfrentados pelos flamengos.

**Figura 3**



"INSULA ANTONIJ VAAZIJ". (1637)

(autor: Cornelis Bastiaensz Golijath (atribuição) / fonte: Gravura que ilustra o livro de Barlaeus (BARLAEUS - 1647), estampa nº 33.) Fonte: Imagens do Brasil Colonial

Mesmo já ocupada, a Ilha de Antônio Vaz ainda permanece com grandes áreas de alagadas e um braço de maré praticamente dividindo-a em duas partes. Com a chegada de Maurício de Nassau e a ampliação da ocupação da área por meio de aterros, seria necessário fazer o primeiro plano de drenagem do Recife. As pontes não foram os únicos elementos construídos pelos holandeses para a convivência dos recifenses com as águas. Para a construção da Cidade Maurícia, eles também construíram os primeiros canais artificiais do Recife. A lógica não era de apenas abrir espaço para o crescimento da cidade, mas também manter o espaço das águas e sua dinâmica.

A Figura 4, na qual "Gonsalves de Mello acredita que o levantamento

tenha sido realizado por Cornelis Golyath (...) chegado pouco antes ao Brasil", datada de 1639, "é o que seria hoje um plano de desenvolvimento urbano. Era, em suma, um projeto para a cidade Maurícia" (apud: Imagens..., 2000). Nela aparecem as pontes que seriam inauguradas em 1644, uma ligando o Recife à Cidade Maurícia, e outra ligando esta última ao continente. Observa-se, ainda, neste projeto a presença das linhas de drenagem projetadas para a Ilha de Antônio Vaz. Com os arruamentos e as novas construções, o braço de maré seria canalizado, apresentando características bem diferentes das representadas na figura anterior.

Assim foram os primeiros passos da construção do Recife que, como disse Josué de Castro, não foi

construído apenas pelo trabalho natural dos sedimentos e das águas:

O homem foi o último elemento a entrar em cena naquele contínuo trabalho de estruturação do solo do Recife, agindo através dos aterros e

das drenagens, no sentido de dar àquele solo a consistência, o declive, a forma e a extensão mais apropriadas à sua ocupação humana, ao seu aproveitamento como base natural de um complexo organismo urbano (CASTRO, 1964a, p.168).

## Figura 4

Obs: Para melhor apreensão do sistema de drenagem, foram aplicadas cores diferentes do original.



"CAERTE VANDE HAVEN VAN PHARNAMBOCQVE...Anno 1639".

(autor: Johannes Vingboons (atribuição) / fonte: Original manuscrito do atlas atribuído a Johannes Vingboons, do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano, Recife.)

Fonte: Imagens do Brasil Colonial

## Exemplos de intervenções modernas

Embora não exista a intenção de dar um grito de lamento ("... *com os holandeses seria diferente...*") sobre a construção histórica do Recife, alguns elementos são expostos para se pensar em como construir uma política de desenvolvimento urbano que contemple o sistema de drenagem.

Contrapondo-se ao que poderia ter sido praticado na construção da cidade pelos holandeses, as técnicas mais modernas são implementadas

considerando o espaço seco para a cidade e diminuindo o ambiente das águas.

Apresentamos três exemplos de intervenções modernas. A primeira delas é a executada no curso do Rio Beberibe após as grandes enchentes ocorridas na década de 1970, e evidencia o descompasso entre as obras de drenagem realizadas em um dado momento e o controle urbano dos assentamentos o qual exigia uma ação permanente. Já os casos seguintes, a construção do Canal do Jordão e do Derby-Tacaruna,

demonstram a permanência das mesmas técnicas por mais de 50 anos. Tratam da questão da drenagem na perspectiva de garantir a ampliação do solo seco para viabilizar empreendimentos imobiliários e a expansão do sistema viário.

Essas técnicas nem sempre respeitaram as características do ambiente da cidade, pois a planície já apresenta uma drenagem menos eficiente, naturalmente. Somada à intensa urbanização e à diminuição das áreas impermeáveis, um dos resultados deste desequilíbrio é o risco dos alagamentos.

Até o fim da década de 1970, a cidade do Recife convivia com o risco periódico das cheias. A última de grandes proporções, ocorrida em 1975, tornou o problema de drenagem da cidade o foco das atenções e possibilitou a projeção de uma série de obras estruturais para diminuir tal risco. Como os custos desse tipo de intervenção são elevados, ficou a cargo do Governo Federal, por meio do DNOS (Departamento Nacional de Obras e Saneamento), projetar mudanças nas bacias dos principais rios da cidade, dentre elas destacamos a bacia do Rio Beberibe.

É do DNOS o Projeto Beberibe que previa no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, a retificação do leito principal do rio e a construção de uma barragem de contenção próxima à BR-101 (CAMPOS, 1991). No entanto, apenas parte do rio foi retificado e a barragem não foi construída. Com a resolução do problema imediato, mais crítico, não houve a continuidade do que estava previsto.

As políticas públicas de drenagem têm como característica, na maioria das vezes, atuarem pontualmente.

Outra característica que deveria ser aplicada mais corretamente no trato da drenagem é a da intersetorialidade, a necessidade de integrar ações de várias políticas. As ações do DNOS também deram conta da construção de vilas populares para as pessoas moradoras em áreas de risco. As famílias que moravam às margens do Canal do Vasco da Gama – Peixinhos, afluente do Rio Beberibe (Comunidades do Canal do Arruda, Canal de Campo Grande e Saramandaia), foram transferidas para a Vila Jorge Pimenta / Aderbal Jurema, no Bairro da Campina do Barreto (SOUZA, 2000). No entanto, após o problema imediato ter sido resolvido, essa mesma área foi completamente reocupada, e voltou o problema de drenagem, sendo hoje em dia um dos pontos críticos de alagamento na cidade. Ou seja, o Projeto Beberibe, que teve como objetivo solucionar o problema da drenagem, conseguiu resolver a questão habitacional de algumas famílias, mas as inundações continuam presentes na mesma área.

Sem sair das medidas estruturais aplicadas ao sistema de drenagem da cidade, é visto que muitas das ações para a drenagem não partem dela, mas visam resolver outros problemas urbanos e, especialmente, ampliar o sistema viário.

A construção de vias marginais aos corpos d'água da cidade são ótimos exemplos dessa visão, ainda hoje dominante no

planejamento urbano recifense. A cidade do século XX privilegiou abrir espaços para os carros. O cuidado com a drenagem, ao lado de outros serviços de qualidade do ambiente como o esgotamento sanitário, foi colocado em segundo plano pelos planejadores urbanos.

A Avenida Agamenon Magalhães, principal via perimetral da cidade, que liga Olinda (ao norte) a Boa Viagem (zona sul) insere-se nesse contexto. A área onde hoje está a Avenida era um antigo braço de maré que fazia a comunicação das águas dos rios Beberibe e Capibaribe (Figura 5), cercada por uma ampla planície de inundação natural, que agora é território dos veículos automotores.

Na figura 5, que representa o Recife do final do século XIX, está apresentada a área em que viria a

ser construída a principal avenida perimetral da cidade (Avenida Agamenon Magalhães) que margeia o Canal Derby-Tacaruna. No centro da figura 5 temos o antigo braço de rio e sua planície de inundação (cor cinza, na figura, acompanhando o corpo d'água). Estes dois elementos, o braço do rio e sua planície de inundação, hoje já não existem mais. Foram transformados em canal e avenida.

Importante lembrar que, como o próprio nome diz, a planície de inundação é um elemento geomorfológico pertencente ao rio e importante para sua dinâmica de cheias e vazantes. É para a planície de inundação que as águas dos rios se dirigem no momento de maior pluviosidade. A cidade construída não respeitou esta dinâmica, conforme apresentado nas Figuras 6 e 7.

**Figura 5**



Mapa Base de Douglas Fox - 1876  
Fonte: SILVA, 1996

Ocupação da Planície de Inundação e canalização do antigo braço entre os rios Beberibe e Capibaribe, originando a Avenida Agamenon Magalhães e o Canal Derby-Tacaruna, possibilitando a apropriação de terrenos secos por grandes equipamentos públicos e privados.  
(Baseado em SILVA, 1996)

**Figura 6**



**Figura 7**



Construção da Avenida Agamenon Magalhães e o Canal Derby-Tacaruna e a aproximação das construções ao corpo d'água. Fonte:  
<http://hotsites.diariodepernambuco.com.br/2012/agamenon/fotos.shtml>

Referência nas recentes obras relativas à drenagem dentro do Recife, o Projeto Nassau realizou em meados da década de 1990 melhorias em vários canais da cidade<sup>2</sup>. A principal dessas obras foi

a construção do Canal do Jordão. É feita a comparação, por meio de imagens da FIDEM, da área da intervenção entre os anos de 1974, antes da intervenção, e 1997, com as pistas já construídas.

<sup>2</sup> O Projeto Nassau é utilizado como referência pelo conjunto de intervenções realizadas em todo o território do Recife a partir de um projeto único. Após essa iniciativa, existiram outras ao longo das duas gestões subsequentes, distribuídas por vários canais como projetos isolados.

**Figura 8**



Rio Jordão - Ortofotocarta FIDEM 1974 (escala aproximada 1:10. 000).

**Figura 9**



Canal do Jordão – Foto Aérea FIDEM 1997 (escala aproximada 1:10. 000).

A canalização do Rio Jordão na Zona Sul da cidade também possibilitou o surgimento de grandes equipamentos privados, aproveitando o potencial econômico da população de Boa Viagem.

Ambos os exemplos são utilizados apenas para ilustrar que o princípio de intervenções urbanas permanece o mesmo há mais de 50 anos. Os solos secos tornam-se disponíveis ao “desenvolvimento” da cidade mediante essas ações na rede de macrodrenagem. No entanto, com a valorização da área surgem grandes equipamentos, que gradativamente promovem uma lenta expulsão dos antigos moradores dos alagados.

Em relação às ações sobre os canais, também ficam evidentes semelhanças nas duas comparações. Opta-se pela diminuição do leito menor e, principalmente, do leito maior ou planície de inundação dos antigos corpos d’água naturais. Essa análise evidencia que a atual rede drenagem do Recife é resultante da

artificialização de rios e riachos naturais. Não foram construídos canais, e sim canalizados os rios. Ou seja, a origem dos riscos de inundação de parte da cidade está associada à diminuição da área dos ambientes aquáticos.

É por isso que, até recentemente, as vias da Agamenon Magalhães eram inundadas no período das marés mais altas, pois a drenagem do Recife, pelo seu caráter estuarino, é influenciada pela dinâmica diária do movimento das águas do mar. Esse problema só foi resolvido em 1999 com a implantação de comportas nas confluências com o Capibaribe e Beberibe, que regulam a entrada da água da maré.

Fica evidente que tais intervenções na rede de drenagem

visam mais à ampliação da disponibilidade de espaços "secos", de áreas valorizadas a serem ocupadas por atores imobiliários formais, e à expansão do sistema viário.

Com tudo isso, é importante destacar que as ações modernas na drenagem reúnem três características que determinaram a configuração atual da rede: a) não se fundamentam em uma visão sistêmica da rede de drenagem, objetivando o melhor escoamento, mas promovem intervenções localizadas no âmbito das quais a água é vista como um "obstáculo" para o desenvolvimento da cidade; b) no caso das intervenções de maior abrangência, como aquelas no curso do Beberibe, parece ter faltado continuidade e integração intersetorial, em especial com a política habitacional e de controle urbano, restabelecendo-se após poucos anos a problemática que a intervenção pretendia solucionar; c) atuam baseadas no princípio de artificializar a drenagem natural, substituindo os antigos rios e riachos por canais, construídos sempre de modo a diminuir a área inundada e possibilitando a ocupação da planície de inundação.

Desta forma, reconhecer a ineficiência histórica da drenagem urbana e das ações de controle das enchentes em cidades brasileiras permite a inclusão de novos elementos para o enfrentamento dessa situação. A própria evolução do conceito de drenagem urbana indica a riqueza das reflexões sobre os problemas surgidos com o crescimento das cidades.

## **Da Drenagem Urbana ao Manejo Sustentável das Águas Urbanas.**

O objetivo das estruturas de uma rede de drenagem urbana é realizar a coleta, o escoamento e a disposição das águas das chuvas. Uma aproximação inicial do conceito pode indicar que sistema de drenagem urbana é *"um conjunto ordenado de estruturas naturais e de engenharia que permitem escoar as águas superficiais de uma determinada área"* (MELO, 2007, p. 17).

Esta abordagem reflete uma ideia ainda muito presente nas ações de controle de enchentes e no dimensionamento das obras de drenagem: a valorização do escoamento. Tradicionalmente, o funcionamento do sistema de drenagem urbana esteve relacionado com a retirada mais rápida do volume de água para jusante.

O avanço da urbanização foi acompanhado pela construção de estruturas responsáveis por transportar as águas das chuvas para distante das ruas e das edificações, geralmente os canais de drenagem. Esta prática acabou produzindo significativos impactos, especialmente a antecipação do pico de vazão nos canais, ampliando o risco de enchentes nas áreas próximas.

As transformações fluviais geradas pela ação humana podem ser organizadas em dois grupos principais. Em um primeiro grupo estão aquelas transformações resultantes da ação direta do homem no canal fluvial objetivando o controle das vazões, através de barragens, ou a alteração da morfologia do canal, através da

canalização, retirada ou colocação de material no canal, dentre outras. Em um segundo grupo, a interferência se dá de forma indireta, sem ação nos canais fluviais. As alterações promovidas estão vinculadas à alteração do uso do solo dentro da área da bacia hidrográfica. A retirada de vegetação, a construção de edificações, o manejo inadequado do solo são capazes de alterar a carga de material sólido e o equilíbrio do escoamento superficial das águas (CUNHA, 1998).

A lógica utilizada para a diferenciação dos dois grupos de transformações fluviais geradas pela ação humana é a mesma para a classificação de medidas de controle de enchentes. É comum a classificação em dois tipos de medidas: as estruturais e as medidas não-estruturais. Tucci (1995, p. 23) as diferencia ressaltando que as *"estruturais, quando o homem modifica o rio, e não-estruturais, quando o homem convive com o rio"*.

As medidas estruturais são normalmente seguidas por intervenções de grande porte, com realização de obras d'arte de impacto sobre o canal, mediante o uso de estruturas fixas de concreto. Em sua maioria, as medidas estruturais envolvem obras hidráulicas de porte com significativo aporte de recursos financeiros. São constituídas por ações de engenharia com o objetivo de evitar as perdas, os danos e interrupções das atividades causadas pelas enchentes. Apesar de usarem técnicas destinadas a desviar, deter, reduzir ou escoar com maior rapidez e menores níveis as águas do escoamento superficial direto, essas medidas não proporcionam proteção

absoluta, pois estas seriam física e economicamente inviáveis na maioria das situações. Daí vem a importância das medidas não estruturais (ZAHED FILHO, 2006).

As medidas não-estruturais, por sua vez, são caracterizadas, principalmente, por ações que contribuem para evitar a ampliação do escoamento, mas sem construção de estruturas nos rios. Dentre essas medidas, maior destaque vai para as ações de controle de uso e ocupação do solo, através de legislação e normas sobre a construção, o uso e o parcelamento do solo. Além desse tipo, existem as medidas destinadas à diminuição da vulnerabilidade dos moradores em áreas de risco de enchentes, através da organização de sistemas de alerta ou de seguro contra enchentes, por exemplo. As medidas não-estruturais podem partir ainda de estratégias da mudança de práticas da população que interfiram na dinâmica das águas, através de campanhas sobre o correto destino do lixo, por exemplo.

Como não envolvem grandes aportes financeiros, as medidas não-estruturais podem ser tomadas de forma individual ou em pequenos grupos. No entanto, o controle de uso do solo depende da ação do Estado, no caso o poder municipal, elaborar e implementar legislação que promova a conservação do domínio das águas. Neste sentido, as políticas urbanas devem ser criativas ao estabelecer novos tipos de estratégias para a implementação de medidas não-estruturais.

Por conta de suas características, as medidas não-estruturais tendem a ser mais

adequadas para as áreas de crescimento urbano, menos densamente ocupadas, e por isso de caráter mais preventivo. Já as estruturais, pela característica de correção e mitigação de impactos, são mais adequadas para áreas já urbanizadas.

No entanto, o uso exclusivo de medidas estruturais não garante reversão de áreas já degradadas com frequência de enchentes. Sendo assim, para cada situação, a associação de medidas estruturais e não-estruturais deve ser combinada para se alcançar a melhor solução.

O modelo clássico de intervenção nos corpos d'água no espaço urbano parte sempre da utilização de obras de canalização (ações estruturais), com pouca reflexão, por exemplo, sobre o

disciplinamento do uso do solo em áreas que ainda apresentam baixa densidade de ocupação (ações não-estruturais).

Pompêo (2000) apresenta uma breve reflexão sobre a evolução do conceito de drenagem urbana (Quadro 1), e destaca que a visão ainda predominante no Brasil tem suas origens no final do século XIX e início do século XX a partir das ideias higienistas que dominaram a Europa. "Tout à l'égout" era a premissa utilizada na construção da infraestrutura urbana das cidades europeias, que começavam a implantar seus sistemas de esgotamento sanitário e pluvial de forma conjunta ou separada. "Tudo ao esgoto" indicava o caminho a ser percorrido tanto pelas águas servidas como pelas águas pluviais.

**Quadro 1:** Evolução do Conceito de Drenagem Urbana

Fase	Período	Visão Dominante	Características Principais
Tradicional	Século XIX e início do XX	<i>Higienismo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Água como vetor de doença;</li> <li>- Rápido afastamento dos esgotos e das águas pluviais;</li> <li>- Implantação de sistemas separados ou combinados de esgotamento</li> </ul>
	Século XX	<i>Melhoria do Fluxo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retirada rápida das águas acumuladas;</li> <li>- Retificação através do corte de meandros;</li> <li>- Canalização para diminuir as rugosidades do leito</li> </ul>
Novas Abordagens	Década de 1970	<i>Ocupação das planícies de inundação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restrições à ocupação e ao tipo de obras nas planícies de inundação;</li> <li>- Manutenção da capacidade de vazão da seção do rio no período de cheias</li> </ul>
	Década de 1970	<i>Medidas Compensatórias</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos volumes escoados e do pico de vazão;</li> <li>- Bacias de retenção e de detenção (piscinão)</li> </ul>
	Década de 1980/1990	<i>Controle difuso de fluxo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos volumes escoados e do pico de vazão;</li> <li>- Armazenamento temporário nos lotes urbanos;</li> <li>- Sistemas de infiltração espalhados pela cidade (lote, calçada, pavimentação, etc.)</li> </ul>

Manejo Sustentável das Águas Urbanas	Século XXI	Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"><li>- Novo tipo de gerenciamento que integre os diversos setores do Planejamento Urbano ao manejo das águas (Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental)</li><li>- Novas técnicas de controle das enchentes, de infiltração, de controle de poluição e a ampliação das possibilidades de uso da água no meio urbano.</li></ul>
--------------------------------------	------------	------------------	--

Fonte: POMPEO (2000) organizado pelo autor

Próximo da metade do século XX, a ênfase é dada a melhoria do fluxo. Com os problemas surgidos pela rápida retirada das águas das chuvas para os canais, emerge uma outra visão sobre a drenagem focada especialmente no sistema de macrodrenagem. Objetivando o aumento da velocidade de escoamento das águas, as ações se concentraram no corte de meandros dos rios, canalizações e alteração da seção transversal. Neste momento, no entanto, embora haja novidades técnicas, é mantida a mesma máxima de retirada rápida das águas da área urbana e transferência do problema para outro local.

Este tipo de abordagem é facilmente identificado no processo de urbanização das cidades brasileiras. Com o objetivo de ilustrar como é o tratamento tradicional encontrado no Brasil, Tucci (2009) apresenta o processo em três diagramas (Figura 10).

No primeiro estágio, surgem alguns locais com inundações associados ao processo de urbanização. No segundo, são feitas as primeiras canalizações no local em situação crítica sem visão do impacto na bacia. Por fim no último estágio, a manutenção da prática de canalização de trechos acaba transferindo os pontos de inundação para outros locais. Quando o processo se completa, ou seja, todo o rio foi canalizado e área continua sendo impermeabilizada, as inundações retornam devido ao aumento da vazão máxima. Já não existem espaços laterais para ampliar os canais por causa da urbanização, e as soluções convergem para o aprofundamento do leito, com custos extremamente altos. A população perde duas vezes: custo cada vez mais alto das ações e maiores inundações (TUCCI, 1999).

**Figura 10:** Ações de controle das enchentes urbanas no Brasil



Fonte: (TUCCI, 2009)

A partir dessas experiências, emergem, durante os anos 1960, questionamentos sobre essa abordagem tradicional do trato da drenagem. O foco deixa de ser a velocidade das águas e inclui o planejamento de ocupação das áreas inundáveis. Mais do que diminuir os riscos, as restrições de ocupação das planícies de inundação garantem a manutenção da área de seção de escoamento. No entanto, neste mesmo período no Recife estava sendo executada a construção da Avenida Agamenon Magalhães na planície de inundação do, agora, Canal Derby-Tacaruna.

Ao longo dos últimos anos muitas outras visões são incorporadas ao trato das águas pluviais urbanas, ampliando o distanciamento da visão tradicional. Dentre elas está a introdução de medidas compensatórias, atualmente muito presente nos debates sobre enchentes urbanas no Brasil, através da polêmica sobre a construção dos "piscinões". Tais medidas visam compensar a transformação do ciclo

hidrológico nas áreas urbanas, atuando no controle de volume e de vazão, através de ações estruturais.

A racionalidade das obras só é quebrada em certa medida com a incorporação de ações que visam o controle difuso do fluxo. A drenagem urbana ultrapassa a visão de construção de estruturas por onde as águas da chuva serão transportadas, e passa a considerar um conjunto de medidas que minimizem o escoamento superficial através da manutenção de áreas permeáveis em espaços públicos e nos lotes urbanos, diminuindo assim os riscos e os prejuízos causados por enchentes.

A fase atual é acompanhada, então, pela incorporação da dimensão da sustentabilidade à drenagem urbana. Esta ideia corresponde a um novo conceito filosófico do enfrentamento dos problemas de drenagem nas cidades (Yasaki, 2006, *apud* MELO, 2007).

A nova abordagem se baseia na incorporação de novos elementos na definição de ações a serem tomadas para a melhoria dos

caminhos das águas na etapa terrestre do ciclo hidrológico e da qualidade do ambiente. O manejo sustentável das águas urbanas, então, deve considerar, incorporando, por exemplo, o debate mundial sobre escassez de água, estratégias de aproveitamento da água da chuva para o uso doméstico. Mas também a água como recurso paisagístico e estético, de lazer e econômico.

Buscando caracterizar esta nova fase, ao considerar a evolução do tratamento dado as águas urbanas em países desenvolvidos, Tucci (2009) também chama de "sustentável" o momento atual iniciado na última década do século XX e tem como características principais: (a) o planejamento da ocupação do espaço urbano obedecendo aos mecanismos naturais de escoamento; (b) a recuperação da capacidade de infiltração da água no solo e; (c) e o controle dos micro-poluente e da poluição difusa para manutenção da qualidade das águas.

O uso de novas práticas baseadas no conceito de manejo sustentável das águas urbanas passa pela incorporação e criação de novas soluções técnicas. Neste sentido, as ações estruturais tradicionais, necessárias em muitas situações, deverão ser analisadas ao lado de ações estruturais não-convencionais, ações não-estruturais e ações mistas para a resolução e prevenção dos problemas ambientais urbanos relacionados com a água. A transformação deve ocorrer também no aparato institucional de planejamento das águas no meio urbano, nesta perspectiva, Pompêo

lembra que *"esta postura exige que drenagem e controle de cheias em áreas urbanas sejam reconceitualizadas em termos técnicos e gerenciais."* (POMPÊO, 2000, p. 17).

O mesmo autor defende que a transformação conceitual proposta por esta abordagem deve contar com a participação da sociedade civil como elemento essencial, através da educação ambiental, a participação democrática nas decisões, na execução das ações e na aplicação de tecnologias socialmente duráveis. *"Geldof (1995), coloca que se deve apostar menos na solução tecnológica e mais na participação direta dos cidadãos"* (apud POMPÊO, 2000, p. 17). No mesmo sentido, esta redefinição conceitual deve ser capaz de manter a coerência do planejamento do manejo sustentável das águas urbanas em dois níveis:

- **Coerência interna:** controle de cheias, de qualidade das águas, gestão de recursos hídricos e do saneamento ambiental;
- **Coerência externa:** relação entre os sistemas naturais e urbanos, planejamento de recursos hídricos, planejamento urbano e conservação da natureza

Esta proposta traz como ponto fundamental a integração das ações, seja entre os setores que tratam diretamente com as águas – drenagem urbana, abastecimento, controle de poluição e outros usos – seja com setores em que as ações interferem nas águas – uso e ocupação do solo, sistema viário, áreas de conservação. Assim, na análise e na organização de novas políticas de manejo das águas urbanas deve ser garantida a

presença dos princípios de participação social, da coerência interna e da coerência externa.

Neste trabalho de reconstrução conceitual, a questão da água no espaço urbano vem nos últimos anos recebendo especial atenção da academia em vários ramos do conhecimento, já sendo possível identificar algumas importantes transformações. Não deve ser negada, também, a existência de esforços por parte de

gestores na construção de políticas públicas baseadas em novos alicerces.

No entanto, é marcante o lapso existente entre a produção das ideias e sua incorporação nas práticas. Ativar essas novas possibilidades pressupõe uma transformação da cultura de planejamento urbano, especialmente em sua articulação com a matriz ambiental.

## Referências:

- ANDRADE, M. C. de. "Formação da Aglomeração Recifense". In: **Estudos Nordestinos sobre Crescimento Urbano**. Lucivânio Jatobá (org.) Recife: FUNDAJ. Art Cópia Ltda. 1987.
- CAMPOS, H. L. **A Bacia Hidrográfica do Beberibe: um enfoque ambiental**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.. Departamento de Ciências Geográficas. Curso de Mestrado em Geografia. Recife, 1991.
- CARVALHO, L. E. P. **Os Descaminhos das Águas no Recife: os canais, os moradores e a gestão**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco. Curso de Mestrado em Geografia. Recife, 2004.
- CASTRO, J. **Ensaio de Geografia Humana**. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1964.
- CUNHA, S. B. Geomorfologia Fluvial. In GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. da. **Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (FIDEM). **Plano Estruturado da Bacia do Beberibe - PROMETOPOLE**. Recife, 2000.
- IMAGENS DO BRASIL COLONIAL, São Paulo / SP. 2000 (CD-ROOM)
- LINS, R. C. "Alguns Aspectos Originais do Sítio Urbano do Recife". In: **Capítulos de Geografia do Nordeste**. Manuel Correia de Andrade (org.) Recife: União Geográfica Internacional. 1982. p. 81 – 85.
- MELO, M. J. V. **Medidas estruturais e não-estruturais de escoamento superficial aplicáveis na Bacia do Rio Fragoso na cidade de Olinda**. Tese de

Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Recife, 2007.

POMPÊO.C.A. **Drenagem Urbana Sustentável**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos / Associação Brasileira de Recursos Hídricos, volume 5, no. 1, pag. 15-23, Porto Alegre, RS, 2000.

SILVA, J. G. de F. **O caminho das águas estudo comparativo entre um morro planejado e um espontâneo na zona Norte da cidade do Recife**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco. Departamento de Sociologia. Recife/PE, 1996.

SOUZA, F. A. S. de. **O significado Histórico da Vila Jorge Pimenta no Recife/PE**: uma interpretação do ambiente construído habitado. Monografia de Graduação, Universidade Federal de Pernambuco. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Recife/PE, 2000.

TUCCI, C. E. M.. Inundações Urbanas. In: TUCCI, C. E. M.; PORTO, R. L. BARROS, M. T. (Org.). **Drenagem Urbana 5 - ABRH**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1995.

\_\_\_\_\_. **Aspectos Institucionais no Controle de Inundações**. In: I Seminário de Recursos Hídricos do Centro-Oeste. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **Gestão Integrada das Águas Urbanas**. Palestra apresentada no Seminário "Rios de São Paulo". São Paulo, 2009

EMPRESA DE URBANIZAÇÃO E OBRAS DO RECIFE (URB/Recife). **Cadastro de Áreas Pobres do Recife**. Empresas de Obras Públicas da Cidade do Recife. Recife. 1998. (CD - ROOM)

ZAHED FILHO, K. **Águas em ambientes Urbanos: medidas não-estruturais de drenagem urbana**. Universidade de São Paulo, Escola Politécnica. 2006.

## **AS VÁRIAS FACES DE UM LEVIATHAN TOGADO: UM ESPECTRO DAS ABORDAGENS TEÓRICAS EM CIÊNCIA POLÍTICA ACERCA DO FENÔMENO DA JUDICIAL POLITICS.**

José Mário Wanderley Gomes Neto<sup>1</sup>

### **Resumo**

Mas como o cientista político pode aproximar as lentes de sua análise sobre os juízes e sobre os órgãos judiciários? Como colher informações que sejam relevantes para o entendimento dos fenômenos políticos judiciários ou da importância dos juízes no contexto político, v.g., para a governabilidade e/ou para estabilidade política? Este *paper* propõe-se a revisar a literatura especializada, com o escopo de produzir um espectro das abordagens teóricas em Ciência Política acerca do fenômeno da *judicial politics*, demonstrando suas semelhanças e dessemelhanças, bem como apontando a necessária complementaridade de seus postulados e métodos para a construção de pesquisas cientificamente sólidas e confiáveis.

**Palavras-chave:** Judicialização da política. Controle de Constitucionalidade. Epistemologia.

### **Abstract**

How can a political scientist deal with judicial institutions analysis? How to gather relevant data about the judicial political phenomena or the importance of judging in political scenario, v.g., protecting governability or political stability? This paper reviews the literature, with the aim of producing a spectrum of theoretical approaches in Political Science about the phenomenon of judicial politics, showing their similarities and dissimilarities, as well as pointing out the necessary

complementarity of their assumptions and methods for the construction of scientifically sound and reliable research.

**Keywords:** Judicialization of politics. Judicial review. Epistemology.

### **Introdução**

Transformações têm sido observadas nos trabalhos de teoria normativa que escolheram tomar por objeto as instituições judiciárias: os mitos, acerca da neutralidade dos julgamentos, da interpretação das normas constitucionais e da aplicação coercitiva da legislação (SEGAL & SPAETH, 2002, p.26), são substituídos por uma compreensão mais ampla e mais aprofundada do papel dos julgadores, na qualidade de agentes ativos arena política. Estas pesquisas também vêm sendo acompanhadas de estudos empíricos voltados à produção de dados necessários à compreensão dos pontos de interação entre o político, o jurídico e a burocracia estatal.

Nos últimos anos, é crescente o interesse dos pesquisadores brasileiros em Ciência Política sobre o funcionamento do Supremo Tribunal e dos órgãos do Poder Judiciário e sobre o comportamento destes, no exercício da revisão judicial dos atos legislativos, quando, frequentemente provocados a intervir em situações politicamente relevantes, assumem papéis de verdadeiros atores no jogo democrático e no funcionamento do Estado brasileiro.

Esta tendência amolda-se ao cenário internacional, onde podem ser verificadas dezenas de estudos sobre tais questões, nos níveis internos e/ou comparativos, nos quais se investigam os fatores

<sup>1</sup> Professor Assistente da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Assessor de Pesquisa da Coordenação do Curso de Direito. Email: jmariow@unicap.br

determinantes dos comportamentos judiciais, de sua independência institucional, dos conteúdos das decisões, entre outras problemáticas que ganham relevância no auxílio na tarefa do conhecimento das democracias, do mapeamento do exercício do poder pelos agentes políticos e na construção de cenários favoráveis a coalizões ou a atos de oposição pelos atores autorizados pelas Constituições a ter estreita relação com os órgãos do Poder Judiciário.

Mas, como o cientista político pode aproximar as lentes de sua análise sobre os juízes e sobre os órgãos judiciários? Como colher informações que sejam relevantes para o entendimento dos fenômenos políticos judiciários ou da importância dos juízes no contexto político, *v.g.*, para a governabilidade e/ou para a estabilidade política?

As respostas para tais questionamentos passam necessariamente pela análise da postura do politólogo sobre o seu objeto de pesquisa.

Isto porque é necessário que o cientista político reconheça previamente qual a sua escolha (posição), em termos ontológicos e epistemológicos – a eterna dicotomia forma/conteúdo – para estar preparado para justificá-las, diante das críticas que possam surgir das demais posições (MARSH & FURLONG, 2002, p.17).

Se o pesquisador, na esteira da tradição positivista, estiver apenas preocupado com generalizações e com rigor metodológico (*method driven*), abrirá espaço para crítica quanto à relevância do seu problema ou

quanto ao entendimento ontológico do objeto; se, por outro lado, estiver focado na construção do seu problema de pesquisa (*problem driven*), terá uma postura mais robusta diante das críticas, pois, epistemologicamente, escolherá as melhores maneiras de explicar o seu problema, sempre partindo do conhecimento substantivo de seu objeto.

Para tanto, espera-se do pesquisador o conhecimento amplo das ferramentas epistemológicas disponíveis em relação a seu objeto, de modo a permitir a construção de problemas sólidos de pesquisa e a escolha dos métodos mais adequados a resolver e/ou explicar tais questões. Os trabalhos devem deixar claros seus pressupostos teóricos (*assumptions*), de modo a apontar claramente se se deseja realizar estudos interpretativos (qualitativos), explicitar relações de causalidade (quantitativos) ou estudos que necessitem da junção de elementos de ambas as ferramentas (DELLA PORTA & KEATING, 2008).

Este *paper* propõe-se a revisar parcela da literatura especializada, com o escopo de produzir um espectro das abordagens teóricas em Ciência Política acerca do fenômeno da *judicial politics*, demonstrando suas semelhanças e dessemelhanças, bem como apontando a necessária complementaridade de seus postulados e métodos para a construção de pesquisas cientificamente sólidas e confiáveis.

## **Ideologias na Corte: o modelo atitudinal**

Na origem dos estudos contemporâneos sobre o papel

político do Poder Judiciário, tem-se uma intensa influência dos estudos clássicos fortemente influenciados pela teoria psicológica behaviorista, então influente no rol das Ciências Sociais, os quais procuravam explicações empíricas para os comportamentos dos órgãos julgadores, quando submetidas à apreciação questões políticas relevantes (p.ex., DAHL, 1957).

O modelo atitudinal parte do princípio de que as decisões judiciais podem ser explicadas a partir das preferências políticas que os julgadores trazem para análise dos conflitos, inferindo tais preferências a partir de variáveis indiretas (POSNER, 2008, p.19-20), a exemplo dos interesses específicos e/ou conteúdo programático do partido político a que está filiado o Presidente que indicou o operador do direito (juiz, membro do Ministério Público, advogado ou professor universitário) para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal ou de Justice da Suprema Corte norte-americana.

Tais variáveis são utilizadas para classificar os julgadores segundo tendências ideológicas e tentar prever a probabilidade individual do conteúdo de cada voto dos integrantes de um órgão judicial, em casos de relevância política, estar, ou não, alinhado com as preferências do partido político responsável por sua indicação.

No âmbito do Judiciário norte-americano, em que os julgadores são, em regra, escolhidos, a nível local, por sufrágio eleitoral, pesquisas são dirigidas a identificar ideologias, relacionadas aos grupos de suporte ou facções políticas responsáveis por

gerir e fomentar a campanha, no teor dos julgados apresentados. Noutra variação, investigações voltam-se a avaliações indiretas, colhidas a partir de opiniões relevantes, na imprensa ou na academia, demonstradas em momento anterior à nomeação para o cargo ou à respectiva eleição.

Este enfoque é largamente influenciado pela teoria psicológica social e pelo *behaviorismo*, partindo da concepção de que o funcionamento do Estado, da economia e da própria sociedade refletiria a natureza humana. Seu questionamento é simples e direto: por que as pessoas se comportam de tal maneira? E suas respostas partem de dois pontos fundamentais: o foco é dirigido ao comportamento observável, seja no nível individual, seja nos grupos, e toda explicação de um comportamento é suscetível a testes empíricos (SANDERS, 2002, p.45).

Centrando-se no Estado, mais precisamente nas instituições judiciárias, os adeptos desta metodologia dão ênfase aos pontos de criatividade encontrados nos julgamentos, buscando conexões entre as decisões judiciais e os valores políticos a que os magistrados estariam vinculados.

Surgido como uma reação ao movimento do realismo jurídico (*legal realism*), o modelo atitudinal pretendeu a fazer a transição dos estudos voltados a apreender as crenças dos juízes (*believes*) para apuração das maneiras como estes se comportam (*behave*), priorizando questões que explicassem os fins políticos das decisões a partir da identificação de valores individuais ou

de ideologias (CLAYTON, 1999, p. 18-22).

O modelo atitudinal sustenta que os juízes decidem os casos à luz de seus sinceros valores ideológicos justapostos aos estímulos fáticos de cada caso (SEGAL, 2008, p.24).

De fato, tais estudos partiam do pressuposto de que as motivações dos conflitos levados à esfera judiciária e os valores que influenciavam nas decisões dos julgadores poderiam ser organizados em uma escala ideológica: condutas ou matéria poderiam ser distribuídas ao longo da escala, categorizadas a partir da sua posição espacial de proximidade ou distanciamento de categorias extremas, a exemplo da divisão das decisões judiciais em radicais, liberais, moderadas e conservadoras, identificadas individualmente com ideologias políticas a partir de conteúdos programáticos, tais como representantes dos Democratas ou dos Republicanos (SEGAL & SPAETH, 2002, p.88-90).

Para tanto, considera-se uma *atitude* como sendo

um conjunto inter-relacionado de crenças sobre um objeto ou uma situação. Neste sentido, para que uma ação (comportamento) social ocorra, pelo menos duas atitudes interativas devem estar presentes, uma referente ao objeto, outra referente à situação. Os objetos são partes que, direta ou indiretamente participam do processo; as situações são as matérias dominantes do caso. (...) A teoria em que o modelo é baseado considera que o conjunto de casos que se formam envolta de objetos e situações similares irão correlacionar uns com os outros para formar áreas temáticas (...) nas quais um conjunto inter-relacionado de

atitudes – isto é, um valor – irá explicar o comportamento dos magistrados (SEGAL & SPAETH, 2002, p.91).

A partir de então, construíram-se modelos nos quais os agentes escolhiam comportamentos, em dadas circunstâncias, caracterizando *atitudes*, em relação às quais poderiam ser traçados perfis individuais, *v.g.* perfis dos julgadores, que, submetidos à verificação empírica de repetições e padrões, poderiam formar perfis da maioria e da minoria, contribuindo para uma relativa condição de previsibilidade das posições (julgamentos, votos) que seriam tomadas, diante da *atitude* esperada.

A opção metodológica pelo modelo atitudinal trata o Judiciário, não como uma instituição, mas como “uma coleção de indivíduos que estão à procura de realizar suas preferências políticas individuais”, a partir do fato de que os órgãos judiciários seriam menos vulneráveis às características notáveis de cada aparelho burocrático, diferentemente do Legislativo ou do Executivo, em virtude de condições específicas de independência e autonomia (GILMAN & CLAYTON, 1999, p.1).

Poucos esforços são realizados no sentido de explorar se as normas ou contextos institucionais produzem um efeito independente nas atitudes dos magistrados ou na sua habilidade de favorecer suas condutas preferidas, possivelmente porque [os adeptos da utilização deste modelo de pesquisa] assumem que a referência aos efeitos institucionais independentes é desnecessária, dada a suficiência das explicações atitudinais para demonstrar correlações entre as preferências políticas individuais e o

comportamento judicial verificado na elaboração de seus votos (*Idem*, p.3).

Tal modelo, embora ainda prevalente entre os estudos em Ciência Política acerca do comportamento do Poder Judiciário, sofre diversas críticas, divididas entre os planos da concepção das ideias, da execução investigativa e da interpretação das informações colhidas na análise empírica.

No plano conceitual, aplicam-se às análises atitudinais as mesmas observações aplicáveis aos modelos behavioristas em geral. Isto porque "a visão do behaviorista sobre a natureza, sobre teoria empírica e sobre explicações está fortemente baseada na tradição positivista" (SANDERS, 2002, p.46).

Em primeiro lugar, a tendência de enfatizar o que pode ser facilmente aferido, em detrimento ao que seria mais importante, do ponto de vista teórico; em segundo lugar, a tendência de se concentrar sobre o comportamento observado, isoladamente, a despeito de enfrentar a apreciação de outros fatores determinantes para que a conduta venha a ser tomada, a exemplo de forças vinculadas ao sistema cognitivo estudado, internas ou externas, voltadas a promover estabilidade ou mudança no estado de fato (SANDERS, 2002, p.52-54).

No plano da execução, os estudos atitudinais preocupam-se por demais em classificar comportamentos, relacionando-os com valores (dimensão axiológica) e com crenças (dimensão ideológica), ignorando os mecanismos através dos quais a tomada de escolha (julgamentos) foi realizada,

dirigindo-se ao efeito e pressupondo a causa, a partir de elementos tomados *a priori* (características pré-concebidas), a exemplo de conceitos instrumentais do viria a ser um juiz liberal ou conservador, independente ou dependente, influente ou influenciável etc.

Uma hipótese ilustrativa seria a tendência dos estudos atitudinais a conceber que a conversão de preferências ideológicas em jurisprudência, apesar de ser o objetivo primário dos juízes, não estaria sujeita a constrangimentos ou seria o seu único propósito na elaboração das opiniões a serem apresentadas nos julgamentos.

Por fim, no que diz respeito ao plano da interpretação dos resultados, as investigações atitudinais tendem a sobrevalorizar o poder explicativo de seus modelos. Isto porque consideram como único fator preponderante para a formação das opiniões o conjunto de posições ideológicas individuais, consideradas a partir de uma pureza artificial, desprezando outros fatores que possam influir no resultado do julgamento, a exemplo da estrutura institucional ou das pressões da opinião pública, não sendo capaz de explicar as razões porque, em certos casos, os juízes julgam em sentido contrário às atitudes esperadas em decorrência de sua posição ideológica.

Do mesmo modo, enfrentam o desafio de categorizar politicamente os comportamentos dos juízes, no exercício da revisão judicial de legislações e de políticas públicas, numa taxonomia incerta, que tende a enfrentar, sazonalmente, a ocorrência de padrões não

categorizados (simplesmente classificados como "outros"), que não são passíveis de enquadramento através de denominações aparentemente estáveis, tais como conservador, liberal, radical, verde, misto etc. (POSNER, 2008, p.25).

As críticas à abordagem behaviorista, principalmente quanto às suas raízes no positivismo, podem ser aplicadas ao modelo atitudinal, pois predominam artificialidade e subjetivismo na elaboração das categorias (taxonomia do objeto), que podem interferir na análise dos resultados a serem generalizados (SANDERS, 2002).

Assim, eventuais simplificações ou generalizações mal aplicadas ao modelo atitudinal podem causar vieses indesejáveis às pesquisas e suas conclusões, bem como equivocadamente enquadrar comportamentos como padrões ou desvios.

## **A teoria econômica do comportamento judicial: o exercício da jurisdição e a escolha racional entre custos e incentivos**

Este modelo teórico surgiu no contexto de estudos acerca do comportamento decisório dos parlamentares, no interior das Casas do Congresso norte-americano, a partir de questionamentos sobre um aparente paradoxo: a despeito da alternância de maiorias legislativas (ciclismos), havia certa estabilidade na legislação. Isto ocorreria porque o respectivo desenho institucional do Poder Legislativo norte-americano favoreceria o consenso, uma vez que diminuiria os custos de transação relacionados à formação dos acordos

(HALL & TAYLOR, 2003). Trata-se de uma transposição dos métodos e teorias da economia institucional para o amplo espectro das relações políticas e sociais (SEGAL & SPAETH, 2002, p.97).

Os atores políticos têm condições de estabelecer uma ordem preferencial entre, alternativamente, entre metas, valores, gostos e estratégias. Isto significa que a relação entre preferência e indiferença é transitiva [...]. Atores escolhem entre as alternativas disponíveis de forma a maximizar a sua satisfação (RIKER *Apud* SEGAL & SPAETH, 2002, p.97).

Em tais investigações, os pesquisadores estão voltados para as dinâmicas de formação das maiorias decisórias – a partir de modelos previamente utilizados para mapear as maiorias legislativas – de modo a buscar soluções para problemas de agregação de preferências ou explicar porque, em determinadas questões, a maioria cede em favor das opiniões da minoria.

O institucionalismo da escolha racional sustenta que as instituições fornecem os incentivos e os desincentivos em relação aos quais os atores racionais responderão de maneira a identificar seus interesses individuais. Então, o indivíduo sabe quais seus desejos, mas as instituições fornecem os mecanismos e moldam suas escolhas em função de alcançar seus interesses individuais (KEATING, 2008, p. 104).

Quais seriam, então, as metas e as motivações que determinam as tomadas de decisões pelos juízes? As Cortes, principalmente as Cortes Constitucionais, tal como os órgãos legislativos, decidem a partir da composição dos votos proferidos

pelos integrantes de um colegiado. Do mesmo modo que os parlamentares avaliam os ganhos e perdas envolvidos na aprovação ou na rejeição de um projeto de lei, cada juiz avaliaria os custos (sociais, políticos, organizacionais, econômicos etc.) e as vantagens potencialmente resultantes da decisão a ser tomada.

Este referencial teórico, que tem dominado os estudos norte-americanos e comparativistas acerca do papel político dos Tribunais, notadamente, dos Tribunais Constitucionais, entre os quais a Suprema Corte norte-americana, parte do princípio de que os juízes tendem a maximizar seus interesses individuais ou a privilegiar resultados que atendam interesses de um grupo dominante naquele ambiente (HELMKE & SANDERS, 2006, p.867).

O modelo estratégico do comportamento judicial (também chamado de modelo político-positivo) toma por ponto de partida a ideia de que os juízes nem sempre tomariam determinada decisão se não estivessem preocupados com a reação que seus votos poderiam causar na opinião de outros juízes, nos legisladores ou no próprio público, organizando a análise da estratégia política através dos pontos de pressão dos grupos de interesses, mediante o emprego dos métodos da teoria dos jogos, e/ou levando em consideração embates históricos entre os Judiciários e os demais Poderes de governo.

Sob as condições deste modelo, um juiz orientado politicamente deve estar preparado para sopesar os custos e benefícios relativos que irão resultar de suas decisões formais e de

seus esforços informais de influência. Deve ele considerar que, em virtude de suas decisões, alguns litigantes, bem como alguns interesses sociais, poderão sofrer perdas a partir de suas decisões, levando-a a pagar pelos custos que sustentam tais interesses. [...] Desde que, em matérias importantes, alguns ou a maioria de seus colegas estão aptos a ter fortes sentimentos individuais, deve estar preparado para pagar os custos de suas decisões – custos computados em tempo e energia, mas também em credibilidade, prestígio e em capital de barganha (MURPHY, 1964, p.35).

Tal teoria parte de um senso comum: a posição ser adotada pelo magistrado em alguma matéria dependerá, em alto grau, das preferências de outras pessoas a que esteja ligado por uma cadeia de comando, considerada em sentido amplo, ou uma rede institucional de incentivos (POSNER, 2008, p.29). Utilizando-se destes postulados, são produzidos modelos estatísticos sofisticados dirigidos a predizer, com um grau aceitável de confiança, quando e se um órgão judiciário vai decidir desta ou daquela maneira.

Em nossa descrição, que chamamos de descrição estratégica, os juízes podem estar primariamente em busca das políticas contidas na legislação, mas eles não são agentes desprovidos de sofisticação, os quais fazem escolhas meramente a partir de sua preferências políticas individuais. Ao invés, juízes são atores estratégicos os quais consideram que sua habilidade para atingir suas metas dependerá de levar em consideração as preferências dos outros, das escolhas que eles esperam que os demais tomem e do contexto institucional em que eles deverão atuar. Em outras palavras, as escolhas dos juízes podem ser mais bem explicadas como um comportamento estratégico, não

apenas como uma resposta a suas ideologias pessoais ou a uma jurisprudência apolítica (EPSTEIN & KNIGHT, 1998, p.xiii).

Contudo, embora predominante, esta abordagem teórica acerca da *judicial politics* não está livre de críticas.

Emerge, assim, o "calcanhar de Aquiles" da corrente da escolha racional, uma vez que, enraizada nas aspirações de universalidade plantadas por seus teóricos, tende a buscar, cada vez mais, misteriosas maneiras de elaborar suas teorias, com menor rigor em relação aos modos como tais postulados poderiam ser operacionalizados e/ou testados (GREEN & SHAPIRO, 2004, p.6).

Estas objeções, de caráter epistemológico, estão concentradas sobre as aspirações de universalidade do modelo da escolha racional e sobre a tendência de exclusão das demais metodologias que, ao não seguirem os rigores formais de seus modelos estatísticos, não poderiam considerar-se produtoras de conhecimento científico.

Mais proveitoso do que perguntar "Como a teoria da escolha racional poderia explicar X?" seria submeter o problema a seguinte questão: "O que explica X?". Isto levaria naturalmente a questionamentos acerca da relativa importância de um conjunto de possíveis variáveis exploratórias. Sem dúvida, o cálculo estratégico seria uma boa explicação, mas também certamente haverá outras, derivadas de tradições de comportamento (behavior), normas ou cultura para diferenciar as capacidades das pessoas e as contingências das circunstâncias históricas (GREEN & SHAPIRO, 2004, p. 203).

A tendência a interpretar os fenômenos, *in casu*, o fenômeno do comportamento político judicial, apenas através das lentes da microeconomia, apesar da existência de outras fontes de conhecimento que poderiam levar o pesquisador a pontos avançados, assume o risco de apreender mera parcela do fenômeno, ainda que submetida a extremo rigor de certeza científica, desprezando-se dados de outras origens, cuja ausência poderia comprometer a capacidade preditiva, ampliando a margem de erro, ou esconder relevantes características do próprio fato (*Idem*, p.203-204).

### **Quando a ordem dos fatores altera o produto: a teoria sociológica do comportamento judicial**

O que Posner (2008, p.31) denomina a teoria sociológica do comportamento judicial representa o foco do estudioso nas dinâmicas dos pequenos grupos sociais, em especial, nas sessões colegiadas de julgamento, sendo uma metodologia voltada a combinar elementos dos modelos atitudinal (psicológico) e estratégico (escolha racional), a partir da hipótese de que a composição do órgão influencia os resultados dos julgamentos, notadamente, quanto à formação de majorias decisórias.

O institucionalismo sociológico demonstra como as instituições, nas quais o indivíduo vive, através de socialização e de aprendizado, moldam os valores verdadeiros e os desejos dos indivíduos (KEATING, 2008, p.104)

Esta corrente pressupõe que podem ser verificadas variações nos resultados dos acórdãos, em virtude de composições alternativas do órgão colegiado, conforme critérios como idade, gênero, etnia etc. Mas, principalmente em decorrência do grau como os valores verdadeiros e os desejos, tal como cunhados no contato com o grupo, moldam a forma como serão tomadas as decisões e quais os conteúdos substantivos de tais decisões.

Esta vertente, composta dos elementos que, em essência, caracterizam as duas correntes de pensamento originalmente descritas aqui neste trabalho, pode ser observada na obra de SEGAL & SPAETH (2002, p.312-351), na qual, reapreciando estudo atitudinal clássico, submeteram os seus dados aos métodos de investigação da escolha racional. Neste experimento, verificaram pontos relevantes de interseção e complementaridade entre as descobertas de cada posição teórica, no auxílio da compreensão do funcionamento revisão judicial, notadamente na Suprema Corte norte-americana.

Como cientistas políticos, então, precisamos mais do que predição; precisamos de explicações. O modelo jurídico-normativo, o modelo atitudinal e o modelo de separação de poderes [instrumento de teórico da vertente da escolha racional] dirigem-se todos a prover explicações acerca do que a Corte realmente faz (SEGAL & SPAETH, 2002, p. 351).

A teoria estratégica é compatível com a atitudinal, pois enquanto esta é uma teoria sobre *meios*, analisando os procedimentos decisórios e os fatores que os

influenciam, a teoria atitudinal ocupa-se dos *fins*, analisando os motivos e os efeitos desta tomada de decisão (POSNER, 2008, p.30).

É digno de nota o fato de que, embora traga uma maior qualidade explicativa aos resultados, a agregação dos modelos não interfere, nem tampouco corrige os defeitos e/ou limitações de cada acepção teórica, conforme apresentados nos itens anteriores deste trabalho.

## **Aspectos da teoria organizacional e sua abordagem sobre o judiciário: o institucionalismo histórico**

A perspectiva histórica acerca do fenômeno político-judicial é proposta como pedra de toque para uma exploração mais profunda dos efeitos institucionais do Judiciário, em comparação com a perspectiva da escolha racional, devido à apreensão da maneira como o desenho institucional é concebido.

O institucionalismo histórico preocupa-se em explicar a continuidade dos comportamentos através da linha de tempo mediante teorias de "*path dependence*", por meio das quais as decisões tomadas num determinado momento exercem constrangimento as decisões a serem tomadas nos momentos posteriores (KEATING, 2008, p.104) e a maneira como as instituições afetarão, ou não, tais processos.

Um institucionalista histórico, ao contrário de seu colega que segue apenas os modelos da escolha racional, não acredita que os seres humanos são meros seguidores de regras ou simplesmente atores estratégicos que se utilizam das regras como procedimentos para

maximizar seus interesses individuais e egoístas. Para tal vertente, o que interessa é saber por que uma determinada opção foi escolhida e/ou por que certo efeito foi verificado (STEINMO, 2008, p.126).

Interessaria, portanto, que fatores anteriores, do ponto de vista político, contribuíssem para a construção do desenho institucional de um órgão judiciário e, conseqüentemente, da decisão a ser tomada no conflito politicamente relevante. Noutra vertente, interessaria a origem e a formação do julgador. Também se encaixa neste tipo de abordagem, saber se um determinado precedente foi fruto de uma circunstância específica, de uma sequência reiterada de decisões ou de uma longa tradição jurisprudencial.

Tal postura do pesquisador auxilia na compreensão de certos fenômenos não atingidos pelas lentes da escolha racional ou do comportamento estratégico, v.g., a força que os precedentes judiciais exercem sobre as decisões futuras numa determinada relação de tempo e espaço, bem como a dificuldade ou facilidade de transformações nos entendimentos dominantes, a partir das cíclicas alterações na composição dos órgãos judiciais colegiados.

Ao invés de centrar o foco nos procedimentos de tomada de decisões, considerados estratégicas, esta concepção dirige-se a obter melhor perspectiva sobre os motivos que levam os julgadores a agir de maneira inconsistente, em relação às suas principais preferências, indo além do processo interno de tomada de decisões, tocando em pontos antes inexplorados, a exemplo de

instituições que favoreçam escolhas neste ou naquele sentido, baseados em metas que não se enquadram na perspectiva individualista, como missões políticas ou a manutenção da própria instituição ou organização (GILLMAN, 1999).

As instituições, incluindo as instituições jurídicas e judiciárias, somente resistem e permanecem, enquanto construções coletivas, porque estruturam previamente os processos de decisão relativos a uma eventual reforma (HALL & TAYLOR, 2002), seja de uma política pública, seja de uma diretriz econômica, seja da própria legislação, esta última reforma caracterizada pela criação e pela imposição de novos constrangimentos às tomadas de decisão futuras.

As forças, as tendências e os valores, que influenciam nos julgamentos, atuam dentro das propriedades de um dado contexto, herdadas a partir de eventos relevantes anteriores - políticas do passado afetam e determinam as políticas do futuro - apresentando um mundo mais complexo que o universo de preferências da escolha racional ou as categorias subjetivas artificiais do modelo atitudinal.

Este modelo, no entanto, ao estabelecer relações causais entre as decisões dos juízes e os contextos históricos, não produz uma "compreensão fina" de como as instituições afetam o comportamento, perdendo-se, ocasionalmente, em generalizações, o que pode resultar numa queda da capacidade preditiva e em correlações cujo contexto histórico não possui plena capacidade explicativa.

## **Cultura judiciária e as decisões dos tribunais**

Em que a cultura importa na compreensão da política judiciária? Excluída pelas pressões dos modelos que tomavam para si o monopólio da cientificidade nos estudos em Ciência Política, a variável cultura, bem como as variáveis culturalmente derivadas (v.g., elites políticas, valores sociais, massas, riscos etc.) são paulatinamente resgatadas pelos autores que vêm construindo os modelos derivados do institucionalismo sociológico (HALL & TAYLOR, 2002).

É necessário o entendimento de que, não apenas as instituições influenciam a tomada de decisões por atores políticos, mas também a estrutura social mais ampla, em que está situado o indivíduo, também afeta a decisão (WARD, 2002). Nesta categoria, estão os preceitos culturais a que se vincula o ator por fatores de aprendizado e vivência e que poderão ter influência no seu modo de pensar, de falar e, de modo relevante ao estudo, de decidir.

As formas e os procedimentos institucionais que compõem as organizações, no caso, o Poder Judiciário, em determinadas situações, não são adotadas simplesmente porque são mais eficazes ou benéficos (do ponto de vista da escolha racional), mas porque derivadas de práticas culturais e/ou de valores predominantes naquela sociedade.

Uma faceta deste modelo pode ser visualizada nos estudos etnográficos acerca do Poder Judiciário, nos quais é examinado como os agentes pensam sobre o que fazem e sobre e como organizam

e interpretam as ações dos outros, no difícil processo de descrever a cultura: não se trata apenas de descrever os comportamentos, mas as consequências culturais destes comportamentos. Tal modelo teria o atributo de descrever as regras do comportamento culturalmente aceitável, ao invés de descrever comportamentos concretos, e descobrir, não prescrever, os estímulos significantes para a tomada uma decisão (GIBSON, 1986, p.145).

Outra expressão deste modelo teórico são as pesquisas que tratam de instituições informais, notadamente no que trata dos estudos produzidos em países em transição democrática ou que encontram dificuldades na efetivação do Estado de Direito. Que seriam instituições informais senão regras e procedimentos criados difundidos e efetivados fora dos canais oficiais estatais, mas cuja existência afeta o funcionamento das organizações (HELMKE & LEVITSKY, 2006).

Ademais, o reconhecimento da importância da cultura para a compreensão de certos comportamentos políticos é notável nas democracias recentes, nas quais ainda é verificado um processo de estabilização e formação inacabada de um Estado de Direito. É neste exato momento em que os estudos institucionais tendem a se afastar momentaneamente do positivismo herdado e precisam formar uma aliança com a, até então desprezada, seara da informalidade.

### **Instituições informais**

são mais comumente encontradas onde os atores políticos têm dificuldades na operação das instituições formais ou onde existe

um hiato na congruência entre a realidade política e as representações institucionais formais (SIAVELIS, 2006, p.34).

Recente estudo sobre o Supremo Tribunal Federal aponta para a importância de algumas instituições informais, como liderança intelectual ou percepções dos próprios papéis na sociedade, para a compreensão de como são tomadas as mais importantes decisões da revisão judicial, o controle de constitucionalidade abstrato (KAPISZEWSKI, 2010, p.51-53; 60).

As limitações do modelo cultural residem na necessidade de definições e noções mais precisas acerca dos objetos de estudo, a exemplo das instituições informais, bem como na relativa ausência de precisão (no sentido tomado pela escolha racional) estatística, em virtude de se tratar, ainda, de uma corrente teórica em construção.

## Conclusões

Observa-se, a partir da literatura revisada, que existe um amplo espectro de modelos teóricos dirigidos a guiar os estudos em Ciência Política acerca do papel desempenhado pelo Poder Judiciário como ator relevante nas questões políticas, dentro do âmbito de investigação que passou a ser chamado de *judicial politics*. Entretanto, os modelos aqui descritos não excluem a existência de outros, ao longo da literatura jurídico-política, que também aprecie os processos de decisão judicial e as instituições que regem o comportamento judiciário.

Dentre estes, tem-se conceitos e procedimentos

investigativos, ora competitivos entre si, ora cooperativos, ora aparentemente auto excludentes, mas que, na verdade, são componentes de modelos que traduzem facetas diferentes de um mesmo objeto de pesquisas – o Poder Judiciário – cuja complexidade não permite a redução de seus processos de compreensão a esta ou àquela abordagem teórica, seja integrante do pensamento dominante nas searas acadêmicas, seja parte de uma corrente resistente de pensamento independente.

Todos os modelos possuem limitações e estão sujeitos a críticas, quanto à qualidade e/ou à importância de seus resultados, quanto às construções epistemológicas necessárias à produção do saber científico, bem como quanto à capacidade de construção de teorias e de generalizações, a partir das frações dos fenômenos submetidas à análise, não sendo a hipótese de traçar hierarquias entre eles ou de restringi-los por motivos de aceitação, ou não, de seus postulados.

É hora, na verdade, de tomar estas fronteiras como pedra de toque e construir desenhos de pesquisas que abranjam as melhores expressões e qualidades de todos os modelos, minimizando incoerências formais e limitações explicativas, de modo a permitir uma melhor compreensão do problema, descortinando relevantes informações científicas acerca da atuação política dos órgãos do Poder Judiciário.

As características do objeto escolhido, a partir do problema de

investigação e dos pressupostos teóricos, explicitamente definidos na pesquisa, é que irão determinar qual ou quais abordagens e/ou modelos

serão utilizados para a compreensão dos fenômenos políticos decorrentes da atuação do Poder Judiciário.

## Referências:

CLAYTON, Cornell W. (1999). The Supreme Court and Political Jurisprudence: New and Old institutionalisms. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press.

DAHL, Robert (1957). Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. **Journal of Public Law**, n.6, pp.279-295.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Micheal (2008). How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge, Cambridge University Press.

GIBSON, James L. (1986). Social science of judicial politics. In: WEISBERG, Herbert F. (ed.) **Political Science: the science of politics**, New York, Agathon Press.

GILLMAN, Howard; CLAYTON, Cornell W. (1999). Beyond Judicial Attitudes: Institutional approaches to Supreme Court Decision-Making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press.

GILLMAN, Howard (1999). The court as an idea, not a building (or a game): interpretative institutionalism and the analysis of Supreme Court decision-making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN, Howard (Ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches**. Chicago, University of Chicago Press.

GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian (2004). **Pathologies of rational choice theory**. New Haven, Yale University Press.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, pp.193-223.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (2006) Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (eds.), **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

HELMKE, Gretchen; SANDERS, David (2006). Modeling Motivations: A Method for Inferring Judicial Goals from Behavior. **The Journal of Politics**, Vol.68, No.4, November, pp.867-878.

KAPISZEWKI, Diana (2010). How Courts work: Institutions, Culture and Brazilian Supremo Tribunal Federal. In: COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (eds.) **Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press.

KEATING, Michael (2008). Culture and social science. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge, Cambridge University Press.

MARSH, David; FURLONG, Paul (2002). A skin is not a sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (eds.) **Theory and methods in Political Science**. New York, Palgrave MacMillan.

MURPHY, Walter F. (1964). **Elements of judicial strategy**. Chicago, The University of Chicago Press.

POSNER, Richard A. (2008). **How judges think**. Cambridge, Harvard University Press.

SANDERS, David (2002). Behaviouralism. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (eds.) **Theory and methods in Political Science**. New York, Palgrave MacMillan.

SEGAL, Jeffrey A (2008). Judicial Behavior. In: WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A (eds.) **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press.

SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. (2002). **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. New York, Cambridge University Press.

STEINMO, Sven (2008). Historical Institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge, Cambridge University Press.

WARD, Hugh (2002). Rational Choice. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (eds.) **Theory and methods in Political Science**. New York, Palgrave MacMillan.

WHITTINGTON, K. E.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A (eds.) (2008). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press.

## **ECONOMIA CAFEIEIRA E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL (1889-1918)**

Fábio Luiz San Martins<sup>1</sup>

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é estudar a evolução da indústria ao longo de um período da história econômica brasileira (1889-1918) em que o núcleo dinâmico da economia brasileira baseava-se no setor exportador cafeeiro. Em virtude disso, analisa-se os aspectos principais da evolução da economia cafeeira no período de referência. Em seguida, estuda-se a evolução da indústria na Primeira República (1889-1918), as condições para seu nascimento, suas fases de desenvolvimento, enfatizando o caráter da dinâmica que se estabeleceu entre a economia cafeeira, de um lado, e a indústria, de outro.

**Palavras-chave:** desenvolvimento industrial, economia cafeeira, política econômica

### **Abstract**

The objective of this article is to study the industry evolution during a period of the Brazilian history economical (1889-1918) in which the dynamical of the Brazilian economy was based on the coffee exportation sector. Therefore, the main aspects of the evolution of the coffee economy in the period above mentioned is analysed. Afterwards, the evolution of the industry during the First Republic (1889-1918), the condition for its birth, its phases of development are studied, emphasizing the character of the dynamic which was established between the coffee economy for one side and the industry for the other.

**Keywords:** industrial development, coffee economy, economic policy.

### **Introdução**

O advento da República Velha marca não apenas uma importante mudança institucional com a derrocada do II Império como também inaugura uma fase de grandes e de intensas transformações econômicas e sociais.

A abolição da escravatura em 1888 e o forte fluxo imigratório que ocorre no último quartel do século XIX abrem, conforme observa Furtado (1991: 151), uma página notável da história econômica brasileira com a expansão do setor assalariado. Ao lado dessas mudanças sociais ocorrem outras que progressivamente alteram o perfil, até então, exclusivamente agrário da economia brasileira, destacando-se a instalação de grandes e modernos portos, a construção de extensas malhas ferroviárias, a inauguração das primeiras usinas de produção de energia elétrica e o início de um considerável crescimento urbano (PRADO JR., 1972: 210). Ademais, a tendência de forte inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho vigente, que já se esboçara no final do II Império, acentua-se com a inauguração do regime republicano:

(...) nesta nova fase que agora se inaugura, em que é propriamente a finança internacional e multiforme e ativa, e não apenas indivíduos ou inversões esporádicas de capital, que vem a interferir na vida brasileira procurando participação efetiva, constante e crescente em todos os setores que oferecessem oportunidades e perspectivas de bons negócios. O estabelecimento de filiais de grandes bancos estrangeiros (ingleses, alemães, franceses, norte-americanos e outros) e o largo impulso que logo adquirem seus

<sup>1</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense e Professor de Economia das Faculdades Integradas Santa Cruz (Curitiba/Paraná). E-mail: fluizmartins@gmail.com

negócios serão sintoma desta situação inteiramente nova. Dentro em pouco encontraremos ação progressiva dos interesses financeiros internacionais alastrando-se e se infiltrando ativamente em todos os setores fundamentais da economia brasileira, até colocá-la inteiramente a seu serviço (PRADO JR., 1972: 209-210)

O objetivo deste trabalho é estudar o desenvolvimento industrial ao longo de um período da história econômica brasileira (1889-1918) marcado pelo predomínio das atividades ligadas à cultura exportadora cafeeira. Em virtude disso, este estudo divide-se em duas seções. Na primeira seção, discute-se as principais fases da evolução da economia cafeeira no período da República Velha (1889-1930) e o papel das políticas de valorização do café. Na segunda, estuda-se a evolução da indústria da década de 1890, quando se verifica inédito surto industrial no país até o final da primeira guerra mundial. Analisa-se as diversas fases do desenvolvimento industrial, buscando-se enfatizar o caráter da dinâmica que se estabelece entre a economia cafeeira e a indústria e as consequências desta dinâmica para o próprio desenvolvimento industrial.

## **1.A dinâmica da evolução da economia cafeeira durante os anos 1890 ao final da Primeira Guerra Mundial**

### **1.1. As condições históricas da expansão cafeeira: dos anos iniciais da República Velha ao Funding Loan de 1898**

As colheitas de café alcançaram entre os anos de 1871 a 1880 a média de 3,6 milhões de sacas, ultrapassando nos dois últimos decênios do século XIX a média de 5 milhões (SILVA, 1976: 49). Essa extraordinária vitalidade da economia cafeeira, nos primeiros anos da República, deveu-se a um conjunto de condições históricas de acumulação e de realização, herdadas, em sua maioria, do período final do Império, e que implicaram em importantes mudanças nas relações de produção. As raízes históricas da acumulação de capital baseada na economia cafeeira encontram-se nas transformações que ocorreram nos últimos anos do Império com a transição do trabalho escravo ao trabalho assalariado, com a mecanização parcial da produção cafeeira e com o desenvolvimento do sistema de transportes, em particular com a expansão das estradas de ferro.

O forte fluxo imigratório impulsionado fundamentalmente a partir de 1870, quando os países centro-europeus e a Itália passavam por severas crises sociais e políticas (como o processo de unificação nacional da Alemanha e da Itália), levou à formação de um mercado de trabalho assalariado no país, inexistente até então (ao menos em grande escala), quando predominavam relações de produção baseadas no trabalho escravo (SILVA, 1976: 44).

A substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado permitiu, também, a mecanização, ainda que parcial, do processo de produção cafeeiro (Silva, 1976.: 54).

A partir da década de 1870, as máquinas de beneficiamento movidas a vapor começaram a operar nas plantações de café, substituindo os antigos engenhos movimentados à força hidráulica ou humana. Em razão da falta de melhor beneficiamento, os grãos de café deterioravam-se pelo trajeto aos portos de embarque, reduzindo, pela falta de qualidade, os preços internacionais e o valor das sacas exportadas. Assim, uma das principais consequências da introdução dessas máquinas foi justamente a elevação da qualidade dos grãos de café transportados até os portos de embarque, melhorando as condições de pagamento internacional das sacas de café. Acresce-se a isso o fato de que essas máquinas de beneficiamento exigiam elevada magnitude de capital em sua aquisição e implicavam gastos de manutenção de certa grandeza, muito além das disponibilidades financeiras do trabalhador imigrante. Logo, esses elevados investimentos requeridos pela empresa cafeeira moderna funcionavam como impedimento à fragmentação da propriedade fundiária, à produção de base familiar e a outras barreiras ao domínio do capital no campo, conformando a lavoura cafeeira às relações capitalistas de produção (VIOTTI DA COSTA, 1998).

Por sua vez, o desenvolvimento do sistema de transporte respondia tanto pela vitalidade da economia cafeeira (graças ao extraordinário aumento da produtividade que lhe proporcionava) quanto pela relação com o capital estrangeiro. A construção das estradas de ferro,

que cresce a partir de 1870 (em 1874, já se superava, na região cafeeira, os 1000 km de estradas de ferro (SILVA, 1976.: 58)), possibilitava a expansão da fronteira agrícola até o interior paulista, caracterizado por terras de maior produtividade. De acordo com Furtado, "era inevitável que a oferta de café tendesse a crescer não em função do crescimento da procura, mas sim das disponibilidades de mão-de-obra e terras subocupadas, e da vantagem relativa que apresentasse esse artigo de exportação" (FURTADO, 1991: 178). Desse modo, a expansão cafeeira realizava-se incorporando crescentemente novas terras, exigindo o deslocamento da fronteira agrícola para regiões cada vez mais distantes dos portos de embarque, concentrados no Rio de Janeiro e em Santos. Compreende-se, assim, o papel representado pelo sistema de transportes ao desenvolvimento da economia cafeeira.

Por outro lado, a expansão das estradas de ferro consistia também em uma das formas de inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho vigente. A construção de estradas de ferro era, ao final do século XIX, um dos principais modos de atuação do capital financeiro inglês na economia brasileira<sup>2</sup>, respondendo pelo crescimento da participação desse capital no total dos investimentos realizados no Brasil entre o final do Império e os primeiros anos da República. Assim, se os sistemas de transportes incrementavam a produtividade global da economia cafeeira, sua expansão também significava, ao nível dos serviços da

<sup>2</sup> "Mas (...) o capital britânico não veio para cá apenas para financiar o governo, mas também para realizar inversões privadas. Entre estas se destacavam as ferrovias. (...) Em 1880, havia 11 companhias ferroviárias inglesas no Brasil, número que subiu a 25 em 1890". (Singer, 1982: 366).

dívida, a dependência estrutural da economia brasileira ao capital financeiro internacional.

Desse modo, as mudanças nas relações de produção provocadas pelo fluxo imigratório (que levou à formação de um mercado de trabalho até então inexistente no Brasil), pela mecanização parcial do processo de produção cafeeiro e pela expansão das estradas de ferro (principalmente a partir de 1870) podem ser consideradas como, simultaneamente, as condições prévias da dinâmica da acumulação cafeeira e as formas pelas quais a economia brasileira se inseriria no desenvolvimento do capitalismo mundial. Assim, "A República Velha aproveitará tanto da tendência à profunda inserção da economia brasileira no padrão de divisão internacional do trabalho vigente quanto da metamorfose operada nas relações de produção..." (OLIVEIRA, 1982: 396)

Em razão dessas mudanças nas relações de produção, a economia cafeeira inicia novo ciclo em 1886, estimulado pela generalização do consumo do café brasileiro nos EUA, cuja participação nas exportações brasileiras deste produto já ultrapassava mais da metade do total na década de 1870. Os preços internacionais do café, em resposta à elevação da demanda dos países europeus e dos EUA, duplicam entre 1885 e 1890, estimulando a ampliação das plantações de café no período e culminando, em meados da década de 1890, na elevação da produção, que supera, na safra de 1890/1891, a marca de 6 milhões de sacas (FAUSTO, 1981: 205).

Essa enorme expansão das plantações de café foi favorecida, além da generalização do consumo nos EUA e Europa, pela reforma bancária de 1888 implementada ainda sob governo imperial, que concedia a vários bancos o poder de emissão de papel moeda, proporcionando o aumento das disponibilidades de créditos à lavoura cafeeira. A política econômica dos primeiros anos da República, sob o comando de Rui Barbosa, amplia os objetivos iniciais da Reforma Bancária de 1888 com a possibilidade de os bancos emitirem papel moeda sem lastro metálico (LUZ, 1975:172), promovendo, com isso, inflação e, por via de consequência, desvalorização da moeda nacional em relação à libra esterlina.

Os preços internacionais em elevação devido à expansão da demanda da Europa e EUA entre 1885 e 1890 estimularam, em seguida, as plantações do café (FAUSTO, 1982: 205). O aumento da produção acabou entre 1890 e 1894 forçando a queda dos preços internacionais, que se tornou ainda mais pronunciada com a crise europeia de 1891 e com a recessão americana daquele ano, a qual persistiria até 1894 (FAUSTO, 1982.: 205). Essa forte contração na demanda e elevação da oferta de café reforçaram, pois, a queda dos preços internacionais, que foi, contudo, compensada pelo mecanismo da desvalorização cambial, uma vez que aumentou as receitas de exportação em moeda nacional. Entretanto, esse movimento acentuava, a longo prazo, a ampliação das plantações de café, levando ao contínuo aumento do

volume de produção ofertado e à queda dos preços internacionais, que cada vez mais agressiva torna-se menos possível de ser compensada pela desvalorização cambial. Tanto é assim que se verifica, a partir de 1896, significativa queda nas receitas de exportação (FAUSTO, 1982.: 205). Como observa Cardoso de Mello: "As desvalorizações cambiais estão, portanto, intimamente ligada ao prolongamento e à aceleração da expansão, entre 1891 e 1894, bem como à defesa das margens de lucro, no período de 1895/1898" (CARDOSO DE MELLO, 1984: 128).

Decorrentes desse processo, duas observações fazem-se necessárias para o esclarecimento dos problemas que a economia brasileira enfrentava às vésperas do Funding Loan: as finanças públicas e o pagamento dos serviços da dívida externa.

A Constituição de 1891 garantia à União a arrecadação dos impostos sobre as importações e aos estados federados cabia a taxaço sobre as exportações, favorecendo, evidentemente, os maiores exportadores, concentrados nas regiões cafeeiras. Ocorre que a manutenção da política de desvalorização cambial colocava as finanças públicas federais frente a uma redução de suas receitas orçamentárias, graças à queda das importações, e, portanto, a uma elevação dos déficits fiscais, na medida em que nesse período (1891-1898) a diminuição dos gastos governamentais não resultou em queda proporcional desses déficits (CARDOSO DE MELLO, 1984: 130). Assim, o financiamento dos mesmos deu-se mediante duas formas: 1)

continuidade das emissões de papel-moeda, que aprofundou as desvalorizações cambiais; 2) expansão da dívida externa, que cresceu entre 1890 e 1897 mais de 30% (CARDOSO DE MELLO, 1984: 130). Contudo, a capacidade de endividamento decresceu com a queda das receitas de exportação, devido à redução mais que proporcional dos preços internacionais em relação à desvalorização cambial, de modo que os serviços da dívida consumiam, em 1896, mais de 80% dos saldos da balança comercial (CARDOSO DE MELLO, 1984: 130). Em resumo, se entre 1891 e 1894 as desvalorizações contribuíram para a elevação da rentabilidade do complexo exportador cafeeiro e, entre 1895 e 1896, defenderam a queda das margens de lucro, a continuidade, nos anos seguintes, desse mecanismo desvalorizador, conduziria as finanças públicas a uma situação insustentável: os serviços da dívida ficariam cada vez mais avolumados pela relação desfavorável do mil-réis em face da libra-esterlina levando mais cedo ou mais tarde ao comprometimento do seu pagamento.

Em virtude dessa dramática situação financeira, o governo efetuou um acordo com os credores ingleses, o Funding Loan, resumido como se segue por FAUSTO:

**O Funding Loan** consistia em uma consolidação da dívida, da qual surgiram maiores encargos (...) Pelo acordo de 1898, o pagamento dos juros de todos os empréstimos externos do governo federal e das garantias de juros que o governo dava às estradas de ferro efetuar-se-ia entre julho de 1898 e junho de

1901, não em dinheiro mas em novos títulos da dívida. Ficavam suspensas as amortizações do próprio Funding e de todos os empréstimos incluídos na consolidação, até julho de 1911. Posteriormente a amortização foi antecipada. Os banqueiros assumiam em troca o controle da economia do país. As rendas de todas as alfândegas foram hipotecadas aos credores, o governo federal ficou proibido de tomar novos empréstimos externos ou internos até junho de 1901 e se obrigou a retirar de circulação uma soma de papel moeda equivalente aos títulos de empréstimos ao câmbio de 18 dinheiros por mil-réis (FAUSTO, 1982: 205).

Esse acordo pressupunha a adoção de medidas que objetivavam o equilíbrio das finanças públicas e a continuidade do pagamento dos serviços da dívida. Tais objetivos não podiam ser alcançados se o governo federal elevasse os impostos sobre os produtos de origem nacional destinados ao mercado interno, sob pena de aprofundar o desequilíbrio externo, ao favorecer as importações, e tampouco sobre as exportações, pois entraria em conflito com a forma de produção dominante voltada justamente para o mercado externo. Em virtude disso, para o cumprimento dos objetivos desse acordo, a política fiscal a ser adotada seria a da elevação das taxas de impostos sobre os produtos importados. "Assim, em razão da lógica da acumulação determinada pela posição hegemônica do capital cafeeiro e pela posição subordinada da economia brasileira no seio da economia mundial, o governo é levado a aumentar as taxas sobre as importações." (SILVA, 1976: 106).

## **1.2. As Políticas de Valorização do Café**

O acordo de 1898 representou apenas a possibilidade de desafogar por algum tempo as finanças governamentais e aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos. Entretanto, sobrevivia ainda o problema maior da economia cafeeira: a superprodução (SILVA, 1976: 64).

À mesma época do Funding ocorria o "boom" de exportações de borracha, que ao lado da política fiscal adotada com os compromissos de 1898, possibilitou a valorização da taxa de câmbio, reduzindo as pressões sobre o balanço de pagamentos e também sobre o nível de custos de vida (os custos dos elementos importados que compunham o preço da força de trabalho reduziram-se com a taxa de câmbio mais favorável às importações de bens de salários). Segundo CARDOSO DE MELLO (1984: 157), provavelmente o nível de rentabilidade das plantações cafeeiras continuou elevado a julgar pelas enormes safras que se seguiram ao acordo de 1898: 1901/1902, 16.270.678 de sacas; 1902/1903, cerca de 11.000.000; 1903/1904 aproximadamente 10.600.000 e, finalmente, 1904/1905 perto de 11.000.000 de sacas (SILVA, 1976: 64).

Entretanto, a queda dos preços internacionais aprofundava-se com esse aumento na oferta e nos estoques mundiais de café, e como o mecanismo anterior de desvalorização do câmbio resultou no desequilíbrio fiscal do governo

federal, e o Funding determinava o equilíbrio orçamentário (aumento dos impostos sobre as importações) associado à valorização cambial (para a continuidade do pagamento dos serviços da dívida), a extraordinária safra de 1906/1907 (cerca de 20 milhões de sacas) ameaçava com "o aprofundamento, agora intolerável, da crise" (CARDOSO DE MELLO, 1984: 158).

Em 1906, os segmentos economicamente mais importantes do complexo exportador cafeeiro reúnem-se em Taubaté e elaboram os principais pontos da adoção de uma política de valorização do café, resumidos do seguinte modo por FAUSTO:

Em sua versão original, os pontos principais do convênio eram os seguintes: a) manutenção entre 55 a 65 francos por saca de 60 kg de café tipo 7, para o primeiro ano do acordo, podendo posteriormente ser elevado até o máximo de 70 francos, segundo as conveniências do mercado; b) negociação de um empréstimo externo de 15 milhões de libras esterlinas para custear as compras destinadas a manter os preços; c) imposição de uma sobretaxa de 3 francos sobre cada saca de café exportado, arrecadada pela União, destinando-se a garantir o pagamento do empréstimo; d) estabelecimento de um fundo (caixa de conversão), a fim de estabilizar o câmbio; e) redução das exportações de tipos inferiores; f) imposição de uma taxa proibitiva sobre as novas plantações; g) organização de uma campanha publicitária no exterior, visando à elevação do consumo. (FAUSTO, 1982: 215)

A desaprovação inicial do convênio por parte dos credores ingleses, que temiam que o fracasso do esquema valorizador resultasse no

agravamento do problema da dívida externa e de seu pagamento, não foi obstáculo à realização da Primeira Valorização, liderada pelo estado de São Paulo, com o apoio de alguns comerciantes europeus. O sucesso do plano atraiu posteriormente o sistema financeiro inglês e o seu controle passou para o Governo Federal ausente, até então, para não entrar em conflito com os interesses maiores dos financistas ingleses.

Desse modo, a elevação "artificial" dos preços internacionais do café mediante o controle dos estoques das sacas de café atendia, sem dúvida, aos interesses dos maiores beneficiários com a política de valorização do café: o complexo exportador cafeeiro (com suas atividades concentradas predominantemente na intermediação comercial) e o capital estrangeiro. Ao primeiro, porque lhe possibilitava obter maiores lucros na comercialização do café quando os seus preços estivessem em alta e ao segundo, porque o financiamento da política de valorização lhe permitia o controle dos setores mais rentáveis da economia brasileira, auferindo elevados lucros com os serviços da dívida externa, que crescera rapidamente após a execução da Primeira Valorização (CARDOSO DE MELLO, 1984; SILVA, 1976; FAUSTO, 1982).

Os primeiros resultados do esquema valorizador sentiram-se em 1909 quando os preços internacionais elevaram-se, persistindo esse aumento até 1912 (FAUSTO, 1982: 224). O mecanismo da Caixa de Conversão, que servia de lastro às emissões de papel-moeda, garantia um afluxo regular de divisas ao país,

mantendo, até 1913, relativamente estável a taxa de câmbio (FAUSTO, 1982: 218). A Caixa de Conversão servia como aparelho destinado a trocar divisas à taxa de câmbio fixa, superior à vigente no mercado livre, o que permitia afluxo constante de divisas à Caixa. Quando, por exemplo, o possuidor de moeda nacional desejasse trocá-la por divisas o fazia no mercado livre, onde a taxa de câmbio era-lhe mais rentável. "Graças a este mecanismo, garantia-se um afluxo de divisas à Caixa, sem um movimento contrário de saída." (FAUSTO, 1982: 218)

A política de valorização do café explica, assim, tanto a recuperação da atividade econômica, iniciada em 1903 com a expansão dos gastos públicos em investimentos de infraestrutura urbana e de transportes, quanto à fase expansiva de 1908 e 1913 (FAUSTO, 1982: 224). A relativa estabilidade cambial alcançada entre 1906 e 1913 contribuiu para que o governo federal continuasse seu programa de investimentos em infraestrutura urbana e de transporte, graças às facilidades de endividamento que possibilitavam as operações da Caixa de Conversão. Ademais, as receitas de exportação voltaram a crescer com a elevação dos preços do café e com o aumento das exportações de borracha, contribuindo, simultaneamente, para o acréscimo das receitas orçamentárias do governo federal e do aumento da capacidade de importar da economia brasileira (CARDOSO DE MELLO, 1984: 190). A sustentação dos preços do café possibilitou a continuidade da expansão da economia cafeeira e a elevação dos

gastos públicos, propiciando, ademais, as condições para a ocorrência de um surto industrial de certa dimensão e de uma diversificação da agricultura de alimentos no Brasil (AURELIANO, 1981).

Contudo, os preços internacionais do café, na iminência da Primeira Guerra Mundial, reduziram-se drasticamente, provocando queda nas receitas das exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que as importações mantiveram-se em níveis elevados, resultando em um déficit da balança comercial de grandes proporções (FAUSTO, 1982: 227). Acrescente-se a isso a compressão dos meios de pagamentos ocasionada pela interrupção da entrada de capitais estrangeiros e pelo pagamento dos 10 milhões de libras esterlinas decorrentes dos serviços da dívida externa (FAUSTO, 1982: 227). Finalmente, às vésperas do conflito mundial, a taxa de câmbio na Caixa de Conversão caiu abaixo da taxa vigente no mercado livre resultando na corrida aos seus depósitos e no seu posterior fechamento (FAUSTO, 1982: 227).

A queda dos preços internacionais associada à interrupção da entrada de capitais desvaloriza a taxa de câmbio, defendendo, em termos de moeda nacional, os preços internos do café, ao menos momentaneamente (CARDOSO DE MELLO, 1984: 141). Além disso, o acordo, em 1914, para o segundo Funding Loan, que suspendeu por 13 anos o pagamento das amortizações da dívida externa, possibilitou, ao lado daquela desvalorização cambial, certo alívio

ao balanço de pagamentos e a manutenção de certo nível de atividade no complexo exportador cafeeiro (FAUSTO, 1982: 227).

Entretanto, em 1917, a Primeira Guerra Mundial entra em sua fase crítica: os ingleses cessam suas compras de café por falta de recursos para o embarque e os EUA entram definitivamente no conflito, reduzindo suas importações globais, o que tornava, desse modo, alarmante a situação externa brasileira. Acresce-se a isso a perspectiva de uma safra extraordinária<sup>4</sup>, o que elevaria os estoques mundiais e acentuaria a queda dos preços internacionais do café. Tornava-se, assim, premente a intervenção no mercado cafeeiro, a fim de estabilizar os preços internacionais do café e manter o nível de atividade na economia cafeeira. Inicia-se, então, a Segunda Valorização com a abertura de créditos do governo federal ao estado de São Paulo, que lhe possibilita a retenção de mais de 3 milhões de sacas. Não se incidiam juros sobre esses empréstimos, mas o governo paulista comprometia-se a dividir com o governo federal os resultados financeiros do programa. Com a retomada do comércio internacional e as geadas de 1918, que reduziram parte da capacidade produtiva instalada, os preços internacionais do café duplicaram entre 1918 e 1919 (FAUSTO, 1982.: 229).

Tanto a Primeira como a Segunda Valorização baseavam-se nos mesmos mecanismos de intervenção do mercado cafeeiro e de controle de parte da oferta, com a finalidade de sustar, de início, a queda dos preços internacionais do

café e, em seguida, forçar sua alta mediante os mecanismos há pouco mencionados. Entretanto, a impossibilidade do uso de créditos externos, devido às condições excepcionais criadas pela deflagração do conflito mundial (interrupção do fluxo de capitais e do comércio internacional), levou o segundo esquema valorizador a utilizar-se do recurso às emissões de papel-moeda, o que, em última análise, propiciava maior autonomia à política econômica governamental e, portanto, menor dependência ao capital financeiro internacional (CARDOSO DE MELLO, 1984; FAUSTO, 1982).

Quanto aos resultados financeiros, a maior parte coube às casas exportadoras estrangeiras, que obtiveram enormes lucros com a especulação dos estoques de café em seu poder, forçando, em prejuízo da lavoura cafeeira, a queda dos preços internacionais e vendendo os estoques quando os preços internacionais do café pudessem dar-lhes retorno financeiro satisfatório. Além das casas exportadoras, o governo paulista e o governo federal obtiveram também grandes ganhos com o esquema valorizador, completamente financiado com recursos internos. "Com relação aos produtores, seu alcance foi muito reduzido. A elevação dos preços decorreu de fatores estranhos ao esquema de defesa. Um destes fatores - a geada de 1918 - ao mesmo tempo em que favoreceu o Estado como detentor, atingiu os fazendeiros" (FAUSTO, 1982: 230).

<sup>4</sup> "Ela chegaria a 15 milhões de sacas enquanto o consumo mundial caíra os últimos anos da Guerra abaixo daquele nível. Os estoques nos portos nacionais assumiam em julho de 1917 proporções alarmantes, acumulando-se em Santos 6 milhões de sacas quando em julho de 1916 havia apenas 1 milhão de sacas em estoque." (Fausto, 1982: 229).

## **2. A dinâmica da evolução industrial na República Velha (1889-1930)**

### **2.1. Do surto industrial de 1890-1894 à crise de 1898-1902**

O desenvolvimento da indústria demonstra as potencialidades de uma forma de acumulação de capital assentada basicamente na dinâmica da economia agrária exportadora cafeeira. Cardoso de Mello (1984) defende que a indústria não surge no Brasil como resposta à crise do setor exportador, que induz investimentos alternativos em face da paralisia que recai sobre o centro dinâmico da economia, apoiado no comércio exterior. Em verdade, a gênese da indústria brasileira deve ser buscada no longo ciclo que a economia cafeeira experimenta a partir de 1886, quando, provavelmente, o complexo cafeeiro alcançava níveis de rentabilidade extraordinários, parte dos quais puderam ser "vazados" a outras atividades do complexo, visando à diversificação dos investimentos (CARDOSO DE MELLO, 1984: 100).

CARDOSO DE MELLO demarca, então, os anos compreendidos entre 1890 e 1894 como período no qual se verifica impressionante surto industrial, que coincide, por sua vez, com expansão econômica cafeeira, iniciado em 1886, e que se estenderá até 1898 com a adoção do Funding Loan (CARDOSO DE MELLO, 1984.: 100).

Seguindo as ideias de CANO (1983) esse período de expansão cafeeira pode ser resumido, nos seus traços gerais, do seguinte modo:

inicia-se com uma enorme expansão dos plantios do café que resulta no aumento, subsequente, da produção. Devido ao acúmulo dos estoques de café, em virtude, por exemplo, de uma contração dos mercados consumidores, segue-se baixa progressiva dos preços internacionais e depressão do nível geral de rentabilidade do complexo cafeeiro. Assim, ao longo da fase expansiva da economia cafeeira, parte dos recursos disponíveis são invertidos na formação de novos plantios com a finalidade de aproveitar-se da alta dos preços internacionais. A queda abrupta dos preços internacionais deprime o nível de rentabilidade da cafeicultura, estimulando que parte do excedente monetário, originado da fase ascendente dos preços, seja convertido em outras atividades do complexo como bancos, estradas, indústrias, usinas, etc. (CANO, 1983: 122-123).

Contudo, essa descrição da fase expansiva da economia cafeeira obscurece as relações que se estabelece entre as partes constitutivas da cultura cafeeira. Devido ao longo tempo de maturação dos plantios de café, observa-se que as plantações novas e antigas podem encontrar-se em fases distintas da evolução do ciclo. Quando os preços internacionais caem, reduzindo o nível de rentabilidade do complexo cafeeiro, as plantações antigas, operando, predominantemente, num patamar baixo de produtividade, são mais afetadas comparativamente às plantações novas. Desde que parte do excedente monetário seja efetivamente convertido em aumento da capacidade produtiva do setor cafeeiro, beneficiando-se do

movimento altista dos preços internacionais, o início do rebaixamento dos preços desestimula novos plantios e induz parte daquele excedente monetário a ser canalizado para outras atividades com nível de rentabilidade, ao menos, positivo (CARDOSO DE MELLO, 1984: 143-144; CANO, 1983: 123).

Em suma, a gênese do capital industrial resolve-se na acumulação cafeeira<sup>4</sup>, no sentido de que esta não somente cria as condições para a conversão do capital-monetário em investimentos industriais (capacidade de importar matérias-primas e outros insumos básicos e formação de mercado de trabalho), bem como gera, nessa expansão, os mercados para os produtos da nascente indústria brasileira. Em virtude de a acumulação monetária do segmento produtivo do complexo cafeeiro sobrepassar as possibilidades de acumulação produtiva deste mesmo complexo, o capital-monetário, resultado da fase expansiva do ciclo cafeeiro, pôde, desse modo, ser transformado em capital industrial (CARDOSO DE MELLO, 1984: 143-144). CARDOSO DE MELLO destaca alguns fatores que propiciaram esse "vazamento" para o investimento industrial: 1) condições favoráveis de financiamento promovidas pela política econômica do Estado, como os auxílios creditícios aos cafeicultores, a reforma bancária de 1888 e a faculdade de os bancos tornarem-se, também, empreendedores industriais; 2) proteção tarifária indireta possibilitada pela natureza da principal fonte fiscal do Estado, que consistia na cobrança de impostos sobre produtos importados

(CARDOSO DE MELLO, 1984: 144-145); 3) imigração massiva que ocorre no último quartel do século XIX garante a disponibilidade de trabalhadores tanto ao núcleo produtivo da cultura cafeeira como ao seu segmento urbano (comércio, serviços financeiros e indústria) (CARDOSO DE MELLO, 1984: 100-101).

Cano assinala que a proteção tarifária torna-se condição indispensável para que os investimentos sejam, de fato, canalizados para a indústria e não a outras atividades com nível de rentabilidade mais seguro, como, por exemplo, os títulos da dívida pública, estradas de ferro, etc. (CANO, 1983:123). Ademais, quando a política econômica do Estado resolve adotar a desvalorização cambial como mecanismo de defesa do setor cafeeiro, isso, de igual modo, favorece a produção industrial, uma vez que a alteração dos preços relativos, em virtude daquele mecanismo, eleva o nível de rentabilidade industrial, ao mesmo tempo em que constitui fator de proteção adicional aos novos investimentos industriais (CANO, 1983: 124).

Em suma, os excepcionais níveis de preços externos e internos vigentes na fase de expansão cafeeira de 1890 a 1894 permitiram elevação da massa de lucros dentro do complexo cafeeiro. Essa massa de lucro encontrou na elevação da rentabilidade industrial o campo de inversão predominante (CANO, 1983: 145-146).

Contudo, a partir de 1896 inicia-se forte queda dos preços internacionais do café, que é

<sup>4</sup> "(...) parece-me claro que efetivamente foi o capital cafeeiro que promoveu essa primeira expansão industrial, tanto de forma direta como indireta" (Cano, 1983: 129).

parcialmente compensada pela desvalorização cambial do ano seguinte. Entretanto, a queda das receitas de exportação comprometia o pagamento dos serviços da dívida externa e interna e comprimia, por sua vez, a capacidade de importar, dificultando, assim, a continuidade da acumulação industrial no mesmo ritmo que até então se verificara. Acresce-se a isso a forte compressão creditícia que causou a proibição, em vigor a partir de 1896, do privilégio de emissão de papel-moeda pelos bancos particulares. Apesar disso, o nível de rentabilidade industrial esteve possivelmente elevado nesses anos, uma vez que se observa, no período, manutenção da expansão monetária, das desvalorizações cambiais e do protecionismo, contribuindo, em conjunto, para a continuidade da expansão industrial, mesmo que a um ritmo mais baixo (CANO, 1983: 147-148).

Contudo, a adoção, em 1898, das premissas contratuais do Funding Loan abate o ânimo industrial, ao se romperem os elementos básicos que até então serviram de estímulos à acumulação industrial: desvalorização cambial e elevação da proteção tarifária. No período de 1898 a 1902 observa-se um conjunto de fatores que contribuíram para forte contração do nível de atividade industrial em relação ao período anterior: queda na capacidade de importar, decorrente tanto da redução dos preços internacionais do café, quanto dos compromissos com os credores estrangeiros, que comprometiam os saldos da balança comercial para o pagamento dos serviços da dívida. Ao lado disso, a adoção do acordo de 1898 obrigou,

também, o governo a sanear as finanças públicas, visando restabelecer o equilíbrio orçamentário, através de forte corte dos gastos públicos. Além de medidas restritivas nas finanças públicas, adotou-se política monetária contracionista com a finalidade de evitar que os eventuais déficits públicos fossem cobertos por emissão monetária a qual, abalaria a "confiança" na moeda nacional. Assim, a política monetária restritiva, em conjunto com a redução da capacidade de importar, foram as responsáveis, em grande medida, pela crise na indústria que vigorou durante o período que se estende de 1898 a 1902 (CANO, 1983 : 250).

A partir de 1898, adotou-se, como uma das condições de realização do Funding Loan, política deliberada de valorização do câmbio, que atinge fortemente a indústria doméstica, ao se eliminar, sem contrapartida, o grau de proteção que até aquele momento lhe assegurara nível de rentabilidade considerável. A crise industrial acentuou-se, então, com a queda brusca na massa de salários, tanto em decorrência da própria crise do setor cafeeiro, que provocou êxodo rural de grandes proporções, quanto da redução do emprego urbano, sendo esta consequência imediata da própria desorganização da indústria doméstica. Deve-se concluir, com isso, que o nível da demanda de bens de consumo assalariado deve ter, provavelmente, sofrido redução acentuada com a queda global da massa de salários urbanos (CANO, 1983: 148).

Entretanto, o "mecanismo de sobrevivência da indústria nacional"

(CANO, 1983.: 149-150) neutralizou, em parte, os efeitos depressivos da crise cafeeira impostos à acumulação industrial. Isso ocorreu, em 1899, com a inclusão da quota-ouro de 10% sobre os impostos de importações, que se elevou, nos anos seguintes, para 25% (PRADO JR., 1972: 260). A adoção da cláusula-ouro não tinha objetivo imediatamente protecionista. Ao contrário, visava, sobretudo, amparar o Tesouro Público com recursos financeiros adicionais para fazer face aos compromissos externos do governo, evitando-se, dessa maneira, as oscilações cambiais (PRADO JR, 1972: 260). Apesar dessa característica eminentemente tributária da tarifa-ouro, esta contribuiu, entretanto, para minimizar os efeitos depressivos que a crise cafeeira impôs sobre o desenvolvimento industrial, evitando que a crise na indústria tivesse consequências mais desastrosas sobre o nível de atividade econômica (CANO, 1983: 149-150). Desse modo, entre 1898 e 1901, o desenvolvimento industrial esteve fortemente limitado e os "vazamentos" dos lucros da cafeicultura foram bastante reduzidos, situando-se, segundo Cano, em torno dos 20% do total investido (CANO, 1983: 150).

## **2.2. O "Reerguimento Econômico": recuperação e "boom" do crescimento industrial (1903-1912)**

A produção industrial inicia retomada, a partir de 1905, consolidando sua posição frente a outros setores de atividade econômica. A elevação dos gastos

públicos, como parte de um programa do governo federal denominado "Reerguimento Econômico" (SUZIGAN & VILLELA, 1975: 20) , esteve na raiz da recuperação do setor industrial entre 1903 e 1905, e do impulso dado à produção industrial a partir deste último ano e que se estenderia até 1912 (CARDOSO DE MELLO, 1984: 151). Convém mencionar que o conjunto das obras públicas, compreendido pelo saneamento e urbanização da capital federal, construção e melhoria da infraestrutura dos portos e estradas de ferro, contribuiu para neutralizar os efeitos depressivos que a adoção das medidas restritivas do acordo de 1898 provocou sobre o nível de atividade econômica, em especial sobre o nível de rentabilidade do setor industrial. Com relação a isso, vale ressaltar que de um nível de despesa e formação de capital fixo do governo próximo a 3% do total dos gastos públicos, que vigorou entre os anos de 1900 a 1902, passou-se progressivamente de um patamar de 9% em 1903 até atingir-se um máximo de 24% dos gastos em 1912 (SUZIGAN & VILLELA, 1975: 20).

Além do incentivo à aceleração industrial proporcionado pelo incremento dos gastos públicos a partir de 1903, a indústria contou, também, com excelentes condições de acumulação, favorecido, em grande medida, pela ampliação do mercado de trabalho e pela melhora da capacidade de importar.

Verifica-se, a partir de 1905, forte recuperação do fluxo imigratório, que, ao lado do êxodo rural provocado pela crise da cafeicultura, favoreceu a ampliação

da oferta de força de trabalho, ao mesmo tempo em que contribui para o rebaixamento dos custos industriais (CARDOSO DE MELLO, 1984: 151). Com efeito, a implementação da Política de Defesa do Café a partir de 1906 veio reforçar a tendência de rebaixamento dos salários, pois entre suas medidas constavam algumas que visavam especialmente desestimular a ampliação dos plantios e da capacidade produtiva cafeeira. A estagnação que provocava na cafeicultura impulsionando ainda mais o êxodo rural. Em virtude disso, CANO assinala que a crise da economia cafeeira favorecia, em parte, a acumulação industrial ao incentivar o êxodo rural e, assim, promover importante rebaixamento dos salários urbanos (CANO, 1983: 126-127).

No que diz respeito à melhora da capacidade de importar vale observar que ela decorreu fundamentalmente do crescimento das exportações de borracha e do café, bem como do afluxo dos investimentos externos para o financiamento do programa de obras públicas iniciado em 1903 e da Política de Defesa do Café em 1906. Desse modo, o afluxo de investimentos externos ao lado da recuperação da receita de exportação do café e da borracha asseguraram uma taxa de câmbio relativamente estável (CARDOSO DE MELLO, 1984: 153-154), favorecendo a ampliação e a modernização da capacidade produtiva industrial e, com isso, a elevação da rentabilidade dos investimentos industriais, principalmente na fase de "boom" cíclico (1909-1912).

Sobre o período, CARDOSO DE MELLO (1984) conclui que provavelmente o nível de rentabilidade manteve-se relativamente elevado. Para isso, a indústria beneficiou-se tanto da elevação progressiva dos gastos públicos quanto da recuperação da capacidade de importar do complexo exportador cafeeiro e da retomada do fluxo imigratório, a qual contribui, de um modo geral, para a manutenção dos salários urbanos em níveis comparativamente baixos por toda essa fase expansiva da indústria (CARDOSO DE MELLO, 1984:154). Convém assinalar, da mesma forma, que a manutenção da tarifa-ouro garante, minimamente, o grau de proteção da indústria, apesar de a valorização cambial estimular o aumento das importações de produtos concorrentes aos similares nacionais. Segundo Cardoso de Mello, a relativa "folga cambial", viabilizada pela recuperação da capacidade de importar, permitiu à indústria enfrentar a concorrência externa via modernização do parque industrial com a aquisição de equipamentos de eficiência igual ou pouco inferior aos utilizados nas economias avançadas (CARDOSO DE MELLO (1984:153).

### **2.3. A evolução da indústria na Primeira Guerra Mundial (1914-1918)**

O período imediatamente anterior à deflagração da Primeira Guerra Mundial caracteriza-se por forte instabilidade nos preços internacionais do café, afetando negativamente a taxa de câmbio, até então estabilizada pelos mecanismos

da Caixa de Conversão. Desse modo, no curto período que se estende de 1913 até o início do conflito mundial observa-se forte contração nos investimentos industriais. Antes, porém, de prosseguir na análise da evolução da indústria, convém descrever a conjuntura da economia brasileira no imediato pré-guerra.

A crise do pré-guerra, que influencia na queda dos preços internacionais do café, e o forte endividamento externo verificado após a implementação do Plano de Valorização do Café em 1906 atuam como elementos desestabilizadores do câmbio, numa conjuntura internacional já desfavorável. Apesar disso, as pressões sobre a taxa de câmbio são contidas pelo mecanismo da Caixa de Conversão. Entretanto, a saída de divisas intensifica-se em 1914, levando à corrida aos depósitos da Caixa de Conversão, e, posteriormente, ao seu fechamento. A taxa de câmbio, finalmente, desvaloriza-se, o que permite que a crise na indústria não alcance proporções alarmantes (CANO, 1983: 154).

De acordo com SUZIGAN & VILLELA (1975), a interrupção dos investimentos externos e a crise do pré-guerra, que precipitou a queda dos preços internacionais do café, não permitiram a continuação da política monetária e fiscal adotadas em conformidade com o acordo de 1898. De fato, o governo deu prosseguimento ao seu programa de investimentos em obras públicas e em infraestrutura, financiando-o, contudo, por meio de emissão de papel-moeda. Isso atenuou os efeitos depressivos que a contração do comércio exterior causou sobre o

nível de atividade econômica (SUZIGAN & VILLELA, 1975: 118). Nessa mesma direção, CANO acrescenta sobre o período o seguinte: "Reajustados os níveis monetários e cambiais e levando-se em conta as restrições circunstanciais às importações, estava assim reaberto o caminho para a expansão industrial" (CANO, 1983: 154).

Observadas essas breves indicações sobre a conjuntura da economia brasileira, pode-se afirmar, com Cardoso de Mello, que a crise do pré-guerra marca o final da expansão industrial dos anos anteriores, destacando-se como causas dessa reversão cíclica o seguinte: 1) abalo financeiro que acabou resultando no fechamento da Caixa de Conversão em 1914; 2) o potencial produtivo fomentado durante a fase de prosperidade industrial dos anos de 1905/1912 não foi acompanhada por aumento na mesma proporção da demanda por bens de consumo assalariado (CARDOSO DE MELLO, 1984: 154-155).

Cardoso de Mello observa que a demanda interna por bens de consumo assalariado, possivelmente, reduziu-se em relação ao período imediatamente anterior à deflagração da Primeira Guerra Mundial (CARDOSO DE MELLO, 1984: 154-155). Mesmo que o efeito dessa contração da demanda interna por bens de consumo assalariado fosse atenuado pela manutenção dos investimentos públicos, financiados, nesse momento, pela emissão de papel-moeda, a explicação para uma eventual recuperação industrial deveria ser buscada em outro componente autônomo (CARDOSO

DE MELLO, 1984: 155). De fato, verifica-se, no período compreendido pelo conflito mundial, notável diversificação da pauta de exportação. Verificou-se elevação considerável de exportação de produtos não tradicionais como carne frigorificada, açúcar refinado, tecidos, manganês, arroz, feijão, milho, etc. (SUZIGAN & VILLELA, 1975: 119). Essa diversificação e relativa ampliação das vendas externas contribuiu para em 1915 amenizar a escassez de divisas, até então observadas em virtude da interrupção dos investimentos estrangeiros (SUZIGAN & VILLELA, 1975: 119).

Com efeito, as dificuldades impostas pelo conflito ao comércio internacional reduziram abruptamente o nível de importações, permitindo-se, em consequência disso, a elevação da fração do mercado interno atendida pela indústria doméstica. Assim, a sobreacumulação produtiva do período de expansão industrial de 1905 e 1912 pôde ser, progressivamente, reduzida durante os anos agudos do conflito mundial (CARDOSO DE MELLO, 1984: 156). Se, por um lado, a contração do nível de importações proporcionava à indústria doméstica essa "reserva de mercado", impediu-a, por outro, de expandir e modernizar a capacidade produtiva instalada, impondo-lhe, com o tempo, perda gradativa no nível de produtividade (CANO, 1983: 125).

Assim, os problemas enfrentados pela indústria durante a Primeira Guerra Mundial podem ser resumidos como se segue: 1) a capacidade ociosa herdada da fase

expansiva do período anterior à guerra reduziu-se, progressivamente, pelo efeito combinado de dois fatores: diminuição do nível de importações de produtos concorrentes aos similares nacionais e, também, de bens de capital e outros insumos básicos, que manteve a taxa de expansão da capacidade produtiva em níveis relativamente baixos; 2) a recuperação e, posterior, expansão industrial foi favorecida pela adoção de política monetária expansiva, com a finalidade de defender o setor cafeeiro, e que promoveu, como seu desdobramento, a elevação dos preços internos e, por sua vez, dos lucros industriais. Essa elevação dos lucros industriais ocorreu ainda graças à corrosão dos salários urbanos determinado pelo aumento do nível geral de preços verificado durante o conflito mundial (CANO, 1983: 170; CARDOSO DE MELLO, 1984: 156).

### **Considerações finais**

A evolução histórica do movimento da acumulação industrial desenvolvida na seção anterior revelou um dos aspectos do desenvolvimento da indústria durante o período de estudo: a ausência de um setor industrial doméstico produtor de bens de produção subordina estruturalmente o capital industrial ao movimento do complexo exportador cafeeiro impondo-lhe um limite que não decorre de seu próprio movimento de acumulação (que o conduziria a deparar-se com a tendência à queda da taxa de lucro), mas que se origina externamente. Em outras palavras, a capacidade de

importar do complexo exportador cafeeiro, do ponto de vista da acumulação, faz as vezes de um ausente departamento de bens de produção e, do ponto de vista da realização, o movimento da acumulação de capital dentro do próprio complexo gera os mercados de que necessita a produção industrial. Vale ressaltar, ainda, o papel desempenhado tanto pelos gastos públicos quanto pela proteção tarifária na manutenção do ritmo de acumulação industrial.

Convém, então, indagar sobre as razões de, simultaneamente, ao aparecimento de uma base industrial importante em meados dos anos 1890 não se ter constituído o núcleo pesado do setor de bens de produção e, em vez disso, ter-se organizado predominantemente sob a forma de indústria de bens de consumo assalariado (CARDOSO DE MELLO, 1984: 101-102).

De acordo com CARDOSO DE MELLO (1984), a constituição de um setor doméstico produtor de meios de produção não poderia encontrar limites, em última instância, no tamanho do mercado interno e, tampouco, nas decisões de política econômica tomadas para solucionar problemas conjunturais, como a adoção de valorizações cambiais nos anos iniciais da República Velha (CARDOSO DE MELLO, 1984:101). Se é certo que as desvalorizações no câmbio, por exemplo, restringiam a importação de bens de capital, convém lembrar que a indústria nascente caracterizava-se pela baixa relação capital/trabalho e capital/produto, implicando relativamente reduzido volume de capital para cada nível de produção

atingido. Assim, ainda que a desvalorização do câmbio constituísse, de fato, um fator impeditivo para a instalação da indústria pesada de bens de produção (CARDOSO DE MELLO, 1984:101; CANO, 1983: 137), a explicação da preferência do capital industrial pela indústria de bens de consumo assalariado deve-se apoiar em outras premissas.

O desenvolvimento de uma base industrial inédita no Brasil em meados de 1890 se depararia com um certo patamar de desenvolvimento capitalista mundial que impunha novas exigências de níveis mínimos de investimentos e de concentração e centralização de capital. Isso era decorrente do fato de que à época do rápido crescimento industrial brasileiro (1890-1894), o capitalismo mundial alcançava novo estágio de seu desenvolvimento com as intensas mudanças tecnológicas no setor de bens de produção, especialmente na siderurgia, na química pesada e na eletromecânica, que implicavam modificações notáveis na escala mínima de produção e de investimento (CARDOSO DE MELLO, 1984:103). Isso não apenas condicionava a intensificação da concentração e centralização do capital, devido aos pesados investimentos requeridos, como também determinava inúmeras restrições ao acesso aquele bloco de inovações tecnológicas no setor de bens de produção em virtude do aprofundamento da concorrência entre os países de economia capitalista avançada.

Assim, o surto industrial inédito no Brasil (1890-1895)

esbarraria em dois limites fundamentais e intimamente dependentes. Em primeiro lugar, seu fomento dá-se numa fase de profundas transformações nas bases técnicas das economias capitalistas mais adiantadas, que exigem elevado nível de concentração e centralização do capital para fazer face ao volume mínimo dos investimentos necessários para ativar a acumulação industrial. O nascimento do capitalismo brasileiro ocorre, portanto, numa fase já adiantada do desenvolvimento do capitalismo mundial. Desta constatação decorre um segundo limite: a origem do capital industrial. Como se viu, o capital industrial nasce como desdobramento do complexo exportador cafeeiro. Em consequência disso, o nível de concentração do capital monetário que resulta da dinâmica da economia cafeeira era insuficiente diante do exigido para se instalar, de um só golpe, o núcleo pesado da indústria de bens de produção. Daí entender-se porque as inversões industriais dirigiram-se predominantemente para o setor de bens de consumo assalariado, especialmente à indústria têxtil algodoeira:

Bem outro era o panorama da indústria de bens de consumo corrente, especialmente da indústria têxtil: tecnologia relativamente simples, mais ou menos estabilizada, de fácil manejo e inteiramente disponíveis, no mercado internacional; tamanho da planta mínima e volume de investimento inicial inteiramente acessíveis à economia brasileira de então (CARDOSO DE MELLO, 1984:103).

Desse modo, o nascimento do capital industrial no Brasil dá-se numa fase adiantada do desenvolvimento da economia mundial capitalista, quando as bases técnicas capitalistas desta última não apenas estavam plenamente constituídas bem como sofriam intensas mudanças tecnológicas que impulsionaram o capitalismo mundial a um novo estágio, marcado, a partir daquele momento, pela exportação de capitais e monopolização dos mercados industriais. Se bem o momento do nascimento do capital industrial no Brasil o condicionasse a buscar na indústria de bens de consumo assalariado seu campo principal de inversões, isso não significava, contudo, que a indústria nascente devesse conhecer, tal como no capitalismo clássico, a fase manufatureira da organização do processo de trabalho. Como conclui Liana Aureliano: "É preciso ter em mente, ademais, que o processo de trabalho nas indústrias fundamentais, especialmente na têxtil, já se organizou sob a forma de grande indústria..." (AURELIANO, 1981: 29). Daí entender-se que a forma da inserção da economia brasileira no desenvolvimento mundial do capitalismo ser caracterizada como uma relação de unidade e contradição: se, por um lado, impossibilita ao capitalismo brasileiro o acesso ao novo padrão tecnológico alcançado pelo setor de bens de produção, permite, por outro, que a indústria predominantemente de bens de consumo assalariado apoie-se no patamar já alcançado pelo desenvolvimento das forças produtivas neste setor.

"Quer dizer, o capital industrial no Brasil tinha de se curvar diante de um século de desenvolvimento do capitalismo, tinha de enfrentar para assegurar o direito de existência, a concorrência sem trégua que lhe moviam os produtos das nações

industrializadas. Enfrentá-la significava adotar os processo produtivos do Centro, admitir como ponto de partida um certo grau mínimo de desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho"(AURELIANO, 1981: 29-30)

## Referências:

- AURELIANO, Liana Maria (1981). **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense.
- CANO, W (1983). **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2.ed., São Paulo: T. A Queiroz.
- FAUSTO, Boris (1974). "Conflito social na república oligárquica: a greve de 1917". **Estudos CEBRAP**. São Paulo, n.º 10, pp.81-109.
- FAUSTO, Boris (1982). "Expansão do café e política cafeeira" In: FAUSTO, B (org.). **História geral da civilização brasileira**. 3.ed., São Paulo: Difel.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 24.ed., São Paulo: Nacional, 1991.
- LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil: 1808 a 1930**. Alfa-Ômega, 1975.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1984). **O capitalismo tardio**. 9.ed., São Paulo: Brasiliense.
- PRADO JÚNIOR, Caio (1972). **História econômica do Brasil**. 15.ed., São Paulo: Brasiliense.
- OLIVEIRA, Francisco (1982). "A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil.". In: FAUSTO, B. (org.) **História geral da civilização brasileira**. 4.ed., São Paulo: Difel. Vol.3, Tomo 1
- PERISSINOTO, Renato M (1994). **Classes dominantes e hegemonia na República Velha**. Campinas: UNICAMP.
- SILVA, Sérgio (1976). **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega.
- SINGER, Paul (1982). "O Brasil no contexto do capitalismo mundial, 1889-1930". In: FAUSTO, B. (org.) **História geral da civilização brasileira**. 4.ed., São Paulo: Difel, 1982. Vol.3, Tomo 1.

SUZIGAN, Wilson & VILLELA, Annibal Villanova (1975). **Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889-1930)**. 2.ed., Rio de Janeiro: IPEA/INPES,

VIOTTI DA COSTA, Emília (1998). **Da senzala à colônia**. 4.ed., São Paulo: Editora da UNESP.

## Resenha

SCHRÖDER, Peter. (Org.). **Cultura, identidade e território no Nordeste indígena: os Fulni-ô**. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2012. 262p.

Edson Silva<sup>1</sup>

Na Introdução do livro aqui resenhado, o organizador da coletânea Peter Schröder de forma bastante emblemática e provocativa afirmou: "É fácil escrever alguma coisa sobre os Fulni-ô" e para isso basta recorrer a uma bibliografia existente. Mas, no parágrafo seguinte Schröder enfatizou o quanto é difícil escrever sobre aquele povo indígena, diante do desconhecimento resultante de barreiras impostas pelos próprios Fulni-ô. Falantes do Yaathe e do Português, sendo o único povo bilíngue no Nordeste (excetuando-se o Maranhão), habitando em Águas Belas no Agreste pernambucano a cerca de 300 km do Recife, os Fulni-ô impedem o acesso a sua organização sociopolítica e expressões socioculturais, notadamente a língua e o ritual religioso do Ouricuri. E ainda existem muitas contestações e questionamentos daquele povo indígena aos escritos a seu respeito, elaborado por pesquisadores, mais especificamente pelos antropólogos.

Após o texto onde o organizador da coletânea procurou situar de forma resumida a história territorial Fulni-ô, segue-se o texto de Miguel Foti que resultou da Dissertação de Mestrado na UnB em 1991 onde o antropólogo procurou descrever e refletir a partir do cotidiano durante seu trabalho de campo, o universo simbólico Fulni-ô baseado na resistência do segredo

das expressões socioculturais daquele povo indígena.

O texto seguinte de Eliana Quirino, que teve sua promissora trajetória de pesquisadora interrompida com o seu repentino falecimento em outubro de 2011, é uma discussão baseada principalmente na sua Dissertação de Mestrado em Antropologia/UFRN. Tendo como base as memórias Fulni-ô a exemplo do aparecimento da imagem de N. Sra. da Conceição, a participação indígena na Guerra do Paraguai e a marcante e sempre remorada atuação do Pe. Alfredo Dâmaso em defesa dos índios em Águas Belas. A autora discutiu como essas narrativas são fundamentais para afirmação da identidade indígena e os direitos territoriais reivindicados.

Um exercício em discutir a identidade étnica a partir do próprio ponto de vista indígena foi realizado no texto seguinte por Wilke Torres de Melo, indígena Fulni-ô formado em Ciências Sociais pela UFRPE e atualmente realizando pesquisa de mestrado sobre o sistema político Fulni-ô. Em seu texto, Wilke procurou evidenciar as imbricações entre identidade étnica e reciprocidade discutindo as relações endógenas e exógenas de poder vistas a partir do princípio da união, do respeito e da reciprocidade baseados na expressão Fulni-ô *Safenkia Fortheke* que

<sup>1</sup> Doutor em História Social pela UNICAMP. Leciona no Programa de Pós-Graduação em História/UFCG (Campina Grande-PB) e no Curso de Licenciatura Intercultural Indígena na UFPE/Campus Caruaru, destinado a formação de professores/as indígenas. É professor de História no Centro de Educação/Col. de Aplicação-UFPE/Campus Recife. E-mail: edson.edsilva@hotmail.com

segundo o autor caracteriza e unifica aquele povo indígena.

A participação de Wilker na coletânea é significativa por se tratar de uma reflexão "nativa" e, além disso, como informou o organizador na Introdução do livro, numa iniciativa inédita e antes da publicação todos os artigos foram enviados ao pesquisador indígena para serem discutidos entre os Fulni-ô, como forma de apresentarem sugestões e as "visões Indígenas" sobre os conteúdos dos textos.

Uma contribuição com abordagem diferenciada é o artigo de Carla Siqueira Campos, resultado de sua Dissertação em Antropologia/UFPE, onde a autora discutiu a organização e produção econômica Fulni-ô fundada no acesso aos recursos ambientais no Semiárido, nas diferentes formas de aquisição de recursos econômicos por meios de salários, aposentadorias e os tão conhecidos "projetos" e as suas influências na qualidade de vida dos indígenas.

O artigo seguinte da coletânea de autoria de Áurea Fabiana A. de Albuquerque Gerum uma economista e Werner Doppler estudioso alemão de sistemas agrícolas rurais nos trópicos, a primeira vista parece muito técnico devido às várias tabelas e gráficos. Seus autores discutiram com base em dados empíricos as relações ente a disponibilidade de terras, a renda das famílias a o uso dos recursos produtivos entre os Fulni-ô.

No último artigo da livro, Sérgio Neves Dantas tratou como as músicas Fulni-ô expressam aspectos das memórias identitárias e místicas daquele povo indígena. O autor

procurou também evidenciar a dimensão poética e sagrada dessa musicalidade. Sua análise baseia-se, sobretudo, na produção musical contemporânea gravada por grupos de índios Fulni-ô, como forma de afirmação da identidade étnica.

O livro publicado como primeiro volume da Série Antropologia e Etnicidade, sob os auspícios do NEPE (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Etnicidade), um dos núcleos de pesquisas no Programa de Pós-Graduação em Antropologia/UFPE, é composto por sete artigos e completado com uma relação bibliográfica comentada sobre os Fulni-ô, trazendo ainda em anexo vários documentos relativos às terras daquele povo indígena.

A publicação dessa coletânea é bastante significativa pelo fato de reunir um conjunto de textos com diferentes olhares e abordagens que procuram fugir do exotismo, como também do simplismo em tratar sobre um povo tão singular, situado no contexto sociohistorico do que se convencionou chamar-se Nordeste brasileiro. Onde a presença indígena foi em muito ignorada pelos estudos acadêmicos e deliberadamente negada seja pelas autoridades constituídas, seja também pelo senso comum.

Esse livro é uma excelente referência para pesquisadores especializados no estudo da temática indígena, para as demais pessoas interessadas sobre o assunto e principalmente professores indígenas e não-indígenas que terão em mãos uma fonte valiosa de estudos sobre o tema. E mais precisamente ainda na flagrante ausência de subsídios

(Silva, 2012) objetivando atender as exigências da Lei 11.645/2008 que determinou a inclusão no ensino da história e culturas dos povos indígenas nas escolas públicas e privadas no Brasil.

Diante exíguo conhecimento sobre os Fulni-ô e da dispersão dos poucos estudos publicados a respeito daquele povo indígena, provavelmente a primeira edição dessa importante coletânea será brevemente esgotada. Pensando em uma segunda edição segue sugestões. A primeira diz respeito ao próprio título do livro, pois da forma com estar ao ser referenciado os Fulni-ô aparecem como última parte do título: *Cultura, identidade e território no Nordeste indígena: os Fulni-ô*. Para um efeito prático da referenciação bibliográfica propomos então uma inversão no título para *os Fulni-ô: cultura, identidade e território no Nordeste indígena*.

Sugerimos também a inclusão de mapas de localização do Nordeste, de Pernambuco e do Agreste e Águas Belas onde habitam os Fulni-ô. A nosso ver é tais mapas são imprescindíveis, pois possibilitarão a visualização do povo indígena em questão e o contexto das relações históricas e socioespaciais onde o grupo estar inserido. Sabemos que imagens de uma forma em geral encarecem a produção bibliográfica, todavia a inclusão de fotografias, ao menos em preto e branco, também enriqueceria e muito as abordagens dos textos.

Por fim, uma pergunta: não será importante, para enriquecer mais ainda uma reedição da coletânea, acrescentar na Introdução comentários sobre quais foram as

argumentações Fulni-ô a respeito das leituras prévias dos textos antes da publicação e como ocorreu a recepção daquele povo ao receber o livro publicado?

Lamentamos a ausência na coletânea de artigos na área História. Infelizmente frente ainda ao pouco interesse de historiadores sobre a temática, colegas de outras áreas principalmente da Antropologia cada vez procuram suprir essa lacuna, realizando pesquisas em fontes históricas para embasarem seus estudos e reflexões a respeito dos povos indígenas.

Para uma segunda edição ou um possível merecido segundo volume da coletânea, lembramos a Dissertação de Mestrado intitulada *História dinâmica social e estratégias indígenas: disputas e alianças no Aldeamento do Ipanema em Águas Belas, Pernambuco. (1860-1920)*, defendida na UFF/RJ em 2010 por Mariana Albuquerque Dantas. Trata-se de uma pesquisa amplamente baseada em fontes históricas disponíveis no Arquivo Público Estadual de Pernambuco e nas discussões da produção bibliográfica atualizada sobre os povos indígenas no Nordeste.

## Entrevista

O Dr. Antonio Paulo de Moraes Rezende participou de uma entrevista concedida à Mnemosine Revista. A entrevista foi dada a Professora Gláucia de Souza Freire, mestranda pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Campina Grande. Ele discorreu sobre o tema *Histórias, historiografias e sensibilidades*.

**MNEMOSINE** – Como a História afeta sua compreensão de si, enquanto indivíduo, enquanto ator social?

**Dr. ANTONIO PAULO** – A história ajuda a compreender a minha complexidade e a complexidade dos que vivem comigo. Então, o que me interessa na História, o que me interessa no conhecimento, como eles podem me ajudar a envolver-me, de forma profunda, com as relações humanas. Devemos fugir do utilitarismo e celebrar a solidariedade. O conhecimento me aproxima afetivamente dos outros. É esse conhecimento que tem valor e que eu busco.

**MNEMOSINE** – Escrever histórias sobre sentimentos e a partir das sensibilidades, sensibilidades que são de quem narra e daqueles sobre os quais se narra. Este é um desafio para os historiadores, astutamente contemplar as subjetividades a partir da palpabilidade das fontes. Quais as dificuldades em trabalhar o amor e a solidão na cidade do Recife, nos anos 1930, a partir desses *registros históricos*, a exemplo dos artigos

jornalísticos e de anúncios comerciais?

**Dr. ANTONIO PAULO** – A dificuldade de você trabalhar com sentimento é, justamente, a raridade das fontes. Há relatos de memória, notícias de jornais, autobiografias que aumentam o lugar da pesquisa. É preciso uma astúcia investigativa para perceber, muitas vezes, que o anúncio de um produto de beleza está revelando um tipo de comportamento afetivo. Eu me lembro que quando trabalhei com a questão da habitação na modernidade, por exemplo, o anúncio de uma casa que tinha garagem mostrava singularidades que deviam ser registradas. Tudo isso depende muito do olhar do historiador, de como ele se entrelaça com as fontes, de como ele vence certos preconceitos. A pesquisa exige articulação com as teorias, para que não haja excesso de perguntas e respostas desconectadas. As teorias trazem questões e dão uma dimensão mais instigante ao ofício do historiador.

**MNEMOSINE** – Quanto à História Oral, como o senhor percebe a principal diferença na dificuldade com o trato às fontes entre a oralidade e esses documentos escritos que já estão, de certa forma, dados?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Não trabalho diretamente com História Oral, mas ela envolve muito a emoção, relatos de sentimentos e da experiência de cada um. Exige sensibilidade do historiador, É outro território de pesquisa fértil e renovador. Não se pode ficar elegendo, apenas, fontes escritas como verdadeiras e indispensáveis. A qualidade é fundamental, acompanhada com a capacidade de selecionar e visualizar a multiplicidade. Pensar o passado não é se despir do agora, porém compreender a simultaneidade, os significados das culturas com suas diferenças.

**MNEMOSINE** – Quando o senhor fala sobre *A astúcia de Ulisses*, evoca uma imagem dele: soube apreciar as vozes das sereias, encantou-se, se afeiçãoou, mas não foi vitimado. Esta imagem é parecida com sua concepção de escrita da História, porque há uma contemplação, um encantamento e uma afeição também nesta tarefa, permeada pela astúcia dos questionamentos. Mas existe um limite para este envolvimento e para a expressão deste envolvimento na escrita acadêmica?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Na escrita acadêmica, existem muitos limites. A academia produz regras, porém elas

não são perenes. Acho importante que aprendamos a lidar com esses limites, conhecendo, também, o caminho da transgressão. O trabalho do historiador deve ter ousadia, buscar espelhos, romper, não ficar, apenas no que está consagrado. Por isso, é fundamental sua atenção para arte, observar como Picasso construiu sua diversidade, analisar as narrativas literárias, curtir boas músicas e filmes. Conhecer o que é tradicional para depois poder ousar é um projeto que move novas metodologias. Acho que o conhecimento do tradicional, do que é clássico, dá condições para exercitar sua crítica com mais substância. O texto do historiador tem sua dimensão estética. Excesso de objetividade impede a criatividade.

**MNEMOSINE** – Michel de Certeau trabalha em “*A operação Historiográfica*”, justamente com essas transgressões do historiador: ele não vai por um caminho direito, por uma estrada fixa, como se fazia no século XIX, o historiador não é mais um construtor de impérios, pretende margear, ir pelas margens. Como o senhor enxerga a historiografia de Certeau?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Não sou um conhecedor profundo de Certeau. Admiro algumas coisas que ele coloca. O rio corre, mas é bom observar as margens. Olhar só quem domina é naufragar a narrativa histórica numa mesmice sonolenta. Portanto, investigar o cotidiano é um ponto de renovação, pois faz com

que o historiador não fique ligado, somente, aos grandes acontecimentos. Se quisermos ver um lado da história que poucas pessoas percebem, temos que buscar a invenção e diluir preconceitos. A inquietude provoca um maior diálogo entre os saberes, quebra concepções que se arrastam como verdades consagradas. O conhecimento estende-se, transforma a pesquisa, desfaz a apatia.

**MNEMOSINE** – Ainda sobre esses limites: como o senhor vê a dita historiografia engajada, politicamente?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Tudo aquilo que nós escrevemos tem uma ressonância política. Há sutilezas e relações de poder que percorrem cada texto. Quando estou escrevendo, estou escrevendo comprometido com alguma concepção de mundo. Isso é fazer política. Cada coisa que digo, cada curso que dou, cada reflexão que divulgo, assinala um compromisso político. Não é possível admitir neutralidade e mergulhar no vazio. Somos animais sociais, marcados pelas incompletudes, porém num deslocamento constante. A história é a construção de possibilidade, não se faz sem política.

**MNEMOSINE** – A História é marcada por mudanças e permanências, como o senhor diz em *Ruídos do efêmero*, mantendo tradições e adaptando-as, transformando-as. Fale um pouco sobre a construção de identidades, ou esses sentimentos de

identificação, nesse mundo pós-moderno.

**Dr. ANTONIO PAULO** – Há uma dificuldade muito grande, nesse mundo, de contemplar a vida e mastigar os minutos. A velocidade cria descontroles e ilusões. Perdemos de vista os entretencimentos, temos uma visão que isola e mistifica. É preciso cuidar das concepções de tempo, analisar as armadilhas do chamado progresso e não deixar de lado os ritmos dos sentimentos. O cuidado e o compromisso com o social, dentro de uma ampla e solidária concepção, reforçam o trabalho do historiador. Não se pode, também, desprezar as palavras. O ritmo da narrativa compõe o encanto de cada ato, de cada desejo de arriscar-se. Muitas vezes, os discursos ditos revolucionários mascaram permanências e colaboram com o autoritarismo.

**MNEMOSINE** – Há um texto de Ítalo Calvino, *Marcovaldo ou As estações na cidade*, no qual ele encara as percepções e as sensações que envolvem os indivíduos em meio à pressa e à fluidez da vida urbana, ressaltando, contudo, a figura de Marcovaldo, na medida em que este sente a necessidade de manter certos hábitos, evocando lembranças e esforçando-se em mantê-las. Estes *ruídos do efêmero* se aproximam desse intuito?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Na vida, há coisas que descobrimos que são importantes muito tempo depois. As referências mudam, os afetos se

deslocam e os significados se redimensionam. Basta lembrar Freud. Então, a história não é vivida de maneira uniforme. Ela surpreende, desmantela. Não dá pra viver sem escolher, sem arquitetar labirintos. Escolho a partir de que princípios? O efêmero faz seus ruídos e temos de ouvi-los. Os contrapontos não devem ser jogados fora. Flutuamos no meio de ambiguidades.

**MNEMOSINE** – Ainda sobre esse mote: Estão aqui, passado e presente atuando com ambos os papéis, tanto do ruído, quanto do efêmero, um imbricando-se no outro?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Passado e presente nunca deixam de se entrelaçar. Um grande equívoco é separar o passado do presente. Há distinções, mas os tempos se tocam. A memória está sempre nos aticando, o desejo e o poder formando projetos, as incertezas se misturando com o que parecia definitivo, a vida pulando e desafiando. Que história contar? Que verdade consegue permanecer? E os escorregões, as sinalizações secretas, as intuições mágicas?

**MNEMOSINE** – O poder que a palavra tem, de nossas narrativas, é proporcional à intensidade e à vividez das experiências cotidianas, historicizadas?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Nem sempre. É uma questão bastante difícil. Mas a palavra é um dos desenhos da vida... O que existe de mais importante na cultura é a

capacidade que temos de nomear as coisas: aquilo é um livro, isso é o amor, lá na esquina reside a justiça. Um poder fantástico que cria conceitos e fantasias, fermenta sonhos e destrói pesadelos. Quando narramos, os sentidos vão aparecendo. Não há vida sem experiência, lugares, afetos, distrações, desesperos. Como entrelaçar tudo na história? Há, sempre, lacunas, ficções, viagens.

**MNEMOSINE** – Sobre experiências, a sua graduação é em Direito e fez o mestrado em História. Como foi que a História o chamou?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Foi uma questão vida. Tinha uma professora de História que me convidou, quando eu estava com 20, 19 anos, para exercer o magistério. Gostei muito. Sem dúvida, a paixão aconteceu. Lia bastante e não temia as relações que apareciam. Não hesitei. Sinto-me bem e acertei no alvo. Mantenho o entusiasmo de um humanista dos velhos tempos. Nunca fui partidário dos científicismos. A história é uma porta aberta. Engana-se quem faz dela um desfilar de vaidades e uma vitrine brilhante. Não risco do mapa as dissonâncias. Melhor cultivar a sabedoria do que concentrar conhecimentos. A lógica burguesa contamina e anda pelo mundo seduzindo com a habilidade do vencedor. Por isso, escolher é difícil, mas não custa ultrapassar os desafios e as mesmices.

**MNEMOSINE** – O senhor gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Eu só queria fazer um registro. Estamos tão cercados de tecnologia que esquecemos a força do diálogo com o passado, o valor de escutar, sem dispensar as sofisticções e cultivar a sabedoria. No sentimento, nos desgarramos muito, aparentemente, do que passou, ou ficamos sufocados pelas dores ou alegrias. Firmar neutralidades não traz a história como suas ambiguidades. A verdade é frágil, é uma ponte de tamanho incerto, o absoluto é uma metáfora ingrata e poderosa.

**MNEMOSINE** – Alguma mensagem para os mestrandos, para os leitores da revista?

**Dr. ANTONIO PAULO** – Trabalhamos com o conhecimento, sempre inquietos numa busca que anima, desconsola, criando instabilidades. Não há eternidades. O caminho é sinuoso e a verdade é curva. Portanto, ficar só no desconsolo e na correria, na competição não é nada saudável. Não esquecer que a alegria move a vida com mais prazer e responsabilidade. Enfim, não estamos sós, o coletivo nos lembra de que existem encontros e desencontros. A imagem de um trapézio de um circo representa as histórias com seus abismos inesperados. Há quedas e saltos astuciosos. O malabarismo se veste de narrativas e de experiências.