

Coleção

**Antropologia da Política**



Antonio Carlos de Souza Lima  
Organizador

# **GESTAR E GERIR**

Estudos para uma antropologia  
da administração pública no Brasil

Os estudos sobre aspectos da administração apresentados neste livro partem da premissa weberiana de que no plano da vida cotidiana dominação é administração. Tomam o horizonte de estudos sobre a tutela como exercício de poder de Estado, que combina o domínio sobre espaços, através do controle de segmentos da população, a um tempo criados por leis e normas, e objeto de uma intervenção pública, a uma maneira peculiar de recrutar os especialistas nessas tarefas, e a uma forte dimensão cênica como parte de suas técnicas de intervenção social. De certa forma, os verbos escolhidos para o título apresentam-nos a duas importantes dimensões aqui abordadas. "Gestar" – "formar e sustentar (um filho) no próprio ventre" – e "gerir" – "exercer gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar" – são léxicos oriundos de uma única etimologia latina, duas dimensões decupáveis da mesma operação que nos permitem recortar e descrever nuances nos exercícios de poder. "Gestar" remete à função constitutiva e pedagógica, de "maternagem", do ensinar a "ser", perceptível na tutela como exercício de poder, de que a imagem da "babá" ou "governanta" e sua bondade opressiva são emblemáticas. "Gerir" alude ao controle cotidiano de uma malha administrativa débil, perpassada por interesses pessoais e composta por redes de clientelas, em que os interesses de grupos são muito mais fortes que os chamados corporativos, por vezes mais figuração que prática efetiva, ainda assim se fazendo presente em espaços distantes do território jurídico-político do país Brasil.

ISBN 85-7316-316-X



9 788573 163162

**NU** Núcleo de  
**AP** Antropologia  
da Política

RELUME  DUMARÁ

**Gestar e gerir**

**Nu** Núcleo de  
**AP** Antropologia  
da Política

Quinta da Boa Vista s/nº – São Cristóvão  
Rio de Janeiro – RJ – CEP 20940-040  
Tel.: (21) 2568 9642 Fax: (21) 2254 6695  
E-mail: nuap@alternex.com.br

Publicação realizada com recursos do  
PRONEX/CNPq  
Ministério da Ciência e Tecnologia  
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Programa de Apoio a Núcleos de Excelência

A coleção Antropologia da Política é coordenada por Moacir G. S. Palmeira, Mariza G. S. Peirano, César Barreira e José Sergio Leite Lopes e apresenta as seguintes publicações:

- 1 - **A HONRA DA POLÍTICA** – Decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994), de *Carla Teixeira*
- 2 - **CHUVA DE PAPÉIS** – Ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil, de *Irllys Barreira*
- 3 - **CRIMES POR ENCOMENDA** – Violência e pistolagem no cenário brasileiro, de *César Barreira*
- 4 - **EM NOME DAS "BASES"** – Política, favor e dependência pessoal, de *Marcos Otávio Bezerra*
- 5 - **FAZENDO A LUTA** – Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas, de *John Cunha Comerford*
- 6 - **CARISMA, SOCIEDADE E POLÍTICA** – Novas linguagens do religioso e do político, de *Julia Miranda*
- 7 - **ALGUMA ANTROPOLOGIA**, de *Marcio Goldman*
- 8 - **ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÃO NO RIO DE JANEIRO**, de *Karina Kuschnir*
- 9 - **A MARCHA NACIONAL DOS SEM-TERRA** – Um estudo sobre a fabricação do social, de *Christine de Alencar Chaves*
- 10 - **MULHERES QUE MATAM** – Universo imaginário do crime no feminino, de *Rosemary de Oliveira Almeida*
- 11 - **EM NOME DE QUEM?** – Recursos sociais no recrutamento de elites políticas, de *Odaci Luiz Coradini*
- 12 - **O DITO E O FEITO** – Ensaios de antropologia dos rituais, de *Mariza Peirano*
- 13 - **NO BICO DA CEGONHA** – Histórias de adoção e da adoção internacional no Brasil, de *Domingos Abreu*
- 14 - **DIREITO LEGAL E INSULTO MORAL** – Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA, de *Luis R. Cardoso de Oliveira*
- 15 - **OS FILHOS DO ESTADO** – Auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará, de *Leonardo Damasceno de Sá*
- 16 - **OLIVEIRA VIANNA** – De Saquarema à Alameda São Boaventura, 41 - Niterói. O autor, os livros, a obra, de *Luiz de Castro Faria*
- 17 - **INTRIGAS E QUESTÕES** – Vingança de família e tramas sociais no sertão de Pernambuco, de *Ana Claudia Marques*
- 18 - **GESTAR E GERIR** – Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil, de *Antonio Carlos de Souza Lima*

ANTONIO CARLOS DE SOUZA LIMA

(ORGANIZADOR)

# Gestar e gerir

Estudos para uma antropologia da  
administração pública no Brasil

RELUME  DUMARÁ

Rio de Janeiro

2002

© Copyright 2002, Antonio Carlos de Souza Lima  
Direitos cedidos para esta edição à  
DUMARÁ DISTRIBUIDORA DE PUBLICAÇÕES LTDA.  
www.relumedumara.com.br  
Travessa Juraci, 37 – Penha Circular  
21020-220 – Rio de Janeiro, RJ  
Tel.: (21) 2564 6869 Fax: (21) 2590 0135  
E-mail: relume@relumedumara.com.br

*Preparação de originais*  
Malu Resende

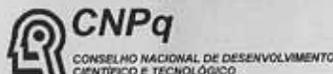
*Revisão*  
Soraya Araujo

*Edição*  
Dilmo Milheiros

*Capa*  
Simone Villas-Boas

---

*Apoio*



CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

---

G333      *Gestar e gerir* : estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil / Antonio Carlos de Souza Lima (organizador). – Rio de Janeiro : Relume Dumará : Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002 . – (Coleção Antropologia da política ; 18)

Inclui bibliografia  
ISBN 85-7316-316-X

1. Administração pública – Brasil – Aspectos antropológicos. 2. Administração pública – Política governamental – Brasil. I. Lima, Antonio Carlos de Souza. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Núcleo de Antropologia da Política. III. Série.

03-0769

CDD 354.81  
CDU 351(81)

---

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja ela total ou parcial, constitui violação da Lei nº 5.988.

Para João Pacheco de Oliveira e Moacir Palmeira

Introdução

50-64 *Journal of Latin American Studies*, 1970, vol. 2, pp. 50-64. doi:10.1017/S0022216X00005000

Capítulo 1

A construção da identidade: o caso da literatura brasileira

65-80 *Journal of Latin American Studies*, 1970, vol. 2, pp. 65-80. doi:10.1017/S0022216X00006500

Capítulo 2

Política, cultura e literatura: o caso da literatura brasileira

81-96 *Journal of Latin American Studies*, 1970, vol. 2, pp. 81-96. doi:10.1017/S0022216X00008100

Capítulo 3

Identidade e cultura: o caso da literatura brasileira

97-112 *Journal of Latin American Studies*, 1970, vol. 2, pp. 97-112. doi:10.1017/S0022216X00009700

Capítulo 4

Identidade e cultura: o caso da literatura brasileira

113-128 *Journal of Latin American Studies*, 1970, vol. 2, pp. 113-128. doi:10.1017/S0022216X00011300

Capítulo 5

Identidade e cultura: o caso da literatura brasileira

129-144 *Journal of Latin American Studies*, 1970, vol. 2, pp. 129-144. doi:10.1017/S0022216X00012900

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

- Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo . . . . . 11  
*Antonio Carlos de Souza Lima*

### CAPÍTULO 1

- A construção da seca como problema: administração pública e representações da natureza durante a seca de 1877/1879 no Ceará . . . . . 23  
*Rafael Winter Ribeiro*

### CAPÍTULO 2

- Poder tutelar e formação do Estado brasileiro: o Serviço de Povoamento do Solo Nacional 1907-1918 . . . . . 51  
*Jair de Souza Ramos*

### CAPÍTULO 3

- Infância e nação em desfile: o Desfile da Juventude e a Hora da Independência, 1936/1937 . . . . . 85  
*Adriana de R. B. Vianna e Maurício B. A. Parada*

### CAPÍTULO 4

- Meios de comunicação a distância e controle político no período varguista . . . . . 111  
*Sérgio Ricardo Rodrigues Castilho*

### CAPÍTULO 5

- A administração dos índios: as diretrizes para o funcionamento dos postos indígenas do SPI . . . . . 125  
*José Gabriel Silveira Corrêa*

## CAPÍTULO 6

- Cooperação e Parceria no contexto de um projeto piloto:  
a experiência do PPTAL* ..... 147  
*Ludmila Moreira Lima*

## CAPÍTULO 7

- Gestão territorial e geográfica dos vales do Amazonas ..... 199  
*Maria Lúcia Pires Menezes*

## CAPÍTULO 8

- Desenvolvimento e tecnologia de controle populacional ..... 229  
*João Paulo Macedo e Castro*

## CAPÍTULO 9

- SOM/Popular: uma experiência política na Baixada Fluminense ..... 259  
*Ana Lúcia Silva Enne*

## CAPÍTULO 10

- Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão  
contemporânea da infância ..... 271  
*Adriana de R. B. Vianna*

- OS AUTORES ..... 313

Sobre gestar e gerar  
a desigualdade: pontos de  
investigação e o Mago

*O que impressiona, com efeito, nessa instituição do discurso analítico é a mola-mestra da transferência, não é, como alguns pensaram ter escutado de mim, que o analista, seja ele colocado na função do sujeito suposto saber. Se a palavra é tão livremente dada ao psicanalisante – é justamente assim que se recebe essa liberdade –, é porque se reconhece que ele pode falar como um mestre, isto é, como um estouvado, mas isto não dará resultados tão bons quanto no caso de um verdadeiro mestre, de quem se supõe que conduz a um saber – um saber do qual se torna penhor, refém, aquele que aceitar de antemão ser produto das cogitações do psicanalisante, ou seja o psicanalista – posto que, como tal produto, está destinado à perda, à eliminação do processo.*

Jacques Lacan. "O mestre e a histórica".

In: Seminário, Livro 17: O avesso da psicanálise, 1969-1970,  
Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 1992, p.35.

## Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo

Antonio Carlos de Souza Lima

**O**s textos reunidos nesta coletânea foram gerados por pesquisas de ordem variada – para trabalhos de cursos de pós-graduação (Vianna e Parada); para dissertações de mestrado (Ribeiro; Corrêa; Macedo e Castro; Enne); para teses de doutorado (Ramos; Castilho; Lima; Menezes; Vianna) realizadas em Antropologia Social (Ramos; Castilho; Corrêa; Lima; Macedo e Castro; Enne; Vianna), em História (Vianna e Parada) ou em Geografia (Ribeiro; Menezes). Tratam de temas tão distintos como os processos de regionalização e gestão territorial, e a produção de saberes a eles articulados; as práticas de aparelhos de governo destinados, dentre outras coisas, ao controle da mobilidade espacial de segmentos da população brasileira (*índios, menores, migrantes, favelados*); as práticas de espetacularização da vida política, pela via dos rituais de massa ou dos meios de comunicação a distância, passando por conjunturas históricas que vão desde o final do século XIX e da Primeira República até os anos 1990 do século XX. Lidam com ideários tão diferentes quanto aqueles que propõem, por exemplo, em um momento, a tutela para populações indígenas e, em outro, a *parceria* e a *participação* para as mesmas populações. Em termos metodológicos, a pesquisa com fontes impressas, típica do trabalho do historiador, se une à observação etnográfica, configurando abordagens que dificilmente reduzem-se a cânones disciplinares convencionais, como aqueles preconizados hoje ainda em manuais e livros de introdução.

Estes artigos podem ser lidos independentemente, remetidos a seus universos temáticos, com o que os efeitos de mútua iluminação que aportam, quando lidos juntos, se perdem. Sua reunião permite construir hipóteses sobre os dispositivos de dinâmicas de territorialização, sobre os especialistas – portadores e produtores de certos saberes que se cristalizam em setores da administração – que surgem coetaneamente à função de integração e segmentação simultâneas, logo, sobre as técnicas de diferenciação social e instauração de hierarquias, parte do surgimento de crescente interdependência entre redes regionais e sociais, para mencionar apenas alguns aspectos dos processos de formação de Estado.

Por outro lado, em termos mais objetivos, esta aparente diversidade temática e de abordagens tem como seu ponto de dispersão oportunidades de diálogo em torno de algumas idéias relativas ao estudo da administração pública como parte de processos de formação de Estado no Brasil. Essas idéias foram embrionariamente experimentadas em minha análise sobre poder tutelar, indianidade e formação de Estado (Souza Lima, 1995), e posteriormente expandidas em projetos de pesquisa,<sup>1</sup> sobretudo em cursos de pós-graduação,<sup>2</sup> quando foi possível debatê-las em relação a outros espaços sociais que aqueles afetos à pesquisa sobre indigenismo e política indigenista. No caso de Ana Enne, Ludmila Moreira Lima e Rafael Winter Ribeiro, pude ainda debater seus trabalhos quando de suas defesas de dissertação e tese.<sup>3</sup> Esta introdução procura tão-somente reunir algumas dessas idéias, pontos iniciais de um diálogo inconcluso, que tem nesta coletânea um momento de condensação. Longe de querer sintetizar pontos de convergência entre os textos e os esforços analíticos que apresentam, o diálogo de fato existente, em alguns casos, entre os autores não será aqui matéria de um investimento "normatizador" de minha parte, estabelecendo elos, articulações obsessivamente entrecruzadas, como demonstração de um quadro interpretativo "circular", arredondado. Mais que fechar, trata-se de colocar alguns caminhos possíveis (existem muitos outros) para a análise do que às vezes viciadamente, às vezes entrecruzando visões reportáveis a Marx, Weber e Durkheim, tem se chamado vulgarmente de "Estado" em Antropologia.<sup>4</sup>

Nas oportunidades de diálogo que tivemos, partimos da constatação de que pensar em termos de processos de formação de Estado, de modalidades de instauração de desigualdades e hierarquias (parte intrínseca do que descrevemos como "fenômenos políticos") implica pensar em termos de escalas temporais e espaciais distintas, perceber as implicações imediatas e cotidianas da idéia de complexidade na análise antropológica, bem como no plano metodológico, e as dificuldades no uso de material histórico a partir de uma visada antropológica (ver Barth, 1993 e 2000; Braudel, 1976; Tilly, 1984, entre muitos outros). A crítica de Norbert Elias (1972) quanto à força modelar da idéia de Estado nacional nas ciências sociais, seu caráter subjacente a noções totalizantes como a de "sistema social", é-nos igualmente inspiradora. Por outro lado, no plano teórico, operamos com a idéia de que o horizonte do "monopólio da violência legítima", se fundamental e necessitando de fato de uma pesquisa mais detalhada (como em Tilly, 1996), não dá conta de uma análise das relações de poder capaz de recuperar a dimensão de representação no sentido performático e figurativo da administração pública. Os textos de Vianna e Parada, e de Castilho, reportam-se a essas questões.

Se a pesquisa sobre "política indigenista" tem-me servido de guia nesses debates é porque ela é um campo fértil para a análise dos poderes de Estado no

Brasil. O instituto jurídico da tutela e a condição de incapacidade civil relativa durante muitos anos asseguraram a aparelhos de Estado – o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e a Fundação Nacional do Índio (Funai)<sup>5</sup> –, na qualidade de executores da responsabilidade de tutor do Estado, o suposto monopólio de um “complexo de políticas” (sempre desejado e nunca existente). O que usualmente se chama de “política indigenista” agregou a *assistência* à educação, à saúde e ao desenvolvimento, à ação fundiária instituinte de territórios estatais e à mediação tutelar no exercício dos direitos políticos e civis, compondo amplo movimento revelador dos processos de formação do Estado no Brasil, das idéias, planos e ações de governo para os índios, parecendo-me condensar e precipitar esquemas de pensamento oriundos de outros tempos históricos e de outros espaços sociais e geográficos.

O fato de que podemos pensar hipoteticamente as ações do Estado sobre os povos indígenas como parte de um movimento de colonização, como colonialismo, retomando a idéia de *situação colonial* de Georges Balandier (1951), aproximando-a de desenvolvimentos mais contemporâneos (p. ex., Mandani, 1996), e a possibilidade de tratar a categoria *índio* em sua positividade nessa situação (Bonfil Batalha, 1972), permitem abordar outras “políticas públicas” a partir de *démarches* similares às dos autores sobre estudos do “mundo pós-colonial”, de que o Brasil sempre é eximido de integrar. Se há singularidades evidentes em jogo nesta elisão – dentre elas ter sido o país historicamente parte da primeira leva de colonizações européias e também de “descolonizações”, no século XIX, e ter assumido uma representatividade face à sua metrópole no mundo contemporâneo que tem poucos precedentes na história da expansão européia –, há também um horizonte intelectual que se remete à história européia e os instrumentos analíticos que a tomam como exemplo solitário.

Nossas elites têm árdua e cruelmente – do ponto de vista dos segmentos sociais destituídos de acesso aos direitos civis, sociais e políticos – elaborado a inserção desse constructo (*O Brasil*) como país do “Ocidente do Terceiro Mundo” (Souza Lima, 1995; Carvalho, 1997; Escobar, 1993). Há aqui, outrossim, um compromisso intelectual de crítica e diálogo com segmentos sociais organizados ou não, organizações não-governamentais, setores do Estado. Pensar certas formas de intervenção social definidas como políticas públicas, tomadas não só como idéias racionalizadas em planos escritos, mas também como ações que podem ser apreendidas na observação do cotidiano de relações sociais, e fazê-lo por aproximação e distanciamento com as tradições de conhecimento surgidas da colonização, é uma maneira de questionar certas receitas analíticas que tomam o legado jurídico-político de um certo “Ocidente” na qualidade de entidade substantiva, segregada e reprodutível.<sup>6</sup>

A aproximação feita a partir da política indigenista permitiu, pois, uma pri-

meira análise do exercício de um poder de Estado que, em trabalho anterior (Souza Lima, 1995), denominei de *tutelar*. Com esta expressão procurei descrever um modo específico de estatização de certos poderes incidentes sobre o espaço, através do controle e da alocação diferencial e hierarquizada de populações, para as quais se criam estatutos diferenciados e discricionários nos planos jurídico e/ou administrativo. O *poder tutelar* é um exercício de poder desenvolvido frente às populações indígenas, por um aparelho de governo instituído sob a justificativa de *pacificar* zonas de conflito entre nativos e não-nativos (imigrantes ou brasileiros), logo, de promover uma dada “paz social”. Supõe e implica a atribuição da capacidade civil relativa a estas populações e a necessária tutela jurídica por parte do Estado. Implantá-lo demandou criar e expandir, em efetivo numérico e em termos de espaço abrangido, segmentos administrativos também específicos, dispostos sob forma de uma malha governamental concebida como de espectro *nacional*. Sua criação, por parte do governo federal, demandou a articulação de redes sociais efetivamente em controle de partes do território brasileiro, redes até aquele período pouco integradas, entretecendo-as como parte de um único aparelho administrativo com funções de governo. Com ela, os novos *especialistas em índios* (à época sobretudo *engenheiros militares* – Souza Lima, 1985) assumiriam um papel destacado, em função de um suposto saber *técnico* quanto aos *métodos* de “civilização” dos nativos. Os *engenheiros-militares* constituir-se-iam, simultaneamente, como parte de uma dentre tantas outras facções de um Estado segmentado e conflituoso.

O estudo do SPI foi, assim, via de acesso fundamental para abordar o bem-sucedido esforço das elites brasileiras do período da virada do século XIX para o século XX, na manutenção de sua hegemonia sob um novo quadro histórico, caracterizado por mudanças importantes que se implantaram em ritmos e tempos distintos. Entre estas, três das mais significativas foram: 1) o término jurídico da escravidão e a necessidade de instauração de uma ordem jurídica baseada na liberdade; 2) a necessidade de construção efetiva de um aparato de Estado, com o fim do Real Padroado, logo, do papel de “unidades administrativas mínimas” ocupados por longo tempo pelas paróquias (com a paralela redefinição ou surgimento de estruturas de ação propriamente eclesiásticas sobre certos segmentos sociais); 3) a instituição de um regime republicano federativo, com a redefinição dos modos de conceber uma comunidade política nacional e de a ela ter acesso.

Considerar a administração pública sob o ângulo da “política indigenista”, todavia, pode ter outros efeitos. O uso de uma dada terminologia não significa, antes de tudo, uma intensa reflexão sobre esta temática: nesta, como em muitas outras áreas da atuação governamental (não priorizadas nos planos de *desenvolvimento* que capturaram muito da imaginação social no Brasil), tem-se um vazio deixado, seja pela Ciência Política, seja pela Sociologia, seja pela História Admi-

nistrativa. O modo típico pelo qual certos setores governamentais conceberam as relações entre administração pública e povos indígenas foi tomá-lo como um problema social (e intelectual) menor. Sua pertinência estaria em ser uma espécie de “expição” à “consciência culpada” de elites políticas que, sob uma dada ideologia da formação de Estado nacional, se perceberia como “descendente” destas populações. Assim sendo, o *problema* foi relegado à intervenção eventual dos antropólogos, mais em situações de denúncia do que de efetiva análise. Como Pacheco de Oliveira destacou (1998b), e os estudos gerados a partir do PETI (Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil, ver Pacheco de Oliveira, 1998a: pp. 7-14) fartamente demonstraram, ao se perceber as implicações fundiárias do “problema indígena”, desnuda-se sua alta representatividade. Passa-se a situá-lo entre alguns dos temas mais polêmicos da agenda política e intelectual brasileira, articulado aos problemas fundiários e de controle de recursos naturais, entrelaçando setores sociais variados e aparelhos de governo que os estudos de políticas públicas tendem a abordar separadamente (Pacheco de Oliveira, 1998c).



Estes estudos procuraram, ao seguir a idéia weberiana de que “para a vida cotidiana dominação é primariamente administração” (Weber, 1983: p. 175), analisar como tal processo se foi concebendo e executando por estruturas estatizadas de intervenção diária na vida social dos povos indígenas e de outras populações delas limítrofes dentro do território *brasileiro*. Parti não do estudo de caso de um povo específico através dos procedimentos etnográficos clássicos. Mas, combinando o estudo de material histórico, o contato face a face (ou se se quiser, a observação participante) e a discussão freqüente com atores envolvidos hoje na cena da *política indigenista*, procurei pensar o estudo do SPI enquanto “caso etnográfico” específico na análise da sociogênese do Estado surgido da colonização lusa na América. Trata-se de concebê-lo como importante para o entendimento das relações entre os povos indígenas e os poderes públicos, mas também de crítica dos modos freqüentes pelos quais a produção erudita no Brasil representou e tratou o “Estado nacional”. Até agora, este se mostrou um caminho profícuo no distanciamento necessário frente ao senso comum intelectual sobre o problema, uma etapa para redefini-lo.

Esta mesma perspectiva para tratamento da *tutela*, redefinida em parte, foi experimentada no tratamento da *menoridade*, sobretudo no papel desempenhado pela polícia na sua criação e gestão, na cidade do Rio de Janeiro, ao longo do mesmo período de que partiram os estudos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (Vianna, 1999), isto é, as primeiras décadas do século, e em período mais recente, através da análise de processos de guarda de menores (Vianna, 2002 e

neste volume). Foi utilizada também por Jair de Souza Ramos para pensar as políticas de imigração e colonização através do estudo do Serviço de Povoamento do Solo Nacional (Ramos, 2002; e neste volume).

É importante esclarecer que não se trata aqui do biopoder, ou do chamado poder pastoral (Foucault, 1990) foucaultianos *stricto sensu*, mas das respostas políticas “mais econômicas” de uma elite de origem crioula. A tarefa dessas elites, que se aparelharam e se modernizaram em fins do século XIX/inícios do século XX, foi, enfrentando a baixa codificação/homogeneização no plano moral, a parca integração do território e das redes sociais que o povoam e controlam efetivamente, uma racionalização burocrática incipiente (e muitas vezes indesejada), legados ao Brasil pelo regime imperial, manter/instituir um espaço geográfico e sociopolítico compatível com a idéia de *nacional* aportada pelo novo ideário jurídico-político do regime republicano. Neste sentido, o *poder tutelar*, em seu exercício sobre os *índios*, está mais próximo de ser descrito na qualidade de associação entre dispositivos característicos de sociedades de soberania (para se usar o léxico de Michel Foucault) com alguns outros das ditas sociedades disciplinares, do que como reportável integralmente às disciplinas. “Gestar” – “formar e sustentar (um filho) no próprio ventre” (Houaiss & Villar, 2001: p. 1.449) – e “gerir” – “exercer gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar” (Houaiss & Villar, 2001: p. 1.447) – são léxicos oriundos de uma única etimologia latina, duas dimensões decupáveis da mesma operação a nos permitirem recortar e descrever nuances nos exercícios de poder. “Gestar” aponta-nos para a função constitutiva e pedagógica, de “maternagem”, do ensinar a “ser”, perceptível na tutela como exercício de poder de que a imagem da “babá” ou “governanta” (Paine, 1977; Pacheco de Oliveira, 1988: pp. 214-35) e sua bondade opressiva (Vianna, 2002) são emblemáticas, uma dimensão de instauração, pelo desejo do “bem”, deste novo coletivo, segmentos concebidos como constitutivamente despossuídos das condições mínimas para vida social em pé de desigualdade. “Gerir” sinaliza-nos ao controle cotidiano de uma administração que, débil, perpassada por interesses pessoais e de redes de clientelas que seja, onde os interesses de grupos são muito mais fortes que chamados corporativos, por vezes mais figuração que prática efetiva,<sup>7</sup> ainda assim representa este “tutor” de coletivos, controlador de espaços, mantenedor dos desiguais em seus nichos.

Funda-se, assim, uma peculiar relação entre domínio de terras e fluxos sociais: a partir do controle de segmentos da população, territorializam-se dispositivos de poder articulados a um núcleo central de governo, não só se formando Estado no sentido do estabelecimento de relações entre redes sociais, classes e frações de classe, entre aparelhos de poder e segmentos sociais singularizados por estatutos jurídicos ou destinatários de técnicas de poder, mas também isto é feito em sua dimensão material. Isto é, estatizam-se plenamente funções em apa-

relhos de governo, constituindo-se um corpo de especialistas em "problemas sociais" variados, capazes de desenvolver uma "pedagogia dos lugares certos". Na verdade, mantém-se a autonomia relativa de redes sociais pouco integradas a dispositivos de poder centralizados, ao absorvê-las como seus quadros, numa espécie de franquia da administração pública central e da idéia de nacional. Uma outra dimensão desses processos é o papel da administração enquanto nexos articulador/normatizador/codificador entre costumes heterogêneos, constituindo moralidades. O trabalho de Adriana de Resende Barreto Vianna tem sido instigado a tratar a dimensão moral, trazendo-a ao fundo comum de nossas preocupações.

Destarte, no estudo da política indigenista já foi possível sugerir que tal forma de concentração de poder sobre o território e seus recursos, através do controle das populações indígenas, tem como estratégia de luta que lhe é gramatical (ou processo de diferenciação social a ela articulado) o (res)urgimento crescente de etnicidades, ou melhor, de grupos étnicos específicos (Souza Lima, 1995: pp. 307-11). Muitas outras categorias sociais teriam destino semelhante, sendo a Constituição de 1988 uma peça importante dessa inscrição desses assujeitamentos diferenciais e situacionais, positivos ou negativos que os consideremos. Diversos estudos recentes desenvolvidos no âmbito do DA/PPGAS, sob a orientação de João Pacheco de Oliveira (1999a), têm demonstrado a plausibilidade dessas hipóteses. Os trabalhos de Corrêa e Lima permitem-nos pensar nos quadros históricos variados em que a "política indigenista" se fez e se faz, apresentando-nos balizas para pensarmos a presença da administração em processos de etnogênese pela diferenciação dos regimes tutelares do SPI e da cooperação internacional.

Espaços específicos numa carta por vezes social, por vezes geográfica, e categorias jurídico-normativas de assujeitamento coletivo são aqui tomados, pois, como alvos e cauções de uma "burocracia" destinada a geri-las, em si fragmentada, comportando histórias de constituição muito diversas e articulando setores sociais heterogêneos. Tomo-os na qualidade de mutuamente constitutivos, ainda que o caráter constituído das categorias sociais pareça ser determinante: se olharmos a ampliação do campo de trabalho do antropólogo como técnico pericial e uma certa "naturalização" com que gerações mais recentes lidam com este lugar social, podemos ver que essa determinação é ilusória, e deve ser posta em questão.

No processo de gênese desses espaços e categorias sociais tanto constituíram-se saberes de – e para – a sua administração, quanto das "regiões" geográficas (instituições) por eles definidas. Alguns desses saberes institucionalizaram-se como disciplinas científicas. As histórias da Antropologia, da Geografia e da História no Brasil são eloquentes para percebermos esta dimensão. Para ela nos aponta o texto de Rafael Winter Ribeiro, abordando o "semi-árido" e o "Nordeste", e também o de Maria Lúcia Pires Menezes, este ao abordar as noções de

território, gestão (e de gestão territorial), do ângulo da Geografia, aplicando-as sobre a Amazônia em momento específico de sua história.

Estamos aqui num terreno tradicional da pesquisa antropológica: o das inter-relações entre sistemas de representação e práticas sociais; entre processos de legitimação e modos de dominação, entre simbolismos e rituais, das relações que se estabelecem entre mundos sociais alienígenas pelo efeito da conquista e da dominação de um deles pelo outro. Se a Antropologia, seu ensino e sua pesquisa, se caracteriza por um permanente processo de, à luz da investigação empírica – da etnografia, portanto (Peirano, 1995: pp. 31-57, especialmente) –, proceder a reinterpretções de perguntas clássicas da disciplina, e vice-versa, i.e., com base em novos eixos teóricos, recolocar os dados de etnografias consagradas sob outras balizas interpretativas, então os textos desta coletânea se inserem em seu projeto, para expandi-lo, de modo crítico, a territórios já discutidos pela imaginação social sobre o *Brasil*.

Pensar a *política indigenista* ou a intervenção dos planejadores em meio urbano, como o faz Macedo e Castro, ou partir de sua “ausência relativa”, como o faz Enne, enquanto especialmente significativos para o entendimento das relações entre a concepção e o exercício de distintos serviços de Estado, pode conduzir ao estudo da governamentalização de tecnologias de poder destinadas a atuar sobre determinados segmentos sociais construídos na qualidade de carentes de uma intervenção qualificada como *técnica*, distinta de uma ação política. Mas, ao se tornarem objeto de ação governamental, acabam por se redefinir e, num processo de negociação permanente, questionar os serviços públicos, imiscuir-se neles e induzi-los à transformação.

No momento atual, assistimos à ênfase numa “nova” articulação entre “sociedade civil” e “Estado”, sob um ideário da “participação popular”, da presença dos “movimentos sociais” (e suas “organizações não-governamentais”), no cenário montado pela grande narrativa da “democratização” (e o excesso de aspas aqui é proposital). Na verdade, trata-se de conjuntura histórica estimulante à indagação sobre como as formas de dominação anteriores interagem com um conjunto de discursos que, articulados às Ciências Sociais, propõem o *desenvolvimento (sustentável)* como meta; a “desestatização” como via, e as organizações não-governamentais como instrumentos. Formulando de outra maneira, cabe indagar como se dão os fluxos de idéias e modelos entre “centros” do mundo globalizado e suas “periferias” (Hannerz, 1996). O texto de Lima nos conduz nesta direção. Unem-se modalidades de construção de interdependências, sob a forma de organizações, redes e comunidades, oriundas de tradições de conhecimento para gestão de desigualdades entre segmentos da população que, no longo prazo, reportam-se ao período colonial. Refiro-me a formas sociais marcadas nas relações pessoais e práticas clientelísticas (Bezerra, 1995; 1999), quando superpostas

aos “métodos racionais” da “democracia participativa”, reproduzindo-se em novas bases os princípios de associação presentes ao que chamei, impressionisticamente, de “clientelismo de Estado”.<sup>8</sup> Aqui, nossos trabalhos encontram as direções mais gerais das pesquisas do NUAP, isto é, aquelas voltadas a uma antropologia da política.

## Notas

<sup>1</sup> “A administração pública e os povos indígenas no Brasil: a Fundação Nacional do Índio (Funai), de 1968 a 1992”; “Administração pública e criação de comunidades políticas. Formas de poder e saberes de Estado: uma proposta de análise antropológica”; “Estudo antropológico da administração pública no Brasil: tradições de conhecimento, morfologias, saberes e formas de poder para gestão de populações”, apresentados ao CNPq e ao PPGAS/FINEP, como propositivos de uma linha de investigação e de projetos específicos, no período de 1993 até o presente. Minha inserção no NUAP, com a proposta de estudo do que chamei de “clientelismo de estado” (ver nota 8), deu-se a partir dos mesmos, e no diálogo com os presentes trabalhos.

<sup>2</sup> Refiro-me a cursos ministrados no período de 1993 a 2001, no PPGAS/Museu Nacional (no primeiro semestre de 1996, como “Antropologia política” ou “Dimensões do conhecimento etnológico”, curso básico mapeando sobretudo a “tradição britânica” e a chamada Antropologia Política, readaptado com esta primeira designação e a de “Estruturas e sistemas de poder”, juntamente com o professor Marcos Otávio Bezerra/UFF, este curso enfatizando os estudos sobre clientelismo e patronagem; como “Sociologia do Desenvolvimento” ou Mudança Social, no primeiro semestre de 1997, enfocando a necessidade de se questionar a forma “Estado nacional” nos estudos dos processos de formação de Estado, e propondo um conjunto de leituras de caráter teórico-metodológico para serem ensaisticamente aplicadas a estudos de sociólogos, historiadores e antropólogos sobre o Estado e a vida política no Brasil; no primeiro semestre de 2000, sobre “Antropologia da administração pública”, abordando questões mais gerais sobre o estudo das organizações estatais em Antropologia, até textos que, enfocando políticas sociais, abordam o tema do “desenvolvimento”; no primeiro semestre de 2001, um curso intitulado “Antropologia do desenvolvimento”, recuperando a literatura acerca do chamado “desenvolvimento” a partir de pesquisas antropológicas, todos eles entremeados com cursos sobre o “indigenismo” e a “política indigenista”), e no PPGHIS/IFCS (no segundo semestre de 1993, Seminário especial IV (M/D), “Dimensões simbólicas do poder. Elementos para análise de culturas políticas”; no primeiro semestre de 1999, Seminário Especial VII, “Antropologia das organizações estatais”).

<sup>3</sup> De Ana Lúcia Silva Enne, a dissertação “Umbanda e assistencialismo: um estudo sobre representação e identidade em uma instituição da Baixada Fluminense”, no PPGAS/Museu Nacional, em 18 de agosto de 1995; Rafael Winter Ribeiro, “A construção da aridez: representações da natureza, regionalização e institucionalização do combate à seca (1877-1909)”, a dissertação em Geografia, no PPGG/IGEO-UFRJ, em 26 de janeiro de 2001; e de Ludmila Moreira Lima a tese de doutorado intitulada “Se a Funai não faz a gente faz”. Ludmila Maria M. Lima, no DA/UnB, em 29 de setembro de 2000. Todos os autores desta coletânea, com exceção de Lima e Parada, integram o grupo de pesquisa registrado no CNPq com o nome de “Administração pública e formação de comunidades políticas. Formas de poder e saberes de estado: uma proposta de análise antropológica”, liderado por mim e por Adriana Vianna.

<sup>4</sup> Para exemplificar investimentos na direção de uma “antropologia do Estado”, expressão que

não reivindicamos, ver ABÉLÈS, 1990; para investimentos mapeando a temática, entre outros, KURTZ, 2001. Em SHORE & WRIGHT, 1997, acha-se, ao gosto dos instauradores de “novos domínios” da Antropologia, o projeto de uma “*anthropology of policy*”. Neste texto encontro algumas idéias coincidentes com os debates que procuramos realizar, ainda que de outro ponto de vista: sem pretensões sectárias.

<sup>5</sup> Para notas sobre a Funai, ver Souza Lima, 2001: pp. 2.426-2.432.

<sup>6</sup> Tenho em mente aqui raciocínios que podem ser abreviados na seguinte citação de Michel Foucault (1997: p. 89): “*Et on a, em cette fin du XVI<sup>e</sup> siècle, sinon por la première fois, du moins une première fois, je crois, une espèce d'effet de retour, sur les structures juridico-politiques de l'occident, de la pratique coloniale. Il ne faut jamais oublier que la colonisation, avec ses techniques et ses armes politiques et juridiques, a bien sûr transporté des modèles européens sur d'autres continents, mais qu'elle a eu aussi de nombreux effets de retour sur les mécanismes de pouvoir en Occident, sur les appareils, institutions et techniques de pouvoir. Il y a eu toute une série de modèles coloniaux qui ont été rapportés en Occident, et qui a fait que l'Occident a pu pratiquer aussi sur lui-même quelque chose comme une colonisation, un colonialisme interne.*” Para análises finas e desprovidas de postulações programáticas, mas alicerçadas numa longa e singular trajetória de pesquisa, ver COHN, 1996. Utilizei a idéia “tradições de conhecimento para gestão colonial da desigualdade” em Souza Lima, 2002, para propor uma abordagem a fenômenos que poderíamos legar a uma genérica e totalizante “cultura política brasileira”.

<sup>7</sup> A consulta ao verbete “*gest*” (Houais & Villar, 2001: p. 1.448) é inspiradora para complexificar os estudos sobre formas de dominação.

<sup>8</sup> Em Souza Lima (1995) utilizei a expressão “clientelismo de Estado” para designar um certo tipo de arregimentação de redes de clientela baseado na troca de lealdades interpessoais e no estabelecimento de vínculos com base na concentração e distribuição de “bens” condensados na administração pública federal (cargos, sobretudo, mas também verbas etc.), isto é, dá-se como “privado” aquilo que é, de direito, acessível na qualidade de “público”. Sugiro que esta maneira de vinculação entre os homens ou certos coletivos morais (a “família” como seu modelo mais freqüente) entre si deve ser entendida como dimensão do processo de formação de Estado no Brasil. A idéia, cunhada a partir sobretudo da relação entre índios e quadros da administração indigenista, demanda burilamento analítico, mas afasta a idéia de uma burocracia meritocrática como horizonte de reflexão para a análise do SPI e da atual Funai, e permite buscar alguma inteligibilidade para além da denúncia do “paternalismo”, da “corrupção” de funcionários e índios quanto às inúmeras crises pelo controle da máquina administrativa da Funai. Foi Marcos Otávio Bezerra (1995 e 1998) que fez os esforços mais importantes e instigantes para pensar estas questões como articuladas ao funcionamento do Legislativo (mas não só) no Brasil.

## Referências bibliográficas

- ABÉLÈS, M. (1990). *Anthropologie de l'État*. Paris, Armand Colin.
- BALANDIER, G. (1951). “La situation coloniale: approche théorique” *Cahiers internationaux de sociologie*. XI:44-79.
- BARTH, F. (1993). “The complexity of civilization”. In: \_\_\_\_\_, *Balinese worlds*. Chicago, The University of Chicago Press, pp. 337-354.

- \_\_\_\_\_. (2000). *O guru e o iniciador e outros ensaios em Antropologia social*. Tomke Lask, organizadora. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria (no prelo).
- BEZERRA, M.O. (1995). *Corrupção*. Um estudo sobre poder político e relações pessoais. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, ANPOCS.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Em nome das 'bases'*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ Nuap.
- BONFIL BATALHA, G. (1972). "El concepto de índio en América: una categoría de la situación colonial". *Anales de Antropología*, México.
- BRAUDEL, F. (1976). "A longa duração"; "História e Sociologia"; "Contribuição da História das civilizações". In: \_\_\_\_\_. *História e ciências sociais*. Lisboa, Editorial Presença, pp. 7-70; 121-241.
- CARVALHO, J. M. de (1997). "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual", *Dados*, 40(2).
- COHN, B. (1996). *Colonialism and its forms of knowledge*. Princeton, Princeton University Press.
- ELIAS, N. (1972). "Processos de formação do Estado e construção da Nação". ["Processes of state formation and nation building"] Tradução de Kenzo Paganelli. In: INTERNATIONAL SOCIOLOGICAL ASSOCIATION. Transactions at the Seventh World Congress of Sociology. Varna, International Sociological Association, v. III.
- ESCOBAR, A. (1995). *Encountering development*. The making and the unmaking of the Third World. Princeton, Princeton University Press.
- FOUCAULT, Michel (1990). "Omnes et singulatim: crítica da razão política" *Novos Estudos CEBRAP*, 26, março.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Il faut défendre la société". Paris, Hautes Etudes; Gallimard; Seuil.
- HANNERZ, Ulf. (1996). *Transnational connections*. Culture, people, places. London and New York, Routledge.
- HOUAISS, A. & VILAR, M. de S. (2001). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Objetiva.
- KURZ, D. V. (2001). *Political anthropology*. Paradigms and power. Boulder, Westview Press.
- MANDANI, M. (1996). *Citizen and subject*. Contemporary Africa and the legacy of late colonialism. Princeton, Princeton University Press.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. (1988). *O Nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo/Brasília; Ed. Marco Zero/CNPq.
- \_\_\_\_\_. (1998). "Apresentação". In: \_\_\_\_\_. *Org. Indigenismo e territorialização*. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, pp. 7-14.
- \_\_\_\_\_. (1998b). "Redimensionado a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas" In: \_\_\_\_\_. *Org. Indigenismo e territorialização*. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, pp. 15-42.

- \_\_\_\_\_. (1998c). "Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural" In: \_\_\_\_\_. Org. *Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, pp. 43-68.
- \_\_\_\_\_. Org. (1999). *A viagem da volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria.
- PAINE, R. (1977). "The nursery game: colonizers and colonized". In: \_\_\_\_\_. *The white Arctic: anthropological essays on tutelage and ethnicity*. St John's Newfoundland, ISER— Memorial University of Newfoundland, pp.77-106.
- PEIRANO, M. (1995). *A favor da etnografia*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- RAMOS, Jair de Souza (2002). "O Poder de domar do fraco: Formação de Estado e poder tutelar na política de Povoamento do Solo Nacional". Tese de doutorado em Antropologia, Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional.
- SHORE, C. & WRIGHT, S. (1997). "Policy: a new field of anthropology" In: \_\_\_\_\_, eds, *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York, Routledge.
- SOUZA LIMA, A.C. de (1985). "Aos fetichistas, Ordem e Progresso: um estudo do campo indigenista no seu estado de formação." Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, MN/PPGAS, 2v. 572 p.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2001). "Fundação Nacional do Índio. In: Abreu, Alzira; Belloch, Israel; Lattman-Weltman, Fernando (eds). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2ª. ed.. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 5vv2, pp: 2426-2432.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Tradições de conhecimento na gestão colonial da desigualdade: reflexões a partir da administração indigenista no Brasil". In: BASTOS, C; ALMEIDA, M. V. de & FELDMAN-BIANCO, B., coord. *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 151-172.
- TILLY, C. (1984). *Big structures, large processess, huge comparisons*. New York, Russel Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, EdUSP.
- VIANNA, A. de R.B. (1999). *O mal que se adivinha*. Classificações sociais e menoridade no Rio de Janeiro, Distrito Federal, Primeira República. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Os limites da menoridade: responsabilidade, tutela e família em julgamento". Tese de doutorado em Antropologia. Rio de Janeiro, PPGAS/Museu Nacional.
- WEBER, M. (1983). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

## **A construção da seca como problema: administração pública e representações da natureza durante a seca de 1877-1879 no Ceará<sup>1</sup>**

*Rafael Winter Ribeiro*

**A**ção do Estado no Nordeste do Brasil, ao longo do século XX, foi direcionada, em grande medida, a um fator natural que encontrou ressonância em todo o país: a seca. O problema das longas estiagens pautou boa parte das políticas públicas voltadas para essa região, tendo consumido um incontável montante de esforços e de verbas. Tornou-se quase impossível dissociar a questão das secas das representações sobre a região Nordeste. Ela se tornou algo inerente à própria constituição regional.

A conotação política dessa associação, através da utilização da seca como um recurso político para a obtenção de benesses do governo federal, já foi demonstrada alhures por diversos autores. No entanto, resta ainda a questão da sua construção inicial e da natureza nordestina como um problema.

No século XIX, não havia Nordeste, mas apenas um genérico norte que englobava todas as províncias ao norte da Bahia. O Nordeste, enquanto região, é uma construção do século XX. Nesse sentido, nas representações sobre o país até o final do século XIX, a área que viria a formar o Nordeste tem seu ambiente físico pouco diferenciado do restante do Brasil. A regionalização só se fez a partir do momento em que se reconheceu essa área como distinta das demais, tomando-se daí o fato de que as transformações nas representações da natureza tiveram um papel fundamental, no sentido de legitimar um outro recorte regional.

Para a afirmação do Nordeste como região foi necessário, antes de mais nada, destacá-lo do restante do país. Para isso, o reconhecimento de uma área em que a natureza era distinta daquela caracterizada pela exuberância da floresta tropical foi fundamental. Assim, o reconhecimento da seca como algo inerente àquela natureza e a delimitação da área de abrangência do clima semi-árido representaram uma condição *sine qua non* para tal processo. Da mesma forma, uma ação especial sobre aquele espaço também só pôde se justificar a partir do momento em que era recortado e reconhecido como distinto do restante do país. É

assim que o processo de criação do Nordeste também está intimamente ligado à constituição de políticas públicas especiais de ação sobre o problema das secas.

Mas quando a seca se torna um problema? Quais as condições que permitem essa transformação? Em que medida a instituição da seca em uma questão está associada à transformação nas representações sobre a natureza da região? Como essas transformações estiveram ligadas à ação estatal sobre aquele espaço?

Essas são questões que discuto neste texto. Partindo de um evento – a seca de 1877-1879, no Ceará – pretendo demonstrar como ele tem sido fundamental para o entendimento da formação das políticas públicas de combate à seca que se consolidaram nos anos seguintes. Esse momento também caracterizou-se por uma transição das representações da natureza dentro das esferas de poder público, passando do espaço homogêneo e pouco diferenciado do restante do país para aquele da seca por excelência e de uma natureza áspera que permitiram, um pouco mais tarde, que emergisse o Nordeste. A seca, aos poucos, vai se transformando de algo extrínseco à natureza em algo intrínseco.

Nesse sentido, pretendo traçar o perfil dos eventos da seca de 1877 e de suas consequências. A repercussão por ela alcançada representa um marco na ação estatal frente às secas e também o início de um processo que se consolidaria mais tarde, na desintegração daquele grande norte. A seca que afetou diversas províncias do norte do Império, mas em especial o Ceará, entre os anos de 1877 e 1880, significou o primeiro momento em que o problema ganhou grande visibilidade em todo o Império, suscitando uma série de discussões e de ações, como veremos adiante.

Não pretendo diminuir a importância de outros fatores fundamentais para a emergência de uma nova regionalização do espaço brasileiro que começa a surgir nos primeiros anos do século XX, mas apenas incluir a importância do reconhecimento do caráter distinto da natureza das províncias que compoariam o Nordeste como algo fundamental para a criação dos novos recortes regionais. É verdade que nos últimos decênios do Império verificaram-se modificações fundamentais no equilíbrio inter-regional brasileiro (Melo, 1999: p. 17), seja com o início da decadência do algodão e do açúcar, seja pelo fortalecimento do poder dos cafeicultores do sul, ou pelo início do ciclo da borracha que puseram por terra uma certa homogeneidade econômica que havia entre algumas províncias, tanto do norte quanto do sul. As novas formas de utilização do espaço brasileiro que se impuseram a partir de então fizeram com que sua percepção também passasse a ser diferenciada, provocando o surgimento de novas regionalizações. É nesse contexto que um Nordeste do gado, do algodão e da cana começa a se distinguir mais fortemente de uma Amazônia da borracha e da floresta densa e úmida. No entanto, admitir apenas uma razão econômica para a criação dessa distinção é ser extremamente reducionista. Ela é causa e

efeito também das próprias políticas de Estado de atuação sobre essas áreas e da forma como este se organiza para tal.

A tese fundamental deste trabalho é de que as condições que se reúnem, a partir da seca de 1877, iniciam uma transformação nas representações sobre a natureza das áreas afetadas pelo fenômeno, as quais justificariam uma ação especial sobre esses espaços, legitimando a constituição de organismos estatais de intervenção que se consolidariam a partir de então. Essa mudança nas representações da natureza também provocou o rompimento com velhas regionalizações que mais tarde acabariam por constituir o Nordeste.

Trata-se de uma discussão que, apesar de centrada no século XIX, está também ligada aos acontecimentos deste início de século XXI, quando se discute a relevância da existência de órgãos especiais de ação sobre o espaço regional nordestino, como a Sudene e o DNOCS. Na verdade, a idéia de que essa área precisaria de mecanismos especiais de ação tem suas bases, como pretendo demonstrar, em fins do século XIX.

O trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira, justifico o caráter de marco da seca de 1877, muito mais ligado às condições que se reuniram na época, do que ao tamanho da estiagem, como quer a historiografia clássica. Na segunda seção, discuto os efeitos sobre a população e a economia da província e as ações que são levadas a cabo pelos governos provincial e central. Na terceira parte, apresento as discussões que ocorreram no Instituto Politécnico do Brasil, no Rio de Janeiro, durante a seca, visto como o primeiro fórum de debate sobre a questão, ocorrido na Corte, e indicador da emergência de um discurso técnico sobre as possibilidades da natureza. Por fim, apresento algumas discussões de pessoas oriundas, seja da Corte, seja da província, sobre a seca de 1877 e as representações da natureza que as acompanham.

### **A seca de 1877 como um marco**

Desde o século XVI existem relatos sobre secas ocorridas no norte do Brasil (Alves, 1982), os quais se intensificaram ao longo do século XIX. O caráter periódico das estiagens já era reconhecido por aqueles que se preocupavam com o problema, tanto que, em 1863, o Senador Pompeu já falava na periodicidade da ocorrência do fenômeno no Ceará (Brasil, 1997).

No entanto, a despeito dos pedidos dos presidentes de província, a Corte, em grande medida, ignorava o problema. É somente com a seca que atinge várias províncias no norte do Império, em especial o Ceará, em 1877, e que se estende por 1878 e 1879, que o problema passa a ser discutido em altas rodas no Rio de Janeiro, como no Instituto Politécnico, estando presente também nos jornais de todo o país. A migração intensa de pessoas para Fortaleza, que chegou a con-

tar com mais de 100 mil retirantes, e para outras cidades, associada a várias epidemias que dizimaram boa parte desses migrantes, provocou as primeiras discussões do assunto em instituições localizadas na capital do Império que, a partir de então, iria tomar para si o debate e tentar promover a resolução do problema, senão pela ação direta, ao menos na intenção.

Assim, pretendo demonstrar que a seca de 1877 representa um marco em vários sentidos. É a partir desse momento que a questão das “secas do norte” ganha destaque no litoral e sobretudo na capital do Império. É a partir desse momento também que se iniciam, de modo mais sistemático, as longas discussões sobre as formas, que acompanharam todo o século XX, para se evitar o problema. Também é a partir de então que o Estado inicia uma organização, no sentido de incluir o assunto em sua pauta de atuação.

Para melhor entender o caráter da seca de 1877 e sua importância para a discussão em torno da problemática das regiões afetadas por esse fenômeno, pretendo demonstrar que o “caráter paradigmático” da seca de 1877 está ligado a vários fatores e não somente à dimensão da estiagem, apontada pela historiografia clássica como a maior do século XIX.

Em primeiro lugar, a maior visibilidade que o sertão e seus problemas adquiriram, a partir da segunda metade do século XIX, já foi apontada anteriormente por Francisco de Oliveira (1977), como tendo se realizado através do crescimento do poder dos agricultores ligados ao binômio gado-algodão e do relativo enfraquecimento dos agricultores ligados à cana na Zona da Mata. Para esse autor, tal inversão de poder trouxe mais clareza para as questões desse primeiro espaço, fazendo com que surgisse o “Nordeste da seca”, contrabalançando o “Nordeste opulento da cana”. No entanto, é necessário lembrar que o Nordeste, seja o “da seca”, ou o “opulento da cana”, ainda não existia enquanto tal; ele é uma criação do século XX. É verdade, porém, que a transformação na configuração de poder também foi um dos fatores que provocaram maior visibilidade do sertão, mas isto ainda não explica por completo a razão porque a seca de 1877 transformou-se num marco nesse sentido.

Para Carvalho (1988: p. 195), o caráter paradigmático da seca de 1877 deve-se menos à variabilidade climática e mais às condições sanitárias da época e ao fato de ter sido a primeira calamidade a ser objeto de estudos sistemáticos. No entanto, essa afirmação, apesar de verdadeira, não explica por que naquela seca foram reunidas tais condições, nem por que foi ela a primeira a ser objeto de amplos estudos. Dessa forma, pretendo demonstrar que é lícito afirmar que o caráter paradigmático da seca de 1877 está ligado a três aspectos: o início da decadência da cultura do algodão, após um período de grande produção; o adensamento populacional verificado em função do próprio crescimento dessa cultura; e o longo período sem a ocorrência de uma grande seca, o que contribuiu para

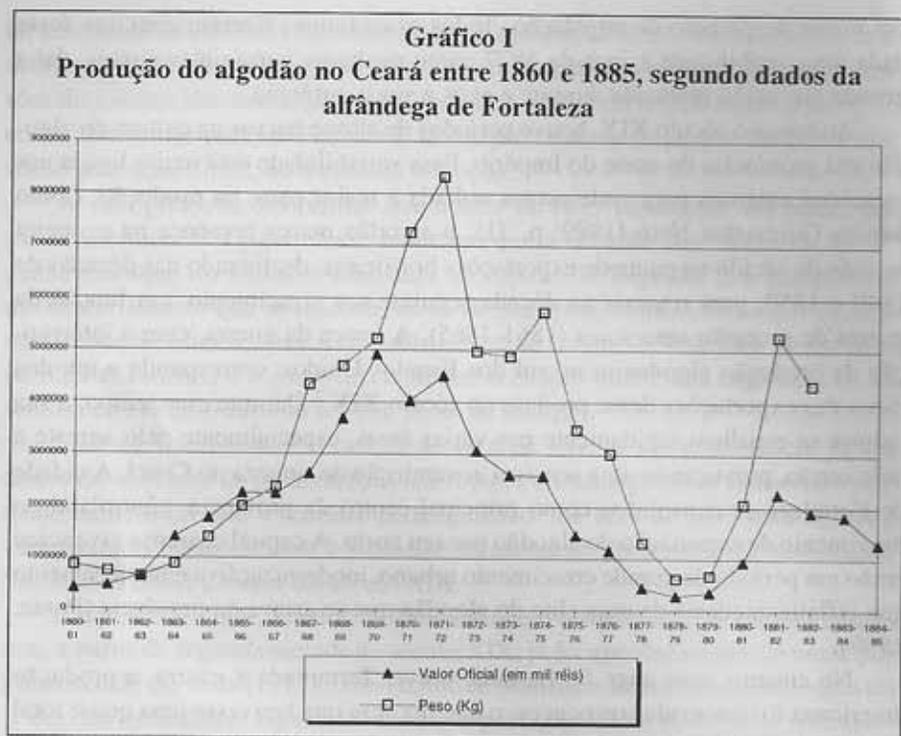
um maior despreparo da população. Todos esses fatores fizeram com que fosse dada uma visibilidade à seca de 1877 como nenhuma outra obteve antes, daí a grande discussão realizada durante e após a sua ocorrência.

Ao longo o século XIX, houve períodos de altos e baixos na cultura do algodão nas províncias do norte do Império. Essa variabilidade está muito ligada aos mercados externos para onde estava voltada a maior parte da produção. Como mostra Guimarães Neto (1989: p. 31), o algodão marca presença na primeira metade do século na pauta de exportações brasileiras, declinando nas décadas de 1840 e 1850, para retomar na década seguinte seu crescimento, em função da guerra de secessão americana (1861-1865). A época da guerra, com a interrupção da produção algodoeira no sul dos Estados Unidos, corresponde a um dos picos das exportações desse produto no século XIX.<sup>2</sup> Durante esse tempo, a sua cultura se espalhou rapidamente por várias áreas, especialmente pelo agreste e pelo sertão, provocando uma sensível acumulação de riqueza no Ceará. A cidade de Fortaleza se consolidou como principal centro da província, controlando o movimento de exportação do algodão por seu porto. A capital cearense vivenciou então um período de grande crescimento urbano, modernização e embelezamento que refletia os ideais de uma elite do algodão que se criava na província (Ponte, 1999).

No entanto, esse auge foi bastante breve. Terminada a guerra, a produção americana foi retomada aos poucos, o que fez com que houvesse uma quase total desarticulação da cultura algodoeira no Brasil, já na segunda metade da década de 1870, provocando a quebra desenfreada de vários setores ligados à exportação desse produto. O gráfico I (na página seguinte) mostra como poucos anos antes de 1877 o valor da produção e o total das exportações do algodão vinham declinando, para entrar em total colapso em 1877.

Tal fato foi responsável por a seca de 1877 ter encontrado essas áreas com sua economia já bastante desorganizada, com uma parte considerável de sua população sem ocupação. A seca apenas contribuiu para agravar ainda mais a total desorganização da economia da região. Mesmo antes dela, a quebradeira já era generalizada nos setores ligados ao algodão, afetando indiretamente toda a economia do Ceará.<sup>3</sup>

Associado ao auge da cultura do algodão, na década de 1860, verifica-se um grande adensamento populacional nas áreas produtoras. Como mostra Manoel Correia de Andrade (1975), a ocupação inicial do sertão foi feita sobretudo através da pecuária, atividade que emprega bem pouca mão-de-obra em seu exercício. Com a inserção da cultura do algodão e sua necessidade maior de mão-de-obra, verifica-se um movimento migratório em direção a essas áreas, uma vez que se empregava nos algodoads o trabalho assalariado, em detrimento do escravo, naquela época já escasso no Ceará. Dessa forma, durante o período que vai da



Fonte: BRASIL, 1886, p. 24

segunda metade da década de 1850 até a segunda metade da década de 1870 é provável que tenha havido um aumento considerável na densidade populacional no agreste e no sertão. A seca de 1877 encontrou, então, um número de pessoas vivendo nas áreas sujeitas a ela muito maior do que em qualquer outra estiagem anterior. Associada a isso está a decadência da própria cultura do algodão, já discutida, responsável por tal adensamento, o que fez com que, em 1877, boa parte da população já estivesse desligada da produção e desocupada.

O Quadro I mostra a evolução da população do Ceará. A dificuldade em encontrar fontes de dados estatísticos é um problema ao qual qualquer pesquisador que trabalhe com população em uma perspectiva histórica no Brasil está submetido; mais difícil ainda é encontrar uma série histórica proveniente de uma mesma fonte. Entretanto, na montagem realizada a partir de várias origens, com os problemas inerentes a esse tipo de colagem, é possível observar o grande incremento populacional na província, a partir da década de 1860. É presumível que, em função da intensa necessidade de mão-de-obra, as áreas produtoras de algodão tenham absorvido boa parte desse crescimento.<sup>4</sup>

Quadro I  
População do Ceará entre 1775 e 1886, segundo diferentes fontes

ANO	POPULAÇÃO	AUTOR DOS DADOS
1775	34.000	Varnhagen
1808	130.396	Borba Alardo
1813	149.285	Sampaio
1812	150.000	Naturalista Feijó
1819	201.170	Desembargador Veloso
1835	240.000	Presidente Alencar
1839	208.000	Presidente Miranda
1858	487.000	Relatório da Polícia
1860	503.759	Senador Pompeu
1862	508.000	Presidente José Bento
1867	540.000	Notícia para Exposição
1868	550.000	Senador Pompeu
1870	641.850	_____
1872	721.686	Arrolamento Oficial
1877	900.000	Senador Pompeu
1881	750.00	Presidente Leão Veloso
1886	915.000	Thomaz Pompeu Brasil

Fonte: BRASIL (1886: 08)

Outro dado importante ligado a 1877 é o fato de que houve um longo tempo sem a ocorrência de uma seca, fato esse narrado por vários cronistas. A última grande estiagem havia ocorrido em 1845/1846, somando um total de 31 anos sem uma grande seca. Esse período é apontado por Brasil (1983: p. 17) como o maior intervalo conhecido entre as grandes estiagens até aquela data.<sup>5</sup> O quadro II mostra a ocorrência de secas no Ceará nos séculos XVIII e XIX.

**Quadro II**  
**Secas e seus intervalos no Ceará nos séculos XVIII e XIX**

ANOS DE SECA	INTERVALO ENTRE AS SECAS (EM ANOS)
1711	-
1721-1725	10
1736-1737	11
1745-1746	8
1754	8
1760	6
1766	6
1772	6
1777-1778	5
1791-1793	13
1804	11
1810	6
1824-1825	14
1844-1845	19
1877-1879	32
1888-1889	9
1898	9
1900	2

Fonte: Adaptado de Alves (1982: pp. 30, 240)

A ausência por muito tempo de grandes secas contribuiu para o despreparo da população em enfrentar uma longa estiagem. Isso se torna mais importante se considerarmos a imigração provocada pelo incremento da lavoura algodoeira que trouxe para o sertão um certo número de pessoas de outras regiões, especialmente do litoral, as quais não haviam tido um contato anterior com a seca. Esse despreparo contribuiu mais ainda para fazer do ano de 1877 um ano de tragédia, narrado por todos aqueles que fizeram a historiografia da região.

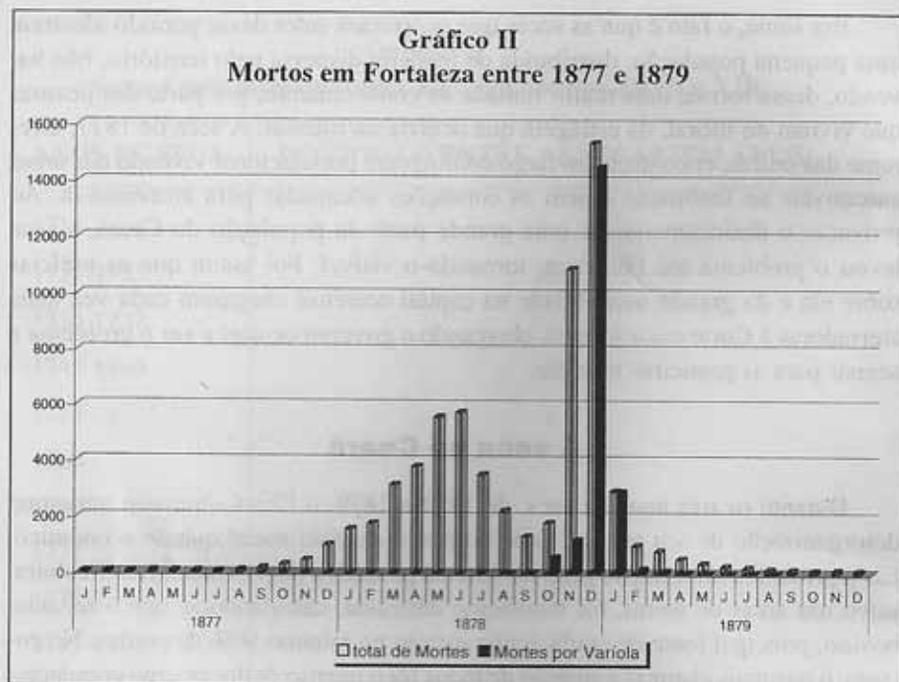
Em suma, o fato é que as secas que ocorreram antes desse período afetaram uma pequena população, distribuída de maneira dispersa pelo território, não havendo, dessa forma, uma maior tomada de conhecimento, por parte das pessoas que viviam no litoral, da estiagem que ocorria no interior. A seca de 1877, diferente das outras, encontrou um largo contingente populacional vivendo nas áreas suscetíveis ao fenômeno e sem as condições adequadas para atravessá-la. Ao provocar o deslocamento de uma grande parte da população do Ceará, a seca levou o problema até Fortaleza, tornando-o visível. Foi assim que as notícias sobre ela e da grande mortalidade na capital cearense chegaram cada vez mais aterradoras à Corte e aos jornais, obrigando o governo central a ver o problema e acenar para as primeiras medidas.

### A seca no Ceará

Durante os três anos de seca, de 1877 a 1879, o Ceará observou uma total desorganização de seu espaço, tanto do ponto de vista social quanto econômico. Ela representou um colapso geral no sistema produtivo da província. A agricultura, salvo nas áreas de serras, foi totalmente destruída, calculando-se que o rebanho bovino, principal fonte de renda, tenha sofrido no mínimo 90% de perdas. No entanto, o que mais chamou a atenção de todos foi o intenso deslocamento populacional e a grande mortalidade verificada, principalmente em função das epidemias acarretadas pelas aglomerações de retirantes em péssimas condições sanitárias.<sup>6</sup>

O reconhecimento de que o período chuvoso de 1877 não viria provocou, já a partir de março, a chegada dos primeiros retirantes vindos do interior para Fortaleza. A princípio, o governo conseguiu evitar uma grande migração enviando socorros para diversos pontos do interior, mas à medida que esse envio foi se tornando mais escasso, seja pela precariedade dos transportes, seja pelo risco de saques, a imigração foi se acentuando.

Em 1878, o número de retirantes em Fortaleza alcançava 120 mil, espalhados pelos subúrbios de uma cidade que tinha sua população calculada, em 1876, entre 20 e 30 mil habitantes. Os abarracamentos construídos em volta da cidade, além de oferecerem péssimas condições de higiene, não foram suficientes, e boa parte dessa população vivia ao relento. Essas grandes aglomerações representaram um ponto muito frágil para o aparecimento de doenças de caráter epidêmico que não tardaram a chegar. A principal delas foi a epidemia de varíola que varreu toda a província em 1878, causando uma grande mortalidade, principalmente entre os retirantes, mas alcançando toda a população da capital, inclusive os membros das classes mais altas.<sup>7</sup> As informações sobre os óbitos registrados na capital fornecem uma visão sobre o crescimento da mortalidade durante o período da seca, apresentada no gráfico II.



Fonte: Teófilo: 1922

Entre 1877 e 1879 foram enterradas em Fortaleza 66.213 pessoas, das quais 19.560 mortas pela epidemia de varíola que se concentrou entre os meses de setembro de 1878 e abril de 1879.<sup>8</sup> Para se ter uma idéia da perda de população por que passou a província, apenas no ano de 1878 registraram-se 118.927 óbitos, para uma população total calculada, em 1876, em torno de um milhão de habitantes (Teófilo, 1922).<sup>9</sup>

Outro grave problema ligado à perda de população por que passou a província está no movimento migratório. Em 1878, foram registrados 54.927 pessoas que deixaram oficialmente o Ceará, a maior parte para o Amazonas e o Pará. Essa emigração, em grande parte subvencionada pelo governo, acarretou uma série de discussões sobre a validade de tal atitude, tendo como pano de fundo o debate sobre a salubridade dos climas do Ceará, do Amazonas e do Pará e o problema da falta de mão-de-obra que isso acarretaria na província.

A questão da concentração de um grande número de imigrantes na capital era o principal alvo de atenção do governo provincial, cabendo a ele uma série de medidas que visavam a resolver esse problema. Num primeiro momento, a questão principal era oferecer os "socorros" às populações. Na Corte, já havia sido

organizada uma comissão para o recolhimento e envio de mantimentos para os cearenses. Alimentos e roupas chegavam de diversas partes do Império. A princípio, idéia que encontrava vários opositores na província, o incentivo à emigração aos poucos ganhava destaque entre as soluções imediatas possíveis.

Mesmo que muito incipiente, a emigração para o Pará e o Amazonas teve início ao mesmo tempo que a seca se apresentava, mas sem contar com o apoio explícito do governo provincial. No entanto, o número de retirantes nos arredores de Fortaleza se intensificava a cada dia. Assim, em 13 de agosto de 1877, chega ordem do governo central para que se facilite a emigração para o Amazonas e o Pará. Até então, haviam saído pelo porto de Fortaleza 547 retirantes naquela direção, sobretudo com o auxílio de particulares. A partir dessa ordem, ao final de 1877, haviam saído pelo porto de Fortaleza 6.106 pessoas, das quais 1.496 para o sul e 4.610 para o norte (Teófilo, 1922: p. 148). Em 1878, esse número já se elevava a 26.875 pessoas saídas de Fortaleza, calculando-se os saídos pelo porto do Aracati em torno de 16 mil e pelos demais portos em torno de 12 mil, dando um total de 54 mil emigrantes, sem contar os que emigraram por terra para as províncias vizinhas (Teófilo, 1922: p. 256).

O processo de concentração da população em Fortaleza está ligado também às alterações na forma com que a administração provincial geria o problema. Durante o período da seca, o Ceará contou com três presidentes nomeados por carta imperial: Caetano Estelita Cavalcante Pessoa (10/01/1877-23/11/1877), João José Pereira de Aguiar (23/11/1877-21/02/1878) e José Júlio Albuquerque Barros, Barão de Sobral (8/03/1878-02/07/1880).

O conselheiro Caetano Estelita enfrentou o início da estiagem, organizando comissões de socorros espalhadas em centros determinados por toda a província. No entanto, com o agravamento da estiagem, tornava-se cada vez mais difícil e custoso o envio de víveres para o interior. Além disso, passaram a ser constantes as denúncias de abusos cometidos e desvio de socorros por parte das comissões nomeadas que, em geral, tinham seus membros escolhidos entre a elite política e administrativa das localidades eleitas para centros de socorros.

A mudança na administração provincial, com a saída de Estelita e a entrada do Conselheiro Aguiar, em 1878, marca uma mudança na forma de administração do problema. O envio de mantimentos para o interior da província é imediatamente suprimido. Assim, a emigração para a capital se acentua consideravelmente. Os emigrantes partiam de todos os cantos da província em busca dos socorros que agora só eram oferecidos em Fortaleza. Com isso, no final de 1877, o total de retirantes na capital chegava a 83 mil, fato que intensificou as péssimas condições higiênicas da cidade, facilitando a entrada das epidemias.

A forma como os socorros eram oferecidos aos retirantes variava, ora em dinheiro, ora em mantimentos. Desde meados de 1877, os retirantes já eram em-

pregados em diversas obras em toda a província em troca de sustento. Ao todo, foram construídos no Ceará, com a verba vinda para socorros públicos: 73 açudes, 64 igrejas, 50 cemitérios, 60 estradas e ladeiras, 48 cadeias, 34 poços de alvenaria, 29 escolas, 25 casas de câmara, 19 pontes, 23 calçamentos de estradas e ruas, 27 aterros, 14 mercados, 7 canos de esgoto, 7 quartéis, 3 asilos, 30 obras diversas – num total de 513. Neste número ainda não estão compreendidas as obras de duas estradas de ferro, as do quartel de linha e paiol da pólvora de Fortaleza, abarracamentos, enfermarias, lazaretos, cacimbas, nivelamento e limpeza das cidades, vilas e povoados, olarias, roçados, cercas, entre outras (Teófilo, 1922: p. 356). Além disso, em junho de 1878, o governo encampa a estrada de ferro de Baturité, garantindo assim a continuidade de suas obras através do emprego da mão-de-obra dos flagelados. Nesse sentido, a seca representou um incremento significativo da infra-estrutura da província.<sup>10</sup>

Apesar disso, em 1879, chega ordem vinda da Corte mandando que fossem paradas as obras, com a alegação de que a constituição garantiria o socorro à população em ocasiões de calamidades, sem que essa fosse obrigada a trabalhar, voltando assim essas pessoas a passarem todo o dia nos abarracamentos.

Ao governo imperial cabia o envio de verbas na categoria socorros públicos para a província. No entanto, esse envio muitas vezes era intermitente. Em 1877, com a seca já bastante adiantada, ocorre no Senado uma discussão sobre a real existência da seca no Ceará que justificasse o envio de socorros públicos. O senador Teixeira Júnior argumentava que a seca já teria acabado e que em função do caráter do cearense – ocioso, preferia viver dos parques recursos que mandava o governo em vez de trabalhar – e também pela classe política, que estaria fazendo riqueza com as verbas, havia a insistência dos pedidos de manutenção do envio de socorros. Em função dessa discussão, logo em seguida, é emitida uma circular cancelando a remessa de verbas para as secas. No entanto, em função das reclamações, a medida é logo revogada e o envio de verbas é regularizado novamente (Teófilo, 1922).

Ao governo imperial coube ainda a nomeação, em dezembro de 1877, de uma comissão de engenheiros organizada depois que o Instituto Politécnico encaminhara uma série de recomendações sobre o combate à seca, tendo alguns de seus membros se oferecido para participar de uma comissão, como analisaremos a seguir. A comissão deveria seguir para o Ceará com as seguintes instruções:

1. Percorrer toda a província, fazendo estudos para prover a população de água, “de modo que, nas épocas das grandes secas, a população encontre aquele elemento em quantidade suficiente, não só para suprir as necessidades da vida, mas ainda para a manutenção do gado, e para o estabelecimento de um sistema de irrigações, que torne sempre possível a cultura das terras”. (*apud* Teófilo, 1922: p. 142);

2. Indicar os pontos que merecem a preferência em cada uma das localidades;
3. Informar os resultados desses depósitos de água e sua influência sobre a salubridade do clima;
4. Indicar as localidades para construção de depósitos de água pluvial, fazer planos e orçamentos;
5. Escolher as localidades para abrigo de flagelados em eventuais secas, sendo que tais localidades deveriam ser indicadas e minuciosamente descritas, declarando-se todos os elementos que em cada uma delas concorrerem para torná-las aptas àquele fim;
6. Quais os meios de comunicação com tais localidades e quais os melhoramentos necessários;
7. Informações sobre os melhores meios de transporte da capital para o interior;
8. Essas deverão vir com plantas, orçamento e tempo necessário para a conclusão;
9. Auxiliar a administração da província.

A comissão era composta pelo Conselheiro Henrique de Beaupaire Rohan e dos engenheiros Antonio Paulino Limpo de Abreu, Alfredo José Nabuco de Araújo Freitas, Ernesto Antonio Lassance Cunha, Julius Pinkas, Henrique Folglare, Adolpho Schwarz e Leopoldo Schrimmer. Parte dessa comissão chega a Fortaleza em janeiro e fica constatada a impossibilidade de viajarem para o interior da província da forma como pretendiam. A presidência incumbiu, então, os engenheiros de desenvolver estudos ligados à construção do porto de Fortaleza e meios de se evitar as inundações no Aracati e de se prover o abastecimento de água da capital. No entanto, a maior parte dos membros da comissão encontra logo emprego nos trabalhos de construção da estrada de ferro de Fortaleza a Baturité.

A despeito disso, a comissão ainda realizou alguns estudos sobre açudes em Quixadá, Quixeramobim e nas comarcas de Sobral, Granja e Acaraú sem, no entanto, ir a campo. Apesar disso, em função da impossibilidade de realização do plano inicial, em 20 de junho, o Ministério dissolve toda a comissão.

Uma outra comissão, além daquela formada pelos engenheiros, é enviada ainda no auge da seca. Durante a epidemia de varíola, circula pelo Império a notícia de que o Ceará havia sido atacado pela peste negra – a peste bubônica – e, por isso, o governo envia um grupo de médicos para tentar remediar o problema. Chegando ao Ceará, quando a epidemia de varíola já estava totalmente controlada em Fortaleza, foi encaminhada para o interior, onde alguns focos ainda permaneciam; logo em seguida, também foi desfeita.

Nos meses de janeiro de 1878 e de 1879, com algumas chuvas que caíram, o governo provincial iniciou a tentativa de fazer retornar parte da população para o

interior. No entanto, como nos meses seguintes o período chuvoso não se confirmou, uma população maior do que a que havia saído chegava à capital. Em 1879, as chuvas foram abundantes o suficiente para encher alguns açudes sem, no entanto, bastarem para a agricultura, permanecendo os retirantes na capital. Foi somente em 1880 que caíram chuvas mais abundantes, sendo em março daquele ano decretado o final da seca.

O importante nessa discussão é que a estiagem de 1877-1879 levou os governos provincial e imperial a pensar a questão da seca, e seu caráter de calamidade suscitou os primeiros debates mais sistemáticos sobre as formas de se encarar o problema, entre os quais a Reunião do Instituto Politécnico, de onde saiu a comissão de engenheiros que esteve na província em 1878 e que representou o primeiro fórum de discussão sobre o assunto. Vejamos agora de que maneira a seca suscitou discussões na Corte, através de uma análise dos debates ocorridos no Instituto Politécnico.

### ***Pro Brasilia Connitatur* – O Instituto Politécnico e a seca**

Às sete horas da noite do dia 18 de outubro de 1877, no prédio da antiga Escola Central de Engenharia no Rio de Janeiro, convocados pelo Instituto Politécnico Brasileiro, os nomes mais expressivos da engenharia na Corte se reuniram para discutir o problema das secas no Ceará.

Fundado em 1862, o Instituto Politécnico Brasileiro havia sido criado como uma associação dedicada ao estudo de temas técnico-científicos ligados às engenharias. Era uma entidade que congregava os engenheiros da Corte para discussão de temas gerais referentes a todos os saberes associados à engenharia. O modelo para a formação do Instituto foi a *École Polytechnique* de Paris, com um currículo centrado nas matemáticas, símbolo de superioridade intelectual e prestígio social. Assim, o caráter do Instituto refletia o ensino de engenharia realizado no Brasil pela Escola Politécnica, excessivamente “livresco, teórico e enciclopédico” (Coelho, 1999: p. 196). O Instituto era representante também de uma ideologia nacionalista e patriótica, presente em sua epígrafe, *Pro Brasilia Connitatur* – Esforcemo-nos pelo Brasil –, crente no poder da técnica e da engenharia para a transformação do país, e que representaria um campo fértil para o desenvolvimento do positivismo entre seus membros.

Presidida por Sua Alteza Imperial, Conde D’Eu, a sessão aberta ao público, fato pouco comum, contou ainda com a participação de outros 18 membros do Instituto,<sup>11</sup> além de um público mais geral. A finalidade inicial dessa reunião, votada em 9 de outubro, era a de “discutir os processos mais econômicos de realizar o projeto do finado Dr. Gabaglia, destinado a melhorar as condições

climatéricas do Ceará” (Atas das Reuniões do Instituto Politécnico, 9/10/1877, in: *Revista do Instituto Politécnico Brasileiro*, XI, 1878: p. 3).<sup>12</sup>

Giácomo Raja Gabaglia (1826-1872) foi um dos integrantes da Comissão Científica de Exploração de 1856 que visitou o Ceará, entre outras províncias, responsável pela seção de geografia, e que terminou por encerrar os trabalhos sem que houvesse produzido um relatório final. No entanto, em 1860, publicou os *Ensaio sobre alguns melhoramentos tendentes à prosperidade da Província do Ceará*, tendo sido republicado em 1878, na própria *Revista do Instituto Politécnico*, com o intuito de encetar as discussões.

Nesse trabalho, Gabaglia faz um estudo sobre a província do Ceará e seus problemas. Apesar da seca, em seu discurso, a natureza no Ceará é sempre identificada como extremamente pródiga, e o problema da província estaria na incúria do homem cearense e não no seu meio.

Sim, dolorosa verdade, neste país situado na mais bela posição para uma perene vegetação, e com elementos para abastecer variada e constante produção! (...) aqui se tem sofrido de fome! (...) O clima das serras é ótimo; fresco, salubre e próprio para alimentar uma cultura constante. As baixas ou sertões cortados por muitas ribeiras, com temperatura média superior em vários graus à das serras, possuem, além de clima sadio, tudo quanto é conveniente para desenvolver em vasta escala a criação de rebanhos, boiadas e cavalhadas. A província foi pródiga, mas os homens têm sido perdulários (Gabaglia, 1878: pp. 4, 7).

Para Gabaglia, o homem não soube aproveitar os elementos naturais da forma correta. A sua concepção do problema está em muito ligada ao pensamento determinista, nos moldes desenvolvidos por Montesquieu (1689-1755), atribuindo aos povos de regiões quentes uma índole ligada à indolência, associando a incúria e o ócio do homem cearense à natureza “tórrida” e ao mesmo tempo pródiga da região.

É proverbial o caráter pouco ativo, que se atribui aos povos situados nos climas cálidos, mas é difícil imaginar de longe o antagonismo para o trabalho perseverante nos povos situados em climas tórridos e favorecidos largamente pelos recursos que a natureza concede. Acha-se nos anos regulares esta província em magníficas condições, abundância de caça, farta colheita de vegetais e frutos alimentícios concorrem para que uma avultada parte da população encare o trabalho mais pelo lado de funesta calamidade, que pela justa interpretação do dever inerente à criatura social. (...) Parte assaz avultada da população cearense se tem acostumado, nos dias felizes, a viver do dia para o dia, ou, se quiserem e talvez seja mais exato, de uma

estação para outra estação. Sempre menos, nada mais. Trabalha-se dois ou três meses no ano, fazem-se as viagens de sacrifícios desinteressados para concorrer às urnas eleitorais, e o resto do tempo se engaja no ócio. (...) Enquanto os anos de maná, isto é, os de chuva se sucedem, tudo vai bem, mas logo que maus prognósticos são acompanhados pelas tristes consequências, há a esperança de esmolar, esmola-se depois em todos os tempos, por todos os modos e por hábito (Gabaglia, 1878: p. 15).

O trabalho de Gabaglia é paradigmático de um tipo de discurso que identifica o clima e o solo do Ceará como bastante férteis, identificando no próprio homem a causa direta dos problemas por que passa a província. Essa associação do Ceará com a fertilidade de seu solo torna-se, no entanto, cada vez mais restrita com o passar dos anos. À medida que as idéias de um clima seco, árido e inóspito ganham cada vez mais difusão, as idéias de fertilidade tornam-se menos visíveis. Apesar disso, a associação com a incúria do homem permanece, relacionada a uma visão de que a falta do emprego de técnicas eficazes é a principal responsável pela pobreza da província.

Nesse trabalho, o autor realiza ainda um estudo hidrológico genérico sobre a circulação de água na província, no qual conclui que as chuvas não são escassas, recebendo a província do Ceará periodicamente uma quantidade suficiente de água. Com isso, ele identifica que a principal solução para o problema da água estaria a cargo da engenharia, uma vez que o problema se resumiria em discutir as formas de armazenar e distribuir a água, optando por um sistema de açudes e de canais de irrigação.

Profundamente convencido de que o céu concede ao solo cearense água em abundância, e que as condições topográficas e geológicas concorrem para que o precioso líquido seja na sua maior porção improficamente restituído ao primitivo leito do oceano; acrescentando que o homem nada ou pouco mais de nada tem feito para aproveitar-se do que a Providência lhe concede, asseguro que a questão se reduz aos limites de distribuição de águas, pois fica nas raias dos trabalhos de engenharia, isto é, a questão passa a ser de importância secundária, tal qual ela realmente é, muito passível de completa solução (Gabaglia, 1878: p. 45).

Dessa forma, Gabaglia inicia um discurso tecnicista da natureza que vê na engenharia a solução para os problemas da província, discurso esse que seria, em 1877, retomado com ênfase pelo Instituto Politécnico, do qual o próprio Gabaglia havia sido sócio, e que a partir de então se perpetuaria nas demais ações do governo sobre o espaço. Segundo essa posição, caberia ao uso adequado da engenharia redimir aquelas áreas. Somente a importação e a utilização correta de téc-

nicas eficientes poderiam tornar aquela região produtiva e terminar com o ócio presente na população.

O Instituto Politécnico se reúne em 1877 para discutir esse projeto, a partir das notícias da seca que já chegavam à Corte. Na qualidade de sócio do Instituto e de membro da comissão científica que visitara o interior daquela província, mesmo que não fosse o objetivo dessa comissão estudar o problema das secas, o texto que Gabaglia publica torna-se uma referência para o Instituto. Na medida em que é um dos primeiros estudos considerados sérios e com propostas de uma série de intervenções, ele é tomado como ponto de partida para a discussão do problema no Ceará. Nesse sentido, o Instituto Politécnico e a comissão convocada pelo governo a partir de sua reunião, a despeito da pouca ação que deles decorre, podem ser considerados os marcos na preocupação de pensar o problema das "secas do norte", consolidando um discurso técnico sobre o espaço.<sup>13</sup>

Durante as duas reuniões do Instituto pautadas para a discussão da seca, o debate que se segue é orientado pela crença nas possibilidades da técnica e no poder da engenharia. Entretanto, entre os expositores há uma diferenciação fundamental presente em todo o debate e nas soluções propostas. Enquanto alguns acreditam na possibilidade da técnica em alterar o clima na província, outros não crêem na viabilidade de tal intento. Para os primeiros, a solução radical permitiria o fim da ocorrência das secas, enquanto para os segundos a seca é um fenômeno inevitável e restaria ao homem tomar medidas que tornassem possível o convívio com o fenômeno.

Essa discordância inicial acarreta uma divergência nas soluções propostas. Para aqueles que acreditam na possibilidade de mudança do clima, a falta de umidade seria causada pela inexistência de "superfícies de evaporação" na região. Assim, o problema se resolveria com a construção de grandes açudes que, através da acumulação de água, proveriam de umidade suficiente a atmosfera, acarretando chuvas contínuas. Outra medida que, para eles, traria resultado seria a arborização, que também contribuiria para a retenção de umidade.

Para aqueles que não acreditavam na possibilidade de alteração do clima, as medidas propostas são pautadas em termos de convívio com as estiagens. Assim, mais uma vez, os açudes aparecem como a principal solução, uma vez que a causa do problema é ainda a mesma – a falta de água – mas com uma finalidade diferente dos primeiros. Para alguns, a função principal dos açudes seria prover água para consumo doméstico e do gado e umidade para a vegetação e lavouras próximas. Para outros, os açudes deveriam funcionar como alimentadores dos canais de irrigação para a lavoura. Os primeiros recomendam fundamentalmente a construção de uma série de pequenos açudes, enquanto os segundos preferem a construção de poucos, mas grandes reservatórios.

A capacidade hidráulica da província também é alvo de discordância. Para a

maioria, o Ceará é absolutamente carente de água, havendo precipitação apenas no período de inverno que necessitaria ser retida para uso nos períodos secos. Para outros, a província possui recursos hídricos suficientes. Uma prova disso seriam as inundações que periodicamente assolavam o Ceará e causavam maiores destruições do que as secas. Tal qual Gabaglia, alguns acreditam que os problemas oriundos das estiagens seriam causa da incúria dos homens, da falta de trabalho adequado, abordagem que fica patente na apresentação do engenheiro José Jorge.

Nenhum país do mundo oferece melhores condições hidrográficas como o nosso, que, bem explorado e artificialmente libertado dos obstáculos naturais – por homens de bons costumes e aptidões profissionais de engenharia, não admite e nunca admitirá as miserinas queixas dos pobres aflitos, que não sabem ser úteis a si e aos outros, e que de preferência perdem dias e noites inteiras em caçar veados, do que trabalhar um só dia para melhorar as condições de suas propriedades territoriais. (Atas de Reunião do Instituto Politécnico, *op cit.*: p. 24).

Terminadas as duas reuniões, o Instituto redige um documento que é enviado ao governo imperial, no qual constavam as diretrizes principais do que deveria ser o combate à seca no Ceará, tomando como principal medida a construção de açudes. A partir dessas recomendações, o governo imperial nomeia uma comissão que se dirige ao Ceará para estudar o problema e propor soluções. No entanto, já em meados de 1878, a comissão é desfeita, em pleno auge da seca, como vimos anteriormente.

Dá por diante, uma série de comissões é constituída e logo em seguida desfeita, ao sabor da política. Um engenheiro que se destacou, chefiando várias comissões durante o Império, foi J. J. Revy, responsável pelo projeto do açude de Quixadá e de suas obras até a proclamação da República, em 1889. No governo republicano, é somente a partir de Rodrigues Alves que se retomam as obras, agora sob a chefia do engenheiro Piquet Carneiro. Comissões são ainda formadas, no Ceará e Rio Grande do Norte, mas é somente com a criação da IOCS – Inspetoria de Obras Contra as Secas – em 1909, que o projeto de construção de açudes, em larga escala, é deslançado. A solução hidráulica –, como ficaram conhecidas as medidas tomadas nesse período, e que se concentravam basicamente na acumulação de água – está ligada à importância dos engenheiros nas discussões do problema. Dessa forma, o fundamental é o fato da seca como um problema a ser resolvido pelo governo central, através da ascensão do discurso da técnica que se torna uma das balizas nos anos seguintes para a atuação contra esse fenômeno.

## Os cronistas da seca de 1877 e a natureza cearense

A seca de 1877 provocou várias discussões sobre o problema e as formas de resolvê-lo, como nunca havia ocorrido antes. Em função disso, existe uma grande quantidade de publicações criadas durante e logo após a estiagem. Analisarei em seguida dois dos mais expressivos desses trabalhos que revelam as visões de dois grupos que se destacaram na produção discursiva sobre o assunto. O primeiro deles, do Senador Pompeu, chefe político na província do Ceará, escrito na província; o segundo, de André Rebouças, engenheiro, representante do pensamento técnico sobre a questão, escrito na Corte. Ambos foram publicados inicialmente em jornais, o que assegurava grande difusão de suas idéias nos meios intelectuais da época. Aliados à difusão dos textos em si estão a importância e o renome que tinham esses autores dentro de suas classes, que atuavam como divulgadores de idéias, ou para utilizar o termo desenvolvido por Bourdieu (1996), como *porta-vozes* de partes da elite intelectual do Império.

### O Senador Pompeu: crescimento populacional e fertilidade do solo

Thomaz Pompeu de Souza Brasil (1818-1877), o Senador Pompeu, foi um dos membros mais expressivos da elite intelectual cearense no século XIX. Demógrafo e geógrafo<sup>14</sup> renomado, produziu um *Compêndio de Geografia* no qual estudou grande parte da elite do Império, já que este foi durante muito tempo adotado pelos Colégios Pedro II e Militar. Membro do Partido Liberal, era ainda um dos chefes políticos mais importantes da província (Stuart, 1980; Sousa Neto, 1997).

Pouco antes de sua morte, Pompeu escreveu *Memória sobre o clima e as secas no Ceará*. Publicado inicialmente sob a forma de artigos no jornal *O Cearense*, o texto foi concluído em janeiro de 1877, sem que a seca tivesse se manifestado. No entanto, ao publicar esse material em forma de livro ainda no mesmo ano, o autor inseriu um apêndice no qual já faz algumas considerações sobre a estiagem. Nesse texto, Pompeu descreveu aquilo que entende como sendo uma seca e suas conseqüências.

Quando, porém, passado o equinócio de março, não se declara a estação invernososa, então há o que se chama seca, terrível calamidade para as duas principais, quase únicas indústrias produtoras da província, a criação de gado e a lavoura. Segue-se o padecimento de toda a cultura, à exceção de alguns poucos brejos das serras, e morrinha dos gados no sertão, não tanto por falta d'água, porque esta sempre se encontra, cavando-se os leitos dos rios, mas de forragem, porque a pastagem do ano anterior tem

desaparecido completamente e a nova não nasceu, ou não pôde vingar (Brasil, 1983: p. 16).

A seca para ele é um fenômeno físico com grande repercussão nas atividades econômicas da província. É interessante notar que em sua explicação o autor faz imediatamente uma associação da seca com os problemas nas atividades econômicas. É necessário lembrar também que Pompeu é um político e seus interlocutores são a própria elite cearense e a elite da Corte. Ele está interessado em apontar como as secas são prejudiciais ao progresso de sua província e aos seus interesses. Através da ciência, procurará meios para resolvê-la e espera conseguir de seus leitores a realização das medidas recomendadas nesse trabalho. Um aspecto importante ligado à posição do autor, também apontado por Sousa Neto (1997), é que, ao longo do texto, problemas quanto à distribuição de terras não são mencionados.

Apesar da descrição tão desalentadora das secas, para Pompeu o meio do Ceará oferece excelentes condições para o homem. A natureza é fértil e benéfica, a seca é um fenômeno cíclico, uma adversidade, ou um tempo de exceção dentro dessa fertilidade. O argumento mais utilizado a favor da produtividade do ambiente é o grande crescimento populacional verificado. Como estatístico e demógrafo, o Senador Pompeu reuniu durante sua vida os melhores dados relativos à evolução da população do Ceará existentes até então.

O eixo argumentativo utilizado é de que a seca é um mal que leva milhares de vidas cearenses, ou pela morte ou pela emigração; no entanto, terminada esta última, a população torna a crescer. Esse fato só comprovaria a boa qualidade do solo e da natureza na região. Associada à fertilidade, está também a característica própria do cearense ligada ao trabalho que, a despeito das secas, continua levando o progresso à região.

Quando vem uma dessas sinistras calamidades chamadas secas, leva parte da população, senão pela morte, pela emigração, e reduz à metade, e às vezes à décima parte, toda a riqueza de seus habitantes, trabalhadores econômicos, que em vinte ou trinta anos tinham acumulado. Passada porém a calamidade da seca, o cearense laborioso, e descuidoso esquece o passado, e em poucos anos não só restaura, como aumenta consideravelmente a fortuna perdida (Brasil, 1983: p. 17).

Tais elementos, o meio e a raça, representavam um dos grandes debates do Brasil na segunda metade do século XIX, quando a questão principal do pensamento geográfico brasileiro é o estabelecimento do potencial e dos limites da natureza física, social e política do país diante das idéias de progresso (Machado,

1995: p. 310), o que faz com que as idéias de Pompeu estejam perfeitamente ligadas às discussões de sua época.

O autor, ao defender a fertilidade dos terrenos no Ceará, afirma que basta supri-los de umidade para atravessar as estiagens e não mais haverá problema algum dessa ordem no Ceará, pelo contrário, a província obterá um progresso como nenhuma outra. Resolvendo a questão da umidade, através da açudagem, dificilmente outra província do Império encontraria progresso igual, na medida em que nenhuma outra teria uma natureza tão acertada para esse fim.

Apesar de todo o cientificismo, o pensamento de Pompeu várias vezes cai numa tradição identificada por Pádua (1997) como uma *retórica louvatória* da natureza, bastante simplista, e que tem início ainda com os primeiros cronistas da Coroa portuguesa, passando pelo nativismo colonial e incorporado pelo romantismo do século XIX.

Dessa forma, o trabalho de Pompeu representa a visão da própria elite cearense do século XIX que vê na sua província condições excepcionais para a *civilização* e o *progresso*. No entanto, para alcançar tal fim seriam necessárias algumas medidas corretivas da natureza para que esta possa ser aproveitada em todas as suas possibilidades, medidas estas que espera que sejam tomadas a partir de verbas liberadas pelo governo central.

Vejam agora o ponto de vista de um ator colocado em outra posição dentro da discussão.

### **André Rebouças: a arte da engenharia e as críticas ao governo**

O engenheiro André Rebouças (1838-1898) publicou em 1877, no Rio de Janeiro, um livro intitulado *A seca nas províncias do norte*, e que fora editado inicialmente em artigos no *Jornal do Commercio*. André Rebouças, natural da Bahia, abolicionista e monarquista, além de engenheiro, ficou conhecido pela sagacidade de sua pena como periodista (Louzeiro, 1968), e nesses artigos não poupava críticas ao governo imperial e provincial, apesar de monarquista declarado. Lembro ainda que, como vimos anteriormente, Rebouças teve um papel destacado nas discussões do Instituto Politécnico.

Para o autor, não há problema quanto à umidade na província, na medida em que esta sofre periodicamente com inundações. Tal fato indicaria que a natureza proveria as condições necessárias à vida humana; bastaria ao homem saber aproveitá-las através da engenharia.

Se, na província do Ceará, as secas alternam com as inundações, não está a natureza claramente insinuando que é necessário fazer obras de arte para que não sejam prejudiciais as chuvas superabundantes, e para reco-

lher e guardar o excesso de água para os anos de seca? (Rebouças, 1983: p. 99).

O problema maior não estaria na natureza, mas no homem que até então não dispunha dela da forma correta. Assim como para Pompeu, um fato indicativo da fertilidade própria da natureza cearense é o grande aumento populacional que se teria verificado na província nas últimas décadas. Baseado nos mesmos dados populacionais que o Senador Pompeu fornece, Rebouças segue raciocínio idêntico, afirmando que, a despeito de todas as crises, a população tem aumentado, e isso só pode se dar pela fertilidade de sua natureza.

Esses algarismos [os dados de população do Senador Pompeu], por si só, demonstram quão prodigioso é o solo do Ceará. Esta província que persistem em afirmar como um deserto do Saara ou de Atacama, em cem anos elevou sua população de 34.000 a 800.000 habitantes. Estaria talvez em 2.000.000 de habitantes, se se tivesse realizado o projeto Gabaglia, publicado em agosto de 1861 (Rebouças, 1983: p. 110).

As secas, apesar de cíclicas, são um período de exceção à fertilidade normal da natureza. No entanto, Rebouças enfatiza mais o fato de que a abundância dos períodos *bons* também poderia ser aproveitada nos períodos *ruins*. A constante durante todo o texto de Rebouças é a crítica à não-realização pelo homem dessas medidas para tal aproveitamento.

O autor condena as esmolas dadas pelo governo e defende o emprego dos flagelados na “região sempre verde”, as áreas que não sofreriam com a seca. Dessa forma, o que Rebouças defende é a emigração da população do sertão para o litoral, para as serras e para as margens dos rios que supõe serem sempre úmidas.

Demonstrando pouco conhecimento sobre a geografia do Ceará,<sup>15</sup> ele faz crer, através de um cálculo, que o litoral do Ceará “sempre verde” poderia sozinho absorver a população completa de toda a província,<sup>16</sup> o que sugere que o autor teria partido de observações de sua terra natal, a Bahia, para tecer considerações sobre o Ceará. Assim, no texto, a solução do problema para essa população estaria fora do sertão. Com isso, apesar de festejar a fertilidade do solo, ele contribui para um tipo de pensamento no qual a natureza do sertão cearense não é viável ao homem ou, pelo menos, de que seria mais fácil ocupar uma área mais úmida. Associado à fixação dos colonos no litoral, caberia também ao governo a realização de algo bastante próximo a uma reforma agrária.

Do mesmo modo que o imortal Sebastião José de Carvalho e Mello soube aproveitar o terrível terremoto de Lisboa para restaurar a capital, dando-lhe melhores condições higiênicas e arquitetônicas, assim também um ministro

de igual gênio e tanto amor à pátria, utilizaria a aglomeração dos retirantes no litoral para aí fixá-los e elevar, em poucos dias, essa região às belas condições de Suíça, do Ohio e dos outros estados da grande república norte-americana. (...) Fixar os retirantes nessas terras, subdividi-las em lotes coloniais, é irrecusavelmente o melhor dos projetos para combater e minorar a calamidade atual, e prevenir sua repetição no futuro (Rebouças, 1983: p. 130).

Com o sertão vazio, as obras necessárias para a manutenção durante todo o ano da fertilidade do solo, que Rebouças defende no início dos artigos, poderiam ser realizadas, para que depois houvesse um novo processo de colonização pelo excedente populacional daqueles que ficaram nas regiões sempre úmidas. Assim, o texto de Rebouças representa uma exacerbação do discurso tecnicista, uma vez que pretende retirar toda a população para realizar obras que, segundo ele acreditava, mudariam a face da província. Demonstra também o pensamento de alguém sem compromisso com a elite agrária cearense, uma vez que preconiza uma espécie de reforma agrária ao promover a distribuição dos colonos em lotes no litoral e nas serras. Em função disso, essas idéias de Rebouças não encontraram ressonância na província.

O Senador Pompeu e André Rebouças são locutores que ocupam posições distintas, mas suas exposições se encontram para formar o discurso sobre a seca que se consolida no século XX. O primeiro produz o discurso de um político, representante da elite regional tradicional, que ainda vê a natureza de forma positiva, propondo apenas alterações no regime hídrico, único problema da província, enquanto André Rebouças incorpora por inteiro a técnica como a solução para os problemas. Descompromissado com a organização social e política da província, propõe transformações radicais que seriam realizadas pela engenharia.

A seca de 1877, ao colocar a questão das estiagens em debate, permite que o discurso da técnica se amplie e ganhe destaque cada vez maior. No entanto, ao ser incorporado também pela elite regional, perderia esse caráter de mudança radical, permanecendo nele apenas a necessidade de obras para compensar as desventuras da natureza. É a partir desses elementos que o discurso da seca se vulgariza e se consolida, a partir do século XX, sendo incorporado em grande parte, inclusive pelas instituições que vão sendo criadas pelo governo no sentido de combater o problema.

### **Considerações finais**

Como vimos, a seca de 1877 levanta a discussão sobre a questão das estiagens, na qual o discurso da técnica, como um elemento fundamental para a adequação da relação homem/natureza no Ceará, desempenha um papel fundamen-

tal, fato ligado também ao próprio crescimento do discurso técnico no país. A valorização da engenharia como um saber voltado para a ação, distinto de outros de caráter bacharelesco e teórico, ligados a outras profissões, como a advocacia (Coelho, 1999), faz com que os engenheiros sejam vistos como aqueles mais capazes à solução do problema da seca. É assim que, nesse momento, o discurso da técnica se coloca como solução.

No debate sobre a seca, os engenheiros, cada vez com maior destaque, são vistos como os mais capacitados a planejar a intervenção necessária para que se evite o problema. É assim que por essa época eles passam a produzir um pensamento extremamente importante sobre o espaço. O estudo das obras que consideram necessárias ao país faz com que sejam realizados também estudos de reconhecimento dos terrenos sobre os quais se intervirá, sobretudo estudos de caráter topográfico, climático, econômico etc. Dessa forma, os engenheiros passam a produzir um pensamento de caráter eminentemente prático, visando à intervenção sobre o espaço, fornecendo, em muitas áreas do Império, os únicos dados disponíveis sobre elas. É o crescimento desse conhecimento que faz com que as áreas afetadas pelas secas sejam cada vez mais diferenciadas de outras, acabando, por isso, por produzir os primeiros ensaios na construção do Nordeste como uma região.

A visibilidade que a seca de 1877 obtém representa uma experiência central no sentido do desenvolvimento desse discurso. Nela os engenheiros ganham a autoridade de especialistas na questão e é a partir daí que a idéia da necessidade de intervenção sobre aquele espaço se faz cada vez maior. A natureza passa a ser representada como a detentora de boas qualidades, mas necessitando da técnica de pessoas capazes de terem um certo capital intelectual, inexistente na província, para alcançar toda a sua exuberância. A seca, ao mesmo tempo que passa a ser vista como uma característica inata daquele ambiente, é incorporada no discurso como algo a ser erradicado.

Essa é a lógica que orienta a constituição da comissão de engenheiros que visita o Ceará durante a seca de 1877 e é utilizada na implantação das diversas comissões criadas entre 1877 e 1909; orienta, também, a própria criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas que representa a institucionalização definitiva, dentro do próprio aparato do Estado, da seca como um problema.

## Notas

<sup>1</sup> Este trabalho, com algumas modificações, foi extraído do capítulo II de minha dissertação de mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ (Ribeiro, 2001).

<sup>2</sup> Os dados apresentados por Guimarães Neto são os seguintes: em 1821-1830, as exportações de algodão correspondiam a 20,6% do total das exportações brasileiras. No período 1831-

1840, 10,8%; em 1841-1850, cai para 7,5%, valor repetido na década seguinte. Na década de 1861-1870, esse valor sobe para 18,3%; nos anos 1871-1880 cai para 9,5%; na década seguinte, para 4,2% e, em seguida, para 2,1% (Elseberg, 1977 *apud* Guimarães Neto, 1989: p. 45).

<sup>3</sup> No relato de Rodolfo Teófilo, que a vivenciou, a queda do algodão tem um caráter dramático: “Em 1871, restabelecida a paz nos Estados Unidos, começou a baixar o algodão. Negociantes e lavradores tentam arcar com a crise, abrindo novas e imensas lavras que produzem 7.906.944 Kg; mas o preço baixava sempre; o prejuízo foi imenso. Empenharam os últimos recursos e atiraram-se à luta; a safra seguinte deu 7.382.748 Kg, e o preço a baixar sempre! Estavam os lavradores vencidos, pobres e endividados. O ricaço de ontem estava com as propriedades empenhadas, e sem meios de ganhar a vida, o pequeno lavrador via-se na dura necessidade de trabalhar a 500 réis diários, que a tanto desceram logo os salários. Restava algum gado que foi vendido para se pagar a última parte da ilusória opulência que durou tão pouco! Dela apenas ficaram alguns prédios no sertão” (Teófilo, 1922: p. 23).

<sup>4</sup> Apesar da falta de dados estatísticos para o crescimento populacional especificamente nos sertões, é possível verificar esse incremento nos relatos da época: “De um ano para outro, a província cobriu-se de algodoads; derrubaram-se as matas seculares do litoral às serras, das serras ao sertão; o agricultor com o machado em uma das mãos e o facho noutra deixava após si ruínas enegrecidas. Os homens descuidavam-se da mandioca e dos legumes, as próprias mulheres abandonavam os teares pelo plantio do precioso arbusto; era uma febre que a todos alucinava, a febre da ambição. (...) Próximo aos pontos mais produtores de algodão, levantaram-se arraiais, transformados logo depois em povoações.” (Teófilo, 1922: p. 22)

<sup>5</sup> Silva (1985: p. 127) fala da ocorrência de uma seca em 1865 da qual ninguém mais fala. No entanto, como o próprio autor aponta, essa seca não obteve grande visibilidade devido ao intenso desenvolvimento da cultura do algodão e dos grandes estoques desse produto que se encontravam na região em função da dificuldade de escoamento da produção. Apesar disso, o importante aqui é reter o fato de que mesmo que a referida seca tenha existido, ela não pode ter trazido maiores danos para a região, na medida em que não é encontrada em nenhum outro relato.

<sup>6</sup> As informações aqui apresentadas sobre a seca foram retiradas sobretudo dos Relatórios de Presidente de Província do Ceará, dos Relatórios Ministeriais e dos relatos de Rodolfo Teófilo. Farmacêutico e escritor, Rodolfo Teófilo deixou importantes informações sobre a seca de 1877, que vivenciou ainda jovem. Produziu um romance ambientado nesse período, chamado *A fome: cenas da seca do Ceará*, publicado em 1890, e também uma obra de caráter historiográfico sobre a seca, em que narra mês a mês os acontecimentos no Ceará, entre 1877 e 1879, reunindo um considerável volume de informações e dados estatísticos, intitulado *História da seca no Ceará*, publicado pela primeira vez em 1883. Sobre sua biografia ver: Lira Neto (1999).

<sup>7</sup> Em dezembro de 1878, a esposa do presidente da província era mais uma a engrossar a estatística das vítimas de varíola.

<sup>8</sup> No dia 10 de dezembro de 1878, no auge da epidemia, foram contados oficialmente 1.004 óbitos em Fortaleza. Esse dia passou a ser chamado pela população e incorporado pela historiografia tradicional como “o dia dos mil mortos”.

<sup>9</sup> Essa rápida ascensão da curva de óbitos registrada no gráfico, bem como seu decréscimo repentino, é característica das epidemias do tipo explosivas, que possuem um rápido poder de transmissão, mas ao esgotar os indivíduos suscetíveis à doença, o número de casos volta aos níveis de incidência anteriores (ver: Pereira, 1995).

<sup>10</sup> Cabe aqui apenas ressaltar que a compreensão por parte das elites locais de que poderiam obter vantagens através do auxílio enviado para combater as estiagens viria a constituir o que vários autores chamaram de indústria das secas, já bastante analisada. Ver por exemplo: Oliveira (1977), Bursztyn (1984) e Coelho (1985). A utilização do discurso da seca por parte dos deputados, como um mecanismo para o envio de verbas da União para o Nordeste, também já foi estudado por Castro (1992).

<sup>11</sup> Segundo a ata da reunião, estavam presentes os seguintes membros: "Sr. Conselheiro Beaurepaire Rohan, os Srs. Drs. Luz, Coutinho, Rebouças, Paula Freitas, Vieira Souto, Alvaro, Pimenta Bueno, Silva, Victorio, Andréa, Cursino de Amarante, Placido de Amarante, Magalhães Castro, Schreiner, 1º Tenente Alves Camara, Roswadoski e Americo dos Santos" (*Revista do Instituto Politécnico Brasileiro*, XI, 1878, p. 9).

<sup>12</sup> Eloy de Souza atribui a André Rebouças a promoção dessa reunião extraordinária do Instituto Politécnico, em função dos artigos que publicou na imprensa e por ter ele insistido na importância da questão (Souza, 1983).

<sup>13</sup> Joaquim Alves (1982) aponta para a criação da comissão científica em 1856, da qual faziam parte Gonçalves Dias, Guilherme Capanema e o próprio Gabaglia, como a primeira manifestação do governo imperial a respeito do problema. É verdade, no entanto, que a questão das secas não constituía uma prioridade da comissão que tinha como intento fazer coleções de alguns produtos naturais para o Museu Nacional, além de verificar a existência de recursos minerais nas províncias. Além disso, muito pouco foi publicado pela comissão, a maior parte das seções não entregou seus relatórios, dentre as quais a seção de geografia, sob o comando do engenheiro Giacomio Raja Gabaglia.

<sup>14</sup> Na verdade, o Senador Pompeu havia sido ordenado presbítero e era também bacharel em direito pela Faculdade de Olinda. Os títulos de geógrafo e de demógrafo eram utilizados por ele em função das atividades que exercia, ligadas a essas disciplinas, uma vez que tais carreiras não possuíam ainda uma institucionalização e não eram regulamentadas.

<sup>15</sup> Consta que Rebouças teria estado em Fortaleza em 1864, realizando estudos sobre o porto desta cidade (Louzeiro, 1968: p. 19).

<sup>16</sup> Segundo Rebouças, a província do Ceará possuiria 700 quilômetros de litoral, com uma largura média nunca inferior a 30 quilômetros, o que daria uma área total de 21.000 quilômetros quadrados livre das secas.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Joaquim (1982). *História das secas (século XVII a XIX)*. Mossoró: Coleção Mossoroense, 2ª ed.
- ANDRADE, Manoel Correia de (1975). *O processo de ocupação do espaço regional do nordeste*. Recife: SUDENE.
- BOURDIEU, Pierre (1996). *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: EdUSP.
- BRASIL, Tomás Pompeu de Souza (1983) [1877]. "Memória sobre o clima e as secas do Ceará". In: ROSADO, Vingt-un. *Nono livro das secas*. Mossoró: ESAM, Fund. Guimarães Duque, Coleção Mossoroense, pp. 8-78.

- BRASIL, Tomás Pompeu de Souza (1997) [1863]. *Ensaio Estatístico da Província do Ceará*. Fortaleza: Fundação Waldemar Alcântara, ed. facsimilar, 2 vol.
- BRASIL, Tomás Pompeu de Souza, Filho (1886). *Relatório sobre a situação da agricultura e da pecuária na província do Ceará*. Fortaleza, s.ed.
- BURSZTYN, Marcel (1984). *O poder dos donos; planejamento e clientelismo no nordeste*. Petrópolis: Vozes.
- CARVALHO, Otamar de (1988). *A economia política do nordeste (seca, irrigação e desenvolvimento)*. Rio de Janeiro, Brasília: Campus, ABID.
- CASTRO, Iná Elias de (1992). *O Mito da Necessidade. Discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- COELHO, Edmundo Campos (1999). *As profissões imperiais. Medicina, Engenharia e Advocacia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record.
- COELHO, Jorge (1985). *As secas do nordeste e a indústria das secas*. Petrópolis: Vozes.
- GABAGLIA, Giácomo Raja (1878). "Ensaio sobre alguns melhoramentos tendentes à prosperidade da província do Ceará." In: *Revista do Instituto Politécnico*, tomo X, pp. 1-59.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo (1989). *Introdução à formação econômica do nordeste*. Recife: Massangana, Fundação Joaquim Nabuco.
- LIRA NETO (1999). *O Poder e a peste; A vida de Rodolfo Teófilo*. Fortaleza: Edições Fundação Demócrito Rocha.
- LOUZEIRO, José (1968). *André Rebouças*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- MACHADO, Lia Osório (1995). "Origens do pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e a idéia de ordem (1870-1930)." In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 309-353.
- MEDEIROS, Viriato de (1985) [1877]. "Ponderações sobre a memória do Dr. André Rebouças. A seca nas províncias do norte". In: ROSADO, Vingt-un (org.). *Sexto livro das secas*. Mossoró, Brasília: ESAM, CNPq, Fund. Guimarães Duque, pp. 59-82.
- MELO, Evaldo Cabral de (1999). *O Norte Agrário e o Império, 1871-1889*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2ª ed.
- MENEZES, Alípio Bezerra de (1986) [1877]. "Considerações sobre as secas no norte". In: *Oitavo livro das secas*. Mossoró: ESAM, Fund. Guimarães Duque, Ed. Universitária, pp. 127-149.
- OLIVEIRA, Francisco (1977). *Elegia para uma re(li)gião. SUDENE, nordeste, planejamento e conflitos de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed.
- PÁDUA, José Augusto de (1997). *A degradação do berço esplêndido. Um estudo sobre a tradição original da ecologia política brasileira - 1786/1888*. Rio de Janeiro: IUPERJ, tese de doutorado.

- PEREIRA, Maurício Gomes (1995). *Epidemiologia, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Guanabara Kooogan.
- PONTE, Sebastião Rogério (1999). *Fortaleza Belle Époque. Reformas urbanas e controle social, 1860-1930*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2ª ed.
- REBOUÇAS, André (1983) [1877]. "As secas nas províncias do norte". In: ROSADO, Vingt-un (org.). *Nono livro das secas*. Mossoró: ESAM, Fund. Guimarães Duque, pp. 79-139.
- RIBEIRO, Rafael Winter (2001). *A construção da aridez: representações da natureza, regionalização e institucionalização do combate à seca (1877-1909)*. Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/PPGG. Dissertação de mestrado.
- SILVA, Alípio Pereira da (1985) [1885]. "Considerações gerais sobre as províncias do Ceará e do Rio Grande do Norte." In: ROSADO, Vingt-un (org.). *Sexto livro das secas*. Mossoró, ESAM: CNPq, Fund. Guimarães Duque, pp. 83-133.
- SOUSA NETO, Manoel Fernandes de (1997). *Senador Pompeu: um geógrafo do poder no Império do Brasil*. São Paulo: USP/Depto. Geografia Humana, Dissertação de mestrado.
- SOUZA, Eloy de (1983). *O Calvário das secas*. Rio de Janeiro: Cátedra; Brasília: INL; Natal: Fund. José Augusto, 3ª ed.
- STUDART, Guilherme (1980) [1910-1915]. *Dicionário bio bibliográfico cearense*. Fortaleza: Imprensa Universitária, UFCE, 3 vol., 2ª ed.
- TEÓFILO, Rodolpho (1922). *História da seca do Ceará (1877 a 1880)*. Rio de Janeiro: Imprensa Inglesa, 2ª ed.

## CAPÍTULO 2

# **Poder tutelar e formação do Estado brasileiro: o Serviço de Povoamento do Solo Nacional 1907-1918**

*Jair de Souza Ramos*

### **Introdução**

**A** pesquisa na origem deste artigo está orientada à investigação das políticas de imigração e colonização levadas a cabo pelo Estado brasileiro, do início do século até os anos trinta, tomando-as como uma faceta do processo, nunca terminado, de formação do Estado Nacional Brasileiro. Tomarei por objeto de análise, mais especificamente, o Serviço de Povoamento do Solo Nacional, agência do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que foi responsável, desde a sua fundação em 1907, até o início da década de 1930, pela implementação das políticas federais de imigração e colonização. As ações e representações, colocadas em prática ao longo da existência desta agência, foram dirigidas à relação com outros agentes sociais envolvidos em imigração e colonização – em especial, imigrantes e colonos – e estão descritas, entre outras fontes, nos relatórios oficiais do *Povoamento*.

De um modo geral, a perspectiva que pretendo apresentar aqui tem estado ausente das interpretações de historiadores e sociólogos acerca das políticas de imigração e de colonização.

Em seu *Origins of Mass Immigration in Brazil* (1969), Michael Hall já assinalava a existência de dois tipos de política imigratória que correspondiam, em certa medida, a duas realidades empíricas razoavelmente distintas, e que teriam orientado uma parcela da imigração em massa no período que vai da década de 1870 até os anos vinte. Uma foi centrada na atração de imigrantes para a lavoura cafeeira em São Paulo, tendo sido impulsionada pelos governos provincial e estadual de São Paulo. Outra teve por objeto a atração de colonos europeus visando à ocupação, na situação de pequenos proprietários em *núcleos coloniais*, da região Sul do país. Nesses projetos de colonização, o governo imperial e, depois, o republicano tiveram importante participação.

Na análise da política de imigração dirigida à atração de imigrantes para as

fazendas de café, a literatura sobre imigração e colonização ganhou, a partir dos anos sessenta e setenta, um enfoque fecundo com o debate sobre os processos históricos de transição ao capitalismo. Partindo desse enfoque, autores como Celso Furtado (1959), Emília Viotti da Costa (1977a e 1977b) e Paula Beiguelman (1967) analisaram a política de atração de imigrantes para a lavoura cafeeira de São Paulo, tendo por eixo central o papel atribuído aos imigrantes europeus – e a demanda por eles de parte dos cafeicultores paulistas – na constituição de formas de trabalho de tipo capitalista no Brasil.

Alguns dos aspectos dessa análise foram desenvolvidos, nos anos oitenta, por autores como Décio Saes (1988) e Ademir Gebara (1986) que centraram sua análise no conjunto de estratégias desenvolvidas, desde a década de 1870, pelo Estado brasileiro e pelos grandes proprietários na construção de um mercado de trabalho livre no Brasil. Estratégias que iam das propostas de disciplinarização da mão-de-obra ex-escrava até o estímulo à imigração de camponeses europeus.

Em que pesem as diferenças entre esses autores, a atração dos imigrantes e a fundação de *núcleos coloniais* na província, mais tarde estado de São Paulo, foram concebidas como derivadas das necessidades de construção de um mercado de trabalho livre no Brasil e de acumulação de capital na economia cafeeira, cabendo aos núcleos coloniais a função de valorizar a terra, produzir alimentos e, sobretudo, atrair e fixar a mão-de-obra imigrante (Gadelha, 1982). Partindo da crítica, mas não da ruptura com esse quadro de análise, José de Souza Martins (1973 e 1986) foi mais além da funcionalidade econômica, identificando alguns dos esquemas simbólicos presentes nas políticas de imigração e colonização.

Todavia, apenas um pouco mais tarde, uma parcela da literatura sobre imigração – notadamente Skidmore (1976), Seyferth (1982, 1990 e 1996), Azevedo (1987), Vainer (1990), Ramos (1994) e Alencastro (1997) – definiu como objeto digno de análise todo um conjunto de valores que esteve fortemente presente nas formulações de intelectuais e políticos republicanos sobre a imigração, revelando, assim, uma das fragilidades da literatura acima referida, qual seja, a sobreposição do enfoque analítico da transição ao capitalismo à análise das ideologias efetivamente expressas pelos agentes estudados. Isto significa que, muitas vezes, as ações concretas e os esquemas simbólicos que estruturaram de forma complexa a formulação e a execução das políticas de povoamento foram simplificados a partir de uma aplicação, por vezes mecânica, dos esquemas de transição ao capitalismo.

Podemos dizer, portanto, que grande parte dos autores que examinaram a imigração para São Paulo tomou as políticas de colonização e imigração como expressão, ainda que mediada, dos interesses dos fazendeiros de café. Porém, se a abordagem aí empregada identifica corretamente as funções da política de imigração e de colonização na resposta às demandas de fazendeiros por trabalhado-

res assalariados, ela acaba também por secundar as funções propriamente políticas frente às econômicas. Constatamos então que a identificação de funções econômicas explica de forma limitada a emergência e o funcionamento das agências estatais envolvidas nas políticas de imigração e colonização, além de desprezar os esquemas simbólicos envolvidos no seu funcionamento.

Um passo adiante no aprofundamento da análise das políticas de imigração no Brasil foi dado com a literatura que tomou por objeto a colonização européia do sul do país – em especial, Seyferth (1974, 1982, 1988, 1994, entre outros), Santos (1984), Renk (1997) e Machado (1999). Nesse caso, ficou evidente o nexo aí estabelecido entre imigração e colonização, nos termos de uma política de povoamento, na qual os imigrantes eram atraídos para constituir colônias, organizadas ou por agentes estatais, do governo central ou dos governos provinciais, mais tarde União e estados, ou por companhias de colonização a partir de contratos com províncias e estados. Assim, grande parte da imigração e da fundação de colônias naquela região foi derivada de uma política de povoamento que articulava de forma consciente os dois movimentos.

Posto que a colonização européia no sul do país foi, em grande medida, fruto de políticas de Estado, os autores que a estudaram colocaram especial ênfase nos projetos e práticas estatais, a partir dos quais imigração e colonização foram conduzidas. Tendo como ponto inicial a análise de falas ministeriais, de relatos do cotidiano das colônias e de debates de época sobre os temas, esses autores identificaram objetivos concernentes à ocupação do território; à introdução de métodos de trabalho modernos na agricultura; ao aumento do número de indivíduos de ascendência européia no conjunto da população brasileira, preocupação que revela o peso das classificações raciais na definição dos objetivos dessas políticas. Nesse sentido, esses autores foram além da funcionalidade econômica das políticas de imigração e colonização, analisando as práticas, estatais ou não, que as constituíram e sua conexão com aqueles esquemas simbólicos aos quais me referi anteriormente.

Os autores foram bem-sucedidos em identificar claramente algo como uma “razão de Estado”, na qual a imigração e a colonização foram pensadas e conduzidas como meios de construção da nação. Nessa abordagem, Estado e burocracia ganharam, por vezes, um estatuto analítico relevante, limitado, porém, pelo fato de que o exame das práticas e agentes estatais foi concebido ou como atualização de representações acerca do papel que a imigração e a colonização deveriam ter na formação da nação, ou como pertinentes exclusivamente à condução das políticas de colonização e imigração. De certo modo, podemos dizer que para essa literatura esteve em jogo mais a construção da nação do que a formação do Estado,<sup>1</sup> o que explica a ênfase na articulação entre esquemas simbólicos e práticas estatais, sem que disso decorra uma análise do modo como essa articulação

representava um papel na construção de inúmeros mecanismos de administração pública.

Do ponto de vista que pretendo desenvolver aqui, o limite do conjunto das interpretações comentadas anteriormente reside no fato dos autores terem se debruçado sobre ações de agentes estatais, seja no nível dos governos central/federal, seja no nível das províncias/estados, sem examinar o impacto dessas ações na própria montagem de mecanismos de administração pública. Em última instância, posto que esse conjunto de autores respondeu de forma convincente às questões relativas aos interesses econômicos e aos valores expressos nas políticas de imigração e colonização – e quais os meios aí empregados – torna-se possível indagar agora sobre o papel que aquelas políticas desempenharam na formação do Estado.

Encontramo-nos aqui com uma formulação essencial à minha argumentação: *a ação de agentes estatais não é simples produto de um Estado já pronto. As ações feitas em nome do Estado, ainda que demandadas a partir de interesses privados, constroem o próprio Estado.*

Uma formulação exemplar da perspectiva que inspira parte de meu entendimento analítico é dada pelo texto “Poder privado e construção do Estado na Primeira República”, de Elisa Pereira Reis (1991). Nesse texto, a autora argumenta de forma convincente que o período identificado como República Velha conheceu a expansão das agências estatais concomitantemente ao fortalecimento de interesses privados. Nesse sentido, a autora se contrapõe a duas formulações básicas: “(a) a construção do Estado é um evento discreto, um fenômeno realizado de uma vez por todas na vida de uma sociedade; e (b) a existência de um jogo de soma zero entre poder privado e poder público” (Reis, 1991: p. 45). Da primeira suposição derivam as concepções do processo de formação do Estado brasileiro, como tendo se realizado de uma vez por todas durante o período imperial; da segunda, deriva-se a concepção de que o predomínio das oligarquias rurais na direção do Estado implicou a redução do espaço reservado ao poder público.

A autora se contrapõe aos dois pressupostos tanto teórica quanto empiricamente, afirmando que o Estado não deixou de ter identidade própria no interior do regime federativo sob a dominação das oligarquias. Ao contrário, a expansão da capacidade infra-estrutural do Estado – “o poder de penetrar efetivamente a sociedade civil e logisticamente implementar decisões políticas” (Reis, 1991: p. 48) – durante a Primeira República, permitiu a recentralização e a reterritorialização do poder público naquele período. Isto fica demonstrado em sua análise do processo que resultou na intervenção federal nos preços do café, que fora inicialmente demandada pelos próprios cafeicultores, e que deu origem a mecanismos burocráticos de controle da economia cafeeira até então inexistentes.

Foi essa chave-de-leitura, a meu ver, ausente da literatura que tratou das

políticas de imigração e colonização, que me pareceu cada vez mais pertinente a cada passo da análise dos documentos produzidos pelos agentes do Serviço de Povoamento do Solo Nacional (SPOV). Isto porque o material que analisarei a seguir descreve não apenas uma estrutura burocrática pronta de uma vez por todas, funcionando segundo esta ou aquela representação mais ou menos perene, ou segundo este ou aquele interesse imediato, mas sua montagem e suas transformações.

O artigo se divide em cinco partes e uma conclusão. Na primeira, de caráter introdutório, explicitarei o nexo entre fim da escravidão e demanda por imigrantes. A segunda, terceira e quarta partes serão dedicadas a um exame das origens e à estruturação do SPOV. Na segunda, deter-me-ei na montagem de mecanismos de ação federal num contexto fortemente federativo. Na terceira, acompanharei as propostas feitas no Legislativo no momento em que se desenhava a intenção do presidente Afonso Pena de retomar a ação federal em matéria de colonização e imigração. Na quarta, examinarei o decreto de origem do SPOV, para revelar aí a presença de dois movimentos complementares: a centralização federal e a construção de uma cadeia tutelar. Os mesmos movimentos serão identificados na quinta parte, na qual comento as práticas descritas nos relatórios do Serviço.

Na conclusão, apresentarei uma discussão conceitual acerca da interface entre formação de Estado e poder tutelar, para explicitar minha compreensão desses conceitos e o modo como se organizam os dados empíricos em minha análise.

### **O fim da escravidão e a demanda por imigrantes**

O primeiro passo para entender o modo de funcionamento do Povoamento é entender o sentido mais geral que a imigração assumiu para as elites brasileiras, ao menos nas primeiras décadas do período da imigração de massa. Esse sentido é definido, desde 1850, com o fim do tráfico escravo, por algo que é, ao mesmo tempo, uma inquietação e um projeto – a substituição da mão-de-obra escrava no Brasil. Esta expressão tem, pelo menos, dois sentidos revelados na bibliografia que tratou do assunto, bem como nas declarações de época.

O primeiro, consiste na obtenção, pela imigração, de um novo tipo de trabalhador, mais adequado às novas relações de trabalho que o fim da escravidão exigiria, ao menos nas áreas mais dinâmicas da economia, ou seja, um trabalhador apto ao regime de trabalho livre. Isto é o que uma parte da literatura chamou de formação de um mercado de trabalho livre.

O outro sentido da expressão diz respeito aos meios pelos quais seria possível manter a oferta de mão-de-obra exigida pelas grandes plantações, num contexto em que o número reduzido da população contrastava com terras abundantes, sem poder contar mais com os mecanismos de controle coercitivo da mão-

de-obra que o instituto jurídico da escravidão oferecia. Neste segundo sentido, paradoxalmente, o problema dos grandes proprietários, sobretudo nas áreas mais dinâmicas da economia, era exatamente a incapacidade de lidar com a mobilidade e as novas demandas dos trabalhadores tornados livres.

Em ambas as situações, a imigração europeia assumiu um papel fundamental. No primeiro caso, ela foi vista como um mecanismo de civilização e regeneração racial, em suma, como introdução no Brasil de uma nova qualidade de trabalhador. No segundo caso, a imigração europeia foi, desde o início da imigração de massa, o mecanismo pelo qual era garantida às áreas mais dinâmicas da agro-exportação uma oferta de mão-de-obra abundante, dirigida e controlada, ao menos parcialmente, graças aos contratos que se responsabilizavam pelo financiamento das viagens internacionais.

Assim, aos olhos das elites brasileiras, a imigração europeia era um instrumento, ao mesmo tempo, de manutenção da oferta de mão-de-obra para a grande produção agro-exportadora e de progresso econômico, civilizatório e racial.

Este duplo viés esteve fortemente presente na direção dada à política migratória do governo brasileiro desde o Império, empenhado, de um lado, em manter o suprimento de mão-de-obra às áreas mais dinâmicas da agroexportação e, de outro, em ocupar com população europeia determinadas regiões do país concebidas como despovoadas. Essas regiões, basicamente ao sul, foram objeto de uma política de colonização com imigrantes europeus levada a cabo pelo governo central.

### **Origens do SPOV: A fundação do Serviço de Povoamento do Solo Nacional no quadro da federação**

Dentro da estrutura centralizada do Estado imperial, cabia ao governo central a jurisdição sobre assuntos de imigração e colonização. Os dois aspectos estavam ligados nas políticas levadas a cabo pelos governos imperiais.

Essas estruturas estatais iriam se aprofundar ainda mais com o advento da República e da autonomia que os estados ganharam em várias matérias, entre elas, imigração e colonização.<sup>2</sup>

O regime federativo, inaugurado com o advento da República, retirou do governo central essas duas atribuições. A demanda por descentralização, que acompanhou o fim do regime imperial, mostrou-se particularmente aguda no que tangia às soluções encontradas para dar conta das transformações do mundo do trabalho, provocadas pelo fim da escravidão.<sup>3</sup> De fato, um dos elementos constitutivos do formato federalista do regime republicano foi a busca pela descentralização das políticas de trabalho, imigração e colonização aí contempladas e dos recursos disponíveis para a sua condução, em especial o controle das terras pú-

blicas. Esta foi uma demanda capitaneada pelos representantes do estado de São Paulo, os quais já possuíam uma solução – a imigração européia *subsidiada* – e os meios de implementá-la – seu aparato estatal de condução da imigração. Contudo, a demanda por descentralização foi, de fato, partilhada por representantes de outros estados, também envolvidos na busca de soluções, como aquelas representadas pela colonização com *nacionais*, ou pela imigração asiática.<sup>4</sup>

A autonomia estadual foi construída progressivamente ao longo dos anos 1890. Em primeiro lugar, foi a Constituição de 1891 que passou aos estados o domínio das terras devolutas. Essas terras eram um dos principais recursos das políticas de colonização fundadas na pequena propriedade. Com isso, ficou parcialmente prejudicado o padrão de colonização posto em prática pelo governo central, desde o Império, e que se baseava na concessão ou venda de lotes de terra devoluta aos imigrantes. A nova regra implicou a passagem aos estados dos assuntos de colonização.

Depois, em 1894, foi a lei orçamentária, pela qual a imigração e a colonização tornavam-se atribuição dos estados, como queriam os federalistas que lutavam pela descentralização desses serviços. Por fim, veio o cancelamento dos contratos estabelecidos entre a União e companhias de colonização para a introdução de imigrantes. Esses contratos eram uma herança do Império que os havia celebrado a partir da lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888.

Assim, ao longo da década de 1890, o Congresso Nacional tornou a legislação sobre imigração uma prerrogativa estadual, deslocando – do governo central para os estados – as atribuições de atrair imigrantes e de empreender políticas de colonização, restando ao primeiro o papel de controle de portos e fronteiras, o recebimento e hospedagem dos imigrantes que desembarcavam no porto do Rio de Janeiro, então Capital Federal e, em alguns casos, o transporte dos imigrantes do porto até os *núcleos coloniais* organizados por estados ou empresas de colonização. Todos esses passos tiveram como resultado a desmontagem da autoridade do governo federal em matéria de imigração e colonização.

Joaquim da Silva Rocha, autor de uma já mencionada história oficial do Serviço de Povoamento, identificou dois problemas nesse novo quadro de relações que teriam sido responsáveis pela criação do Serviço de Povoamento do Solo Nacional (Rocha, 1918-1920). O primeiro foi o fato de que os tratados, acordos e proteções internacionais ao emigrante exigiam, em geral, a articulação entre governos centrais dos vários países. Assim, os diplomatas dos países de emigração freqüentemente entravam em contato com os diplomatas brasileiros e exigiam garantias do governo federal nas suas negociações com os governos estaduais e com particulares. Disso resultava que, muitas vezes, o governo da União era chamado a assumir responsabilidades que lhe eram vedadas pela Constituição.

O segundo problema nasceu das dificuldades de grande parte dos governos estaduais de montar estruturas de imigração e colonização que pudessem substituir aquelas que o governo central possuía ao tempo do Império.

Se nos detivermos mais atentamente sobre ambos os problemas, poderemos perceber que eles eram reais, mas que é preciso também relativizá-los. Isto porque eles traduzem, na verdade, uma diferença de recursos e ações entre os estados da federação. Segundo Petrone:

Essa lei, pela qual todos os serviços decorrentes de imigração e colonização deviam ser assumidos e mantidos pelos estados, representava para a maioria a impossibilidade de continuar a participar do processo migratório. Para São Paulo, graças à riqueza criada pelo café, significava uma maior autonomia com relação a tão crucial problema, qual seja, o da mão-de-obra para a grande fazenda de café. Praticamente só São Paulo consegue manter a imigração subvencionada, isto é, traz imigrantes mediante o pagamento de sua passagem. Em decorrência dessa medida e da extinção da Inspetoria de Terras e Colonização, os últimos anos do século e os primeiros do seguinte não se revelam nada favoráveis quanto à imigração.<sup>5</sup> Nessa época, devido aos problemas financeiros com os quais a União lutava e, talvez, devido também à pressão dos interesses paulistas, foram rescindidos inúmeros contratos para a criação de *núcleos coloniais* (...) Rescindidos esses contratos, cessou qualquer responsabilidade do Governo Federal para com a colonização, não vindo, a partir de 1902, imigrantes com passagem subsidiada pela União. O Rio Grande do Sul conseguiu arcar com as obrigações advindas dessas alterações. Santa Catarina e Paraná, entretanto, não podendo assumir compromissos financeiros para atrair imigrantes e instalá-los, tiveram que pôr à disposição do Governo Federal, em 1907, as terras devolutas necessárias para a criação de *núcleos coloniais* (Petrone, 1978: p. 99).

Assim, um estado como São Paulo, por exemplo, era capaz não apenas de pagar as passagens internacionais, como até mesmo de manter representações regulares no estrangeiro, o que era inviável para os demais estados. A função dessas representações era tanto regular os contratos com as companhias de imigração, quanto fazer propaganda do país, de modo a atrair imigrantes e capitais.

De fato, o caso de São Paulo era singular em relação aos demais estados. Inúmeros foram os casos em que a União, em face do fracasso de projetos de colonização, teve de socorrer imigrantes que haviam sido atraídos por estados ou por particulares, de modo a evitar que a imagem do país no exterior saísse arranhada. Um exemplo, entre os muitos possíveis, desse tipo de situação, nos é fornecido pelo deputado federal Thomaz Accioli que, na votação do orçamento para o *Povoamento* em 1907, relatou o caso de um “valoroso piauiense, o Dr.

Sampaio, que, em 1895, mandou demarcar, em propriedade arrendada à União, no Piauí, dois *núcleos coloniais* de 160 lotes cada e com dificuldades inauditas”, e obteve, através da intermediação da diplomacia brasileira, a permissão do governo italiano para a saída de 40 famílias de emigrantes, isto depois de ter recebido quatro negativas oficiais daquele governo, as quais haviam sido encaminhadas, por sua vez, ao então ministro plenipotenciário do Brasil em Roma, que as repassou ao Dr. Sampaio (Anais da Câmara, 1907, vol. VII: p. 795).

Todo o trabalho da diplomacia brasileira de intermediar os contatos entre um particular no Brasil e o governo italiano colocavam o governo federal na situação de avalista de tais acordos. De fato, quando dois anos e meio mais tarde a seca de 1897 devastou as plantações dos colonos, deixando-os em situação miserável, o governo da União tratou de removê-los para *núcleos coloniais* no sul do país, de modo a garantir, mesmo que a um preço alto, o sucesso daquela iniciativa (AC, 1907, vol. VII: p. 797).

Assim, se São Paulo – nos casos em que importava mão-de-obra européia – não exigia que a União cumprisse esse papel, para os demais estados a entrada de imigrantes acabava, quase sempre, por depender do aval da União.

O segundo problema sublinhado pelo autor é talvez ainda mais relevante no processo que levou à constituição do Serviço de Povoamento do Solo Nacional. Isto porque, de fato, à diferença dos demais estados, apenas São Paulo e Rio Grande do Sul foram bem-sucedidos em suas políticas: o primeiro, de colonização; o segundo, de imigração. A rigor, desde o fim do Império, São Paulo construíra uma estrutura própria de atração dos imigrantes com o pagamento das passagens internacionais e a sua recepção – com serviço de desembarque no porto de Santos e com hospedarias na capital e no interior.

Já o Rio Grande do Sul, que possuía uma bem montada estrutura de colonização, com *hospedarias* e *núcleos coloniais* demarcados, contava basicamente com a imigração *espontânea*, atraída pelo relativo sucesso das primeiras levas de imigrantes que haviam chegado de forma contínua desde meados do século XIX e a partir das quais haviam sido estruturadas redes de relações de parentesco, amizade etc. Contudo, faltavam ao estado recursos para subsidiar passagens internacionais. Além da imigração espontânea, o Rio Grande do Sul, bem como os demais estados da região, contaram também com as companhias de colonização, as quais agiam, na maior parte do tempo, em acordo com os governos estaduais, recebendo concessões de terra e, em troca, financiando a viagem dos imigrantes.

Mas à exceção do Rio Grande do Sul, nos demais estados, incluindo Paraná e Santa Catarina, a estrutura estatal de acolhimento dos imigrantes e a divisão e preparação das terras para colonização permaneceu incipiente, mesmo com a atribuição constitucional das tarefas de imigração e colonização (Petrone, 1978). De modo que ficava a cargo das companhias de colonização, além da atração dos

imigrantes, todo o trabalho de recepção a eles e de preparação dos *núcleos coloniais*. Além dessa deficiência, subsistia também a falta de recursos estaduais para o pagamento das passagens internacionais.<sup>6</sup>

Um último comentário deve ser feito a respeito da passagem das terras devolutas para os estados. E aí, novamente, São Paulo é um caso singular. Como nos mostra a literatura já comentada anteriormente, a política paulista de imigração esteve voltada mais à arregimentação de mão-de-obra que à colonização. Na verdade, esta última acabou por ser encarada sobretudo como um expediente de atração e fixação dos imigrantes junto às fazendas de café. Outra era a situação dos demais estados, principalmente naqueles ao sul do país, onde o nexo entre imigração e colonização foi efetivo. De toda forma, nos dois casos, a passagem das terras devolutas apenas reduzia os recursos de que a União dispunha para agir diretamente em matéria de colonização. Restavam ainda as possibilidades de compra de terras ou de acordos com os estados. E ambas seriam colocadas em prática nos anos seguintes pelo Serviço de Povoamento do Solo Nacional.

Assim, à parte o problema do aval que a União era chamada a dar às iniciativas estaduais e particulares de atração dos imigrantes, o quadro acima construído revela apenas a impossibilidade para o conjunto dos estados, à exceção de São Paulo, de estabelecer uma política ativa de imigração e colonização com estrangeiros. Evidentemente, restava ainda a possibilidade de receber imigrantes – fossem *espontâneos*, fossem aqueles introduzidos a partir da iniciativa das companhias particulares – e/ou de conduzir projetos de colonização utilizando mão-de-obra local.

De fato, essas alternativas funcionaram paralelamente durante todo o período da imigração de massa, mas o que estava sobretudo em jogo para o governo federal, e também para os governos estaduais, era a preocupação em ter um papel ativo nesse processo. Isto porque, em resposta à desorganização da dominação escravista com o fim da escravidão, em 1888, foi estabelecido um relativo consenso entre as elites brasileiras, não apenas em torno da idéia de que a imigração era fundamental para a “evolução” do país, mas de que o país necessitava de uma determinada qualidade de imigrante. E, acima de tudo, era a combinação dessas duas crenças uma das razões pelas quais a imigração *subsidiada* foi tornada uma prioridade, em detrimento da imigração *espontânea* e, ao mesmo tempo, tornou tão necessária a instituição de políticas ativas de imigração e colonização.

Deste ponto de vista, a constituição do Serviço de Povoamento do Solo Nacional era parte do esforço de reconstrução de um papel ativo do governo federal no processo de obtenção de uma dada qualidade de trabalhador, que se materializava na figura do imigrante. E isto seria feito de duas maneiras: em primeiro lugar, definindo mecanismos de relação entre governo federal e estados que conferissem ao primeiro um papel ativo nas políticas de imigração e colonização.

Em segundo lugar, recuperando a articulação, que o Império inaugurara, entre as duas políticas.

### **O orçamento de 1906 e as propostas parlamentares em torno da política federal de colonização e imigração**

Já existiam demandas pelo apoio da União aos estados mesmo antes da fundação do povoamento. Em 1906, no final do mandato presidencial de Rodrigues Alves, o governo federal mandou para a Câmara uma proposta de orçamento do Ministério da Viação e Obras Públicas (MIVOP), na qual era dada autorização para a União promover o povoamento do solo.

O texto dizia:

É o presidente da República autorizado a promover o povoamento do solo, mediante acordo com os governos estaduais e empresas de estrada de ferro e de navegação fluvial e companhias particulares, pelo regime que melhor convier a cada caso, podendo, para as respectivas despesas abrir créditos até a quantia de 5.000 contos de réis (AC, 1906, vol. VIII: p. 525).

Ainda que aprovada, a proposta apenas conheceu o impulso necessário à sua implementação a partir da eleição de Afonso Pena à presidência da República, naquele mesmo ano. Em sua mensagem presidencial, Pena afirmou:

O povoamento do nosso território por imigrantes de origem européia constitui um dos mais seguros elementos para acelerar o progresso e a grandeza de nossa pátria. Os sacrifícios que fizermos para este fim serão largamente compensados e retribuídos, como bem o prova o estado florescente de muitas das colônias fundadas há longos anos e que hoje constituem núcleos agrícolas e industriais de primeira ordem. É preciso, entretanto, cuidar de fixar o imigrante ao solo, facilitando-lhe a aquisição da propriedade, em vez de auxiliar simplesmente a introdução de trabalhadores que, constituindo um pequeno pecúlio, tornem às respectivas pátrias, privando-as do seu concurso e deslocando capitais preciosos a país novo como o nosso. É objeto que depende da ação conjunta da União e dos estados e ao qual prestarei a atenção merecida (citado no discurso do deputado federal Elpídio Mesquita<sup>7</sup> in AC, 1906, vol. VIII: p. 636).

Podemos observar, neste trecho da mensagem presidencial, a equação entre imigração e colonização colocada novamente em primeiro plano, constituindo um dos elementos de definição do termo povoamento. Outro aspecto importante aí revelado é o fato de que partiu do programa presidencial o projeto de estrutura-

ção de uma agência que retomasse a articulação entre imigração e colonização que fora característica dos governos imperiais. A observação é corroborada pela ausência de referências no debate parlamentar dos anos anteriores à mensagem presidencial em favor da montagem de uma agência dessa natureza.

O fato não significa, contudo, um movimento autônomo do governo federal no sentido da centralização. Trata-se, antes, do produto da conjunção de demandas locais e diversificadas que resultaram na montagem de um mecanismo de centralização. É isso o que observaremos a seguir na análise de um conjunto de emendas propostas por deputados ao projeto de orçamento enviado ao congresso por representantes do MIVOP. As emendas giravam em torno das verbas federais destinadas à política de imigração e colonização; foram todas derrotadas, tendo sido mantida integralmente a proposta original do MIVOP.

A análise dessas emendas não será conduzida a partir de uma perspectiva que toma a ação estatal a tradução imediata de interesses específicos.<sup>8</sup> Verei, ao contrário, como um projeto, que apresentava de forma algo genérica a intervenção federal em assuntos de colonização e imigração, foi objeto de disputas entre interesses formalizados no debate parlamentar. Ali, veremos aparecer, ao mesmo tempo, as demandas pela intervenção federal e as disputas pelo modo como deveria se dar tal ação, ao fim das quais emergiu um projeto de nítida inspiração técnico-burocrática bastante minucioso, cuja formatação era tributária de um conjunto de *experiências* estatais de colonização com imigrantes europeus, conduzida pelos poderes centrais e estaduais, desde o século XIX.

Começemos pela proposta enviada pelo MIVOP. Ela compreendia um único artigo, que afirmava:

É o presidente da República autorizado a promover o povoamento do solo, mediante acordo com os governos estaduais e empresas de estrada de ferro e de navegação fluvial e companhias particulares, pelo regime que melhor convier a cada caso, podendo, para as respectivas despesas, abrir créditos até a quantia de 5.000.000\$000 (AC, 1906, vol. VII: p. 525).

Essa proposta era genérica o suficiente para ensejar as mais variadas interpretações. Ela propunha a colaboração da União com os estados, não pondo em causa a autoridade estadual em matéria de imigração e colonização. Deixava aberta a possibilidade de que cada situação regional fosse tratada singularmente. Por fim, nada propunha acerca da instituição de uma agência estatal para conduzir ações naquelas matérias.

Os deputados se esforçariam por moldar essas formulações genéricas em direções específicas. Assim é que, naquele mesmo ano de 1906, um conjunto de 15 deputados<sup>9</sup> apresentou uma emenda propondo:

sido investidos da autoridade de conduzir suas próprias políticas de colonização e imigração, não possuíam recursos para exercê-la. Ambas as emendas propunham que a diversidade de situações a serem solucionadas no mundo do trabalho fosse encaminhada a partir dos estados, e que a União lhes servisse de suporte. Todavia, ainda que a centralização não fosse o objetivo, ela já aparecia como efeito indesejado, a partir da própria definição legal e orçamentária que voltava a conferir ao governo central um papel nas políticas de imigração e colonização.

Esta conjunção entre demandar a intervenção da União – e, ao mesmo tempo, dirigi-la segundo determinados projetos que se realizavam em nível estadual – está particularmente bem expressa numa outra proposta do mesmo deputado José Bonifácio, apresentada algumas sessões após a primeira. Seu discurso é rico em informações e, por isso, devo citá-lo mais extensamente.

O deputado começa por defender a necessidade da intervenção federal no assunto:

Sr. Presidente, os poderes públicos têm o dever de auxiliar o lavrador, não podem ser indiferentes à sorte da sua classe que, afinal, é a sorte do país. Entre o Estado absorvendo todas as iniciativas, todas as energias, todas as atividades e o Estado que se põe completamente estranho à marcha das evoluções econômica e social, que se conserva absolutamente indiferente e alheio (...) há e não pode deixar de haver um meio-termo – e é nesse meio-termo que convém procurar o equilíbrio das forças concorrentes que asseguram e garantem a estabilidade dos povos e das instituições.

A intervenção é necessária, é indispensável, principalmente em um país como o nosso, de grande extensão territorial, sem uma população correspondente, sem capitais, sem transportes fáceis, sem tarifas baratas e sem imigração suficiente (...) O regime federativo vigente parece ter desinteressado o governo federal de cuidar da imigração. Tem sido este um dos maiores erros dos governos republicanos.

Esses interesses são por sua natureza gerais, não podendo ficar a cargo exclusivo dos estados. (...) Nem se diga que, transferidas as terras devolutas aos estados, não caiba à União o encargo de colonizá-las ou povoá-las, por que, o que vão fazer os estados com esta grande extensão de terrenos devolutos? (...) Este problema é, em si mesmo, um problema nacional, mais nacional que estadual. Ele precisa ser convenientemente dirigido – como já uma vez dizia o Sr. Serzedello Correia (...) na preocupação de manter a integridade do país, de manter a nossa unidade étnica e política – obedecendo a uma vista de conjunto, que só o governo da União pode dar (AC, 1906, vol. VII: p. 885s).

Essa nova proposta revela uma significativa mudança em comparação com a anterior. Aqui, o próprio funcionamento do regime federativo era colocado em

questão, a partir do redimensionamento das tarefas atribuídas ao governo federal em matéria de imigração e colonização. Tarefas que configuravam, em primeiro lugar, um dever do Estado enquanto administração federal: o de apoiar determinados agentes econômicos. Mas que também eram fruto de algo que só era possível ser realizado a partir do Estado enquanto centro de poder: ações orientadas por uma visão de conjunto.

Diferente das propostas anteriormente citadas, esta não demandava simplesmente o apoio da União às diversas iniciativas estaduais, mas sim uma *intervenção* federal que organizasse, a partir de uma perspectiva que privilegiasse a manutenção da identidade *étnica e política* nacional, as ações estaduais e particulares. Nesse sentido, as ações de atração de imigrantes e as iniciativas de colonização seriam conduzidas não como ações singulares e localizadas, mas como parte de estratégias mais amplas, que só poderiam, e deveriam, ser organizadas a partir do poder central.

Feito este longo arrazoado em prol da intervenção federal, que o deputado esperava que fosse posta em marcha pelo novo governo, ele oferece uma direção para os mecanismos de intervenção que exigia. Citava elogiosamente diversos políticos paulistas que conduziram políticas de colonização e imigração, em especial Antonio Prado e Rodrigo Silva, para oferecer, ao fim do seu discurso, à apreciação do plenário da Câmara, o texto de um projeto que vinha de ser aprovado no congresso paulista. Tratava-se, assim, de requerer a intervenção federal, atrelando-a à direção que se consolidara no estado de São Paulo. Dentre os vários artigos do projeto, um em particular, o 17, dava testemunho desta intenção. Dizia:

Para fomentar a introdução de imigrantes que se destinarem ao trabalho agrícola, seja como assalariados, seja como concessionários de lotes coloniais, poderá o governo lançar mão dos seguintes meios (AC, 1906, vol. VII: p. 887).

O artigo implicava que estariam em pé de igualdade os imigrantes que viam para trabalhar nas fazendas e aqueles que vinham para os *núcleos coloniais*, no que diz respeito ao pagamento de passagens internacionais pelo governo federal. Isto contrariava a intenção de conectar, exclusivamente, imigração e colonização, presente no discurso de Afonso Pena. Intenção que se traduziria, no regulamento federal, publicado no ano seguinte, pela proibição expressa de pagar passagens internacionais a imigrantes que não se destinassem aos *núcleos coloniais*.<sup>11</sup>

Como vemos, a proposta de Afonso Pena de dar novamente à União uma política de colonização e de imigração foi recebida na Câmara como uma oportu-

nidade de definir rumos para tais políticas no Brasil, bem como para criticar direções então tomadas. Assim, ao passo que a proposta do deputado José Bonifácio vinculava a ação federal aos interesses paulistas, outros, como o deputado Elpídio Mesquita, aproveitaram o debate orçamentário para criticar a direção paulista. O deputado afirmou acerca do manifesto presidencial:

É um programa, e esse programa diz tudo, porque evoca uma história desagradável. Até hoje o imigrante europeu tem sido um assalariado e um sucedâneo do escravo no eito dos cafezais, vinculados aos latifúndios agrícolas, como o antigo servo à gleba dos feudos. (...) Considerar o imigrante europeu como substituto do escravo foi o erro e origem dos desastres de nossos ensaios de colonização (AC, 1906, vol. VIII: p. 64).

Trata-se aqui de uma dura crítica à direção dada pelo estado de São Paulo à imigração, em especial, pelo fato de ela romper o nexo imigração-colonização, fazendo da primeira um meio de ampliar a oferta de mão-de-obra para a lavoura cafeeira. Essa direção havia se tornado amplamente dominante com o fim da participação federal nas políticas de imigração e colonização, e a reorganização de uma agência federal com esta finalidade foi vista, por este e por outros deputados, como uma oportunidade de fazer valerem direções alternativas, principalmente aquelas que colocavam a colonização em primeiro plano.

A ênfase na colonização aparece ainda numa proposta alternativa feita pelo deputado piauiense Joaquim Cruz.<sup>12</sup> Ela tinha por objetivo ocupar as fazendas nacionais existentes no estado, que eram áreas federais, desocupadas até então. A emenda propunha a demarcação das fazendas em lotes que seriam cedidos gratuitamente a imigrantes e *nacionais*, indistintamente. Em sua exposição, o deputado afirmava:

A cláusula de distribuição sem ônus dos lotes demarcados, tanto a nacionais, como a estrangeiros, colocando no mesmo pé de igualdade estes e aqueles, concorre para que as aglomerações dos últimos em determinadas regiões não superem o elemento nacional e é, tanto para uns como para outros, um incentivo e um estímulo (AC, 1906, vol. VII: p. 907).

Essa proposta diferia das demais em alguns aspectos: defendia a concessão gratuita dos lotes, advogava a colonização nos estados do Norte e propunha a mistura de *nacionais* e imigrantes como objetivo da política de colonização. Aparece aqui uma crítica velada a um dos resultados da política de Povoamento dos governos centrais brasileiros: a concentração e o isolamento dos imigrantes no sul do país. Num misto de cálculo geo-político e de discurso nacionalista, o deputado temia a separação de *nacionais* e *imigrantes* e, sobretudo, a possibilidade de

uma preponderância dos últimos em determinadas regiões. E as colônias de *nacionais* e estrangeiros eram concebidas como instrumento para evitar tal situação.<sup>13</sup>

Esse pequeno apanhado de posições, concentrado no ano em que se consolidou a proposta de criação do Serviço, não esgota o conjunto de debates parlamentares. Veremos, a seguir, que o decreto de origem do Povoamento, que foi fruto, sobretudo, de um acúmulo técnico-burocrático que se fizera na administração central desde os governos imperiais, ignorou algumas dessas demandas, ao passo que ratificou aquelas que propunham a restauração do nexo imigração-colonização. Provavelmente, a própria diversidade de posições a respeito da política de imigração e colonização, que testemunhamos no parlamento, contribuiu para a vitória do projeto burocrático de constituição da agência, o qual tinha por referência a continuidade da *experiência* monárquica. Contudo, o debate parlamentar não parou por aí e a cada discussão anual do orçamento da agência era reaberto, assim como a disputa em torno da direção a ser dada à agência e à política de colonização e imigração.

As propostas revelam ainda algo de fundamental à análise da política conduzida pelo Serviço de Povoamento: a existência de um conjunto variado de agentes e instituições que tratavam de imigração e colonização. Naquele momento, os principais eram: a própria burocracia federal, os serviços estaduais, as companhias de colonização, os fazendeiros que traziam imigrantes ou constituíam colônias no interior de suas fazendas por iniciativa própria, os próprios imigrantes e colonos, as companhias de navegação e os agentes consulares dos países de emigração.

E era nesse espaço múltiplo, dentro do qual a burocracia federal e seus recursos eram tanto um de seus ocupantes, quanto um dos objetos em disputa, que se situavam a constituição e as ações do Povoamento. Assim, a relação que o Povoamento manteve com o conjunto de agentes não foi baseada, na sua origem, numa relação de autoridade, como se houvesse um monopólio ou uma hierarquia plenamente constituída entre os múltiplos agentes, e o Povoamento, por ser agência federal, estivesse no centro ou no alto de uma pirâmide hierárquica. Ao contrário, seus objetivos, classificações, leis e realizações eram ações que visavam a produzir efeitos sobre os demais agentes sociais, de forma a tentar construir, ao fim do processo, a relação de autoridade. Pretensão que, por sua vez, foi constantemente colocada em questão.

### **O projeto do Povoamento: centralização federal e cadeia tutelar**

A criação do Povoamento foi organizada a partir do decreto nº. 6.455, de 19 de abril de 1907, no qual eram aprovadas “as bases regulamentares para o Serviço de Povoamento do Solo Nacional”. O presidente era Afonso Augusto Moreira

Pena, e o ministro da Viação e Obras Públicas, ao qual estaria subordinada a nova agência, era Miguel Calmon du Pin e Almeida.

Da leitura do decreto podemos deprender que o Serviço de Povoamento foi concebido com quatro funções principais:

A primeira, e talvez a mais importante, era induzir a formação de correntes imigratórias de trabalhadores agrícolas europeus para o Brasil, através de uma ação de propaganda conduzida nos países europeus de emigração e o posterior financiamento das passagens internacionais dos imigrantes daquela região interessados em se dirigir a *núcleos coloniais*.

A segunda consistia em receber todos os imigrantes chegados no porto do Rio de Janeiro, examiná-los, identificando os que estavam fora da lei para repatriá-los; quanto aos demais, prestar informações e conduzir à Hospedaria da Ilha das Flores os que assim o desejassem. Em parte dos demais portos do país, o Povoamento mantinha *prepostos* vinculados às administrações estaduais. Em seguida, os imigrantes que estavam interessados em trabalhar no campo recebiam passagens interestaduais e eram encaminhados ou às fazendas ou às colônias – federais e estaduais.

Por fim, o Serviço estava incumbido da organização e administração de colônias de pequenos proprietários, bem como do apoio a colônias já existentes que estavam sob o controle dos estados ou de empresas privadas. Esses *núcleos coloniais* consistiam, de um modo geral, em áreas de terra medidas e demarcadas na forma de lotes distribuídos ao longo de caminhos de terra, a serem entregues e cultivados individualmente por famílias de imigrantes e, em certa medida, de *nacionais*, sob a supervisão de uma sede administrativa.

Um aspecto a se ressaltar na leitura do decreto é o seu caráter minuciosamente técnico. Ele era composto de 138 artigos distribuídos ao longo de quatro “títulos”. O primeiro dedicado às definições gerais sobre o Serviço de Povoamento; o segundo referente à colonização; o terceiro, à imigração; e o quarto, onde se concentravam as disposições que não se encaixavam plenamente nos itens anteriores. Os quatro títulos regulavam uma grande variedade de aspectos envolvidos na recepção dos imigrantes e na montagem e funcionamento dos *núcleos coloniais*. Eram também definidos os mecanismos de relacionamento entre governo federal, estados e particulares. O grau de detalhamento do decreto revela a origem técnico-burocrática da montagem do Povoamento. De fato, na última década do Império, havia se acumulado um saber no governo central, concentrado, sobretudo, nas mãos de engenheiros, acerca dos mecanismos de colonização e imigração, do qual o Povoamento se fez herdeiro, como nos mostra o comentário feito pelo engenheiro Joaquim Gonçalves Jr., primeiro diretor do Povoamento, acerca de um parecer, feito à época do Império, sobre as terras oferecidas à colonização:

Em outubro de 1888, em virtude de deliberação do Sr. Ministro da Agricultura, o *Inspetor* Geral de Terras determinou ao engenheiro Joaquim Adolpho Pacca, *Inspetor* especial de terras e colonização no Espírito Santo, que procedesse a exame nessas propriedades, a fim de reconhecer se elas possuem as condições apropriadas à colonização.

Está no arquivo desta repartição o relatório a respeito apresentado por este engenheiro, um dos mais competentes, se não o mais competente especialista em trabalhos de colonização que tem tido este país (RMIVOP, 1909: p. 126).

Em seguida, o diretor do Serviço de Povoamento cita as conclusões do relatório para justificar a compra das referidas terras onde foram sediados os *núcleos* federais Itatiaia e Visconde de Mauá, revelando que os arquivos da experiência imperial foram incorporados na organização do novo serviço.

E se a experiência acumulada no Império era uma referência básica, não menos importante era a experiência republicana em andamento nos estados. Foi graças aos serviços federais prestados no Paraná que o próprio Gonçalves Jr. acumulou autoridade técnica para assumir o cargo.

Esse detalhamento técnico se articulava a um projeto político claro a que fizemos referência anteriormente: definir mecanismos de relacionamento entre União e estados que conferissem ao primeiro um papel ativo nas políticas de imigração e colonização, ao mesmo tempo que reconstruía o nexu entre as duas políticas.

E o título 1 do decreto já trazia expressa essa intenção. Em seu primeiro artigo, demonstrava como a ação federal deveria encontrar espaços junto à autoridade dos estados ao afirmar que: "O Serviço de Povoamento do Solo Nacional será promovido pela União, mediante acordo com os Governos Estaduais, empresas de viação férrea e fluvial, companhias ou associações outras, e particulares, observadas as garantias necessárias à sua regularidade, na conformidade das presentes bases". Definia assim, como objetivo primordial da recém-criada agência, a elaboração de mecanismos através dos quais deveria ser construída uma relação de autoridade face aos agentes que lidavam com imigração e colonização e o governo da União. Como veremos, essa relação seria estabelecida por meio de convênios, benefícios e restrições.

Mas é no artigo 4º que os dois objetivos se revelam mais claramente. Segundo este:

A União dirige ou auxilia, de comum acordo com os estados, e sem embargo de ação idêntica por parte destes, a introdução e localização de imigrantes que se disponham a fixar-se como proprietários territoriais, protege e guia os imigrantes *espontâneos* que careçam de patrocínio para a sua pri-

meira instalação e, só em casos excepcionais, introduzirá, à sua custa, imigrantes que se destinem a trabalhar sem aquisição de terras, aonde venham residir (Decreto nº. 6.455, de 19 de abril de 1907, in *Bailly*, 1931)

Está aí definido um esboço de relação com os estados e a preocupação em reconstruir, a partir da ação federal, o nexu imigrante-colono que havia sido o eixo da política de colonização do Império, objetivos que se desdobravam de forma mais minuciosa nos demais artigos. De fato, todo o segundo título, com seus 86 artigos, é dedicado à colonização.

Assim, ao tomar como objetivo o pequeno produtor, a ação federal se diferenciava da política de imigração, tornada dominante em São Paulo com a estadualização da imigração, onde a colonização gozava de uma posição minoritária e funcional de fornecimento de trabalhadores para a grande lavoura de café (Gadelha, 1982).

Encontramos ali também os termos em que a União pretendia estabelecer sua autoridade frente aos estados. No capítulo 2 do decreto, relativo aos *núcleos* fundados pela União, fica claro o esforço por construir um mecanismo de relação entre União e estados, a partir da fundação do *núcleo colonial*, isto porque ele era fundado em áreas estaduais e, quando a União participava direta ou indiretamente do processo, estabelecia-se uma relação entre ambos. Como, constitucionalmente, cabiam aos estados as tarefas de colonização e imigração, a ação federal era concebida como um *auxílio* a eles, o que lhe permitia exigir algumas contrapartidas. Assim, quando o *núcleo* era fundado pela União, cabia a ela a escolha da localidade, frente às opções oferecidas pelos estados. No caso das áreas serem devolutas, o estado teria de cedê-las gratuitamente.

Cabia também aos estados, quando lhes era possível, auxiliar a União na discriminação das terras, o que supunha a existência de alguma estrutura estadual para tanto. E aí o que estava em jogo era o esforço por articular essas estruturas e, através delas, articular administração federal e estadual. Ao entrar em contato com estruturas incipientes ou mesmo inexistentes, a União acabava por generalizar procedimentos e técnicas, ao mesmo tempo que definia o que esperava como contrapartida dos estados. Além disso, depois de iniciada a construção do *núcleo*, a área e a população que lá passava a residir ficavam sob a autoridade de funcionários da União. Assim, os títulos dos lotes, provisórios ou definitivos, eram concedidos aos colonos exclusivamente por funcionários federais, os quais eram responsáveis também pela cobrança das dívidas coloniais. Isto fazia da relação dos colonos com esses funcionários, senão a única, a mais importante relação de subordinação a uma autoridade estatal.<sup>14</sup>

Segundo o artigo 52, quando a colônia era fundada pelo estado com o auxílio da União, esta última exigia, como pré-condição ao auxílio, a apresentação de

um mapa da região onde a colônia iria ser implementada, de modo que pudessem ser avaliadas a salubridade, o cultivo, a produção, a segurança, a facilidade de comunicação e a economia de transportes; e um plano da colônia, com a descrição das linhas coloniais e do tipo das casas. E em que consistia esse *auxílio*? Basicamente, a União ficava responsável pela introdução dos imigrantes e pelo pagamento aos estados de 25% das despesas com cada família imigrante assentada. A despesa era paga segundo uma tabela de valores fixos definida pela União e não segundo o gasto real com o imigrante.

O objeto quase que exclusivo do Povoamento era o imigrante-colono. Apenas em condições excepcionais outras populações seriam alvo de sua ação. Assim é que nos núcleos federais apenas 10% dos lotes poderiam ser vendidos a “trabalhadores nacionais”. E isto valia não apenas para os núcleos fundados pela União, mas também para aqueles fundados pelos estados, mas mantidos com o auxílio da União. Encontramos aqui a continuidade da prática dos governos imperiais em marginalizar os brasileiros na montagem dos *núcleos coloniais*,<sup>15</sup> de modo que a “colonização por nacionais” era definida como responsabilidade dos estados, aos quais caberia a gestão dos fluxos populacionais internos.

Por fim, o artigo 2 do decreto trazia a categoria estatal *imigrante*, que servia ao recorte dos que entravam no território brasileiro da seguinte forma:

Serão acolhidos como imigrantes os estrangeiros menores de 60 anos, que, não sofrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão ilícita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes, ou inválidos, chegarem aos portos nacionais com passagem de terceira classe, à custa da União, dos estados, ou de terceiros (Decreto nº. 6.455, de 19 de abril de 1907, in *Bailly*, 1931).

Nesta definição, privilegiava-se a capacidade de trabalho, a adesão à lei<sup>16</sup> e a imigração subsidiada. Naquilo que poderíamos chamar de uma “cadeia tutelar”, por meio da qual eram constituídos, a um só tempo, o aparato estatal e o imigrante *subsidiado*, eram preferencialmente *acolhidos* aqueles imigrantes trazidos por alguém. Assim, o que melhor se encaixava na categoria estatal “imigrante” não era o indivíduo dotado de autonomia que imigrava por conta própria, mas sim o que se achava capturado numa rede de relações que compreendiam a família com a qual emigrava, o agenciador que o trazia, passava pelo encontro com os agentes federais que o “encaminhavam” até os *núcleos coloniais* e terminava no próprio núcleo. Temos, assim, diversos papéis executados nesse empreendimento de controle dos fluxos humanos, que era a produção de *subsidiados*. O controle, uma vez estatizado, formava Estado. Assim, os papéis desempe-

nhados nesse processo se articulavam, criando uma rede cujo "alfa" era não o imigrante, mas o Estado brasileiro.<sup>17</sup>

Era através dessa "cadeia tutelar" de interdependências marcadas pela assimetria que imigração e colonização se articulavam. Em outras palavras, aí estava presente o instrumento por meio do qual o governo federal se esforçava por construir a figura do imigrante-colono, ao mesmo tempo que construía sua própria autoridade em matéria de imigração e colonização. E a leitura dos relatórios do Povoamento nos permite visualizar as práticas através das quais os agentes do Povoamento buscavam realizar ambas as operações.

Essas práticas estão particularmente visíveis numa categoria que aparece de forma corrente nos relatórios, a categoria *localização*, termo de grande abrangência tanto na sua difusão à época, quanto no seu conjunto de significados.

O termo extraiu sua abrangência exatamente da tentativa de conjugar, numa mesma ação, as práticas que deveriam incidir sobre o imigrante, desde a sua entrada até a sua distribuição pelo território. Dessa forma, a *localização* dos imigrantes estava diretamente articulada a projetos de colonização que pressupunham não só a distribuição dos lotes, como também uma série de estratégias que tanto facilitassem a adaptação do imigrante ao meio, quanto forçassem a dissolução de sua unidade física e cultural entre a população nativa, de modo a garantir sua assimilação em função da "mistura" junto ao *nacional*.

Tais objetivos se explicitam no conjunto de passos que o Serviço planejava impor à trajetória do imigrante. Em primeiro lugar, definia-se uma articulação entre o Itamarati e o Serviço, de modo a realizar iniciativas de propaganda, acordos de imigração com companhias particulares e convênios com os governos europeus. Essas iniciativas eram concentradas tão-somente nos Estados Unidos e na Europa, de forma a produzir uma seleção prévia do imigrante.<sup>18</sup>

O segundo passo era receber o imigrante que chegava pelo porto do Rio de Janeiro e providenciar-lhe acomodação enquanto se definia sua distribuição pelo território. Nos demais portos brasileiros, essas funções eram atribuição de agentes estaduais, junto aos quais o Povoamento mantinha *prepostos*. Assim, os imigrantes aqui chegados tinham, na chegada ao porto, o primeiro contato com as autoridades brasileiras. O terceiro passo consistia na distribuição de *nacionais* e imigrantes pelo país. Essa distribuição era feita pelo Povoamento e tinha como objeto tão-somente os *e/imigrantes* que procuravam os funcionários da agência.

Assim, fica evidente um esforço de controle sobre o deslocamento dos imigrantes que ia da atração destes até a sua alocação em fazendas ou *núcleos coloniais*. O esforço de controle era construído contra o fundo concreto da mobilidade e diversidade das migrações. Em meio à multiplicidade dos projetos migratórios (individuais, familiares e mesmos estatais, no caso de alguns países de emi-

gração), os agentes do governo federal brasileiro buscavam construir um desenho ordenador, buscavam dirigir "as correntes migratórias".

Esse desejo, jamais plenamente realizado, deveria ser posto em prática através de uma cadeia de contatos entre agência estatal e imigrante, composta dos seguintes elementos: a instituição de escritórios de propaganda na Europa e a feitura de contratos de imigração; os acordos com companhias de navegação em torno das passagens dos imigrantes; a inspeção nos portos em que se verificava condições de saúde, documentação, e fazia-se o registro dos imigrantes, contabilizando-os individualmente e em famílias; o seu encaminhamento via ferrovias e rodovias para *núcleos* previamente destinados ou para destinos familiares previamente comunicados; a organização da vida na colônia (escolas, culturas experimentais, delimitação de lotes etc.); e o pagamento integral do lote.

Por fim, a introdução dos imigrantes feita pelo Povoamento tinha como destinatários os *núcleos coloniais*, fossem aqueles fundados pela agência, fossem aqueles fundados por estados, companhias de colonização e particulares. Aos núcleos eram encaminhados, sobretudo, os *subsidiados*, mas em menor medida, também os *nacionais*. Os núcleos representaram a expressão mais perfeita daquelas propostas de *localização*, estiveram no centro da política do Povoamento, e são as técnicas empregadas na sua implementação que analisarei a seguir.

## Conclusão

Identificar as representações e práticas do Serviço em sua articulação com o processo mais amplo de formação do Estado é algo que exige algumas precauções.

A primeira delas é perceber que essas representações e práticas estão presas numa malha histórica. O SPOV não deve ser visto como uma entidade dotada de necessidades e/ou objetivos definidos de uma vez por todas e aos quais corresponderiam determinadas representações e práticas. Não suponho também que a política federal de imigração e de colonização tenha nascido com o Serviço e terminado com ele. O Serviço de povoamento é um episódio de um processo mais amplo de ação do governo central em matéria de imigração e colonização. A rigor, o governo imperial inaugura não apenas tais políticas, mas também a articulação entre ambas. No mesmo sentido, se a constituição do Conselho de Imigração e Colonização, em 1937, interrompe a existência da figura jurídica Serviço de Povoamento, não significa por isso o fim das práticas e representações que o Serviço punha em ação.

Assim, de um lado, o Serviço guardou continuidades e rupturas em relação às políticas de imigração e colonização do Império e, mais tarde, do Estado Novo; de outro, os objetos de ação do Serviço se transformaram rapidamente ao longo

do funcionamento da agência – fundado em 1907, sofreu reformas já em 1911 e, posteriormente, em 1917 – em função de um conjunto de relações que estruturaram a trama histórica na qual as representações e práticas do Serviço são colocadas em jogo. Portanto, não apenas as representações e práticas postas em ação por seus agentes não foram criadas tão-somente segundo as necessidades da agência, mas em muitos casos lhe eram anteriores, ou mesmo contemporâneas, mas não necessariamente específicas do Serviço, cujas necessidades/objetivos se transformaram historicamente. Enfim, representações e práticas não eram expressão de um sistema/entidade que deveríamos definir, mas parte de um fluxo histórico que tentamos identificar.

Uma segunda precaução deriva da constatação de que a ação do SPOV era conduzida em meio a um conjunto múltiplo de agentes heterogêneos, como nos revelou bem o debate parlamentar sobre o orçamento da agência.

Ora, da constatação dessa heterogeneidade nasce uma questão: existe algum modo de articulação entre eles? Esta pergunta está relacionada ao pressuposto de que as totalidades com as quais o pesquisador se depara são sempre produto de totalizações e nunca entidades espontaneamente produzidas. E as totalizações são empreendidas por determinados agentes, em especial agentes de Estado. Nesse sentido, se as relações são tão heterogêneas e fragmentárias quanto o próprio conjunto de agentes que lidava com imigração e colonização, podemos identificar um vetor que organizava a posição do Serviço frente a elas: a luta pela construção da autoridade federal, luta que produzia efeitos homogeneizadores, na medida em que trabalhava pela normalização das práticas de agentes e instituições envolvidos com imigração e colonização, através das leis e dos “auxílios” conferidos àqueles que seguissem suas orientações.

Assim, em vez de supor que uma política nacional de imigração e de colonização se irradiava do “poder central” para todo o país por meio de uma cadeia hierárquica plenamente constituída através da lei, podemos perceber, pelo exame do decreto, como o Serviço de Povoamento se esforçava por colonizar e totalizar as múltiplas práticas sociais, através da normalização de seus procedimentos. Dessa forma, o que observamos no decreto de constituição do SPOV foi um esforço de ordenação, nem sempre bem-sucedido, dos agentes sociais e de suas práticas.<sup>19</sup>

Chegamos, então, à principal precaução que conduziu minha análise: a de pensar esta agência de Estado não como uma entidade autônoma, um ator da cena histórica, mas como um conjunto de práticas sociais e como um processo.

Pudemos observar que o SPOV esteve envolvido num processo de construção de uma autoridade federal sobre os temas da colonização e da imigração. O uso que faço aqui do termo *autoridade* é tributário dos conceitos de monopolização e centralização presentes na literatura que estudou os processos de formação

do Estado, mas diz respeito, em especial, ao esforço por tornar os agentes e agências de Estado atores relevantes frente aos demais atores sociais, de modo que estes últimos devam levá-los em consideração em seus cálculos e ações, mais do que propriamente virem os primeiros a deter um monopólio *stricto sensu*. O eixo da minha leitura é a construção de uma relação de autoridade frente a uma multiplicidade de interlocutores. Nesse sentido, orçamento, leis, auxílios e concessão de lotes são, entre tantos outros, recursos mobilizados na construção da relação de autoridade.

Para que fique mais claro o ponto de vista a partir do qual estou trabalhando, gostaria de dizer que, partindo de uma literatura que põe acento sobre o peso das práticas de colonização e conquista na formação dos Estados americanos (Lima, 1995), entendo por formação de Estado o processo de incorporação de populações e territórios não somente à *jurisdição de direito*, mas à *presença de fato de poderes estatizados*. Chamo de formação de Estado os mecanismos pelos quais populações diversas passam a conhecer e reconhecer a autoridade estatal, mecanismos que implicam a constituição de agentes e agências de Estado; a instauração de marcos de referência da ação estatal, tais como prédios, estradas e leis; a produção e difusão de representações que têm o Estado no seu centro. Enfim, o processo a partir do qual agentes sociais tomam daqueles agentes sociais que falam e agem em nome do Estado as diretrizes por eles difundidas, as ações por eles realizadas e os monumentos que corporificam a presença do Estado como uma referência a partir da qual devam conduzir seus próprios cálculos e ações.

Numa formulação instrumental, a minha análise, ainda que algo reducionista, concebe Formação de Estado como o processo pelo qual as pessoas são convencidas, educadas, estimuladas, coagidas e condicionadas a acreditar na existência do Estado e a construir parcela significativa de suas identidades sociais por referência a esta crença e a seus efeitos. Dessa formulação, deriva-se a definição dos agentes do SPOV como, antes de tudo, agentes sociais que agem a partir da base legal e dos recursos orçamentários adscritos ao Estado brasileiro e a partir da idéia de nação brasileira, com o objetivo de construir uma relação de autoridade frente aos demais agentes sociais.

O esforço por construir essa relação foi conduzido em duas direções. A primeira compreende a legitimidade da ação federal. Ela é formada na relação entre Federação, estados e Legislativo federal. Trata-se tanto da definição das atribuições legais do SPOV, de sua jurisdição, quanto dos acordos e convênios que a Federação estabelece com os estados. Nos termos da literatura que enfoca o desenvolvimento das formas de Estado, trata-se de um esforço de centralização.

A segunda direção compreende a implementação da autoridade federal junto ao conjunto de agentes envolvidos em ações caracterizadas como pertencentes aos domínios de atuação do SPOV, em particular imigração e colonização. Nesse

caso, interessam-me os mecanismos mobilizados na construção da relação de autoridade, em especial os recursos e as técnicas aplicados na sua construção. À constituição da relação que produz um nexos entre ações particulares e ações de Estado poderíamos chamar de estatização.

A meu ver, os mecanismos levados a cabo nesta segunda direção guardam semelhanças com o que foi conceituado por Souza Lima como *poder tutelar*.

Segundo esse autor, a *guerra*, conceituada neste caso específico como de *conquista*, está na origem da *tutela* como modo de governo das populações indígenas. Isto significa que a assimetria entre populações originárias do processo de conquista levado a cabo, primeiro pela administração portuguesa e depois pela administração brasileira frente às populações indígenas, gerou uma relação de poder na qual a integração social foi e é conduzida através de mecanismos que preservam esta assimetria. Tais mecanismos foram – no caso dos índios e de outros grupos sociais – tutelares, vale dizer, mecanismos em que a integração social é conduzida por meio da definição de um estatuto diferenciado para essas populações, ao qual está associada a atribuição de identidades diferenciadas. Os estatutos são construídos pela classificação dessas populações-alvo em categorias que formam uma escala evolutiva, por exemplo, *índio arredios*, *índios mansos*, *índios aculturados* e *trabalhadores nacionais*, e que tem seu cume na figura do agricultor, pequeno proprietário que cultiva a terra com técnicas modernas, que fala português, que se considera brasileiro e que ama a pátria encarnada no Estado brasileiro. Enfim, uma versão tupiniquim do que se imaginava ser o *farmer* norte-americano. E às diferentes classificações nesta escala correspondem diferentes tratamentos por parte do Estado brasileiro, baseados na idéia de que, quanto mais afastadas estão as populações do modelo final de comportamento, mais incapazes são elas de gerir seu próprio destino, devendo ser conduzidas por “uma mão tutelar” na direção de se transformarem em futuros *farmers* tupiniquins.

E aos imigrantes também foi atribuído um lugar nessa escala tutelar. Como o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), o SPOV também recortava em categorias as populações que eram objeto de sua ação, segundo critérios que lhe eram necessariamente estranhos, como: *imigrantes*, *colonos*, *trabalhadores nacionais* e *menores desvalidos*, na suposição de que essas populações eram incapazes de gerir seus próprios destinos, devendo ser orientadas, vigiadas e conduzidas por agentes do SPOV (o que varia segundo a categoria ou a conjuntura em que estão classificadas). Os agentes deveriam exercer sobre elas um papel tutelar, de forma que fossem capazes de realizar um suposto “desenvolvimento” que tinha por alvo a figura do *farmer*. Em sua atuação, os agentes do Serviço não concebiam as práticas culturais daqueles que eram objeto de sua ação, nem como opção, nem como diferenças culturais, mas sim como desigualdades frente a um modelo ideal de comportamento “civilizado” ou “patriótico”. E, uma vez tendo por referência

este tipo de classificação, as ações do SPOV produziam desigualdades de fato, ao estabelecerem tratamentos diferenciados segundo suas categorias classificatórias, como no caso dos *imigrantes* e dos *trabalhadores nacionais*.

Encontram-se assim articulados formação de Estado e poder tutelar. Sobre esta articulação, cabe examinar a seguinte citação extraída de Lima:

Com esta expressão procurei denominar o que me parece uma forma específica de estatização de certos poderes incidentes sobre o espaço, através do controle e da alocação diferencial de populações, para as quais se criam status diferenciados e discriminatórios. Não se trata aqui do bio-poder foucaultiano *stricto sensu*, mas de, face a uma articulação política incipiente, para a integração territorial e social, a uma burocracia recém-separada da Igreja Católica (seus pés e suas mãos até o final do Império), manter/instituir um espaço geográfico (e social) como *nacional*.

Dá-se, creio, uma peculiar relação entre assenhoreamento e fluxos sociais: territorializando dispositivos de poder articulados a um núcleo central de governo, não só se forma Estado como relação entre redes sociais, classes e frações de classe, mas também em sua dimensão material, i.e., estatizam-se plenamente funções em aparelhos de governo.

Assim, podemos perceber que a auto-atribuição de um papel tutelar exige o estabelecimento de articulações entre os agentes sociais que são assim classificados e o Estado. Em outras palavras, o primeiro obstáculo a essas ações estatais é a ausência de articulações entre agentes sociais e Estado. Ausência que se expressa, em especial, na mobilidade e busca de autonomia tanto dos imigrantes quanto dos "trabalhadores nacionais". Nesse sentido, as ações do SPOV, ao visarem à construção dessas articulações, tanto realizavam o poder tutelar, quanto construíam o Estado brasileiro como uma referência relevante no cotidiano dos imigrantes e trabalhadores nacionais que eram objeto de sua ação.

## Notas

<sup>1</sup> Ainda que, de fato, ambos os processos estivessem af entrelaçados, como nos mostra Reis em *O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro* (Reis, 1988).

<sup>2</sup> Para uma descrição mais detalhada desses mecanismos, no caso do estado de São Paulo, ver Vangelista (1991) e Gadelha (1982).

<sup>3</sup> Segundo Lessa: "Antes, a escravidão fora uma 'política natural' com relação ao mundo da economia e do trabalho, e como tal dotada de atributos universais. Com a erosão do sistema, a questão do trabalho ficou obrigatoriamente regulada pelo mundo do artifício. Isto é, não havia resposta 'natural', pois as soluções deveriam depender de políticas tão eficazes quanto capazes de perceber a diversidade das situações regionais" (Lessa, 1988: p. 40).

<sup>4</sup> Para uma análise do projeto de colonização com *nacionais* defendido por representantes dos

estados do norte, ver Mendonça, 1997. Para uma defesa da imigração japonesa para o estado do Rio de Janeiro, ver Ascoli, 1924.

<sup>5</sup> Observem a identificação, tantas vezes aqui criticada, entre imigração e política de atração de imigrantes, entre *espontâneos* e *subsidiados*.

<sup>6</sup> Para uma análise da ação de companhias de colonização, ver Renk (1990) e Richter (1992).

<sup>7</sup> Deputado federal pela Bahia, bacharel.

<sup>8</sup> Um exemplo da prática de analisar as ações estatais como expressão direta de interesses econômicos pode ser encontrado na explicação que Mendonça Motta dá acerca da origem da política federal de *Povoamento*, remetendo-a aos desdobramentos do *Convênio de Taubaté*, "quando a partir das necessidades dos fazendeiros, o novo governo adotaria uma política imigratória, conseguindo Afonso Pena apoio dos estados cafeeiros que formavam a base de sustentação do governo federal e dominavam a política no Congresso (...) Com a necessidade de intervenção da União na política de valorização do café, a União assumia também os encargos da imigração" (Mendonça Motta, 1982: p. 54). De fato, a tentação de associar as datas é grande, mas a constatação da concomitância dos eventos não deve substituir a demonstração do nexó entre eles. Infelizmente, a autora não demonstra tal conexão.

<sup>9</sup> Os deputados eram: Alencar Guimarães (Paraná), bacharel; Carvalho Chaves (Paraná), bacharel; Luiz Gualberto (Santa Catarina), médico; Bernardo Horta (Espírito Santo), farmacêutico; Menezes Dória (Paraná), médico e jornalista; J. A. Neiva (Bahia), jornalista; Eusébio de Queiroz (Rio de Janeiro), médico; Cunha Machado (Maranhão), bacharel; Elyseu Guilherme (Santa Catarina), farmacêutico; Benedito de Souza (Mato Grosso), bacharel; Castro Pinto (Paraíba), jornalista; Apolônio Zenaides (Paraíba), bacharel; Marcelo Silva (Goiás), bacharel; Thomaz Cavalcanti (Ceará), militar; Affonso Costa (Pernambuco), bacharel.

<sup>10</sup> Deputado federal por Minas Gerais, bacharel.

<sup>11</sup> Segundo o artigo 92 do decreto 6.455, de abril de 1907, no qual eram definidas as bases de fundação do povoamento: "O Governo Federal promoverá a *introdução de imigrantes* que, *sendo agricultores e acompanhados de família*, desejem fixar-se no país *como proprietários territoriais*, em lotes de núcleos coloniais ou de terras outras que satisfaçam as exigências deste decreto." O fato de a União financiar tão-somente imigrantes que se dirigissem para *núcleos coloniais* revela o equívoco da argumentação de Mendonça Motta, já comentado antes, que relaciona a origem do *povoamento* à realização dos interesses dos cafeicultores paulistas por imigrantes.

<sup>12</sup> Deputado federal pelo Piauí, médico.

<sup>13</sup> No ponto mais extremo da argumentação que opunha *nacionais* a *subsidiados* encontramos a seguinte comparação, feita pelo deputado Eloy de Souza (deputado federal por São Paulo, industrial), na defesa que fazia de uma emenda sua que pedia recursos para o combate à seca no Nordeste:

"(...) compara-se o brasileiro flagelado pelas secas com o imigrante. Este nada custou até o momento de ser válido e deixar a mãe-pátria; despendemos com sua passagem, alimentação e vários encargos com seu primeiro estabelecimento, um conto de réis, arriscando-nos a perder este dinheiro por morte precoce ou inadaptação do mesmo imigrante, o qual se nos dá a sua atividade, ordinariamente envia para o país de nascimento o dinheiro ganho entre nós, repatriando-se muitas vezes.

Com o brasileiro é bem diverso o caso. Ele custou dinheiro até ser útil, nada despendemos com sua instalação e/ou estabilidade, não corremos o risco, relativo

ao imigrante, de perder o conto de réis, se morre precocemente, sendo que é um aclimatado e, como tal, mais valioso, além de incorporar a sua fortuna à fortuna nacional (AC, 1906, vol. VII: p. 802).

<sup>14</sup> A rigor, as repartições de terras eram, na maior parte das vezes, a única repartição pública no interior do *núcleo colonial*.

<sup>15</sup> Em grande medida, essa prática mostra a existência de expedientes de concentração do acesso à terra num determinado grupo social, os imigrantes, bem como sua restrição para outra camada, os *nacionais*. Dessa prática resultaram, de fato, hierarquias sociais que opunham nacionais e imigrantes nas áreas de colonização. Para uma análise dessa clivagem, ver Renk, 1990: p. 207.

<sup>16</sup> Concebidos, no artigo 4 do mesmo decreto, como *condições morais* do imigrante. Retomaremos em momentos diferentes do texto à presença de uma dimensão *moral* envolvida na produção dos *subsidiados*.

<sup>17</sup> Cf Barnes, 1987: p. 168

<sup>18</sup> Esse papel seletivo ficou patente quando, a partir da década de 1920, o Itamarati passou a recusar vistos aos imigrantes negros de qualquer parte do mundo. O subsídio às passagens era outro mecanismo de seleção quase tão eficiente quanto a concessão dos vistos. Através dele, buscava-se garantir a entrada exclusiva de famílias de agricultores europeus. Ver Ramos, 1996.

<sup>19</sup> Um exemplo desse esforço de colonização pode ser dado pela importância conferida à família do imigrante-colono. Afinal, a escolha do indivíduo como alvo da política de colonização seria uma aberração econômica e política. Econômica, porque indivíduos não seriam capazes de suportar a carga de exploração econômica necessária ao sucesso do empreendimento; era fundamental o papel da auto-exploração familiar. Política, porque sobre o indivíduo se exercia menos a autoridade que a violência. Era através da família que se estabilizava a relação de dominação.

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, J. D. de (1918). *Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil. Apontamentos biográficos sobre todos os Presidentes e Vice-Presidentes da República, Ministros de Estado, e Senadores e Deputados ao Congresso Nacional, 1889 a 1917*. São Paulo, M. Abranches.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe e RENAUX, Maria Luiza (1997). "Caras e modos dos migrantes e imigrantes". In *História da vida privada no Brasil*. Vol. II. São Paulo, Companhia das Letras.
- ALVIM, Zuleika (1999). "Imigrantes: a vida privada dos pobres no campo". In *História da vida privada no Brasil*. Vol. III. São Paulo, Companhia das Letras.
- ASCOLI, Nestor (1924). *A imigração japonesa na baixada*. Rio de Janeiro: Edição da Revista de Língua Portuguesa
- AZEVEDO, Celia M. (1987). *Onda Negra, Medo Branco*. Rio de Janeiro; Paz e Terra.
- BAILLY, Gustavo Adolpho (1931). *Legislação Agrícola Brasileira* vol. N. 5. Imigração-Colonização. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial

- BALAN, Jorge (S/d). "Migrações e desenvolvimento capitalista no Brasil". In: *Estudos Cebrap* nº 5. São Paulo, Edições CEBRAP.
- BARNES, J.A. (1987). "Redes Sociais e Processo Político". In: Feldman-Bianco, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos*. São Paulo: Global.
- BEIGUELMAN, Paula (1967). *A formação do povo no povo no complexo cafeeiro*. São Paulo: Pioneira.
- BEZERRA, Marcos Otávio (1999). *Em nome das bases*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- BRASIL, Câmara dos Deputados (1907-1912). *Anais da Câmara*. Imprensa Oficial.
- CARMAGNANI, Marcelllo (1989). "Las migraciones europeas em su área de origen". In LEANDER, Birgita. *Europa, Asia y América Latina y el Caribe*. México; Siglo Veintiuno Editores.
- CARNEIRO, J. F. (1950). *Imigração e Colonização no Brasil*. Faculdade Nacional de Filosofia, Publicação Avulsa no 2. Rio de Janeiro.
- CARVALHO, José Murilo de (1998). "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual". In *Pontos e bordados*. Belo Horizonte, Ed. da UFMG.
- \_\_\_\_\_. (1981). *A Construção da Ordem: a elite política Imperial*. Brasília; Ed. da Universidade de Brasília.
- COSTA LEITE, Joaquim da (1855-1914). "O Brasil e a emigração portuguesa". In: FAUSTO, Boris. *Fazer a América*. São Paulo, Edusp.
- COSTA, Emília Viotti da (1977). "Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos". In *Da monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo, Editorial Grijalbo.
- \_\_\_\_\_. (1977a). "Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos". In: *Da monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Editorial Grijalbo.
- \_\_\_\_\_. (1977b). "Colônias de Parreira na Lavoura de café: primeiras experiências". In: *Da monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Editorial Grijalbo.
- DEVOTO, Fernando J. (1999). "Para una historia de las migraciones españolas e italianas a las regiones americanas sudatlánticas". In CARMAGNANI, Marcelo et alli (coord.). *Para una historia de América III*. México, Fondo de cultura económica.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Imigração européia e identidade nacional nas imagens das elites argentinas (1850-1914)". In: FAUSTO, Boris. *Fazer a América*. São Paulo, Edusp.
- DIÉGUES Jr., Manuel (1964). *Imigração, urbanização e industrialização*. Rio de Janeiro, Publicações do CBPE.
- ELIAS, Norbert (1993). *O Processo civilizador. Vol. II: Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores.
- FOUCAULT, Michel (1986). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- FURTADO, Celso (1959). *Formação econômica do Brasil*. Porto Alegre: Fundo de cultura.

- GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca (1982). *Os Núcleos Coloniais e o Processo de Acumulação Cafeeira (1850-1920): Contribuição ao estudo da Colonização em São Paulo*. Tese de Doutorado, São Paulo: Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- GEBARA, Ademir (1986). *O mercado de trabalho livre no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- GRAHAM, Douglas. H. e HOLANDA FILHO, Sérgio Buarque (S/d). *Migrações internas no Brasil: 1872-1970*.
- HALL, Michael (1969). *Origins of Mass Immigration in Brasil, 1871-1914*. Michigan, Columbia University.
- HOCHMAN, Gilberto (1998). *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo, Hucitec – Anpocs.
- KLEIN, Herbert S. "Migração Internacional na História das Américas". In: FAUSTO, Boris. *Fazer a América*. São Paulo, Edusp.
- KOVARICK, Lúcio (1994). *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio, Ed. Paz e Terra.
- LARA, Sílvia H. (1988). *Campos da violência*. Rio, Ed. Paz e Terra.
- LEAL, Victor Nunes (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega.
- LEÃO, Valdemar Carneiro (1990). *A crise da imigração japonesa no Brasil*. Brasília, IRPI.
- LENHARO, Alcir (1986). *Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro Oeste*. Campinas, Ed. da Unicamp.
- LESSA, Renato. (1988). *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza (1995). *Um grande cerco de Paz*. Petrópolis, Vozes.
- MACHADO, Paulo Pinheiro (1999). *A política de colonização do Império*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.
- MARTINS, José de Souza (1973). *A imigração e a crise do Brasil agrário*. São Paulo, ed. Pioneira.
- \_\_\_\_\_. (1986). *O cativo da terra*. São Paulo, Hucitec.
- MARX, Karl (1988). "Teoria da moderna colonização". In *O capital* vol. II. Rio de Janeiro, Ed. Abril.
- MATTOS de CASTRO, Hebe (1993). *Das cores do silêncio*. Rio, Arquivo Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Laços de família e direitos no final da escravidão". In *História da vida privada no Brasil*. Vol. II. São Paulo, Companhia das Letras.
- MENDONÇA MOTTA, Mary Heisler (1982). *Imigração e Trabalho Industrial: Rio de Janeiro (1889-1930)*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Centro de Estudos Gerais, UFF.
- MENDONÇA, Sonia Regina (1997). *O Ruralismo brasileiro (1888-1931)*. São Paulo, HUCITEC.

- NICOULIN, Martin (1996). *A gênese de Nova Friburgo*. Rio de Janeiro, Fundação Biblioteca Nacional.
- PETRONE, Maria Tereza Schorer. (1978). "Imigração" In: Fausto, Boris. *O Brasil Republicano*, 2º volume, tomo III da História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel.
- RAMOS, Jair de Souza (1994). *O Ponto da Mistura: Raça, Imigração e Nação em um Debate da Década de 20*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20". In: MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura. *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio, Ed. Fiocruz.
- REIS, Elisa P. (1988). "O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro" *Estudos Históricos*, Identidade Nacional, 2. São Paulo: Vértice.
- \_\_\_\_\_. (1991). "Poder privado e construção do Estado na Primeira República". In R. Boschi (org) *Corporativismo e Desigualdade – A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro. Rio Fundo editora – Iuperj.
- RENK, Arlene (1990). *A luta da erva: um ofício étnico da "nação brasileira" no oeste catarinense*. Dissertação apresentada ao PPGAS/Museu nacional. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1997). *A Luta da Erva. Um ofício étnico no Oeste Catarinense*. Chapecó: Grifo.
- RICHTER, Klaus (1992). *A sociedade colonizadora hanseática de 1897 e a colonização do interior de Joinvile e Blumenau*. Florianópolis, Ed. da UFSC.
- ROCHA, Joaquim da Silva (1918-1920). *História da Colonização do Brasil* 3 vols. Imprensa Oficial.
- SAES, Décio (1988). *A Formação do Estado Burguês no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SAKURAI, Célia (2000). "Imigração japonesa para o Brasil: um exemplo de imigração tutelada (1908-1941)". In: FAUSTO, Boris. *Fazer a América*. São Paulo, Edusp.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos (1984). *Colonos do vinho: estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital*. São Paulo: Hucitec.
- SAYAD, Abdelmalek (1991). *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Bruxelles, De Boeck Université.
- SEYFERTH, Giralda (1974). *A colonização alemã no Vale do Itajaí-Mirim: um estudo de desenvolvimento econômico*. Porto Alegre: Movimento.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Nacionalismo e identidade étnica*. Florianópolis: FCC edições.
- \_\_\_\_\_. (1988). "Imigração e Colonização Alemã no Brasil: Uma Revisão da Bibliografia". *Bib, Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 25. Rio de Janeiro: Vértice.

- \_\_\_\_\_. (1990). *Imigração e cultura no Brasil*. Brasília, Ed. da UNB.
- \_\_\_\_\_. (1994). "O incidente do Panther (Itajaí), SC, 1905". In: *Comunicações do PPGAS*. Rio, Museu Nacional/PPGAS, 4.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização." In: MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura. *Raça, Ciência e Sociedade*. Rio, Ed. Fiocruz.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Colonização e conflito: estudo sobre "motins" e "desordens" numa região colonial de Santa Catarina no século XIX*. Comunicações do PPGAS no 10. Rio, Museu Nacional/PPGAS.
- \_\_\_\_\_. (2000). "A colonização alemã no Brasil: Etnicidade e conflito". In: FAUSTO, Boris. *Fazer a América*. São Paulo, Edusp.
- SKIDMORE, Thomas (1976). *O Preto no Branco*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VAINDER CARLOS B. (1990). "Estado e Raça no Brasil. Notas Exploratórias" *Estudos Afro-Asiáticos*, 18. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos
- VANGELISTA, Chiara (1991). *Os Braços da Lavoura*. São Paulo, Ed. Hucitec.
- WEBER, Max (1982). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara.

# **Infância e nação em desfile: o Desfile da Juventude e a Hora da Independência, 1936/1937**

*Adriana R. B. Vianna e Maurício B. A. Parada*

### **Introdução**

**A** ordem política que se inaugura no final dos anos trinta pode ser considerada como um momento crítico para a cultura política<sup>1</sup> brasileira, na medida em que impulsionou as relações entre esses dois termos – cultura e política – em direção a uma nova configuração. Este artigo procura analisar uma dimensão específica da cultura política desenhada ao longo do governo Vargas – a “cultura cívica varguista”<sup>2</sup> – que se realizou, dentre outras formas, a partir de um elaborado calendário de cerimônias públicas, no qual se articulavam as idéias de ordem, solidariedade, disciplina e modernidade.

Logo após a chamada Intentona Comunista de 1935 – tomada como momento crítico de ameaça à unidade nacional – pode-se notar uma certa intensificação das práticas comemorativas do Estado brasileiro, ao mesmo tempo que também se aprofundam as tendências que apontam para um modelo de estado forte. Ao longo dos anos seguintes, será ampliado o calendário de festas cívicas nacionais. Algumas comemorações, anteriores a essa data, vão se tornar mais espetaculares, enquanto outras, criadas nesse período, já nascerão grandiosas.

Esse calendário começa a ser estruturado em 1936 e sua forma pronta pode ser encontrada já em 1938.<sup>3</sup> Sua linha do tempo compreendia as seguintes comemorações: o dia de Tiradentes, em 21 de abril; o 1º de maio, Dia do Trabalho; a Semana da Pátria, um conjunto de comemorações realizadas ao longo da primeira semana de setembro que incluía, além do desfile militar em 7 de setembro, o Dia da Juventude e a Hora da Independência; o Dia da Revolução Brasileira, em 10 de novembro; a Proclamação da República, em 15 do mesmo mês; e por fim, no dia 19, ainda em novembro, o Dia da Bandeira. Cada comemoração tem uma trajetória própria durante o período, cada uma com seu público, sua pedagogia e seus temas próprios.

É importante destacar sua diferença em relação ao calendário que vigorava na República Velha, já que novas datas foram incluídas, enquanto outras, exclu-

ídas. O *alargamento* do 7 de setembro, transformado em Semana da Pátria, e as festas de novembro, como o Dia da Bandeira e o Aniversário do Estado Novo, seriam as novidades acrescentadas a partir de 1937. Enquanto isso, datas relacionadas à tradição republicana de 1889 foram eliminadas do calendário, como o 24 de fevereiro que lembrava a comemoração da promulgação da Constituição de 1891, o 13 de maio que estava relacionado com a luta abolicionista e era comemorado como Dia da Fraternidade Nacional, e o 14 de julho que remetia para as tradições francesas dos primeiros momentos da República e que era comemorado como Dia da Liberdade e Independência das Américas.<sup>4</sup>

Este artigo procura analisar duas cerimônias cívicas nos momentos críticos de instauração do novo calendário, em 1936 e 1937: a Hora da Independência e o Desfile da Juventude.

O Dia da Juventude, ou Desfile da Juventude, foi instituído em 1936 pelo Ministério da Educação e Cultura e por isso diferenciava-se das outras comemorações, pois não era um feriado nacional. Inicialmente, foi chamado Dia da Raça e da Mocidade e normalmente era comemorado no domingo anterior ao 7 de Setembro, como o ato de abertura da Semana da Pátria, cuja peça principal era o desfile militar de 7 de Setembro. A comemoração consistia no desfile das escolas públicas e particulares da capital federal frente ao palanque onde estavam as mais altas autoridades do país. O dia de domingo atuava como um substituto do “feriado nacional”, criando uma sensação de interrupção do dia-a-dia – mesmo que num domingo<sup>5</sup> – e instalando uma temporalidade suspensa dos significados cotidianos. A suspensão do cotidiano é o que permite a intensidade da comemoração – dessa e de qualquer outra – pois é nesse “vazio de significados” que novas formas de ordenamento social podem ser encenadas, partilhadas e tornadas significativas para a maior parte da população.

Compondo o conjunto das cerimônias cívicas da Semana da Pátria, também encontramos a Hora da Independência. Essa festa estava a cargo do Ministério da Educação e Saúde, envolvendo na sua organização a Prefeitura do Distrito Federal e os órgãos de propaganda do Ministério da Justiça. Sendo realizada desde 1936, após o desfile militar, essa festa foi concebida para ser o encerramento da Semana da Pátria. A comemoração consistia numa exibição musical de canto orfeônico em que as músicas eram freqüentemente hinos de exaltação à nacionalidade. Esses corais reuniam milhares de estudantes e tiveram na figura de Villalobos seu principal organizador. Inicialmente, a Hora da Independência está completamente integrada à parada de 7 de Setembro, ocorrendo no mesmo local; a partir de 1940, a cerimônia passa a ser realizada no Estádio de São Januário, do Clube de Regatas Vasco da Gama, nesse momento, o maior estádio da Capital Federal.

Os anos escolhidos, por sua vez, têm importância singular, se os tomarmos

como momentos limite de instabilidade na ordem política formal, o que implicou um esforço de criação de soluções simbólicas para tensões que há algum tempo se desenhavam no cenário político. Partimos, assim, da proposição de que a elaboração de um novo conjunto de cerimônias responde à necessidade de criar e veicular símbolos capazes de redefinir o sistema de identidades da sociedade brasileira, diluindo outras matrizes identitárias – especialmente a comunista – e construindo uma experiência e uma idéia de unidade que pudessem fazer frente a ações políticas opostas ao governo Vargas.

### **Comunidade política e comunidade simbólica**

Os setores políticos que ocuparam o poder no Brasil entre 1937-1945 empenharam-se em produzir uma imagem a respeito do Estado Novo como momento fundador da nacionalidade. Segundo essa imagem, uma de suas prioridades seria identificar e construir o verdadeiro “espírito” da nacionalidade que estaria difuso e disperso no “inconsciente da nação”. Essa análise, presente nos principais autores do pensamento social do período, identificava a Primeira República como um momento de decomposição da autoridade política e de esgotamento das fórmulas de consenso nacional. A Revolução de 1930 e, principalmente, o Estado Novo teriam como projeto político fundar um novo começo, uma nova sociedade e um novo Estado, já que estes se apresentavam corrompidos pela tradição liberal.

O principal erro do liberalismo teria sido, então, defender o dissenso como o elemento central da idéia de democracia. Concebido dessa forma, o modelo democrático provocaria a desagregação da comunidade política nacional, alimentando conflitos regionais e setoriais e inviabilizando qualquer forma de governo. Assim sendo, a construção de um Estado verdadeiramente nacional deveria opor-se a essa tendência desagregadora, afirmando a unidade em todos os aspectos políticos e sociais.

O novo Estado, que em 1936 começava a despontar no horizonte político, trazia como principal proposta a construção de um consenso coletivo, uma comunidade moral, recusando-se a agir como um mero e pragmático articulador de grupos com interesses diferentes e dispersos. Essa comunidade moral – a nação – era concebida como a superadora do individualismo e do partidarismo liberais e expressava-se como uma totalidade não redutível às partes.

Segundo Ângela de Castro Gomes:

A definição do conceito de nação – formulado *pari passu* aos conceitos de bem-estar social e de democracia – não se fazia como uma construção exterior ao indivíduo, e sim como um fato interior a ele. A chave que abria a possibilidade de tal solução era justamente a finalidade humanizadora do

Estado Nacional, ou seja, seu ideal de formação de uma comunidade espiritual no país. Se o Estado possuía uma “conteúdo humano”, não podia estar “fora” do indivíduo: precisava infiltrar-se nele para superá-lo em nome de um objetivo coletivo que era o de todo o grupo nacional (Gomes, 1994: p. 190).

A criação da comunidade nacional como comunidade subjetiva, no entanto, não foi uma tarefa simples. Sua realização necessitou de estratégias que não se esgotaram no controle policial, na censura e na propaganda oficiais, embora estas fossem estratégias poderosas. Foi preciso que os indivíduos tivessem experiências intensas, nas quais a idéia de comunidade nacional fosse dramatizada. Participando de forma ativa de uma celebração, o indivíduo tornava-se parte da comunidade, assim como a comunidade tornava-se parte do indivíduo.<sup>6</sup>

A montagem de um calendário de comemorações teve, para além de seu esforço normatizador e policial que já se evidenciava em 1936, um papel destacado na construção dessa comunidade subjetiva. Assim, se o esforço legislativo feito durante o Estado Novo criou um extenso edifício legal para o “povo”, as comemorações cívicas que antecederam esse esforço procuraram criar o “povo” para essas leis.<sup>7</sup>

Por outro lado, as comemorações cívicas nos Estados modernos foram especialmente bem-sucedidas como instrumento de criação, o que Benedict Anderson chamou de “comunidade inventada” (1989). Segundo o autor, a comunidade nacional deve ser entendida como uma comunidade de signos compartilhados. Nesse quadro, as cerimônias cívicas – com sua intensa carga dramática – teriam um papel importante no sentido de produzir unidade, dando uma aura de sacralidade à imagem da nação. Os desfiles feitos no Distrito Federal, marcados por signos de unidade e repetidos ao mesmo tempo nas principais cidades brasileiras, criaram, pela repetição do mesmo ato, um sentido de continuidade que fortalece a crença de que a comunidade nacional é formada por homens que têm algo em comum.

Nessas festividades, os participantes são os jovens estudantes matriculados no sistema de ensino público e privado. São cerimônias civis e de uma população específica, ainda em processo de aprendizagem, que incorpora de forma intensa a pedagogia do desfile, cujos temas valorizam as idéias de disciplina, solidariedade com a comunidade nacional, ordem, saúde e modernidade.

Essa estratégia disciplinar não se limita, por outro lado, ao dia da comemoração, mas se estende de forma capilar para o cotidiano desses estudantes, remetendo a práticas de pacificação e ordenamento social mais amplos que não se esgotam na própria comemoração.<sup>8</sup> Assim sendo, o Dia da Juventude está profundamente associado à introdução do ensino da educação física na escola, en-

quanto a Hora da Independência é o resultado das classes de canto orfeônico. Nesse sentido, a articulação entre as cerimônias e as práticas escolares tornou-se um dos mais importantes *locus* onde se definiu a participação cívica da juventude durante o Estado Novo. O controle sobre a criança e sua integração ao corpo da nação é o grande tema dessas festas e disciplinas escolares. Através do Ministério da Educação e Saúde, o Estado usou o sistema escolar público e as cerimônias cívicas juvenis para elevar a disciplina e a ordem à condição de virtudes supremas a serem perseguidas pelos jovens.

O corpo juvenil tornou-se objeto de práticas disciplinares e políticas públicas, a partir de uma conjugação de saberes; médicos, professores e os técnicos de comunicação de massas estão construindo e reconstruindo o corpo do jovem. A construção do corpo juvenil encontra na cerimônia pública um momento importante e indispensável, uma vez que no desenvolvimento ritualizado da Hora da Independência e do Dia da Juventude esses corpos tornam-se nacionais. Desse modo, as cerimônias cívicas completam o trabalho cotidiano da escola e do hospital, já que é através da exibição ritualizada frente aos membros da comunidade nacional que os corpos sadios e disciplinados ganham uma identidade e um sentido de pertencimento a essa comunidade.

A análise das cerimônias cívicas do Estado Novo voltadas para a juventude, como a Hora da Independência e o Dia da Juventude, configura-se como ponto de partida importante para um estudo acerca das representações sobre o jovem, qualificado nessas festas como “sadio”, “disciplinado” e “nacional”, e apresentado como condição da modernização do país. As novas disciplinas escolares – a educação física e o canto orfeônico – e as práticas médicas voltadas para a criança compõem o conjunto de estratégias do estado autoritário voltado para a pacificação e a disciplinarização de uma parte da população que, uma vez ordenada, poderia garantir, no futuro, a estabilização do regime e a criação de uma sociedade moderna.<sup>9</sup> O encontro entre essas práticas ordenadoras e classificatórias (médicas, escolares, comunicacionais) pode se dar nos lugares sociais mais diversos. Este artigo quer enfatizar especificamente a importância das cerimônias cívicas como construtoras de uma cultura política ancorada num determinado projeto de nacionalidade, no qual desempenhava papel crucial o entrecruzamento entre representações acerca da infância e da nação.

### **O “complexo cerimonial”: centralidade, temporalidade e públicos**

Embora constituídas como cerimônias distintas, a Hora da Independência e o Dia da Mocidade e da Raça tiveram lugar quase simultaneamente nos anos de 1936 e 1937. Enquanto a primeira cerimônia apresentava data fixa, realizando-se

sempre no dia 7 de setembro, a segunda sofria variações de ano a ano. Em 1936, realiza-se no mesmo dia que a Hora da Independência, mas na parte da manhã, enquanto a outra cerimônia ocupa a parte da tarde. Já em 1937, ocorre no dia 5 de setembro, também pela manhã, enquanto a Hora da Independência mantém a sua data, ocorrendo novamente na parte da tarde. Nos dois casos, os órgãos responsáveis por sua organização são “o Ministério da Educação, com o concurso da Secretaria de Educação da Prefeitura e com a cooperação de outros órgãos do Poder e de colégios particulares” (*Correio da Manhã*, 07/09/1937). As cerimônias consistiam, em termos de sua organização como evento, em uma combinação de desfile militar, coro orfeônico e desfile de agrupamentos e instituições organizadas, preferencialmente as de caráter militar e escolares.<sup>10</sup>

As cerimônias, porém, não podem ser pensadas como circunscritas ao espaço e tempo de sua realização efetiva. Por um lado, elas começam a merecer destaque nos jornais dias antes de sua realização, e as últimas notícias sobre elas ocorrem apenas no dia seguinte à sua comemoração. Desse modo, a sua construção como um evento simbólico significativo ultrapassa os limites de sua realização concreta, o que coloca questões acerca do papel desempenhado pelos jornais e outros meios de comunicação, como o rádio, na sua produção. Antes de discutir esse ponto, porém, gostaríamos de chamar a atenção para outro elemento significativo na definição dos limites das cerimônias. Embora circunscritas espacialmente, elas devem ser pensadas como um complexo, não apenas em relação a um calendário cívico mais extenso – que não será visto aqui – mas com relação ao que estamos chamando de “cerimônias periféricas”. Estas podem ser de dois tipos: ou realizadas em outras capitais ou cidades que não a capital nacional, ou realizadas na rede de escolas públicas e particulares.

A descrição dos preparativos e etapas em que se organizam as “cerimônias centrais” confere a estas um caráter de exemplaridade frente a uma rede de outras cerimônias, encenadas em claro diálogo com elas. No caso daquelas realizadas em outras capitais ou cidades, o procedimento cênico é basicamente o mesmo, consistindo no desfile de participantes locais em posição semelhante aos nacionais (escolares, corpos militares de base local) e na montagem de um corpo de autoridades igualmente semelhante, com autoridades locais em lugar das nacionais. As cerimônias ocorridas na capital seriam, desse modo, um “centro exemplar” (Geertz, 1991), a partir do qual suceder-se-iam reproduções de menor monta, cujo sentido é dado não apenas por sua lógica interna, mas pelo fato dessa mesma lógica conectá-las à cerimônia principal. Se são possíveis variações em relação à cerimônia central, essas variações não podem assumir a forma de discrepâncias simbólicas, uma vez que isso desautorizaria o principal significado a ser produzido com esse complexo cerimonial: o da unidade da nação.

Nesse ponto, é significativo pensar a importância dos eventos ocorridos nas escolas, não apenas por sua conexão simbólica com as cerimônias centrais, mas pelo fato de serem noticiados e reproduzidos nos jornais, o que lhes dá uma dimensão mais ampla que sua realização local, e por representarem um aprofundamento do impacto a ser obtido com as cerimônias centrais. Ocorrendo ao longo da semana, esses eventos escolares realizam uma suspensão do cotidiano em meio ao próprio cotidiano. Não têm o forte efeito, é claro, das cerimônias centrais que implicam a suspensão total do cotidiano através do feriado, como é o caso da Hora da Independência, ou uma intervenção sobre o espaço urbano, como é o caso do Dia da Mocidade e da Raça que, embora realizado no fim de semana, provoca uma alteração de todo o sistema de trânsito do centro do Rio de Janeiro, além de implicar a montagem de arquibancadas, palanques etc. Dessa forma, por serem realizados dentro das escolas e no tempo normal das aulas, esses eventos podem ser tomados como uma quebra do cotidiano, ao mesmo tempo que representam, em comparação com as cerimônias centrais, uma certa rotinização do impacto simbólico produzido por estas.

De forma diversa do que ocorre com as cerimônias promovidas por governos locais, porém, os eventos escolares não reproduzem o mesmo modelo das cerimônias centrais, mas estabelecem com elas algo que pode ser compreendido como um campo semântico comum, processando um universo de símbolos afim ao que é vivenciado nos desfiles. Desse modo, em alguns colégios, como o Pedro II, que toma parte no desfile do Dia da Mocidade e da Raça, há uma programação de palestras nos dois dias que antecedem o desfile, tratando de temas como “José Bonifácio, naturalista” ou “A independência política do Brasil” (CM, 04/09/1936). As palestras compõem, assim, parte de um repertório didático que dá sentido às cerimônias, ao construírem memórias e continuidades explicativas que as conectam a um conjunto de mitos de origem da nacionalidade (como José Bonifácio ou a própria “independência”, eleita como mito, em detrimento, por razões óbvias, da proclamação da República, por exemplo).

Por outro lado, o fato de as programações escolares serem reproduzidas no jornal, assim como aquelas ocorridas em associações corporativas, associações civis, como o Rotary, ou nas corporações militares, produz sentidos de simultaneidade e afinidade caros à idéia de unidade nacional.<sup>11</sup> Seu agrupamento em grandes matérias jornalísticas, com títulos como: “Prosseguem as comemorações da Semana da Pátria” (CM, 04/09/1936), ou “O Dia da Pátria” (CM, 04/09/1936), acompanhadas das notícias sobre os preparativos para os desfiles, insere-as em um complexo de eventos e temas compreendidos como similares. Nesse sentido, as palestras proferidas, por exemplo, devem ser entendidas tanto como tendo um efeito comunicativo, quanto como atos performativos. Invertendo a ênfase dada por Leach à importância dos rituais como estratégias comunicativas (1972), pro-

posmos que se tome, de forma semelhante a Bauman (1977), esses atos verbais como *performances*.

Assim, elementos como a solenidade de sua transmissão, a escolha de palestrantes e dos melhores alunos para desempenharem posições de destaque, ou o próprio fato de serem divulgadas através dos jornais, desenham as palestras como situações cerimoniais em que os temas escolhidos são apenas parte do estoque de recursos simbólicos mobilizados. A participação dos alunos em tais acontecimentos é fração de um aprendizado acerca de posturas corretas (o silêncio durante as palestras, o aplauso ao final, o hino, o hasteamento da bandeira etc.) e de hierarquizações e vinculações entre símbolos, a serem vividas não apenas sob a forma de argumentos ou narrativas, mas como um disciplinamento corporal. Uma situação que talvez ilustre isso com particular clareza é a da "romaria" promovida pelo Colégio Pedro I e pelo Centro Carioca, em 1937. Diz o *Correio da Manhã*:

Na próxima segunda feira, dia 06, às 3 horas, o Centro Carioca e o Colégio Pedro I realizarão uma romaria ao monumento de Pedro I, na Praça Tiradentes, com a presença de altas autoridades. Comparecerá um contingente do batalhão escolar do Colégio Pedro I, que cantará o Hino da Independência e o Hino Nacional. O diretor do Colégio Pedro I (...) e o presidente do Centro Carioca (...) colocarão junto à estátua uma bandeira nacional feita em flores naturais (CM, 04/09/1937).

De modo análogo às peregrinações analisadas por Turner (1994), o percurso da romaria é crucial para a produção de significados a serem partilhados pelos que estão envolvidos com ela. Assim como a montagem cênica da cerimônia, que inclui os hinos e a bandeira de flores, o próprio ato de realizar uma ida a um monumento específico, significativamente chamada por seus organizadores de "romaria", tem uma dimensão ritual fundamental tanto para a sacralização dos mitos envolvidos (Pedro I, Tiradentes), quanto para o disciplinamento corporal dos que vão até lá. Como voltarei a discutir mais adiante, a importância não apenas desse último aspecto (presente também na sucessão de ensaios que os colégios fazem antes dos desfiles), mas da exibição do disciplinamento através da escolha dos trajes de educação física para o desfile, ressalta a dimensão doutrinal explícita nas cerimônias escolares, e não pode ser desvinculada do arranjo simbólico mais geral em que se inscreve.

Nesse sentido, é importante chamar a atenção para as considerações feitas por Moore e Myerhoff a respeito da eficácia doutrinal dos rituais. Na sua preocupação em definir as possibilidades de se trabalhar com a idéia de rituais seculares, as autoras procuram pensar a correspondência entre a eficácia doutrinal dos

rituais religiosos, derivada de seu corpo doutrinário, e sua eficácia operacional. Ou seja, no caso dos rituais religiosos, a sua eficácia simbólica seria produzida a partir do complexo entroncamento entre seus recursos formais (repetição, estilização etc.) e um sistema mais amplo de crenças e idéias postuladas. As cerimônias seculares, porém, ao contrário das religiosas, não necessariamente precisam estar ligadas a ideologias elaboradas, o que pode tornar sua conexão com outros elementos da cultura mais difícil de ser estabelecida (Moore e Myerhoff, 1977: pp. 8/12).

No caso das cerimônias cívicas em questão, há claramente uma preocupação doutrinal em jogo, sendo os discursos de Getúlio Vargas um momento decisivo das cerimônias. Não nos interessa aqui, porém, analisar a conexão entre os argumentos ou a retórica ideológica do governo Vargas e as cerimônias, mas apenas destacar que essa eficácia doutrinal pode ser percebida tanto em relação à constituição das comemorações escolares que antecedem os desfiles, quanto através das seqüências de matérias jornalísticas. A preocupação em realizar eventos nas escolas não faz parte de uma decisão apenas das próprias escolas, mas responde a demandas que partem de órgãos governamentais, como se pode perceber na matéria a seguir:

Desejando que as comemorações escolares de depois de amanhã tenham maior significação educativa, o Dr. Costa Senna, diretor do Departamento de Educação da Municipalidade, determinou que em todas as escolas primárias do Distrito Federal fossem os alunos informados acerca dos grandes acontecimentos históricos ligados à independência pátria, salientando-se-lhes os vultos brasileiros sobre os quais está alicerçada a nossa vida política. Sugeriu também o diretor do Departamento de Educação a possibilidade de confeccionarem os escolares álbuns especialmente consagrados à grande data, composições, desenhos e alegorias de modo que fiquem bem gravadas no espírito dos jovens educandos essas preciosas noções de nossa história (CM, 05/09/1937).

À direção doutrinal, explicitamente colocada na produção de uma história da nacionalidade e da eleição de mitos para essa história, combinam-se elementos mnemônicos e estéticos, como a composição de alegorias e desenhos. Assim, o desejo de "gravar no espírito" pode ser lido como a eficácia doutrinal desejada que deve ser obtida não apenas através das atividades em cada escola, mas do próprio sentido de sintonia entre essas atividades que, padronizadas e semelhantes em cada uma delas, encontrariam nos desfiles seu momento apoteótico e mais emblemático.

Os jornais, por outro lado, também desempenham um papel importante nessa construção doutrinal tanto por dedicar grandes matérias à reificação de mitos

da nacionalidade, quanto pelo processo de criação de expectativas para as cerimônias e de avaliação das mesmas no dia seguinte à sua realização. No dia 6 de setembro de 1936, o *Correio da Manhã* iniciou, ainda como matéria de capa, um longo texto intitulado "O Dia da Pátria – 1822-1936". Nele, explica que

Na simbólica história pátria, a data de amanhã é a de mais alto porte e de maior significação. (...) A ação explodira na atitude fulmínea do filho de D. João VI, mas a alma da nação já se encontrava formada pelo verbo remoto de Tiradentes e dos demais mártires da Inconfidência, e pela propagação de sentimentos de que foram magistrais intérpretes Gonçalves Ledo e José Bonifácio de Andrada e Silva. (...) D. Pedro I, no seu ímpeto ardoroso, não fez mais do que executar o imperativo dos patriotas que haviam alvoroçado as multidões com a excelcitude de seu ideal de liberdade. Decorridos cento e quatorze anos do lançamento desse marco indestrutível, balanceando os índices positivos e negativos de nossas afirmações de povo livre, para honra nossa, para orgulho da nacionalidade, somos levados à convicção de que o saldo favorável às realizações criadoras é vultoso.

E, no ciclo grave que as civilizações atravessam, conquanto nos debatemos com dificuldades bem sérias, nada nos leva a descreer de nossos destinos, porque no íntimo da alma do povo brasileiro a lembrança dos feitos dos nossos antepassados, o reconhecimento dos méritos dos que conservaram através de mais de um século imaculada a honra da Pátria faz-nos otimistas diante das intempéries vencíveis.

Ergamos, pois, nesta data augusta, os votos de nossa fé a Deus, na certeza de que nenhuma força impedirá ao Brasil a marcha para uma grandeza contínua (CM, 06/09/1936).

Os mitos escolhidos – D. Pedro I, Tiradentes, José Bonifácio – encontram-se relacionados entre si, mas a partir de uma construção ideológica que supõe a existência da nação antes da independência política. Nesse sentido, o mito mais relevante é o que pode ser convertido em mártir, Tiradentes, sacralizado como emblema de uma nação naturalizada. A comemoração da independência é justificada como parte de uma linha de continuidade que leva aquela nação martirizada em Tiradentes à nação celebrada no novo Estado, desconhecendo, significativamente, todo o período republicano anterior. A construção desse passado pode ser pensada como uma manipulação de recursos simbólicos, desde que não se tome a idéia de manipulação em um sentido muito restrito. Ou seja, na medida em que se evidencie enquanto uma "invenção de tradições", nos termos de Hobsbawm e Ranger, ou como uma construção simbólica, cuja força deriva exatamente do fato de poder ser tomada como tradição.

É importante lembrar, porém, que o passado encontra certos limites na sua invenção, sendo um recurso relativamente escasso (Appadurai, 1981).<sup>12</sup> O limite

à manipulação dos símbolos do passado está determinado na própria história de apropriação de tais símbolos, que não pode ser totalmente desconhecida ou descartada sob pena de se perder a eficácia simbólica desejada. Assim, as referências explícitas no texto ao sentido presente desse passado, embora claramente obedeam a um contexto de disputas ideológicas (“o ciclo grave que as civilizações atravessam”), não devem ser entendidas de forma limitada, como uma manipulação que possa prescindir de uma trajetória simbólica que já venha sendo construída há mais tempo.

Nesse sentido, é interessante chamar a atenção para o fato de que os jornais participam da construção desse passado tanto ao reificar mitos de nacionalidade e linhas de continuidade, quanto ao divulgarem, descreverem e avaliarem as cerimônias. Matérias como a que foi reproduzida anteriormente, publicada no dia anterior ao desfile da Hora da Independência, fazem parte da temporalidade da cerimônia em um duplo sentido. Por um lado, inserem-se no calendário de preparação das cerimônias, fornecendo uma base doutrinal ao que vai ser vivido ritualmente nos desfiles. Por outro lado, dão aos rituais cívicos uma profundidade temporal maior, ao construí-los como parte de uma história que começaria em Tiradentes, revestindo-os de um caráter de comemoração da nacionalidade, representada como “a alma do povo brasileiro”.

O interessante é que as matérias de jornal valorizam o próprio elemento de “invenção” das cerimônias cívicas, ao reconhecerem que através delas se conseguiria a maior ligação de parte da população – significativamente os “alunos” – com a “história nacional”. Em matéria publicada no dia 7 de setembro de 1937, o *Correio da Manhã* registra, em meio às notícias sobre o desfile ocorrido no dia anterior (Da Mocidade e da Raça) e sobre a que viria a ocorrer no próprio dia, que “nesses últimos tempos tem-se conseguido dar maior realce a essa que é a maior data da nossa história, interessando-se nas suas homenagens os alunos de nossas escolas” (CM, 07/09/1937). Desse modo, o caráter reconhecidamente inventado desses rituais não os desmerece, uma vez que sua legitimação não vem da tentativa de afirmar sua forma como tradicional, e sim de defender que esta forma nova e grandiosa serve à promoção de uma continuidade – a nacionalidade – que lhe é anterior, mas que precisa ser fortalecida.<sup>13</sup>

Nesse sentido, uma última questão que precisa ser aventada quanto ao “complexo de cerimônias” constituído pelas cerimônias centrais e periféricas, bem como quanto ao papel dos jornais nesse contexto, diz respeito aos diferentes públicos que nelas estão envolvidos. A eficácia doutrinal das cerimônias se oferece de forma desigual aos diferentes tipos de público que delas participam de uma forma ou de outra, já que os jornais e as escolas fornecem elementos que serão partilhados por um circuito amplo, porém bastante demarcado de pessoas. A convocação do maior número possível de populares para participar das cerimônias é

feita não apenas por meio dos jornais ou de instituições, mas também pelo rádio e pela distribuição de papeletas e cartazes. No dia 4 de setembro de 1937, o *Correio da Manhã* registra que foram afixados pelas ruas da cidade mais de 15.000 cartazes chamando ao comparecimento às duas cerimônias, e que o rádio, além de emitir convocações, transmitiria as cerimônias ao vivo. Desse modo, a composição do público que participa dessas cerimônias é bastante heterogênea. Uma primeira divisão do público pode ser feita em termos daqueles que estão presentes aos locais das cerimônias e dos que as acompanham apenas através de jornais ou rádios. Essa divisão, muito embora não dê conta de todas as variáveis internas que possam existir (como entre os graus de emoção dos que ouvem no rádio os cantos orfeônicos, por exemplo), suscita questões interessantes para a possibilidade de se pensar os limites dos rituais políticos de massa.

Se o que dá sentido aos rituais políticos é, como diz Kertzer (1988), a ligação que propiciam entre o indivíduo e universos simbólicos mais abrangentes (o Estado, a nação), a participação através de meios indiretos, com certeza, tem impacto diferente da participação direta. O acompanhamento apenas pelos jornais, por exemplo, permite em princípio um distanciamento que o impacto estético do ritual pretende diminuir. Usando uma parte da crítica de Gluckman (1962) à idéia de ritual secular, ou seja, que o ritual não permitiria a existência de um público espectador, não-participativo, é possível supor um *continuum* de participações distribuído entre os vários meios de transmissão e construção do ritual.

Um "ponto zero" desse *continuum* seria a possibilidade de absoluto desconhecimento das cerimônias, dificilmente realizável, na medida em que o esforço de torná-lo conhecido envolve tantas instâncias de comunicação e, como já foi dito, a suspensão absoluta do cotidiano da cidade. Um ponto seguinte seria o conhecimento parcial de seu significado, como o evento que está sendo comemorado ou o nome da cerimônia. O nível de detalhamento e aprofundamento dessas informações deve variar, a partir daí, do grau de contato com as diferentes instâncias de divulgação e da construção dessa "lógica cerimonial" (escolas, agremiações, jornais, rádio, papeletas etc.). Em todas essas etapas é possível supor uma participação apenas como espectador, muito embora o tomar parte em cerimônias periféricas, como as realizadas pelas escolas, já promova um tipo de adesão mais direta. Ou seja, mesmo não atuando nos desfiles principais, os alunos que participam das solenidades escolares estão remetidos, ainda que indiretamente, às cerimônias centrais.

A partir do momento em que haja o comparecimento às cerimônias, a posição de "mero espectador" tende a ser mais difícil. Isto porque entram em jogo as estratégias de "eficácia operativa", ou seja, os elementos estéticos e formais visando a criar sentimento e adesão emocional em todos os presentes, e porque todos os participantes, sejam desfilantes ou não, são parte cênica do ritual. Como

vai ser detalhado mais à frente, o comportamento do público, o número de presentes e os procedimentos de chegada e saída do local são parte da cerimônia como um todo, sendo difícil demarcar uma oposição entre participantes e espectadores. Como o que está sendo encenado é, no limite, a própria unidade nacional, há relações de hierarquia e centralidade (como no caso da existência do palanque), assim como há destaques simbólicos (participação de militares e alunos, por exemplo), mas não há uma oposição total entre “platéia” e “atores principais”. A “platéia” é parte do drama encenado, na medida em que representa a totalidade nacional como uma unidade coesa.

A avaliação sobre o “sucesso” das cerimônias passa, desse modo, não apenas pelos recursos estéticos utilizados, mas pelas considerações sobre o seu impacto no público. Assim, ao descrever as comemorações do Dia da Mocidade e da Raça, de 1937, o *Correio da Manhã* sublinha a ansiedade e a animação demonstradas pelo público que rompe os cordões de isolamento em busca dos melhores lugares, contagiado pelas bandas de música espalhadas entre as avenidas Rio Branco e Beira Mar. Essa dimensão de festa é contrabalançada pela ênfase à forma “sincera” de participação popular. Analisando a cerimônia da Hora da Independência e pretendendo atacar o que considera influências políticas negativas sobre a nacionalidade (o comunismo e o integralismo), o *Correio da Manhã* destaca, em 8 de setembro de 1937, que

Tudo ali era a demonstração desse sentimento nacional que é forte na sua simplicidade e na sua espontaneidade. Nada havia de estudado, de artificial, de preparado para armar efeito. No conjunto dava a impressão de que a consciência nacional se sentiu refeita, num ambiente de novas esperanças em dias melhores, dentro dos princípios democráticos que nos regem (CM, 08/09/1937).

Defendendo “princípios democráticos” às vésperas do golpe de 1937, o jornal baseia seu ataque às formas não legítimas de política (supostamente o comunismo e o integralismo, mas que pode ser dirigido também ao recrudescimento do regime político que já se anunciava), a partir da associação entre a participação do público nas cerimônias e o sentimento de nacionalidade. Ou seja, o jornal assume as cerimônias como um “dar a ver” do sentimento de nacionalidade, exatamente na medida em que não se oferecem apenas como espetáculo de entretenimento ou que busquem efeitos estéticos e emocionais que possam ser tomados como “artificiais”. É na conjunção entre público (e isso deve, no limite, incluir o público não presente fisicamente), desfilantes e o Estado como ordem política, simbolizado pela ocupação do palanque, que se produz o sentido mais profundo dessas cerimônias: o da comunidade nacional que se encena para si mesma.

Para que essas considerações não fiquem nas formulações explícitas feitas pelo jornal acerca do sentido das cerimônias, é importante procurar perceber com um pouco mais de detalhe como elas se estruturam internamente. Dessa estrutura e de sua preocupação com o impacto estético acreditamos que possam sair indicações sobre sua “eficácia operacional” (Moore e Myerhoff, 1977), condição fundamental para pensar sua importância simbólica na construção política do Estado Novo.

### **Encenação e participação: infância e nacionalidade em desfile**

Como já foi dito, enquanto em 1937 as cerimônias realizavam-se com um pequeno intervalo de dois dias, já que o Desfile da Mocidade e da Raça ocorria no dia 5 e a Hora da Independência no dia 7 de setembro, no ano anterior as duas solenidades se deram de forma imediatamente consecutiva, uma ocorrendo pela manhã e outra à tarde. Tornaram-se, portanto, ainda mais indissociáveis uma da outra.

De um modo geral, as cerimônias combinavam os mesmos elementos, a saber: o desfile de grupamentos militares e de escolares, discursos presidenciais e músicas entoadas pelos coros orfeônicos. No ano de 1936, como as duas ocorreram no mesmo dia, há uma divisão mais evidente desses elementos, com o Desfile da Mocidade consistindo principalmente no desfile militar de 15.000 homens que passavam por revista do presidente, dos ministros da Guerra e da Marinha e do chefe da Casa Militar (CM 07/09/1936). A participação dos escolares na parte da manhã consistiu, por sua vez, basicamente, na sua distribuição pelas arquibancadas para a participação nos coros orfeônicos. Tanto o desfile das escolas como o discurso presidencial ficaram, na ocasião, para a tarde, momento em que se celebrou a Hora da Independência.

Assim, naquele ano, a programação da Hora da Independência se iniciou às 15h45 com o desfile do Exército e da Marinha, com salvas gerais de sirenes e apitos, prosseguindo com a execução de hinos, como o Hino Nacional, o da Bandeira, o da Independência, entre outros, e o desfile dos *corpos* das escolas militares, do batalhão de guardas, dos clubes esportivos, associações de operários e associações patrióticas (CM 04/09/1936).

No ano seguinte, por sua vez, desdobradas em dois dias, as cerimônias continuaram a estruturar-se a partir do conjunto formado por unidades militares e estudantes, todas elas acompanhadas ou combinadas à execução de músicas, hinos e feitos sonoros executados pelos coros orfeônicos. Para o Desfile da Mocidade e da Raça eram esperados cerca de 40.000 jovens e para a Hora da Independência cerca de 50.000 deles. É de se supor que, no caso de instituições presentes

em ambas as cerimônias, como algumas escolas e os contingentes militares, os desfilantes se repetissem ao menos parcialmente. Assim como havia ocorrido em 1936, no ano de 1937 também só há registro de discurso presidencial na cerimônia da Hora da Independência.

A descrição física das cerimônias também é extremamente semelhante, realizando-se num cenário que tomava a Esplanada do Castelo e a avenida Rio Branco, no centro do Rio de Janeiro, e no qual figuravam de forma complementar o pavilhão reservado ao presidente e autoridades e a arquibancada, disposta como um anfiteatro, na qual ficavam os estudantes que participavam do coro orfeônico.<sup>14</sup> À frente da arquibancada, um palanque reservado ao maestro Villalobos. Projetado como um dos pontos de centralidade da cerimônia, o palanque mereceu destaque nas observações do *Correio da Manhã* que se seguiram à Hora da Independência.

O pavilhão oficial era imponente, fugindo às barracas comuns que se armam nas solenidades. Era amplo, elevado, tendo pouco mais abaixo uma varanda também destinada a convidados. E, na frente desta, uma arquibancada, concorrendo tudo para que a tribuna de honra abrigasse o maior número de pessoas (CM 08/09/1937).

Há *status* diferentes que se inscrevem no cenário da cerimônia, portanto. Em nenhuma dessas posições, porém, reiterando o que foi dito antes, há a possibilidade de participação como “mero espectador”. As arquibancadas onde se distribuem os estudantes são, ao mesmo tempo, local de assistência e participação, já que estes não apenas assistem ao desfile dos contingentes militares e estudantis, mas interagem com eles, desempenhando um papel ritual próprio através do canto orfeônico. O palanque, por sua vez, é, ao mesmo tempo, local de onde se assiste ao desfile e vitrine da distinção de *status* produzida por ocupá-lo.<sup>15</sup> É, além disso, referência crucial para os que desfilam, uma espécie de “ponto máximo” da exibição, cabendo, no caso dos contingentes militares, por exemplo, saudações especiais ao se passar por ele.

A espacialização cumprida ao longo da cerimônia possui um duplo caráter que é significativo com relação aos símbolos que veicula. Se, por um lado, há a construção de uma totalidade integrada, não apenas pela existência de uma ordem comum de desfile e por certos elementos de padronização, como o uso de uniformes escolares, mas sobretudo pelo efeito do coro orfeônico como fundo comum e elemento de integração espetacularizada, por outro lado, essa unidade produz e é produzida a partir de clivagens e hierarquias. É importante pensar que a espacialização da cerimônia dramatiza também diferenças implícitas nas ações cotidianas. Ou seja, a distribuição do palanque no conjunto do espaço da cerimô-

nia, sua arquitetura destacada (lembramos da ênfase do jornal na sua imponência em relação às “barracas comuns”) e suas divisões internas são uma inscrição de distinção e assimetria no conjunto de uma cerimônia que pretende enfatizar a noção de integração e totalidade. A unidade composta por desfilantes, assistentes/participantes e os vários níveis de público não prescinde, portanto, da afirmação simbólica de fronteiras e hierarquias, mas as reveste de grande força dramática.

Nesses termos, é possível recuperar a noção de “público” explorada anteriormente, ao se discutir os vários públicos produzidos nas cerimônias e chamar a atenção para um outro sentido importante que a palavra possui. Ao invés de tomar “público” em relação ao drama encenado, ou seja, como o espectador/participante que assiste e toma parte das cerimônias, é possível pensar que é a noção de um espaço e um sentido comuns – público – que está sendo encenada. Recuperando o termo de Habermas (1984), o que estaria em jogo nas cerimônias cívicas seria, ao mesmo tempo, a encenação e a construção da “esfera pública”, profundamente associada à idéia de nacionalidade.

Essa dimensão pública, ritualizada nas cerimônias, é marcada, porém, pela assimetria de posições, pela representação do aparato governamental como ponto fundamental de referência (na frente do qual postam-se as arquibancadas com os estudantes/cantores) e, sobretudo, pela demarcação de fronteiras entre aqueles que podem – e devem – desfilar e os que não podem. O “público” em questão é o espaço de relações ordenadas a partir de formas institucionais específicas: associações profissionais, corpos militares e, sobretudo, escolas. A seqüência dos desfiles, a combinação entre militares e estudantes e a ênfase na disciplina física demonstram que a unidade nacional encenada não comporta quaisquer participantes, inscrevendo em negativo todo um universo de não-participantes.

Como vamos retomar esse ponto ao analisar a importância simbólica das crianças e jovens nas cerimônias, cabe enfatizar aqui que a possibilidade de encenar essa unidade como uma dimensão pública hierarquizada só é possível a partir da escolha de um conjunto de símbolos e de estratégias estéticas combinados. Desse modo, é necessário chamar a atenção para alguns pontos, como a importância do coro orfeônico na “eficácia operacional” das cerimônias, a ênfase nos elementos de ordem e disciplina e, por fim, a associação entre militares e atletas.

Presente nas duas cerimônias, o coro orfeônico pode ser pensado como o elemento mais explicitamente preocupado com a dimensão de prazer estético a ser obtido com as cerimônias. Combinando aos hinos patrióticos um repertório de músicas populares e outros efeitos sonoros, o coro orfeônico busca produzir uma ligação simbólica com a idéia de nacionalidade não apenas pela utilização de símbolos diretamente associados a ela (como os hinos), mas por oferecer um impacto estético capaz de criar uma ligação subjetiva dos indivíduos que partici-

pam da cerimônia com a “comunidade imaginada” da nação. Além disso, a existência do coro e da sua atuação nas cerimônias dá unidade ao conjunto de participantes, também por evocar um tipo de unidade entre os desfilantes. Essa uniformidade é alternativa e complementar ao modelo sucessivo e seqüenciado dos desfiles (em que o surgimento de um grupo de participantes implica necessariamente no desaparecimento de outro), uma vez que todos participam conjuntamente, a partir da orquestração do maestro. As matérias publicadas nos dias seguintes às cerimônias trazem sempre relatos sobre o seu impacto. Ponto alto da dimensão espetacular das cerimônias, o coro não recebe avaliações negativas, como pode ocorrer com alguns outros elementos – a extensão do desfile ou o uso incorreto dos uniformes – mas, ao contrário, é associado à dimensão mais subjetiva das cerimônias. Assim, o desempenho do coro, voltado exclusivamente à produção de impacto estético, forneceria “um dar a ver” não da composição da comunidade nacional, esta representada na sucessão de organizações sociais em desfile, mas do que poderia ser o “sentimento nacional” ou a sua idealização, como fica claro na matéria a seguir:

As vibrações cívicas de ontem confortaram os que cultuam os sentimentos de brasilidade. Comemorando a data máxima dos fatos da história pátria, o povo da capital da República fê-lo com convicção nacionalista, expandiu-se com entusiasmo, numa demonstração de acentuado patriotismo.

Os clangores marciais da manhã, no desfilar da tropa, por entre aclamações da multidão, ainda não haviam amortecido quando o formidando (*sic*) coro orfeônico da Esplanada do Castelo, em ritmos e harmonias eletrizantes de hinos e canções, deu a impressão que interpretava, como de fato interpretou, o sentir da nacionalidade. (...) A população carioca dignificou-se assim na celebração da conquista da Independência Nacional, indo para as vias públicas aplaudir a imponência da marcha militar e a grandiosa orquestração das vozes da adolescência, levantadas em respeito à excelsa imagem da Pátria!

A alegria dominara todos os semblantes e isto só acontece ao serem as massas agitadas por um sentimento puro.

O acontecimento teve inconfundível significação e constituiu um norteamento para os responsáveis pelos destinos pátrios, afastando-os das ambições individualistas, pelo reconhecimento de que a Nação almeja ser encaminhada para horizontes amplos, fortalecendo-se e engrandecendo-se (CM 07/09/1936).

Retomando a proposição a respeito da conexão entre a eficácia doutrinal e operacional, o coro pode ser visto como um ponto extremo de eficácia operacional, ou seja, como o elemento que, por sua *performance*, não apenas reitera e dá força

à doutrina explícita com que se relaciona, mas a leva a novos desdobramentos. Desse modo, as críticas ao individualismo dos modelos liberais, encontrariam na *performance* de todo o cerimonial e, particularmente, no coro orfeônico uma forma privilegiada para materializar simbolicamente a unidade pretendida, reconvertendo e desdobrando essa materialização em um “desejo da Nação” de ser fortalecida.

A experiência cerimonial faria parte de um esforço de desdobrar os argumentos que legitimam a nova forma de Estado como resposta às falhas da cultura política anterior. Não apenas um Estado que, em nome de uma coletividade prévia à República (lembramos que o mito celebrado é o da independência política, anterior, portanto, à República), desautorize o modelo liberal, mas que pretenda ser ele mesmo formador dessa coletividade. Do mesmo modo com que é capaz de inventar uma tradição estética que dê novo impulso ao “sentimento puro” que agita as massas, pode buscar arranjos que garantam não apenas a continuidade da nacionalidade, mas seu aprimoramento. Nesse aprimoramento, teria lugar estratégico a educação das crianças tanto como membros da rede escolar e submetidos, por isso, a práticas comuns de construção de memórias nacionais, quanto como parte do coro orfeônico, experimentando uma possibilidade performática significativa. A extensão de recursos usados nessa *performance* fica claro no texto a seguir:

Esses hinos foram intercalados com demonstrações de efeitos orfeônicos, que receberam grandes aplausos do público. Assim, primeiro foi feita uma figuração do vento. Os pequenos imitaram-no perfeitamente em sons e, depois, completavam imitando com as mãos o coqueiral agitado pelo vento.

Após o Hino da Bandeira, foi feita uma belíssima demonstração com bandeirolas. As crianças, agitando-as, sob a orientação de Villa-Lobos, formaram no anfiteatro a bandeira brasileira. O efeito foi extraordinariamente belo, tendo os aplausos partido da tribuna oficial, logo secundados pelo povo (CM 08/09/1937).

A dimensão pedagógica das cerimônias para os escolares que delas participam não pode ser entendida, portanto, apenas a partir dos mitos de nacionalidade que as acompanham, inclusive sob a forma de palestras, trabalhos escolares ou “romarias cívicas”. Deve-se pensar essa dimensão pedagógica fundamentalmente como uma experiência vivenciada, cujo impacto maior é dado exatamente por desempenharem os alunos papéis performaticamente importantes. Nesse sentido, é possível pensar essa vivência em termos de liminaridade, uma vez que deve produzir um novo indivíduo, como outras referências acerca de sua participação numa coletividade. Na medida em que as cerimônias se constituem como eventos

grandiosos de massa e que não podem passar despercebidos, dadas as suas amplas estratégias de divulgação, é possível considerar que a participação nos desfiles configuraria uma "passagem" à posição de "criança plena". Esse novo *status* seria garantido por sua identificação com a condição de estudante, espetacularizada na cerimônia, em contraposição a todas as crianças não-estudantes que dela estariam excluídas e, no limite, da própria coletividade, uma vez que esta é o sentido último dessas ações cerimoniais.

Por outro lado, a liminaridade estaria presente na desordem temporária produzida pela cerimônia como suspensão da vida cotidiana. Não à toa as matérias de jornal dão ênfase constantemente ao comportamento ordeiro dos estudantes na chegada ou na saída dos desfiles, além de divulgarem exaustivamente, nos dias que os antecedem, o esquema montado para a chegada e saída dos desfilantes. A preocupação tanto dos órgãos responsáveis pela organização da cerimônia em determinar precisamente como o "escoamento" dos grupos deveria se dar, quanto dos jornais em divulgá-lo, pode ser lida como parte das implicações de liminaridade do ritual. Causando uma subversão na ordem cotidiana, as cerimônias têm por horizonte simbólico, contraditoriamente, a idéia de ordem. Os grupos que desfilam estão rigidamente seqüenciados, o programa é elaborado e divulgado com antecedência, os desfiles são feitos em uniformes, mostrando uma preocupação em exibir a totalidade da nação como uma totalidade ordenada. Desse modo, qualquer desordem nas "bordas" da cerimônia, no seu início ou final, representaria não só um problema prático, mas um problema simbólico significativo. Devolver os estudantes em ordem às suas famílias é assegurar que o efeito de "passagem" da cerimônia foi bem-sucedido, ao mesmo tempo que mantém a rigidez que é cara ao conjunto do cerimonial.

Ao mesmo tempo, a participação de militares e a alternância entre os membros das Forças Armadas e os estudantes na seqüência dos desfiles deve ser objeto de reflexão. Para tanto, a idéia de rito de passagem pode, de forma bastante heterodoxa, ser utilizada para pensarmos essa proximidade entre militares e estudantes. Considerando que o significado mais amplo das cerimônias é a encenação espetacularizada da totalidade nacional e esta é suposta – ou desejada – como uma totalidade ordenada, a alternância entre jovens das escolas militares, divisões das Forças Armadas e as crianças da rede escolar forneceria, em primeiro lugar, variáveis para a mesma idéia de totalidade ordenada, uma vez que não são quaisquer jovens ou crianças que desfilam, mas as que se incluem numa rede fortemente disciplinadora. Por outro lado, se há um sentido liminar forte na cerimônia, dado não só pela oposição tempo-cotidiano/tempo-cerimonial, mas também pela celebração do conjunto morte/nascimento (morte da antiga cultura política e nascimento de uma nova; morte das identidades anteriores e nascimento de novas possibilidades identitárias), a sucessão entre crianças e jovens militares

fornece em si mesmo tanto a idéia de continuidade, quanto de renovação. Haveria, então, um sentido de “passagem” na alternância cerimonial desses grupos, na medida em que se pode compreender crianças escolares e jovens militares como modelos simbólicos em coexistência e consecutividade, como uma espécie de contínua encenação da relação presente/futuro que dá garantias de continuidade e ordem à nacionalidade. O impacto da mudança, no desfile, das agremiações escolares para as militares fica claro a seguir:

Já agora, o desfile tomara outro aspecto. Não eram mais pequenos colegiais que marchavam em passos curtos, procurando, com muito boa vontade, alcançar um bom alinhamento. Eram, então, homens, tipos fortes de atletas das nossas corporações militares.

Na frente vinha a Escola de Educação Física do Exército, soldados louros do sul, ou morenos bronzeados do norte, todos fortes, musculosos, marchando com firmeza em passo certo, cadenciado em grupos cerrados, todos de camisas de ginástica, ressaltando seus músculos educados. O ritmo da marcha e o alinhamento eram impecáveis, arrancando palmas da multidão (CM 07/09/1937).

Além do contraste/continuidade entre os escolares e os militares, outros aspectos merecem ser destacados no texto acima. Em primeiro lugar, a valorização dos elementos de masculinidade associados a elementos estético-raciais (louros do sul e morenos bronzeados do norte). Os corpos são, aqui, parte do espetáculo e, ao mesmo tempo, símbolos de mitos da nacionalidade, como a própria variação racial. O aspecto que mais nos interessa destacar, porém, é o da opção pela caracterização dos jovens militares como atletas. Essa opção não é apenas do jornal, mas está presente na disposição dos grupos ao longo do desfile, uma vez que entre um grupamento militar e outro desfilaram atletas não-militares, como remadores, jogadores de *water polo*, boxeadores, cada grupo levando algo que identificasse sua atividade esportiva (luvas de boxe, remos, bolas etc.).

A escolha por apresentá-los como atletas, em meio a um desfile do qual faz parte um forte aparato militar, deve ser entendida, acredito, a partir de um quadro amplo de valorização simbólica do esporte. Essa valorização pode se dar tanto no sentido da associação com as idéias de raça, saúde e resistência – condições de um imaginário de nacionalidade forte – quanto no de sua relação com estratégias de pacificação social, no sentido defendido por Elias (1992). Parte de um processo tanto de contenção de emoções, quanto de socialização de regras, o esporte moderno ocuparia um lugar importante no controle da violência nas sociedades modernas. Sem querer entrar aqui nas implicações da idéia de violência em Elias, acreditamos que esse modelo pode ser útil para pensarmos a conversão simbólica dos militares em atletas.

Se, como jovens militares ou policiais, esses participantes estão diretamente ligados ao aparato de violência legítima ou de violência socialmente autorizada, o fato de associá-los com atletas, estes situados no pólo da contenção prazerosa e estetizada da violência, confere um espaço simbólico diferente para essas agências de violência. Nesse sentido, o exército que desfila através de seus "atletas" não é o exército da ostentação cerimonial da violência de Estado. Este é o que vem em meio à parada militar. De forma complementar a ele, o exército dos atletas é o da construção de um corpo glorificado, não através do controle das armas, mas da disciplina pessoal e da autocontenção. Se o exército que desfila em armas demonstra nas cerimônias o aparato repressivo do Estado, o exército em uniformes de ginástica evoca o autocontrole, a ordem introjetada que deve ser modelo para todos que fazem parte da comunidade nacional. Estão, assim como os jovens que desfilam pelos Tiros de guerra, numa zona-limite entre o civil e o militar, atingindo, com sua representação ambígua, um arco de representações mais amplo e flexível do que aquele alcançado pelos que se apresentam apenas sob uma identificação. Embora parte do exército, seu desfile como atletas pode atingir mais diretamente os que não pertencem a qualquer unidade militar, por estarem situados em uma fronteira elástica que não demarca apenas incluídos e excluídos, mas que cria uma zona de possibilidades, de virtualidades.

Por outro lado, sua exibição em roupas esportivas recompõe outra ligação: aquela com os alunos que também desfilam em trajes de "educação física". Ao contrário dos esportes, que também comportam um lado lúdico intenso, na educação física escolar o sentido predominante seria a disciplinarização dos corpos. A escolha desse traje para desfile dos alunos remete, nesse sentido, a um desejo de exibição não só desse disciplinamento, mas da rotinização. Ao contrário do destaque estético dado aos corpos dos atletas militares adultos, o que a exibição dos corpos infantis em roupas de ginástica diz é do seu processo de moldagem, ainda em curso através da escola. A própria exibição dos corpos é regulada como uma situação especialmente delicada. Tanto assim que no dia 1º de setembro de 1937, o *Correio da Manhã* reproduz recomendação dos responsáveis pela organização das cerimônias, dizendo que

Será conveniente para aqueles que formarem em uniforme de educação física que, no seu deslocamento até o ponto de concentração, durante esta e enquanto aguardam o momento do desfile, se resguardem com blusas, túnicas ou paletós (*CM*, 01/09/1937).

O pudor esperado durante a preparação para a cerimônia é dispensado quando esta se inicia, deixando particularmente claro tanto o seu caráter de excepcionalidade, de suspensão das regras cotidianas, quanto a importância de exi-

bir-se na (e para a) celebração nacional. O que se exhibe, portanto, não é o corpo individual, mas o corpo nacional, construído a partir da rotina de administração escolar.

Na dinâmica dos desfiles escolares, os uniformes desempenham um papel central, e não apenas nos casos em que os uniformes de educação física são usados, mas no caso dos uniformes regulares também, representando um elemento importante de valorização ou condenação dos desfiles. Outros critérios relevantes são a sintonia dos movimentos, a extensão da representação que cada escola envia e mesmo a idade, já que o desfile de crianças mais novas tem maior impacto sobre a "platéia", suscitando palmas mais entusiasmadas. As palmas a que o jornal sempre faz referência, por sinal, parecem ser um dos termômetros da capacidade das escolas de criarem impacto. No desfile de nenhum outro grupo, seja de militares ou de atletas, parece haver o mesmo tipo de intervenção popular, ou ao menos as intervenções não são compreendidas por uma lógica de competição. Significativamente, em 1936, havia distribuição de prêmios às três melhores escolas do desfile, o que desaparece em 1937 por ordem dos responsáveis pela organização das cerimônias que vêem na competição uma contradição com os princípios de unidade nacional das cerimônias. Desaparecem os prêmios, mas não a prática.

Por que, então, as escolas seriam objetos de competição? Acreditamos que parte da resposta vem da importância das crianças como elementos cerimoniais e, conseqüentemente, como importantes símbolos da cultura política em construção. Por um lado, elas são, como foi dito antes, um poderoso código semiótico através do qual se promovem desejos de "gestação" nacional. São, portanto, figuras simbólicas liminóides que encarnam o campo de possibilidades do futuro da nação. A apresentação da "melhor forma" escolar responde, desse modo, a uma intervenção sobre esse imaginário de possibilidades. Por outro lado, não podemos deixar de ver nas cerimônias cívicas um dado de festividade popular, o que introduz elementos jocosos em meio à solenidade oficial. Apostas, disputas e torcidas podem ter aí um campo fértil. Entretanto, acreditamos que a principal razão repousa no fato de que as crianças são, pela lógica de dependência que as caracteriza em nossa cultura e pela sua posição jurídica de autonomia relativa ou nula, terrenos profícuos para disputas de poder.

A avaliação das melhores apresentações pode ser pensada como um acúmulo de diferentes níveis de disputas: entre as escolas, entre os pais, desses com as escolas, e mesmo do jornal com os organizadores das cerimônias, já que estes são criticados por exporem as crianças por tempo demasiadamente longo a condições ruins, enquanto esperavam por seu momento de desfilar. Ao serem compreendidas a partir de uma lógica tutelar, as crianças tornam-se objetos de disputa simbólica e a ação sobre elas precisa ser constantemente legitimada.

Isso nos leva de volta a uma questão importante, a dos uniformes. Nos uniformes inscreve-se o peso da escola – a “administradora” da infância – em oposição aos pais. É a escola quem organiza a participação das crianças no desfile, uma vez que elas chegam à cerimônia na posição de alunos e não de filhos. Aos pais resta participar como espectadores ou torcedores, secundarizados frente à escola. Através do ritual, processa-se uma dinâmica simbólica que dramatiza, nesse sentido, o tema das intervenções sobre a infância. Assim, enquanto nas cerimônias cívicas uma forma de ritualização dessas intervenções tem lugar, em outras instâncias diferentes dramas se processam, como o da elaboração de uma nova rede institucional para dar conta das várias infâncias.<sup>16</sup>

Por outro lado, os uniformes e o desfile organizado a partir das escolas constroem uma outra fronteira: entre “escolares” e “não-escolares”, negando-se aos últimos o estoque simbólico reservado aos primeiros. Se estes são a representação da continuidade da nação, os que estão fora desse circuito não podem sê-lo. Talvez o indicativo mais claro dessa fronteira simbólica estabelecida através das cerimônias (embora não exclusivamente através delas, é claro) esteja no breve comentário do dia seguinte à comemoração da Hora da Independência, em 1937:

Causou ótima impressão a todos a feliz lembrança da inscrição da linda frase do Hino Nacional: 'Ó Pátria Amada! Dos filhos do teu solo és mãe gentil!' na parte superior da arquibancada que seria ocupada pelos colegiais (CM, 08/09/1937)

A associação entre a filiação à Pátria e o local reservado aos colegiais não deixa dúvidas a respeito da importância dos escolares como materialização não apenas da continuidade nacional, mas da cultura política nacional como terreno atravessado pela lógica tutelar.<sup>17</sup> A “esfera pública” nacional dramatizada na cerimônia não é, nesse sentido, composta por pares igualitários, e sim por filhos. Se uniformizações simbólicas são possíveis, assim como recursos dramáticos que permitam viver a idéia de coletividade nacional, estas não desconhecem uma dinâmica tutelar que as organize. O papel pedagógico das crianças nos desfiles cívicos é mais amplo, portanto, que o de objetos destinados a inculcar regras. São, elas mesmas, símbolos corporificados da cultura política em construção.

## Notas

<sup>1</sup> O conceito de cultura política está sendo entendido aqui como um sistema de crenças políticas de indivíduos ou grupos sociais, construído ao longo do tempo no processo de interação com os sistemas de crenças políticas de outros grupos sociais.

<sup>2</sup> Daryle Williams propõe que o Estado Novo, através de sua burocracia de especialistas, pro-

duziu um padrão peculiar de cerimônia cívica que articulava modernidade, nacionalismo e ordem pública (Williams, 1995: pp. 132-4).

<sup>3</sup> O aniversário de Vargas é a única exceção nesse calendário, pois somente foi comemorado pela primeira vez em 19 de abril de 1940.

<sup>4</sup> A partir de diversas referências, Daryle Williams, *op. cit.*, refaz os calendários cívicos existentes entre 1889 e 1945 e propõe a divisão do ano cívico em três grandes festivais. Desse modo, as comemorações do Estado Novo podem, em um plano geral, ser divididas em três grandes festivais: o primeiro, em abril, até o Dia do Trabalho, em maio, enfatizando as relações entre Vargas e os trabalhadores; o segundo, em setembro, envolvendo as comemorações da pátria; e o terceiro, em novembro, com festas de unidade em torno do Estado Novo, como o Dia da Bandeira.

<sup>5</sup> Mesmo o domingo apresenta um cotidiano rotinizado de lazer, com as feiras, o almoço familiar, os esportes, a missa etc., também suspenso pela festa cívica.

<sup>6</sup> Sobre as relações entre indivíduo e a comunidade nacional, ver Elias, 1997: pp. 117-58.

<sup>7</sup> O argumento aqui apresentado é análogo ao apresentado por Mona Ozouf para o caso da Revolução Francesa. Segundo a autora: "*The festival was an indispensable complement to the legislative system, for although the legislator makes the laws for the people, festivals make the people for the laws*" (Ozouf, 1988: p. 9).

<sup>8</sup> Sobre a importância da articulação entre elementos simbólicos e disciplinares, podemos recorrer ao trabalho de Eric Hobsbawm e Terence Ranger (org.). *A invenção das tradições*. RJ, Paz e Terra, 1984, pp. 271-316. Em um dos artigos, Hobsbawm afirma que a criação da ordem burguesa da Terceira República francesa trouxe três importantes novidades: o desenvolvimento da educação primária, a invenção de cerimônias públicas e a produção em massa de monumentos públicos, todos fundamentais à constituição do sentido de nacionalidade (1984: pp. 271-316).

<sup>9</sup> Daryle Williams, *op. cit.*, na segunda parte de seu trabalho, trata dessas duas cerimônias e indica preocupações próximas às deste projeto. Sua ênfase na análise interna das cerimônias não lhe permite – e talvez nem seja de seu interesse – aprofundar as relações da Hora da Independência e do Desfile da Juventude com as práticas disciplinares do projeto escolar e com a formação da comunidade política nacional. Por outro lado, um autor como Horta (1994), ao centrar sua discussão no estudo da escola, não a relaciona com as cerimônias cívicas. No que diz respeito aos estudos sobre a infância, a relação entre o discurso higienista e a sacralização pública dos corpos juvenis pela cerimônia cívica é ainda menos explorada. É importante colocar em contato esses processos que apresentam relações tão íntimas.

<sup>10</sup> Essas programações serão detalhadas em outro momento.

<sup>11</sup> Benedict Anderson chama a atenção para o papel relevante das produções letradas na construção da "comunidade imaginada" nacional, na medida em que estas permitiriam uma experiência de simultaneidade fundamental a um modelo de coletividade não mais baseado na assimetria sagrada dos "reinos dinásticos" (1989). De forma semelhante, Habermas indica a importância do circuito literário burguês e, mais tarde, dos próprios meios de comunicação de massa para a constituição e ampliação de "esferas públicas" nacionais (1984). A importância da noção de público, inclusive no sentido empregado por Habermas, será discutida um pouco mais à frente.

<sup>12</sup> Autores como Appadurai (1981) e Peel (1984) fazem críticas às abordagens que tomam a construção do passado a partir de um "presentismo", ou seja, que crêem que o passado se

presta a quaisquer interpretações e construção simbólica. Em vez disso, reconhecem que há uma certa base (documental, ritual, dogmática etc.), da qual nenhum grupo pode fugir, sob pena de ser deslegitimado na disputa. Essas visões centradas exclusivamente no presente não conseguiriam explicar, para Peel, como os efeitos legitimadores da mito-história são assegurados. A importância de um discurso sobre o passado só pode ser explicada, para esse autor, a partir de um esforço de análise em termos da cultura política que permite pensar a reconstituição consciente do passado como parte da autoprodução das sociedades (1984: p. 112).

<sup>13</sup> É interessante lembrar aqui as considerações de Mariza Peirano, no sentido de que no Brasil a construção da nação não é apenas um processo, mas um projeto e uma ideologia (1982: p. 20).

<sup>14</sup> Essas autoridades seriam, no ano de 1937, representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, diplomatas, representantes do Poder Executivo dos estados, militares, secretários de Estado etc.

<sup>15</sup> Seria interessante analisar como se dá a distribuição interna dos convidados no palanque: quem fica mais próximo ao presidente, quem ocupa a arquibancada do palanque (espécie de ponto menos prestigiado dentro da arena em relação aos que foram distinguidos com o direito de ocupar o palanque). Pelas descrições do *Correio da Manhã*, isso não é possível, já que o jornal não descreve a posição espacial das "autoridades".

<sup>16</sup> Estamos nos referindo aqui à reorganização institucional que o governo Vargas faz na rede burocrática de gestão da infância, assumindo um modelo bicéfalo em que um órgão, o Departamento Nacional da Criança – DNCr, deveria responder pelas políticas voltadas para a infância bem gerida privadamente e outro, o Serviço de Atendimento ao Menor – SAM, pela infância que só poderia ser gerida diretamente dentro da malha preventiva-repressiva do Estado. Sobre a trajetória institucional da infância no Brasil, ver, entre outros, Pillotti e Rizzini, 1995.

<sup>17</sup> Sobre a noção de "poder tutelar" e sua relevância para a política e o Estado brasileiros, ver Lima, 1995.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, Benedict (1989). *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo, Ática.
- APPADURAI, Arjun (1981). "The past as a scarce recourse". *Man*, 16 (2): 201-109.
- BAUMAN, Richard (1977). *Verbal Art as Performance*. Rowley, Massachusetts: Newbury House Publishers.
- ELIAS, Norbert (1997). *Os alemães*. Rio de Janeiro, Zahar.
- GEERTZ, Clifford (1991). *Negara – O Estado teatro no século XIX*. Lisboa, Difel, Rio de Janeiro, Bertrand.
- GOMES, Ângela de Castro (1994). *A invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- GLUCKMAN, Max (ed) (1962). *Essays on the ritual of social relations*. Manchester, Manchester University Press.
- HABERMAS, Jürgen. (1984). *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

- HOBSBAWN, Eric e RANGER, Terence (orgs.) (1984). *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HORTA, José Silvério Baía (1994). *O hino, o sermão e a ordem do dia: a educação no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ.
- KERTZER, David (1988). *Ritual, Politics and Power*. New Haven and London, Yale University Press.
- LEACH, Edmund (1972). "Ritualization in man in relation to conceptual and social development". In LESSA, Willian and VOGT, Evan. *Reader in Comparative Religion*. New York, Harper and Row.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza (1995). *Um Grande Cerco de Paz – Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MOORE, Sally F. e MYERHOFF, Barbara G. (eds) (1977). *Secular Rituals*. Amsterdam, Van Gorcum.
- OZOUF, Mona (1988). *Festivals and the French Revolution*. London, Cambridge University Press.
- PEEL, J.D.Y. (1984). "Making history: the past in the Ijesha present". *Man*, 19: 111-132.
- PEIRANO, Mariza (1982). "Documentos e Identidade Social (algumas reflexões sobre a cidadania no Brasil)". *Série Antropologia n° 30*, Brasília, Fundação Universidade de Brasília.
- PILLOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (1995). *A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño/Universidade Santa Úrsula/Amais Ed. e Livraria.
- TURNER, Victor (1994). *Dramas, Fields and Metaphors – Symbolic action in human society*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- WILLIAMS, Daryle (1995). *Making Brazil Modern: political culture and cultural politics under Getulio Vargas, 1930-1945*. Stanford, Phd Thesis.

## Meios de comunicação a distância e controle político no período varguista

*Sérgio Ricardo Rodrigues Castilho*

### Introdução

**N**as sociedades contemporâneas o acesso aos meios de comunicação a distância<sup>1</sup> tornou-se um elemento central para o exercício do poder político e sua legitimação. Isto não significa, como pretendem algumas análises apressadas, que o papel das relações face-a-face tenha diminuído e esteja a caminho de seu completo desaparecimento. Encontramos, contrariamente, um reforço mútuo entre a “política midiática” (aqui entendida no sentido da disputa “política” que se exprime através da televisão, do rádio e dos jornais, principalmente) e a política que se manifesta fora desses meios.

O uso dos meios de comunicação a distância por parte dos poderes políticos institucionais é comum na história das sociedades humanas.<sup>2</sup> Demonstrar grandiosidade, serenidade, discernimento, altivez são condições para a obtenção da legitimidade necessária ao exercício desses poderes. Nesse sentido todos os meios de comunicação (a arquitetura, a pintura, a fotografia, a televisão, o jornal, o rádio, o computador etc.) têm sido utilizados com o mesmo propósito de fortalecer (ou contestar) tais poderes.<sup>3</sup> A generalização da mídia intensifica essa utilização que, acoplada à expansão do capitalismo, traz uma série de conseqüências sobre as atividades definidas como políticas.

Nesse artigo procuraremos tematizar a relação entre a generalização da mídia e algumas formas de tentativa de controle do poder político. Para tal apresentaremos elementos relativos à expansão dos meios de comunicação a distância e as formas de controle que o governo federal no Brasil estabeleceu no período entre a década de 1930 e o suicídio de Getúlio Vargas em 1954. As razões da escolha são várias.

Primeiro, trata-se de um período privilegiado no que diz respeito ao estudo das formas de legitimação do poder central: do poder das oligarquias ao surgimento do populismo<sup>4</sup> novas formas de interlocução se estabelecem. Segundo, trata-se de um período privilegiado também no que diz respeito à expansão dos

meios de comunicação a distância: transformações significativas no jornalismo (que de “partidário” ou “ideológico” torna-se empresarial – precisar os termos com o texto de Lattan-Weltmann), surgimento e generalização do rádio, nascimento da televisão.

Entre as principais conseqüências sobre as atividades definidas como políticas estão a dediferenciação da dicotomia público/privado, a dediferenciação das esferas da cultura, da economia e do poder político e a dramatização da “política”. Trata-se de processos de transformação que apontam novas configurações entre a “política” e a mídia mas, de forma alguma, apresentam situações definidas e estáveis.

Precisemos minimamente o que queremos dizer com cada um desses três elementos, de modo a poder perceber o seu papel no contexto escolhido para a análise.

A delimitação entre as esferas pública e privada é, como sabemos, um dos elementos distintivos da “política” no Ocidente. A dicotomia entre elas é, em larga medida, constituinte da própria noção de “Ocidente”, tendo suas origens nas dificuldades derivadas da administração de sociedades cada vez mais complexas.<sup>5</sup> O “público” é o que é distante, impessoal, pautado por normas abstratas, válidas para todos. “Privado” é aquilo que é próximo, pessoal, dirigido pela afetividade.

Boa parte das análises concorda em que a mídia tornou-se central para as sociedades contemporâneas, na medida em que ela, entre outras coisas, redefine essa relação entre o público e o privado. Torna-se possível, em sociedades urbanas e massivas, a sensação de intimidade entre os cidadãos e os governantes – a “personalização” do poder –, pois estes se transformam em personagens da vida cotidiana, quando chegam aos lares para transmitir suas mensagens.

Um segundo processo é a dediferenciação das esferas da cultura, da economia e do poder político. Como sabemos, as análises clássicas de Weber, Durkheim e Habermas (para citarmos apenas alguns dos mais importantes) enfatizavam a crescente diferenciação que essas esferas sofreriam à medida que a modernização capitalista avançasse.

A mídia tem embotado tal diferenciação, tornando-se um dos principais canais de comunicação entre as forças econômicas, políticas e os cidadãos, e também entre estes. Os conteúdos particulares devem se adequar à forma de transmissão midiática e, nesse processo, submetem-se à lógica comercial e mercantil. Para citarmos um exemplo que nos interessa, observem-se as articulações entre a política eleitoral e a publicidade comercial.<sup>6</sup>

Uma terceira variável é a dramatização da vida “política”. Falar sobre ela não quer dizer que esta se torne uma ficção, mas que deve, cada vez mais, preencher os requisitos do drama. A mídia é um instrumento privilegiado para tal dramatização.<sup>7</sup>

## Os jornais, o rádio e a “modernização” da “política” no Brasil (1922-1950)

A República é o modelo político que pretende operar essa separação entre o público e o privado. No período republicano no Brasil existe, no entanto, ao longo do tempo, uma tensão ao mesmo tempo constitutiva da política nacional e desintegradora de suas possibilidades de desenvolvimento nos marcos da modernidade ocidental. Tal tensão faria com que a República se situasse na fronteira entre o público e o privado, sendo esta sua principal marca e também o seu dilema (Gomes, 1998: p. 496).<sup>8</sup>

O fim da “República Velha” e a reorganização de forças que deu origem à “República Nova” marcaram um novo momento das relações entre os meios de comunicação e os poderes constituídos. A “modernização” do país (que se acelerou com a instalação da Corte no Rio de Janeiro,<sup>9</sup> no início do século XIX) alcançou um novo patamar. Progressivamente reuniam-se as condições para a industrialização. Também se acelerou o processo de adensamento urbano e se incrementaram as comunicações. Apareceram no país o cinema e o rádio.

O rádio foi introduzido na mesma década de 1920 que assistiu ao desmantelamento final da “República Velha”, embora seja a partir da década de 1930 que sua exploração comercial tenha se tornado uma realidade.

As comemorações do Centenário da Independência aconteceram após Epitácio Pessoa ter dominado com “mão de ferro” a revolta tenentista de 5 de julho de 1922. O governo preparava, com “grande pompa”, a exposição comemorativa do evento. Foi dessa forma que, um ano antes do funcionamento da primeira estação de rádio brasileira, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada por Roquette-Pinto e Henrique Morize (1923), uma primeira demonstração deste meio de comunicação foi feita.

Recordemos o relato que um participante da época colheu. Ele capta bem o clima de euforia e ansiedade, aliado ao “civismo”, antecedendo à Exposição:

Outras realizações para motivar o interesse do público eram anunciadas, como exibição de artistas de variedades, com as melhores bandas de música, espetáculos de pugilismo etc. Mas o que mais ansiosamente se esperava era o fenômeno da experiência radiofônica, do espantoso meio de comunicação pelo sem-fio, do qual todos ouviam falar, mas que despertava na maioria certa incredulidade, querendo-se, como são Tomé, “ver para crer”. Assim, chegou o tão ansiado 7 de setembro de 1922, com as suas manifestações cívicas de hábito: paradas, discursos, manchetes em revistas e jornais, tendo como ponto culminante a Exposição do Centenário da Independência. Aberta ao público à tarde, anunciava para as 21 horas a sua inauguração oficial, com o discurso do presidente Epitácio Pessoa, no qual o man-

datário da nação iria se dirigir ao país num pronunciamento importantíssimo. O numeroso público teve ainda uma surpresa e uma sensação inédita, conforme conta esta nota colhida no livro já citado, de Saint-Clair e publicado em *A Noite*, de 8 de setembro de 1922: "Uma nota sensacional do dia de ontem foi o serviço de rádio-telephonia e telephone alto-falante, grande atrativo da Exposição. O discurso do Sr. Presidente da República, inaugurando o certamen foi, assim, ouvido no recinto da Exposição, em Nitheroy, Petrópolis e em São Paulo, graças à instalação de uma possante estação transmissora no Corcovado e de aparelho de transmissão e recepção, nos logares acima. Desse serviço se encarregaram a Rio de Janeiro and *São Paulo Telephone Company*, a *Westinghouse International Company* e a *Western Electric Company*. À noite, no recinto da Exposição, em frente ao posto de Telephone Público, por meio do telephone alto-falante, a multidão teve uma sensação inédita: a ópera *Guarany* de Carlos Gomes, que estava sendo cantada no Theatro Municipal, foi, ali, distinctamente ouvida, bem como os aplausos aos artistas. Igual cousa succedeu nas cidades acima". Como se viu, pois, a expectativa era enorme. Foi assim que nasceu o rádio no Brasil (Murce, 1976: p. 18).

O comentário deixa claro o entrelaçamento dos interesses econômicos e os novos meios de comunicação, bem como a utilização desses meios por parte dos poderes políticos constituídos. Mas não só os poderes constituídos compreenderam muito cedo a importância dos novos meios de comunicação para o problema da representação política.<sup>10</sup> Todos os grupos e classes sociais também o fizeram, tornando esses novos meios palco de batalhas não só pelos conteúdos e imagens transmitidas, mas também, muitas vezes, pela sua posse física e territorial.

Durante o processo revolucionário de 1930 houve uma utilização significativa do rádio. As estações de rádio tornaram-se alvos valiosos para os que se rebelavam contra o governo federal, anunciando vitórias e outros sucessos dos revoltosos. O governo brasileiro chegou a enviar sua Marinha para destruir algumas estações e, em 1931, introduziu a censura à programação, penalizando por um prazo entre seis meses e um ano aqueles que "transmitissem notícias ou matérias falsas ou prejudiciais ao interesse público". No mesmo ano de 1931 o presidente Getúlio Vargas criou o programa diário *A hora do Brasil*, responsável pela propaganda oficial do governo (Swoch, 1993: p. 49-50).

As forças que chegaram ao poder com a revolução de 1930 e especialmente Getúlio Vargas, como mandatário supremo do Estado, possuíam muita clareza quanto à importância da utilização e da regulamentação dos meios de comunicação e da publicidade.<sup>11</sup> Vargas tornaria uma constante, durante seus dois períodos à frente do governo (1930-1937; 1950-1954), o uso dos jornais e do rádio, fazendo constantes discursos neste último (Vargas encontrou problemas com a televi-

processo recíproco de troca comunicativa, mas antes participantes num processo estruturado de transmissão simbólica.

<sup>2</sup> Para ficarmos apenas com dois exemplos, que são excelentes análises históricas e antropológicas, citemos a análise sobre o culto de César na Antiga Turquia (Price, 1994) e a análise de Burke sobre a máquina de propaganda em torno de Luís XIV (Burke, 1994).

<sup>3</sup> Para uma visão geral acerca das relações entre os rituais e o fortalecimento/contestação dos poderes constituídos, ver Kertzer, 1988.

<sup>4</sup> Utilizo o termo de modo a descrever apenas uma forma de legitimação própria ao contexto de transição para uma sociedade urbana e industrializada. Não quero com este termo ajuizar a “passividade” das massas trabalhadoras que, não possuindo capacidade de organização própria, se expressaria através das lideranças populistas. Tal visão simplista já foi criticada de forma arguta por, entre outros, Gomes (1988), que não vê muitas vantagens na utilização do termo populista.

<sup>5</sup> Bobbio nos lembra que essa dicotomia surge ao final do período Romano, durante o reinado de Justiniano: “Através de duas comentadíssimas passagens do *Corpus iuris* [*Institutiones*, I, I, 4; *Digesto*, I, I, I, 2], que definem com idênticas palavras respectivamente o direito público e o direito privado – o primeiro: *quod ad statum rei romanae spectat*, o segundo: *quod ad singulorum utilitatem* –, a dupla de termos público/privado fez seu ingresso na história do pensamento político e social do Ocidente. Depois, através do uso constante e contínuo, sem substanciais modificações, terminou por se tornar uma daquelas ‘grandes dicotomias’ das quais uma ou mais disciplinas, neste caso não apenas as disciplinas jurídicas, mas também as sociais e em geral históricas, servem-se para delimitar, representar, ordenar o próprio campo de investigação, como por exemplo, para ficar no âmbito das ciências sociais, paz/guerra, democracia/autocracia, sociedade/comunidade, estado de natureza/estado civil” (1997: p. 13).

<sup>6</sup> “For electoral politics and the commercial economy have not only de-differentiated in the formal terms I have been discussing. Regarded as sites for the manufacture of signs, their communicative products have also flowed together in the most promiscuous of ways. Whence proposition number four: that the generalization of promotion has led not only to a paralleling of promotional forms between those which have developed in the money economy and those which have developed (for example) in electoral politics; it has also led to their actual conjunction in the same, grand, discursive space (Wernick, 1991: p. 147).

<sup>7</sup> Para a utilização da noção de drama para a compreensão da vida social, ver Turner (1974). Para uma outra utilização da idéia de drama e sua utilização na análise da narrativa televisiva, ver Raymond Williams (1989).

<sup>8</sup> “Portanto, o grande desafio a ser enfrentado pelas nações coloniais e ‘atrasadas’ como o Brasil, envolvia duas premissas. De um lado, o reconhecimento de um certo paradigma de política moderna, entendida como o mundo dos cidadãos racionais e dos procedimentos públicos impessoais, mundo existente de fato nos países desenvolvidos. De outro lado, a necessidade de compreensão de uma realidade social que com ele se defrontava, pois fundava-se em padrões de autoridade tradicional – personalizada e emocional – que não podiam ser ignorados e menosprezados, sob pena de total insucesso” (Gomes, 1998: p. 499). A fronteira entre o “público” e o “privado” no Brasil é, portanto, de caráter distinto e extremamente ambígua.

<sup>9</sup> Para uma análise da Corte no Rio conferir Malerba (1997).

<sup>10</sup> “Atualmente os técnicos participam dos negócios, os tomadores de decisões (como se diz) racionalizam as escolhas, os planejadores orientam, os dados são guardados em bancos e os

computadores calculam, a política se torna explicativa a fim de mostrar os limites do razoável, e no entanto a representação continua. O mistério pelo qual um poder se constitui e se subordina permanece intacto, 'operadores' o formam, efeitos o mantêm e sustentam, práticas rituais marcam o seu lugar – à parte – e o tornam espetacular. Como no tempo das sociedades tradicionais. A entrada na era do desencantamento parece não haver abalado nada a afirmação de Valéry de que o domínio do político é aquele em que tudo se sustenta 'apenas por magia' (...). Porque a relação política permanece de uma outra natureza, que ela se estabelece sobre outra coisa: os dispositivos simbólicos, as práticas fortemente codificadas conduzidas segundo as regras do ritual, o imaginário e suas projeções dramatizadas" (Balandier, 1982: p. 61).

<sup>11</sup> O governo federal iniciou o controle sobre a publicidade a partir de 1931. Nesse ano o governo brasileiro introduziu a censura à programação, penalizando por um prazo entre seis meses e um ano aqueles que "transmitissem notícias ou matérias falsas ou prejudiciais ao interesse público" (Swoch, 1993: pp. 49-50).

<sup>12</sup> O livro de Capelato (1998) nos dá elementos suficientes para afirmarmos que também é o caso de Perón.

<sup>13</sup> Na elaboração precisa de Thompson (1995: pp. 213-4): "(...) proponho uma concepção mais pragmática e dinâmica da ideologia que centre nossa atenção nas maneiras através das quais as formas simbólicas servem, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de dominação. De acordo com esta concepção formas simbólicas específicas não são ideológicas como tais: elas são ideológicas apenas na medida em que servem, sob circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de poder assimétricas. Se conceitualizarmos a ideologia dessa forma, podemos ver que o desenvolvimento da mídia aumenta bastante a capacidade de transmitir mensagens potencialmente ideológicas através do tempo e do espaço, e reinserir essas mensagens em uma multiplicidade de locais particulares; em outras palavras, essa situação cria as condições para a intrusão mediatizada das mensagens ideológicas nos contextos práticos da vida cotidiana. Entretanto, é crucial enfatizar o caráter circunstancial da ideologia: se as mensagens mediatizadas serão ideológicas irá depender das formas que elas atingem os grupos e os indivíduos que as recebem e as incorporam reflexivamente em suas vidas. Embora o desenvolvimento da mídia tenha enriquecido e acentuado a organização reflexiva do self, e embora a apropriação reflexiva das mensagens midiáticas possam ter conseqüências desestabilizadoras tanto para o indivíduo quanto para as relações estabelecidas de poder, seria equivocado sugerir que essas conseqüências sejam *sempre* desestabilizadoras. Claramente elas não o são; parece claro que em alguns contextos de apropriação das mensagens midiáticas servem para estabilizar e reforçar as relações de poder mais do que para miná-las."

<sup>14</sup> Rodrigues (1999: p. 36).

<sup>15</sup> A TV eletrônica é de 1936, mas a Segunda Guerra Mundial impediu o desenvolvimento da tecnologia e sua comercialização, que só ocorreu a partir do final da guerra. O Brasil foi o sexto país do mundo a possuir um canal comercial. Conferir Federico, 1982: p. 56. O número de aparelhos televisivos no Brasil demorou dez anos para chegar à marca de um milhão. É relevante ter claro no entanto que a importância que o meio assume não está diretamente relacionada ao número de aparelhos existentes. Da mesma forma que o rádio na década de 1930 funcionava como um instrumento de conagração ao ser exibido nas praças públicas, a televisão também o fez nos seus anos iniciais, durante a década de 1950 nas grandes cidades, mas até os dias de hoje ela cumpre tal função nos povoados e pequenas cidades do interior do país. Entre 1960 e 1965 o número de aparelhos dobrou, alcançando a marca de 2.202.000. Em 1970 já existiam 4.931.000 aparelhos. Em 1975 eles eram 10.185.000, e, em 1980, 18.300.000

(Caparelli, 1986: p. 88). Ao iniciar-se a década de 1990 o país contabilizava cerca de 40.000.000 de aparelhos, e o consumo do imaginário televisivo por habitante chegava a mais de quatro horas por dia (Novaes, 1990: pp. 9-10). Ver também Federico, *op. cit.*

<sup>16</sup> A magnífica biografia que Fernando de Moraes escreveu sobre Chateaubriand demonstra claramente que "Chatô" era um grande empreendedor, mas de forma alguma um capitalista "moderno" (Moraes, 1995).

### Referências bibliográficas

- ABREU, Alzira A. & LATMAN-WELTMAN, F. (1994). *Fechando o cerco: a imprensa e a crise de agosto de 1954*. In: A. CASTRO GOMES (org.), *Vargas e a crise dos anos 50*. Relume Dumará: Rio de Janeiro. Pp.23-59.
- BALANDIER, G. (1982). *O poder em cena*. Brasília: Universidade de Brasília.
- BOBBIO, N. (1997). *Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra. 6ª edição.
- BURKE, Peter (1994). *A fabricação do Rei*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. do Carmo (1983). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.
- CAMPOS, Francisco (1940). *O Estado Nacional*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio.
- CAPARELLI, S. (1982). *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM.
- CAPELATO, Maria Helena (1998). *Multidões em cena – A propaganda política no varguismo e no peronismo*. Campinas, SP: Papirus/FAPESP.
- DES HONS, A. S. (1982). *Os diários do Rio de Janeiro (1945-1982)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- DULLES, John. W. F. (1967). *Getúlio Vargas – biografia política*. Rio de Janeiro: Renes.
- FEDERICO, Maria Elvira Bonavita (1982). *História da Comunicação: Rádio e TV no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- GARCIA, N. J. (1982). *Ideologia e propaganda política*. São Paulo: Ed. Loyola.
- GOLDFEDER, M. (1981). *Por trás das ondas da Rádio Nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GOMES, Angela de C. (1988). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice.
- \_\_\_\_\_. (1998). "A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado". In: L. M. SCHWARCZ (coord.). *Contrastes da intimidade contemporânea* (História da vida privada no Brasil, vol. 4). Companhia das Letras: São Paulo. Pp. 498-558.
- HARTLEY, J. (1992). *The politics of pictures: the creation of the public in the age of popular media*. London/New York: Routledge.

- KERTZER, David I. (1988). *Rituals, politics & power*. New Haven/London: Yale University Press.
- LATTMAN-WELTMAN (1996). *Imprensa carioca nos anos 50: os "anos dourados"*. In ABREU, A.A. et alii. *A imprensa em transição*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Pp.157-187.
- MALERBA, Jurandir (1997). "A corte no exílio – interpretação do Brasil joanino (1808 a 1821)". Tese de Doutorado apresentada ao Programa de pós-Graduação em História da Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- MORAIS, Fernando (1995). *Chatô – o Rei do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- MURCE, Renato (1976). *Bastidores do rádio – fragmentos do rádio de ontem e de hoje*. Rio de Janeiro: Imago.
- PRICE, S. R. F. (1994). *Rituals and power: the Roman imperial cult in Asia Minor*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODRIGUES, M. S. (1999). *Pelas lentes da Tupi: uma leitura do campo jornalístico no final da Era Vargas*. Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UFRJ.
- SKIDMORE, T. (1976). *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SWOCH, J. (1993). "Broadcast media and latin america politics: the historical context". In T.SKIDMORE (org.). *Television, politics and the transition to democracy in Latin America*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press. Pp.38-54.
- THOMPSON, J.B. (1995). *The media and modernity: a social theory of media*. Stanford: Stanford University Press.
- TURNER, V. (1974). "Dramas, fields and metaphors". Cornell University Press: London. Pp. 23-59.
- WERNICK, Andrew (1991). *Promotional culture – advertising, ideology and symbolic expression*. London: Sage.
- WILLIAMS, Raymond (1989). "Drama in a dramatised society". In ALAN O'CONNOR (ed.). *Raymond Williams on television – selected writings*. London/New York: Routledge. Pp.3-13.

# A administração dos índios: as diretrizes para o funcionamento dos postos indígenas do SPI<sup>1</sup>

José Gabriel Silveira Corrêa

### Introdução

O presente artigo consiste num esforço de síntese e descrição do funcionamento das unidades administrativas do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), os postos indígenas. Apesar do período relativamente longo em que operou – 1910 a 1967 – o SPI, e principalmente os postos indígenas, foi alvo de pouquíssimos trabalhos.<sup>2</sup> Procura-se aqui recuperar dimensões da atuação do SPI que seguidamente têm sido ignoradas ou subestimadas, dissolvidas por imagens heróicas e/ou categorias, como *proteção* e *assistência*. O resgate do cotidiano da ação indigenista estatal é fundamental para se entender a importância e a imbricação existentes na *proteção aos índios*, de outras tarefas expressas em termos como *civilizar*, *integrar* e/ou *transformar*, destinadas a inserir na malha administrativa estatal essas populações etnicamente diferenciadas e os territórios por elas ocupados.<sup>3</sup> A opção aqui é empreender uma etnografia dos objetivos e pressupostos traçados para a atuação da administração tutelar em suas unidades locais, tendo como horizonte e fonte de pesquisa o material levantado para entender como o SPI lidava com indígenas que tinham suas atitudes e comportamentos vistos por seus tutores como problemáticos e/ou equivocados.

Antes de tudo, deve-se ressaltar que naquele momento não se pensou – e nem é o horizonte deste texto tratar – o funcionamento dos postos indígenas como mera transposição de práticas carcerárias para dentro dos órgãos tutelares, ou a atuação do SPI pela ótica única de um aparelho de repressão das populações indígenas – ressalva esta importante pelas constantes acusações e denúncias que o órgão tutelar sofreu durante o seu funcionamento e pelas “motivações” levantadas para a sua extinção (Lima, 1998). A proposta (percepção) unívoca da ação do SPI despreza a força do discurso da *proteção aos índios*. Ignora também, de uma só vez, a ambigüidade originária da ação tutelar estatal que envolve proteger, educar e punir; a dimensão cristalizadora da institucio-

nalização da proteção aos índios que implica alguma defesa das populações indígenas e seus interesses; e a absorção de uma ideologia protecionista pelos agentes do órgão tutelar que atuam, muitas vezes, na defesa dessas populações. Era muito mais a combinação de tais mecanismos com outros desenvolvidos na atuação entre as populações indígenas<sup>4</sup> que visava ao binômio controle/trans-formação (*pacificação/integração*) dos índios. Procurou-se aqui, através do resgate de elementos da atuação tutelar nos postos indígenas, aglutinar algumas idéias que perfazem um padrão geral do que foi o funcionamento dos postos do SPI. Todavia, não se deve esquecer que, apesar de freqüentes, tais “padrões” só são perceptíveis no exercício particular da tutela em cada posto e pelos funcionários e de suas alianças e atritos com os grupos indígenas e demais “atores” da cena local.

### A administração dos índios

Primeiramente, como estratégia de aproximação do objeto postos indígenas, destaco alguns aspectos que orientam o seu funcionamento e que não aparecem “diretamente” como objetivos da atuação tutelar estatal que nomeei genericamente *administração dos índios*. O primeiro aspecto aqui ressaltado e que ajuda a entender a própria operação do SPI – influenciando diretamente nas concepções e projetos da direção do órgão, assim como nas unidades administrativas locais – é aquilo que Oliveira Filho (1985) chamou de *condição transitória* do índio.<sup>5</sup> A perspectiva da passagem dos tutelados para o mundo dos brancos, com a perda de sua cultura e a aquisição dos valores da sociedade abrangente, é pensada pelo órgão tutelar como uma perspectiva inexorável da própria relação entre os índios e os não-índios. Esta evidência transparece na própria orientação da chamada *proteção aos índios* que, antes de ser vista somente como uma atitude generosa e salvadora por parte do órgão tutelar, é de fato a atuação do tutor para que a transformação, tida como inevitável, se processe dentro dos parâmetros corretos, com a aquisição, por parte dos tutelados, das características essenciais para a passagem de índios a trabalhadores brasileiros.

A certeza dessa transformação permite também que o próprio *Serviço* se organize e classifique as populações indígenas segundo seu estágio nesse processo, utilizando não só critérios “técnicos”, como língua ou etnia, para diferenciar as populações indígenas, mas também o grau de proximidade do índio com o seu destino, a civilização. As quatro categorias em que se dividem os índios – índios nômades; índios arranchados ou aldeados; índios pertencentes a povoações indígenas e, por último, índios pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados (Lima, 1995: p. 124) e outras similares, como *índio arredio, contatado, assistido e integrado*, ou *assimilado* – eram não só definidas,

mas também utilizadas e atribuídas pelo SPI para distinguir a quem e a que tipo de atuação sua ação deveria se dirigir.<sup>6</sup>

A classificação também organizava que tipos de unidade e de orientação administrativa deveriam receber os índios assistidos, para que a transformação se concretizasse da melhor e mais rápida maneira: para os índios arredios, instalavam-se Postos Indígenas de Atração; para índios em transição para a civilização, os Postos Indígenas de Assistência, Nacionalização e Educação; para aqueles em contato prolongado com a população abrangente, os Postos Indígenas de Alfabetização e Tratamento; para os grupos situados nas proximidades das fronteiras nacionais, os Postos Indígenas de Fronteira; e naquelas localidades onde fosse interessante, criavam-se os Postos Indígenas de Criação, destinados à pecuária.<sup>7</sup>

Outro elemento importante para compreender os princípios de como se organizou o funcionamento dos postos gira em torno da busca da exclusividade da gestão dos índios pelo SPI – o monopólio da mediação. Este não se resumiu a um aspecto da história do órgão ligado à consolidação de sua autoridade perante índios e brancos. A busca da consolidação e o reconhecimento do SPI como o mediador das relações dos índios com o restante da sociedade é central, já que garante ao órgão e aos seus funcionários o direito de definir a maneira como seriam administrados os índios, inclusive punições, período e intensidade dispensados. A importância desse elemento fica mais clara quando se sabe que um dos mecanismos de maior investimento por parte daqueles que defenderam o surgimento e a operação do SPI foi a busca da aprovação de um estatuto específico sobre as populações indígenas – formulado desde a primeira década do século (Lima, 1995: pp. 198–215), mas que só viraria lei em 1928.<sup>8</sup>

A feição produtivista do SPI é outra característica essencial para se entender o funcionamento dos postos indígenas – sendo inclusive recorrente também nos projetos de desenvolvimento propostos até recentemente pela Funai. A busca da auto-suficiência financeira e produtiva para os postos indígenas é um dos pressupostos para o funcionamento dessas unidades, muito antes de se tornar uma das metas a serem atingidas pelos encarregados de posto e da própria assistência aos índios. O estímulo à produção se centra nas idéias de primeiro impedir que outro “colapso” nas atividades dos postos do SPI por falta de verbas, como o da década de 1930, se repetisse (Lima, 1995: pp. 273–6), buscando para isso que as unidades do serviço não dependessem de recursos advindos da direção. Também o objetivo de fazer dos postos indígenas unidades produtivas era não só uma maneira de assegurar esses recursos, pela venda da produção, para o funcionamento dos próprios postos, mas também de cumprir os desígnios do próprio Serviço de transformar *índios* em *brasileiros* produtores e produtivos, como deixa claro o trecho do relatório do SPI de 1939, versando sobre o aproveitamento dos índios nos trabalhos dos postos:

A aplicação desse dispositivo é essencial e indispensável para o efeito da educação prática do índio e para orientar a sua atividade, acostumando-o aos esforços metódicos para obtenção normal das coisas que necessita.

*Essa aplicação dos índios em larga escala para a execução dos trabalhos que interessam à comunidade indígena e ao país já foi utilizada pelo SPI e pela Comissão Rondon com os melhores resultados para o governo e para eles, na construção de linhas telegráficas, estradas, pontes, cercas, açudes, edifícios etc. (Relatório anual da SOF, 1942, pág. 24, grifos meus<sup>9</sup>)*

A transformação dos índios era pensada e objetivada como uma ação pedagógica do órgão e de seus tutores, funcionários do SPI nas unidades locais, que visava ensinar uma nova mentalidade aos índios (Oliveira, 1976: p. 89, nota 7), valorizando o aprendizado das atividades e virtudes do trabalho, criando-lhes hábitos corretos e impedindo, pelo controle e intervenção dos encarregados – responsáveis, na maioria das vezes, pela administração da unidade local do SPI –, as práticas condenadas pelos funcionários na vida cotidiana dos postos indígenas. Esse tipo de construção do “aprendizado” do trabalho, não custa ressaltar, é pensado como contrapartida à existência de hábitos primitivos (atrasados) de trabalho, e/ou como fruto da ociosidade dos próprios indígenas – seja ela tomada como intrínseca à sua “natureza”, fruto de maus hábitos adquiridos no contato com brancos, ou de vícios da prática tutelar.

O último elemento, e que de certa forma engloba os três primeiros, é aquilo que poderia ser qualificado de fabricação e preservação da imagem do órgão. Ele aparece no controle não só dos indígenas, mas também das atividades ligadas ao órgão ou às suas unidades administrativas, buscando passar um perfil de eficiência, zelo e boas intenções por parte do SPI e de seus funcionários. A “eficácia” e sua encenação nas atividades para as quais o Serviço de Proteção aos Índios fora criado – a *assistência* e a *proteção* – permitiam a própria manutenção da sua autoridade (legitimidade) e ação tutelar. A demonstração da eficácia da atuação – muitas vezes, performática; outras vezes, não – exigia um controle sobre diversas dimensões da vida dos grupos indígenas dentro dos postos, como evitar atritos e conflitos entre os índios ou de índios com não-índios; reprimir a *vadiagem* e o consumo de álcool; forçar a intermediação das relações dos indígenas com o restante da população, através dos funcionários do posto; vigiar e controlar a área e manter índios e terras em atividade e produtividade etc.<sup>10</sup> Ressaltava-se, assim, a capacidade do SPI de manter a ordem e a moralidade nos postos indígenas.

A evidência da cena montada para comprovar o “sucesso” – demonstrado em relatórios, dados econômicos e/ou fotografias – não implica também que a ação realizada seja um completo “fracasso” ou represente a comprovação da ineficácia das práticas utilizadas para a transformação dos índios. Essa “ineficácia”

– tal qual o “sucesso” – da ação tutelar não deve ser pensada somente sob o signo de vitória ou derrota da cultura autóctone sobre mecanismos de colonização. Esta maneira de pensar a história – não como um processo em constante desenrolar – tem levado indigenistas e etnólogos a se surpreenderem com as modificações sofridas pelas culturas indígenas, principalmente no que se refere à atuação de missionários e adoção de outra religião pelos indígenas, e a proclamarem extinções ou renascimentos culturais.<sup>11</sup>

Dentro desse quadro de vários elementos que norteavam a atuação nas unidades locais, escolhi como mecanismo de acesso ao cotidiano dos postos indígenas o exame da documentação produzida internamente pelo órgão. Esta me parece peça-chave para a compreensão do funcionamento das unidades locais do SPI, tanto por ser o principal registro de como elas operavam, como, ao mesmo tempo, o principal veículo para a divulgação/implementação dos “padrões” de atuação formulados pelos dirigentes do órgão. Através das comunicações entre os postos, as inspetorias regionais e/ou a direção – um meio utilizado pelas instâncias superiores do SPI para controlar as atividades desenvolvidas nos postos indígenas e o desempenho de seus próprios funcionários<sup>12</sup> – também transparecia a necessidade de se preparar e incluir os funcionários do SPI nesse projeto de encaixação da eficácia.

Os documentos trocados, principalmente aqueles enviados e exigidos com mais freqüência, como os boletins, serviam não só para informar, mas também – com a ausência de cursos de formação para funcionários,<sup>13</sup> além das dificuldades de comunicação e controle das atividades dos postos que perduraram até quase o fim do funcionamento do SPI (Lima, 1995: p. 282) – configuravam-se como o canal principal para a divulgação de regulamentos e práticas indigenistas para os representantes do SPI dispersos em várias localidades do país. Desses documentos, os Boletins Internos (BI) do SPI representam, junto com as viagens de inspeção aos postos realizadas pelos chefes das inspetorias ou integrantes da direção do SPI, os principais veículos de controle dos funcionários. Eram também utilizados pela direção para a instrução dos funcionários do SPI que não detinham o conhecimento legal ou prático da ação desenvolvida pelo órgão sobre os indígenas e de como atuar nos postos, além de, ao mesmo tempo, servirem para cobrar informações sobre o funcionamento daquelas unidades administrativas. Sua importância é perceptível quando se nota que a emissão dos boletins acompanha quase toda a trajetória administrativa do SPI – mesmo com as diversas orientações que o órgão teve (Lima, 1995: capítulos 10 a 13) –, notando-se que, no período posterior, o mesmo formato de apresentação e conteúdo é seguido pelos Boletins Administrativos (BA) da Funai, apesar da propalada idéia de uma cisão com práticas e políticas anteriores que este novo órgão teria iniciado no final da década de 1960.

O Boletim Mensal dos Postos Indígenas era a contrapartida informativa exigida pela direção do SPI para as medidas administrativas sugeridas pelos boletins internos. Seu formato evidenciava que os boletins, muito mais do que sistematizar dados dos postos indígenas para melhorar a atuação do SPI, serviam para contabilizar essa atuação. Nos boletins eram discriminados o total da população indígena, com os nascimentos e óbitos; os casos de doença e medicações administradas; as atividades e os números da produção (agricultura, pecuária, extrativismo) e das perdas; as entradas e saídas de pessoas da área indígena; o número de alunos na escola, além de fatos outros (denominados *outras ocorrências*), relatando atividades econômicas ou cívicas.<sup>14</sup> Para garantir o “sucesso” da ação tutelar também eram utilizadas recomendações específicas aos encarregados dos postos acerca de como proceder em certas situações, vistas como importantes. Além de “alertas”, as atividades eram também reguladas através de comunicações enviadas aos encarregados, contendo as diretrizes de atuação tanto pela direção, como pelas chefias regionais do Serviço (Inspetorias Regionais).

Nas instruções estão presentes os diversos elementos que compunham o perfil do funcionário “ideal” do SPI, feito pela direção do órgão. Ele deveria cuidar bem do posto e de seus ocupantes, como bom administrador de um empreendimento econômico; garantir o aprendizado, como bom professor; assegurar a posse da terra e a aquisição dos valores corretos de conduta, como bom “pai” e vigilante (tutor) dos índios; convencer, cooptar e criar lideranças na comunidade para a execução de tarefas e projetos, como bom conquistador e governante; por fim, proteger e julgar (perdoando sua degradação), como representante e juiz de uma civilização superior que generosamente está encarregada de seu engrandecimento ou “salvação”. Documentos como este acima citado também serviam para a construção, divulgação e reprodução da (“heróica”) história do órgão tutelar, informando a seus funcionários o panteão de heróis a serem saudados e lembrados,<sup>15</sup> a nobreza (“missão”) das atividades desenvolvidas por eles no cotidiano e também para forjar novos atos heróicos de bravura e abnegação por parte do SPI.

Não se quer aqui tomar a atuação estatal como uma mera execução de regulamentos e normas definidas legalmente. Tais definições têm como esteio práticas anteriores à criação e regulamentação do SPI. Além disso, essas normas eram executadas junto com outras práticas não definidas legalmente, mas de conhecimento dos funcionários. Paralelo às tentativas de aplicação de códigos, leis, padrões de atuação – e dialogando com esse conhecimento “legal” – existiam não só as práticas calcadas na força da autoridade pessoal de certos funcionários, mas também um saber sobre “como tratar os índios” dentro do órgão tutelar. Durante o período inicial do SPI, a autoridade desse saber estava centrada no já mencio-

nado grupo de militares ligados a Cândido Rondon, que exerciam suas funções dentro do SPI baseados em sua dupla autoridade de funcionários desse órgão e de legítimos defensores dos índios.<sup>16</sup>

### O funcionamento dos Postos Indígenas<sup>17</sup>

Parte da atuação e do cotidiano nos postos indígenas do SPI, como já foi dito, não é simplesmente uma política assistencial ou benevolente por parte do Estado brasileiro para proteger populações “vítimas” dos efeitos da expansão colonizadora, da própria administração pública brasileira ou de agentes privados, como fazendeiros e garimpeiros. O funcionamento dos postos – as unidades de ação/intervenção do SPI –, além desses aspectos mais gerais, visava a possibilitar a aplicação do projeto transformador do SPI, traduzido por Lima (1995, p. 130) na imagem do *grande cerco de paz* de Rondon,<sup>18</sup> e estender o controle sobre áreas e populações que estavam fora dos circuitos mais extensos da política e da economia nacionais; liberar terras para a colonização, ocupação e fixação ordeira de colonos ou mesmo de antigos “habitantes” dessas áreas; reeducar os grupos ali antes instalados para uma maneira mais adequada de se viver, propiciando sua elevação moral e tecnológica (civilização e progresso) e combatendo as práticas consideradas primitivas, atrasadas ou viciadas.

A caracterização do funcionamento dos postos indígenas vem passando ao largo da maioria das análises que têm como foco as populações indígenas,<sup>19</sup> submersa pelo desinteresse etnográfico que elementos externos, como a administração estatal dos índios, suscitam, se comparados àqueles elementos considerados de real interesse antropológico por serem “verdadeiramente” autóctones (mitos, rituais, cosmologia etc.). Também é possível entender o “desconhecimento” da própria atuação estatal, em função da já referida reprodução de uma história que realça a proteção, o “heroísmo” ou a “missão” presentes no surgimento do aparelho estatal, não sendo possível ou plausível olhar as práticas desses órgãos por outros ângulos. Uma prova disso é que, quando surgem relatos de práticas ou projetos que não compactuam com a imagem idealizada, são considerados como falhas individuais dos funcionários ou problemas da “superestrutura”, como a falta de verbas.<sup>20</sup>

As críticas e reclamações ao procedimento de funcionários específicos ou do órgão tutelar, de modo amplo, quando feitas tanto por pessoas de fora do serviço ou mesmo pelos índios, eram em sua maioria desconsideradas por parte das inspetorias e da direção do órgão, sendo que a desqualificação passava pela acusação do seu desconhecimento das tarefas do SPI. Um fator que parece ter reforçado tal desconsideração reside nos valores e perspectivas expressos principalmente pelos indígenas em suas reclamações; somente se a denúncia feita en-

volvesse fatos e valores contraditórios à moral veiculada pelo SPI, como o consumo de álcool, poderia gerar atitudes, como a substituição do funcionário.<sup>21</sup>

O funcionamento dos postos implicava controle extenso sobre uma determinada área e não só sobre os índios, como já foi enfocado por alguns autores (Lima, 1995; Peres, 1992). A intervenção estatal se delineava sobre esse território, visando não só a apaziguar os conflitos entre os grupos que ali viviam, mas a possibilitar a sua inclusão como produtores e cidadãos brasileiros, através de uma atuação pedagógica. Para a realização dessa “missão”, havia a necessidade de que se guiassem os passos de tais indivíduos e se vigiassem suas atitudes, além de se coibirem aquelas práticas tomadas como prejudiciais à sua transformação.

A existência de verbas “suficientes” não garantia o pleno funcionamento das atividades do posto, com o já referido grau de “sucesso”, pois se dependia de diversos fatores para a sua realização. A atuação estava sujeita ao poder de intervenção do SPI na região;<sup>22</sup> à inserção local e institucional do encarregado e à sua capacidade e vontade de impor ou não as diretrizes do órgão estatal em nível local – e que, como bem descreveram João Pacheco de Oliveira Filho (1988, pp. 218-22) e Roberto Cardoso de Oliveira (1976, p. 89), passava inclusive pelas dificuldades, projetos e mesmo interesses antagônicos dos encarregados diante do que deveriam ser as atribuições dos funcionários do SPI. Além disso, para o “sucesso” havia a necessidade de um (bom) relacionamento dos funcionários com os índios, garantindo não só a inexistência de atritos, mas também o desempenho nos trabalhos do posto. A disposição das autoridades locais em colaborar com tal projeto do órgão federal também era outro fator importante para a implantação do SPI em cada região. Este elemento, que “tende” a perder força com a própria consolidação do poder do órgão, propiciado principalmente pelo aparato legal que foi aos poucos sendo aprovado, assegurava o predomínio do SPI sobre autoridades locais. Como exemplo, citamos a mudança da esfera de distribuição das terras do nível estadual para o federal, no ano de 1934, e a aprovação da lei 5.484, em 1928, que regulamentava a autoridade e a legitimidade dos funcionários do SPI como tutores legais dos indígenas. Mesmo quando os projetos do órgão eram aplicados, sua viabilidade ou continuidade podem ser questionadas, já que freqüentemente os relatórios de atividades, descrevendo o “sucesso” dos projetos, eram sucedidos por outros relatórios comprovando o fracasso das mesmas atividades.

A “necessidade” de se diferenciar e de assegurar a sua primazia perante as outras autoridades gerava as mencionadas medidas legais para restringir a interferência sobre os indígenas e dentro das áreas indígenas. Ela também se refletiu numa gradual política de criação de obstáculos para a entrada de *estranhos* nos postos e a saída dos indígenas para além do espaço destinado à sua ocupação,

gerando dificuldades crescentes no contato entre índios e não-índios sem a devida permissão.<sup>23</sup>

Além dos “problemas” ligados às relações com os não-índios, que os funcionários do SPI tinham de solucionar para melhor administrar os postos indígenas, o encarregado deveria manter o posto em funcionamento, zelando por quatro preocupações básicas para a *proteção aos índios*: saúde, produção, educação e “comportamento”.

A primeira delas, a saúde, incluía além das preocupações referentes às epidemias e mortes de índios – óbvias pelo impacto com a população do posto e mesmo com a imagem das unidades e do SPI<sup>24</sup> – também a manutenção da limpeza e higiene dos índios, moradias e área do posto. O segundo ponto, discriminado como parte dos objetivos da ação dos postos indígenas, era a permanência das atividades produtivas que se dividiam segundo as condições e objetivos definidos pelo SPI para cada posto. As atividades incluíam: agricultura, pecuária, sericicultura, apicultura, extração e derrubada de matas, além das obras de infra-estrutura, como construção e manutenção de estradas, já mencionadas, e casas e escolas.

A educação indígena – pensada fundamentalmente como o funcionamento de escolas e presença de alunos, tendo como alvo preferencial as crianças<sup>25</sup> – deveria preparar os índios para a plena aquisição dos valores e práticas do trabalho e do comportamento desejado pelos tutores.<sup>26</sup>

Por último, a tarefa mais importante dos funcionários dos postos indígenas: a manutenção da ordem e da moralidade dentro da área do posto. Essa atividade, por definição extremamente genérica, incluía o bom procedimento nos três primeiros itens, já que o seu não-cumprimento também era indicativo de “desordem” na administração, junto com a existência de conflitos e desvios de conduta.

Essas diretrizes de atuação sempre estiveram, de certa forma, presentes nos relatórios e programas do SPI desde a sua criação. Contudo, somente no período final, início da década de 1960, essas preocupações administrativas ganham materialidade e padronização em propostas de rotinas, especificadas em instruções aos funcionários – caso das guias de licença de índios e da polícia indígena – transformando-se em perfeitas traduções do que se pensava como ideal para o funcionamento diário dos postos indígenas. O controle dos índios se pretendia e se estendia desde o monitoramento das atividades diárias à interferência (mediação) nas suas relações externas.<sup>27</sup> Mesmo aquelas estabelecidas dentro dos postos indígenas e entre os próprios índios eram controladas, ficando subentendido que a padronização da ação tutelar não comportava diferenças específicas (étnicas) ou situacionais. Havia “necessidade” de que o funcionário do SPI, entre outros casos, autorizasse os casamentos e, depois, a vigilância do (bom) comportamento do casal, evitando que desvios morais, como o adultério, fossem cometidos.

## Mecanismos de manutenção do bom funcionamento do posto indígena

A manutenção da ordem e das atividades do posto indígena, vale lembrar, não consistia unicamente na utilização direta ou sistemática de métodos coercitivos ou punitivos para se obter os resultados exigidos. O alcance dos objetivos da ação tutelar envolvia elementos similares para as etapas anteriores do processo de transformação do indígena, como a *atração* e a *pacificação*.<sup>28</sup> Eram práticas que visavam a evitar o uso de “violência e castigos corporais, como instrumentos de repressão e educação”, no exercício da ação tutelar, promovendo a utilização de táticas de conquista, de maneira “pacífica” – a *conquista sublimada* – como indicou Lima (1995, p. 173). Deve-se também destacar aqui que a centralidade da idéia de manutenção da ordem permite explicitar como os postos e a atuação de seus funcionários servem para que se perceba aquilo que era considerado o ideal de funcionamento do órgão tutelar, e que não era somente através de punições e sanções que o encarregado do posto garantia o funcionamento-padrão do posto. Antes de aplicar medidas mais extremas, o funcionário do SPI deveria tentar persuadir os índios “por conselhos, prêmios, demonstrações e outros meios suasórios” da importância/necessidade de serem obedecidas suas orientações, cumprindo as metas planejadas anualmente pela direção do órgão, ou somente serem realizadas as atividades (planejadas ou não) em cada posto.

Para conseguir a *manutenção da ordem* também existiam outras estratégias que combinavam persuasão e sanção. Este era o caso da distribuição das mercadorias do posto, negadas aos índios, em desacordo com os funcionários – como já tinha destacado Lima, para a utilidade dos brindes no processo de pacificação (1995, p. 246) –, que serviam como moeda de troca para os produtos produzidos pelos indígenas, maneira de mobilizar a sua força de trabalho, ou meio de atraí-los para o desempenho de atividades cívicas, por exemplo, dentro do posto.

Outra estratégia era a distribuição ou o emprego de índios em cargos remunerados (funcionários do posto), ou com títulos (*capitão*<sup>29</sup>), estreitando relações e criando dependências entre eles e o chefe do posto.<sup>30</sup> Dentre as estratégias combinadas, visando a garantir a “tranquilidade” nos postos e “despertar” a cooperação dos índios, a mais utilizada era a nomeação de uma liderança – na maioria das vezes o capitão indígena – para mediar a relação dos funcionários do SPI com os índios. A designação do capitão esteve correlacionada com outro instrumento de estratégia de manutenção do controle dentro das áreas ocupadas por índios, a polícia indígena. Muitas das vezes, principalmente quando nomeado pelo tutor, as duas funções se completavam.

Esgotados os mecanismos “menos coercitivos” de manutenção da ordem é que se recorria às sanções e às punições dos índios. O entendimento de tais práti-

cas não deve ser visto a não ser num contexto mais amplo de realização de atividades e construção de uma ordem extra-indígena ou local dentro dos postos. Não se deve entendê-las simplesmente como medidas necessárias para “se fazer pagar os índios criminosos”, mas sim como propiciadas pela proposta maior de (re)educá-los para um convívio pacífico dentro dos postos indígenas. Entre as situações limite que ocasionaram punições, pode-se perceber um padrão recorrente de comportamento esperado tanto pela administração, como por seus funcionários – isto não implica necessariamente que os mesmos desempenhem esses papéis e expectativas depositados nos indígenas.

Algumas dessas “punições” podem parecer mais plenamente justificáveis para algumas determinações do que para outras, tais como homicídios, agressões, estupros, desordens e brigas, com a retirada do indivíduo “nocivo” para preservação da tranqüilidade e harmonia tribais. Contudo, todos os motivos eram “aceitáveis” para as concepções de indígena e de sociedade que o SPI desejava implementar. Entre as práticas vistas como indesejáveis, estava primeiramente a “insubordinação”, categoria genérica<sup>31</sup> que designava o índio que contrariava o regime de estrita obediência ao tutor e às normas definidas da tutela, trazendo tensão e estímulo ao conflito e quebra de hierarquias dentro das unidades do *Serviço*.<sup>32</sup> A seguir, apareciam homicídios, tentativas de homicídios, roubos, furtos e embriaguez/alcoolismo, normalmente apresentados nos documentos de maneira pouco aprofundada – não se querendo aqui fazer a defesa de tais atos, mas buscando destacar o quanto a ausência de detalhes apenas reforça e desautoriza os índios e autoriza o tutor a gerir a realidade e os conflitos locais, segundo desígnios que necessariamente não abarcam certos pontos centrais dos contextos onde tais crimes ocorreram.<sup>33</sup>

Dentre todas as práticas destacadas nos documentos do SPI e combatidas pelos funcionários do órgão, o nomadismo foi, pode-se dizer, aquela *falta* que melhor sintetiza o fundamento pedagógico da aplicação dessas sanções, visando à transformação dos índios em civilizados. A substituição do modo de vida “errante” supostamente levado pelos indígenas, em contraposição aos parâmetros de uma vida sedentária instituídos pelo tutor, ao contrário do consumo de bebidas alcoólicas ou das mortes ocorridas nas áreas indígenas<sup>34</sup> – ações que tinham um pressuposto ou apelo moral forte que justificasse a intervenção direta do funcionário do SPI – tinha como fundamento a crença, de base evolucionista vulgar, de que o nomadismo era uma etapa anterior ao estado “ideal” que os indígenas deveriam alcançar e que estava associado ao sedentarismo e à agricultura. Ao contrário das outras “faltas”, o nomadismo – também com sua outra denominação presente nos relatórios, a “circulação” – congregava diversas preocupações do SPI em relação aos indígenas, já que a sua presença nas cidades representava:

a) Desobediência ou fuga do indígena da esfera de controle direto dos fun-

- cionários do SPI, ao escolher trajetos e ações sem a autorização prévia dos tutores ou consulta a eles;
- b) Desrespeito à “nação” ou à unidade política do Estado Nacional, ao ignorar fronteiras públicas e privadas impostas juridicamente;<sup>35</sup>
- c) Manutenção de práticas atrasadas (“primitivas”) de se viver, distantes das representações da produção (econômica) pensadas pelo SPI, onde os índios deveriam ocupar um novo espaço: moderno, produtivo e integrado à nacionalidade brasileira;
- d) “Ataque” à imagem do órgão e de suas unidades administrativas, já que os postos indígenas aparecem como os locais ideais para estada e moradia dos indígenas (bem supridos e garantidos pelo SPI), coisa que a presença de índios a pedir ferramentas e roupas (“mendicância”), ou mesmo consumindo bebidas alcoólicas (bêbados), só depunha contra.<sup>36</sup>

### **O caso extremo: a exceção que confirma a regra?**

Na pesquisa para a dissertação – centrada no exame de mecanismos coercitivos e punitivos, inclusive no período do SPI – pude investigar mais detalhadamente a documentação sobre um posto que serviu de prisão para aqueles índios que se desviavam do padrão de funcionamento implementado pelo SPI, o Posto Indígena (de Assistência Educação e Nacionalização) Icatu, situado no município de Braúna e próximo à cidade de Bauru, no estado de São Paulo. Recuperar os elementos descobertos na pesquisa sobre esse posto permitiu-me perceber que, juntamente com os outros postos localizados no estado de São Paulo (Vanuíre e Araribá), Icatu foi se transformando, pela ação dos funcionários do SPI na aplicação do “projeto” de fabricação de cidadãos nacionais, a partir dos indígenas, em um dos modelos de atuação do SPI, buscando tornar os índios kaingang e guarani lá localizados em produtores rurais integrados à economia da região. As atividades desenvolvidas nos postos indígenas do estado de São Paulo não podem ser apontadas como diferentes das aplicadas nos outros postos do SPI, já que o trabalho com a agricultura e a criação foram práticas “estimuladas” por todos eles. Mesmo as práticas “especiais” lá desenvolvidas para agilizar o processo de transformação, como o uso de índios como professores e outros exemplos de usos e costumes mais civilizados, estão longe de ser uma peculiaridade do PI Icatu, como já indica Edgard de Assis Carvalho, em seu livro *A alternativa dos vencidos*, ao citar o relatório de trabalho da diretoria do SPI relativo ao ano de 1929, de autoria de José Bezerra Cavalcanti, em que:

“A inspetoria mandou vir de Mato Grosso alguns índios terenas, excelentes vaqueiros, e os alojou em Icatu e Vanuíre para servirem de mestres aos

caingangs, medida essa que será ampliada se a experiência der, como é de esperar, bom resultado.

Os terenas são também bom artífices dos ofícios comuns, o que certamente será de muito proveito, para seus irmãos caingangs, cujo atraso é ainda grande" (Carvalho, 1979, p. 73).

Mesmo fora da administração da então inspetoria de São Paulo, existiram "experiências" semelhantes, caso do Posto Indígena Guido Marlière, no estado de Minas Gerais, e das indicações dadas por Darcy Ribeiro (1982, p. 315) que, apesar de não considerar a criação do Posto Indígena Fraternidade Indígena (estado do Mato Grosso) dentro desses moldes deliberados de acelerar a "conversão" dos indígenas à sociedade nacional, deixa pistas de que os índios umutina e pareci lá localizados vivenciavam processo praticamente idêntico.<sup>37</sup>

Assim, o que caracterizava o posto Icatu, como a unidade local tutelar onde os índios iam cumprir penas correccionais ou disciplinares, parece ter sido justamente a sua semelhança, em termos de funcionamento, com o modelo de ação ideal que o SPI desejava implantar em todos os seus postos indígenas. O caráter exemplar das atividades e da administração do SPI no PI Icatu,<sup>38</sup> com índios em constante atividade em lavouras e criações, inclusive rivalizando com os colonos da região em termos de trabalho e produção – como já recomendava o então chefe da SOA, José Maria da Gama Malcher, em 1950: deve "ser aproveitado ao máximo o trabalho dos índios naquilo em que no mesmo pé de igualdade possam competir com os colonos" –, assegurava que o posto fosse o melhor local para que o índio (re)aprendesse e se reeducasse dentro dos padrões desejados pelo órgão tutelar.

## Conclusão

Neste texto, buscou-se antes de tudo apontar para dimensões da atuação estatal no que se refere à gestão de populações reconhecidas como autóctones. O conteúdo marcadamente descritivo desta abordagem teve como objetivo principal destacar elementos que orientaram e criaram modos de atuação e gestão dessas populações, para assim sinalizar certas "características" que nortearam a ação dos funcionários e da administração tutelar estatal e quiçá ainda norteiam a atuação de diversos indivíduos e grupos que trabalham ou lidam com populações indígenas. Essas dimensões da ação tutelar têm sido seguidas e significativamente ignoradas ou esquecidas quando se fala das relações entre tutores e tutelados, no caso específico das relações das sociedades indígenas com os funcionários e projetos do Serviço de Proteção aos Índios. A recuperação de aspectos pouco privilegiados da história do SPI teve como intuito não só reconstruir as bases

para o entendimento da ação indigenista estatal, mas relativizar as concepções e percepções de excepcionalidade e singularidade de certos mecanismos coercitivos aplicados na relação tutor/tutelado.

Entender quando, por que e como a preocupação com os indígenas aparece e tem importância para a administração do Estado brasileiro, e também como as políticas de “proteção” aos índios se cruzam com práticas de contenção de outros grupos vistos como “perigosos” para a ordem social foi o primeiro passo aqui buscado, visando a redimensionar a tutela dos povos indígenas. A seguir, procurou-se recuperar elementos da ação tutelar que, apesar de não serem normalmente encarados como integrantes ou importantes para a tarefa “protetora” do SPI, eram e foram cruciais para a execução e o entendimento da *administração dos índios*. O primeiro foi a idéia da transitoriedade da condição do indígena, essencial por articular as diversas pré-noções e projetos para os povos indígenas localizados dentro do território tido como brasileiro, justificando de alguma maneira a intervenção pedagógica estatal. Junto com essa idéia – e já que os indígenas estavam fadados à transformação e homogeneização com o restante da “cultura nacional” – estavam as diversas práticas, tais como o ensino da higiene, da história da pátria, de práticas de trabalho “corretas” e a *pacificação* das relações, ordenando e moralizando os sertões. Além disso, não se pode esquecer das disputas e da própria consolidação administrativa do SPI, pois o horizonte da imagem do órgão perante a nação – e sua defesa – orientavam muitas dessas práticas.

Por último, procurou-se explicitar como a existência do controle – em casos mais extremos punição para a recuperação dos índios tutelados pela ação dos funcionários e mesmo da administração do SPI – remetia-se basicamente à própria atuação que se pensa tutelar, ou como define Holanda a tutela:

- “1. *Encargo ou autoridade* que se confere a alguém, por lei ou por testamento, para administrar os bens e dirigir e proteger a pessoa de um menor que se acha fora do pátrio poder, bem como para representá-lo ou assistir-lhe nos atos da vida civil [V. *assistência* (9) e *representação* (11).]
2. *Defesa, amparo, proteção*; tutoria: Está sob tutela de um figurão.
3. *Dependência ou sujeição vexatória*: Roma impôs tutela a muitos vencidos” (Ferreira, 1997: p. 1.421, grifos meus)

Objetivava-se não a punição ou sanção, mas sim a transformação das populações indígenas em “legítimos” cidadãos nacionais, brasileiros, através de sua gestão dentro de uma área circunscrita e sob a orientação e o horizonte de práticas e ensinamentos da administração tutelar e seus funcionários. Diante da inevitabilidade/necessidade da transformação, que essa distanciasse as populações indígenas de horizontes e práticas não desejadas.

## Notas

<sup>1</sup> Este texto é uma versão reduzida e modificada do primeiro capítulo de minha dissertação de mestrado (Corrêa, 2000).

<sup>2</sup> O trabalho de Antonio Carlos de Souza Lima (1995) consiste no esforço mais aprofundado em pensar a ação tutelar; contudo, não se deve ignorar os importantes (e pioneiros) trabalhos produzidos por Roberto Cardoso de Oliveira e seus orientandos na linha da fricção interétnica. Mais recentemente, os trabalhos desenvolvidos por João Pacheco de Oliveira Filho e diversos integrantes do Programa de Estudos em Terras Indígenas (PETI) também procuraram matizar e analisar as dimensões do relacionamento entre comunidades indígenas e órgãos tutelares.

<sup>3</sup> Não é meu intento aqui destacar outros grupos tidos como *perigosos* e que foram alvos de “políticas públicas”, pensadas para monitorar e transformar esses indivíduos em cidadãos nacionais, tais como os grupos indígenas. Apenas, à guisa de introdução, poderia citar os trabalhos sobre elementos “perigosos” que foram desenvolvidos por Adriana de Resende Barreto Vianna (1999), Olívia Gomes da Cunha (1998) e Sérgio Carrara (1998); que trataram outras categorias vistas como perigosas, respectivamente, o *menor*, o *vadio* e o *louco*. O trabalho de João Paulo Macedo e Castro, incluído nesta coletânea, também reflete a mesma preocupação de gestão administrativa, referida no caso a *favela* e os favelados. Para um exame mais detido sobre o papel do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) como formulador e gestor de políticas de modernização agrária do país e de civilização e nacionalização de grupos existentes no território brasileiro, ver o trabalho de Sônia Regina de Mendonça (1997).

<sup>4</sup> É provavelmente nesse espaço que o *trabalho morto da colonização* (Lima, 1995: p. 70) se apresenta com as experiências passadas por antigos livros e relatos dos colonizadores do passado.

<sup>5</sup> O índio é visto como “um estágio na caminhada civilizatória do estado de ‘isolados’ até aquele de ‘integrados’ (quando então cessariam os efeitos da tutela, ainda que persistissem alguns costumes e valores da tradição tribal)” (Oliveira Filho, 1985: p. 25).

<sup>6</sup> Não se deve ignorar que, graças a sua utilização “inaugural” por Darcy Ribeiro (1982: pp. 7-17 e 431-46), essas classificações se tornam categorias antropológicas, sendo ainda frequentemente usadas para explicar ou contextualizar os grupos indígenas dentro da sociedade nacional, e mesmo para legitimar intervenções (pesquisas, inclusive) em determinados grupos indígenas em detrimento de outros.

<sup>7</sup> A arbitrariedade dessas classificações, que possibilitam ao tutor indicar quem é índio ou não, só transparece em situações “limite” – caso dos *critérios de indianidade* que a Funai tentou implementar no começo dos anos oitenta (Lima, 1998: pp. 9-10), ou na aplicação da categoria de *índio emancipado*, que servia por vezes para retirar dos postos indígenas aqueles índios indesejáveis às administrações locais e/ou regionais do SPI – ou quando, diante da incapacidade de se obter a transformação objetivada, com a fabricação de um cidadão-modelo (patriota, ordeiro, trabalhador), podia-se recorrer também a outros meios (coercitivos ou não) para extirpar os vícios dos futuros integrantes da nacionalidade.

<sup>8</sup> Na pesquisa para a minha dissertação, encontrei alguns relatos que mostravam os diversos debates entre o órgão tutelar e outras autoridades (judiciais, locais e/ou policiais) e que giravam basicamente em torno da ação dispensada aos índios no que tange ao cumprimento de leis e ordens (“crimes”).

<sup>9</sup> Os documentos utilizados neste artigo referem-se basicamente a material encontrado nos

microfilmes do SPI. Esses microfilmes estão disponíveis para pesquisa no Museu do Índio/RJ, na sede da Funai, em Brasília, e no Museu Paraense Emílio Goeldi, no Pará.

<sup>10</sup> A garantia da imagem de eficácia das atividades, mesmo que essas não produzissem maiores efeitos transformadores, objetivada em novas instituições e condutas indígenas, era um modo também de se assegurar a manutenção e a obtenção de verbas e o próprio monopólio da atuação do órgão, como ressalta o memorando da chefia da 7ª IR, de 13 de fevereiro de 1943, referente à circulação dos índios: "(...) evitar, por meios suasórios, que os índios abandonem seus lares, a fim de fazerem longas viagens a pé, como tem acontecido, com destino às cidades, onde em geral vão fazer queixas que só podem depreciar o SPI" (Museu do Índio, microfilme 390, planilha 1.009, fotograma 952).

<sup>11</sup> Para uma crítica à percepção da atuação tutelar como "fracasso" ou "sucesso", ver Lima (1995); para uma outra exploração crítica do binômio sucesso/fracasso, ver o trabalho de James Ferguson (1994) sobre projetos de desenvolvimento agropecuários no Lesoto.

<sup>12</sup> Instruções ao encarregado de posto indígena João Lúcio de Paula, em 12 de fevereiro de 1942, pelo inspetor da IR7:

"Deve mandar mensalmente um ofício ao Sr. Coronel Diretor do SPI, comunicando os trabalhos e ocorrências mais importantes do Posto, conforme instruções do boletim [interno] n.º 1, que o Sr. deve ter aí no arquivo. Desse ofício deve mandar cópia para esta Inspeção" (Museu do Índio, microfilme 390, planilha 1.009, fotograma 943).

<sup>13</sup> A formação/qualificação interna dos quadros funcionais do SPI, nos primeiros anos, era assegurada pelo conhecimento adquirido e compartilhado pelos militares da Comissão Rondon no trato com os indígenas. Com a entrada de novos funcionários do órgão, desvinculados do tipo de formação recebida pelo *grupo rondoniano* – oficiais militares que haviam integrado a referida comissão e compartilhavam das mesmas convicções e legitimidade de Cândido Rondon para falar sobre o "problema indígena" –, a "educação" desses novos quadros se deu, basicamente e por um longo período de tempo, através dos documentos enviados pelas chefias e/ou a experiência adquirida com o convívio/trabalho com antigos funcionários dotados desse conhecimento. Para uma descrição mais apurada, ver Lima (1995).

<sup>14</sup> Apesar da quantidade de dados, é patente o vazio (generalidade) com que essas informações eram tratadas – expressas no reduzido número de quatro páginas que sintetizavam a atividade mensal de cada posto indígena –, servindo sim para divulgar ou comprovar a existência das atividades na unidade administrativa do órgão tutelar, como também do SPI como um todo. Esse perfil "contábil" da atuação fica evidente no próprio boletim expedido pela direção do SPI, que, na década de 1950, passa a trazer limitadas informações sobre a atuação do órgão, restringindo-se aos dados sobre a produção, a educação e a saúde nos postos indígenas.

<sup>15</sup> Exemplos de uma história teleológica (Bourdieu, 1996: pp. 74-82) que remete a fatos e personagens do passado como instauradores de práticas e instituições futuras. Esse tipo de remissão ao passado – presente também em histórias da etnologia indígena que apresentam e remontam aos viajantes do século XVI, *perspectivas antropológicas* (Oliveira Filho, 1987) – é utilizado frequentemente pelos "historiadores" do SPI para incorporar figuras e imagens do período colonial à história do órgão tutelar (Lima, 1995: pp. 64-85).

<sup>16</sup> Representar-se enquanto epígono de uma "linhagem rondoniana" tem até hoje um caráter distintivo, servindo a funcionários mais antigos e dotados de uma certa visão e trajetória dentro do órgão indigenista, para se diferenciar de antropólogos e membros de organizações não-governamentais. Para um estudo sobre os cursos de indigenismo da Funai e a importân-

cia do conhecimento e experiência dos funcionários antigos, ver a monografia de Saldanha (1996).

<sup>17</sup> Este trabalho preferencialmente trata daqueles postos indígenas denominados Posto Indígena de Assistência, Nacionalização e Educação, e que constituem objeto de investigação mais prolongada durante minha pesquisa de mestrado.

<sup>18</sup> Antonio Carlos de Souza Lima retirou a idéia presente de um dos ofícios de Cândido Rondon sobre o Serviço de Proteção aos Índios; para sua definição, ver Lima, 1995: pp. 130-1).

<sup>19</sup> Alguns poucos autores, como Edir Pina de Barros (1977) sobre os bakairi; Roberto Cardoso de Oliveira (1976) sobre os terena; Sílvio Coelho dos Santos (1975) sobre os xokleng e kaingang, e João Pacheco de Oliveira Filho (1988) sobre os ticuna, contribuíram com descrições acuradas, em seus trabalhos sobre os referidos grupos e sobre o funcionamento das unidades de ação do órgão indigenista, lançando luz sobre os padrões dessa atuação.

<sup>20</sup> Ver os trabalhos de José Maria da Gama Malcher (1963) sobre o fracasso da ação do SPI e a crítica de Carlos de Araújo Moreira Neto (sem data) ao texto de David Price sobre a política indigenista para os nambikwara, como importantes exemplos de reafirmação das justificativas e mesmo da "história oficial" do órgão tutelar.

<sup>21</sup> Um dos poucos trabalhos que questionam a ação tutelar e a ideologia protecionista veiculada, com dados e informações dos próprios "criadores" do SPI, é o de Machado (1992). A tese traz uma importante contribuição para a desmitificação da atuação indigenista, já que analisa a atuação de Cândido Rondon, e de outros militares que integrariam futuramente os quadros do órgão, no âmbito da Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas (CLTEMGA, ou mais popularmente conhecida como Comissão Rondon), esta que teria sido a base prática e simbólica para a criação do SPI e a formulação de suas ações indigenistas. O estudo de Machado foi construído em cima dos depoimentos dos "índios de Rondon" e de seus descendentes, índios parsi, que travaram contato e foram pacificados por Rondon e "incorporados" à pátria, inclusive como trabalhadores da própria comissão. A leitura do trabalho foi importante para a construção e entendimento dos primeiros anos de funcionamento do SPI (1911-1937), pouco dotado de referências documentais ao cotidiano da atuação do órgão, além de permitir visualizar, já na atuação da comissão, práticas que se tornariam corriqueiras nos postos indígenas, como: a utilização da mão-de-obra indígena para atividades ditas do interesse coletivo (sendo que os índios ou não eram remunerados pelo trabalho ou recebiam remuneração abaixo do valor pago a trabalhadores não-índios); controle das atividades e circulação dos indígenas; regulação de casamentos; sanções que iam desde a não-distribuição de brindes a punições físicas de índios.

<sup>22</sup> O trabalho de Peres (1992) dá especial destaque às dificuldades administrativas que enfrentaram os encarregados e inspetores de uma das administrações regionais do SPI, a 4ª Inspeção Regional (IR4), para exercer seus atributos.

<sup>23</sup> Este é um dado supostamente contraditório, já apontado por Roberto Cardoso de Oliveira (1972), isto é, os postos indígenas têm tanto uma função assimiladora, como "de resistência ao processo de assimilação" (1972, p. 21). Para este tema, ver também a parte I – sobre a relação entre etnicidade e Estado Nacional – e a conclusão de Lima (1995).

<sup>24</sup> Vale lembrar que um dos "motivos" que levaram ao fim do SPI e a sua substituição pela Funai foram as denúncias de extermínio de índios tutelados pelo SPI.

<sup>25</sup> Junto com os Boletins dos Postos, eram produzidos boletins específicos sobre as escolas, já a partir da década de 1940. O "esforço" educacional ganha mais intensidade na década de

1950, graças, ao que parece, aos esforços da Seção de Estudos (SE) do SPI. A educação ministrada aos indígenas pelos funcionários do SPI – excetuando-se menções rápidas, como as de Machado (1992) e Lima (1995) – ainda não foi plenamente investigada até o momento, com a densidade e a profundidade dos trabalhos que existem, por exemplo, para as escolas indígenas nos Estados Unidos (Adams, 1995; Ellis, 1994 e Lomawaima, 1994). Nos microfílmicos do Museu do Índio foram encontrados, além dos documentos já referidos – sobre funcionamento e frequências escolares, e provas dos alunos –, alguns projetos e programas educacionais.

<sup>26</sup> Segundo uma das definições encontradas num dos documentos do SPI – o relatório da Seção de Orientação e Fiscalização (SOF) que, a partir de 1945, passaria a se chamar Seção de Orientação e Assistência – a educação dos índios consistia em:

“a) dar-lhes idéia da pátria e o seu culto cívico: cerimônias em torno da bandeira, hinos, História do Brasil através dos fatos mais culminantes etc.; b) alfabetização dos menores e adultos de ambos os sexos; c) ensinos de trabalhos manuais e domésticos; d) prática agrícola e pecuária; e) limpeza e higiene.

Não temos de lhes ensinar boas maneiras porque os índios são de modo geral maneirados e gentis, imitando cuidadosamente a maneira dos civilizados para melhor convivência destes. Daí a grande conveniência de oferecer aos silvícolas, em cada Posto Indígena, uma reprodução quanto possível da sociedade brasileira como deve ser, isto é, famílias normais, compostas de pessoas sérias, ativas e sem vícios” (Relatório SOF, 1942).

<sup>27</sup> A vigilância se estendia a qualquer tipo de atividade considerada “perigosa”, envolvendo índios, dentro da área do posto indígena. A ameaça à autoridade e à ordem do SPI era monitorada não só no cotidiano pelos funcionários locais, como motivo de viagens de inspeção e investigação por parte das inspetorias regionais, como no caso do Posto Indígena Xukuru (PE), no período de operação das Ligas Camponesas (MF 182/024/806-09), ou denunciada, como no caso das “reuniões comunistas” que estariam ocorrendo no Posto Indígena Francisco Horta, da IR5, em janeiro de 1954 (MF 007/sem número).

<sup>28</sup> Ver Lima (1995, capítulo 7) para descrição dessas técnicas, e, também, a dissertação de mestrado de Regina Erthal (1992).

<sup>29</sup> A denominação capitão parece ter-se generalizado nas pacificações dos indígenas realizadas por militares, que designavam lideranças com patentes militares e forneciam também uniformes para serem usados.

<sup>30</sup> Motivadas pelo interesse dos índios nomeados em manter as benesses, econômicas principalmente, conquistadas devido a estas posições.

<sup>31</sup> O termo insubordinação servia também para classificar uma série de outras faltas que se iniciavam com a desobediência ao funcionário e o desrespeito às diretrizes da ação tutelar, tais como vadiagem, embriaguez e o consumo de bebidas alcoólicas, dentro do raciocínio de que estas seriam desobediências dos índios e, portanto, passíveis da intervenção corretiva e restauradora da harmonia local.

<sup>32</sup> A nomenclatura muitas vezes utilizada nos documentos, como é o caso de palavras como hierarquia ou insubordinação, dá margem a que se perceba o quanto a administração tutelar se inspirou em práticas e vocabulários estritamente militares.

<sup>33</sup> À guisa de exemplo, vale mencionar os postos indígenas localizados na 5ª Inspeção Regional (IR5), principalmente aqueles no atual estado do Mato Grosso do Sul (Taunay, Ipegue,

Panambi, Limão Verde, Lalima, Francisco Horta, entre outros), e que têm em seus dados administrativos vários relatos de atritos, desavenças, roubos e homicídios. Segundo o material consultado das pesquisas realizadas nas áreas (Oliveira, 1968 e 1976), ou sobre as áreas indígenas da região (Bezerra, 1994), nas décadas de 1940 e 1950, a situação das áreas era marcada por vários conflitos motivados pela ocupação e posse das terras e também pela exploração do trabalho indígena nas fazendas ali localizadas. Além disso, diversos postos contavam com a ação da polícia indígena, um indicativo claro de que os funcionários do SPI necessitavam da presença de auxílio policial para a *manutenção da ordem* interna de aldeias e postos, e de que a situação dos índios, das unidades administrativas e da própria intervenção do SPI não era tão pacífica e ideal quanto desejavam seus funcionários.

<sup>34</sup> Darcy Ribeiro (1982) menciona a situação específica dos índios bororo, em que:

“No caso dos xamãs, também combatidos pelo próprio SPI, durante alguns anos, porque se supunha que aqueles líderes religiosos eram responsáveis pelos abortos e infanticídios praticados pela tribo” (1982, p. 395).

<sup>35</sup> Segundo as normas para os Postos Indígenas de Fronteira, localizados – como o nome já dá a entender – nos limites geográficos do Estado brasileiro e que têm como objetivo:

“Além da grande significação nacionalista, comum a qualquer estabelecimento brasileiro situado na fronteira do país, cabe ao PIF vigiar as populações indígenas que, no seu meio cultural, pervagam por dilatadas zonas, ora de um, ora de outro país, sem levar em conta, como é natural, que estejam infringindo ‘princípios sagrados’ e desrespeitando códigos e tratados, fronteiras, constituições e tantas outras convenções civilizadas. (...) O fato é que nas fronteiras nacionais, nos pontos em que se condensam agrupamentos indígenas, quer no nosso como no território estrangeiro, começam a aparecer as imposições que forcem o SPI a tomar as necessárias providências para a fixação dessas populações móveis” (Museu do Índio, microfilme 339, planilha 044, fotograma 890).

<sup>36</sup> Por último, vale a pena destacar que a proibição de se retirar das áreas dos postos indígenas, apesar de ter-se tornado uma norma, não isolou os índios de saídas ou visitas às cidades, já que, estando estas devidamente autorizadas ou monitoradas pelos funcionários do órgão tutelar, eram permitidas. Os índios também eram utilizados em cerimônias e demonstrações públicas realizadas nas cidades, com o aval dos funcionários do SPI. A saída da área indígena também era permitida para cumprir tarefas e determinações (remuneradas ou não) ordenadas pelo encarregado do posto – inclusive para buscar outros índios que estavam fora da sua área –, ou para o trabalho em fazendas próximas, consideradas não como nomadismo, mas como uma prática distinta e louvável.

<sup>37</sup> Ver também John Monteiro (1994) para relatos semelhantes no período colonial.

<sup>38</sup> Ver microfilme 007 para diversos relatos do bom estado do posto indígena. Lígia Simonian (1981, p. 10) caracteriza o PI Ligeiro como posto exemplar para o SPI, em moldes semelhantes aos que parecem caracterizar a “excelência” do PI Icatu.

## Referências bibliográficas

ADAMS, David Wallace (1995). *Education for Extinction: American Indians and the boarding school experience, 1875-1928*. Kansas, University Press of Kansas.

- BARROS, Edir Pina (1977). "Kura Bakairi/Kura Karaiwa: Dois mundos em confronto". Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Brasília, UNB.
- BEZERRA, Marcos Otávio (1994). *Panambi: um caso de produção de uma terra indígena*. Kaiowá. Niterói: EDUFF.
- BOURDIEU, Pierre (1996). "A ilusão biográfica" in *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas, Editora Papirus, pp. 74-82.
- CARRARA, Sérgio (1998). *Crime e loucura: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século*. Rio de Janeiro, EDUERJ/EDUSP.
- CARVALHO, Edgar de Assis (1979). *As Alternativas dos vencidos: índios Terena no Estado de São Paulo*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- CASTRO, João Paulo Macedo e (2002), in LIMA, Antonio Carlos de Souza (org.) *Para uma antropologia da administração pública. Governo de populações e Poderes de Estado*. (Título provisório). No prelo.
- CORRÊA, José Gabriel Silveira (2000). "A ordem a se preservar: a gestão dos índios e o Reformatório Agrícola Indígena Krenak". Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- CUNHA, Boaventura Ribeiro da (S/d). *Educação para os Selvícolas*. Rio de Janeiro, CNPI.
- \_\_\_\_\_. (1949). *Educando adultos no coração do Brasil*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional.
- CUNHA, Manuela Carneiro da (1992). *História dos índios no Brasil*. São Paulo, FAPESP/ Companhia das Letras/SMC.
- CUNHA, Olívia Gomes da (1998). "Intenção e Gesto: Política de identificação e repressão da vadiagem no Rio de Janeiro dos anos 30". Tese de doutorado em Antropologia. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- ELLIS, Clyde (1994). *To Change them Forever: Indian education at Rainy Mountain boarding school, 1893-1920*. Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- ERTHAL, Regina Maria de Carvalho (1992). "Atrair e pacificar: a estratégia de conquista". Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- FARAGE, Nádia (1991). *As muralhas dos sertões: os povos indígenas no Rio Branco e a colonização*. Rio de Janeiro, ANPOCS e Editora Paz e Terra.
- FERGUSON, James (1994). *The anti-politics machine: "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda (1997). *Novo dicionário de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- FREIRE, Carlos Augusto da Rocha (1990). "Indigenismo e antropologia: O Conselho Nacional de Proteção aos Índios na gestão Rondon (1939-1955)". Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.

- \_\_\_\_\_. (1996). "A criação do Conselho Nacional de Proteção aos índios e o Indigenismo Interamericano (1939-1955)" in *Bolêtim do Museu do Índio* n.º 5. Rio de Janeiro, Funai.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza (1995). *Um Grande Cerco de paz*. Petrópolis, Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1998). "FUNAI" in *Dicionário Virtual Histórico-Biográfico Brasileiro*. FGV-CPDOC.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Para uma antropologia da administração pública. Governo de populações e Poderes de Estado*. (Título provisório). Rio de Janeiro, Nuap/Relume Dumará. No prelo.
- LOMAWAIMA, K. Tisianina (1994). *They Called it prairie light: the story of Chilocco Indian School*. Lincoln and London, University of Nebraska Press.
- MACHADO, Maria Fátima Roberto (1992). "Índios de Rondon. Rondon e as linhas telegráficas na visão dos sobreviventes Wáimare e Kaxíñiti, grupos Paresi". Tese de doutorado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, PPGAS-MN/UFRJ.
- MALCHER, José Maria da Gama (1963). *Por que fracassa a proteção aos índios?* Mimeo - Funai.
- MENDONÇA, Sonia Regina de (1997). *O ruralismo brasileiro*. São Paulo, Editora Hucitec.
- MONTEIRO, John Manuel (1994) *Negros da terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo: Editora Companhia das Letras.
- MOREIRA Neto, Carlos Araújo "Índios, bandeirantes e sertanistas: uma visão romântica do indigenismo Brasileiro". (Sem data e origem, faz parte do acervo da biblioteca Marechal Rondon/Museu do Índio.)
- OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (1979). *A fronteira e a viabilidade do campesinato indígena*. Rio de Janeiro, PPGAS/MN, Mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1985). Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio. In SANTOS, S.C.; WERNER, D.; BLOEMER, N.S. & NACKE, A. (org) *Sociedades indígenas e o Direito: uma questão de direitos humanos*. Florianópolis: Editora da UFSC.
- \_\_\_\_\_. (1987). "Os Atalhos da Magia: notas para etnografia dos naturalistas viajantes" in *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Belém, n.º 3 (2), pp. 155-88.
- \_\_\_\_\_. (1988). "O Nosso Governo": *Os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo/Brasília, Editora Marco Zero/MCT-CNPq.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso (1968) [1966]. *Urbanização e tribalismo: A integração dos índios Terena numa sociedade de classes*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de (1972). *A sociologia do Brasil indígena*. São Paulo, Editora da USP.
- \_\_\_\_\_. (1976[1960]). *Do índio ao bugre*. Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves.

- PERES, Sidnei Clemente (1992). "Arrendamento e Terras Indígenas: Análise de alguns modelos de ação indigenista no Nordeste (1910-1960)". Dissertação de mestrado em antropologia social. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- RIBEIRO, Darcy (1982). *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. Petrópolis, Editora Vozes.
- SALDANHA, Luiza (1996). "'Escola de Heróis': Os cursos de formação dos técnicos de indigenismo da Fundação Nacional do Índio (Funai) de 1970 até 1985". Monografia de conclusão do Bacharelado em História. Rio de Janeiro. UFRJ.
- SANTOS, Silvio Coelho dos (1975). *Educação e Sociedades Tribais*. Porto Alegre, Editora Movimento.
- SIMONIAN, Lígia Terezinha Lopes (1981). "Terras de Posseiros: um estudo sobre as políticas de terras indígenas". Dissertação de mestrado em Antropologia. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- VIANNA, Adriana de Resende Barreto (1999). "O mal que se adivinha: classificações sociais e construção policial da menoridade". Distrito Federal, 1910-1920. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional.

# **Cooperação e Parceria no contexto de um projeto piloto: a experiência do PPTAL**

Ludmila Moreira Lima

### **Apresentação**

**L**ogo no início de seu livro *Como as instituições pensam* (1988: p. 15), Mary Douglas afirma que “escrever sobre cooperação e solidariedade significa escrever, ao mesmo tempo, sobre rejeição e desconfiança... Algumas vezes a confiança tem breve duração e é frágil, dissolvendo-se facilmente e resultando em pânico. Algumas vezes a suspeita é tão profunda que a cooperação torna-se impossível”.

Este artigo pretende contribuir para a reflexão sobre as experiências da cooperação e da parceria, a partir das relações estabelecidas entre agentes institucionais governamentais e não-governamentais – nacionais e internacionais – durante uma fase da implementação de um projeto que, embora concebido como *projeto governamental*<sup>1</sup> executado pela Fundação Nacional do Índio/Funai, somente se viabilizou pelo aporte de recursos financeiros e técnicos de organismos internacionais, assim como por meio do estabelecimento de parcerias com organizações não-governamentais e agências de cooperação.

As experiências focalizadas neste artigo fazem parte dos problemas e material empírico sobre os quais me debrucei durante minha pesquisa de doutorado, cuja preocupação maior foi a de analisar as relações de poder e as formas de resistência e conflito surgidas como respostas ao impacto<sup>2</sup> decorrente da execução do PPTAL pela Funai, incluindo, nesse processo, o campo de parcerias configurado para a consolidação das metas desse projeto. De que maneira poderiam ser descritas as experiências configuradas a partir do PPTAL – e daquilo que ele desencadeou em termos de práticas, discursos e representações – cuja peculiaridade me levou a converter certas relações em objeto de estranhamento, para analisá-las à luz da antropologia?

Como um contexto de relações marcado por momentos de tensão e situações de conflitos; como um espaço que, quanto mais o tempo passava, mais consolidava uma gama de dificuldades de comunicação e de definição de consensos

entre as partes envolvidas; enfim, como um palco de discórdias crescentes e aparentemente insolúveis, apesar de nele se proferir e alimentar a retórica da *cooperação e do fortalecimento de parcerias* para a concretização de *algo novo e transformador*. *Novo* no que diz respeito à proposta implícita de uma mudança na forma de atuar no campo das políticas públicas, e *novo* no que diz respeito a uma *utopia* que parece nele vir embutida: a da possibilidade de construção de uma *ordem social verdadeiramente justa e democrática* e de um novo padrão civilizatório, amparado por princípios éticos compartilhados e voltados para a defesa das diversas possibilidades humanas de ser e de existir.

Nesse sentido, procurei, na medida do possível, observar diferentes relações, falas e pragmáticas e múltiplos interesses em jogo dentro desse campo onde se configurou um *nós* supostamente idêntico, posto que delineado por um objetivo comum – o de contribuir para a proteção das populações indígenas da Amazônia e para a construção do desenvolvimento sustentável – e, simultaneamente, um *nós* feito de inúmeros *outros* diferenciados a partir de diversos níveis, como o das posições ocupadas nos vários subcampos e campos sociais, bem como a partir dos eixos classificatórios que neles operam para construir *inclusões e exclusões* e reatualizar assimetrias as mais sutis e as mais explícitas.

Assim, para pensar o impacto do PPTAL, sob o prisma do conflito e da mudança, procurei considerar o campo de relações que ele engendrou como imprescindíveis à sua execução, assim como os distintos níveis de agenciamentos humanos que ele propiciou, pois foi principalmente por meio deles que várias modalidades de conflito e focos de resistências recíprocas foram construídos e mantidos: o nível da nacionalidade (brasileiros x alemães x americanos, sendo os últimos os que assumiram o papel de cooperadores técnicos e financeiros); o nível do pertencimento institucional (instituições públicas governamentais, organizações não-governamentais, organismos e agências de cooperação internacional); o nível da formação e da inserção profissional (antropólogos, técnicos e indigenistas da Funai; consultores/pesquisadores externos de distintas formações com contratos temporários).

Nos horizontes do PPTAL havia uma população a ser beneficiada por um projeto com dotações financeiras suficientes para dar conta dos objetivos traçados. Havia e há uma determinação constitucional, exigindo a demarcação das terras indígenas da Amazônia no prazo máximo de cinco anos, a contar da data da promulgação da Constituição. Mas entre essa população e os objetivos do projeto foi criada a Coordenação Técnica do PPTAL/CTPPTAL e designada a Funai, ficando ambas como mediadoras e executoras das ações previstas, sem falar nos diversos agentes institucionais – MMA, Banco Mundial, KFW, GTZ, PNUD, CPC, ONGs e associações indígenas<sup>3</sup> – envolvidos na implementação das atividades planejadas. Ressalto que, desde a concepção do PPTAL até o seu

desenvolvimento, foram previstas e estabelecidas várias parcerias com diversas comissões, associações indígenas, ONGs, entidades e organismos internacionais, com o objetivo de materializar um espaço de planejamento, de decisões e de controle transparente, horizontalizado e democrático para a execução do projeto. Se, por um lado, esse esforço otimizou seu desempenho, por outro, produziu lutas concorrenciais, tensões, choques e redundância de ações, entraves burocráticos, enfim, conflitos de distintas naturezas a mobilizar os agentes em torno de objetos que os faziam polemizar desde a dimensão prático-operacional até a questão da soberania do Estado e as relações de poder estabelecidas no eixo Norte-Sul.

Essa ressalva parece-me importante para que não resembram dúvidas sobre a extensão e complexidade dos problemas surgidos. Entretanto, meu olhar buscou focalizar os conflitos, principalmente sob o prisma de uma determinada relação – a que se estabeleceu entre a agência executora, a Funai, e a unidade de gerenciamento criada para o desenvolvimento do PPTAL, a CTPPTAL – incluindo também a participação da cooperação técnica alemã, GTZ, cuja atuação se deu no próprio contexto da articulação Funai e CTPPTAL. Se essas relações requisitaram e se constituíram a partir de outros agenciamentos intermediários e não menos imprescindíveis, busquei entendê-las como parte de um universo comum, mas não como prioritárias dentro do *recorte empírico* da investigação.

Contudo, se um recorte se fez metodologicamente necessário, não houve como isolar os problemas percebidos e as relações travadas dentro do *emolduramento* observado, como se fossem realidades rigorosamente separadas e não articuladas: informações truncadas; resoluções não compartilhadas e tomadas fora do contexto do planejamento acordado; procedimentos improvisados (Funai) *versus* regras operacionais rigorosas a serem seguidas na relação do PPTAL com os doadores (Banco Mundial e KFW/Alemã) e com as agências de cooperação técnica (PNUD/ONU e GTZ/Alemã) e ONGs; desvio dos recursos do projeto para outros fins; intolerâncias; acusações; desconfiças e atitudes hostis. Enfim, tudo isso configurou uma totalidade de problemas de natureza distinta, com localizações precisas e envolvendo atores específicos: consultores do projeto e externos, técnicos da Funai, membros de ONGs, representantes das agências de cooperação – PNUD e GTZ – representantes indígenas e doadores. Todavia, apesar das especificidades oriundas de certas relações e agenciamentos criados, esse elenco de problemas tinha como pano de fundo o cenário institucional e operacional, bem como as proposições e discursos gerados em torno do PPTAL e do PP-G7.

Essa reflexão me parece oportuna na medida em que, cada vez mais, e sobretudo no que diz respeito às ações voltadas para a proteção do meio-ambiente, a construção de parcerias e de rede de cooperadores para a implementação de

políticas de governo vem se tornando, senão uma condição, um dos instrumentos mais procurados para a viabilização de projetos e de programas que têm o desenvolvimento sustentável como foco. Todavia, como procurei demonstrar a partir da situação investigada, apesar de novos discursos e experiências estarem sendo produzidas como frutos de um processo marcado por irreversíveis mudanças no campo do planejamento e da implementação de políticas públicas, ainda são inúmeros os obstáculos e contradições presentes nesse percurso. É do que tratará este artigo.

No próximo item, apresento uma discussão sobre o viés teórico que orientou a análise, bem como uma síntese sobre a inserção do PPTAL e do PP-G7 no cenário das ações voltadas para a proteção do meio ambiente. Na seqüência, o leitor encontrará uma breve reflexão sobre o campo discursivo gerado a partir do movimento ambientalista, no sentido de verificar até que ponto ele perpassa o PPTAL, tanto no que se refere às suas proposições pragmáticas, quanto ao que compõe o seu repertório de justificativas. Para finalizar o artigo, analiso o dilema do *mudar x permanecer* no contexto das experiências de parceria e de cooperação possibilitadas pelo projeto.

### **Sobre o PPTAL e o PP-G7**

As formas de resistência e de conflito instauradas contra o exercício de certas modalidades de dominação foram os temas centrais analisados em minha tese de doutorado. O foco da investigação incidiu sobre o campo relacional de poder – configurado a partir das interações entre os diversos atores envolvidos na implementação, pela Funai, do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL).

O Projeto em questão é parte integrante – ou o componente indígena – de um programa do governo brasileiro denominado “Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7)”.<sup>4</sup> Este Programa recebe apoio financeiro dos países membros do Grupo dos Sete,<sup>5</sup> bem como da Comissão das Comunidades Européias e da Holanda, na forma de empréstimos e de doações a fundo perdido. Em 1992, a convite da Comissão de Coordenação do Programa Piloto, a Funai elaborou a proposta de um “componente indígena” a ser integrado às ações do PP-G7. Nesse momento, ficou acordado que os recursos seriam disponibilizados principalmente para a regularização fundiária, na medida em que se julgava ser esta providência essencial e primordial para a defesa do patrimônio natural das comunidades indígenas. Nascia, portanto, o desenho inicial do PPTAL, após uma série de negociações que se estenderam até 1995, quando então foram assinados os contratos de contribuição financeira com os organismos dos países financiadores.

O PPTAL tem como objetivo central concluir a regularização das terras indígenas da Amazônia Legal, conforme o estabelecido na Constituição brasileira, e tem a regularização como o seu próprio alicerce ou componente fundamental. Sua organização inclui, além do componente “Regularização Fundiária”, os componentes “Vigilância e Fiscalização”, “Estudos e Capacitação” e “Gerenciamento”. O projeto é executado pela Funai e coordenado por uma unidade de gerenciamento ligada diretamente à presidência do órgão, denominada Coordenação Técnica do PPTAL – CTPPTAL. Na verdade, um grupo formado por profissionais de distintas formações, distribuídos em uma gerência administrativa e uma gerência técnica, com o objetivo de colaborar, junto à Funai, no desenvolvimento do projeto.

Conheci o PPTAL por motivos profissionais. Devido à minha formação em antropologia, fui convidada a integrar a equipe de técnicos e consultores contratados e lotados na gerência técnica da CTPPTAL e, nessa condição, atuar na implementação do projeto, sob um contrato de trabalho de vigência inicial de um ano. Quando fui contratada para prestar uma consultoria no PPTAL, pensei inicialmente apenas no que essa experiência iria me trazer em termos de desafio, do inusitado e de contribuição à minha formação, bem como na colaboração que eu poderia oferecer ao Projeto e à população que ele pretendia beneficiar: os grupos indígenas da Amazônia Legal. Somente após algum tempo observei que, na especificidade daquele contexto, surgiam *boas questões para pensar* sob o respaldo teórico da antropologia.

Mencionei anteriormente que as preocupações primordiais da tese tiveram como foco as relações de poder e as formas de resistência e de conflito surgidas como respostas ao impacto decorrente da execução do PPTAL pela Funai, incluindo, nesse processo, o campo de parcerias configurado para a consolidação das metas do Projeto. Ressalto que, embora o recorte da pesquisa tenha se estabelecido dentro de um campo organizacional específico – a Funai – cuja dinâmica e funcionamento vêm sendo objeto de diversos estudos,<sup>6</sup> o foco da investigação não incidiu tanto sobre essa realidade. Tampouco houve, a partir do campo investigado, a intenção de contribuir com novos elementos para o enriquecimento das análises sobre formas específicas de atuação do Estado e, por esse viés, examinar uma *configuração* – representada pela máquina estatal – permanentemente negociável e sujeita a mudança, reformas e redefinições. Embora reconheça a relevância dessas dimensões, o desdobramento da análise nessas direções faria com que o objeto ganhasse novos contornos e prismas analíticos distintos dos que foram priorizados.

Na verdade, o que me despertou o interesse, tornando o *PPTAL na Funai uma coisa boa para pensar*, foram as relações que se estabeleceram a partir desse encontro. Encontro que gerou um espaço de lutas singular, na medida em que

desencadeou, no nível das interações cotidianas, conflitos de diversas naturezas, muitos dos quais inerentes a todo e qualquer ambiente de trabalho, o que não exclui a importância de se buscar entendê-los. Encontro no qual se revelou a ação de um campo de forças e de poder estabelecido em outros níveis, a saber: o da cooperação internacional a países em desenvolvimento, definida na forma de empréstimos e doações de recursos financeiros e apoio técnico à implementação de projetos voltados à *construção do desenvolvimento sustentável, bem como à proteção do patrimônio ambiental das florestas tropicais* desses países. Por fim, um encontro que me colocou diante de questões teóricas, metodológicas e políticas familiares, mas ainda estimulantes e controversas no campo da antropologia.

A começar pela percepção de que, para além de impasses institucionais, gerenciais, operacionais e técnicos apontados como centrais para o entendimento dos problemas enfrentados na execução do PPTAL, outras dimensões poderiam ser investigadas, como, por exemplo: o campo polissêmico e polifônico que se configurou pelo agenciamento das parcerias constituídas para a concretização do Projeto, e que deu visibilidade à difícil tarefa do *gerenciamento* da pluralidade; o campo político e hierárquico dentro do qual o Projeto nasceu, na medida em que envolveu não só relações estabelecidas no eixo Norte-Sul – configuradas a partir de *demandas de intervenção e de doação de recursos* – como expressou lutas concorrenciais entre os diversos atores envolvidos; a problemática da ruptura e da continuidade ressurgindo por meio de uma experiência construída como *nova* e aplicada, como oposição, a um contexto consagrado como *ultrapassado e vicioso*.

Enfim, um universo perpassado por singularidades, arranjos e conflitos que, embora possam ser pensados como experiências resultantes de *combinatórias locais*, frutos do encontro dos atores envolvidos na implementação do Projeto, são também produto de *princípios estruturais interiorizados*, os quais organizam as relações que os agentes estabelecem no espaço social e nos diversos campos e subcampos que o constituem, como, por exemplo, o *campo da cooperação internacional* a projetos voltados à *proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável*.<sup>7</sup>

Como veremos adiante, no contexto das preocupações ambientais geradas nas últimas décadas, o *meio ambiente* ganhou visibilidade política e tornou-se um dos focos primordiais das políticas de desenvolvimento praticadas no campo da cooperação internacional. Há que ressaltar, em relação a esse campo, tanto o jogo de interesses que ele revela, quanto a pluralidade de intenções e orientações ideológicas dos agentes que nele se mobilizam, disputam e concorrem em torno dos objetos pelos quais lutam.

Em relação ao contexto<sup>8</sup> estudado, como mencionei há pouco, é possível que grande parte dos problemas se relacione a fatores gerenciais, às *qualidades e perfis organizacionais* dos agentes institucionais envolvidos e à forma como se

buscou engendrar o diálogo entre eles. Destaco, por exemplo, a insuficiente articulação entre a CTPPTAL e os departamentos da Funai, agravados pelo próprio desenho institucional do Projeto, o qual criou uma instância de coordenação (CTPPTAL) sem autonomia hierárquica e sem vínculo organizacional direto com os departamentos da Funai responsáveis pela execução de seu componente fundamental, o da regularização fundiária. Outro fator que veio dificultar o gerenciamento do Projeto refere-se à capacidade técnica e administrativa tanto da Funai quanto da CTPPTAL, ambas insuficientes para fazer frente e gerar respostas satisfatórias ao volume de demandas do Projeto.

Todavia, não há como limitar o entendimento do problema apenas a essas dimensões, como grande parte dos atores envolvidos e diversos informantes entrevistados supunham. O fator *gerenciamento*<sup>9</sup> de um Projeto é um aspecto fundamental a ser observado, não somente quando se trata de definir as ações voltadas à sua implementação, como também quando se pretende investigar esse processo em curso, já com o foco incidindo sobre os diversos problemas e conflitos surgidos no contexto das ações e relações estabelecidas.

Mas isso não é tudo, ou nem tudo; o que acontece e se desencadeia no contexto de uma organização ou de um conjunto organizado de relações formal e legalmente instituídas pode ser interpretado pelo viés do gerenciamento, embora esse aspecto seja importante, já que inerente à própria dinâmica de um universo organizacional. Contudo, quando se trata de compreendê-lo – o universo organizacional – ou de investigar fenômenos que dele emergem, a questão gerencial não pode tudo explicar: há dimensões submersas, esquecidas, como acentua Chanlat (1996), e muitas vezes invisíveis nesse mundo tão rigorosamente planejado, aparentemente previsível e organizado, as quais não necessariamente estão relacionadas a programas de ação, à estrutura material, a comandos eficientes, controles precisos e coordenação eficaz de todos os atos e esforços coletivos. Daí, segundo o autor, a importância de um diálogo mais estreito entre a administração e a antropologia para a análise dos fenômenos desencadeados no mundo das organizações.

Assim, para além do problema *gerencial*, outros aspectos foram considerados no estudo dos impactos e conflitos desencadeados no contexto de implementação do PPTAL. Procurei analisá-los partindo das formulações de Bourdieu (1983, 1987, 1998) sobre os campos sociais – *campos de luta onde se manifestam relações de poder* – e os mecanismos e estratégias que os movimentam, reproduzem e alteram.

As reflexões de Bourdieu parecem-me adequadas, na medida em que tratam o universo social funcionando como campos que movimentam diferentes espécies de capital e de lutas. A sociedade ganha visibilidade através de espaços sociais que se particularizam pela manifestação de relações de poder, em que os agentes

vão lutar em torno de interesses específicos, ocupando posições previamente fixadas e determinadas pelo capital social adquirido ao longo de suas experiências biográficas.

Nesse sentido, as relações e conflitos desencadeados a partir do PPTAL poderiam então ser pensados como frutos de um *campo polinucleado de poder* e de lutas, no qual aqueles que desfrutam de posições hierarquicamente reconhecidas como superiores possuem maior prestígio e o poder de impor aos demais aquilo que lhes parece melhor e conveniente. Criam-se entre os agentes relações de dominação e, tendo os mesmos interiorizado um conjunto de *visões e divisões*, valores, crenças e representações, por meio de suas ações e discursos, a lógica do funcionamento do campo tenderá a se reproduzir, como acentua Bourdieu, “de uma maneira relativamente imprevisível”, mas sem atingir os princípios de poder que o estruturam. Há, dentro desse modelo teórico, a idéia de que os espaços sociais e os subcampos que o conformam integram simultaneamente ações voluntárias dos indivíduos e pressões objetivas que limitam essas ações. O conceito-chave que permite integrar essas dimensões é o de *habitus*, o qual permite também a superação da oposição teórica entre *objetivismo e subjetivismo*.

Os *habitus* são, de alguma forma, realidades objetivas incorporadas na vida cotidiana; experiências passadas absorvidas pela lógica prática dos atores e das instituições, dando sentido às ações, não porque as determinam mecanicamente, mas porque as explicam em função de disposições adquiridas. Cabe lembrar que o fato de se observar numa sociedade um certo modelo de organizar as relações sociais nos mais diversos níveis, ou certas regularidades, não é suficiente para que se conclua que todos os indivíduos dessa sociedade se submetam automaticamente a ele, ou que ele é a regra que todos cegamente obedecem. Se as regras são *objetos de lutas*, no lugar da obediência passiva deve-se buscar apreender as *estratégias* engendradas pelos atores e grupos para lidar com elas e alterá-las. Por outro lado, isso não significa que os atores façam escolhas ao acaso. Estas *obedecem* aos imperativos dos *habitus* individuais e sociais.

Assim, na perspectiva de Bourdieu (1980), as práticas sociais não são mecanicamente determinadas por uma força exterior (a sociedade e suas regras), mas por uma ação livre, condicionada pelo *habitus* que, como *sistema de disposições adquiridas*, torna-se eficiente e operacional quando encontra as condições de sua eficácia. Partindo do princípio de que o PPTAL, na qualidade de um *acontecimento interpretado* dentro de um campo de lutas – com base nas *categorias de percepção interiorizadas*, nos elementos retóricos que o perpassam e em todos os liames institucionais que o compõem –, foi concebido não só como suporte a uma política governamental, como também para transformar uma determinada realidade, *em que dimensões ocorreram transformações ou foram autorizadas mudanças?* Supondo a existência de limites *intrínsecos* ao processo, seria possí-

vel supor que uma proposta de desenvolvimento – ou projetos – induzida de fora não conduziria mais a adaptações e, portanto, à conservação de certas estruturas, *visões e divisões* entre os agentes sociais e menos à transformação e ao desaparecimento do modelo existente, em parte negado, em parte mantido? Em suma, de que maneira ou por que caminhos mudanças foram negociadas, assim como relações de poder mantidas ou explícita e implicitamente contrariadas?

Antes de mais nada, convém lembrar que as práticas dos atores resultam de pressões – baseadas em propriedades estruturais – que são, ao mesmo tempo, coercitivas e capacitadoras, isto é, tanto *empurram quanto permitem a ação*, de tal modo que o momento de produção da ação é também um momento de reprodução e de transformação das pressões estruturais (Giddens, 1987: p. 76). Em outras palavras, os indivíduos agem sempre dentro de contextos que lhes são preexistentes e que, por isso, orientam o sentido de suas ações. Assim, a construção do mundo social parece engendrar mais a reprodução que a reconstrução total das relações existentes, o que não significa que não haja espaço para a mudança na dinâmica desse processo.

Retornando ao ponto de partida, para a compreensão dos conflitos desencadeados no contexto de implementação do PPTAL foi necessário levar em conta a configuração de um conjunto complexo de problemas: desentendimentos e limitações gerenciais, sobretudo quando se trata de lidar com a pluralidade e a polissemia que ela engendra, bem como com os princípios hierárquicos que organizam as práticas dos agentes no campo institucional; compromissos e disputas visíveis e invisíveis geradas pelo contato entre versões indigenistas<sup>10</sup> oficiais e alternativas; relações de poder estabelecendo-se em diversos níveis; construções hierárquicas e valorativas distintas interiorizadas de forma durável e embates ideológicos em torno de verdades que se buscam construir como legítimas. No que se refere aos conflitos desencadeados dentro desse campo ou espaço permeado por múltiplas relações, ou configurado a partir delas, sua análise supõe uma determinada maneira de olhar e interpretar os conflitos sociais. Considero a perspectiva de análise de Simmel (1983) uma das mais apropriadas para orientar-me nesse tipo de investigação, na medida em que a ênfase recai sobre a dialética dos conflitos, ou seja, busca averiguar até que ponto os conflitos não carregam em suas manifestações aparentemente desagregadoras algum tipo de unidade ou a afirmação de algo indissolúvel.

No caso em estudo, é possível que os antagonismos observados sejam um indicador de um consenso – não necessariamente explícito nos discursos ou conscientemente elaborado – ou talvez de um acordo tácito estabelecido pelos agentes sociais quanto à aceitação das posições ocupadas no campo de lutas em que se encontram e quanto ao *sentido de limites* agregado às suas ações. Daí resulta que se os conflitos dão visibilidade às distâncias e hierarquias que se constroem entre

os agentes, ao mesmo tempo as reatualizam por um processo que faz com que os mesmos ajam e disputem dentro de certos limites. Na medida em que os princípios que regem os campos – e o que eles contêm de arbitrário – restam inabaláveis e desconhecidos em sua lógica, não há lugar para drásticas rupturas, mas para arranjos e novas configurações permitidas.

Tudo se passa como se os agentes assumissem um certo *parti pris* em relação àquilo que atinge suas *disposições adquiridas* e que pode repercutir no campo de algo já estruturado como, por exemplo, relações hierarquicamente estabelecidas, fronteiras e identidades construídas. Nesse sentido, o conflito parece carregar, em sua continuidade, não a possibilidade de uma ruptura, mas a necessidade de afirmar a permanência de uma tensão aparentemente insolúvel, já que referida a realidades e representações que os indivíduos não conseguem facilmente mudar. E mais: em sua continuidade, ele parece refletir uma necessidade intrínseca aos campos sociais estruturados dentro de uma lógica de poder: a de demonstrar – no sentido de dar visibilidade – pelo conflito, as divisões e as hierarquias que organizam as relações sociais e o fato de que fora desse modelo, nunca radicalmente transformado, não há como pensar e estruturar o mundo.

A proposta de Simmel parece-me adequada por buscar uma interpretação dialética das situações de conflito, ou procurar, nas interações sociais entre indivíduos ou grupos, processos que, embora lidos como desagregadores ou aniquiladores de uma das partes envolvidas, por vezes carregam, na oposição, algum tipo de consenso ou unidade. Assim, resulta que o antagonismo entre os agentes sociais, definido como conflito, pode sugerir a existência de relações cuja unidade reside na tensão e não na harmonia.

A partir do caso estudado, pode-se dizer que *nações e intenções* foram conectadas, mobilizando os mais diversos atores e objetos de luta, ou objetos pelos quais se passou a lutar, como o desenvolvimento sustentável, o etnodesenvolvimento, o direito à diversidade cultural, novas formas de gestão na esfera pública, enfim, todo um repertório construído como os grandes temas da contemporaneidade. Temas que suscitaram objetividades discursivas novas e paradigmáticas, amparadas cientificamente e professadas por todos aqueles a quem foi concedido o direito de falar, de propor a mudança e de intervir, com o respaldo dessa legitimidade, em universos imersos numa desordem – ou numa ordem inadequada, ultrapassada ou não suficientemente desenvolvida – totalmente contrária ao novo padrão civilizatório que se busca alcançar.

Cabe lembrar o que acentua Escobar em suas análises sobre o “desenvolvimento” – e o subdesenvolvimento – na qualidade de conceito intrínseco a um discurso historicamente produzido. Segundo o autor, “in the history of the modern West, non European areas have been systematically organized into, and transformed according to, european constructs. Representations of Asia, Africa,

and Latin America as Third World and underdeveloped are the heirs of an illustrious genealogy of western conceptions about those parts of the world" (1995: p. 7). Assim, caberia examinar por que razões, a partir de um determinado momento, alguns países começaram a se ver como subdesenvolvidos e por que o *desenvolver-se* tornou-se então um problema fundamental, assim como passou a ser *legítima a proposta da intervenção externa como meio de se viabilizar o desenvolvimento perseguido*.

Segundo Pareschi, "a noção de desenvolvimento, formulada por volta dos anos 50 deste século, mostra-se bastante inclusiva tanto no senso comum, como na literatura especializada 'é uma das idéias básicas da cultura moderna européia ocidental'" (Ribeiro, 1991: p. 61), "'algo como uma religião secular já que opor-se a ela é uma heresia quase sempre severamente punida', diz ainda Maybury-Lewis (1990: p. 1). É no pós-Segunda Guerra que a discussão sobre o desenvolvimento toma fôlego e se institucionaliza, na medida em que os países arrasados pela guerra só poderão se reestruturar e se desenvolver basicamente com o auxílio dos planos econômicos do governo norte-americano, ao mesmo tempo que é criada uma série de organismos multilaterais com enfoque no desenvolvimento e na cooperação de caráter mundial" (1997: p. 34).

Um aspecto importante a ressaltar é que, tanto no espaço multidimensional das relações entre *doadores e receptores de modernidade*, quanto nos diversos subcampos que o compõem, embora os ocupantes das posições dominantes e dominadas estejam envolvidos em lutas de diferentes formas, não necessariamente se representam como *antagonistas*: em certos momentos e relações, apresentam-se como parceiros, estabelecendo trocas de diversas naturezas, cooperando por objetivos comuns, construindo solidariedades e interdependências. Segundo Bourdieu, esse tipo de concordância resulta do fato de que "as categorias de percepção do mundo são essencialmente produto da incorporação das estruturas objetivas do espaço social. Em conseqüência, levam os agentes a tomarem o mundo social tal como ele é, a aceitarem-no como natural, mais do que a rebelarem-se contra ele" (1989: p. 141). Nesse sentido, instauram-se conflitos, mas também alianças e ambigüidades entre dominantes e dominados. Simultaneamente, surgem mediadores dessa relação e anuncia-se o que se pode ou não *permitir-se a si mesmo*, o que implica uma aceitação tácita das posições ocupadas no campo e um sentido de limites para as transformações efetuadas.

Por outro lado, é bom lembrar, como acentua Foucault (1992) que, onde há poder há resistência, assim como o caráter relacional do poder implica que não se pode vê-lo como uma relação unívoca e unilateral. O pressuposto teórico de que os agentes disputam dentro de um campo de lutas que os posiciona – em função de um *quantum* adquirido – em um pólo dominante e outro dominado não significa que se estabeleça entre eles um sistema de dominação e de sujeição absoluto.

Apesar de permanecerem inabaláveis os princípios que estruturam os campos dentro dos quais os agentes se inserem, *margens de manobra*, manipulações e reciprocidades de diversas ordens podem surgir. Talvez aí resida a complexidade e a dialética, bem como a imprevisibilidade, de um processo que contém e proporciona tanto os elementos da mudança quanto os da reprodução daquilo que se quer transformar.

### **Sobre o PPTAL e o Ambientalismo**

Em momentos anteriores, mencionei que, embora o PPTAL representasse o núcleo a partir do qual o objeto de estudo foi se constituindo, a determinação de relacioná-lo ao conceito de campo, seguindo a orientação de Bourdieu (1989), implica a necessidade de analisá-lo no contexto de um conjunto de relações e discursos que não só justifica sua existência, como também lhe desenha um certo perfil, assim como nele produz efeitos. Ou seja, o PPTAL não pode ser compreendido fora de suas relações com um todo que abarca desde o PP-G7 até o panorama configurado no mundo em torno da problemática ambiental que, por seu turno, tornou-se uma das grandes preocupações nacionais e internacionais no contexto do processo de globalização.

Analisaremos agora em que medida o campo discursivo gerado pelas preocupações com o meio ambiente se refletiram no PPTAL, seja para fundamentá-lo em suas proposições, atribuindo-lhe um determinado papel e perfil, seja também para utilizá-lo como instrumento demonstrativo de alguma coisa que se busca alcançar. Veremos que os discursos gerados em torno da problemática ambiental amparam-se em argumentos que evocam a idéia de novidade, de transformação e de um novo horizonte que se revela à humanidade, a partir de sua mobilização para a defesa e proteção do patrimônio ambiental do planeta. O PPTAL, na medida em que se integra a um Programa maior, o PP-G7, voltado para essa finalidade, não deixaria de incorporar tal ideário e ser concebido à luz dessas inspirações inovadoras. Assim, suas proposições, objetivos maiores e propostas pragmáticas de execução refletem as formulações e, por que não, as próprias utopias que perpassam o movimento ambientalista. A questão que se coloca é a de examinar a relação entre o plano retórico-discursivo e o prático-operacional, no contexto do PPTAL, não no sentido de investigar até que ponto essa transição revela uma continuidade, mas de averiguar as contradições e os paradoxos surgidos nessa "passagem". Até que ponto ações concretas e integradas traduzem a exteriorização de uma realidade interiorizada? Esse processo de transição, ao produzir ambigüidades e manipulações, não estaria também acirrando conflitos e alimentando tensões entre o que se representa como novo e ultrapassado, intensificando assim o dilema do mudar/permanecer? É possível presumir que esse dilema tanto possa

apontar para a mudança, como redundar em controles e reprodução de ordens que se buscam transformar?

Faremos agora uma breve retrospectiva sobre esse cenário de politização do meio ambiente com vistas a um melhor entendimento do campo dentro do qual o PPTAL foi criado e desenvolvido. Campo que elegeu a problemática ambiental como uma "nova utopia neste final de século, cheia de purezas, boas intenções, de teorias, de ações e de atitudes peculiares" (Pareschi, 1997: p. 13). Campo que inaugurou uma "nova era dos direitos. Depois das liberdades individuais, dos direitos políticos e dos direitos sociais (...) surgem os direitos da terceira geração, o direito relativo à natureza, onde os sujeitos não são os indivíduos, categorias ou grupos sociais, mas a humanidade" (Bobbio, 1992, *apud* Barros, 1996: p. 123). Campo que posicionou o meio ambiente no foco das chamadas políticas de desenvolvimento e que, por esse viés, vem buscando engendrar um novo sentido de consciência e solidariedade e criar diferentes sujeitos sociais adequados a uma nova ordem mundial.

Ao investigar o discurso ambientalista como uma nova utopia do século XX, Pareschi (1997) vai buscar os primórdios daquilo que se caracterizou como primeiras preocupações com a questão ambiental. Em suas análises, argumenta que, "o ambientalismo não tem um começo claro, no sentido de delimitá-lo num tempo ou num espaço específicos. Nem mesmo pode ser ressaltado em seu meio algum líder, grande orador, idealizador ou messias. O movimento não começou em um país para depois espalhar-se para outros, mas em vários ao mesmo tempo (...). Mesmo assim, é possível dizer que tais preocupações surgem, inicialmente, nos lugares mais afetados pelo avanço e desenvolvimento das cidades e das atividades industriais e agrícolas que transformaram rapidamente as paisagens, restringindo a natureza a florestas, terras não utilizáveis e outras ilhas no mar da habitação (ou influência) humana" (*idem*: 1997).<sup>11</sup>

Aqui, o meu olhar sobre o ambientalismo focalizará sobretudo o campo que engendrou as noções de ecodesenvolvimento e de desenvolvimento sustentável, bem como consolidou a perspectiva da construção de parcerias e da articulação de atores diversos numa rede cooperativa, como um verdadeiro caminho das pedras rumo a uma nova ordem social. Esses temas estão na base das justificativas e proposições do PP-G7 e do PPTAL. Antes de mais nada, caberia ressaltar o caráter de novidade e mudança subjacente à construção de uma problemática ambiental no contexto das preocupações e debates internacionais e nacionais nas últimas décadas. Como acentua Bernardo, "o próprio fato de conferir personalidade política à base física do planeta, de entrar na compreensão das relações sociais pelo foco da posse, uso e degradação dos recursos naturais, abre um fascinante leque de possibilidades explicativas e interações heterodoxas (...). Está-se, assim, lidando com uma complexidade invulgar de relações dinâmicas e com

o desafio de penetrar no âmago da suposição, bastante difundida, de que se está diante de algo novo” (1996: p. 160).

O que poderíamos eleger como ponto de partida para a análise de um problema que sabemos estar articulado ao processo da globalização e que, tal como ele, nos coloca diante de um mundo aparentemente em reconstrução pelo impacto de novas preocupações e ações de atores sociais de um novo tipo? De onde partir para pensar questões que apontam para a necessidade de se redefinir também antigos atores e o próprio papel do Estado e da sociedade civil?

Seguindo a orientação de Viola (1998), Araújo (1996) propõe que primeiramente voltemos o olhar para um processo que, após a Segunda Guerra Mundial, dividiu o mundo em dois blocos capazes de destruir o planeta: blocos antagônicos, onde a multiplicação do conhecimento humano incidiu tanto sobre a produção material – de que o fenômeno da globalização é parte – quanto sobre a possibilidade de sua destruição. Assim, tem-se a problemática ambiental articulada à da globalização, desde quando se definiu no tempo a era nuclear como o marco zero de um processo que, tendo gerado um aumento significativo da capacidade de intervenção humana sobre a natureza, fez também surgir a possibilidade de sua destruição e, conseqüentemente, a necessidade de sua preservação.

Além da ameaça da destruição do planeta inscrita numa competição, em que fundamentos político-ideológicos vão se converter em esforços e investimentos voltados ao incremento e à sofisticação do potencial bélico dos citados blocos em luta, outros aspectos concorrem para o entendimento da articulação entre a problemática ambiental e a globalização. Dentre eles, destacam-se a ação de certas formas de ocupação do meio ambiente e usos dos recursos naturais como matéria-prima e fonte de energia, cujo caráter predatório veio impulsionar o desequilíbrio e a degradação ambiental, no contexto do capitalismo avançado.

Por outro lado, se tal degradação resulta das formas de intervenção e dispersão dos processos econômicos promovidos pela expansão capitalista, essa expansão também veio gerar a crescente subordinação de economias nacionais à lógica do mercado e ao estreitamento da interdependência entre os países em termos de recursos naturais (Barros, 1996).<sup>12</sup> Ressalta-se ainda o fato de que, à medida que se intensificou e avança o processo da globalização, vem ocorrendo um retraimento das fronteiras do mundo, ou estas se tornam mais porosas, para utilizar a expressão de Viola. Assim, de uma preocupação local e nacional, o meio ambiente é convertido numa preocupação de todos os habitantes do mundo, isto é, sua degradação e recuperação passa a ser colocada como responsabilidade de todos, na medida em que intervenções locais danosas podem gerar efeitos e prejuízos em larga escala, e não somente dentro do raio diretamente afetado.

A partir desse prisma, os Estados nacionais<sup>13</sup> e seus mecanismos tradicionais de atuação para reverter certos processos não encontram mais lugar. São

ênfáticas sua ineficácia e defasagem para apontar soluções, sobretudo para problemas representados como globais: estes requisitam decisões conjuntas que implicam não só a expansão de fronteiras, como o investimento em novas formas de governabilidade que substituam, por exemplo, modelos centralizadores, verticais e não participativos. Convém lembrar, entretanto, que o Estado, com todas as suas deficiências e defasagens, ainda funciona como referente simbólico hegemônico, definindo-se como autoridade e como um valor supremo e legítimo dentro de um espaço-território personificado como nação, a qual, por sua vez, somente existe como entidade social quando relacionada à organização política territorial que é o Estado (Almeida, 1998: p. 73). Apesar do reconhecimento de suas atuais fragilidades e vícios, e de ser indiscutível a irreversibilidade do processo que torna suas táticas de governabilidade inadequadas, ele ainda possui a primazia no ordenamento da vida social e política.

Como acentua Richard Pfetsch, em seu artigo “Capacidade de atuar e legitimação do Estado Democrático de Direito”:

O Estado nacional continua sendo o destinatário principal das exigências de bem-estar geral (...). Os problemas cruciais das sociedades industriais ou pós-industriais (crescimento econômico, emprego, seguridade social, fornecimento de matéria-prima etc.) recaem, afinal, por sobre os governos nacionais (...). O princípio do Estado nacional ainda prevalece na diplomacia nacional. Nas organizações internacionais (...) o princípio da autodeterminação nacional e da independência está inscrito de forma destacada. A percepção mesma, a compreensão ou incompreensão de integrantes de outras nacionalidades dá-se mediante representações nacionais consagradas (imagens, estereótipos), que constituem (...) fator de coesão e facilitam a orientação. As exigências de mais autonomia, de mais liberdade cultural, de mais prosperidade econômica são dirigidas ao Estado e constituem bens que seguem administrados por esse... como poder instituidor de paz, como fator de integração e de identificação, no plano interior e exterior, e como quadro de referência de atuação, também nas organizações internacionais, o Estado desempenha um papel decisivo (1998: pp. 110-11).

Assim, o advento da globalização e da comunicação interplanetária, bem como as propostas de um novo padrão de governabilidade que atenda aos imperativos de uma nova ordem que se busca consolidar, ainda esbarram em núcleos centralizadores e burocraticamente organizados que chamamos de Estado-nação: estes ainda não perderam sua competência decisória no plano governamental. Ademais, embora em termos de política externa – refiro-me à do Brasil – a tendência seja a de reduzir a autonomia do Estado por meio de consensos internacionalmente compartilhados, caberia examinar até que ponto isso reflete os valores e aspirações da sociedade

como um todo ou se, de fato, ela incorporou a proposta do não-lugar – do Estado – dentro de “um padrão sustentável de desenvolvimento”.

Ainda que a este se imponha cada vez mais a necessidade de atender a uma infindável rede de negociações com outras nações, empresas transnacionais, bancos internacionais e organismos de financiamento, apontando para interesses nem sempre convergentes e que sobre ele recaiam críticas fundamentadas em evidências empíricas que indiquem suas inadequações e contradições – apesar dessa combinação de fatores – é preciso lembrar que uma coisa são pressões a refletir o óbvio, ou a necessidade da mudança, outra coisa é a desconstrução de algo que não se estrutura apenas em cima de estatutos, objetivos e arcabouço legal, mas que se ergue pela evocação de valores e sentimentos de forte carga simbólica e emocional, criando lealdades e proclamando identidades.

No artigo, “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação”, o ministro das Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia, afirma que nela se busca “a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional” (1998: p. 11). Prossegue afirmando que, dentro dessa perspectiva, os países fatalmente renunciavam a certa parcela de sua soberania, da liberdade de tomar decisões sem coordenação com seus respectivos parceiros, criando obrigações e restrições que significam algum sacrifício de autonomia nacional. No caso brasileiro, afirma o Ministro que: “No plano mundial o Brasil continuou a contribuir ativamente, nos foros multilaterais e em nossas relações bilaterais, para a construção de uma ordem internacional fundada em normas acordadas coletivamente e, não, ao contrário, na ‘lei do mais forte’. Temos seguido essa linha em todas as áreas temáticas, desde o campo da segurança internacional até o terreno das questões econômico-comerciais (...) a diplomacia brasileira trabalhou ativamente para que o patrimônio de impecável boa convivência com nossos vizinhos se traduza cada vez mais em cooperação e integração (...). Enfim, deu-se continuidade a uma linha de conduta que, historicamente, tem feito da política externa um fator de credibilidade para o país e assegurado o seu lugar como participante respeitado e influente da vida internacional (...) o compromisso do Presidente com os princípios da democracia, da paz, dos direitos humanos, da justiça social e da preservação do meio ambiente, e o fato de as políticas governamentais estarem voltadas para a realização desses ideais, ajudaram a aproximar o Brasil dos valores e práticas dominantes neste momento da história mundial, com ganhos inegáveis para a credibilidade e a capacidade de influência do País” (idem: pp. 15-16).

Sem dúvida, o texto oficial descreve uma afinação perfeita entre as perspectivas da política externa brasileira e os ideais que compõem o repertório discursivo da contemporaneidade no que se refere ao padrão civilizatório que se busca construir. Padrão em que o Estado-nação surge como uma invenção moderna deca-

dente, pelo que ele carrega de inadequado e contraditório em relação às exigências do presente. Contudo, não se pode maquiar relações historicamente construídas dentro de um interminável ciclo de imposições – e aceitações – como política de boa vizinhança voltada à construção da credibilidade do país diante de seus “parceiros credores”. Tampouco deve-se presumir, como mencionei anteriormente, que os consensos internacionalmente compartilhados sobre a ineficiência do Estado reflitam valores e aspirações da sociedade brasileira como um todo.

José Luís Fiori, no artigo “É hora de voltar a pensar”,<sup>14</sup> afirma que “depois que o Brasil assinou, em 1999, o acordo falimentar com o FMI que lhe deu US\$ 40 bilhões e permitiu ao governo enfrentar a crise terminal do Plano Real (...) ninguém mais discute se o país ainda tem uma política econômica própria. Os que ainda desconhecem agora já sabem como o Tesouro americano e o FMI tutelam, juntos, os países administrados ou não por pequenos burocratas locais ou representantes diretos dos organismos multilaterais”. Na seqüência, Fiori ressalta que as alianças estabelecidas entre esses parceiros estão levando “às últimas conseqüências um projeto de inserção internacional e transnacionalização radical de nossos centros de decisão e das estruturas econômicas brasileiras. É aí que se esconde a explicação para o aparente paradoxo de termos hoje uma população enraivecida e um governo ausente, mas ao mesmo tempo uma autoridade que cumpre pontualmente suas obrigações com metas fiscais e monetárias controladas pelo FMI. Na verdade, do ponto de vista do pequeno número de brasileiros que vive da bolsa e do câmbio, o país segue uma rota cada vez mais transparente, comandado por uma política extensa e heterogênea, mas confiável e arbitrada por um grupo de intelectuais e tecnocratas alérgicos à palavra nação”.

Os argumentos que venho de apresentar apontam para interpretações divergentes sobre a forma e a inspiração sob as quais o Brasil construiu suas relações com os países que a nomeação oficial define como parceiros. Estou certa de que essa discussão é extremamente complexa e contém desdobramentos que não vejo como abordar agora. Optei por enunciá-la para demonstrar o quanto certas suposições revelam-se equivocadas ou o quanto um processo que implica transformar e expurgar concepções tão arraigadas – como a do papel/função do Estado – pode revelar distorções e caminhos imprevisíveis. No que se refere ao PPTAL, um dos pontos que mais suscitaram polêmicas na relação do Projeto/doadores *versus* Funai foi o que trouxe à tona a questão da soberania e do dever do Estado, e de seus representantes, de tomar a frente de processos representados como “problemas internos”, como os que se referem à Amazônia e à questão indígena.

Sobre a soberania nacional,<sup>15</sup> nos discursos que buscam desconstruir a representação do Estado como uma unidade política necessária, ela surge como um dos obstáculos à concretização de uma nova governabilidade. Contudo, como mencionei há pouco, em que pese a irreversibilidade de um processo que aponta

para novas projeções no âmbito da governabilidade, não há como negar que o Estado ainda seja o sujeito responsável pela instituição de políticas públicas e que estas se desenhem segundo as especificidades de cada país e daquele que se representa como gestor do território nacional. Estamos aqui, sem dúvida, diante de algo que anda *pari passu* com soberania, como nos lembra Barros (*idem*), ou ainda, diante de uma realidade que, tendo a população como alvo, dado, campo de intervenção e objeto da técnica de governo, supõe um conjunto ainda não desmembrado, como nos lembra Foucault (*op.cit.*, 1992).

Assim, embora haja o reconhecimento de que, em certas dimensões, como em relação às normas orientadoras dos mecanismos de mercado, já tenha ocorrido uma diminuição significativa de entraves justificados, a partir da defesa de uma empoeirada soberania nacional, muito resta caminhar. Segundo Araújo: “Instituições como FMI e o Banco Mundial seriam porta-vozes de um consenso acerca do funcionamento ideal dos mercados e estariam em condições de impor esse consenso a países desviantes. No entanto, no que toca a questões políticas de interesse global, particularmente àquelas referentes ao meio ambiente, os organismos internacionais encontrar-se-iam amarrados ainda às decisões da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança, instâncias decisórias morosas e incapazes de garantir a aplicação de seus resultados, em razão da ausência de mecanismos coercitivos independentes sobre os Estados membros” (*idem*: p. 152).

No que se refere à problemática ambiental, há um consenso, dentro de um certo campo discursivo, em relação à necessidade de criação de mecanismos e princípios de integração e ordenação – e, acrescento, de intervenção – mínimos para que as políticas que se buscam implementar tenham sua eficácia garantida em termos globais, a despeito das suscetibilidades nacionais, das divergências de interesses e das distintas perspectivas adotadas pelos atores envolvidos para abordar o problema focalizado. Todavia, há que lembrar o fato de que a conversão do meio ambiente em patrimônio da humanidade mobilizou uma grande diversidade de agentes e grupos sociais em sua defesa. Populações locais, ONGs, comunidades científicas, partidos políticos, governos, organismos nacionais e supranacionais, agências de financiamento, empresariado, enfim, um conjunto extremamente diferenciado no que se refere a interesses, posições políticas, ideológicas e campos de atuação.

Ao analisar essa multiplicação de atores e movimentos sociais no espaço público, sobretudo no que se refere ao problema ambiental, Araújo (*idem*) comenta que, antes de o desenvolvimento científico-tecnológico ter atingindo os patamares atuais de sofisticação, a sociedade e as identidades sociais relevantes constituíam-se em torno da oposição estabelecida entre o capital e o trabalho, a qual dava suporte aos movimentos sociais tradicionais. A partir do momento em que o trabalho perdeu o seu sentido estruturante, novas identidades, com reivin-

dicações próprias, foram surgindo e se aglutinando para criar movimentos de novo tipo, como o ambientalismo. Ainda que o argumento de Araújo pareça convincente no sentido de apontar o fato de ter o ambientalismo resultado de um processo gerador de novas identidades, concordo com Barros (*idem*) quando afirma que o seu surgimento também está relacionado à necessidade de reprodução do sistema político-econômico mundial que exigiu a fusão entre economia e ecologia.

Se antes essas realidades eram vistas como excludentes, dentro de uma nova forma de acumulação de capital e diante das transformações dos padrões de produção e consumo cria-se a exigência de um ecodesenvolvimento<sup>16</sup> e, na sequência, a de um desenvolvimento sustentável<sup>17</sup> como forma de sublinhar o reconhecimento de que o ideal da preservação não pode excluir a necessidade real do desenvolvimento. Daí não se poder pensar no ambientalismo sem relacioná-lo a um determinado modelo voltado ao desenvolvimento adotado no mundo, e mais especificamente no Ocidente. Este tem sido o “carro-chefe da produção de valores capitalistas e individualistas, e mais ainda, na idéia de progresso do Ocidente que subjaz a de desenvolvimento” (Pareschi, *idem*: p. 30).

De um modo geral, a literatura nos tem mostrado que, se o campo discursivo gerado em torno da questão ambiental revela uma tendência à homogeneidade e uma busca de referenciais de ação globais, ele também se apresenta heterogêneo e multivocal, haja vista as matrizes ideológicas que para ele convergem, os interesses que nele se expressam e as leituras locais e culturais feitas sobre o problema ambiental (Barros, 1996; Pareschi, 1997; Araújo, 1996; Bernardo, 1996).

A homogeneidade poderia ser traduzida sinteticamente pela intenção agregadora que perpassa esse campo. Há uma espécie de apelo à construção de uma solidariedade interplanetária e de chamada a um comprometimento global com a causa ambiental, tanto no nível retórico quanto no pragmático. É quando se ressalta a cooperação transnacional – envolvendo a construção de parcerias entre diversos atores, como Estados nacionais, organizações internacionais, entidades de financiamento, ONGs, empresariado, instituições científicas e associações civis – como forma e solução democráticas de se efetivarem ações em prol de uma sociedade futura efetivamente capaz de preservar o meio ambiente, patrimônio da humanidade, para as gerações futuras. Busca-se criar assim “vínculos de identificação às assimetrias e particularismos exarcerbados pela globalização” (Santos, 1995, *apud*: Barros, 1996).

O pano de fundo que recobre o ambientalismo como movimento que se apresenta portador de valores e interesses postos como universais, ultrapassando as fronteiras de classe, sexo, raça e nação (Viola, 1987, *apud*: Pareschi, 1997), foi sendo alinhavado desde os movimentos sociais dos anos sessenta e setenta. Nessas décadas, os próprios fundamentos ideológicos do Ocidente foram questiona-

dos: suas ênfases no progresso e nos valores individualistas, sobretudo no que diz respeito ao que neles pode ser traduzido como egoísmo, particularismo, mesquinhez e indiferença em relação às injustiças e opressões praticadas nas relações sociais. Além disso, é interessante perceber que o que se apresenta como novo paradigma é justamente a valorização do todo sobre a parte, ou aquilo que estrutura um modelo tradicional de sociedade, lembrando Dumont. Daí a busca de uma nova consciência que gere outras formas de relações dos homens com a natureza e destes entre si e a proposta de atuações cooperativas e de construção de parcerias como meio de se estruturar uma solidariedade interplanetária.

Por outro lado, a heterogeneidade discursiva que perpassa o ambientalismo, fruto da própria pluralidade de intenções, interesses e orientações ideológicas dos agentes sociais envolvidos, revela o campo de lutas em que o movimento se inscreve. Assim, embora se mobilize e convoque a participação da sociedade civil, de ONGs, do capital privado, de Estados nacionais e de organismos internacionais diversos para a construção de uma solidariedade planetária, esse esforço não chega a abafar a polifonia, a dissonância e o jogo de interesses que ele revela. O que deveria, em tese, resultar em consenso, termina se traduzindo em conflito. Um conflito que não se resolve: propaga-se como um implacável meio de se demonstrar instâncias e agentes (legítimos), criadores de discursos, paradigmas e pragmáticas. Aos demais, para que suas vozes sejam ouvidas e tendo interiorizado o "sentido de limites" que molda suas ações, restam-lhes os pactos e vínculos provisórios com aqueles cujo capital social acumulado lhes conferiu a prerrogativa de propor e de protagonizar mudanças.

É importante lembrar ainda que, se o processo de globalização gerou consciência de que o mundo é um só lugar e de que a maior parte dos problemas que nele se desencadeia, como o ambiental, passa a dizer respeito a toda a humanidade, não se pode esperar que daí resulte um consenso planetário que, englobando as diferenças, imponha-se como resposta única e universal aos impasses globais. O reconhecimento de que, no cenário mundial, confrontam-se diversas interpretações sobre o próprio significado do mundo, formuladas segundo as perspectivas de tradições nacionais e culturais distintas, já seria suficiente para a aceitação das dificuldades inerentes a esse processo. A concretização de soluções consensuais, ancorada no pressuposto de uma racionalidade compartilhada e de intencionalidades políticas favoráveis a um novo padrão civilizatório capaz de enfraquecer tradições e interesses locais e nacionais, parece-me, assim, uma projeção ainda distante.

Em suma, esse panorama discursivo – de base plural e horizonte universalizador – ao se configurar como um cenário que manifesta tendências concorrentes, reflete um campo de lutas entre agentes cujas posições estão *a priori* fixadas e em que lutas são travadas em torno de determinados interesses (Bourdieu, 1983).

As estratégias que orientam as ações dos agentes nesse campo têm como foco a conquista e a manutenção de certas posições almeçadas, as quais vão depender de um *quantum* social ou capital social adquirido que, por seu turno, estabelece e fixa, no pólo dominante, aqueles que o conseguiram maximizar e, no pólo dominado, aqueles que ficaram em desvantagem nesse processo de acumulação. Aos que alcançaram a posição dominante – e de dominação – cabe conservar intacto o capital acumulado e determinar possibilidades de ascensão dentro da hierarquia do campo. Aos demais – dominados – restam pactos temporários e, no máximo, a tentativa de engendrar práticas que promovam o descrédito dos que se legitimaram em função do capital adquirido. Num jogo de práticas ortodoxas e heterodoxas em confronto, os conflitos parecem ter um lugar demonstrativo: revelam posições estruturais e uma lógica que não se altera; explicitam quem são os detentores reais de um capital legítimo e as relações de poder que se estabelecem entre adversários que não deixam de ser cúmplices; dão visibilidade à contestação e aos limites que lhes são impostos, pois como todos participam dos mesmos pressupostos que ordenam o funcionamento do campo, os antagonismos se erguem dentro de certos limites de um espaço reconhecido como legítimo (Bourdieu, 1983: p. 23).

Em sua análise sobre o processo de desenvolvimento e consolidação do ambientalismo, Barros destaca que “a articulação e rearticulação de diversas forças sociais, políticas e econômicas representantes de diferentes conjuntos de interesses que, influenciando-se mutuamente, disputam o poder sobre o estabelecimento de proposições e mecanismos que visam prevenir e/ou remediar os fenômenos de degradação ambiental e suas conseqüências. Assim, marcado por tais articulações e disputas, o lócus conquistado pelo ambientalismo é resultante da institucionalização de vários dos seus preceitos e corresponde à conformação de um campo específico de ações que, em última instância, são canalizadas sob a forma de ações políticas” (idem: pp. 125-6).

No contexto das relações PPTAL *versus* Funai, percebeu-se o quanto os técnicos da *casa* se constroem como legítimos intérpretes dos problemas e necessidades das populações indígenas e o quanto essa autopercepção, fundada no reconhecimento de um capital social alimentado pela experiência, termina funcionando como um demarcador de fronteiras e identidades no campo profissional. E mais, como um emblema estrategicamente acionado para a elaboração de toda sorte de descrédito em relação àqueles com quem disputam. Além disso, embora o curso de desenvolvimento socioeconômico e tecnológico tenha provocado uma interdependência cada vez maior de todos os grupos humanos, integrando-os sob a égide de uma humanidade globalmente entrelaçada por objetivos comuns, isso parece não ter sido ainda tão bem percebido pelos grupos ou pelas diversas sociedades de indivíduos, fazendo com que, ainda segundo Elias, a imagem-do-nós

esteja defasada em relação à realidade da integração alcançada: “Falar da humanidade como a unidade global de sobrevivência é perfeitamente realista nos dias atuais. Mas o *habitus* social do indivíduo, sua identificação com subgrupos limitados da humanidade, em especial os Estados isolados, está reiterando a afirmação anterior, aquém dessa realidade” (idem: p. 189).

O campo discursivo criado a partir do movimento ambientalista parece refletir o próprio mosaico ideológico constitutivo das sociedades contemporâneas. Vimos anteriormente como ele articula o particular e o universal; o todo e a parte, bem como o desencantamento – diante do individualismo – e a utopia – diante da perspectiva de uma sociedade mundial cooperativa e interdependente. Se o ambientalismo pode ser compreendido como um campo social de lutas concorrenciais, como vimos anteriormente, em algumas formulações ele aparece associado à noção de rede, na medida em que o sentido de articulação que o perpassa pode e vem sendo reelaborado como uma visão de rede constituída através de complementaridades de ideais e experiências de atores e setores plurais e diversificados.

Vejam os que é dito no trecho de uma palestra proferida, por ocasião do Fórum de Cooperação Internacional ocorrido em Brasília, em setembro de 1993, por um representante do Estado,<sup>18</sup> sobre o tema Política do Governo Brasileiro para a Cooperação Internacional:

“Precisamos vencer nossas compreensíveis dificuldades para absorver novas tecnologias e idealizar formas para minorar as limitações impostas por nossa realidade financeira. Sabemos que hoje o processo de renovação deve também levar em conta a revisão do próprio modelo de desenvolvimento que vínhamos perseguindo (...). Mais do que nunca devemos recorrer à cooperação internacional, não com a esperança de que possa suprir nossas deficiências, mas convencidos de que a união de esforços certamente viabilizará projetos com os quais não podemos arcar sozinhos. Estamos, de fato, destinados a cooperar. E enfrentamos esse desafio em um ambiente novo que traz profundas implicações para o nosso processo de desenvolvimento. Nesse contexto, é essencial contar com conceitos claros sobre as prioridades a adotar. Esse processo começa em casa, com a descentralização necessária e com a articulação intra-institucional (...) que passa a ter um papel importante no desenho de projetos de cooperação a serem negociados com nossos parceiros internacionais” (grifos meus).

Como acentua Scherer Warren, “neste cenário de globalização nos campos da informação, da cultura e da ação política, a interação entre os novos atores da sociedade civil tende a realizar-se de forma descentralizada, assumindo a metáfora de rede (...) a formação de redes (...) tem por característica a não-centralidade

organizacional e a não-hierarquização do poder (...) onde as relações sociais são mais horizontalizadas, complementares e, portanto, mais abertas ao pluralismo e à diversidade cultural. São precursores de uma nova utopia de democracia, de sociedade equilibrada e socialmente justa" (1996: p. 144) (grifo meu).

Estamos aqui diante de um desdobramento do debate ou de uma reelaboração discursiva sobre o ambientalismo que tenta conciliar as polarizações que o percorrem – a unidade e a pluralidade; o local e o planetário – e, ao mesmo tempo, organizar e reordenar, no pensamento e na ação, valores culturais e éticos que justifiquem uma nova proposta de atuação pública. Ao se ressaltar a formação de redes como uma forma de ação descentralizada, pressupondo relações horizontalizadas, não-hierárquicas e complementares, tenta se demonstrar sua eficácia para a concretização do modelo pretendido, ao mesmo tempo que se sugere implicitamente a inadequação do formato anterior. Como toda produção de discurso pressupõe um controle, uma seleção, uma organização e formas de redistribuição, existem aqui regras que limitam os seus poderes, controlam sua aparição aleatória e definem as pessoas que falam (Foucault, 1996). Dentro da cultura ocidental, o controle dos poderes do discurso requisitaram procedimentos de exclusão que se fizeram representar pela supervalorização da racionalidade e da ciência como modos legítimos de produção de verdades. Nesse sentido, há uma relação de continuidade entre a racionalidade científica e as práticas e instituições sociais; entre a ciência enquanto discurso e a política; entre saber e poder dentro da cultura ocidental.

Em relação ao ambientalismo, percebe-se todo um empenho em conectar conhecimento (científico), valores morais (ética ecológica) e prática política (*policymaking*) para viabilizar a concretização de uma nova ordem. Estudos e pesquisas científicas são feitos para fundamentar políticas públicas voltadas para a recuperação do meio ambiente, práticas de manejo e desenvolvimento sustentável.<sup>19</sup>

As formulações elaboradas sobre o presente e o passado, bem como as propostas de novos ordenamentos para a ação pública e política têm amparo na ciência ou no saber técnico-científico de especialistas. São eles os sujeitos que falam, ou melhor, que estão autorizados a falar, questionar, revisar, reconceituar, planejar, criar paradigmas e metodologias de intervenção para reordenar possíveis desordens.

Esse campo discursivo e certos dispositivos de controle e poder a ele intrínsecos perpassam os fundamentos do PPTAL e do PP-G7: na verdade, um conjunto organizado de ações – orientado por uma vontade de reordenar, reconceituar e redefinir pragmáticas –, empenhado em contribuir simultaneamente para conservar e desenvolver, ou seja, criar um novo campo de controle e de intervenção, disciplinado e participativo, sobre o mundo, particularmente no que diz respeito

às relações do homem com a natureza e também destes entre si. Assim, admitindo a existência de uma leitura múltipla dos propósitos do Projeto e dos papéis desempenhados pelos agentes envolvidos, o que ocorreu na transição do plano discursivo para o prático operacional? Ao lado da solidariedade e da cooperação visadas – e amparadas por posturas democráticas e éticas convictamente assumidas por todos os agentes dispostos a fazer com que haja aceitação das mudanças propostas – a rejeição e a desconfiança, como diria Mary Douglas. Isso, em parte, devido às diferenças de expectativas que os atores criam uns em relação aos outros, as quais, pela impossibilidade de serem atendidas, terminam gerando desentendimentos e descréditos em relação ao que cada parte envolvida está propondo. Acresce-se também o fato de que se esse diálogo estrutura em torno de regras explícitas ou tacitamente admitidas, ruídos hierárquicos certamente vão surgir no decorrer das trocas estabelecidas dentro dessa “comunidade de interlocutores”.

Por exemplo, na relação da CTPPTAL/GTZ com a Funai, já havia o pressuposto de que uma das partes – os que representavam o Projeto – queria impor sua maneira de conduzir as ações como legítima, amparada pela desqualificação do modo de atuar da outra parte, a Funai. Esta última, sustentando-se no “capital acumulado da experiência”, bem como na legitimidade de seu papel de representante do Estado, reatualizava seu descrédito em relação ao outro e às suas novas proposições.

De um lado, era como se houvesse a crença de que o fato de se estar munido com um certo tipo de saber e de capital econômico – com o reforço de uma retórica de fundo ético bastante afinada com “as mais modernas formulações levadas a cabo sobre o desenvolvimento sustentável” – fosse suficiente para gerar, nos parceiros, um acolhimento automático do que estava sendo proposto. Ademais, se o funcionamento do *outro* era construído como desordem, a partir de evidências empíricas e de avaliações consideradas legítimas, nada mais natural que uma intervenção eficaz e eficiente.

Do outro lado, era como se um certo “direito de propriedade sobre a questão indígena” justificasse que o empreendimento se limitasse ao repasse de recursos financeiros. Intervenções e imposições de condições para que isso fosse feito, nem pensar! Pelo confronto dessas distintas expectativas e haja vista a dificuldade de “compor” e gerar alinhamentos, improvisavam-se consensos provisórios e bloqueavam-se outros. Tudo alimentado pela interiorização de princípios hierárquicos intrínsecos às relações estabelecidas no binômio doadores e receptores.

Transcrevo um trecho do depoimento de um técnico da Funai, ligado à DAF:

*“Diálogo com o PPTAL? ah, faz favor né, esse diálogo não existe! Cada um ocupa seu espaço e o diálogo se reduz ao estritamente necessário para*

*que ambos desempenhem o seu papel, mas não no sentido de haver um planejamento conjunto, ajuda e confiança mútuas e o exemplo efetivo de um processo participativo. A colaboração vem na forma de um suporte material. O PPTAL é isso pra nós: suporte material para que terras indígenas sejam demarcadas. E eu reconheço que são raras as ações na Amazônia, que a DAF desenvolve hoje, quanto à regularização, que não passem pelo suporte do PPTAL. Só isso já diz a dimensão do Projeto dentro do órgão. Só que tem uma coisa, o campo indigenista tem alto valor simbólico e as pessoas disputam pra ter a hegemonia desse campo. Disputa-se o que deve ser feito e sobre como e quem deve fazer e também quem tem o poder de julgar o que está sendo feito. Por exemplo, um exemplo simples até: existe o maior conflito sobre a prerrogativa de quem vai indicar os nomes do GT de identificação ao Presidente da Funai. Isso é uma atribuição da DAF, mas as pessoas de lá (do PPTAL) não querem respeitar isso de jeito nenhum. Querem ter uma autonomia que não está prevista e nem deve, ora essa. Tem limite pra tudo, inclusive para as trocas! E digo mais, os objetivos do Projeto, o que está sendo feito em regularização está sendo alcançado quase que à revelia do PPTAL. Não existe da parte da CTPPTAL e da GTZ controle sobre a prática efetiva da regularização. Querem ajudar, que ajudem, mas sem essa de querer tomar a frente do processo... Eu entendo que também queiram estabelecer uma interlocução direta com as populações indígenas, tirar a Funai de cena, mas esses canais criados funcionam só na aparência. Onde ficaram os índios na hora de desenhar o Projeto, de opinar na tal lista de prioridades? Aliás que exigência maluca foi essa dessa lista? Em cima de que parâmetros foram elaborados, ou melhor, que critérios foram definidos para afirmar que uma terra tem prioridade e é mais vulnerável que outra? Não dá, né? A coisa não funciona desse jeito. Todas as terras são vulneráveis pra mim e não vai ser uma racionalidade necessária ao funcionamento de um Projeto que vai me obrigar a categorizar e a classificar as situações dos índios desse jeito...."*

Em suma, a falta de canais de interlocução e de articulação entre os diversos parceiros do PPTAL veio agravar o fato da inexistência de um diálogo mais consistente entre eles. As dificuldades transitavam pelos bastidores e os conflitos não eram abordados na transparência. Como chegar a acordos e construir parcerias e interlocuções diretas na ausência de uma linguagem adequada, ou diante da própria incapacidade e inabilidade dos agentes envolvidos de levarem às últimas conseqüências tanto o que pode ser feito quanto o que se pede para ser feito? Como nos lembra Bourdieu, os agentes compartilham dos princípios que estruturam o campo em que se encontram, sem contestá-los. A contestação é puramente simbólica, não chegando a romper o ciclo de poder que no campo se instala. Assim, a ortodoxia tem necessidade da heresia, porque sua oposição im-

plica o reconhecimento dos interesses que estão em jogo, da explicitação do jogo de dominação inerente à dinâmica do processo: “Dominantes e dominados são necessariamente cúmplices que, através do antagonismo, delimitam o campo legítimo de discussão” (Bourdieu, *apud*, Ortiz, 1983: p. 23). No máximo, constroem uma espécie de “consenso operacional”, como sugere Goffmann, ou uma concordância superficial em que certas questões são temporariamente acatadas, havendo um acordo real quanto à conveniência de se evitar um conflito aberto de definições da situação (1989: p. 18).

Tudo se passava como se o PPTAL tivesse, desde o início, sido concebido como mola de reestruturação de uma estrutura de capacidade financeira e operacional bastante limitada e precária. Assim, apesar de toda a retórica que constituía o seu pano de fundo e o perpassava, bem como de todas as tentativas de operar mudanças, o Projeto não conseguiu se enquadrar no perfil pretendido, surgindo mais como reforço de uma atividade preexistente e menos como algo demonstrativo do desenvolvimento e aplicação de modelos inovadores, como era a intenção inicial dos doadores, no momento da negociação do “componente indígena do PP-G7”.

Se o eixo inovador que sustenta o PPTAL é um conceito ampliado de política pública – pensada no contexto do Projeto “mais como um conjunto integrado de ações de agentes públicos articulados e menos como política governamental” – isso implicaria renegociações de diversas ordens entre os atores envolvidos. A partir daí, o problema já começava pela disputa, entre os agentes, em torno das distintas perspectivas que adotavam para tratar de temas de grande valor simbólico, como políticas públicas, projetos de desenvolvimento voltados para índios e meio ambiente, cooperação internacional, papel do Estado, globalização e novas formas de governabilidade. Na medida em que esses atores estão inseridos num campo de lutas concorrenciais, suas divergências vão criar polarizações, onde relações de força se manifestam tanto para que não se alterem posições de poder alcançadas, como para que novas sejam aparentemente conquistadas, ou estabelecidas dentro de certos limites e permissões.

Por outro lado, se estamos diante de uma multiplicidade de atores em interação, na passagem do discurso para o nível prático-operacional, a pluralidade, supervalorizada no campo retórico, converte-se em dificuldade e debilidade, na medida em que as diferenças que expressa carregam marcas de distinção, valores e nortes ideológicos interiorizados de forma durável. Ademais, essas diferenças terminam também se tornando objetos pelos quais se luta, mesmo que a maioria compartilhe dos paradigmas da cooperação, da solidariedade e da parceria; mesmo que os princípios retórico-discursivos que os justificam estejam sustentados por fundamentos éticos e por uma racionalidade compartilhada em escala global; mesmo que a intencionalidade política dos agentes se-

jam reconhecidas como da mais alta relevância para o bem comum, estendido à humanidade.

Em síntese, os objetivos gerais do Projeto, expostos no documento original/junho de 1992, são:

1. *Assegurar os direitos dos grupos indígenas à posse de suas terras;*
2. *Garantir a integridade física e o controle territorial das áreas indígenas;*
3. *Compatibilizar o manejo tradicional indígena da floresta com tecnologias ambientalmente apropriadas, de forma a conservar e melhorar a qualidade de vida destas populações ameaçadas.*

Tais objetivos alinham-se à perspectiva do PP-G7, sobretudo no que diz respeito ao melhoramento, à conservação e ao manejo sustentável dos recursos naturais da Amazônia. Parte-se do pressuposto de que "o PPTAL, ao financiar estudos destinados à melhoria de todas as etapas da regularização fundiária, fará com que novas metodologias sejam incorporadas aos procedimentos usuais. Com isso, será identificada uma gama completa dos recursos naturais e microambientes usados pelos índios ao longo de um ciclo anual, contribuindo para assegurar que a demarcação não prejudique importantes atividades de sustento."

Durante a fase de negociação do PPTAL, foram identificadas atividades cujo desenvolvimento requirava a participação de colaboradores, dentro de uma modalidade de parceria conhecida como cooperação técnica. "Para tanto foi proposta a Cooperação Técnica do Governo Alemão, através da GTZ, em adição aos recursos financeiros alocados por aquele governo, visando, em especial, o fortalecimento e capacitação de técnicos da Funai para uma execução fluida e participativa dos componentes do Projeto." Essa Cooperação Técnica conta com a experiência alemã em planejamento e execução de projetos participativos e com o envolvimento direto da população-alvo, contribuindo para aumentar a capacidade da Funai e de seus parceiros em elaborar e executar projetos de desenvolvimento sustentável e identificar fontes de financiamento.

Nesse sentido, coube à GTZ contratar um perito de longo prazo para apoiar a Funai no desenvolvimento da cooperação financeira com a KfW; na contratação de peritos externos e locais para dar suporte ao treinamento de técnicos da Funai, de ONGs parceiras e comunidades indígenas no planejamento e execução de projetos participativos de desenvolvimento sustentável; no fortalecimento de experiências de desenvolvimento sustentável em terras indígenas com capacitação e aquisição de pequenos equipamentos necessários ao treinamento; na promoção de encontros e seminários com participação indígena e parceiros da execução do PPTAL.

Deve-se ressaltar que, desde a década de 1970, o governo alemão, através da GTZ, vem apoiando projetos de proteção ao meio ambiente no Brasil e no mundo. Essa iniciativa insere-se na Política de Cooperação para o Desenvolvi-

to,<sup>20</sup> que representa hoje um componente essencial das relações exteriores da Alemanha, cujo objetivo “é melhorar as condições de vida das pessoas, sobretudo das camadas mais pobres da população, nos países parceiros. Os países parceiros devem dirigir seus esforços no sentido de envolver cada vez mais as pessoas, principalmente as populações carentes e discriminadas, nas decisões políticas, econômicas e sociais. A participação do grupo-alvo na escolha, planejamento, execução e controle de todas as medidas é princípio transcendental da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (...). Quanto à preservação do meio ambiente e recursos naturais (...) pretende-se preservar os elementos vitais da natureza e moldar, nos países parceiros, um desenvolvimento econômico compatível com os princípios ecológicos, inserindo, assim, esses países no esforço mundial de proteção ambiental”<sup>21</sup> (grifos meus).

Algumas questões já discutidas reaparecem no texto apresentado, como se tudo fizesse parte do mesmo conjunto, ou como se estivéssemos diante de informações e argumentos cujo objetivo maior é o de reforçar certas mensagens. Jonathan Crush, na introdução de seu livro *Power of Development*,<sup>22</sup> ressalta o quanto a linguagem é um meio fundamental de se ordenar, intervir e justificar intervenções diversas, seja no mundo natural ou social:

*“Language is fundamental to the way in which we order, understand, intervene and justify those interventions into the natural and social world. Admittedly, most writing on development is prosaic in the extrem – leaden, jargon-ridden, hackneyed and exclusionary. In addition, the structure and form of the development text is highly stylized and repetitive. Nevertheless, for all their pedantry and pretension, the texts of development are, of necessity, also written in a representational language – a language of metaphor, image, allusion, fantasy and rhetoric (...). The texts of development have always been avowedly strategic and tactical – promoting, licensing and justifying certain interventions and practices, delegitimizing and excluding others” (s/d: 4-5).*

Observa-se, no campo discursivo analisado, a centralidade do conceito de desenvolvimento sustentável no que se refere tanto a uma definição de objetivos a alcançar num projeto específico, quanto no âmbito de uma política governamental de cooperação voltada para países em desenvolvimento, sempre definidos como parceiros. Ressalta-se também o fato da cooperação não implicar uma substituição de responsabilidades, nem de iniciativas locais no que se refere à implementação dos projetos planejados, mas de representar uma estimulação para que os parceiros ou interessados tomem a frente do processo, em todas as suas etapas. Acentua-se a importância da participação ativa das pessoas como essencial para que se obtenha resultados eficazes e duradouros. O envolvimento do

grupo-alvo na escolha, planejamento, execução e controle de todas as medidas é princípio transcendental da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento.

Contudo, um dos grandes problemas da GTZ no PPTAL foi o de estabelecer um diálogo com a Funai para, junto com ela, construir esse canal de participação voltado tanto para os índios, quanto para ela própria, haja vista que, dentre os objetivos do projeto de solicitação de cooperação técnica, ressaltava-se como objetivo imediato: "Apoiar a Funai no cumprimento de suas funções institucionais para a regularização fundiária e o desenvolvimento sustentável das Terras Indígenas da Amazônia Legal, para que se possa alcançar, como resultado, Modelos de Desenvolvimento Sustentável nas Terras Indígenas fortalecidos e coordenados pela Funai." Daí se depreende que, embora o grupo-alvo do PPTAL seja o indígena, sua participação na escolha, planejamento, execução e controle de todas as medidas não pode se concretizar sem que uma interlocução com a Funai – agência governamental executora do Projeto – seja estabelecida, a despeito das dificuldades que porventura surjam nesse processo.

É bom lembrar que consta no referido projeto de "Solicitação de Cooperação Técnica do Governo Alemão"<sup>23</sup> uma projeção em relação à construção de uma parceria entre Funai e GTZ, não só para o alcance do objetivo maior do PPTAL, como também no sentido de fortalecê-la institucionalmente para que os objetivos do Projeto pudessem se concretizar. Ou seja, busca-se uma ajuda para a auto-ajuda, reconhecendo-se que a responsabilidade maior de criar condições internas para o desenvolvimento pertence aos países parceiros, cabendo à Cooperação proporcionar os recursos financeiros e técnicos para tal, haja vista a experiência alemã em planejamento e execução de projetos participativos, e com o envolvimento direto da população-alvo. No que se refere a programas e projetos voltados a países parceiros, estes são apoiados por meio da Cooperação Financeira, na forma de empréstimos e/ou financiamentos a fundo perdido; e por meio da Cooperação Técnica, na forma de prestação de serviços de consultoria e de aperfeiçoamento técnico. "Todos os projetos executados em âmbito governamental estão sujeitos a um controle de resultados, com vistas a garantir a continuidade do processo de aprendizagem e a reaproveitar as experiências bem-sucedidas." Nota-se aqui a mesma linha de intenções expostas no PP-G7: ensinar a fazer e repetir o que deu certo.

A Cooperação Financeira foi assumida, por determinação do governo alemão, pela KFW, a Agência Alemã de Cooperação Financeira, que, além do repasse de recursos aos parceiros, coloca à sua disposição assessoria e serviços técnicos durante a fase preparatória e no decorrer da execução dos programas e projetos. Já a Cooperação Técnica resulta da assinatura de um Convênio Intergovernamental (Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha). Ressalto que a GTZ – a agência de cooperação técnica alemã

– é uma empresa pública de direito privado, criada em 1974, com o objetivo de gerenciar projetos de cooperação técnica, sendo responsável, por delegação do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento-BMZ, pela implementação da contribuição alemã aos países parceiros.

Como já foi dito anteriormente, no contexto do PPTAL, buscou-se concretizar uma rede de parcerias, envolvendo o BIRD, o governo alemão – por intermédio da KFW e da GTZ – o governo brasileiro – por intermédio da Funai – ONGs e associações indígenas, de modo a construir uma experiência participativa que traduza uma nova forma de atuação no campo das políticas públicas, as quais, nesse novo contexto, adquirem um caráter mais amplo, menos descentralizado e vertical, se comparado ao modelo anterior tradicional, entendido muito mais como política governamental; solicitou-se um *savoir-faire*, pelo reconhecimento da legitimidade adquirida por certos cooperadores no que diz respeito à implementação e gerenciamento adequado de projetos participativos que contem com recursos provenientes da cooperação financeira internacional; procurou-se moldar, nos países parceiros, um desenvolvimento econômico compatível com os princípios ecológicos, inserindo, assim, esses países no esforço mundial de proteção ambiental; buscou-se reforçar o sentido universalizador que conduz o ambientalismo, ao mesmo tempo que se investiu na pluralidade de suas bases de sustentação.

Não há nessa exposição de objetivos uma intenção tutelar? Vejamos o que nos diz João Pacheco de Oliveira F<sup>o</sup> sobre o empreendimento da tutela:

Em geral, o aspecto mais destacado da tutela, aquele que a envolve de uma necessidade e que a pretende justificar, é a dimensão educativa, pedagógica, de que se reveste a relação (suposta de aprendizado e proteção) entre tutor e tutelado. Este último é sempre aquele sobre o qual se supõe que disponha de um conhecimento parcial ou deformado dos códigos culturais (...). A finalidade da tutela é justamente transformar, através de um ensinamento e uma orientação dirigidas, tais condutas desviantes em ações e significados prescritos pelo código dominante. Assim, a tutela é fator de controle (...) à diferença de outras formas mais explícitas e utilitárias de dominação, a relação da tutela se funda no reconhecimento de uma superioridade inquestionável de um dos elementos e na obrigação correlata que esse contrai (...) de assistir (acompanhando, auxiliando e corrigindo) a conduta do tutelado de modo que o comportamento deste seja julgado adequado (1988: p. 224).

O processo da cooperação pela parceria parece trazer implícita a necessidade do ensinamento – fornecido pelos doadores – e do aprendizado – a ser adquirido pelos receptores – de um modelo considerado melhor e mais adequado aos

novos códigos e ideais que se buscam inculcar. Reatualiza-se, assim, a imagem daqueles que estão autorizados a falar e a moldar, lembrando Foucault, porque, dentro do campo, são vistos como detentores legítimos de um certo capital social, conforme demonstra a experiência e determina a hierarquia que faz o campo funcionar. Tudo parece muito bem programado no sentido de demonstrar a possibilidade de se praticarem experiências mais adequadas às novas exigências percebidas como essenciais à construção de outro tipo de governabilidade, outra modalidade de desenvolvimento em escala global, outra sociedade, mais justa e finalmente democrática e novos indivíduos, desta vez, indivíduos-globais-responsáveis ou pessoas-planeta, conforme defende Viola (*op. cit.*, 1998).

Todavia, volto a insistir no fato de que, se houve no processo de implementação do PPTAL e do PP-G7 a tentativa de uma articulação na forma de rede, caracterizada por "novos formatos organizativos, onde as relações sociais são mais horizontalizadas, complementares e, portanto, mais abertas ao pluralismo e à diversidade cultural" (Scherer Warren, *op. cit.*: p. 144), essa articulação ocorreu dentro de um campo de lutas concorrenciais e polinucleado de poder (Barros, *op. cit.*: p. 127).

Como pensar, em termos práticos, numa efetiva concordância de base racional universal aplicada a uma variedade de temas e projeções de ação políticas, quando se sabe que o campo em questão insere os agentes numa dinâmica de lutas concorrenciais e que os conflitos daí decorrentes evocam tensões permanentes e para as quais parece não haver solução, senão na forma de meros "consensos operacionais"? Teriam esses conflitos um caráter demonstrativo, no sentido de "reavivarem a fé e a crença sobre o funcionamento dos campos sociais"?

Por esse prisma, ou por essa forma de analisar certas interações, envolvendo acordos e disputas, que têm como foco a mudança, em vez de um ingênuo otimismo, é mais realista pensar que estamos diante de processos marcados pela instabilidade e imprevisibilidade que tanto contêm elementos de transformação, como também conservam a possibilidade da permanência do modo hierárquico de estruturar as relações sociais em micro e macroesferas. Como acentua Barros, é bom lembrar que estamos diante de um intenso jogo de interesses de diversas naturezas que deflagram, por seu turno, forças de diferentes diretrizes político-ideológicas. Tudo isso podendo "constituir, em tese, tanto um fator de mudança, apresentando a possibilidade de diferentes graus de emancipação social, como um fator de controle e manutenção, de estabilidade da ordem social em curso, ou ainda, redundar em mecanismos que favoreçam tendências retrógradas e autoritárias" (*op. cit.*: p. 127).

É também importante que se diga que a maior parte da sistemática operacional do Projeto foi cumprida pela CTPPTAL, apesar de todas as dificuldades em relação a prazos e distribuição dos produtos. No entanto, a atenção conferida a deta-

lhes e exigências operacionais era tal que, muitas vezes, perdia-se de vista o próprio objetivo central do Projeto. Isso parece decorrer do fato de que, como cada passo no desenvolvimento das ações estava sujeito às regras operacionais de cada um dos participantes institucionais do Projeto, procedimentos burocráticos e a dimensão formal terminavam adquirindo um peso maior do que a atividade de que esse processo buscava implementar. Parece haver aí um princípio hierárquico a demonstrar e sustentar a força da dimensão formal e burocrática diante do objeto – a realidade – sobre o qual ele se aplica.

Situação bastante parecida com a que Weber descreve em suas análises do funcionamento da burocracia moderna: “As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais” (1982: p. 229). Diz ainda Weber mais adiante: “O cumprimento objetivo das tarefas significa primordialmente um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e ‘sem relação com pessoas’ (...) (a burocracia) desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que é desumanizada, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio e todos os elementos racionais que fogem ao domínio do cálculo” (idem: pp. 250-1).

Os consultores da CTPPTAL, por exemplo, freqüentemente queixavam-se da excessiva sujeição do Projeto aos ditames burocráticos do campo dos doadores:

O PPTAL fica refém do tempo, dos prazos, dos procedimentos e das regras do PP-G7, do Banco, do KFW, da GTZ, do PNUD (...) é um horror (...) E o pior é que os índios tão lá, esperando que as coisas aconteçam. Você já viu que coisa mais louca, a gente submeter todo um processo que envolve pessoas, profissionais, todo mundo com sua disponibilidade, tem coisa que envolve até o clima da região (...) E no final tem que esperar que a GTZ libere, que o PNUD autorize o contrato pra UAP, que a UAP faça o depósito, que o depósito chegue, pro cara viajar pra área. Como diz a Carolina, é muito cozinheiro. E eu digo, é muita regrinha, procedimento, SAA, SVD, no objection pra lidar e é muita gente, ser humano envolvido... eu não consigo lidar com as coisas desse jeito, não! Os doadores não querem nem saber, né? A norma é um fato e pronto, o resto que se dane. Mas eu sempre fico pensando no resto, nos que estão na floresta e nos que a gente tá contratando.

Assim, quando se tratava de propor alguma coisa e decidir sua aprovação, o tempo empreendido na negociação entre os parceiros (CTPPTAL, GTZ, BIRD, PNUD, Funai, ONGs) e, na seqüência, o percurso levado na observação e cumprimento das exigências normativas não estavam jamais em sintonia com a realidade que, por seu turno, apresentava-se sempre como uma urgência. Apesar de

todo o planejamento e de toda a flexibilidade atribuída às instituições e entidades parceiras, as dificuldades eram inúmeras e todos terminavam, entre acordos e conflitos, entrando no ritmo do apaga incêndio e da atuação sobre a pressão da urgência.

Se é essa a descrição do modo de trabalhar da agência executora do PPTAL – a Funai – difícil imaginar o Projeto imune à sua influência. Contudo, não creio que o(s) problema(s) resulte(m) apenas dessa situação de contato, como se um “modo de fazer” típico da Funai tivesse criado uma desordem na ordem do PPTAL. Talvez a lei de funcionamento da casa tenha contribuído apenas para tornar mais agudo o problema do descompasso do Projeto em relação ao que ele planeja e ao que executa, o que é diferente de apontá-la como a causa maior das dificuldades enfrentadas.

Segundo Oliveira e Almeida, na Funai impera um pragmatismo institucional rígido pela representação de que se uma decisão qualquer não for tomada urgentemente, tudo pode redundar em catástrofes, tanto para os índios como para a instituição:

Esse esquema constitui uma verdadeira lei de funcionamento da Funai no sentido de gerar regularidades de ação (...). Os próprios operadores dessa máquina (indigenistas, índios e funcionários) já aprenderam tal fato e oralmente transmitem esse conhecimento aos não-iniciados através de uma máxima utilitária: “A Funai só atua sob pressão” (...) mostrando a inocuidade de estabelecer planos e prioridades, bem como alertando os próprios membros da corporação sobre a letargia, a impotência e a insensibilidade do órgão para cumprir suas responsabilidades mais primárias e indeclináveis (Oliveira e Almeida, 1998: p. 70).

Em suma, a Funai atua para a resolução da crise do momento, até que outro caso seja eleito como catastrófico e emergencial e passe a requisitar as atenções, sem que critérios objetivos justifiquem a seqüência das prioridades estabelecidas. Assim, as soluções oferecidas, ainda segundo Oliveira e Almeida, “validam-se mostrando serem melhores do nada a fazer”.

Em outro trecho da reflexão sobre o pragmatismo institucional vigente na Funai, os autores recorrem a uma imagem que ilustra bem o modo de atuação do órgão:

Em muitos momentos o órgão indigenista mais parece uma nau que, sem timoneiro ou plano de navegação, prossegue sua viagem em um mar encapelado. Todo o esforço da tripulação se resume à tentativa de não submergir na próxima onda, avaliando um funcionário ou uma política exclusivamente por suas repercussões na última crise. O desejo de atender às ex-

pectativas das comunidades indígenas funciona como um verdadeiro instinto de sobrevivência, sem conduzir no entanto a uma hierarquização das necessidades que seja discutida, compartilhada e operacionalizada pelo grupo dirigente” (idem: pp. 73-4).

Em que pese a relevância dos aspectos anteriormente ressaltados, vimos que o PPTAL se propôs a engendrar parcerias para dar voz à pluralidade e que esta – ao se manifestar num campo que tem a negociação, envolvendo múltiplos atores, como estratégia e a hierarquia como princípio estruturante – terminou gerando lutas concorrenciais entre os diversos atores – Funai, CTPPTAL, GTZ, PNUD, BIRD, KFW e ONGs – que a conformavam. Assim, o desafio de ter de se gerenciar alinhamentos e confrontos entre o novo e o ultrapassado, o tradicional e o moderno, já que entendidos sob o prisma dessas polarizações, deve levar em conta que, a partir delas, surgem disputas e desentendimentos gerados dentro de um campo maior, onde estão em jogo desde questões operacionais e burocráticas, até distintas concepções de natureza político-ideológica e interesses concorrentes.

### **Sobre Mudar e Permanecer**

Nas páginas anteriores, procurei discutir em que medida o campo discursivo gerado pelas preocupações com o meio ambiente se refletiu no PPTAL, nele imprimindo um certo perfil que o fizesse um instrumento demonstrativo de um novo paradigma a alcançar.

Procurei discutir a relação entre o plano retórico-discursivo – gerado no contexto do ambientalismo – e o prático-operacional – visto sob o prisma da experiência de implementação do PPTAL, para examinar até que ponto o Projeto se constituiu como uma experiência demonstrativa de uma nova realidade interiorizada pelos agentes envolvidos. Além desse aspecto, procurei investigar se, nessa busca de implementar mudanças e de operar uma que fosse de transição de um modelo para outro, não se produziram ambigüidades e manipulações entre o que se representa como novo ou ultrapassado, tornando assim o mudar/permanecer um conflito que jamais se resolverá pela exclusão radical das alternativas dominantes, mas por meio de adaptações e consensos freqüentemente distantes do padrão idealizado.

Elegendo esse dilema como preocupação de fundo, tentei verificar até que ponto podemos falar em mudança e transformação de pragmáticas e formas de ação pública, tendo como horizonte a perspectiva de um novo padrão de governabilidade e de uma sociedade mais justa, democrática e devotada à consolidação do desenvolvimento sustentado e à afirmação do respeito à diversidade cultural.

Em relação aos povos indígenas, é indiscutível a visibilidade de novos rumos de encaminhamento de seus problemas nessa última década. Ressaltam-se a ampliação do reconhecimento de seus direitos; o aumento de sua capacidade de organização e de criação de instâncias de representação política para atuar em diversos níveis, isto é, o fortalecimento de sua reorganização social e política; o estabelecimento de novos canais de interlocução com os mais diversos agentes e atores; a multiplicação das parcerias em nível nacional e internacional. Todavia, estamos diante de um processo que, embora aponte para mudanças e benefícios, também apresenta fragilidades e problemas de soluções ainda imprevisíveis.

A experiência do PPTAL, no meu entender, reflete o que acabo de afirmar: uma experiência feita de avanços e recuos, mudanças e continuidades, reformulações e distorções. Tudo isso sob o invólucro do novo e sob o fantasma do antigo a exorcizar, dentro de um curioso processo em que esperanças e utopias misturam-se a todo tipo de descrença e medo. Creio que novas investigações ou abordagens possam sugerir outros caminhos interpretativos para os problemas analisados. Contudo, não encontrei modo melhor de pensar as relações constituídas através do PPTAL sem referi-las a um campo de lutas estabelecido entre diversos parceiros que, servindo-me das palavras de Souza Lima, "se definem pela pretensão de arbitrar sobre os destinos dos povos indígenas no Brasil".<sup>24</sup>

No caso do PPTAL, é bom que se lembre que esse arbítrio não recaiu somente sobre os índios, mas sobre a gestão de seus territórios, no sentido de que, no contexto do Projeto, estes foram vinculados à noção de espaço ambiental a ser protegido e encampado no projeto de construção do desenvolvimento sustentado da Amazônia. Assim, se o universo focalizado apontou para pragmáticas gerenciais em conflito, diferenciadas e orientadas por distintos modelos organizacionais, seriam esses fatores suficientes para justificar disputas desencadeadas dentro de um campo de poder? A partir do que pude observar, não: há que considerar também a manifestação de um conjunto de princípios hierárquicos estruturante a organizar a experiência dos atores envolvidos; assim como valores, verdades e crenças interiorizados de forma durável, isto é, disposições adquiridas e permanentes (Bourdieu, 1980) que norteiam suas percepções – em relação a si e ao outro – e, conseqüentemente, suas ações. Se, por um lado, buscam-se implementar novos paradigmas de atuação, de forma articulada, na perspectiva de se formar uma rede descentralizada e democrática de atores sociais como fundamento de uma nova governabilidade e sociedade (Scherer Warren, *op. cit.*), por outro, antigos modelos persistem, são defendidos e se configuram como objetos pelos quais os agentes lutam dentro do campo em que estão inseridos.

Explico-me melhor. Observa-se, no conjunto das falas e textos oficiais elaborados para publicação em espaços também oficiais, toda uma preocupação em conferir ao PPTAL um caráter organizacional dinâmico, participativo, de-

mocrático e transparente, bem como em apontá-lo como uma experiência alternativa altamente inovadora em sua finalidade de proteger, com a cooperação internacional, as populações indígenas e o patrimônio ambiental de suas terras, à margem das ações governamentais expressas no indigenismo oficial retrógrado da Funai.

A título de exemplo dessa roupagem positiva e não engessada do Projeto (servindo-me aqui de um adjetivo largamente utilizado para caracterizar a forma de atuação da Funai), vale lembrar que, desde a sua concepção inicial, com exceção do componente da Regularização Fundiária, o PPTAL foi estruturado em componentes não amarrados ou definitivos, justamente para que sua definição se desse no correr da própria implementação e de acordo com a dinâmica e urgências do Projeto. Outros exemplos da necessidade de reforçar esse dinamismo: a proposta de um sistema de monitoramento e a previsão de avaliações periódicas do PPTAL – as famosas e tensas Missões de supervisão<sup>25</sup> – programadas com a finalidade de avaliar as ações, mas também de repensá-las e redirecioná-las.

Ressalta-se ainda a montagem de uma série de pragmáticas e rotinas: reuniões periódicas, seminários, *workshops*, oficinas de trabalho, contratação de consultorias para aprendizado de monitoramento e avaliação, a fim de reforçar o perfil democrático e transparente do Projeto, em oposição ao perfil autoritário da Funai, cujas metodologias o PPTAL buscaria mudar e aprimorar através de estudos e consultorias especializadas.<sup>26</sup> A Funai, por sua vez, resiste às proposições de seus inúmeros colaboradores; ausenta-se das reuniões e *workshops*; ressentese por não ter sido convocada e convidada a opinar em certas atividades; e, por fim, reatualiza suas ações inspirada numa espécie de cultura do improvisado e do apaga incêndio,<sup>27</sup> fortalecendo, assim, o contraste estabelecido com a cultura do planejamento e da transparência, vista como um pressuposto à execução eficaz de um projeto.

Em suma: o PPTAL tem como agência executora, o órgão governamental Funai, atribuição que parece se concretizar apenas em relação à execução do componente da Regularização Fundiária, ficando os demais componentes (Vigilância e Capacitação Indígena) resguardados da interferência dos técnicos da casa (da Funai). Estes, por um lado, se não tomam a iniciativa de participar, “pelos vícios que incorporaram como funcionários públicos” e por não se sentirem estimulados e obrigados a se envolverem no planejamento e execução das atividades previstas, por outro, não são também consultados, ou melhor, tornam-se invisíveis, porque “problemáticos e incompetentes”, aos olhos do Banco Mundial, da Cooperação Técnica Alemã e também da Coordenação do PPTAL.

Temos, portanto, de um lado, burocracias demonstrativas, sustentadas por uma impecável racionalidade e eficiência dadas por instrumentos de controle, previsão e cálculo e amparadas por todo um campo de representações altamente

favorável a esse modelo. E temos uma burocracia sectária, para a qual convergem e disputam diversas facções indigenistas: e híbrida, por ter o seu funcionamento assentado num modelo hierárquico, normativo e legal mas, ao mesmo tempo, na prática do improvisado e da imprevisibilidade.

Como síntese desse encontro, em vez de transformações substantivas, chegou-se a alterações parciais e reprodução de relações de poder preexistentes, apesar de a retórica discursiva do PPTAL ter sublinhado o seu empenho em concretizar um empreendimento democrático, antiautoritário e participativo nos mais diversos níveis. Cabe lembrar a afinidade dessa retórica com os novos ideais e compromissos assumidos no contexto do mundo globalizado e na agenda dos países desenvolvidos – através de suas agências de cooperação – em suas propostas e acordos voltados à ajuda para o desenvolvimento. Todos em busca da construção de solidariedades e parcerias em torno de causas politicamente corretas, como a ambiental e a indígena.

Algumas falas ilustram bem o tipo de tensão e conflitos desencadeados a partir do PPTAL, tendo como pano de fundo um olhar sobre o outro – integrantes da agência executora – carregado de negatividade e desconfiança, o qual terminou reforçando sua gradativa exclusão em lugar do seu fortalecimento, como previsto nos objetivos do Projeto.

#### 1. Técnicos da Funai:

Nós, participando da concepção e da execução do PPTAL? Nem pensar (...) sabe o que aconteceu? Eles (os doadores) juntaram uns intelectuais daqui, chamaram outros dali, fizeram o projeto e disseram "toma, seus burros, executem que a gente diz como" (...) Aí contrataram gente (consultores) sem a menor experiência com o índio, ganhando muito mais do que o pessoal da casa, juntaram umas ONGs sustentadas por eles e começaram a coisa...

Esse projeto é um projeto autoritário, sim senhora. Ninguém foi ouvir os interessados (índios) para fazer o projeto. A Funai ficou de lado e tudo foi feito por ONGs e pelos donos dos recursos. Ou você acha que está todo mundo dando uma de bonzinho nessa história? Quem é que sustenta o 'seu ISA' (Instituto Socioambiental)? Ficam com esse discurso moderno de cooperação, mas no final o que eles querem é outra coisa...

Por que será que essa política de cooperação tem de repassar iniciativas e responsabilidades do Estado para organizações externas? E por que nós somos incompetentes para cuidar dos nossos problemas? Você está me perguntando minha opinião sobre o diálogo estabelecido entre a Funai e o PPTAL? Eu é que te pergunto: que diálogo? Será que a gente pode chamar isso de diálogo? Pra mim ele nunca existiu.

## 2. Consultores:

Acho que a Funai está resistindo a um processo irreversível que é a pluralidade de vozes e parcerias em relação aos índios, e como a Funai não se renova por si mesma, um projeto como o PPTAL vira um corpo estranho dentro da Funai...

Por que será que só se investem em projetos que interessam aos financiadores? É por que eles só financiam projetos ambientais? Por que só os índios da Amazônia têm visibilidade e outros ficam à míngua? E será que é o índio que se quer beneficiar mesmo? Imagina o tanto de conhecimento que não se está acumulando e levando pra fora nesses projetos ambientais?

## 3. Cooperação Internacional:

Pra que vai chamar a Funai pra discutir isso? O pessoal da Funai só atrapalha, não entendem de nada, é mais cozinheiro ainda...

Se eles não sabem e não querem fazer, nós fazemos...

Por que a desconfiança em relação à Funai? Porque ela não demonstra confiança e isso depois de avaliações feitas. Me dê exemplos de projetos realizados pela Funai que deram certo?

Pensar as relações e conflitos desencadeados a partir do PPTAL como frutos – e manifestação – de um campo social de lutas, particularizado num espaço onde se manifestam relações de poder, implica identificar os agentes que nele desfrutam de posições hierarquicamente reconhecidas como superiores e que, por isso, possuem maior prestígio e o poder de impor aos demais aquilo que lhes parece melhor e conveniente. Sabe-se que o Banco Mundial/BIRD<sup>28</sup> é hoje o maior captador de recursos financeiros e o principal financiador de projetos de desenvolvimento no mundo, exercendo grande influência no mercado internacional, particularmente no contexto do campo que se configurou e mobilizou os mais diversos segmentos e atores sociais em torno da problemática ambiental.

Em outras palavras, em sua trajetória, enquanto agência financeira de cooperação para o desenvolvimento, houve todo um investimento orientado para a maximização de um certo capital referido ao domínio de lógicas e modelos de intervenção voltados para a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas, bem como de normas e sistemáticas de financiamento. Enfim, um *quantum* suficientemente forte para consagrá-lo numa posição legítima de poder: o poder de impor aos demais concorrentes a definição mais adequada de gerenciamento, de negociação e de formulação de estratégias apropriadas para a implementação de programas de desenvolvimento. Não por acaso foi convidado a administrar os

recursos do PP-G7: trata-se do reconhecimento de sua eficácia em gerenciar negociações globais, sobretudo as que envolvem confrontos e alinhamentos em diversos níveis.

Ainda no contexto desse campo mobilizado pela problemática ambiental, o qual Barros (*op. cit.*, 1996) caracteriza como um campo polinucleado de poder, a agência financeira alemã, a KFW, através de suas contribuições financeiras a programas voltados ao desenvolvimento sustentável, como o PP-G7, vem maximizando o seu capital social e multiplicando seus raios de ação em países que se definem como parceiros. Trata-se, portanto, de mais um agente-núcleo, assim como o BIRD, dentro de "um campo polinucleado de poder, onde os principais agentes traduzem-se em núcleos que atuam como matrizes geradoras e difusoras de ideários; lógicas; modelos de intervenção; regras e normas que orientam a criação de novos direitos e deveres; sistemáticas de financiamento; princípios, critérios e recomendações básicas para a formulação de políticas ambientais globais, nacionais e locais" (*idem*: p. 127).

No âmbito da cooperação técnica e no contexto desse mesmo campo polinucleado, o PNUD e a GTZ também poderiam ser considerados como agentes-núcleos provedores de um reconhecido *savoir-faire* no que se refere à implementação de projetos de desenvolvimento. Em suma, no contexto da cooperação financeira e técnica, teríamos, dentro desse campo polinucleado que se constituiu em torno da problemática ambiental, o BIRD e a KFW e a GTZ e o PNUD como agentes-núcleos de grande influência no cenário global. Nesse sentido, embora se reconheçam como matrizes provedoras de referenciais de ação adequados e eficazes, não deixam de concorrer entre si e de buscar, cada vez mais, aumentar um capital específico, cujo acúmulo e domínio serão os indicadores legítimos de uma autoridade conquistada dentro do campo. A essa autoridade corresponde também uma determinada posição – de poder – reconhecida e inabalável, já que sua própria contestação atua sob certos limites, sem que sejam atingidos os princípios que fazem o campo funcionar.

Assim, no caso da cooperação financeira, devido a uma trajetória de investimento em tempo e esforços na implementação de projetos voltados ao desenvolvimento, o BIRD adquiriu mais força que a KFW, embora ambos sejam parceiros num sentido mais amplo. Levando-se em consideração, entretanto, que esse campo polinucleado supõe uma distribuição desigual de poder, o BIRD leva vantagem e ainda mantém intacto o seu capital acumulado. Da mesma forma, o PNUD,<sup>29</sup> enquanto Programa/agência de cooperação da Organização das Nações Unidas-ONU, coloca-se numa posição privilegiada em relação a outras agências de cooperação.

Todavia, cabe lembrar que todos, tendo interiorizado um conjunto de visões e divisões, valores, crenças e representações tendem a reproduzir, em suas ações,

a lógica do funcionamento do campo, sua axiomática fundamental, o pedestal das crenças últimas sobre as quais repousa o jogo inteiro, como acentua Bourdieu, de uma maneira relativamente imprevisível, mas sem atingir os princípios de poder que o estruturam (1983: p. 91). Assim, disputam como concorrentes, construindo descréditos recíprocos, mas estabelecendo “acordos operacionais” provisórios, “espaços de atuação e de intervenção”, em busca de afirmarem suas respectivas lógicas, normas e sistemáticas de financiamento e cooperação como mais adequadas, eficientes e flexíveis. E, dentro de um espaço controlado de ações autorizadas e permitidas, acumulam, cada um dentro de sua posição e espaço conquistado, um *quantum* suficientemente forte para consagrá-los – segundo a hierarquia ditada pelo campo – em posições legítimas de poder: o poder de impor aos demais a definição mais adequada de gerenciamento, de negociação e de formulação de estratégias apropriadas para a implementação de programas de desenvolvimento.

Este artigo procurou analisar as relações de poder e conflito desencadeadas a partir do PPTAL como frutos de um campo social de lutas, particularizado num espaço em que se manifestam sistemas de dominação, como mencionei anteriormente. Ou seja, o PPTAL, enquanto um projeto inserido dentro de um programa de desenvolvimento gerado no contexto desse campo polinucleado de poder, não deixou de manifestar, ou de ser ele próprio uma manifestação dos ideários, lógicas, normas, diretrizes e recomendações que constituem, por seu turno, o próprio capital específico que mobiliza e conforma o campo em questão.

Se partirmos do princípio de que esse campo polinucleado polariza os agentes a partir de uma distribuição desigual de poder, teríamos, no pólo dominante, ainda que concorrentes, certos agentes-núcleos, como BIRD, KFW, PNUD e GTZ, ocupando posições privilegiadas e sendo representados como autoridades mundialmente reconhecidas por suas atuações eficazes e comprometimento com o ideário que mobiliza o campo: o desenvolvimento sustentável, o etnodesenvolvimento, um modelo alternativo de sociedade e uma nova forma de governabilidade no contexto do mundo global.

Cabe, no entanto, assinalar que o fato de identificar esse agenciamento no pólo dominante não implica negar as incompatibilidades e diferenças que o perpassam e as disputas que nele se estabelecem. Implica reconhecer que os alinhamentos pretendidos e efetuados – baseados num “consenso” tanto ideológico quanto “propositivo”, isto é, no nível de suas proposições pragmáticas – têm sido eficazes na implementação das trocas almejadas. A cooperação internacional está hoje em todo lugar. Por outro lado, os Estados nacionais, através de seus órgãos federais, estaduais e municipais, como sujeitos responsáveis pela instituição e execução das políticas ambientais, representam a própria exteriorização de um fazer tradicional que se busca expurgar. É sobre eles que recai a crítica quanto à

debilidade, inadequação e defasagem de suas ações intervencionistas e quanto ao estilo centralizador, vertical e autoritário de suas táticas. Assim, num contexto em que suas ações são cada vez mais reguladas por outros atores, e em que os mais diversos agenciamentos – como entidades de financiamento, organismos internacionais de cooperação, ONGs, comunidades científicas e partidos políticos – alinham-se em rede para pressioná-los e exigir que assumam uma postura nova, é certo que ficarão em desvantagem.

Nesse sentido, dentro da estruturação desse campo polinucleado de poder, surgido no contexto da problemática ambiental, e tendo em vista o fato de que essa estruturação se deu no conjunto mais amplo das relações de poder no eixo Norte-Sul, não há como posicionar os agentes representantes do Estado em outro pólo que não seja o dominado. Embora no papel de “conservadores” de sua posição e função centralizadora, reguladora e monopolizadora, na sua relação com o pólo dominador são eles os “heréticos” que tentam, em vão, manter um certo *status quo* na dinâmica de um campo de poder onde estão em desvantagem.

Eis, portanto, o espaço-lutas dentro do qual o PPTAL se inscreve. Assim, além dos contrastes gerenciais e das especificidades da própria Funai, cujo funcionamento traz as marcas da interação de múltiplas redes de relações que a perpassam, o PPTAL desencadeou um mosaico de problemas: desentendimentos e limitações gerenciais internas, isto é, no nível da CTPPTAL, compromissos e disputas visíveis e invisíveis geradas pelo contato entre versões indigenistas<sup>30</sup> oficiais e alternativas; relações de poder estabelecendo-se em diversos níveis, inclusive entre os agentes-núcleos que, embora alinhados pelo mesmo ideário e compromissos, disputam de forma concorrente dentro do próprio agenciamento construído; construções hierárquicas e valorativas distintas entre os segmentos profissionais envolvidos e entre identidades alinhadas em torno da nacionalidade; embates ideológicos em torno dos objetos pelos quais se luta, como o desenvolvimento sustentável e as condições objetivas de sua realização, bem como o desmantelamento da máquina estatal e novas propostas de governabilidade.

Busquei, portanto, compreender e interpretar uma situação que envolveu diálogos e trocas entre representantes de países centrais desenvolvidos e um país que se reconhece como periférico, a partir do pressuposto de que, se essas trocas desencadearam conflitos e exclusões recíprocas, pelo menos no contexto do PPTAL, e apesar do objetivo maior do empreendimento ter sido delineado de forma consensual no âmbito dos acordos de cooperação assinados, um conjunto extremamente complexo de fatores deve ser considerado para o seu entendimento.

Em outras palavras, justificar os conflitos e a resistência à mudança a partir das características do funcionamento institucional da Funai – e do fato de ela própria estar inserida no espaço de lutas constituído dentro do campo indigenista – não

creio que seja suficiente. Tampouco me parece que o problema possa ser pensado unicamente sob o prisma da debilidade operacional da casa frente às demandas do Projeto. No cotidiano da implementação do PPTAL, pude perceber o quanto certos temas, sobretudo os que dizem respeito a valores culturais, posicionamentos políticos, representações hierárquicas, interiorizados de forma durável, são capazes de desencadear tensões e desentendimentos que, se não chegaram a estrangular o processo, nele introduziram distorções, descréditos e manipulações.

Para começar, caberia a pergunta: se as formas de atuação da Funai são incompatíveis com os novos modelos que se buscam instaurar, podendo-se interpretar a resistência como fruto de determinadas disposições que levam à reprodução de certas relações e práticas condenáveis e negativamente avaliadas, o que dizer da atuação dos demais parceiros, como ONG's e entidades internacionais de cooperação técnica e financeira? Se as ações desses últimos refletem um empenho justo e humanitário em fortalecer as populações tradicionais diante de um Estado injusto e comprometido com outros interesses, por outro, valeria investigar o que poderia estar ocorrendo nos espaços abertos pelo próprio Estado ausente e incompetente, ou nos vazios preenchidos por essa modalidade de apoio e cooperações locais e externas, laterais e multilaterais: talvez um novo modo de dizer como fazer e o que trocar, seguindo a orientação de uma agenda redesenhada e formatada dentro dos novos padrões do capitalismo globalizante.

Talvez uma nova versão dos mitos ocidentais da evolução e do progresso, buscando reduzir as sociedades a um conjunto homogêneo de agenciamentos humanos altamente eficazes para a instauração do que se pensa ser uma nova era. Talvez, por fim, um "sistemismo técnico de política internacional, o que representaria mais um indicador de como sistemas de dominação podem adaptar-se a e contribuir para novas exigências de processos de racionalização" (Habermas, 1975, *apud*, Barros, *op. cit.*: p. 126).

Ao analisar as principais dimensões do processo de globalização e suas repercussões para o Brasil, Viola (1998) destaca a inadequação de permanecermos sujeitos à lógica do amigo-inimigo para pensarmos nossa inserção no mundo global. Segundo o autor, essa lógica, implicando a idéia de uma fronteira – territorial e ideológica – separatória entre universalismo e particularismo, marcou a política moderna até a queda do comunismo, perdendo portanto seu valor e função num mundo cada vez mais transfronteiriço. Assim, ainda segundo o autor, aqueles que no mundo pré-global estavam separados por conflitos, estariam hoje atravessados por idênticas orientações culturais e interesses, estabelecendo parcerias que são o eixo de uma nova governabilidade.

Em que pese a certeza de que a sociedade futura não será nem poderá ser governada da mesma forma que no passado; em que pese o fato de não precisarmos ir tão longe para percebermos a magnitude das mudanças produzidas no

mundo e no Brasil, bem como seus complexos desdobramentos na dimensão da governabilidade e na projeção de uma sociedade sustentável,<sup>31</sup> creio não ser possível desconsiderar a assimetria que comanda a interdependência criada nessa espécie de integração promovida pelo capitalismo globalizado.

Todavia, apesar de ter sublinhado a necessidade de uma investigação mais cuidadosa sobre a atuação conjugada de diversos parceiros comprometidos com determinadas causas e empenhados em apoiar a construção da cidadania e da autonomia dos segmentos excluídos, cujas vozes o Estado insiste em silenciar; embora tenha proposto uma determinada forma de pensar o dilema da mudança e da continuidade no contexto de relações embaladas por propostas inovadoras e sintonizadas com os novos rumos do mundo, é preciso deixar claro que não busquei, como afirmei anteriormente, implantar paradigmas explicativos ou construir generalizações sobre relações de poder no eixo Norte-Sul, a partir do caso em estudo.

Estou certa de que a tentativa de estabelecer ligações entre um sistema capitalista internacional e um processo local pode levar o investigador a um modelo reducionista e homogeneizador, em sua busca de decifrar o velho formato das relações de dominação e de dependência erguidas historicamente no mundo. Assim, é preciso ter um certo cuidado para não se cair em impressionismos e nas armadilhas das generalizações superficiais. Isto significa que, se parto do princípio de que existe no mundo uma ordem capitalista internacional, acredito que esta ordem não tenha sido conectada, nem venha se conectando no mundo da mesma forma: resistências e assimilações; arranjos, obstáculos e choques foram desigualmente construídos, gerando sincretismos diversos, apropriações e revitalizações, perdas e ganhos, assim como sínteses culturais distintas e múltiplas leituras acerca dessas sínteses.

Assim, voltando à argumentação de Viola que sustenta o fato da sociedade moderna pré-global ter sido construída a partir da idéia de fronteira, criando separações que hoje, num mundo cada vez mais transfronteiriço, não teriam mais lugar, caberia examinar se, efetivamente, essa dissolução e a proposta de integração de uma civilização compartilhada (Augé, 1997) estão sendo aceitas e incorporadas pelos agentes sociais. Ou então, se não estaríamos apenas diante do objeto central de um campo discursivo novo que, buscando legitimar uma unidade global como proposta de sobrevivência para a humanidade, passou a construir sólidos argumentos – fundamentados na ciência e na ética – contra a permanência dos modelos anteriores? As experiências observadas na implementação do PPTAL demonstram o quanto é difícil engendrar transformações sob o amparo de elaborações discursivas e de uma intencionalidade política favorável, mesmo quando os agentes envolvidos aparentemente aprovam as linhas gerais ou os objetivos últimos do empreendimento.

☉ Não pretendo, com essas indagações, colocar em dúvida o fato de que as sociedades ocidentais pós-modernas tenham debilitado antigos paradigmas pela construção de suas contradições. Apenas considero prematuro supor que uma complexa síntese entre valores culturais e interesses sociais esteja sendo praticada, ou que já faça parte da paisagem mental dessas sociedades de indivíduos, servindo-me aqui novamente da expressão de Elias (1990).

☉ Portanto, a afirmação de Viola de que “Aqueles que no mundo pré-global estavam separados por conflitos encontram-se hoje, no mundo global, atravessados por idênticas orientações culturais e interesses, estabelecendo parcerias que são o eixo de uma nova governabilidade” (1998: p. 51), ainda me parece precipitada. É bom lembrar que *habitus*, como disposições adquiridas, não se dissolvem tão facilmente no ar, assim como é possível que persistam na ruptura, imprimindo conteúdos específicos às práticas e relações estabelecidas como novas.

☉ Reproduzo aqui um pequeno texto impresso na contra-capa de uma publicação da Embaixada da República Federal da Alemanha sobre a cooperação internacional: “A cooperação entre países é um mosaico de iniciativas que se integram e se completam dentro do objetivo comum de construir um mundo melhor.” Digamos que esta utopia perpassa o PPTAL por inteiro, como se ele representasse, dentro de um mosaico de ações bem-intencionadas, uma das tentativas de contribuir concretamente para o surgimento de um mundo melhor: um mundo onde a intervenção sobre a natureza não venha gerar sua destruição. Um mundo em que a diversidade cultural se fortaleça por meio de trocas e solidariedades planetárias, sob o ineditismo de reciprocidades simetricamente constituídas. Um mundo comprometido com a salvação do planeta e da humanidade.

☉ Apesar de tudo, parece persistir, no texto e na prática, uma empoeirada ilusão, um desagradável sabor de continuidade, como se estivéssemos diante de testes de uma receita que, embora tenha incorporado novos ingredientes à sua composição original, não produziu, dentre as combinações experimentadas, resultados radicalmente distintos daquilo que existia antes. Não por acaso, para falar do incômodo gerado pela obrigatoriedade da negociação com vários parceiros no desenvolvimento do PPTAL, a representante da GTZ tenha utilizado a imagem: “O grande problema é que são muitos cozinheiros para fazer uma receita só, aí ninguém se entende e é melhor não misturar muito...” Esta afirmação não vem contrariar justamente o que a proposta da parceria e da cooperação subentende?

☉ Assim, a perspectiva de uma futura sociedade planetária estandarizada, que seja ao mesmo tempo diversa e semelhante ou pluralmente constituída por pessoas-planeta, reconhecidas como iguais em direitos e deveres, parece afastada da realidade. Ao que tudo indica, teremos, no máximo, amálgamas locais de formas antigas e novas, já que cada encontro propiciado pelo estreitamento das fronteiri-

ras mundiais tem uma lógica própria, dada pelas singularidades de cada contexto. Por outro lado, embora seja útil e confortável pensar em modelos mais justos e solidários de se organizarem as relações entre homens, mulheres, sociedades e nações, a virtude e o vício parecem estar sempre convivendo: nas boas intenções da política internacional, nas reciprocidades instauradas entre doadores e receptores de modernidade, nas propostas apresentadas como novas, nos discursos da soberania – e nos que lhe são contrários – nos intercâmbios de saber e na cooperação entre tantos parceiros.

Certamente, novos discursos estão sendo produzidos em meio a transformações que destroem modelos praticados no passado pela demonstração de sua incompatibilidade com os novos contextos que se apresentam, dando lugar, assim, à elaboração de contradições. Nesse sentido, é provável que estejamos aqui contrastando regimes de discurso e representação, como propõe Escobar em sua análise do desenvolvimento enquanto experiência histórica produzida tanto no domínio do pensamento, quanto no da ação. Diz ele:

*Regimes of representation can be analysed as places of encounter where identities are constructed (...) as places of encounter of languages of the past and languages of the present (such as the languages of 'civilization' and 'barbarism' in postindependence latin America), internal and external languages, and languages of self and other (1995: p. 10).*

Resta saber por que, entre nós, sempre vigoram discursos e representações que nos desqualificam, ou por que frequentemente nos representamos, em diversos campos, a partir da ausência de algo: do desenvolvimento, da competência, do profissionalismo e do *savoir-faire* para, a partir daí, construirmos a demanda da intervenção e, assim, alimentarmos a idéia de que somente por esse meio será possível desconstruirmos nossas desordens para ingressarmos definitivamente numa nova ordem. O curioso – e lamentável – é que, apesar de todo empenho e cooperação, terminamos sempre reassumindo nossa posição de receptores: nunca suprimos nossas deficiências, sempre nos vemos diante de projetos com os quais não podemos arcar sozinhos – para lembrar as palavras do representante do ABC – e, assim, voltamos a ocupar o lugar que nos foi reservado no mundo, com a nossa conivência, cumplicidade e permissão.

## Notas

<sup>1</sup> Refiro-me ao Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), inserido como subprograma ou componente indígena do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7).

<sup>2</sup> Utilizo o termo *impacto* inspirando-me na própria representação construída sobre o Projeto, qual seja: a de que ele representaria algo *novo e impactante*, em termos de objetivos e proposta de atuação. Esse pressuposto traz implícita a idéia da *mudança* de um contexto preexistente, bem como desperta, em termos analíticos, o interesse de se buscar entender até que ponto e em que níveis transformações foram efetuadas e também possibilitadas, haja vista a articulação do Projeto a um campo extremamente denso – em termos de ideário e ideologias – e diverso – em termos da multiplicidade dos atores a ele relacionados. Voltaremos a essas questões em outro momento.

<sup>3</sup> KFW: Kreditanstalt Für Wiederaufbau/Agência Alemã de Cooperação Financeira; GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/Agência Alemã de Cooperação Técnica; PNUD/UNDP: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; MMA: Ministério do Meio Ambiente; ONGs: ISA/Instituto Socioambiental, CTI: Centro de Trabalho Indigenista, Amigos da Terra; Associações Indígenas: FOIRN: Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro; UNI-Acre; OPIMP: Organização dos Povos Indígenas do Médio Purus etc.; CPC: Comissão Paritária Consultiva.

<sup>4</sup> O PP-G7 é um programa articulado de proteção às florestas amazônica e atlântica que começou a ser negociado entre o governo brasileiro e o grupo de países integrantes do G7, no ano de 1990, tornando-se efetivo em 1992. Conta com uma Comissão Interministerial de Coordenação, formada por representantes dos ministérios do Meio Ambiente (que a preside), da Justiça, da Fazenda, das Relações Exteriores, do Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e, ainda, representantes de governos estaduais e organizações não-governamentais.

<sup>5</sup> Grupo dos Sete é um termo utilizado para definir os sete países mais desenvolvidos do mundo.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Oliveira F., J.P. (org.) 1998, *Indigenismo e territorialização: Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*, Rio de Janeiro, Contra Capa.; (idem), 1997, *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Marco Zero.

<sup>7</sup> Entendo *espaço social* da forma como Bourdieu o define: "(...) um espaço multidimensional, conjunto aberto de campos relativamente autônomos, quer dizer, subordinados quanto ao seu funcionamento e às suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais ou menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes e os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem por isso se constituírem necessariamente em grupos antagonistas)" (1989: p. 153).

<sup>8</sup> Utilizo o termo *contexto* para deslocar o foco do Projeto em si, bem como da Funai, deixando claro que não pretendi realizar uma espécie de etnografia da Funai enquanto estrutura burocrática, mas apontar a direção da análise para o campo das várias relações estabelecidas desde a concepção até a implementação do Projeto, em que se inclui a relação ou o impacto junto à própria agência executora, a Funai.

<sup>9</sup> O termo *gerenciamento* é comumente utilizado para fazer referência a um conjunto de ações relacionadas ao ato de administrar, ou ao campo da administração. Na literatura consultada (Chiavenato, 1987, *Teoria geral da administração*, São Paulo, McGraw-Hill), os dois termos – *gerenciamento e administração* – não surgem como sinônimos no âmbito das diversas teorias administrativas analisadas. Mas tudo leva a crer que, a despeito das variações encontradas em cada teoria, o que é definido como *função administrativa* engloba aquilo que o *gerenciamento* supõe. Segundo Chiavenato, Fayol ressalta que, dentre as várias funções es-

senciais da empresa – técnicas, comerciais, financeiras, contábeis e de segurança – “(...) nenhuma tem o encargo de formular o programa de ação geral, de constituir o corpo social, de coordenar esforços e de harmonizar os atos” (idem: p. 104). Essas atribuições referem-se à função administrativa e ao ato de administrar que, por seu turno, compreende os atos de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar as ações dentro de um universo organizacional.

<sup>10</sup> Roberto Cardoso de Oliveira analisa a separação entre o indigenismo oficial e um “alternativo”, sendo este formulado por algumas ONGs e muitas vezes captado pela Funai, “quando esta, excepcionalmente, é dirigida por uma administração mais esclarecida”. Ver Oliveira, R.C. 1998, *O trabalho do antropólogo*, SP, UNESP/Bsb, Paralelo.

<sup>11</sup> Pareschi sugere que seja possível pensar o ambientalismo como “uma ideologia dentro daquilo que Louis Dumont (...) conceitua como tal: um conjunto de idéias e valores próprios de uma sociedade (ou conjunto de sociedades) ou ainda um conjunto social de representações, que têm um caráter englobante, como uma unidade da representação que engloba ‘todo lo que es socialmente pensado, creído, actuado’” (Pareschi, 1997: p. 38). A partir dessa perspectiva, ainda segundo a autora, o ambientalismo pode ser visto como um caso particular da ideologia geral – o Individualismo –, configurando-se ainda como o que Foucault conceitua como um discurso ou sistema de conhecimento que seleciona e hierarquiza valores que considera fundamentais: a natureza; a harmonia nas relações homem-natureza e homem-homem; a justiça social; a solidariedade; o desenvolvimento sustentável; o crescimento zero (idem: p. 41).

<sup>12</sup> Segundo Barros (1996), a questão ambiental está estreitamente relacionada à globalização nas suas mais diversas dimensões, seja porque é ressaltada por esse processo, seja porque suscita elementos que concorrem para o seu fortalecimento.

<sup>13</sup> Dentro dos limites a que me propus em relação a essa reflexão preliminar, não caberia uma discussão aprofundada sobre o conceito de Estado-Nação-Governabilidade. Contudo, faz-se necessário apontar o enfoque que será adotado nesta discussão. Procuro orientar-me pela leitura de Foucault, para quem o Estado é uma realidade compósita e uma abstração mistificada, interessando mais pensá-lo a partir da sua governamentalização, isto é, das táticas de governo que tornaram possível sua existência e que permitem definir o que compete ou não a ele, o que é público ou privado, estatal ou não. Somente assim, no entender de Foucault, pode-se tentar reconstituir, ainda que de forma inexacta, as grandes economias de poder do Ocidente: o Estado de justiça, nascido no contexto da territorialidade feudal; o Estado administrativo dos séculos XV-XVI, de tipo fronteiriço; e o Estado de governo, que tem como alvo a população, utiliza a instrumentalização do saber econômico e os dispositivos de segurança como forma de controle (1992: pp. 292-3).

<sup>14</sup> Fonte: Artigo publicado no jornal “Correio Braziliense” (02/07/2000).

<sup>15</sup> A soberania é definida como: a) autoridade para fazer e alterar a lei dentro das normas de um sistema jurídico; b) a autoridade política ou moral do Estado; c) a fonte do exercício do poder legal ou político; d) a condição de independência moral ou jurídica de uma comunidade. (Fonte: *Dicionário de Ciências Sociais*, 1987-FGV/MEC). Em Foucault (*op. cit.*: p. 284), a soberania se define pela sua finalidade que é a obediência à lei, daí seus instrumentos terem a forma de lei e o exercício do poder ser pensado como exercício da soberania. Ainda segundo Foucault, “a idéia de um novo governo da população torna mais agudo o problema da soberania e ainda mais aguda a necessidade de desenvolver a disciplina. Devemos compreender as coisas não em termos de substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade disciplinar e desta para uma sociedade de governo. Trata-se de um triângulo: soberania-disciplina-gestão

governamental, que tem na população seu alvo principal e nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais" (*op. cit.*: p. 291).

<sup>16</sup> Segundo Pareschi, "o movimento ambientalista propõe um novo sistema de valores sustentado no equilíbrio ecológico, na justiça social, na não-violência ativa e na solidariedade diacrônica com as gerações futuras. O ecodesenvolvimento – noção que mais tarde 'evolui' para a de 'desenvolvimento sustentável' – aparece como idéia-força do movimento ambientalista, onde o meio ambiente é uma dimensão fundamental do desenvolvimento" (1997: p. 35).

<sup>17</sup> Lins Ribeiro ressalta não apenas os traços utópicos presentes na idéia de desenvolvimento sustentável, mas os parâmetros de racionalidade que nele se expressam como similares aos que orientaram o projeto Iluminista: "(...) suspensão de conflitos e correção de deficiências através da implementação de uma solução ótima: apelo à possibilidade de estabelecer uma etapa mais avançada do que a anterior, se determinado modelo for estabelecido e seguido: conceber a humanidade como uma só e com o mesmo destino universal (...) recuperação de uma noção de totalidade centralizada na relação homem/natureza e na construção de uma visão holística da realidade; manutenção do planejamento como requisito fundamental, já que o desenvolvimento sustentável requer uma nova e complexa síntese de planejamento racional adequada às novas tecnologias e contratos sociais" (1991: p. 91).

<sup>18</sup> Dr. Carlos Pimentel, do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores/MRE.

<sup>19</sup> Tanto o PP-G7 quanto o PPTAL são projetos articulados a políticas públicas e amparados por estudos científicos que asseguram a legitimidade de suas propostas.

<sup>20</sup> Essa política insere-se nas metas do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento-BMZ, criado em 1961, para tomar a frente do planejamento, coordenação e negociação dos programas de cooperação com os países parceiros. É de sua responsabilidade também o financiamento, a orientação e coordenação de projetos realizados em colaboração com organizações multilaterais e não-governamentais, bem como o controle da aplicação de recursos.

<sup>21</sup> Fonte: "Cooperação para o Desenvolvimento Brasil-Alemanha" (s/d). Publicação da Embaixada da República Federal da Alemanha-GTZ/KfW/DED (Coords.).

<sup>22</sup> Crush, Jonathan. (1995), "Imagining development", in: *Power of Development*, London & New York, Routledge.

<sup>23</sup> Fonte: Documento-base de "Solicitação de Cooperação Técnica"/dezembro de 1995. Proponente: Funai. Entidades Participantes: Executora – Funai; CTPPTAL/SETEC; GTZ; ONGs indígenas e Indigenistas; Associações Indígenas. Prazo de Execução: cinco anos. Título do Projeto: "Apoio à Funai para a execução do PPTAL".

<sup>24</sup> Ver Lima, 1987.

<sup>25</sup> As Missões de Supervisão do PPTAL podem ser pensadas como rituais que engendram dispositivos acionados para a atuação de um poder disciplinar, ou de relações de poder disciplinares. Ao analisar as relações de poder constituídas fora do Estado, Foucault (1992) investiga as mais diversas construções de dominação e sujeição acionadas na modernidade para gerir, controlar e aperfeiçoar continuamente a capacidade dos sujeitos. O poder disciplinar, segundo o autor, se institucionaliza por meio de supervisão hierárquica, da sanção normalizadora e de um exame levado a alto grau de ritualização. Para Foucault, é no cerne do dispositivo que melhor se configura a atuação do poder disciplinar. É também nele que se aloja o princípio da dominação que se exerce pela vigilância, controle e correção. Em outro momento da análise, retornaremos às formulações de Foucault.

<sup>26</sup> Miguel Caldas ressalta a freqüência com que se buscam, no domínio governamental, soluções estrangeiras aos modelos de gestão e influências locais. Ver Caldas, 1997.

<sup>27</sup> Ver Oliveira e Almeida, 1998.

<sup>28</sup> O Banco Mundial foi criado em 1944, no correr da Conferência de Bretton Woods quando, sob forte hegemonia americana, 44 países ali reunidos buscaram criar instituições para estabilizar a economia mundial e impulsionar o crescimento. Até 1956, o Banco atuou sobretudo na Europa. A partir daí, seu foco passou a incidir sobre os países do "Sul", com vistas ao financiamento da infra-estrutura necessária ao processo de sua industrialização e desenvolvimento de tecnologia (Soares, *op. cit.*).

"O Banco Mundial é composto atualmente por um conjunto de instituições lideradas pelo BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) que abrange quatro outras agências: a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a IFC (Corporação Financeira Internacional), a ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos) e a MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais). Em 1992, O Banco Mundial assumiu a administração do GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente), aprovado pela ECO-92 como principal fundo para gerenciamento do meio ambiente, tornando-se o seu principal gestor de recursos no âmbito global." Ver Soares, 1998.

<sup>29</sup> Segundo "Nota Técnica Informativa da ABC" (11/09/1995) sobre a "Cooperação Técnica Brasil-PNUD", da década de 1980 para a de 1990, só no Brasil, o PNUD passou a atuar em 60 projetos executados no âmbito ministerial.

<sup>30</sup> Roberto Cardoso de Oliveira analisa a separação entre o indigenismo oficial e um "alternativo", sendo este formulado por algumas ONGs e muitas vezes captado pela Funai, "quando esta, excepcionalmente, é dirigida por uma administração mais esclarecida". Ver Oliveira, 1998.

<sup>31</sup> Para Viola, a "sociedade sustentável" é vista como produto do capitalismo globalizado – informatizado – cujos alicerces seriam a inserção na globalização, a eficiência econômica, a democracia política, a equidade social e a proteção ambiental. Para o termo "desenvolvimento sustentável" convergem as expectativas atuais dos setores considerados como os mais progressistas do mundo, "sintonizados" com as mudanças ocorridas e afinados com a necessidade da implementação de ajustes na esfera da governabilidade e das políticas públicas, em relação ao que se deve almejar como modelo para uma sociedade futura.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Tânia M.C. (1998). "Estado e Nação: o caso brasileiro". In *Revista Múltipla*. Brasília: Linha Gráfica Editora. Vol. III. n.º 4, pp. 71-84.
- ARAÚJO, Caetano E.P. (1996). "Meio Ambiente e novos atores sociais: limites e interação entre Estado e ONG's". In *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*. Volume XI. n.º 1. Brasília: UnB Dept.º de Sociologia.
- AUGÉ, Marc (1994). *Não-Lugares: uma introdução a uma antropologia da supermodernidade*. São Paulo: Papyrus.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Por uma antropologia dos mundos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- BARROS, Flávia Lessa (1996). "Ambientalismo, globalização e novos atores sociais" In *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*. Volume XI. nº 1. Brasília: UnB. Deptº de Sociologia.
- BERNARDO, Maristela (1996). "Impasses sociais e políticos em torno de meio-ambiente". In *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*. Volume XI. nº 1. Brasília: UnB. Deptº de Sociologia.
- BOURDIEU, Pierre (1980). *Le Sens Pratique*. Paris: Minuit.
- \_\_\_\_\_. (1983). "Esboço de uma Teoria da Prática" In *Pierre Bourdieu*, Ortiz, Renato(org.). São Paulo: Ática.
- \_\_\_\_\_. (1987). *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- \_\_\_\_\_. (1989). *O Poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CALDAS, Miguel (1997). "Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro" in MOTTA, Fernando C. P. e CALDAS, M. *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. São Paulo: Atlas.
- CHANLAT, Jean-François (1996). "Por uma antropologia da condição humana nas organizações". In *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. Chanlat, Jean-François (coord.) São Paulo: Atlas. vol I-pp.21-45.
- CHIAVENATO, Idalberto (1987). *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: McGraw-Hill, Vol. I e II.
- CRUSH, Jonathan (1995). "Imagining development". In *Power of Development*. London & New York: Routledge.
- DOUGLAS, Mary (1998). *Como as instituições pensam*. São Paulo: Edusp.
- ELIAS, Norbert (1990). *A sociedade dos Indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ESCOBAR, Arturo (1995). *Encountering Development. The making and the Unmaking of the third world*. New Jersey.Princeton University Press.
- FOUCAULT, Michel (1992). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- \_\_\_\_\_. (1996). *A ordem dos discursos*. São Paulo: Ed. Loyola
- GUIDDENS, Anthony (1987). *La Constitution de la Société: Éléments de la théorie de la strututation*. Paris: PUF.
- \_\_\_\_\_. (1991). *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Unesp.
- HABERMAS, Jürfgen. (1975). "Técnica e Ciência como Ideologia". in Os pensadores, XL VIII, Ed. Abril Cultural.
- LAMPREIA, Luiz Felipe (1998). "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação". In *Revista Brasileira de Política Internacional-RBPI*- Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Ano 41, nº 2.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza (1995). *Um Grande Cerco de Paz*. Petrópolis: Ed.Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1987). "Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações

- sobre a constituição do discurso e da prática da proteção fraternal no Brasil” in OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (org). *Sociedades Indígenas e Indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: Marco Zero.
- LIMA, Ludmila Moreira (2000). *Se a Funai não faz, nós fazemos: conflito e mudança no contexto de um projeto de cooperação*. Tese de doutorado/Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/UnB. Brasília.
- OLIVEIRA Fº, João Pacheco (org.) (1998). *Indigenismo e Territorialização*. Rio de Janeiro: Ed. Livraria Contra Capa.
- \_\_\_\_\_. (1988). *O Nosso Governo. Os Ticuna e o Regime Tutelar*. São Paulo: Marco Zero
- OLIVEIRA, João Pacheco de e ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (1998). “Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai”. In OLIVEIRA, J. P. (org) *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contracapa.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de (1988). *O trabalho do antropólogo*. São Paulo: Unesp.
- ORTIZ, Renato (org.) (1983). *Pierre Bourdieu. Sociologia*. São Paulo: Ed. Ática.
- \_\_\_\_\_. (1996). “Anotações sobre a mundialização e a questão nacional” In *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*. Volume XI. nº 1. Brasília: UnB. Deptº de Sociologia.
- PARESCHI, Ana Carolina C. (1997). “Realismo e Utopia: O trabalho de Formigas em um mundo de Cigarras”. Brasília: Unb. Dissertação de Mestrado.
- PFETSCH, Frank Richard (1998). “Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização”. In *Revista Brasileira de Política Internacional-RBPI*- Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Ano 41. nº 2.
- RIBEIRO, Gustavo L. (1991). “Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado. Nova Ideologia/Utopia de Desenvolvimento”. In *Revista de Antropologia*. Nº 34. São Paulo: USP.
- SIMMEL, Georg (1983). “A natureza sociológica do conflito”. In *Simmel*. MORAES, E. (org.). São Paulo: Ática.
- SOARES, Maria Clara Couto (1998). “Banco Mundial: políticas e reformas”. In Tommasi, L.; Warde, M. e Haddad, S (orgs) *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo, Ed. Cortez.
- SOUZA LIMA, A.C. (1987). “Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da produção fraternal no Brasil”, in: OLIVEIRA Fº, João Pacheco de (org.), *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*, Rio de Janeiro/SP: Marco Zero.
- VIOLA, Eduardo (1995). “As dimensões do processo de globalização e a política ambiental!” Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS/Caxambu/MG.

- \_\_\_\_\_. (1998). "Globalização, sustentabilidade e governabilidade no Brasil: avaliação e perspectivas". In *Revista Múltipla*. Ano III. nº 4. Brasília: Linha Gráfica Ed.
- WARREN, Ilse S. (1996). "Novos atores e práticas políticas ambientalistas na era da globalização" In *Globalização e Fragmentação/Revista Sociedade e Estado*. Volume XI. nº 1. Brasília:UnB. Deptº de Sociologia. Brasília.
- WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara.

# Gestão territorial e geográfica dos vales do Amazonas

*Maria Lúcia Pires Menezes*

### Introdução

**D**ecorridos mais de dez anos, quando uma série de transformações no aparato administrativo-estatal incorreu em mudanças no processo de territorialização e, portanto, com manifestações políticas e econômicas que geraram um novo contexto nessa área, a Amazônia brasileira transitou e incorporou à sua dinâmica territorial outros agentes, diversos espaços e territórios. Diferentes relações de poder se inscreveram a partir de um novo empreendimento administrativo do Estado.

A partir do momento em que uma série de atos e ações busca implementar e normatizar reformas dentro do Estado brasileiro, incluindo um programa de privatização, enxugamento do aparato burocrático e administrativo e, principalmente, a descentralização política, quais as vias e mecanismos de controle territorial que o Estado federal mantém sobre o território?

Voltando ao início: a sensibilidade dos geógrafos ao desconforto e à desconfiança quanto às reformas do Estado implica a busca – e nela se complica – de um novo modelo de gestão territorial? A face tradicionalmente burguesa da geografia tem no território nacional a identificação de um objeto analítico extremamente fértil e fecundo para estudo, no qual o campo geográfico, principalmente o institucional, se debruçou, produzindo inegavelmente pesquisas, interpretações e ideologias que deram suporte à compreensão, à aceitação e ao reconhecimento de nós, geógrafos, do nosso espaço próprio de vivência (a pátria que comungamos) e de sobrevivência (o Brasil que pesquisamos): o território nacional. Nenhum conceito geográfico é tão bem construído quanto o de território (Souza, 1995a e b). Por isso, o que fica subjacente e nos causa perplexidade é que não se entende território sem que se incorpore a idéia de “soberania sobre o espaço”; daí, freqüentemente sinônimo de “nosso espaço brasileiro”. No bojo desse consenso, encontram-se a revolução tecnológica, um novo padrão de relações internacionais e a democratização nacional, colocados num caldeirão onde se processa lentamente a alquimia desses novos ingredientes. Paralelamente, elucubrações

e grandes conferências tentam montar um discurso digerível, enquanto “a comida, propriamente dita, não fica pretensamente pronta”.

Parece que estamos em compasso de espera. Discordo. Se pretendemos continuar preocupados com a gestão e com o controle sobre o conhecimento do espaço – e mais precisamente sobre o território brasileiro – advogo que se faça um pequeno ajuste de escala e, a despeito das dificuldades de fomento, se volte à pesquisa para a investigação do espaço concreto e empírico. A pesquisa “sobre o local” parece ser a melhor forma de se enfrentar tanta tecnologia, adversidades e incertezas. Não se pretende questionar se para a gestão territorial há importância do peso político dos atores envolvidos, mas sublinhar que sob o domínio acadêmico científico e o saber estratégico está a pesquisa de base. No caso específico da geografia, produz-se sobre o local (espaço físico e social) e o territorial (espaço político), primordialmente.

A emergência do modelo de desenvolvimento sustentável estabelece novas variáveis na problemática da gestão territorial. A atual dinâmica da economia mundial está apoiada, principalmente, no desenvolvimento tecnológico e na velocidade e ubiquidade da informação, reverberada pelas características muito peculiares à dimensão e à dinâmica espacial da Amazônia brasileira. Frente à complexidade e velocidade da inserção de lugares, a economia de mercado parece ter forjado, nesses últimos decênios, uma nova fronteira para a alocação de recursos financeiros, produtivos e de reservas de valor. Por outro lado, dadas as mesmas razões, as questões ligadas à natureza e ao seu estoque de recursos passam a ser preocupações globais e inserem a Amazônia como patrimônio mundial, resultando daí pressões que visam a estabelecer um novo modelo de ocupação e aproveitamento econômico sob a égide do chamado “desenvolvimento sustentável”.

Sob o ponto de vista espacial, a complexidade se forma na incorporação de espaços de múltiplas historicidades. À lógica do capital e da economia de mercado abstraem-se as peculiaridades culturais, importando apenas que tais lugares tenham condições infra-estruturais básicas que permitam o deslanchar dos investimentos numa rede cada vez mais eficiente de complementaridade funcional – econômica, financeira – que impõe aos espaços valor logístico, transformando-os em territórios de domínio e de controle operacional dos investimentos e de uma vida de relações multifacetadas.

Este é um corte possível e pertinente à análise geográfica, tradicionalmente interpretada como valorização do lugar-espaço sob desenvolvimento das forças produtivas, isto é, da vantagem locacional. A cada momento histórico de expansão econômica, assume o espaço papel como paciente/produzidor, alvo da expansão horizontal econômica, e como agente/produzidor/condição elementar da gênese do desenvolvimento do sistema econômico. Portanto, a esse desenvolvimento agre-

ga-se a necessidade de produzir o “pensar a ação” e a necessidade de implementar a “viabilidade da ação”. São noções e pré-condições inerentes e, portanto, tradicionais, do planejamento territorial.

A questão de passagem da concepção de planejamento à gestão territorial é que se pretende apreender com a análise do material divulgado durante o Seminário I de Doutorado e a disciplina geopolítica da Amazônia, ambas sob a coordenação da professora Bertha Becker. A análise empírica sobre a Amazônia ocidental permitirá exemplificar como sobre o local, aqui entendido como recorte para “pensar a ação”, reverberam poderes de múltiplas escalas que devem ser considerados e avaliados para se implementar a “viabilidade da ação”.

### Sobre a Gestão

A legalidade da ação sobre o espaço sempre esteve respaldada na propriedade privada e na ação pública, sob a esfera dos poderes federal, estadual ou municipal. Assim, o controle do espaço, sob a forma jurídica, se apresenta separado entre propriedade privada ou reservada, isto é, não franqueada, pelo menos temporariamente, ao uso coletivo. Dentro desta última categoria, poderíamos tomar como exemplo as unidades de conservação, as áreas de produção controladas por empresas estatais, as terras indígenas e as áreas militares.

Primeiramente sobre o espaço aplica-se o preceito jurídico da propriedade. Historicamente, porém, a dinâmica espacial produz uma complexa forma de controle e uso do espaço, muitas vezes reorganizando novos domínios que, invariavelmente, se tornam palco de disputas entre poderes constituídos e/ou diversas frações sociais.

Uma luta significa organizar, dominar, produzir um espaço-tempo. Se ainda há inversões geo-estratégicas é porque ainda há situações antigas, porque ainda não atingimos o nirvana cronopolítico, porque ainda há espaço em alguma parte e este espaço ainda impõe algumas limitações... o fato do poder naval, o das armas orbitais, ser poder absoluto, bem mostra que o espaço físico está se desmaterializando e perdendo cada vez mais sua importância (Virilio, P. 1984: p. 152).

O texto acima instiga o pensar sobre a gestão territorial na Amazônia ocidental. E como a gestão pressupõe a ação sobre o espaço, inicialmente é necessário que se reporte sob instância jurídica para que se assente o *status* legal da terra.

Por se constituir a Amazônia ocidental numa geografia, em que a rede hidrográfica e a cobertura vegetal constroem um mero ambiente que impõe um

ritmo próprio à dinâmica de circulação de fluxos na região, tem-se um certo “choque” frente aos avanços da tecnologia, em especial dos sistema de informação sobre o espaço.

Seguindo o raciocínio de Virilio (*op. cit.*), a questão seria a tendência de subtrair o espaço físico, isto é, desmaterializá-lo, tornando assim as dificuldades do espaço amazônico fluidas e sem limitações, o que significa menos produção material e mais produção virtual. Por um lado, o meio ambiente preservado mantém estoque de biodiversidade e, ao mesmo tempo, reduzem-se as transformações sobre o meio físico (trabalho morto). Por outro lado, preserva-se o capital-natureza e aumenta-se o controle e a vigilância na área. O projeto SIVAM não deixa de ser um investimento territorial com base em tecnologia de ponta: exatamente aquele que pode dar caráter virtual ao território amazônico; ao mesmo tempo, produz um novo espaço-tempo mais imediato e global, em contrapartida ao biorritmo da natureza amazônica. Um sistema de informação e de vigilância também cumpre um papel ideológico, qual seja, o tipo e a forma com que as informações vão circular, como vão ser apreendidas pela mídia, quais as que entrarão nas redes e, portanto, atuar na construção de consciência e no exercício da cidadania.

A gestão territorial, em suas mais diversas escalas, deve considerar e mensurar o efeito da produção de informação, formação da opinião pública e novas formas de construção da consciência. Quais serão os seus efeitos sobre as formas legais e tradicionais de legislar sobre os lugares?

No Brasil, a onda neoliberal encontra-se diante da crise fiscal do Estado, uma âncora concreta bastante favorável, com um agravante em relação aos países ditos desenvolvidos: aqui, onde jamais existiu mais que uma caricatura populista de Estado de bem-estar, a demolição do Estado de solapamento de garantias e fatores de qualidade de vida (saúde e educação pública etc.) têm, necessariamente, de acarretar conseqüências sociais perversas ainda mais graves. Com isso, não apenas a ordem sistêmica, provocando um certo tipo de desordem, contribuiu em caráter conjugal, para o aguçamento de problemas sociais objetivos e, por tabela, de tensões e conflitos sociais (Souza, 1995a: p. 4).

Se a tecnologia impõe velocidade e se velocidade é violência (Virilio, 1984); se o ritmo da Amazônia ocidental é primordialmente ditado pelo regime hidrográfico de circulação; como mensurar o impacto da velocidade das redes de informação com morosidade sazonal do ritmo da rede hidrográfica?

No momento em que o Estado reflui e se reorganiza, o vácuo deixado, principalmente no campo social, é grande. A afirmação de Becker (1992) sobre o fato

de ser a Amazônia uma “selva urbanizada” remete à importância para a gestão territorial de se considerar os seguintes fatos:

1. A rede urbana dendrítica da Amazônia ocidental estabelece uma vida de relações dependentes da rede hidrográfica. Esta rede urbana historicamente produzida, via de regra, se foi destruída pelo processo de ocupação recente pode ser compreendida a partir das heranças de diferentes momentos na história regional, a seguir relacionadas:

2. É principalmente através da rede hidrográfica que se dá a mobilidade da força de trabalho e da circulação de cargas.

3. O consumo, os serviços e a informação como subprodutos da urbanização intensificam o êxodo rural.

4. A intensificação do êxodo rural periferezou as cidades que dispõem de baixíssimo investimento em infra-estrutura.

5. A falta de investimentos sociais e de fomento à produção de iniciativa estatal vem gerando bolsões de miséria urbana.

6. A predominância de atividades extrativas torna o mercado de trabalho rural muito reduzido, o que direciona diretamente o fluxo da migração para os centros urbanos.

7. A primazia de Manaus e a fraca hierarquização dos centros urbanos interiores reforçam a centralização e a concentração da capital do estado e da posição privilegiada da cidade em relação à rede hidrográfica.

8. A hegemonia, no sentido gramsciano, da Zona Franca de Manaus constitui um bloco econômico político que comanda a estrutura produtiva regional. A transição do modelo estatal centralizador dos governos militares para a “nova onda ideológica neoliberal” (*op. cit.*), na verdade, atingiu a Amazônia ocidental de forma complexa. O entendimento da organização espacial aparentemente é imutável, já que não houve aparecimento de novos núcleos urbanos, nem construção de estradas e muito precariamente as vias navegáveis foram modernizadas (à exceção do rio Madeira, pressionado pela premência do escoamento de soja do norte de Mato Grosso).

Dentre os novos elementos que tendem a reorganizar a Amazônia ocidental destacam-se: a) a velocidade do ritmo de urbanização; b) a intensificação da presença militar na região; c) a criação de unidades de conservação; d) o asfaltamento da BR-174 ligando Manaus a Caracas; e) a intensificação da exploração madeireira; f) a implantação inicial de radares do Projeto SIVAM e a presença de experiências levadas adiante por organizações não-governamentais. A estação Ecológica Mamirauá ilustra a parceria entre os dois últimos casos citados. No plano econômico, os projetos minerais (ex.: petróleo e gás na bacia do rio Urucu, município de Coari) e o garimpo em algumas áreas (ex.: vale do Japurá) são atividades que efetivamente mobilizam investimentos na região.

O binômio mobilidade do trabalho e urbanização crescente e desaparelhada constitui um dos maiores problemas ecológicos da região. Constitui também um processo doloroso de aprendizagem social e elevação de aspirações mediado pelo urbano (Becker, 1995: p. 14).

Atualmente, as cidades dos vales da Amazônia ocidental viram aumentar em muito sua população urbana, o que se dá não só em razão de um forte crescimento vegetativo. Como aponta Becker, esse “processo doloroso” atinge principalmente um percentual de jovens na população. A carência de educação formal e profissional vem se acentuando com a saída de cena de empreendimentos federais, como o fechamento dos Campi Avançados, mantidos pelo extinto Projeto Rondon, e de cursos técnicos, principalmente aqueles ligados às atividades agrícolas que foram no passado implantadas pelo Ministério da Agricultura e que formaram quadros na região; muitos hoje estão desempregados por falta de projetos que absorvam a força de trabalho. O crescimento da rede escolar ainda é o mercado de trabalho urbano qualificado que mais abre possibilidades de incorporação da mão-de-obra na região. Um exemplo disso é o sucesso do projeto Licenciaturas Plenas, convênio da Universidade Federal de Juiz de Fora com as prefeituras de Tefé e região; setor que acolhe cerca de 150 profissionais locais, muitos já formados, ou mesmo empregados nos mais diversos postos de trabalho e que buscam na licenciatura a possibilidade de um emprego efetivo. A urbanização gera uma demanda crescente no setor educacional e no de saúde. Por isso, quaisquer projetos a eles ligados encontrarão acolhida na sociedade local, principalmente pela classe média carente de formação e informação.

A realidade dos vales da Amazônia ocidental contém, como todo espaço produzido historicamente pelo capitalismo, uma série de contradições. Ao movimento de organização interna desse espaço, somam-se as inovações que vão-se sucedendo e abrindo novas oportunidades para os lugares; mesmo que de forma muito pontual como, por exemplo, a criação do Museu Maguta, em Benjamin Constant, atualmente organizado e administrado pelos índios ticuna. Contribui, também, para aqueles que operam com a necessidade e/ou oportunidade de investir na região a construção de um imaginário que acopla a perspectiva e a concepção de área, enquanto fronteira de recursos e reserva de valor.

O móvel da conquista territorial permanece ativo, exercitando-se sobre lugares, recursos naturais e populações. Em primeiro lugar, o fundo territorial ainda não explorado pela economia (agora) nacional permanece à espera de novas ações, o que recoloca a noção de conquista no centro da estruturação das novas nações; inclusive dando alguns traços comuns à construção dos respectivos aparelhos de Estado, com destaque para um forte caráter cêntrico... o ideal da conquista numa mesma argumentação fornece um ele-

mento de coesão das elites (o da construção do país) e uma legitimação para o Estado – que terá na ocupação do território uma de suas tarefas básicas (Moraes, s/d: pp. 84-5).

O texto de Moraes, ao se referir à questão da conquista territorial, se relaciona a este trabalho quando:

a) Introduz o conhecimento histórico sobre a Amazônia e contextualiza o significado dos recursos naturais e do território;

b) Releva a noção de conquista, através da ação (gestão) sobre o fundo territorial que ainda é a Amazônia; em especial, a porção norte-ocidental.

c) Redimensiona o papel do Estado na construção do país;

d) Complexifica o significado da ação econômica sobre a região para além das fronteiras do nacional, na globalização econômica, quando passa a ser a Amazônia uma fronteira mundial.

Historicamente, a conquista do interior do Amazonas está ligada à base econômica extrativista e à necessidade de manutenção da soberania territorial. A rede hidrográfica desempenhou a função de viabilizar a comunicação do interior amazônico e, também, de permitir o fluxo internacional. Na medida em que o controle mercantil, auxiliado pela drenagem dos rios, manteve-se fortemente centralizado pelas aduanas de Manaus e principalmente de Belém, o sentido das rotas sempre esteve preferencialmente inserido no espaço interno do país, isto é, em território nacional. Das “drogas de sertão” ao extrativismo vegetal da borracha, tanto a rede hidrográfica quanto a rede urbana serviram de base logística ao sistema mercantil.

Sob a égide da vocação econômica extrativa-exportadora se organiza o poder local, baseado nas redes municipais e tendo no centro urbano seu espaço de realização, constituído na cidade através do *locus* de convergência, comercialização e distribuição da produção extrativa.

A presença da Igreja está ligada ao sistema mercantil e ao controle territorial da Amazônia (Machado, 1989). Muitos núcleos foram fundados por religiosos, a partir da necessidade de constituição da estrutura das missões. Muitos desses núcleos se transformaram em sede administrativa, inicialmente da comarca e, posteriormente, do município. Em 1910, algumas sedes municipais passaram ao *status* da divisão territorial eclesiástica como Prefeituras Apostólicas, tais como São Gabriel da Cachoeira, Tefé e São Paulo de Olivença: os principais núcleos urbanos do rio Negro e do Solimões. Promove a Igreja, além da ação de catequese, assistência social e profissional, a realização de seminários e a fundação de unidades escolares. Através dessas atividades, dinamiza as relações, atuando como agente propulsor e dinamizador da vida comunitária, regulando o intercâmbio social e o modo urbano.

Nesse particular, a localização das prelaças confere uma dinâmica urbana; implica atividades do setor de educação e saúde, atribuindo importância qualitativa e econômica aos núcleos. O *status* de sede municipal nem sempre incorreu na estruturação urbana. Por exemplo: o município de Maraã, criado em 1955 e desmembrado de Tefé, instalou sua sede numa vila de apenas 26 habitantes. Enquanto Alvarães, que permaneceu até 1955 como distrito de Tefé, contava, na época, com 808 habitantes.

A historicidade do fenômeno urbano nos vales da Amazônia ocidental constitui-se, ainda hoje, em pesquisa capaz de revelar a hierarquia dos núcleos urbanos e suas articulações internas. Não só no contexto geográfico-econômico, mas também no sociológico, quando a engenharia do poder local sedimentou, há pelo menos dois séculos, a formação de uma elite urbana representada por comerciantes e setores religiosos.

São elementos que permitem a constatação de que o urbano, em sua materialidade, apresenta características elementares e precárias, mas que são básicas e fundamentais para o funcionamento do circuito político e econômico. Donde se conclui que o poder se territorializa no urbano, onde se localizou (a) historicamente a governabilidade local.

O motor da história inclui um novo significado a essa região e complexifica o papel de agentes interessados na gestão territorial. Há novos e velhos significados para a conquista territorial. No plano internacional, as interferências sobre a região se fazem através

- Dos mecanismos de investimentos e empréstimos que tendem a condicionar preservação do meio ambiente e comunidades autóctones às experiências do modelo de desenvolvimento sustentado para definir linhas de crédito;
- Do incentivo ao turismo na região, baseado em experiências de hotéis de selva que introduzem o turista diretamente nesses locais, sem que haja necessidade de utilização da infra-estrutura de serviços urbanos;
- Da permissão da exploração mineral por companhias estrangeiras;
- Da interconexão direta com as redes de informação, o que muda substancialmente o sentido do uso do espaço e do controle sobre o território;
- Da criação de zonas de livre comércio que dinamizem cidades-fronteira, como Tabatinga, atraindo o turismo de compras e inserindo um novo padrão de consumo ao mercado local.

Os empreendimentos tornam-se potencialmente mais fluidos e ubíquos, como decorrência da produção de ciência e tecnologia. Redefine-se, assim, para fora e para dentro um novo papel para a Amazônia – incluindo-se, especialmente a área de que trata este estudo, na divisão territorial do trabalho.

O quadro mundial atual indica que as mudanças globais em curso estão provocando sobretudo alterações profundas na base tecnológica dos processos produtivos, particularmente no âmbito das relações entre o patrimônio natural e a atividade industrial (Costa, 1995: p. 3).

A produção de ciência, técnica e informação é cada vez mais importante na construção do território.

Internamente, a produção de dados básicos, informações estatísticas e cartográficas não tem atendido à velocidade de transformação da região. Acredita-se, inclusive, que haja razões geopolíticas para a não-divulgação da cartografia da região.

Em muito fica prejudicada, porém, a produção acadêmica. Por outro lado, o instrumento cartográfico é fundamental para a organização e orientação de estratégias sobre o espaço. Nenhuma cidade da Amazônia ocidental confeccionou mapas urbanos e municipais. Todo e qualquer detalhamento em grande escala sobre o território não se encontra em base para *software* de construção cartográfica. A escala das fotografias também não fornece subsídios para operações e conhecimento detalhado sobre o território.

Friedmann (1992) faz interessante crítica aos indicadores econômicos utilizados amplamente, em detrimento dos indicadores sociais; ressaltando, sobretudo, a importância da análise territorial em micro e mesoescalas.

A problemática levantada pelo autor em relação à proposta de um desenvolvimento alternativo traz sugestões interessantes e algumas medidas mais pragmáticas, isto é, medidas possíveis, desde que haja vontade política.

Para a produção acadêmica há o que se pensar, a partir das premissas e da orientação metodológica sobre o levantamento de dados e pesquisas que privilegiam as relações culturais e sociais. Estas serviriam de base para a comunidade se reconhecer e se autogerir.

*In speaking of a households allocation of time, skills income of its members, we must bear in the interactive domains of social practice (...) this methodological commitment leads him to at institution and, more broadly, at sociocultural relations through which our relations with the natural environment are mediated in the process of gaining a livelihood (Friedman, 1992: pp. 45-8).*

A herança missionária, a vida em comunidades ribeirinhas, a composição social com predominância de indígenas e a forte centralização da rede de cidades a partir das capitais regionais (Belém e Manaus) e a inexistência de articulações entre os diversos níveis hierárquicos urbanos compõem um quadro regional com estrutura sociocultural e configuração territorial muito próprias.

O impacto da modernidade e das inovações deve ser investigado, ou mesmo previsto, levando-se em consideração formas de tecnologia que possam se adequar ao ritmo imposto pelo ambiente natural e pela potencialidade da biodiversidade. Historicamente, sobre essa estrutura ambiental se desenvolveu uma sociedade com práticas sociais que revelam a forma de inserção da região (no sentimento) e de suas relações nos âmbitos local, regional, nacional-internacional. A contemporaneidade do local, através de novas articulações, frente à dinâmica fortemente tecnológica e globalizada da economia atual, insere novos vetores de transformação, criando e recriando aí outras relações a partir e para o local.

Reinventam-se possibilidades, recriam-se interesses, incorporam-se necessidades. Nesse movimento, instaura-se uma nova modalidade de conquista.

Mas a busca da competitividade, tal como apresentada por seus defensores – governantes, homens de negócio, funcionários internacionais – parece bastar-se a si mesma de qualquer justificativa ética, como, aliás, qualquer outra forma de violência. A competitividade é um outro nome para a guerra, desta vez uma guerra planetária, conduzida, na prática, pelas multinacionais, as chancelarias, a burocracia internacional, e com apoio, às vezes ostensivo, de intelectuais de dentro e de fora da Universidade (Santos, 1994: p. 35).

Quais os efeitos desse processo sobre o território?

Em outras palavras, o padrão global da produção não é moldado apenas pelas forças da acumulação, mas é co-determinado por uma máquina de guerra mundial que movimenta a tecnologia (...). Paradoxalmente, um espaço de fluxos, de vetores, calçado na comunicação e na velocidade acelerada, tende a superar o espaço dos lugares, as fronteiras e os Estados. As sociedades territorialmente localizadas perdem autonomia em face dos atores da escala mundial que agem segundo uma lógica global em grande parte por elas ignorada e não controlada, em unidades que por seu tamanho e transnacionalidade permanecem acima das pressões sociais e controles políticos, e cujas comunicações e decisões se pautam em informações e instruções recebidas segundo a posição de cada local na rede de trocas e não segundo valores sociais e culturais das localidades (Becker, 1988: p. 102).

Um dos caminhos de investigação aponta para as diferentes escalas de poder atuando sobre o território. Uma das interfaces diz respeito à gestão territorial; podemos dar a ela atributos que se sobressaiam no léxico da economia liberal globalizada:

### Quadro 1

#### Atributos da gestão

- 
- No plano econômico:
    - flexibilidade
    - nova forma de produção
    - desenvolvimento sustentável
    - vantagens comparativas
    - agregar valor
    - fundamento da possibilidade de competir
    - novo padrão de inserção na economia-mundo
  
  - No plano político:
    - democracia
    - parceria entre todos os atores do desenvolvimento
    - discussão direta
    - incorporação do princípio das relações de poder
    - governabilidade
    - nova relação público/privado
  
  - No plano administrativo:
    - diferença
    - eficácia
    - descentralização
    - nova racionalidade
    - administrativo de empresas
  
  - No plano espacial:
    - redes
    - informação
    - logística
    - mecanismo de regulação do uso do território
    - ordenamento do território
    - biodiversidade
    - sociodiversidade
-

**Quadro 2**  
**Síntese das (In)Compatibilidades afeitas à Gestão Territorial**

(IN) COMPATIBILIDADES NA GESTÃO	SÍNTESE
I. LOGÍSTICA X FLEXIBILIDADE	EFICÁCIA
II. REDES X GOVERNABILIDADE X INFORMAÇÃO X DEMOCRACIA	RELAÇÕES DE PODER E DIFERENÇA
III. REGULAÇÃO NO USO DO TERRITÓRIO X DISCUSSÃO DIRETA	PÚBLICO/PRIVADO
IV. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO X DESCENTRALIZAÇÃO	PARCERIA
V. BIODIVERSIDADE X COMPETIÇÃO	VANTAGENS COMPARATIVAS
VI. SOCIODIVERSIDADE X ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS	NOVA RACIONALIDADE

Mais do que um jogo de palavras, a construção dos quadros foi uma tentativa de refletir sobre situações que assumem um caráter de modernidade e hegemonia de concordância, mas em que, frequentemente, não se consideram cientificamente as características geográficas e sociológicas da região sobre a qual paira o apanágio da modernidade e do desenvolvimento.

Deve-se orientar a construção da pesquisa científica a partir de um trabalho sério de reflexão sobre o que se tem a propor. Numa primeira etapa, é possível construir a importância e a justificativa da proposta. Tem-se, então, o plano retórico.

Os exemplos que orientam o quadro 2 buscam, através de pares associativos, retirados da literatura e do discurso sobre a gestão, ir além do plano retórico, com o objetivo de aprofundar a reflexão sobre os fatos empíricos. Alguns pares se opõem, outros se completam, mas é possível deles retirar uma síntese conclusiva sobre os fatos relacionados entre si. Foram destacados os fenômenos que operam sobre o espaço geográfico, mesmo aquele que se restrinja apenas ao ciberespaço. A cada fenômeno geográfico agrupou-se uma condição ou um fato da ordem política ou econômica ou administrativa. Ao se juntarem, formam um minilaboratório situacional/locacional, cuja condição no espaço viabiliza ou não a possibilidade de sucesso do empreendimento, a partir dos parâmetros da lógica capitalista sobre a qual transita a proposta de gestão territorial.

## Os Meandros do Objetivo-meta

A flexibilidade dos processos de produção e gestão assume uma versão contemporânea na administração empresarial; lugar este em que a reengenharia vem sendo efetivamente aplicada. Contrariamente, o setor público estatal vem a reboque nesse processo.

A flexibilidade, na verdade, não está remetida à idéia de cooperação e complacência. É sim uma metodologia que tem por finalidade aumentar o coeficiente de competitividade, muito mais próximo da guerra pura, permanente. “É a guerra operando nas ciências” (Virilio, 1984: p. 28). Nesse sentido, a flexibilidade está mais próxima da idéia de velocidade – para competir melhor, para ser eficiente e atingir a eficácia. A logística é a sua mentalidade, traduzida como:

Parte da arte da guerra que trata do planejamento e da realização de: a) projeto e desenvolvimento, obtenção, armazenamento, transporte, distribuição, manutenção e evolução de material (para fins operativos ou administrativos); b) recrutamento, incorporação, instrução e destramento, designação, transporte, bem-estar, evacuação, hospitalização e desligamento de pessoal; c) aquisição ou construção, manutenção e operação de instalações de acessórios destinados a ajudar o desempenho de qualquer função militar; d) contrato ou prestação de serviço (Holanda Ferreira, 1975: p. 849)

Na relação entre flexibilidade e logística, o limite é dado pela eficácia; flexibiliza-se até o não-comprometimento deste parâmetro. A logística é ordem e controle que, por aparente paradoxo, induz à afirmativa de que não há flexibilidade na ordem.

Nesse mundo, onde as questões econômicas se tornam mais importantes, assistir-se-ão a atritos entre diretrizes neoliberais e diretivas neomercantilistas (Araújo, 1995: p. 275).

A logística opera no sentido de vencer o atrito e aí a flexibilidade é só um expediente de luta para atingir a eficácia.

No campo espacial, a logística opera no sentido de flexibilizar os entraves, isto é, as fronteiras e os limites, criando relações transnacionais, superando as relações internacionais e, até mesmo, suprindo-as. Nesse sentido, a rede de transporte tem um papel fundamental, pois no plano econômico lhe é aplicado um sentido logístico de redução de custo e complementaridade econômica, tendo por base o espaço geográfico. Essa rede cumpre, no sentido geopolítico, a tarefa de efetivar a transnacionalidade das relações, através das rotas (aérea, terrestre, flu-

vial e marítima) por onde circulam os fluxos da produção, força de trabalho e informação.

*Acune activeté n'est, essence, plus territoriale que le transport, dont le rôle est simplement de "vaincre l'espace avec du temps". C'est directement sur le terrain que s'inscrivent les dispositifs de transport, équipements fixes et mobiles, entreprises et services, qui doivent être au contact immédiat des produits, dans l'espace, pour pouvoir opérer leur déplacement: pas d'active plus territorialisée, et dont l'objet sort plus directement spatial* (Sauvy, 1993: p. 13)

Deve-se acrescentar o papel da rede de transporte e das rotas internacionais na economia informal, como o caso do narcotráfico na América do Sul, onde a "flexibilidade" assume o máximo de eficácia, de modo a manter o funcionamento da atividade (produção e transporte), operando na condição de ilegalidade.

### **Eu nem quero saber o que você não sabe, eu só quero saber do que pode dar certo**

A liberdade e a aleatoriedade das infovias e a expansão das redes de telecomunicação constituem fenômenos que, pensados a partir do controle do governo sobre o território, representam situações não muito exploradas e cujos efeitos ainda necessitam de maiores evidências empíricas.

O acesso aos bens de produção sempre se deu sobre o caráter de conflito, expropriação e exclusão sociais. A função do Estado para governar tem na população seu objetivo final e no interesse geral, o alvo e o instrumento fundamentais do governo da população.

E gerir a população não queria dizer simplesmente gerir a massa coletiva dos fenômenos ou geri-los somente ao nível de seus resultados globais. Gerir a população significa geri-la em profundidade, minuciosamente, no detalhe. A idéia de um novo governo da população torna ainda mais agudo o problema do fundamento da soberania e ainda mais aguda a necessidade de desenvolver a disciplina. Devemos compreender as coisas não em termos de substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade disciplinar e desta por uma sociedade de governo. Trata-se de um triângulo: soberania-disciplina-gestão governamental, que tem na população seu alvo principal e nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais (Foucault, 1982: p. 291).

Para Foucault, a população é um objeto nas mãos do governo; a população, frente ao governo, é consciente daquilo que ela quer e consciente daquilo que se

quer que ela faça. Inicialmente, são a disciplina e os dispositivos de segurança os mecanismos fundamentais a essa tarefa. Há toda uma engenharia e arquitetura produzida para circunscrever a população ao espaço da ordem, da exclusão e da diferença. Contemporaneamente, a tecnologia assume o papel (ou o governo?) de gerir e circunscrever territorialmente a população.

A informação tem um papel cada vez mais substancial na seleção/segregação espacial; e as redes informacionais e de telecomunicações “desgovernam” o governo do duplo papel de produtor ideológico e estrategista espacial; isto porque o acesso às redes é anônimo, sincrônico e múltiplo. Porém, não deixa de haver o caráter seletivo que é dado pela capacidade econômica de aquisição do equipamento. Com isto, tem-se uma nova instância espacial – o ciberespaço – superposto em grande escala ao conjunto de fluxos, nós, ligações, comunicações, redes e circuitos do espaço racional; produzido e gerido pelo Estado. Ao conjunto da malha interestatal-internacional superpõe-se a malha individual-global, a qual escapa do exclusivo controle do Estado.

O caso do Amazonas norte-ocidental exemplifica o acoplamento da rede hidrográfica e de transportes com a rede urbana e as redes informacionais, criando uma diacronia entre as velocidades de fluxo e impondo a diferença a partir dos objetos que podem ser inseridos nas redes de fluxos de alta velocidade.

Como conseqüência das novas condições trazidas pelo uso da ciência e da técnica da transformação do território, há uma maior expressão do assalariado em formas diversas (segundo as regiões) e uma necessidade maior de capital adiantado, o que vai explicar a enorme expansão do sistema bancário, de tal forma que poderíamos falar de uma creditização do território, dando uma nova qualidade ao espaço e à rede urbana (Santos, 1994: p. 44)

A governabilidade do Estado e a expansão das redes telemáticas se relacionam na medida em que a última impõe à lógica estatal a redimensão do espaço não como exclusivamente seu, mas sim enquanto produtor de fluxos. Amplia a escala de possibilidade de conexões, indiferenciado o espaço estatal na homogeneidade aleatória do espaço global das redes. Através do espaço, no sentido lato, incorporam-se novos princípios na relação de poder, na busca de uma governamentalidade das relações transnacionais dos múltiplos espaços mundiais. Governar não é só e apenas disciplinar a população em espaços restritos; a governamentalidade não é mais exclusiva dos Estados, enquanto as redes tecem um novo território cuja configuração não assume a forma poligonal bidimensional, na base da qual se estruturou historicamente a representação centro-periférica.

## **Não se descontrola. Está tudo como sempre sob controle**

A regulação no uso do território sempre esteve atrelada ao aparelho administrativo-estatal, através de sistemas institucionais e de poder que controlam a propriedade, a distribuição e o uso do território. Cabe ao sistema político produzir e adotar uma política fundiária, tendo como pilar legislações específicas que, através de organismos normativos, operacionalizam e fiscalizam o comércio e o uso da terra e dos recursos naturais.

A instauração do Estado de direito democrático no Brasil, retomado em consonância com o processo de globalização acelerada dos fluxos internacionais, vem conduzindo o Estado brasileiro no caminho de diversas reformas (institucional, administrativa, tributária), tentando o ajuste frente ao movimento geral capitalista de forte incremento à economia de mercado e tendência à multipolaridade.

Em tese, não só o regime democrático assegura uma maior participação popular através da criação de diversos partidos políticos e entidades de representação de ordem civil, mas inclui-se também nesse processo a emergência das organizações não-governamentais (ONGs), em que as mais importantes e atuantes, via de regra, congregam associados, participantes e simpatizantes de várias origens e nacionalidades, constituindo redes de solidariedade transnacionais. As redes de informação têm sido o veículo de difusão e agregação de movimentos, principalmente os de origem ecológica, social e cultural. O efeito de mobilização tem-se constituído no poder paralelo capaz de pressionar politicamente tanto no âmbito nacional, quanto no internacional.

As mudanças conjunturais e estruturais da dinâmica política e econômica nacional/mundial afetam a regulação no uso do território, introduzindo-a no bojo da transitoriedade da reforma do Estado e da emergência de novas formas de organização e pressão da sociedade civil, reconduzindo as perguntas: "Quem produz a regulamentação?"; "São necessárias novas formas de regulação?"

De imediato, alguns elementos estão se processando num jogo de superposição de escalas de atuação que calibram ainda muito debilmente a possibilidade da discussão direta e a redefinição do espaço do público e do privado, enquanto âmbito de competência de cada esfera.

Em síntese, a questão da regulação atualmente se coloca à frente da seguinte conjuntura: enxugamento do aparelho estatal, definição da função do Estado, terceirização da produção e novas parcerias, flexibilização da produção, velocidade de fluxo das operações financeiras da rotatividade da informação, emergência do federalismo na forma econômica da guerra fiscal e intervenção político-financeira de organismos internacionais.

O cenário se torna particularmente estimulante em relação à Amazônia ocidental – "A fronteira, hoje, está na Amazônia ocidental – prolongando-se pela

Amazônia sul-americana – e o posto avançado que é a baliza é Manaus, seguida das capitais estaduais e de centros do estado do Amazonas a serem fortalecidos com a política de descentralização espacial” (Becker, 1995: s/pp).

Um determinado espaço historicamente inserido como território de fronteira no Brasil é regido por movimentos e processos muito próprios. No caso específico, tem-se um amálgama de agentes e atores locais e seus tipos de uso de território “tradicionais” (incluindo-se aí o próprio Estado) versus os ditos “agentes modernizantes” (incluindo-se aí, também, o Estado) que circunscrevem novos usos ao território.

Advêm as seguintes questões:

- Como regular o uso e integrar economicamente o espaço?
- Deve a legislação regular e prever o impacto “territorial”?

A Amazônia ocidental, principalmente o vale do Médio Solimões e o vale do rio Negro, constitui uma área que se manteve distante do processo de integração econômico-espacial impulsionado a partir da década de 1950. Os projetos implantados na região, a partir da década de 1970, restringiram-se aos Campi Avançados das universidades brasileiras instalados na região, como parte da estratégia da atuação do Projeto Rondon.

A esse estado de coisas se conforma, como a toda área apartada de investimentos e inovação, a carência subserviente da pobreza esquecida pela Nação. As elites locais tão conservadoras quanto exíguas de representação, mais volumosas no controle sobre a terra, impõem seu poder, ainda em moldes ditatoriais, onde o público e o privado, muitas vezes, se confundem nos mesmos atores sociais. A não-organização das classes subalternas, oprimidas pelo poder autoritário local, e as lutas políticas são responsáveis pela presença constante dos municípios nas manchetes policiais dos jornais da região.

A possibilidade da efetiva prática da discussão direta ainda procede muito restrita. No tocante à regulação no uso do território, a tendência é a prevalência dos segmentos detentores do poder (econômico, político, intelectual, religioso) não só efetivando a prática “democrática” fechada em fórum de elite, mas também prejudicada por causa do sucateamento das instituições e do redirecionamento de suas funções tradicionais em detrimento de outras formas “modernas” da presença oficial na região.

O caso da Estação Ecológica Mamirauá – localizada no Amazonas – ilustra bem a questão na qual se entrecruzam o público e o privado; a regulação do uso do território e a discussão direta.

Constituída como organização não-governamental, a Sociedade Civil Mamirauá é financiada, majoritariamente, por instituições estrangeiras e conta atualmente com o apoio direto do CNPq. A Sociedade Civil Mamirauá controla a Estação Ecológica Mamirauá, reserva estadual, portanto, unidade de conserva-

ção e território público, de propriedade do governo estadual. A ONG administra, desenvolve pesquisas e controla o acesso à área delimitada como reserva. Recentemente, em convênio com o CNPq, elaborou-se um projeto de construção de um centro de pesquisa, sediado em Tefé e destinado à investigação do ambiente de várzeas.

Como dentro da reserva vivem comunidades historicamente instaladas no local, a Sociedade Civil Mamirauá desenvolve projetos comunitários que englobam desde educação ambiental até a constituição de um conselho vigilante de membros da comunidade que controla a entrada de possíveis “predadores”, instituindo de fato um poder-policia sobre a área da reserva. Cabe à ONG também presidir o conselho, em que têm assento os principais representantes da elite local e dos sindicatos de trabalhadores das categorias que com ela se relacionam diretamente (por exemplo, pescadores). As ações e deliberações referentes à reserva são assim legitimadas num fórum democrático (*sic*) que busca autenticar a discussão direta sobre a regulação do uso do território da Estação Ecológica Mamirauá.

A Sociedade Civil Mamirauá realizou esforços junto à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas para que a E.E.M se tornasse de direito “a primeira Reserva de Desenvolvimento Sustentável do país” (*A Crítica*, Manaus 28/04/1996 pp. A 5). Com isso, os pesquisadores do projeto tentam mudar a legislação das unidades de conservação, criando uma nova categoria – Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Estação Ecológica Mamirauá: novas parcerias ou uma nova/velha forma de regulação do uso do território, onde a democracia e a discussão direta se fazem num conluio entre o público e o privado que parece ser a versão moderna, mas não transformadora, do controle sobre o território.

### **Só vou se você for**

Se ainda é o Estado o principal agente regulador no uso do território, é na incorporação territorial da fronteira que ele aparece com mais nitidez como o promotor “da ordem no caos”. A modernidade histórica introduz novos e mais complexos atores no processo espacial que, acoplados às recentes tendências de forma do Estado, instaura a possibilidade de parcerias, gerando um processo mais intrincado, em que a hegemonia da lógica racional estatal, que embora sempre tenha sido desenvolvimentista, soma-se agora à lógica privada empresarial e à lógica ecológicossocial. Nos extremos, as esferas supranacional e local, frequentemente díspares e conflitantes, criam demandas a partir de vivências e concepções sobre o lugar. Este configura-se também como posição, porção esta relacionada à sua inserção e integração no fluxo das redes internacionais.

O conceito de gestão viria, então, buscar dar conta de um projeto de ordenação do território como, por exemplo, o Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Brasileira.

La definición de objetivos de desarrollo en las diversas escalas de gestión: local, regional y nacional presupone la definición de un espacio de negociación entre los distintos propósitos de uso del territorio por los agentes públicos y privados. Es evidente que son elementos claves para diferenciar la toma de posición de las distintas partes involucradas en la negociación.

De la misma manera, los niveles de intervención son distintos según el poder económico y político de los agentes comprometidos en la gestión (Egler, 1994: p. 15).

Nesse sentido, ordenar se coloca como uma ação muito mais complexa do que regular o uso no território. A ação derivada da ordenação requer o princípio da gestão, entendida e possibilitada na prática histórica muito mais como uma parceria entre detentores de poder do que participação igualitária de todos os segmentos sociais envolvidos; situação em que a concepção de gestão se identifica com a de planejamento.

Segundo Machado (1995), a passagem do planejamento à gestão resulta da diferenciação que marca os novos parâmetros da acumulação capitalista, produzindo outros eventos na produção e representação do espaço. A perspectiva que se coloca é que para o ordenamento do território o processo de gestão deva, portanto, considerar a concepção de que

o território é "produzido" por uma teia de relações sociais, mais ou menos dinâmicas, responsáveis por práticas materiais e por práticas de domínio e controle que, no entanto, só se tornam operativas através do "consentimento ativo dos governados", ou seja, não é um poder sobre os outros, na sua expressão mais primária, mas um poder exercido com os outros; se o território é um produto desta teia complexa de relações sociais, alterações em um têm efeito sobre o outro, impedindo que se reduza a gestão do território ao exercício genérico do poder', ou que a relação entre território e poder seja considerada de forma unívoca e unidirecional (Machado, 1995: p. 24).

O conservadorismo político enraizado nas estruturas de poder dos vales do Amazonas perpetua formas de relação de poder sobre o território que começam a ser redimensionadas, na medida em que o processo de urbanização se intensifica e a emergência de conflitos sobre posse e uso da terra revela a velocidade da inserção da região nos "novos tempos". O grande desafio para a proposta de

descentralização, “implicando não apenas a distribuição territorial da decisão mas, sobretudo, uma nova forma de planejamento e governo” (Becker e Gomes, 1993: p. 168), não é o que resulta de parcerias já oficializadas em projetos concebidos para a região. Para que a “saída” parceria se faça, é necessário que se assumam a premissa de se redefinir a função de estado, para que alguns setores privados e civis possam penetrar no processo e, então, buscar conjuntamente a melhor forma de uso e produção do território.

O desafio parece se configurar quanto à capacidade do Estado em exercer, através da descentralização, a função de medidor no ajuste e na negociação da superposição escalar de poderes e grupos sociais que buscam sua forma de realização social sobre o território. Ao condicionarem à abertura de crédito para a Amazônia a conservação ambiental, os organismos internacionais restringem as possibilidades das elites locais de promover projetos que dêem alternativas à sua própria condição de latifundiários, comerciantes extrativos e aviadores de força de trabalho. As formas de produção que construíram as classes de poder tendem atualmente a se tornar “ilegais”, ou por agredirem o meio ambiente, ferindo a própria legislação nacional, ou porque continuam superexplorando e expropriando a força de trabalho. E a reboque desse processo, acirra-se o oportunismo político, aliado com o setor ilegal do narcotráfico e da atividade extrativa, principalmente, a madeira.

Ordenamento do território e descentralização necessariamente não desembocarão em novas parcerias promotoras do desenvolvimento sustentável, se não se alterarem as formas de dominação de classe. Reengenharia administrativa e investimento tecnológico (SIVAM) não bastam para garantir a qualquer política de ordenamento do território um mínimo de exequibilidade, caso não haja investimento na geração de renda para garantir a produção da força de trabalho local, isto é, evitar o esgotamento das formas históricas de obtenção de recursos familiares e comunitários da população rural. Uma das características observadas na cidade de Tefé é a manutenção de laços com sua comunidade de origem, de famílias que passam a residir na cidade. Esses laços se mantêm em função de uma movimentação constante de ida e volta às comunidades e pela permanência de membros da família, em geral mulheres e idosos, ainda residentes no local. São exemplos de territorialidade muito específica da dinâmica de formas de poder sobre o território.

A despeito da intensa urbanização verificada nos últimos anos no vale do Amazonas – e que tudo leva a crer deve ser incrementada – é preocupante constatar que no caso de investimentos sociais a descentralização estatal criou um vácuo que não há parcerias capazes de preencher ou de resolver os problemas acumulados a montante do processo. Na verdade, as parcerias se transformam, nessa escala, em mutirão.

Mesmo Adam Smith disse que o governo tem três deveres. Um deles é a defesa da nação, outro a manutenção da justiça. E o terceiro dever do governo é construir obras e instituições públicas que jamais seriam erguidas por um indivíduo ou por um grupo de indivíduos particulares, porque os lucros seriam insuficientes para cobrir as despesas. Entretanto, trata-se de bons investimentos para uma boa sociedade. Damos a isso o nome de infraestrutura. Existe, portanto, um papel a ser desempenhado pelo governo como provedor de capital público. Isso significa que o governo é uma parte necessária de um capitalismo bem-sucedido (Heilbroner, Robert. Revista *Exame* 8/05/1996: p. 55).

### **A natureza nas boutiques**

Um dos aspectos da globalização atual dualiza meio ambiente e competição por mercados, isto é, a fenomenologia da concorrência oligopólica em mercados disputados em escala planetária. Nesse sentido, a Amazônia é uma grande reserva de natureza, na qual a biodiversidade, quando a ela referida, representa suas riquezas naturais, que incluem uma enorme diversidade de substrato geológico, os solos e suas biotas; de climas, flora e fauna.

A biodiversidade amazônica tem o potencial de tornar-se uma vantagem comparativa do Brasil no âmbito da geopolítica global, já que a biotecnologia é a fronteira tecnológica onde o país tem talvez maiores chances de se firmar, considerando-se que, ademais da disponibilidade dos recursos naturais, o país conta com a tradição de sua ciência na área biológica... No entanto, muito ainda é preciso desenvolver nesse campo, o que depende em grande medida do acesso aos avanços tecnológicos realizados fora de nossas fronteiras (Albagli, 1994: p. 3).

Há um duplo movimento nesse processo. Primeiro: a biodiversidade é um trunfo na manga; segundo: a tecnologia é um calcanhar-de-Aquiles. E quais as vantagens comparativas possíveis de se realizarem, ao mesmo tempo conservando e preservando a Amazônia?

De imediato surge uma resposta: através do desenvolvimento sustentável; concepção que parte da premissa de que é necessária e desejável a manutenção do estoque de recursos e da qualidade ambiental para a satisfação das necessidades básicas das gerações atuais e futuras. O aprofundamento da reflexão e o debate sobre o desenvolvimento sustentável avançam no sentido de incorporar ao conceito a persistência de velhos problemas, como as desigualdades sociais e regionais, o respeito à cultura e etnicidade e as relações mais estreitas entre ética e governabilidade. Sobre tal contexto e considerando-se o que este trabalho já apontou na estrutura social e política da Amazônia, depreende-se que de algum

instrumento poderoso há de se lançar mão para que seja garantido que a biodiversidade amazônica saia da sua condição potencial e, através da sustentabilidade socioeconômica, obtenha vantagens comparativas na competição generalizada por mercados para produtos, bens e serviços.

Como a biodiversidade pode transformar-se em produtos, bens e serviços? Se a lógica competitiva não for a de relacionar biodiversidade e mercadoria, não se explica, inclusive, a geopolítica da biodiversidade (Albagli, 1994)! A apreensão do conceito de biodiversidade inclui o estoque de natureza preservado e possível de ser disponibilizado por descobertas, novos usos e alternativas de produção. É importante destacar que há um grau elevado de desconhecimento e uma expectativa muito grande quanto à viabilidade econômica de produtos extratos. Tal situação direciona, num primeiro momento, para a necessidade de inventariar. Para se proceder à pesquisa de inventário, faz-se necessário um outro tipo de pesquisa que irá identificar o consumo de produtos da fauna e da flora já conhecidos pela população autóctone. Uma outra vertente busca a descoberta do que, inclusive, é desconhecido da própria população residente na Amazônia.

Atores e agências envolvidos em projetos de pesquisa sobre a biodiversidade amazônica lidam com estas duas situações: usos que já possuem alguma referência (mesmo que histórica) e a descoberta de novos materiais totalmente desconhecidos e sem referência de uso. A tecnologia penetra neste contexto atrelada à pesquisa de inventário.

A mercantilização do uso e da produção do potencial de biodiversidade da Amazônia transforma esta última em recurso natural, e como tal é possível entrar no circuito da produção, abastecendo mercados consumidores.

No plano político, o governo do estado vem produzindo discurso e ações voltadas para a interiorização da produção econômica no Amazonas. Um dos pilares desse projeto apóia-se no aumento da escala de produção dos chamados "produtos nativos": pesca, frutas, oleaginosas, madeiras estão dentre os mais importantes. O projeto, denominado III Ciclo, pretende atingir seu objetivo com o aumento da receita municipal das atividades primárias e a elevação do percentual de força de trabalho empregada, evitando assim dois grandes problemas do estado: o êxodo rural e o crescimento acelerado de Manaus. Uma das agências mais importantes desse processo tem sido a Emater, dando assistência ao pequeno produtor e às comunidades ribeirinhas, incentivando a produção, desde que possível de se desenvolver dentro das características ambientais locais.

A biodiversidade amazônica, sob o ponto de vista do setor comercial e industrial, pode se constituir como vantagem comparativa para o comércio nacional e internacional. Embora de baixo valor agregado, o que venha a ser considerado como estoque (ex.: madeira/minérios) ou produção sustentável (frutas) pode alcançar a balança comercial regional, pois as tendências das

mudanças em curso no contexto regional sul-americano apontam para um alargamento dos circuitos de produção e uma intensificação de fluxos, com rebatimentos na pressão sobre recursos naturais e patrimônios naturais em geral. As políticas ambientais dos governos da região devem estar atentas para a necessidade de compatibilização das suas respectivas gestões e para a potencialidade de impactos dos projetos de integração terrestre em curso (Costa, 1995: p. 11).

O desafio será, portanto, aliar competitividade e regulamentação ambiental, a fim de manter a biodiversidade como patrimônio ecológico-econômico, garantindo a sustentabilidade do desenvolvimento.

### **Sim, nós temos a festa**

O desenvolvimento sustentável revela-se como portador de uma proposta alternativa e, por outro lado, deve dotar de conteúdo real as propostas de transformação do estilo de desenvolvimento (Guimarães, 1995). O mundo amazônico se apresenta como imenso laboratório de revisionismos e inserção do território na dinâmica do capitalismo.

A história territorial da Amazônia, frente ao seu sistema ecológico-ambiental, representa e apresenta uma grande complexidade de gêneros de vida, onde diferentes grupos sociais e étnicos produziram uma organização econômica com padrões de povoamento muito diferentes do restante do país. A história recente introduz diferenciações no nível interno da região.

O impacto da modernização homogeneizada imposta pela ação governamental é vigoroso, provocando a alteração do espaço e da antiga identidade regional. Ainda assim, o contato direto com experiências localizadas na área permite duas constatações: a primeira se refere ao fato de que essa homogeneização não é de forma alguma total e absoluta, como podem fazer crer as teorias, pois que a Amazônia se fragmenta hoje em unidades sub-regionais diferenciadas constituídas por novos grupos sociais em formação; a segunda diz respeito ao papel atuante na prática social, inclusive da resistência da população na redefinição desse imenso espaço (Becker, 1990: p. 117).

Inúmeras são as excepcionalidades da Amazônia. Os estudos e pesquisas geográficas vêm buscando de forma recorrente apreender as territorialidades entendidas como "um certo tipo de interação entre homem e espaço, a qual é, aliás, sempre uma interação entre seres humanos mediatizada pelo espaço" (Souza, 1995a: p. 99). Desse modo, os vales do Amazonas exemplificam a diferenciação

regional que, a despeito da ordem econômica mais geral, busca identidade a partir de uma história de relações, em que sempre esteve presente a floresta e o rio.

Qual é o destino dos vales do Amazonas, no momento em que a tecnologia imprime uma velocidade aos fluxos tão imediata e o mercado passa a ser a “mão invisível” que (des)regula a produção e o sistema financeiro?

Diferentemente da apreensão e da concepção que se faz da biodiversidade, a sociodiversidade emerge como um conceito capaz de reconhecer a alteridade dos atores que produzem a prática social que (re)define o espaço amazônico. Cultura, etnicidade, religião, mercado de trabalho e emprego são questões que estão presentes de uma forma visível e latente. O que se apreende ao se estudar a Amazônia ocidental é um esforço de inserção dos diversos segmentos sociais frente à nova racionalidade do mundo global. O ritmo letárgico do isolamento, do transporte fluvial e das atividades extrativas se choca com a velocidade de contato dos fluxos informacionais, redefinindo a própria identidade regional. A demanda por diferentes investimentos traz para o nível local imediato o conflito entre novas formas de administração de empresas e a força de trabalho, até o momento preparada e qualificada para atender às necessidades da economia tradicional. Para que os municípios sejam portadores de novos empreendimentos, ou melhor, de sua eterna expectativa, deflagram-se – por mecanismos ainda não tão claramente identificados – estratégias comuns à tendência atual do planejamento, das

promoções da “indústria cultural”, a criação de um clima “ecológico”, a estética arquitetônica urbana como o signo do lugar, a integração dos movimentos sociais aos programas de melhoria da qualidade de vida (Machado, 1995: p. 20).

Embora estratégias aplicáveis ao espaço metropolitano, o conhecimento da vida cultural dos municípios amazonenses induz algumas aproximações materializadas na concorrência entre as festas: Festa da Castanha, em Tefé; Festa da Banana, em Coari; Festa do Guaraná, em Maués etc. A expressão máxima do calendário cultural do Amazonas é a Festa do Boi-Bumbá, em Parintins, já de projeção internacional e promovida pela Coca-Cola até o ano 2000. Nesse período, a produção do município triplica pela grande afluência de turistas, principalmente de Manaus, onde efetivamente se dá a preparação do desfile de cada um dos boi-bumbás.

“(…) a outra face dessas novas políticas enfatiza investimentos direcionados à preservação ou criação de uma ‘imagem de marca’ (...) da cidade, filtrada através dos meios de comunicação com precisos objetivos promocionais (...). Uma imagem positiva, coincidentemente, que possa funcionar como

elemento diferenciador não só na esfera da produção – a atração de certos tipos de investimentos (a cidade-máquina), como na esfera do consumo – a 'venda' de características únicas, ou seja, a cidade se converte, ela mesma, em mercadoria." (...). O aparato técnico-administrativo municipal na Amazônia ocidental é incipiente, clientelista e familiar. Portanto, não é a racionalidade do planejamento técnico que produz eventos na cidade. É, antes de tudo, a consolidação da construção de uma identidade econômica baseada na produção agrária que emerge, na busca por posição de cada município no quadro econômico regional (Machado, 1995: p. 12).

A cidade congrega, através dos festejos, a possibilidade de expressar, juntamente com a produção econômica, a sociodiversidade representada pelas comunidades ribeirinhas que se reúnem à população urbana residente. Quanto mais próximo de Manaus, maior a possibilidade de atração de turistas e maior notoriedade das festas no calendário cultural do estado.

A interiorização do desenvolvimento econômico no Amazonas deve considerar a dimensão do impacto das inovações tecnológicas e da administração empresarial sobre a diversidade ambiental e sociocultural. A proteção sociocultural se configura como questão geopolítica, na medida em que concepções sobre a região se orientam entre imprimir dinamismo econômico, acentuar a vigilância sobre a fronteira e construir alternativas de inserção à modernidade para os diferentes segmentos sociais, garantindo a reprodução futura e a sua identidade regional.

### **O Lugar como Conclusão**

O norte e o oeste do estado do Amazonas se orientam – no que concerne ao meio ambiente, à produção e à circulação – em torno dos eixos comandados pelas bacias hidrográficas do rio Solimões e do rio Negro. É praticamente nula a comunicação por via terrestre nessa área considerada. A densa floresta, as extensas várzeas de rios e os inúmeros lagos, igarapés e furos contribuem para dificultar a circulação terrestre, deixando para a tradicional navegação fluvial o fluxo de força de trabalho.

Não basta apenas citar a preponderância da navegação fluvial em termos estatísticos. É necessário salientar que, devido às dimensões e características ecológicas das bacias hidrográficas, a navegação se rende por ritmos diferentes de tempo, dependendo:

1º) do fluxo a favor ou contra a correnteza; 2º) da qualidade de meandros do rio, que faz com que se despreze qualquer relação de distância medida em linha reta – estas só valem para o deslocamento aéreo; 3º) condições de navegabilidade

tanto da embarcação, quanto do rio (bancos de areia, cheia, vazante, afloramento rochoso etc.).

Dos primórdios da conquista amazônica até praticamente os nossos dias, esse tem sido o ritmo de deslocamento na quase totalidade do espaço do Amazonas. Tal contexto implica considerar uma relação com o espaço muito específica em que a distância entre os lugares é invariavelmente considerada como intervalo de tempo entre dois momentos (lugares), mais do que meramente o espaço entre dois locais.

Dada às condições ecológicas acima descritas, considera-se que a rede comandada pelos rios Solimões e Negro constitui-se espaço geográfico com características próprias e semelhantes.

Frente às pressões de incorporação da área aos circuitos de produção e valorização do espaço, a gestão territorial deve considerar tais características na forma de apropriação do espaço, como veículo de transformação da área ao acompanhar a dinâmica produtiva nacional e internacional.

Continuando o raciocínio de considerar características geográficas relacionadas à gestão territorial, deve-se salientar a presença histórica de uma rede urbana, mesmo que fracamente hierarquizada, mas importante e exercendo forte centralização, enquanto sede administrativa municipal. O vale do Solimões, o vale do Negro, Japurá e Juruá contam com cidades-sede de municípios localizadas sempre à beira de rios. Assim como não há cidade que não seja ribeirinha, não há cidade nova, isto é, núcleo urbano de formação recente. Mesmo nos municípios há pouco tempo criados, como Tonantins e Amaturá, os núcleos-sede são anteriores à criação dos municípios. No caso de Alvarães e Uarini, estes já se constituíam como distritos de Tefé desde o início do século. A caracterização da rede urbana deve estar relacionada às mesorregiões existentes e assim denominadas de bacia do rio Solimões, compreendendo as microrregiões: Japurá, Alto Solimões, Juruá, Tefé e Coari. No vale do rio Negro, forma-se uma única microrregião autodenominada Rio Negro.

A intricada rede hidrográfica, comandada principalmente pelos rios Solimões, Japurá e Negro, tem suas cabeceiras e altos cursos fora do país, em terras do Peru, Colômbia e Venezuela. A rede comandada pelo rio Japurá, embora tendo suas nascentes no Peru, atravessa o Acre antes de penetrar no Amazonas. Existem, portanto, vias naturais perfeitamente navegáveis ao longo do ano e que constituem, por si só, uma rede de transporte internacional por onde circulam fluxos legais e ilegais.

As cidades-sede dos municípios drenados por esses rios são importantes pontos de apoio nas rotas que interligam países limítrofes e municípios do norte e sudoeste do Amazonas com Manaus e Belém. As cidades apóiam trajetos que percorrem e sobrepõem rotas que unem a capital do estado e sua hinterlândia.

Dos municípios que compõem as microrregiões consideradas, apenas São Gabriel da Cachoeira e São Paulo de Olivença possuem distritos (IBGE, 1991). Tal fato revela que os núcleos urbanos se restringem à sede dos municípios e que as chamadas "comunidades", em geral de base agrícola-extrativista, não são computadas pelo censo oficial como "localidades" ou distritos, sendo diluídas no total de população rural.

O padrão espacial predominantemente dendrítico caracteriza-se, primeiramente, pela localização ribeirinha dos centros urbanos ao longo do rio Amazonas e de seus afluentes: ao ser orientada especialmente de acordo com a rede fluvial, a rede de centros adquire assim a forma de rede dendrítica (Correa, 1987: p. 256. Grifos MLPM).

Modelo-padrão dos anos sessenta na Amazônia, a rede dendrítica estabelece a relação rio-cidade pela referência à posição de confluência, estratégica, relacionada ao controle sobre a circulação, ou à posição de sítio sobre um terraço fluvial, em que à importância do rio acrescenta-se o resguardo por sua amplitude de descarga nos períodos de cheia-vazante. O padrão espacial referido ainda é o predominante no sudoeste e nordeste do Amazonas, em contraposição, principalmente, ao sudeste e nordeste do estado em que a implantação de estradas conjuga à rede fluvial um padrão diferenciado e que tende a posicionar estrategicamente a confluência estrada-rio, enquanto fator locacional privilegiado.

A relação interurbana depende fundamentalmente das características de volume da rede hidrográfica; o que conforme já referido impõe um ritmo tempo-espaço bem peculiar a esta porção do país. Eis alguns exemplos:

#### Distâncias para Manaus (Km)

	FLUVIAL (rio abaixo)	AÉREA
São Paulo de Olivença (rio Solimões)	1.432	1.146
Tefé (lago Tefé)	663	535
Coari (lago Coari)	463	361
Barcelos (rio Negro)	1.061	893
Eirunepé (rio Juruá)	3.193	1.156
Jutaí (rio Jutaí)	2.064	-
Japurá (rio Japurá)	1.432	1.461 (via fonte boa)
Benjamin Constant (rio Solimões)	1.628	1.128

Fonte: IBGE, 1957.

Como nenhuma das sedes municipais se liga à capital de estado por rede rodoviária, e considerando-se a distância-tempo de deslocamento, a circulação de produção em grandes volumes dependerá exclusivamente da capacidade de transporte fluvial. Logicamente, o máximo possível, considerando-se volume e custo, será destinado ao transporte aéreo, em detrimento das vantagens de velocidade/tempo.

Quanto à navegabilidade, apresenta a calha do Solimões-Amazonas – devido ao volume d'água, largura e maior linearidade do leito – as mais favoráveis condições, se comparadas a de seus afluentes no estado do Amazonas, fato que pode ser comprovado pela tabela anteriormente apresentada.

As dificuldades impostas pela rede hidrográfica ao transporte de carga, no entanto, parecem servir de vantagem para o transporte, implementação e uso da rede hidrográfica pelo narcotráfico na região. Um estudo mais detalhado, relacionando rede urbana e hidrográfica, poderá revelar o funcionamento das rotas que o tráfico de drogas utiliza para circular entre as áreas produtoras e as vias de acesso e escoamento em direção aos mercados consumidores.

Evidencia-se, assim, o uso de rotas que contam com as variáveis distância, tempo e percurso como componentes do sistema hidrográfico. Este, por sua vez, se utiliza das redes, no caso a rede urbana, como ponto de conexão de fluxos que dão à cidade uma posição privilegiada – enquanto *locus* de convergência da produção – e a força de trabalho que circula na área.

Assim, o sudoeste e o nordeste do estado do Amazonas se apresentam como uma área de estudo que, para além da carência bibliográfica e de estudos sistemáticos mais atualizados, se mostra como extensão de uma série de fenômenos geográficos que lhe dão um recorte muito especial.

Supondo que um conjunto de lugares se estruture enquanto fração do espaço regional por uma variada rede de relações historicamente construídas, tem-se como premissa que a análise das interconexões entre rede urbana e rede hidrográfica seja fundamental na compreensão da organização espacial do Amazonas e, portanto, base informacional principal, quando da construção da gestão do território.

### Referências bibliográficas

- ALBAGLI, Sarita (1994). "A Geopolítica da Biodiversidade na Amazônia". Rio de Janeiro: Depto. Dde Geografia/UFRJ. Projeto de tese de doutorado., Mimeo.
- ALMEIDA, Roberto S. e RIBEIRO, Miguel Angelo C. (1989). "Os Sistemas de Transporte na Região Norte: Evolução e Reorganização das Redes". In: *Revista Brasileira de Geografia* Ano 51 v.2. Rio de Janeiro: FIBGE.

- ARAUJO, Braz (1995). "Novos Padrões de Pensamento Estratégico no Brasil?". In: SOLA, Lourdes et alli. *Lições da Década de 80*. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD.
- BECKER, Bertha (1990). *Fragmentação do Espaço e Formação de Regiões na Amazônia – Um Poder Territorial?*. In: *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 52 v.4. Rio de Janeiro: FIBGE.
- \_\_\_\_\_. (1992). "Amazônia Brasileira: Uma Área Crítica no Contexto Geopolítico Mundial". In: MACIEL, Tania B. (org.). *O Ambiente Inteiro: A Contribuição Crítica da Universidade à Questão Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (1995). "Geopolítica da Amazônia (versão preliminar)". Rio de Janeiro: LAGET/Dep. Geografia – UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (1998). "A Geografia e o Resgate da Geopolítica". In: *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 50, v. 2. Rio de Janeiro: FIBGE.
- \_\_\_\_\_. (1988). *A Geopolítica na Virada do Milênio*. Mimeo.
- BECKER, Bertha e GOMES, Paulo C. C. (1993). "Meio Ambiente: Matriz do Pensamento Geográfico". In: Vieira, Paulo Freire e MAIMON, Dália (org.). *As Ciências Sociais e a Questão Ambiental: Rumo à Interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: APED e UFPA.
- BENCHIMOL, Samuel (1992). "Fatores atuais dos Desequilíbrios e Alternativas de Desenvolvimento na Amazônia Ocidental". Manaus: Trabalho apresentado à Comissão Mista do Congresso Nacional para o Estudo do Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro.
- BOBBIO, Norberto (1987). *Estado, Governo, Sociedade para uma Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRASIL, IBGE (1957). *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. Tomo XIV*. Rio de Janeiro: IBGE.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Geografia do Brasil v. 3. – Região Norte*. Rio de Janeiro: FIBGE.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 1991. Amazonas*. Rio de Janeiro: FIBGE.
- CORRÊA Roberto L. (1987). "A periodização da Rede Urbana da Amazônia". In: *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 49, v.3. Rio de Janeiro: FIBGE.
- COSTA, Wanderley M. (1995). "O Papel dos Fluxos Internacionais nos Cenários de Planejamento Ambiental". São Paulo: s/ed. Departamento de Geografia.
- EGLER, Cláudio (1994). "La Aplicacion Del Concepto de Sustentabilidade en la Planificacion". CONADE. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. (1995). "Questão Regional e Gestão do Território no Brasil" In: CASTRO, Iná et alli (orgs.). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brazil.
- FOUCAULT, M. (1982). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- FRIEDMANN, John (1992). *Empowerment: The politics of Alternative development*. Cambridge: Blackwell Publishers.

- GUIMARÃES, Roberto P. (1995). "O desenvolvimento sustentável: Proposta Alternativa ou Retórica Neoliberal?". Rio de Janeiro: Conferência de Abertura do Simpósio Internacional "O desafio do desenvolvimento Sustentável e a Geografia Política". UGI/LAGET, UFRJ.
- HEILBRONER, Robert. "A Economia Virou Uma Ciência Oculta?". In: Revista *Exame* ed. 609. São Paulo: Ed. Abril 8/05/96. Pp54-55.
- HOLANDA FERREIRA, Aurélio (1975). *Novo dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MACHADO, Lia O. (1989). "Mitos e Realidades da Amazônia Brasileira no contexto Geopolítico internacional (1540-1912)". Barcelona: Tese de Doutorado, Universidade de Barcelona, Junho.
- \_\_\_\_\_. (1995). "Sociedade Urbana, Inovação Tecnológica e a Nova Geopolítica". In: *Cadernos LAGET n°5*. Rio de Janeiro: Laboratório de Gestão Territorial. Depto. De Geografia. UFRJ.
- MORAES, Antonio Carlos R. (S/d.). "A Dimensão Territorial nas Formações Sociais Latino-americanas", s/e.
- SANTOS, Milton (1994). *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico – Científico Informacional*. São Paulo: Editora Hucitec.
- SANTOS, Theotonio (1995). "A Politização da Natureza e o Imperativo Tecnológico". Rio de Janeiro: Simpósio Internacional "O Desafio do Desenvolvimento Sustentável e a Geografia Política". UGI/LAGET-UFRJ.
- SAUVY, M. (1993). *Logistique et Territoire*. Montpellier: Reclus.
- SOUZA, Marcelo José L. (1995). "O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". In: CASTRO, Iná E. et ali (org.). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brazil.
- \_\_\_\_\_. (1995). "O Narcotráfico no Rio de Janeiro, sua Territorialidade e a Dialética entre Ordem e Desordem". In: *Cadernos Laget n°5*. Rio de Janeiro, Laboratório de Gestão Territorial – Inst. Geociências/UFRJ.
- TRASFERETTI, José Antonio (coord.) (1992). *Juruá – O Rio que chora*. Rio de Janeiro: Vozes,.
- VIRILIO, Paul (1984). *Guerra Pura: a militarização do cotidiano*. São Paulo: Brasiliense Editora.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Estado do Amazonas – Informações Básicas (1981-1989)*. Manaus: CODEMA-SEPLAN.
- \_\_\_\_\_. *Jornal A Crítica – Manaus*. Pesquisa realizada de set. 95 a jul. 96

# Desenvolvimento e tecnologia de controle populacional

*João Paulo Macedo e Castro*

**O**s processos de intervenção pública em diferentes áreas (rural e urbana) têm-se tornado cada vez mais um instrumento de instauração da “modernidade”, a partir da idéia de re-ordenamento dos espaços públicos. Numa perspectiva histórica, a intervenção, como modalidade de organização dos espaços e das demarcações de território, não é novidade, tendo caracterizado diferentes momentos, em particular depois da Segunda Guerra Mundial com a formação da Organização das Nações Unidas (ONU). No entanto, a novidade dos anos noventa, como afirmou um funcionário da Divisão de Desenvolvimento Sustentável da CDS, reside no fato de as políticas públicas serem pensadas como processo de intervenção realizado por múltiplos agentes sociais.

O Secretariado geral da ONU está muito mais aberto e acessível às ONGs e seus pontos de vista do que há cinco ou dez anos. No nível operacional, muitos órgãos e agências desenvolveram orientações que dão ênfase a um trabalho mais próximo, como o das ONGs e incluindo-as nos vários níveis de um projeto, desde a idealização até a implementação e monitoramento (Vieira, 2001: p. 143).

A nova orientação da ONU tem-se respaldado num conjunto de elaborações acerca do poder político e dos diferentes agentes sociais envolvidos. Uma parte da literatura mais recente tem procurado enfatizar essa nova orientação – entendida como uma mudança qualitativa – no estabelecimento dos mecanismos de interlocução entre “poder público e sociedade” (Fisher 1997; Ribeiro, 1998; Gohn, 2000; Navarro, 2000). Dentre as novidades, a questão da *participação popular* adquire um significado particular, sendo percebida como uma “intervenção social planejada” em oposição à idéia que prevaleceu nas décadas anteriores, quando a *participação* era definida como um conjunto de forças organizadas para garantir o controle dos recursos públicos (Gohn, 2000).<sup>1</sup> No plano dos discursos, a mudança do conteúdo do termo *participação popular* gerou a constituição de

formas de mensuração do grau de atuação dos indivíduos e agentes sociais, estabelecendo dessa maneira um “controle” sobre a forma como indivíduos e grupos intervinham (Navarro, 2000).

A mudança de *status* da idéia de *participação popular* tem sua origem numa série de desdobramentos nacionais e internacionais. No plano nacional, o processo de democratização e a abertura política dos anos oitenta, assim como a ampliação dos chamados movimentos sociais, são apontados como grandes impulsionadores da *participação popular*, percebido no primeiro momento como um movimento de massas (Doimo, 1995). No plano internacional, o eixo da análise tem-se apoiado nas premissas habermasianas sobre a redefinição do espaço público e nas definições de Norberto Bobbio sobre os mecanismos de governo, em especial sobre *poder local e governo local*.

Para Habermas, a idéia de espaço público tem de ser vista como uma esfera ordenada na qual se concretize a interação entre os grupos organizados da sociedade, de diferentes unidades, organizações, corporações, associações, movimentos sociais etc. A natureza dessa esfera é a da argumentação, ou seja, é um espaço para o confronto dos problemas coletivos. O espaço público se diferencia do espaço estatal, onde o que está em jogo são questões de cunho moral produzindo demandas ao Estado. Do ponto de vista dos desdobramentos dessas premissas, encontramos as definições de Norberto Bobbio sobre o reordenamento dos mecanismos de gestão e coordenação das políticas públicas, no que se convencionou chamar de “teoria democrática”.

De forma muito resumida, podemos sugerir que o discurso da “teoria democrática” se fundamenta a partir de dois eixos; em primeiro lugar, na afirmação da perda da legitimidade do “Estado” no que se refere às ações públicas (crise do *welfare state*); em segundo lugar, na percepção de que vem se ampliando a participação dos “setores organizados” na elaboração de projetos de intervenção pública. Os dois eixos permitem concluir que as funções estatais vêm sendo redefinidas, sugerindo, dessa maneira, a idéia de uma *nova governança*. Fisher (1997: p. 440) chama a atenção para a redefinição da idéia de *ação coletiva*, que põe em movimento atores dispersos tanto no local como globalmente, configurando uma nova dimensão às ações públicas e, conseqüentemente, à noção de *governança*. Como sugere o autor:

*Study of these changes not only enriches our understanding of local and translocal connections that enable and constrain flows of ideas, knowledge, funding, and people, but also invites us to reconsider both conventional notions of governance and foucaultian ideas of governmentality and how technologies of control affect both the personal and the political, and to examine changing relationships among citizenry, associations, and the state (Op. cit. p. 441).*

É importante salientar que o conceito de governança adquire um teor de explicação para determinados fenômenos da organização político-administrativa local, a partir do estabelecimento de fóruns internacionais, como a Comissão Mundial sobre Governança Global, ocorrido em 1993 (Gohn, 2000). A materialidade da idéia de governança se efetua no estabelecimento de espaços de cooperação e através da integração entre diferentes agentes sociais, econômicos, políticos, privados, nacionais e internacionais. Nesse sentido, a idéia de governança é entendida como uma outra forma de definir o papel do Estado que passa a deter nova característica: a de coordenar os projetos de serviços públicos. A governança pode então ser compreendida a partir das premissas habermasianas, como a instituição de um novo espaço público não-estatal, composto de diferentes atores sociais, inclusive dos agentes estatais. Para a “teoria democrática” o conteúdo da idéia de governança aparece como um elemento em disputa no qual, como estabeleceu Ribeiro (1998), o que estaria em jogo seria “um modelo de desenvolvimento orientado por valores e objetivos de integração, justiça e solidariedade sociais e de fortalecimento da cidadania”.<sup>2</sup>

### Desenvolvimento como discurso

As preocupações sobre o desenvolvimento, como muito bem assinalado por Mair (1984); Crush (1995); Crewe e Harrison (1998); Fisher (1997), Cowen e Shenton (1998); Hoben (1982), levaram antropólogos e cientistas sociais a indagarem sobre quais os efeitos produzidos pelas ações desenvolvimentistas e como se insere o cientista social, muitas vezes assumindo a “função” de *expert*. Por outro lado, Mair, Crush, Crewe e Harrison chamam ainda a atenção para o significado positivo que o termo (desenvolvimento) vem assumindo no campo das ciências sociais nos últimos 30 anos, com a idéia de desenvolvimento como um conjunto de ações que visa à melhoria da qualidade de vida, em oposição aos debates do passado.<sup>3</sup>

Os autores mencionados anteriormente tendem a coincidir em suas análises – com algumas particularidades – mostrando que o discurso sobre desenvolvimento tem como marco aquele pronunciado pelo presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em 1949. No entanto, nos anos subseqüentes – com a instituição dos organismos de *cooperação internacional* –, o discurso do desenvolvimento se consolida em projetos de ação, partindo da idéia de que era preciso organizar economicamente as nações “atrasadas” e essencialmente rurais, denominadas Terceiro Mundo.<sup>4</sup>

A empresa desenvolvimentista no Terceiro Mundo suscitou – em conjunção com as reflexões sobre a modernidade (Habermas e Bobbio) – um conjunto de críticas de autores que procuraram refletir a respeito dela sob diferentes aspectos.

Partindo dos efeitos gerados pelas ações desenvolvimentistas, os estudos dirijam suas investigações aos mecanismos e aos procedimentos operacionais da intervenção. Matrizes diferentes orientaram trabalhos bem diversificados no que tange ao objeto de análise privilegiado (Escobar, 1995; Ferguson, 1994; Grillo e Stirrat, 1997; Pels, 1997).

Se, de um lado, a crítica habermasiana à separação estado/sociedade suscitou diversos trabalhos com ênfase na redefinição dos espaços públicos e nos debates sobre *modernidade e racionalidade* (Navarro, 2000; Gohn, 2000; Ribeiro, 1998), de outro, os trabalhos de Foucault também instigaram uma série de reflexões acerca das relações entre poder, saber, conhecimento e formas de controle administrativos, no que tange às ações desenvolvimentistas, como vimos anteriormente.

Pensar o desenvolvimento como discurso permitiu deslocar o eixo de análise das ações cunhadas como desenvolvimentistas para o campo que Foucault denominou de *formações discursivas* (Foucault, 1995: p. 37). Dessa forma, foi possível refletir sobre o desenvolvimento como uma forma de identificação e construção do "outro", do "nativo", do "pobre", do "subdesenvolvido". Dessa perspectiva, é possível perceber nas ações desenvolvimentistas certos traços de continuidade das experiências e práticas coloniais, ou ainda, nos termos de Foucault, na incorporação de novos mecanismos de exercício do poder ao *direito de soberania*. O eixo de continuidade com a empresa colonial talvez resida menos nas *tecnologias* empregadas e mais na perspectiva de incorporação a um tipo de dominação, técnicas e procedimentos disciplinares.<sup>5</sup>

Cowen e Shenton (1998) apontam para o fato de o desenvolvimento ser construído como um conjunto de ações que permite aos indivíduos realizarem escolhas, capacitarem-se para o trabalho, promoverem crescimento econômico.

Um dos trabalhos que talvez se aproximem dessa perspectiva seja o de Escobar (1995), que procura mostrar como a construção do Terceiro Mundo e a idéia de países *mais desenvolvidos* e países *menos desenvolvidos* se apóia em uma série de formulações que orientaram a empresa colonial, fornecendo um fio condutor entre um tipo de intervenção e outra.<sup>6</sup> Para tentar explicar sua tese de *continuidade*, Escobar parte das definições de Bhabha sobre a empresa colonial, onde:

*The objective of colonial discourse is to construe the colonized as population of degenerate types on the basis of racial origin, in order to justify conquest and to establish systems of administration and instruction... I am referring to a form of governmentality that in marking out a "subject nation" appropriates, directs and dominates its various spheres of activity* (Bhabha, 1990: p. 75, *apud*, Escobar, 1995: p. 9).

A empresa desenvolvimentista deve ser entendida então como uma relação complexa entre formas de conhecimento e estabelecimento de mecanismos de ação. Escobar organiza sua análise sobre o desenvolvimento em três eixos: como uma experiência histórica que elaborou um tipo de conhecimento com categorias e conceitos próprios; como um sistema de poder que regula as práticas; como consequência, o desenvolvimento promovendo uma série de representações que identifica, ordena e organiza as ações dos indivíduos entre os desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Ou seja, o desenvolvimento é pensado como um complexo aparato, produtor de conhecimento e técnicas de exercício de poder, para agir sobre populações do "Terceiro Mundo" (Escobar, 1995).

A questão então para Escobar não é apenas desvendar as origens do processo de construção do problema da intervenção, mas mostrar como este se constitui em ações, e quem são os agentes que participam da empresa desenvolvimentista. Partindo do desenvolvimento como uma experiência discursiva que cria conhecimentos, age sobre populações e estabelece uma série de modelos de ação, Escobar realiza sua pesquisa procurando estabelecer quais foram as condições históricas que permitiram a emergência desse tipo de formação discursiva.

A investigação de Escobar é orientada pelas premissas foucaultianas de análise do discurso e, nesse sentido, poderíamos sugerir que ele trata o discurso sobre desenvolvimento a partir da idéia de que este é formado por diferentes *enunciados*. O que identifica o desenvolvimento como *objeto* é o fato de existirem diversas formas de explicá-lo, compreendê-lo, interpretá-lo. Por outro lado, os *enunciados* não se relacionam apenas a um único *objeto*. Os objetos de que falam os diferentes *enunciados* foram e são modificados, reorganizados e explicados de forma diferente. Logo, nos termos de Foucault, a *unidade* do discurso não estaria nos seus diferentes enunciados, mas nas *regras discursivas* que regem e orientam as formações discursivas (Foucault, 1995).

O autor procura uma origem, um momento de nascimento da idéia de desenvolvimento. No pós-guerra (1945-1950), as preocupações com a miséria e a fome levaram as agências internacionais a empreenderem uma série de estudos e projetos de intervenção para propor soluções para esses problemas. Nesse plano, a análise é interessante, pois desnaturaliza os processos de intervenção, inserindo-os no seu processo de constituição.

Como, a partir de uma série de imagens, representações, identificações de causas e efeitos, o desenvolvimento se transforma em *práticas discursivas*? Dentro dessa dinâmica, o trabalho de Escobar realiza uma análise interessante sobre as práticas políticas, principalmente aquelas orientadas para as políticas públicas. A política deixa de ser pensada do ponto de vista do contrato social e passa a ser como uma complexa articulação de diferentes agentes sociais. Noções como Estado e administração pública, agentes privilegiados da análise sobre poder e

ação política, perdem seu caráter totalizador e se organizam em forma de redes múltiplas. Escobar procura desvelar como são estabelecidas certas relações, no caso, entre Estados nacionais, agências locais, agências internacionais. Parte do pressuposto de que o processo de intervenção pública é uma construção “coletiva” para a qual confluem diferentes experiências, ideologias e representações que constituem práticas de regulação, criando e controlando realidades. Como afirmou Foucault, o poder não é uma substância, mas um conjunto de ações que se exercem de forma relacional. Talvez a pergunta de Escobar seja: como as ações cunhadas como políticas e outras como “não-políticas” se revertem em práticas de intervenção? Se as esferas tradicionais, como Estado, administração e partidos, não são detentoras do monopólio da ação política, como são e quais são as ações que geram relações de poder? A pergunta proposta por Escobar, no meu entender, está correta; no entanto, a forma como o autor procura respondê-la evidencia alguns limites da sua investigação.

Escobar parte analisando um processo de intervenção realizado na Colômbia sob a orientação do INPP (International Nutrition Planning Program) (Escobar, 1995: p. 114), nos anos setenta, que tinha com objetivo solucionar o problema da fome e da miséria de uma determinada comunidade local. O autor realiza uma investigação sobre os diferentes momentos de elaboração do processo de intervenção. A análise é abrangente do ponto de vista dos diversos agentes que o autor investiga: agências internacionais, governamentais locais, ONGs. Enfim, procura mostrar a articulação entre esses atores no processo de organização de uma intervenção. A ação política articula uma rede de interdependência entre múltiplos atores, com objetivos distintos e formas variadas de ação. A questão então sugerida por Escobar é como pensar a *unidade discursiva* a partir da investigação das formas e mecanismos de profissionalização e institucionalização realizadas no âmbito dos saberes relacionados à fome (nutricionistas, planejadores, agricultores). Do ponto de vista das *práticas discursivas*, Escobar empreende uma análise rica ao se deter nos processos da institucionalização dos saberes via sua profissionalização, o que o leva necessariamente a levantar um outro feixe de preocupações que mostra a forma como determinados saberes se efetivam através da constituição de um corpo técnico, especialistas detentores de um conjunto de instrumentos que os legitimam a agirem numa determinada localidade. Nesse sentido, a noção de *dispersão* (Foucault, 1995: p. 37), sugerida por Foucault, ganha uma contribuição importante para pensar os gestores públicos. Foi preciso então incorporar ao discurso desenvolvimentista, sob um tipo de *corpus de conhecimento*, para que se torne eficaz do ponto de vista dos seus objetivos, um conjunto disperso de saberes. Por outro lado, Escobar chama a atenção para o fato de novas disciplinas – com seu corpo técnico – terem sido criadas como forma de ampliar as possibilidades de ação e de reagrupamento a esses saberes

dispersos. Nesse sentido, a idéia de *dispersão* é compreendida como um mecanismo metodológico que permite apreender formas e modalidades diversas das formações discursivas. O poder deixa de ser uma substância e passa a ser uma das formas de relações sociais. No caso do trabalho de Escobar, este procurou perceber, a partir da premissa de que populações devem ser desenvolvidas – definindo quais eram as características do não-desenvolvimento – como foram operacionalizados os processos de ação. A combinação de esferas diferentes (Estado nacional, administração local e ONGs) com a participação de indivíduos (ministro da Saúde, técnicos do BM, profissionais de ONGs) gerou práticas distintas e formas de exercício do poder também diversas e fragmentadas. Escobar procurou mostrar como o desenvolvimentismo, entendido como prática institucional e representação, gerou diferentes modalidades de exercício do poder.

A metodologia proposta pelo autor fornece inteligibilidade na dimensão das estruturas narrativas, ou seja, na forma como apreende um conjunto de formações discursivas, fornecendo-lhes concretude, materialidade (procurando inteligibilidade a partir da compreensão das *regras* que regem a transformação dos objetos). No entanto, faltou a Escobar mostrar como essas relações foram organizadas. Num certo sentido, o autor delimitou os níveis de inter-relação existentes entre instituições locais e internacionais, entre agências nacionais e internacionais; porém, no campo das práticas não fica claro como os diferentes discursos “orquestraram” e viabilizaram a intervenção. O problema da sua análise talvez esteja no fato de realizar uma investigação dos “regimes de representações”.

O trabalho de Escobar sofreu inúmeras críticas, em especial as encontradas em Grillo e Stirrat (1997); mas levantou questões interessantes do ponto de vista da análise do campo discursivo do desenvolvimento. Ao tomar o desenvolvimento como um discurso, colocamos para nós um problema que é encontrado no trabalho de Escobar (1995): como compreender as ações dos indivíduos para além dos objetivos e das intenções? Ou: como operar com o que Simmel denominaria as “incertezas” dos processos interativos?

Dentro da mesma metodologia de análise, mas enfocando outros aspectos, alguns autores, como Kaufmann (1997); Rew (1997); Woost (1997); Mosse (1997); Ferguson (1994), deslocaram o eixo da interpretação dos “regimes discursivos” para as práticas institucionais. Como sugere Ferguson (1994: p. 9), “a questão aqui diz respeito ao desenvolvimento como uma entidade social em seus próprios direitos: um conjunto de instituições de desenvolvimento, agências e ideologias peculiares da nossa própria época”. O que esses autores têm em comum é a preocupação em tentar mostrar como a “máquina desenvolvimentista” – ou nos termos de Ferguson, “a máquina antipolítica” – é composta por um conjunto de conhecimentos e procedimentos “técnicos”, “científicos” que operam como contraponto aos saberes e conhecimentos locais, constituindo-se como um com-

ponente a mais no processo de dominação. Analisando a intervenção no Lesoto, Ferguson afirma

*(...) the project was set up to provide technical solutions to "problem" which were not technical in nature. We have seen that the conceptual apparatus systematically translated all the ills and ailments of the country into simple, technical problems and thus constituted a suitable object for the apolitical, technical "development" intervention which "development" agencies are in the business of making (Ferguson, 1994: p. 87).*

Com esse tipo de análise, o autor aponta para alguns aspectos interessantes. As instituições e agências internacionais detêm níveis de autonomia em relação a outras esferas sociais, mantendo graus de interdependência com estas. São possuidoras de certas regras de conduta e normatizadas por alguns dispositivos. Dentre as regras e procedimentos, a questão técnica (discurso científico) assume uma importante dimensão. Ao mesmo tempo que afirma que o discurso se sustenta numa construção técnica da realidade (que determina ser também política), utiliza a oposição "técnica x política" para diferenciar objetos discursivos. Ou seja, pensar o desenvolvimento como "unidade institucional" permite olhar para aquilo que Foucault denominou de "contexto institucional" (Foucault, 1995: pp. 51, 56) da formação discursiva, compreender a posição do sujeito que fala. Nesses termos, a análise de Ferguson é interessante, pois ao fornecer "autonomia relativa" aos discursos das agências interventoras, possibilita um olhar mais complexo sobre as práticas, regras e normas institucionais. No entanto, a análise de Ferguson não leva em consideração uma das "condições" necessárias para o aparecimento de um objeto discursivo e, conseqüentemente, de uma prática discursiva.

O objeto não espera nos limbos a ordem que vai liberá-lo e permitir-lhe que se encarne em uma visível e loquaz objetividade; ele não preexiste a si mesmo, retido por algum obstáculo aos primeiros contornos de luz, mas existe sob as condições positivas de um feixe complexo de relações. (...) Essas relações são estabelecidas entre instituições, processos econômicos e sociais, formas de comportamentos, sistemas de normas, técnicas, tipos de classificação, modos de caracterização; e estas relações não estão presentes no objeto: (...) elas não definem a constituição interna do objeto, mas o que lhe permite aparecer (Foucault, 1995: p. 51).

Ao tratar das agências interventoras e de suas práticas, Ferguson destaca que no campo do "regime das representações" o que orienta a intervenção são saberes e conhecimentos deslocados dos saberes e conhecimentos locais. Assim, é possível conceber as intervenções, no caso, aquelas providas pelo Banco

Mundial, como um “*large standardized package*”, acatando a afirmação de Tendler de que “(...) *a prime institutional need of the agencies and the bureaucrats is to ‘move money’ (...)* Their problem is to find the right kind of problem; the kind of ‘problem’ that requires the ‘solution’ they are there to provide.” (Ferguson, 1994: p. 70).

Orientando sua análise deste ponto de vista, fica mais clara sua percepção da máquina desenvolvimentista como uma máquina antipolítica com efeitos políticos. Ou seja, no plano das representações, o que orienta as práticas institucionais são imagens, modelos e percepções hegemônicas do pensamento ocidental que se opõem às representações e imagens locais.

No meu entender, falta à análise de Ferguson uma maior percepção daquilo que Foucault chamou de relações que permitem ao objeto discursivo aparecer. Operando com discursos opostos (política x ciência), em que a política é entendida como um conjunto de procedimentos de gestão e administração do poder<sup>7</sup> e ciência como dispositivo que orienta procedimentos e práticas institucionais, Ferguson deixa de perceber a própria dinâmica da constituição dos dispositivos políticos e técnicos que, no plano local, garantem a intervenção. Dispositivos estes que não são opostos e nem se operacionalizam de forma distante.<sup>8</sup>

Alguns dos trabalhos organizados em coletânea editada por Grillo e Stirrat (1997), *Discourse of Development*, ao abordar diferentes situações de intervenção, chamam a atenção para aspectos distintos das suas práticas. O trabalho de Georgia Kaufmann, “Watching the Developers: A Partial Ethnography”, por exemplo, enfoca a situação de interação entre os *developers* e os “nativos”, enfatizando que a arena da intervenção modifica, afeta e reordena os próprios objetivos dos *developers*, causando, em alguns casos, a própria redefinição das orientações institucionais. Através da análise de algumas motivações que levaram os *developers* a trabalharem em certas situações de intervenção, foi possível para a autora perceber que, em determinadas situações, aquilo que Ferguson denominou de “*large standardized package*” – um conjunto de práticas, signos, termos – adquire significados distintos.

*The choice of words reflects not only different ideological positions, but also different goals. Institutions and bureaucracies define their goals and courses of action (policy and projects) as a result of their comprehension and definition of what constitutes a problem and its resolution* (Kaufmann, 1997: p. 117).

O interessante da abordagem da autora é que permite pensar a força dos processos interativos na constituição das práticas discursivas. A “ação social”, a interação aparecem como um momento privilegiado para investigar os processos

de constituição dos discursos e práticas. E, nesse sentido, é possível perceber a polissemia do uso dos jargões desenvolvimentistas.

A bibliografia aqui referida demonstrou por vieses diferentes que a constituição de uma intervenção pressupõe a definição e o estabelecimento de unidades sociais – fator necessário para conceber um projeto de intervenção. Os atributos dessas unidades são ordenados e definidos a partir de diferentes critérios, como territorialidade, tipo de economia, grau de infra-estrutura, enfim, critérios que mais ou menos confirmam o *pacote* ao qual Ferguson se refere, podendo ser aplicados a outras realidades.<sup>9</sup>

### **Espaço urbano e “democratização dos acessos”**

O processo de intervenção do Programa Favela-Bairro, iniciado em 1995, usou métodos e procedimentos diferentes nas favelas em que atuou. Ainda no ano de 1994, a então Secretaria Extraordinária de Habitação (que posteriormente viria a ser Secretaria Municipal de Habitação), partindo de dados existentes em instâncias administrativas, elaborou uma série de documentos que visavam a organizar os dados sobre favelas, fragmentados nas diferentes secretarias municipais. A partir desse levantamento, foram elaborados os indicadores que serviriam de base para classificar e identificar as favelas do Rio de Janeiro, o que foi denominado Índice de Qualidade Urbana.<sup>10</sup>

Identificadas e devidamente classificadas, foram escolhidas 16 favelas que comporiam a primeira parte do Programa Favela-Bairro (Castro, 1998, em especial o quarto capítulo). No documento intitulado Metodologia de Classificação das Favelas são estabelecidos os procedimentos que nortearam o processo de intervenção que será conhecido como Programa Favela-Bairro.

A adesão dos moradores ao programa é condição *sine qua non* da sua implantação em uma determinada localidade, é um dado que só se pode aferir quando do início efetivo do mesmo. Tal adesão implica não só aceitação das normas essenciais do programa, como também participação ativa da comunidade e de suas organizações representativas (Secretaria Extraordinária de Habitação, 1994).

No decreto 14.332, de novembro de 1995, que institui o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RJ), os procedimentos quanto à metodologia da intervenção, assim como o perfil institucional do programa tornam-se cada vez mais claros.<sup>11</sup> Nesse decreto, reafirma-se a importância de comunicar à comunidade todos os processos de intervenção, desde a fase preparatória até a execução das obras. Além desse informe à comunidade, o decreto garante que:

A participação das associações representativas e da população organizada será assegurada em todas as fases da realização do PROAP-RIO, através de assembléias, reuniões informativas, discussões orientadas e outros meios apropriados (Decreto 14.332 de 1995).

Aparece nesse documento um tema recorrente nas propostas de intervenção: a necessidade de interlocução do poder público com associações e organizações representativas da localidade. Por outro lado, é importante destacar que o texto reproduz resoluções definidas no âmbito federal.<sup>12</sup>

O tema sobre gestão da organização e dos espaços urbanos não é novidade. Nas experiências anteriores de intervenção, em especial aquelas que privilegiaram a urbanização das favelas, a criação de mecanismos de interlocução era apontada como uma das necessidades para o funcionamento adequado do processo de intervenção. Tal questão foi amplamente debatida pela literatura nas décadas de 1970 e 1980 (Leeds & Leeds, 1978; Valladares, 1978; Mangin, 1967; Santos, 1981). Procurava-se, em certa medida, encontrar os procedimentos necessários para possibilitar uma “melhoria das condições de vida” das populações faveladas.

Para além das intenções e motivações que levaram antropólogos, sociólogos e diferentes pesquisadores a estudar as favelas, apontando suas particularidades, normas, regras de comportamento etc., é possível perceber que o conjunto desses estudos trouxe um acúmulo de conhecimentos sobre o assunto, gerando formas de ação. O resgate da “heterogeneidade das favelas”, ao mesmo tempo que permitiu complexificar o *universo da exclusão*, também possibilitou processar outros mecanismos de gestão e intervenção nesses espaços, fornecendo novos dados para classificar as favelas.

O consenso compartilhado pelos diferentes pesquisadores, técnicos e administradores é de que a favela deve ser desenvolvida, que deve haver uma melhoria das condições de vida. O que então precisava ser definido era como realizar a intervenção. As experiências de remoção e urbanização que ocorreram nas décadas de 1960, 1970 ainda fornecem os principais conteúdos das intervenções atuais (Castro, 1998). No entanto, a novidade dos anos noventa reside na dimensão do lazer, da cultura e dos direitos. Ou seja, os atributos indexados sob a égide de termos como “cidadania ativa” e “cidadania participativa” revelam a novidade dos projetos atuais. As favelas são avaliadas e classificadas a partir da existência maior ou menor de espaços que sejam capazes de atuar como portadores desses direitos, da cultura e do lazer.<sup>13</sup> A intervenção procura então fortalecer/criar “potencialidades”, investir em grupos culturais, ou reorientar os objetivos das escolas tradicionais.<sup>14</sup> O conjunto dessas diretrizes, em certa medida, redefine uma série de pressupostos e imagens sobre as favelas e suas populações.

A favela é então percebida como uma unidade social, detentora de atributos

próprios, formas de organização social, lideranças naturais, espaços de sociabilidades e um conjunto de normas internas que regularizam suas relações. Por outro lado, constata-se que os padrões internos de organização são instáveis e desvinculados da ordem metropolitana. As populações faveladas não são mais vistas como um grupo homogêneo, mas compostas de trabalhadores, pobres, vagabundos, bandidos, marginais e traficantes. Estabelece-se um novo modo de diferenciação e uma nova retórica de estratificação social. Permanece a oposição “integração *versus* não-integração”, “cidade *versus* não-cidade”, “aglomerado subnormal *versus* aglomerado ilegal”, “mundo legal *versus* mundo ilegal”; reafirmando, no plano ideológico, a demarcação e o estabelecimento de fronteiras.<sup>15</sup>

Como consta no documento Instruções para a implementação do Programa Favela-Bairro.

O Programa Favela-Bairro objetiva complementar (ou construir) a estrutura urbana principal (saneamento e democratização dos acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como um bairro da cidade; assim como pressupõe a introdução de valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro; ruas / praças / infra-estrutura / serviços públicos.<sup>16</sup> (Secretaria Municipal de Habitação, 1994: p. 1)

Nas próximas páginas, tentarei percorrer uma experiência de intervenção do Favela-Bairro em uma favela, procurando mostrar algumas situações concretas em que os agentes tiveram de se deparar com uma série de ações e contra-ações, sendo necessário redefinir estratégias e realizar escolhas. Essas escolhas foram fundamentais para a avaliação positiva do programa naquele local.

### **Favela, favelados, associações, arquitetos, técnicos. Experiências dentro de uma “comunidade favelada”**

O Favela-Bairro consiste num conjunto de práticas orquestradas por diferentes indivíduos e instituições, configurando linhas de trabalho e uma seqüência de ações que necessitam ser coordenadas e dirigidas. Essas práticas geram um amplo processo de articulação para que medidas e procedimentos previamente definidos apresentem resultados passíveis de serem mensurados e avaliados. O programa deve então ser compreendido como um complexo sistema que movimenta uma rede ampla de relações e interconexões entre diferentes instâncias administrativas (secretarias municipais, órgãos públicos), privadas (ONGs, associações de moradores, escritório de arquitetura, empreiteiras etc.) e entre indivíduos (arquitetos, engenheiros, líderes comunitários, funcionários públicos etc.).<sup>17</sup>

Como vimos, o programa previa que fossem realizadas assembléias dos agentes com a população local, ou seja, de acordo com o decreto 14.332 era preciso

criar os *conselhos deliberativos*. Segundo os moradores, os técnicos do Programa utilizaram os seguintes termos para se referirem aos objetivos do conselho: "explicar", "esclarecer", "ouvir". Vale ressaltar que o termo "ouvir" apareceu em poucas entrevistas, em especial naquelas que foram realizadas com as "lideranças locais".<sup>18</sup> A idéia do conselho visava a atingir não apenas as lideranças, mas também o conjunto da população residente. No entanto, a explicação quanto aos objetivos do programa, ao significado do conselho e ao papel dos moradores foi feita de forma diferente.

Uma das dificuldades relatadas pelos arquitetos e engenheiros era saber como identificar as *lideranças locais* que deveriam compor os *conselhos deliberativos*, pois isto suscitava um problema de outra natureza: quem tinha a capacidade de legitimar um indivíduo como liderança?<sup>19</sup> Como afirmou um dos responsáveis pela intervenção nessa favela: "Era preciso contemplar todos os grupos, pois cada um representava uma parcela da comunidade. E era preciso escolher aquelas pessoas mais influentes."

A conversa com alguns planejadores revelou que, em certa medida, a empresa responsável pelo projeto numa determinada área *respeitaria* as orientações do lugar, ou seja, acataria uma determinação local no que diz respeito à indicação dos membros do conselho. Partia-se do pressuposto de que em cada favela existisse uma associação de moradores, ou uma professora de escola, ou um líder religioso, ou um comerciante influente, ou ainda grupos (famílias) vinculados a algum tipo de organização cultural (*funk*, *reggae*, jongo, samba) que poderiam tornar-se membros do conselho. Procurava-se identificar uma pessoa "influente", tal como um morador mais antigo, um ex-diretor de associação. A responsabilidade pela criação e funcionalidade do *conselho* era de responsabilidade da empresa vencedora do edital.

Como forma de resposta a esse problema, a favela foi dividida em três áreas que obedeciam à ocupação geográfica da localidade e abarcavam a "heterogeneidade" do local. As áreas foram divididas entre associação de moradores e arredores, que contemplava a escola municipal; o grupo cultural da rua da Travessa, que contemplava os moradores ligados a um grupo cultural de samba local; e os nordestinos, que ficavam no alto da favela, englobando o conjunto dos moradores que eram identificados como vindos da região Nordeste do país.

Essa primeira demarcação vai orientar a escolha das lideranças locais e definir o critério de participação no Conselho Comunitário. Nas outras áreas, foi decidido que a associação de moradores e o grupo cultural indicassem residentes que considerassem representativos.

A partir dessas informações, é possível fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, a demarcação entre as três áreas ajudou a delimitar identidades, acirrando os traços distintivos de cada espaço. Determinados valores e caracte-

rísticas dos “grupos” começaram a ser acionados para reconhecer os moradores: *Fulano pertence ao grupo da rua da Travessa, beltrano é da associação*. Como estratégia, os “grupos” passaram a construir uma história própria, uma origem, capaz de homogeneizar traços, marcar identidades e definir o seu significado para a história da localidade. A partir desse novo contexto, a história da favela é recontada. Por outro lado, espaço e certos valores se conectaram; por exemplo, morar na rua da Travessa passou a significar estar perto do samba, o que por sua vez identifica um tipo de postura, uma visão de mundo, um tipo de comportamento. Essa mesma rua também começou a ser associada a valores negativos, como lugar da boemia, da farra, em oposição ao trabalho; do barulho, em oposição à tranqüilidade e da malandragem. Já a associação de moradores e seus arredores passaram a ser identificados como o lugar das pessoas mais novas. A área dos nordestinos ficou sendo vista como o espaço dos mais “pobres”. Por outro lado, este espaço estabeleceu padrões de identidades, como ser mais solidário, ter mais noções dos direitos, ter visão coletiva (Castro, 1998). Uma série de imagens e formas de auto-referência foram acionadas como mecanismos de individualização e particularização desses espaços.

Em segundo lugar, a indicação dos residentes das áreas não contempladas na divisão serviu como forma de os grupos ampliarem e constituírem influências junto a outros moradores, pois as alianças eram importantes nas definições dos rumos do processo de intervenção. Os indicados poderiam vir a ser contratados pela empreiteira para trabalharem nas obras, como coordenador de campo, operário, chefe de obras, enfim uma série de cargos que, entre outras coisas, aumenta a renda familiar.

Em relação aos nordestinos, havia uma imagem que era compartilhada pelos diferentes “grupos”. Por serem mais pobres, eram identificados com certas profissões menos qualificadas (porteiros, trabalhadores da construção civil) e seu local de moradia era considerado *péssimo*, pois estavam no alto do morro, sem acesso à infra-estrutura básica (água, luz, esgoto) e perto do chamado “tráfico de drogas”.

Para a realização da intervenção, era necessário criar uma sede local da empresa interventora. Como posto de comando das obras é construído o chamado *barracão*, geralmente ocupando um espaço fechado por tapumes, onde se reúne o conjunto dos planejadores (diretores da empresa, arquitetos, empreiteiros, diretores de obras, geólogos, urbanistas, geógrafos e outras autoridades que fazem parte da equipe que comandará as execuções das obras).<sup>20</sup> O barracão torna-se um ponto de referência na favela para os moradores, informando a presença do poder público. Ele permanece em média de três a quatro meses, dependendo da extensão e dificuldade das obras. Circulam pelo barracão os operários (que em muitos casos são contratados na própria comunidade), técni-

cos da Prefeitura e algumas lideranças locais. Nele fica armazenado o material para as obras: equipamentos e máquinas (retroescavadeiras, caminhões), material de construção etc.

A presença dessa ampla equipe, composta pelos agentes executores da obra, pode ser observada no conjunto de símbolos presente na localidade (*outdoors*, cartazes, máquinas etc.), mudando significativamente a ocupação do espaço da favela, estabelecendo novas relações entre os moradores e entre estes e os agentes executores. A favela é então percebida como uma grande *comunidade* heterogênea, porém disposta a trabalhar em conjunto com o poder público para a melhoria da qualidade de vida. A unidade-favela é reordenada sob a égide da idéia de *comunidade*, em oposição ao passado desorganizado.

### Construindo a intervenção

A associação de moradores passou a ser a instância oficial de articulação entre o Programa Favela-Bairro e os moradores do local. Esta atribuição oficial de interlocutora permitiu uma maior visibilidade de si mesma e de seus diretores, pois os moradores a procuravam seja para se informarem sobre a possibilidade de aquisição de terrenos ou casas, seja para se oferecerem como mão-de-obra para o trabalho em alguma atividade. Do seu lado, a associação passou a procurar os moradores para discutir os eventuais processos de remoção, transferência de pessoas em função das obras que iriam ser realizadas e para informar sobre as atividades a serem executadas. Em certa medida, a associação assumiu para si a idéia de representante dos moradores.

A chegada do Programa Favela-Bairro foi alvo de um longo processo de negociação entre moradores, associação de moradores e planejadores (escritório de arquitetura e secretarias municipais de Habitação, Desenvolvimento Social e Urbanismo).

Segundo a presidente da associação, a escolha da favela para integrar o Programa foi fruto de iniciativas individuais e mobilizações constantes promovidas pelos integrantes da associação.<sup>21</sup>

Eles prometeram mês após mês que o projeto ia sair. Então, para pressionar, resolvi fazer uma entrevista para o jornal. Botei a boca no trombone. Só para eles verem que a comunidade queria o projeto. (...) Finalmente o projeto chegou. Foram reuniões e mais reuniões. Aí começaram os problemas. O pessoal ainda não sabia direito o que ia ser feito, porque no projeto do escritório algumas casas teriam que ser removidas, algumas casas tinham que ser demolidas para fazer uma contenção de encosta (...) O problema foi que o arquiteto não tinha voz de comando.

Na realidade, no período em que foi organizado o conselho, a presidente da associação estava ausente por motivo de saúde, levando o arquiteto a organizá-lo sem a sua presença, o que foi interpretado, pela presidente, como um desrespeito.

Eu tenho diabete, cheguei a ficar internada e ele viu tudo isso e achou viável que se formasse um Conselho, sendo que na época eu não entendia ainda o que era o Favela-Bairro; ele não tinha sentado e explicado, acho que porque ele não ia com a minha cara por eu ser uma pessoa franca, que fala pra qualquer um, seja engenheiro (...) Muita coisa do projeto dele eu não achei viável, era dispendioso, ia prejudicar o trabalho, então, ele procurou fazer tudo fora da associação. Aconteciam reuniões, eu participava, fazia parte do Conselho, agora é que eu saí. Ele meteu o pé na associação, esquecendo que eu era presidente-fundadora.

A tensão com o arquiteto aumentava, à medida que ele ia tomando decisões sem consultar a associação, o que estava sendo interpretado como um desconhecimento da sua atuação como liderança. No jogo de forças, a presidente procurou inviabilizar as reuniões do conselho e descaracterizar as pessoas que estavam “trabalhando” para ele.

Fiquei sentada no meu portão. Eu tinha que imprensar ele de alguma maneira. Aí, quando ele viu que não dava pra ele, veio conversar comigo, eu botei tudo que eu sentia pra fora, fiz ele ver que eu não era criança e que a associação pra mim era como um filho, eu fundei a associação e uma mãe não admite que falem mal do seu filho na cara dela. É o que ele mais fazia. O negócio dele era derrubar a associação.

Poderíamos chamar a atenção aqui, a partir da perspectiva de Chambers (1992), de que a “tirania do profissional” seria um dos elementos possíveis para explicar o fracasso de uma intervenção. No entanto, acredito que no caso analisado não esteja em jogo o fracasso ou o sucesso da intervenção, mas um mecanismo de reordenamento das relações entre atores sociais.

A desqualificação do arquiteto – com afirmações do tipo *não basta ter um conhecimento técnico, tem que ter confiança, tem que ter conhecimento da comunidade* – estabelece os limites da relação e/ou impõe determinadas obrigações para o seu estabelecimento. Ao mesmo tempo, a desqualificação também pode ser utilizada para (re)estabelecer hierarquias e redefinir papéis. Ou seja, a manutenção da posição hierárquica e de prestígio da presidente da associação dependia do tipo de relação que ela estabelecesse com seus interlocutores, no caso, o arquiteto. Assim, o arquiteto, por *não conhecer a comunidade*, não estava apto a agir sobre ela e menos ainda a passar por cima da associação.

Sobre o mesmo processo existiram outras avaliações. Entre elas, pode-se destacar a fala de um dos integrantes do "grupo" da Travessa. Assim como a presidente da associação, ele teria sido um dos primeiros a serem contatados pelo Programa. Na sua avaliação, ao contrário do que afirmava a presidente da associação, a chegada do Favela-Bairro tinha sido muito tranqüila, não havendo *maiores problemas*, sendo as dificuldades existentes percebidas dentro de uma normalidade.

A comunidade no início ficou meio desconfiada. Mas era normal. As pessoas queriam saber o que ia ser feito e como ia ser feito. Depois, o arquiteto explicou nas reuniões o que ia acontecer, que obras iam ser feitas, quem ia ser desalojado, explicou que os desalojados teriam suas casas reconstruídas e todo mundo se convenceu que o projeto era viável e interessava para a comunidade.

Para ele, diferente do caso da presidente da associação, o tipo de relação estabelecida entre o arquiteto e a comunidade estava dentro do que definiu como *normalidade*, não sendo, portanto, vista como um momento de conflito ou de tensão. Ao considerar que implementar obras de infra-estrutura em locais públicos deve ser reconhecido como um dever do estado, reconhece que o arquiteto estava apenas tentando viabilizar a execução das obras.

Ao contrário da associação, o "grupo" da Travessa desenvolvia atividades com crianças da comunidade, participava de eventos culturais organizados pela Prefeitura, tinha influência junto às escolas de samba, enfim, tinha uma série de atributos e relações que corroboravam com os princípios mais gerais do Programa Favela-Bairro e das diretrizes que norteavam o processo de intervenção. Esses atributos e o reconhecimento externo permitiam ao grupo um diálogo privilegiado. Diferente da associação que, com o Programa, procurava se constituir como uma liderança local.

O trabalho do arquiteto aparentemente seguiu as exigências e diretrizes definidas pelas secretarias de criar nas favelas os conselhos, onde moradores poderiam discutir e opinar sobre a execução das obras. Mas o que estava em jogo não era apenas criar os canais de diálogo, mas sim estabelecer a forma desse conselho, definir quem seriam as lideranças, os interlocutores e, principalmente, qual seria o seu caráter. Um dos argumentos da presidente da associação era de que o arquiteto estava dando ao conselho um caráter formal, consultivo e não-deliberativo, um espaço de explicação e não de elaboração. Com tal postura, o programa é percebido não como um projeto de "parcerias", mas como uma imposição.

Já para os integrantes da rua da Travessa, o fato do conselho ser formal e consultivo não representava uma quebra nas relações de cooperação entre comu-

nidade e Programa, pois estas passavam por outros mecanismos que não eram formais e não se localizavam especificamente na favela.<sup>22</sup>

Após esse conflito inicial com a associação, um outro arquiteto assumiu a execução das obras e, atendendo aos pedidos da presidente da associação, retomou o conselho não mais como um espaço aberto apenas para *ouvir a comunidade*, mas como um lugar de elaboração da própria intervenção. A mudança de estratégia em relação ao diálogo com a associação permitiu que o segundo arquiteto fosse reconhecido como *representante da comunidade*, o que significava um reconhecimento do programa como uma atividade da e para a comunidade.

O Marcos, primeiro, fez um levantamento completo da comunidade, ele já se tornou conhecido da comunidade de tanto mapa que ele já fez, já ganhou confiança. Quando o fulano tá no meio, o pessoal confia, ele não viveu de promessa dentro da comunidade, ele não chegou fazendo reunião, ele chegou mostrando as obras. Ele trabalhou até o mês passado sem receber nada. Ele virou um representante da comunidade, isso faz dele uma pessoa da comunidade.

Ao ser considerado como *de dentro da comunidade*, o arquiteto viabilizou o Programa, pois este passou a ser reconhecido como um programa de todos, não mais como algo externo à localidade. Marcos pôde discutir e encontrar uma forma de atender, dentro do que previa o escopo do projeto, aos diversos interesses dos diferentes “grupos”. A demarcação inicial entre associação, rua da Travessa e nordestinos permitiu tanto aos planejadores sob a orientação do arquiteto, como aos moradores estabelecerem os parâmetros de negociação de como se efetuaría a intervenção, cujos mecanismos são ordenados e definidos no contexto da ação.<sup>23</sup> Os moradores, assim como os planejadores, manipulam as regras e traçam estratégias de forma dialógica. Como salientou Escobar, as estratégias locais e os projetos locais devem ser instrumentalizados na hora de se propor soluções de melhoria das condições de vida de certas populações. No entanto, esse caminho encontrado pelo segundo arquiteto também gerou tensões.

Um episódio ocorrido com uma moradora durante a execução das obras, relatado pelo segundo arquiteto, contribuiu para mostrar a fragilidade dos mecanismos criados para o estabelecimento de uma negociação e também permitiu perceber que os moradores em contextos específicos traçam estratégias diferentes de ação.

Uma das primeiras moradoras do morro, com mais de 80 anos – integrante do “grupo” da rua da Travessa – queria uma casa. Sabendo e vendo que algumas pessoas estavam *ganhando* casas, foi até o arquiteto e pediu a sua. Nesse momen-

to, o arquiteto explicou que esse tipo de construção estava relacionado à passagem das obras. Só seriam desalojadas as pessoas que estivessem com suas casas no caminho das obras. A casa de Dona Ana não estava incluída, pois ela morava na parte já asfaltada do morro. Diante das insistências, propôs fazer uma *vaquinha* junto aos *seus amigos da Zona Sul* para ajudá-la na nova construção. Tudo parecia resolvido quando, meses depois, uma comitiva da Prefeitura – em que estavam presentes o presidente do BID, Francisco Iglesias; o prefeito Cesar Maia; o subprefeito do bairro e diversos secretários – se dirige ao morro. Entre passeios e visitas, Dona Ana conseguiu aproximar-se do presidente do BID e pedir sua casa. Diante do constrangimento, o subprefeito afirmou, em alto e bom som, que, sem sombra de dúvida, Dona Ana, uma das mais antigas e respeitadas moradoras do morro, tinha que ter uma casa nova. Satisfação para todos, menos para o arquiteto. Chamado pelo subprefeito, teve de explicar por que *Tia Ana* não tinha uma casa. O arquiteto usou a mesma explicação dada anteriormente, mas esta não foi aceita. O arquiteto concluiu seu relato dizendo que estava numa situação complicada, pois não tinha verba para resolver o problema. Ao mesmo tempo, para o bom relacionamento com a comunidade e conhecendo o prestígio da velha senhora, sabia que a construção teria de ser feita. Diante do constrangimento criado, procurou alguns moradores para discutir o caso de maneira informal.

A informalidade da conversa só foi possível porque o arquiteto mantinha relações baseadas em vínculos pessoais com esses moradores. Procurava nas conversas explicar a dificuldade em que se encontrava, pois *gostava muito de Tia Ana*, mas não era possível atendê-la. Estava, porém, buscando uma alternativa. Ao procurar o presidente do BID, *Tia Ana* demonstrou não depositar confiança na vontade ou capacidade do arquiteto. Era necessário, portanto, reafirmar e restabelecer junto aos moradores que ele era digno dessa confiança, sem entrar em conflito com a senhora.

Para a resolução do caso era preciso internamente reordenar as alianças, redefinir as estratégias de relacionamento. O caminho passava por planejar a ação específica para cada “grupo”, ou seja, era preciso apoiar-se nas contradições e oposições que demarcavam os “grupos”. A idéia da favela como uma unidade heterogênea permitiu ao arquiteto reordenar suas ações e manter o bom andamento das atividades do Programa.

Retomando o caso *Tia Ana*, verificou-se que houve a “violação” de uma regra básica da relação estabelecida – a *confiança*. O fato de *Tia Ana* ter-se dirigido ao presidente do BID para pedir que ele intercedesse a seu favor pode ser interpretado como uma *desconfiança* da própria eficiência da relação com o arquiteto. Este, ao procurar alguns moradores, tenta preservar e reafirmar os laços pessoais que podem ter sido abalados com o episódio ocorrido.

## Conclusão

Os relatos aqui apresentados, através dessa situação específica, podem ajudar a compreender a complexidade das relações que se estabelecem no processo de implantação desse tipo de programa. Propôs-se implementar melhorias nas condições de moradia daquelas populações, visando à integração com o bairro. A comunidade foi chamada a participar junto com os poderes públicos para definir o projeto a ser implementado. As várias redes internas, como a associação de moradores e o "grupo" da rua da Travessa, disputaram os diferentes "benefícios" a serem implementados pelo Programa, de forma que atendessem à sua "comunidade". Ou seja, as prioridades do Programa eram negociadas também a partir dos interesses das redes sociais preexistentes ao Programa. O que poderia ser interpretado como um "conflito" entre as duas redes também deve ser compreendido como parte de um mesmo processo de negociação. A relação "conflitiva" entre os representantes das diversas redes apareceu como mais um elemento de negociação junto ao arquiteto, principalmente junto ao segundo, que baseou sua atuação no reconhecimento da diversidade interna, legitimando os múltiplos atores sociais que se apresentavam como porta-vozes da "comunidade".

Os problemas que surgem no processo de implantação dos projetos são, via de regra, explicados tanto pelos técnicos, como por alguns pesquisadores, a partir de razões externas, de ordem socioeconômica (especulação imobiliária, desemprego, distância dos locais de trabalho etc.). Essas razões são evidentes e não podem ser minimizadas. Existem, no entanto, outros elementos que conseguem trazer perspectivas novas às análises já existentes.

Os programas de intervenção nas favelas, por um lado, trazem, como descrito anteriormente, benfeitorias fundamentais para a melhoria da qualidade de vida dos seus moradores. Por outro, frente ao pouco investimento nessas localidades em relação às áreas nobres da cidade, geram expectativas, insatisfações e até mesmo revolta por parte da população.

Assim, procurei mostrar como a intervenção dos poderes públicos, através do Programa Favela-Bairro, combinou diferentes estratégias, criando vários mecanismos de interlocução. Ou seja, o Programa, desde a sua organização político-administrativa até a sua execução, foi baseado em estratégias bem diversificadas.<sup>24</sup> A mudança de arquiteto implicou alterações significativas no modo de construção das ações do Programa e também na redefinição das alianças e antagonismos. Por outro lado, a intervenção não é considerada como uma benfeitoria, *a priori*, mas pode vir a ser percebida como tal a partir do momento em que determinadas relações sejam estabelecidas. Os moradores se posicionam como atores sociais que reivindicam desde o acesso aos programas de melhorias, até a participação na definição da forma e do conteúdo desses programas. Internamente, pode-

se observar como tais reivindicações passam por confrontos e disputas entre os diferentes grupos sociais que se conformam. Apesar da preocupação dos poderes públicos e dos agentes administrativos em definir um único interlocutor formal – conselho comunitário – o processo de intervenção foi fruto de uma negociação extremamente delicada.

As favelas e os favelados são construídos como unidades detentoras de uma variedade de características, como vida sociativa, organização familiar forte, solidariedade etc. Assim mostram os diferentes trabalhos produzidos sobre o tema, a partir da década de 1960 (Perlman, 1977; Valladares, 1978; Leeds & Leeds, 1978; Parisse, 1969, entre outros). A percepção das favelas enquanto “unidades”, “comunidades” ou “aglomerados” criou um conjunto de imagens e representações, contribuindo para o pensar da cidade de forma desigual e excludente.

Ao mesmo tempo que diferentes saberes – técnico, acadêmico, científico – informavam/constituíam (e eram formados em tais processos), dispositivos de demarcação e identificação de pessoas/grupos e espaços iam remodelando o espaço urbano. Os saberes administrativos e as políticas sociais decorrentes também eram formados e informados por eles. O que foi denominado historicamente como “questão das favelas” é um problema construído a partir da intervenção de diferentes saberes concebidos por instituições (públicas e privadas) e pessoas (administradores/técnicos/intelectuais), buscando a constituição de poderes (e contra-poderes) capazes de atuar sobre as populações faveladas.

Nesse sentido, a experiência de intervenção do Programa Favela-Bairro, aqui descrita, permite apreender uma série de mecanismos que foram colocados em prática e que a garantiram, trazendo o reconhecimento positivo dessa experiência. É importante salientar que qualquer busca por uma maior racionalização para a realização de determinados procedimentos leva a padronizar práticas e estratégias e, em muitos casos, inviabiliza o estabelecimento de uma relação, o que pode gerar o fracasso no alcance de um determinado objetivo.

Analisando mais detidamente a forma como o segundo arquiteto orientou sua ação, percebe-se que ele não concebeu a intervenção como um conjunto de procedimentos técnicos em oposição a procedimentos políticos. Talvez seja útil para pesquisas futuras procurar perceber, a partir das trajetórias dos planejadores, como eles orientam suas práticas, como essas trajetórias podem informar e nortear as ações interativas.

*Their understanding of development is the result of an interaction between personal experience, political commitment and technical training. These coalesce to form a specific development discourse in which individuals think and set agendas for their operational activities (Kaufmann, 1997: p. 129).*

Diferentemente da percepção sobre o primeiro arquiteto, *que não conhecia a comunidade*, o segundo (Marcos) goza de um *status* particular no morro. É amigo de algumas pessoas do local, como pode ser deduzido pelos vínculos que mantém com alguns diretores da escola de samba da favela. Certas práticas e ligações, construídas anteriormente e em outras áreas, possibilitaram a sua *entrada* no morro como representante da Prefeitura. Ele era reconhecido por deter uma qualificação externa que o capacitava e autorizava tecnicamente; sua atuação era legitimada por ser reconhecido como pertencendo à comunidade. Assim, relações – entre poderes públicos e comunidade – que poderiam ser vistas como impessoais, assumem uma feição marcadamente pessoalizada.

A literatura sobre favelas, produzida nas décadas de 1970, 1980 (Leeds & Leeds, 1978; Parisse, 1969), analisava as relações entre favelados e políticos como sendo do tipo clientelista, em que se efetuava a troca de benfeitorias públicas por votos. Tal perspectiva tende a destacar os aspectos materiais que são objetos de negociação, negligenciando outros elementos, como prestígio, poder, gentilezas (Mauss, 1995 e Elias, 1985). Vale ressaltar que no senso comum o termo “clientelismo” está associado a práticas políticas consideradas “tradicionais”, “atrasadas” e “negativas”. A tentativa de desassociar essas práticas políticas do termo “clientelismo”, em especial na relação entre ações do poder público e moradores de favelas, constituiu um dos eixos da campanha do candidato do PFL (Cesar Maia) ao governo do estado do Rio de Janeiro. No programa eleitoral, exibido no dia 15 de outubro de 1998 (dedicado essencialmente ao Programa Favela-Bairro), a expressão “profissionais competentes” era utilizada tanto para enfatizar o caráter técnico e não-político do Programa, quanto para qualificar a ação dos seus executores.<sup>25</sup>

Vem sendo construída na cidade do Rio de Janeiro, nos últimos dez anos, uma imagem na qual a gestão pública é cada vez mais percebida como uma administração técnica, não-ideológica, o que gera, em alguns casos, interpretações de que estaria havendo uma nova modalidade de ação política fundada numa “racionalidade” da gestão administrativa.<sup>26</sup>

Como procurei demonstrar em minha dissertação (Castro, 1998), existiam na favela outros segmentos e “comunidades” (no sentido weberiano) que reivindicavam para si o papel de interlocução e de mediadores. Tal reivindicação não estava apoiada por relações com os poderes públicos em geral, mas correspondia à imagem que esses setores construíam sobre si mesmos e sobre o morro. Um dos aspectos que distinguiam essa favela das outras que participaram do programa na sua primeira etapa foi o fato de nunca ter sido atingida pelos diversos programas de “remoção” ou “urbanização” nas décadas passadas (com exceção dos programas de contenção de encostas). Até então, a presença dos poderes públicos se limitara a intervenções pontuais ou a iniciativas individuais de políticos da região.

Para finalizar, é importante salientar que a análise das práticas de intervenção pública do passado e do presente podem revelar que, para além do que salientou Swaan (1988), as políticas de proteção social visavam à administração dos efeitos negativos da formação do Estado nacional. Estava em jogo a construção, nos termos de Foucault (1997), da inserção dos sujeitos sociais, das suas histórias, comportamentos e costumes não só como mecanismo de ampliação da "cidadania", mas também como medida de aprimoramento das formas de controle e de gestão das populações por parte dos poderes públicos.

Numa outra perspectiva, mas não muito distante, podemos retomar as considerações de Charles Tilly (1996) sobre os processos de reordenamento dos estados nacionais pós-Segunda Guerra Mundial. Para este autor, os países do Terceiro Mundo, por influência de diferentes fatores, procuraram seguir o modelo de organização de estado implementado na Europa nos últimos séculos. No entanto, chama a atenção para a diferença existente entre essas unidades. Diferenças que não estariam nas estruturas formais (tribunais, legislaturas, burocracias, Exército), mas nas relações que tais organizações formais mantêm com seus cidadãos no contexto em que operam (*op. cit.*, p. 277). O fato da unidade Estado Nacional ser considerada um modelo de organização social não deve impedir de serem constatados os mecanismos diferenciais que a tornaram uma unidade nacional. A bipolaridade gerou um novo perfil de relações entre as unidades nacionais. E é significativo o papel das colônias, ou mais precisamente, a maneira como as "grandes potências" vencedoras da Segunda Guerra Mundial participaram das lutas pela autonomia dessas colônias. A coerção e o capital (motor) de análise do autor compreendem novas estratégias e novas modalidades de ação a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

O que a análise deste autor nos permite, à luz da literatura aqui tratada, é perceber que, apesar da existência de um certo "modelo" de intervenção desenvolvimentista, a empresa interventora, por lidar em vários contextos com diferentes profissionais e organizações sociais diversas, teve de impingir mecanismos e formas de intervenção capazes de se adaptar às realidades locais.

## Notas

<sup>1</sup> Como salientou Gohn (2000: p. 4), a partir da constituição de 1988 "Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil".

<sup>2</sup> Em 1988, o então secretário das Nações Unidas Javier Pérez de Cuéllar e o diretor geral da Unesco, Federico Mayor, lançam um documento intitulado "Década mundial do desenvolvimento cultural", este documento tinha como objetivo tentar explicar por que certos projetos de desenvolvimento haviam fracassado. Segundo os autores, isto se dava porque "a importância

do fator humano – a teia complexa de relações, crenças, valores e motivações existente no centro de toda a cultura – fora subestimada em muitos projetos de desenvolvimento” (Cuéllar, 1997). Este relatório gerou uma série de discussões em especial na 26ª Sessão Conferência Geral da Unesco, em que se criou, em cooperação com as Nações Unidas, a “Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento Independente”. O objetivo da Comissão era, junto com “homens e mulheres eminentes de todas as regiões do mundo, versados em diversas disciplinas, preparar um Relatório Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento e propostas para ação urgente e de longo prazo, a fim de responder às necessidades culturais no contexto de desenvolvimento” (*id.* 12). Esta proposta foi aprovada no mesmo ano na Assembléia Geral das Nações Unidas. O relatório foi publicado em 1996 (e em 1997 no Brasil) sob título “Nossa Diversidade Criadora: Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento”. Uma análise mais minuciosa do relatório poderá fornecer pistas importantes para compreender a *mudança* de postura das agências internacionais em relação às premissas que orientam as políticas públicas.

<sup>3</sup> Vale salientar como mostrou Pels (1997), nas décadas de 1940/1950 houve uma mobilização da comunidade científica americana contra a participação de cientistas sociais nos projetos de desenvolvimento.

<sup>4</sup> Dentro dessa perspectiva é cunhado o termo *LDC* (Less Development Country). Para maiores informações ver Ferguson 1994; Escobar, 1995.

<sup>5</sup> “Esse novo mecanismo de poder apóia-se mais nos corpos e seus atos do que na terra e seus produtos. É um mecanismo que permite extrair dos corpos tempo e trabalho mais do que bens e riqueza. É um tipo de poder que se exerce continuamente através da vigilância e não descontinuamente por meio de sistemas de taxas e obrigações distribuídas no tempo; supõe mais um sistema minucioso de coerções materiais do que a existência física de um soberano. Finalmente, ele se apóia no princípio, que representa uma nova economia de poder, segundo o qual se deve propiciar simultaneamente o crescimento das forças dominadas e o aumento da força e da eficácia de quem as domina.” E mais adiante, “a teoria da soberania está vinculada a uma forma de poder que se exerce muito mais sobre a terra e seus produtos do que sobre aos corpos e seus atos: se refere à extração e apropriação pelo poder dos bens e da riqueza e não do trabalho; permite transcrever em termos jurídicos obrigações descontínuas e distribuídas no tempo; possibilita fundamentar o poder na existência física do soberano, sem recorrer a sistemas de vigilância contínuos e permanentes; permite fundar o poder absoluto no gasto irrestrito, mas não calcular o poder com um gasto mínimo e uma eficiência máxima” (Foucault, 1984: pp. 187-8).

<sup>6</sup> Um outro exemplo desta perspectiva é o trabalho de Rist (1999) que situa o desenvolvimento como uma ordem de pensamento originado nas idéias evolucionistas.

<sup>7</sup> Como pode ser percebido no seguinte trecho, em que procura definir o papel da burocracia no Lesoto: “*The bureaucracy becomes the vehicle for the exercise of a particular kind of power; and this is not as some kind of mistake or pathology, but as an essential part of what the bureaucracy in fact is, what it is all about.*” (Ferguson, 1994: p. 194). Em outra passagem o autor afirma “*In this perspectives the ‘development’ apparatus in Lesotho is not a machine for eliminating poverty that is incidentally involved with the state bureaucracy; it is a machine for reinforcing and expanding the exercise of bureaucracy state power, which incidentally takes ‘poverty’ as its point of entry*” (*op. cit.*: p. 255).

<sup>8</sup> Neste sentido, talvez a leitura weberiana sobre as articulações entre administração e autoridade e comunidades políticas nos forneça uma chave de leitura mais complexa sobre a ação

estatal pensada como uma "ação sobre ações". Weber (1987) chama atenção para os diferentes tipos de afinidades e de relações que podem ser constituídas entre tipos de comunidades (políticas, familiares, econômicas). Essencialmente uma "comunidade política" para este autor se define pela capacidade de dominação de uma área por um determinado período e um conjunto de ações desenvolvidas para a manutenção desta área. Uma das características fundamentais da "comunidade política" é sua capacidade de associação com outros tipos de comunidade e sua capacidade de mudança, seja territorial, seja de interesse. A comunidade política é pensada como uma ordenação que regula coisas distintas (valores, interesses, identidades, objetivos), podendo desempenhar funções normalmente atribuídas ao Estado, estabelecimento de direitos, proteção, defesa de direitos adquiridos, cuidado de interesses higiênicos e pedagógicos e de proteção externa. Essas diferentes funções podem ser encontradas em um ou mais tipos de comunidades. Pensar as agências desenvolvimentistas a partir do conceito de "comunidade política" pode fornecer um conjunto mais amplo de questões acerca das diferentes relações estabelecidas no âmbito das práticas institucionais.

<sup>9</sup> Com isso não estou querendo minimizar a crítica realizada acima sobre os riscos de se tomar certos critérios como universais.

<sup>10</sup> A metodologia empregada para classificar as favelas foi baseada na metodologia utilizada pela Organização das Nações Unidas, para confecção e medição do Índice de Desenvolvimento Humano. Os indicadores que nortearam o desenvolvimento do Índice de Qualidade Urbana, foram retirados dos dados existentes no IPLAM-RIO referentes aos Índices das regiões administrativas da cidade do Rio de Janeiro (Favelas Cariocas Índice de Qualidade Urbana).

<sup>11</sup> Isto não quer dizer que na prática o programa tenha funcionado de acordo com estas normas (ver Castro, 1998; e IBAM, 1996).

<sup>12</sup> Isto fica mais claro se tivermos em mente que a Constituição de 1988 prevê a criação de *conselhos*, no âmbito dos municípios, de caráter consultivo e deliberativo que venham a compor os programas de políticas públicas (Gohn, 2000).

<sup>13</sup> Existem outros critérios associados à violência urbana, tais como taxa de homicídio, força e atuação do tráfico de drogas.

<sup>14</sup> A Unesco, em parceria com a Secretaria de Educação, criou o programa Escola de Paz. Que visa a incentivar atividades de lazer com "jovens em situação de risco". As atividades são realizadas nos fins de semana.

<sup>15</sup> Mais recentemente surgem novas dicotomias ("cidade partida" e/ou "cidade sitiada") a partir da idéia de que é a violência o elemento que hoje separa e demarca populações urbanas.

<sup>16</sup> Como observou Ferguson (1994), é fundamental para a empresa interventora que a população-alvo seja devidamente classificada como não detendo os atributos da "modernidade".

<sup>17</sup> Em 1972 o presidente da Colômbia oficializou um plano de ação intitulado Plan Para Cerrar la Brecha, com financiamento do Integrated Rural Development (IRD) e do Integrated Urban Development (IUD). O projeto visa integrar às áreas pobres as áreas mais ricas da cidade de Bogotá. A novidade do programa, segundo Everett (1998), era o fato de contar com múltiplos atores sociais. Porém, como mostrou a autora, o plano encontrou resistência por parte das lideranças das associações e de outras lideranças dos bairros que iriam ser afetados, porque estas achavam que não estavam sendo incorporadas ao processo de elaboração do projeto, e pela forma autoritária com que as autoridades e técnicos impunham as "comunidades" locais.

<sup>18</sup> Vale ressaltar que as entrevistas utilizadas neste texto foram recolhidas nos anos de 1996 e

1997, e o Favela-Bairro iniciou a intervenção nesta favela no final de 1995, logo, as "lideranças" já haviam sido "definidas".

<sup>19</sup> Muitas favelas têm "lideranças locais" publicamente reconhecidas, como lideranças religiosas, diretores da associação de moradores, diretoras de escolas públicas, integrantes de organizações locais (como escola de samba). Sem esquecer as lideranças identificadas como "traficantes".

<sup>20</sup> A variações quanto às pessoas que circulam e à forma do "barracão".

<sup>21</sup> Algumas entrevistas desta parte do trabalho foram coletadas durante minha participação no projeto Avaliação do Programa Favela-Bairro: Avaliação da Receptividade das Comunidades Incluídas no Programa (IPPUR/IEC), em 1997.

<sup>22</sup> Kaufmann (1997) chama a atenção para uma distinção importante entre formas distintas de pensar as práticas de intervenção "(...) *institutional culture, including academic disciplines, mould the manner of conceptualizing and dealing with the process of development. They provide a discourse for thinking, and acting. The palpable tension that exists between the 'scientists' on the one hand and the social developers on the other arises from the potency of a situation in which two ideologies are brought into conflict.*" (p. 126). Grabois (1973) analisando os discursos dos *planificadores* que atuavam diretamente nos programas de remoção e urbanização da favela na década de 1960 chama a atenção para a tensão existente entre os que defendiam a remoção e aqueles que defendiam a urbanização. Em um momento de forte tensão ideológica, as representações sobre *a favela* e sobre *o favelado* eram carregadas de valores e posicionamentos políticos. Em uma outra experiência, Carlos Nelson dos Santos (1981), mostra como o trabalho em favela era visto por alguns como uma participação política, uma iniciativa de intervenção transformadora e extremamente controlada pelas agências governamentais. "Naquela época no Rio de Janeiro, um arquiteto ou urbanista que estivesse disposto a trabalhar para os mais pobres teria de fazê-lo através de uma agência de governo, se enfrentamento com seus 'clientes'" (Santos, 1981: pp. 12-3).

<sup>23</sup> Comentando a seguinte passagem de Escobar (1991: p. 67): "*The encounter between, say, peasants and development experts is a socially constructed, that is structured by Professional and bureaucratic mechanisms which are anterior to the encounter*", Kaufmann, mostra na sua pesquisa, as diferentes estratégias adotadas pelos *developers* no que tange aos processos interativos necessários para garantir a intervenção. "*Institutions and bureaucracies define their goals and courses of action (policy and projects) as a result of their comprehension and definition of what constitutes a problem and its resolution*" (*op. cit.*: p. 117).

<sup>24</sup> Marques (1999: p. 8) chama a atenção para as relações que são estabelecidas entre profissionais de empresas privadas e profissionais do setor público: "Os profissionais de dentro e de fora do Estado foram formados nas mesmas universidades (ou até nas mesmas turmas) e depois disso continuaram a se encontrar e a se relacionar no interior de instituições do setor, como clubes, associações, sociedades etc. Grande parte da cultura técnica, da visão do setor e da sociedade é compartilhada por profissionais de ambos os campos. As distinções são menores entre os profissionais do Estado e do setor privado do que entre as gerações de profissionais dentro de cada campo".

<sup>25</sup> Tais imagens que opõem técnica e política têm caracterizado uma série de outras intervenções dos governos tanto no âmbito municipal quanto estadual, é o caso por exemplo dos programas Baixada Viva e Rio Cidade.

<sup>26</sup> Alguns autores como Herszfeld (1992) e Reis (1998), a partir das análises weberianas sobre práticas e ações burocráticas, criticam a visão de que uma certa racionalidade fundaria as

imagens e representações acerca do tipo ideal de relação que poderia ser estabelecida entre cliente e prestador de serviços. Os autores procuraram mostrar nos seus trabalhos que na construção das imagens e representações acerca de determinadas práticas administrativas eram acionadas diferentes percepções e representações sobre o significado da burocracia, sendo esta não detentora de uma propriedade intrínseca, mas como salientou Reis, a “*burocracia transcende as intenções e motivações dos burocratas*” (Reis, 1998: p. 253).

### Referências bibliográficas

- CASTRO, J. P. (1998). “Não tem doutores da favela mas na favela tem doutores: padrões de interação em uma favela do subúrbio carioca nos anos 90”. PPGAS/MN/UFRJ.. Dissertação de Mestrado.
- CHAMBERS, R. (1992). *Rural appraisal: rapid, relaxed and participatory*. University of Sussex: Institute of Development Studies (IDS Discussion Papers 311).
- COWEN, M. e SHENTON, R. (1998). “The Invention of Development”, Crush, J., *Power of Development*, London/New York, Routledge, pp. 27-43.
- CREWE, E., HARRISON, E. (1998). *Whose development? An Ethnography of Aid*, London and New York, Zed Books.
- CRUSH, J. (1995). *Power of Development*. London and New York.
- CUÉLLAR, J. (org.) (1997). Nossa diversidade criadora. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. São Paulo, Papyrus, Unesco.
- DECRETO 14.332 de novembro de 1995.
- DOIMO, Ana Maria. (1995). *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. ANPOCS/Relume Dumará.
- ELIAS, N. (1985). *La société de cour*. Paris, Flammarion.
- ESCOBAR, A. (1991). *Anthropology and the development Encounter: The making and Marketing of development*, *American Ethnologist*, 18/4:658-82.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Encountering development, the making and the unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- EVERETT, M. (1998). *Development visions and “integration” on the urban frontier*. *POLAR*. Vol. 21, nº 2, 1-10.
- FERGUSON, J. (1994). *The Anti-politics Machine. “Development”, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis and London. University of Minnesota Press.
- FISHER, W. (1997). “Doing good? The politics and anti-politics of NGO practices” *Annual Review of Anthropology*, 26. p. 439-464.
- FOUCAULT M. (1984). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Il Faut défendre la société. Cour au Collèges de France*. 1976. Paris, Gallimard/Seuil.

- GOHN, M. D. (2000). *Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular*. Petrópolis, XXIV Encontro Anual Da Anpocs.
- GRILLO, R. D. & STIRRAT, R. L. (Org) (1997). *Discourses of Development*. Anthropological perspectives. Oxford and New York, Berg.
- GRABOIS, Gisélia Potengy (1973). *Em busca da integração: a política de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado submetida ao PPGASIMNIUFRJ.
- HERZFELD, M. (1992). *The Social Procuction of Indifference. Exploring the Symbólics Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HINSHAW, R. E. (1980). "Anthropology, administration and public policy". *Annual Review of Anthropology*, 9:497-522.
- HOBART, M. (1993). *An Anthropological critique of development: the growth of ignorance*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Introduction: the growth of ignorance?". In: (ed). *An anthropological critique of development*. The growth of ignorance. London and New York., Routledge.
- HOBEN, A. (1982). "Anthropologists and development". In: *Annual Review of Anthropology*. 11: 349-375.
- IBAM (1996). cord. Da Silva, M. L. Avaliação Institucional do Programa Favela-Bairro: a vertente do poder público.
- IEC (1996). cord. Potengy, G. Avaliação do Programa Favela-Bairro avaliação da receptividade das comunidades incluídas no Programa.
- IEC/IPPUR (1997). Avaliação do Programa Favela-Bairro: Avaliação da receptividade das comunidades incluídas no programa. Relatório final.
- IPLAN-RIO. Cadastro de favelas 1993-1994, (data do último levantamento).
- \_\_\_\_\_. (s/d). Favelas Cariocas – Índice de qualidade urbana.
- \_\_\_\_\_. (1994). Política habitacional, caracterização dos assentamentos populares e experiências municipais coordenado pela Secretaria Extraordinária de Habitação.
- \_\_\_\_\_. Proposta apresentada pela prefeitura do Município do Rio de Janeiro para o Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID. Metodologia de classificação das favelas.
- KAUFMANN, G. (1997). "Watching the developers: a partial ethnography". In: GRILLO, R. D. & STIRRAT, R. L. eds. 1997. *Discourses of Development*. Anthropological perspectives. Oxford and New York, Berg.
- LEEDS, A. & LEEDS, E. (1978). *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MAGALHÃES, S. (s/d). *Sobre a Política habitacional do Rio*. (mimeo).
- MAIR, L. (1984). *What is Development? Anthropology and Development*. London, Macmillan Press.
- MANGIN, W. (1967). *Latin american squatter settlements a problem und a solution*. Latin American research Review. II n° 3.

- MARQUES, E. C. (1999). *Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. DADOS Rio de Janeiro. v.42 n.2.
- MAUSS, M. (1995). "Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques" *Sociologie et anthropologie*. Paris: Quadrige.
- MOSSE, D. (1997). *The ideology and politics of community participation: thank irrigation development in colonial and contemporary Tamil Nadu*. In: GRILLO, R. D. & STIRRAT, R. L. eds. 1997. *Discourses of Development*. Anthropological perspectives. Oxford and New York, Berg.
- NAVARRO, R. G. (2000). *Governança e políticas urbanas: conselhos municipais, orçamento participativo e política habitacional em Belo Horizonte na década de 90*. Petrópolis, XXIV Encontro Anual da Anpocs.
- PARISSE, L. (1969). "Favelas do Rio de Janeiro", in *Caderno do CENPHA*, n.5.
- PELS, P. (1997). "The anthropology of colonialism: culture, history and the emergende of Western governamentality". *Annual Review of Anthropology*, 26:163-183.
- PERLMAN, Janice E. (1977). *O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- RABINOW, P. e. (1995). *Michel Foucault. Uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Forense Universitária. Rio de Janeiro
- REIS, E. (1998). *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro, Contra Capa.
- REW, A. (1997). *The Donors' Discourse: Official Social Development Knowledge in the 1980s*. In: GRILLO, R. D. & STIRRAT, R. L. eds. 1997. *Discourses of Development*. Anthropological perspectives. Oxford and New York, Berg
- RIBEIRO, L. C. (1998). *A cidade, as classes e a política: reflexões mais que preliminares sobre a trajetória histórica da grande cidade brasileira na transição do desenvolvimentismo à globalização, a partir do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IPPUR.
- RIST, G. (1999). *The History of Development*, London & New York/Cape town, Zed Books/UCT Press.
- SANTOS, C. N. (1981). *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE HABITAÇÃO (1994). *Metodologia de Classificação de Favelas*. Rio de Janeiro.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (1994). *Instruções Para Implementação do Programa Favela Bairro*. Rio de Janeiro
- SHORE, C. & WRIGHT, S. (eds.) (1997). *Anthropology of policy*. Critical perspectives on governance and power. London and New York. Routledge.
- SIMMEL, G. (1971). *On Individuality and Social Forms*. Chicago, The University of Chicago Press.

- SWAAN, A de. (1988). *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe*. New York, Oxford, University of Press.
- TILLY, C. (1996). *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo, Edusp.
- VALLADARES, L. do P. (1978). *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro, Zahar.
- VIEIRA, (2001). *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro, Record.
- WEBER, M. (1987). *Economia y Sociedad*. México Fundo de Cultura.
- WOOST, M. (1997). *Alternative Vocabularies of development? 'community' and 'participation' in development discourse of Sri Lanka*. In: GRILLO, R. D. & STIRRAT, R. L. eds. 1997. *Discourses of Development*. Anthropological perspectives. Oxford and New York, Berg.

## **SOM/Popular: uma experiência política na Baixada Fluminense**

*Ana Lucia Silva Enne*

### **A Sobenco e sua atuação beneficente**

**U**ma das formas de pensar a administração pública é a análise de casos em que ela se mostra pouco presente, ocupando o papel de coadjuvante frente a iniciativas da sociedade civil. Nesse contexto, apresentamos aqui uma reflexão sobre a Sobenco – Sociedade Beneficente Nuclear Comunitária – através de seu projeto SOM/Popular, sigla para Sistema de Organização do Movimento Popular, desenvolvido no início dos anos noventa, no município de Nilópolis, Baixada Fluminense. A região, com suas diversas apropriações e significados, tem sido objeto de reflexão por parte de alguns autores da Antropologia Social, entre os quais se inclui esta pesquisadora.<sup>1</sup> Em minha dissertação de mestrado,<sup>2</sup> “Umbanda e assistencialismo: um estudo de caso sobre representação e identidade em uma instituição da Baixada Fluminense”, apresentei análise sobre a Sobenco, uma instituição civil fundada há cerca de 25 anos por aquele que ainda hoje é seu dirigente principal, Carlos Salvador. Criada, a princípio, como um “núcleo espiritualista” para sediar encontros, cursos e sessões umbandistas, a Sobenco foi inicialmente batizada como NEXPP (Núcleo Espiritualista Xangô da Pedra Preta). Além de servir à umbanda, o Núcleo tinha a função de prestar serviços à comunidade, através de diversas áreas de atuação. A pouca aceitação do nome de batismo fez com que se criasse a sigla Sobenco, que substituiu o nome original.

Meus primeiros contatos com a Sobenco se deram durante os dois anos em que trabalhei na região como repórter do jornal *O Globo* (1990/1991). Na época, o caderno *Globo-Baixada* estava sendo fundado, e a equipe de repórteres precisou implementar os primeiros contatos na área. Como fui destinada a ser setorista exatamente de Nilópolis, mantive com a Sobenco um convívio contínuo que gerou um tipo de relação mais cotidiana, de certa forma pouco usual no meio jornalístico, caracterizado pelo imediatismo e pela mobilidade com que o profissional transita pelas notícias. O fato é que, dadas as circunstâncias, pude visitá-la em muitas ocasiões, conversando com diversas pessoas, acompanhando suas ativi-

dades e, evidentemente, divulgando seu trabalho através do veículo em que eu trabalhava.

Desse convívio surgiu um grande interesse pela instituição que poderia ser explicado por três fatores principais: a) o alcance do trabalho empreendido por uma entidade civil, mantida basicamente com recursos próprios que, segundo cálculos obtidos nos registros da própria Sobenco, já atendeu a pelo menos um terço da população total de Nilópolis;<sup>3</sup> b) a possibilidade de, através da Sobenco, compreender como se estrutura a rede de relações dos indivíduos e atores sociais que a compõem ou a tangenciam; c) e, finalmente, a figura carismática de Carlos Salvador, seu fundador e líder.

A escolha da Sobenco como objeto de estudo pode ser explicada tanto por seu caráter singular, quanto por sua exemplaridade. Durante o período em que trabalhei como repórter na Baixada (no qual fiz matérias também em outras cidades, como Duque de Caxias, São João de Meriti, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados e Japeri, embora tenha ficado cerca de um ano trabalhando diretamente em Nilópolis), pude perceber que há, em toda a região, uma incidência de instituições civis que atuam junto à comunidade, muitas vezes cumprindo parte do papel do Estado e, em outras, se aliando a ele numa atuação conjunta. No entanto, a Sobenco reúne características especiais que me levaram a escolhê-la, entre tantas outras que conheci na Baixada. E é exatamente a singularidade da Sobenco o motivo principal desta escolha, fato que o trabalho de campo realizado sistematicamente acabaria por confirmar.

A Sobenco funciona como uma associação beneficente,<sup>4</sup> regida por um estatuto e presidida, sob forte hierarquia, por Carlos Salvador. Dividida em sete áreas (espiritual, filosófica, beneficente, cultural, desportiva, filantrópica e recreativa), que administram as atividades e projetos, a instituição reflete em tudo a história de vida de seu fundador. A trajetória pessoal de Salvador se cruza todo o tempo com a Sociedade que preside, o que gera, em muitos momentos, a fusão da instituição e do líder, fazendo com que, em certa medida, Salvador seja não só o dirigente maior da Sobenco, mas a sua própria representação. Nesse sentido, algumas de suas referências pessoais, como a umbanda, a vida militar e a atuação no Rotary Club de Nilópolis acabam por se refletir na composição da própria Sobenco. A seguir, detalharemos como funcionam as sete áreas da instituição:

### **Área Espiritual**

É a responsável pelo funcionamento do templo umbandista. De acordo com o estatuto, é mantida sob uma rígida hierarquia, criada a partir dos princípios da "Umbanda Integral". Tem ainda a responsabilidade de unir "três correntes espirituais extrínsecas entre si: Umbanda, Kardecismo e Esoterismo".

Em 1994, foi criado o GAME (Grupo de Amigos Místicos e Esotéricos), com fins ecumênicos. Sua primeira reunião foi realizada, por exemplo, numa igreja católica e as seguintes em diversas outras sedes religiosas, entre as quais a Sobenco. Nas reuniões, os representantes das diversas religiões, além de realizarem orações pela paz mundial, procuravam, através de uma proposta de trabalho batizada de “Refrato” (“Religiosidade”, “Fraternidade” e “Tolerância”), articular uma ação conjunta rumo a uma maior integração de todas as crenças.

### Área Filosófica

É a responsável por todo o trabalho de evangelização e iniciação religiosa, através dos seguintes cursos:

a) Formação das crianças, de 7 a 14 anos, através da JUCE (Juventude Umbandista Cristã da Esperança). Busca a formação moral do jovem, à luz do Evangelho, sendo aberta a crianças de qualquer religião.

b) Dos 15 aos 21 anos, ao sair da JUCE, o jovem passa a ser “postulante”, fazendo uma série de cursos. Não é necessário ter feito a JUCE para participar.

c) Iniciado – após passar pelos cursos pré-iniciáticos, o “postulante” pode escolher se quer se iniciar na umbanda ou não. Caso queira, terá de cursar os sete arcanos de iniciação, com duração média de sete meses para cada arcano, ao final dos quais poderá ser sagrado sacerdote umbandista.

Para apoiar a área filosófica, Salvador criou uma série de movimentos especiais<sup>5</sup> que são:

- TUPAN (Torneio Umbandista de Ponto e Atabaques em Nilópolis) – tem como finalidade aproximar os diversos centros para divulgarem e aprimorarem seus trabalhos;

- EDEN (Encontro de Dirigentes Espiritualistas em Nilópolis) – tem a função de criar fórmulas que facilitem a divulgação da doutrina;

- MOVIMENTO UNIR (Movimento da Umbanda Nacional, Integral e Ritualista) – busca evitar que o centro se feche para a realidade, fazendo com que a Umbanda Integral trabalhe também no universo externo à religiosidade.

- OM-AUM (Ordem Mística de Aperfeiçoamento Umbandista) – idealizado para reunir as lideranças e ampliar seus conhecimentos doutrinários.

### Área Benéfica

Segundo Salvador, esta área tem a preocupação de orientar toda a comunidade a respeito da medicina preventiva, visando à conservação da saúde. Durante muitos anos, através de um convênio firmado com a Bemfam (Sociedade Civil de

Bem-Estar Familiar), a Sobenco oferecia, duas vezes por semana, serviços médicos e odontológicos. Além dos serviços médicos, a Sobenco realizava ainda uma série de palestras e campanhas preventivas (por exemplo, sobre doenças sexualmente transmissíveis, cólera, cuidados para a gestante, entre outras). Algumas dessas palestras e campanhas continuam a ser feitas, independentemente da suspensão do convênio, bem como a distribuição de anticoncepcionais e o encaminhamento de doentes de baixa renda, principalmente idosos, para farmácias que vendem com desconto a pedido da Sobenco.

Em 1995, foi criado na Sobenco o Clube da Saúde. Cerca de dez estudantes, cedidas pela Escola Municipal Maria da Conceição Cardoso, atendem no horário da manhã, às terças e quartas, em sua sede. Ali, prestam primeiros socorros, dão esclarecimentos à população e realizam campanhas preventivas. Os membros do Clube da Saúde percorrem a comunidade buscando cadastrar a sua clientela potencial, para depois criar um roteiro de trabalho voltado para as principais carências da área. Para profissionalizar um pouco mais o trabalho e oferecer ao público um atendimento mais ampliado, Salvador estava tentando contratar um médico para supervisionar o Clube da Saúde.

### Área cultural

Para Salvador, é uma área de suma importância, pois, segundo ele, "a educação é fundamental". O principal projeto da Área Cultural era o Jardim de Infância Nuclear que funcionou regularmente até o fim de 1994, tendo suas atividades suspensas no ano de 1995, depois de mais de 20 anos de funcionamento.

O Jardim oferecia ensino do maternal até a alfabetização. As aulas eram ministradas numa sala de aula tradicional, na sede da Sobenco, com carteiras, quadro-negro, mesas e cadeiras de um minirrefeitório e paredes enfeitadas com motivos infantis. Salvador conta que a idéia inicial era a de criar também o ensino de 1ª a 4ª séries, mas para isto seria necessário ampliar as estruturas da Sobenco, o que não foi possível. As crianças estudavam em um turno único, mas faziam uma refeição na escola.

Cerca de três mil alunos passaram pela escolinha e, segundo relato de Dona Maria, esposa de Carlos Salvador e responsável por esse setor, em alguns casos, pais que haviam estudado lá voltaram anos depois para matricular seus filhos. Todos os alunos preenchiam uma ficha detalhada que, para Salvador, "permitia que a equipe pedagógica pudesse ter um quadro completo acerca de seu aluno, inclusive sobre aspectos psicológicos". Para manter as professoras (trabalharam na Sobenco cerca de 20 professoras em todo o tempo de funcionamento) e comprar o material necessário ao funcionamento da escola, Salvador cobrava por mês de cada aluno uma taxa simbólica de cerca de US\$ 1 (um dólar). Mas se a família

alegasse não ter condições de pagar até mesmo essa quantia, ficava desobrigada do pagamento. Os recursos para que a escola pudesse funcionar saíam, então, de doações obtidas junto à comunidade, de verbas advindas da realização de bingos e festividades e de investimentos do próprio Salvador. Após cursarem os primeiros anos básicos na escolinha da Sobenco, todas as crianças eram encaminhadas para escolas municipais ou estaduais, onde eram aceitas sem problemas.

Paralelamente ao ensino tradicional, a Sobenco procurava oferecer aos alunos alguns cursos extraclasse, como os de dança, jazz, judô, modelo e manequim. Tanto as atividades realizadas nesses cursos, quanto as que faziam parte das aulas regulares eram sempre expostas em ocasiões festivas, como nas datas comemorativas anuais (Páscoa, Dia das Crianças, Semana da Pátria etc.) e também em acontecimentos programados, como desfiles de moda, competições esportivas etc. Esses eventos permitiam uma integração maior dos familiares junto à escola, além de efetivar a participação da comunidade na educação das crianças.

A Área Cultural, além de gerenciar o Jardim de Infância, é também a responsável pela realização de uma série de cursos profissionalizantes que periodicamente são oferecidos na Sobenco, como os de auxiliar de escritório, datilógrafo e técnico em eletrônica, entre outros. No ano de 1990, através de um acordo com a equipe da TV Fareua,<sup>6</sup> foram oferecidos cerca de 60 cursos para a comunidade, todos ministrados por voluntários.

### Área Desportiva

Conforme afirma Salvador, “tem como finalidade despertar, desenvolver e incentivar o hábito da prática esportiva, visando à formação sadia do jovem e de seu caráter”. Através do projeto Esporte para Todos, realizado pela Sobenco no Esporte Clube Nova Cidade, de Nilópolis, cerca de 500 jovens participaram de escolinhas de futebol de campo.

Além de atividades com os jovens, a Área Desportiva atua também junto aos veteranos, organizando torneios de futebol de campo que chegam a reunir cerca de 20 equipes.

### Área Filantrópica

É uma das áreas de maior atuação, pois lida diretamente com as necessidades básicas da população, levantadas através de enquetes realizadas por voluntários ou por membros da Ordem dos Guardiões da Pátria (OGP).<sup>7</sup> Tem como objetivo principal “desencadear e dinamizar um processo de campanhas diversas nas áreas familiar, privada e governamental, procurando criar condições de atendimento efetivo às crianças (CANPIDES) e aos idosos (CANPADES)”.

A CANPIDES (Campanha Nuclear Pró-Infância Desvalida) é responsável por realizar eventos em prol das crianças, como o preparo de "sopões". Regulados por uma campanha específica, batizada de CAMA E MESA (Campanha Maternal e de Merenda Salutar), os "sopões" são realizados na sede da Sobenco, atendendo a cerca de 100 pessoas.

Com a criação da Campanha Nacional contra a Fome e a Miséria, coordenada por Herbert de Souza, o Betinho, Salvador se tornou responsável pelo Comitê da Campanha em Nilópolis, canalizando para a Ação Nacional os esforços antes empreendidos pela CAMA E MESA. Através de doações de comerciantes locais, principalmente das redes de supermercados, o comitê local conseguiu distribuir cerca de duas mil cestas básicas no "Natal sem Fome" de 1993.

Os idosos também são privilegiados na Área Filantrópica, através da CANPADES (Campanha Nuclear Pró-Anciões Desvalidos). Mensalmente, são realizadas duas reuniões voltadas para a terceira idade, uma na sede da Sobenco e a outra em algum local de lazer, como num sítio da região. Nas reuniões, que se realizam na sede da instituição, os idosos assistem a palestras sobre saúde, recebem dicas de opções de entretenimento para os mais velhos e participam de festividades, como bailes e serestas. Já a excursão tem por objetivo fazer com que o idoso tenha um dia totalmente voltado para o lazer. Para realizar essas atividades, Salvador conta com o apoio das empresas de ônibus que servem à Baixada e que, em geral, fornecem gratuitamente o transporte. Além das reuniões mensais, a Sobenco auxilia os idosos de baixa renda na compra de remédios, através de convênios com algumas farmácias da cidade.

Em 1995, criou-se ainda um trabalho com os "sem-teto" da Baixada, através da UCPAT (Unidade de Convergência de Apoio aos Sem-Teto). Este projeto inclui o levantamento de terrenos aptos a receberem desabrigados e o auxílio a essas pessoas para a construção de casas próprias, depois de instaladas nas áreas determinadas.

## Área Recreativa

É a de maior alcance da Sobenco, gerenciada pelo Centro Comunitário Nuclear. Segundo Salvador, tem por objetivo "desenvolver uma atuação eficaz nas camadas mais carentes, orientando-as no sentido de proporcionar uma conscientização comunitária, efetuando um trabalho grupal para que num curto espaço de tempo possamos incluí-las no Planejamento de Desenvolvimento de Comunidade". É, portanto, a área responsável pela articulação do movimento comunitário em Nilópolis.

Nesse sentido, foi criado, então, o SOM/Popular (Sistema de Organização do Movimento Popular) que tem como missão organizar a comunidade por meio

de associações de moradores e instituições comunitárias (como templos, igrejas, colégios, clubes etc.), e que será analisado posteriormente neste trabalho.

A Área Recreativa compreende ainda o projeto Uma Experiência Comunitária, através do qual a Sobenco objetiva efetivar uma ação conjunta de órgãos públicos na busca de soluções para os problemas da comunidade.

Como já foi dito anteriormente, em seus mais de 20 anos de existência, a Sobenco calcula ter atendido cerca de 1/3 da população de Nilópolis através de suas sete áreas de atuação. Ao longo de minha convivência com a Sobenco, seja durante o trabalho como jornalista ou depois como pesquisadora, assisti a diversos eventos promovidos pela Sociedade, como torneios, festas, campanhas beneficentes e palestras, que se realizavam regularmente. Além desses eventos, pude acompanhar também uma série de outras atividades, de caráter mais permanente, como o funcionamento do jardim-de-infância mantido pela instituição, as reuniões dos Guardiões da Pátria e os encontros religiosos, entre outros. Através desse acompanhamento e dos depoimentos colhidos nas conversas e entrevistas com colaboradores da Sobenco e membros da comunidade, pude, de certa forma, mapear como se articula a relação entre a Sobenco e a comunidade.

É importante observar o papel desempenhado por uma entidade civil – mantida potencialmente por um só homem e, eventualmente, por algumas doações – no contexto de uma cidade como Nilópolis, marcada por graves problemas políticos e econômicos. Mais importante ainda é observar que o descrédito em relação à política oficial é tão grande que Carlos Salvador candidatou-se pelo Partido Verde nas eleições municipais e não foi eleito vereador, mas em todas as eleições de associações do município a chapa vitoriosa é quase sempre a apoiada pela Sobenco. A penetração da Sociedade, portanto, não se dá tanto no que consideramos escalas maiores do campo político. Mas ela não deixa de atuar politicamente, se tomarmos em consideração sua interferência em questões de micropolítica, como eleições para associações de moradores, composições de chapas de clubes e agremiações esportivas, engajamento em campanhas de cidadania, entre outras. O que examinaremos a seguir, neste artigo, é a atuação da Sobenco nesse campo, através da área Recreativa e a implementação do SOM/Popular.

### **O SOM/Popular**

A Sobenco é um exemplo claro de integração entre política e cultura. Ela é uma sociedade beneficente e comunitária, como seu próprio nome diz. O que se procura, através de um trabalho de cunho assistencialista, é despertar a consciência da população acerca de suas demandas e de como resolvê-las. Exatamente por isso, há uma preocupação clara em promover atividades, como cursos, palestras, seminários e fóruns comunitários. A implantação do jardim de infância, as

atividades desportivas e as articulações com diversos movimentos culturais da cidade indicam o interesse em se trabalhar essa dimensão cultural que visa exatamente à criação de uma identificação entre a instituição e a comunidade.

Para que isso possa se consolidar, no entanto, a parceria com as entidades que privilegiam o viés político se apresenta como fundamental. Por essa razão, acredito que uma análise mais detalhada sobre a atuação da área Recreativa e, especialmente, do SOM/Popular se faz importante e bastante reveladora.

O Sistema de Organização do Movimento Popular, batizado de SOM/Popular, foi criado por Salvador em 1989, depois de intensas reuniões, realizadas na Sobenco, unindo as principais lideranças comunitárias de Nilópolis. Na época, o município contava com apenas seis associações de moradores, sendo que todas ainda estavam sob a tutela das antigas lideranças políticas da cidade que durante cerca de vinte anos dominaram a Prefeitura. A idéia de criar um mecanismo para organizar e direcionar o movimento popular nasceu exatamente da necessidade de uma ação conjunta para arrefecer o domínio dos políticos profissionais e de se estabelecer condições para a apresentação de reivindicações que beneficiassem as comunidades locais.

Para implantar esse projeto, criou-se um estatuto-padrão, nos moldes do que havia sido implantado na Sobenco, a fim de que o movimento comunitário pudesse se organizar de maneira uniforme. Segundo Sergislan Nunes, da Amacabral,<sup>8</sup> “a Sobenco funciona como uma federação de moradores, articulando todo o movimento. Salvador é o mais organizado, ele é que articula tudo. Havia muita gente infiltrada no movimento popular só com fins eleitoreiros. Com o SOM/Popular conseguimos criar chapas de lideranças espontâneas que queriam mesmo ajudar a comunidade. Isso deu muito certo”.

Para facilitar o trabalho de implantação do SOM/Popular, Nilópolis foi simbolicamente dividida em quatro quadrantes, mapeados de acordo com os quatro pontos cardeais. Cada um desses quadrantes compreenderia um conjunto de bairros da cidade, formando núcleos que seriam coordenados por um esforço conjunto de instituições de atendimento público, como associações de moradores, escolas, templos, igrejas, centros, clubes, enfim, entidades que mantivessem contato com a comunidade.<sup>9</sup> Assim, como nos conta Nildo Faustino, da Associação de Moradores de Novo Horizonte, “em cada um desses quadrantes, essas instituições se reuniam e elegeriam um representante que é o Agente Inovador de Bem-Estar Social. Esse agente vai levantar e procurar resolver os problemas de sua localidade. Tem de ser uma pessoa de liderança, indicada por um consenso, para mediar as questões. Além do mais, esse Agente será auxiliado por um outro, uma espécie de suplente, que não tem tanto poder de decisão, mas pode ajudar a levantar os problemas”.

Além dos agentes de Bem-Estar Social, cada quadrante comportaria uma

“unidade de intervenção”, uma espécie de “conselho de notáveis”, que agregaria pessoas de prestígio local, para regulamentar e organizar toda a estrutura do SOM/Popular na sua própria comunidade. Além de buscar solucionar problemas práticos de cada localidade, caberia também a esses agentes a iniciativa de promover debates, mobilizar a sociedade civil, empreender festividades e campanhas e buscar parcerias para a realização de cursos, entre outras atribuições.

Esse projeto se mostrou bastante eficaz, pois em menos de cinco anos o número de associações de moradores de Nilópolis saltou de seis para 28, todas articuladas com a Sobenco. Além disso, muitas pessoas se engajaram no projeto, sendo que os agentes de Bem-Estar Social continuaram trabalhando conjuntamente e se reunindo aos sábados na Sobenco ou em alguma das sedes das associações. Além do mais, a Sobenco se mostrou um grande “cabo eleitoral” nas eleições para a presidência das associações. Quase sempre, a chapa apoiada pela instituição presidida por Salvador ganhava as eleições, como aconteceu, por exemplo, nos pleitos da Ama-Cabral e da Ama-Cabana. Ser apoiado pela Sobenco designava prestígio para o candidato e este advinha do reconhecimento do trabalho da instituição e de sua liderança.

De certa forma, a comunidade passou a reconhecer o papel de mediação desempenhado pela Sobenco, o que explica grande parte da credibilidade da instituição e do próprio Salvador perante a comunidade. No entanto, se a população legitimou esse trabalho de criação de um movimento comunitário forte e reconheceu a força política da Sobenco nas eleições para as associações de moradores, da mesma forma boicotou o candidato a vereador Carlos Salvador nas eleições de 1990. O depoimento da ex-estagiária da Sobenco Meny Alvim fornece boas pistas sobre o porquê disso ter acontecido: “Salvador não ganhou como vereador porque o pessoal político está mais ligado aos políticos mais antigos. Ele fica meio de fora dessa parte política, é mais ligado à cultura, promove muitos eventos, mais com educação, lidando com os jovens. Se for procurar eventos, vão atrás dele, mas política, vão procurar outras pessoas”.

Para Salvador, parte de sua derrota pode se explicar pelo próprio sistema eleitoral: “Tive poucos votos, cerca de 200, quando me candidatei. Não tinha idéia de quantos votos iria receber nas urnas, mas a experiência me mostra que esse número não é real, acho que meus votos desapareceram estranhamente. Na verdade, rola muito dinheiro, teve fraudes. Escolhi o Partido Verde, que tinha menos força, porque acho que tenho de estar em um partido condizente com os meus ideais, e na minha liderança frente aos jovens priorizo muito a questão ecológica.”

O reconhecimento do trabalho comunitário feito pela Sobenco e da atuação de Salvador em termos de micropolítica, com a organização do movimento popular e uma prática assistencialista de mais de 20 anos, não foram suficientes para

que a população depositasse nele seus votos nas eleições municipais que terminaram por manter no poder os políticos tradicionais. Os motivos que, em nossa interpretação, levaram à derrota eleitoral de Salvador são muitos. Podemos citar a pouca expressividade do Partido Verde em Nilópolis. Ou ainda as estratégias e a pressão exercida pelos políticos mais tarimbados. E mais: as denúncias de uso da máquina administrativa para favorecer os candidatos da situação, em contrapartida à falta de recursos para incrementar a campanha de Salvador.

Mas nitidamente, em meio a esses e outros motivos, podemos indicar um que transparece nas falas de quase todas as pessoas com quem conversei em Nilópolis, colaboradores da Sobenco ou membros da comunidade, durante os meses de trabalho de campo. Na verdade, a população não reage passivamente ao que se faz em termos políticos e produz vereditos próprios. Assim, o trabalho de Salvador, à frente da Sobenco, sempre foi considerado muito bom. E não é desejo da comunidade perder o seu líder e muito menos os benefícios trazidos pela instituição. A desconfiança quanto às mudanças de atitudes de líderes comunitários, que ao se elegerem para cargos públicos abandonam suas origens e preocupações primeiras, é constante e aparece claramente nos discursos. A não-eleição de Salvador, entre outros fatores, pode se explicar como uma resistência da comunidade ao que ela considera uma "traição". Ao negar a ele seus votos, a comunidade não estava contestando a validade de seu trabalho; ao contrário, não votar em seu nome foi uma maneira de legitimar e reconhecer sua obra, uma espécie de articulação para que a Sobenco e seus projetos não fossem abandonados. "O Salvador comunitário é diferente do Salvador político, aos olhos do povo. A população acha que qualquer pessoa vai começar um trabalho comunitário e vai ter um fim político. As pessoas têm uma visão de que ele serve para ser o líder comunitário, que serve para tudo, mas na hora de votar, vota no candidato que mora na Barra da Tijuca e só vem aqui para tirar dinheiro. Alguns chegaram mesmo a dizer: 'Eu não vou votar no Salvador, porque senão ele vai embora.' As pessoas gostam do trabalho dele, querem conservar", aponta Sergislan Nunes.

Podemos perceber que há um limite visível, para a comunidade que não elegeu Salvador, entre os campos da assistência e da política profissional, fazendo com que não se realize a transferência de um universo para o outro. Nessa análise, evidencia-se claramente o quanto a figura de Salvador aparece misturada, aos olhos da comunidade, com a da instituição por ele presidida. É evidente, para a clientela que se utiliza dos serviços prestados pela Sobenco, a certeza de que sem Salvador não há Sobenco. Mantê-lo ligado à instituição é antes de tudo uma maneira de assegurar a existência da própria instituição. Nesse sentido, a figura de Salvador se projeta ainda mais em termos de personificar a sociedade que fundou há mais de 20 anos. Assim, a recusa em votar no candidato Salvador, muito mais do que apontar para um repúdio ao seu nome, revela significativa-

mente o quanto a comunidade reconhece e legitima o trabalho das instituições civis que desempenham o papel de mediadores entre a sociedade e o poder instituído e, em muitos casos, chegam mesmo a substituir a ação pública quando esta se mostra ineficaz e inoperante.

### Notas

<sup>1</sup> Entre esses, citamos BASTOS (1977), BELOCH (1986), ENNE (1995), GRYNZPAN (1987) e SOUZA (1992). Apesar da riqueza do objeto, não percebemos uma atenção maior voltada para a problematidade da Baixada Fluminense como fonte de pesquisas acadêmicas, o que pode se refletir em um número proporcionalmente reduzido de trabalhos sobre a região. Voltei ao tema de forma mais detalhada em minha tese de doutorado (Enne, 2002).

<sup>2</sup> A dissertação foi defendida em agosto de 1995. Portanto, os dados são referentes a contextos anteriores àquele período, não correspondendo, necessariamente, à realidade atual do município e da própria Sobenco.

<sup>3</sup> Há algumas controvérsias sobre a população total de Nilópolis. Segundo dados do Boletim Estatístico da Baixada Fluminense (1994), ela estaria estimada em 157.936 moradores (dados relativos ao censo de 1990/1991). Membros da Prefeitura de Nilópolis, que entrevistei na época do trabalho de campo, argumentaram que este dado está completamente equivocado, subestimando o número real, estimado pelos funcionários locais em cerca de 300 mil pessoas.

<sup>4</sup> Leilah Landim (1993) afirma que as “associações beneficentes” pertencem a um “conjunto que contém as entidades mais antigas e tradicionais, sempre presentes numa sociedade de políticas sociais ineficientes e de muita religiosidade: são as que se dedicam à prestação de serviços de natureza diversa a grupos fragilizados da população, como crianças pequenas ou abandonadas, nutrízes, idosos, deficientes físicos e mentais, alcoólatras, desempregados, os que se encontram na linha da pobreza absoluta”. Não poderia ser enquadrada no conceito de ONG – apesar da definição de “Ong como um termo que evoca o mundo da política, da militância, da cidadania, da modernidade (...)”, o que, de certa forma, também remete à Sobenco – pois, segundo Landim, há uma oposição forte entre ONGs e associações beneficentes no que diz respeito ao assistencialismo. (Landim, 1993: pp. 34-5).

<sup>5</sup> Além de criar os movimentos, Salvador inventou todas as siglas da Sobenco (inclusive esta). Ele revelou, numa de nossas conversas, “ter paixão por criar siglas”. Disse mais: “Chego a ficar sem dormir à noite só para ficar buscando a melhor sigla.” Segundo ele, esta é uma “herança dos tempos do quartel”.

<sup>6</sup> A TV Fareua é uma criação de um grupo originado do movimento negro de Nilópolis que, por um bom tempo, desenvolveu um trabalho muito interessante na cidade, nos moldes do realizado pela TV Maxambomba, em Nova Iguaçu. Trata-se de uma TV comunitária, cujas filmagens e transmissão são feitas no local (muitas vezes as imagens são passadas em telões, em praças públicas), e que trabalha em diversas dimensões culturais, sempre com muita ênfase na questão da representação. A TV Fareua promoveu uma série de cursos gratuitos em parceria com a Sobenco mas, por incompatibilidade entre as lideranças, esse convênio foi interrompido.

<sup>7</sup> A Ordem dos Guardiões da Pátria compreende uma organização composta por menores que recebem de Salvador uniformes e todo um treinamento para servir à comunidade. Estruturada segundo o modelo de uma “colméia”, a Ordem dos Guardiões obedece a uma rígida hierarquia, em que todos têm patentes, cumprimentam-se com senhas e contra-senhas e cujo lema maior é “servir para fazer o bem”.

<sup>8</sup> As associações de moradores aqui citadas são de bairros de Nilópolis, Baixada Fluminense.

<sup>9</sup> Os quadrantes foram divididos da seguinte forma: Quadrante Sul – Cabral, Manoel Reis e Olinda; Quadrante Norte – Nova Cidade, Cabuis, Novo Horizonte e Paiol; Quadrante Leste – Nova Olinda, parte de Olinda, Cabana, Ponte Azul e parte do Paiol; Quadrante Oeste – Chatuba, parte da Manoel Reis, Santos Dumont e Centro.

### Referências bibliográficas

- BASTOS, Eliane Cantarino O'Dwyer G. (1977). *Laranja e Lavoura Branca. Um estudo das unidades de produção camponesa da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- BELOCH, Israel (1986). *Capa Preta e Lurdinha: Tenório Cavalcanti e o Povo da Baixada*. Rio de Janeiro, Record.
- CALDEIRA, Teresa (1984). *A Política dos Outros*. SP, Brasiliense.
- CARDOSO, Ruth (1983). "Movimentos Sociais Urbanos: balanço crítico". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia de (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- DOIMO, Ana Maria (1995). *A Vez e a Voz do Popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- ENNE, Ana Lucia (1995). *Umbanda e Assistencialismo: um estudo de caso sobre representação e identidade em uma instituição da Baixada Fluminense*. Dissertação de Mestrado orientada pelo prof. Dr. Gilberto Cardoso Alves Velho, PPGAS/MN/UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Lugar, meu amigo, é minha Baixada: memória, representações sociais e identidades*. Tese de Doutorado, PPGAS/Museu Nacional/UFRJ.
- FRIEDRICH, Paul (1968). "The Political Middleman", in: SWARTZ, J.M. *Local-Level Politics*. Chicago, Aldine.
- GOHN, Maria da Glória (1995). *História dos Movimentos e Lutas Sociais*. São Paulo, Edições Loyola.
- GRYNZPAN, Mário (1987). *Mobilização Camponesa e Competição Política no Estado do Rio de Janeiro (1950-1964)*. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- KUSCHNIR, K. (1993). *Política e Mediação Cultural. Um estudo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, PPGAS/MN.
- LANDIM, Leilah (1993). *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Série Textos de Pesquisa, RJ, Iser.
- SOUZA, Sonali Maria de (1992). *Da Laranja ao Lote. Transformações sociais em Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- VELHO, Gilberto (1981). *Individualismo e Cultura*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ZALUAR, Alba (1985). *A Máquina e a Revolta. As organizações populares e o significado da pobreza*. SP, Brasiliense.

# Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância

Adriana de R. B. Vianna

### Introdução

**A**ção da administração estatal sobre a infância pode ser considerada um foco privilegiado para pensar a dimensão tutelar do Estado, na medida em que é exercida sobre os personagens sociais que mais facilmente podem ser tomados como “naturalmente” tutelados ou tuteláveis. Na legislação brasileira, crianças ou *menores* aparecem como objeto de intervenções de caráter explicitamente tutelar, sobretudo a partir do Código Civil Republicano, alinhadas a outros personagens também considerados por lei relativamente incapazes de responderem por si próprios, como silvícolas, pródigos e mulheres casadas.<sup>1</sup> Para além da menção à condição especial de *menores* no Código Civil ou Penal, a partir de 1927 inaugurou-se a preocupação em formalizar um corpo de leis voltado especificamente para eles, o que aponta para sua singularização enquanto objeto de intervenção legal. Em vez da menoridade ser compreendida como uma condição para o acesso aos direitos e obrigações sociais, esta passa a ser tomada como motivadora de um campo legal relativamente autônomo, no qual tais direitos e obrigações receberiam um contorno específico.

A literatura sociológica e historiográfica sobre infância tem chamado a atenção para a conotação punitiva não apenas do Código de 1927, mas também de seu sucessor, promulgado em 1979. Tais códigos se orientariam fundamentalmente pela preocupação em intervir sobre infâncias e famílias “erradas”, frente às quais o aparato estatal seria chamado a agir como ordenador social, impedindo que infâncias mal geridas por seus *responsáveis* naturais viessem a se tornar uma ameaça para a sociedade. Essa perspectiva, normalmente retratada como “menorista” por seus críticos e estudiosos, teria sido derrotada, no campo jurídico, em finais dos anos oitenta, por uma nova compreensão da infância, mais afinada com a concepção de crianças e adolescentes como “sujeitos de direito especiais”, aos quais não apenas a família, mas também o Estado deveriam proporcionar certos mínimos sociais (estudo, lazer, alimentação etc.).<sup>2</sup>

Tal visão, materializada no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, viria a enfrentar várias dificuldades para ser implementada completamente, seja por confrontar-se com situações concretas em que fica impossível exigir mínimos sociais para esses sujeitos especiais, sem que haja como oferecê-los aos que estão ao seu redor, ou como dispor de mecanismos políticos de redistribuição de benefícios sociais através do aparato estatal; seja porque a própria legislação apresenta, como apontam Fonseca e Cardarello, contradições internas aparentemente insolúveis.<sup>3</sup> Frente a esses dilemas, atores políticos e analistas encontram-se divididos entre usar um bordão já recorrente no circuito de discussões sobre a aplicabilidade do ECA, de que este seria “avançado demais para a sociedade”, ou indicar uma tensão mais profunda entre legislações inspiradas na tradição universalizante dos direitos humanos e os sujeitos sociais concretos e absolutamente diversificados em termos de classe social e referências culturais, aos quais essa legislação deve ser aplicada.<sup>4</sup>

O objetivo deste texto não é nem o de testar os limites culturais de tal legislação, nem o de indicar “sobrevivências” da tradição menorista no contexto mais recente, o que reeditaria perigosamente o argumento civilizador de que a sociedade – e os profissionais do judiciário como parte dela – ainda não se “modernizaram” o bastante para honrar a nova concepção legal que devem aplicar. Em vez disso, proponho-me a discutir algumas áreas de tensão na gestão de crianças e adolescentes, através de uma situação específica: as negociações em torno da transferência da sua guarda para parentes ou conhecidos. Para tanto, parto de três processos diferentes em torno da guarda de *menores* que serão analisados individualmente e, em uma parte seguinte do texto, confrontados entre si e com a problemática mais ampla que busco abordar. A escolha da guarda como recorte no conjunto de processos que compõem as tarefas civis do Juizado de Menores (atualmente também renomeado como Juizado da Infância e Juventude),<sup>5</sup> por sua vez, deveu-se ao fato de que ela permite – por ser uma figura jurídica que não supõe a anulação completa da maternidade/paternidade, como a adoção plena – que se reflita de forma mais evidente sobre várias facetas tutelares da gestão contemporânea do destino desses sujeitos especiais.

Com isso, pretendo discutir sobretudo uma dimensão da concepção e da prática tutelares que comporia a administração de sujeitos sempre tomados como parcialmente cidadãos: a tensa e curiosa complementaridade entre o aparato burocrático voltado a esses sujeitos (como o Juizado) e as unidades domésticas nas quais estão inseridos ou para as quais seu controle direto é transferido. Para tanto, suponho, por um lado, que a ação administrativa sobre tais unidades domésticas se processa de modo muito diferente do que ficou consagrado por Donzelot (1986) como o complexo tutelar montado pelo Estado francês para intervir nas famílias a partir de suas crianças e jovens; por outro, que a singularidade dessa

ação não se encontra menos preocupada com a manutenção e a construção de certos parâmetros de ordem social. Nesse sentido, parto do princípio que está em jogo – na variedade de questões levantadas pelos dramas diversificados em torno da transferência da guarda de crianças – o exercício de uma faceta peculiar de um poder tutelar, aquela que supõe que a melhor forma de controle de certas populações potencialmente perigosas se faz pela escolha das “melhores situações possíveis” de imersão ou manutenção de membros dessa população em unidades domésticas.<sup>6</sup>

As ações dos profissionais aptos a mediar e tomar decisões em tais casos se orienta, como se verá a partir dos processos descritos, pelo cálculo do que há de disruptivo e perigoso na situação apresentada, ou seja, no que levou a criança ou o adolescente e seus *responsáveis* pretéritos ou futuros ao Juizado, e o horizonte de escolhas possíveis a partir daí. Com quem “guardar” tais crianças e adolescentes obedece, nesses termos, ao objetivo não de garantir-lhes os “direitos fundamentais”, como no texto descarnado do ECA, mas de impedir que situações de impasse sobre a gestão de tais jovens possam se transformar em outras que rompam com um certo espectro de ordem. Os limites entre o que pode ser concebido como normal ou tolerável nos dramas apresentados e o que não pode parecer ser de especial valia para pensar essa economia de gestão, uma vez que constroem, no próprio exercício da sua definição, as fronteiras entre o que estaria sob controle, pela ratificação da autoridade doméstica na qual a criança ou o jovem permanece ou passa a estar, e o que de algum modo se apresentaria como incontornável, obrigando a que essa criança ou jovem passasse, ao menos temporariamente, a ficar sob administração direta do Estado.

É importante frisar aqui que a opção pelo termo economia, usado anteriormente se faz como forma de destacar as complexas relações de custo e benefício presentes na construção de decisões finais (sentenças) sobre os processos de guarda. Tais relações e sua calculabilidade podem ser traduzidas não em termos estritamente econômicos, mas naquilo que Ewald denominou como o custo social envolvido no controle, intervenção e regulação sobre aqueles que não podem ser tomados como indivíduos plenos de uma sociedade. Desse modo, a economia de gestão das infâncias que chegam ao Juizado necessariamente estaria lidando com o cálculo dos vários *riscos* envolvidos na escolha de seus guardiães, tanto em termos de seu sustento material, quanto de sua formação moral.<sup>7</sup> Como se verá a partir dos processos selecionados, a escolha do melhor guardião para uma criança envolve o esforço em coadunar diferentes elementos tomados como positivos ou negativos para essa criança, configurando uma certa economia moral que lida não apenas com o momento presente levado ao judiciário, mas com a projeção de quais seriam os resultados dessa gestão no futuro.

## Os casos escolhidos

Os processos envolvendo a guarda de crianças e adolescentes podem tramitar nas varas de família, quando a disputa se dá entre os pais biológicos, ou no Juizado, quando estão envolvidos um terceiro indivíduo ou um casal, com ou sem laços de parentesco com os pais biológicos.<sup>8</sup> Tive acesso aos processos de guarda através do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, onde estão depositados. Sendo processos de natureza civil, a sua consulta dependeu de uma autorização da instância judicial, assegurando a preservação da identidade dos envolvidos. Por essa razão, optei neste texto por não apenas substituir os nomes de todos os que ali foram citados, mas também por não deixar registrados os números dos próprios processos, preservando com isso também um certo anonimato burocrático dos "casos" aqui tratados.<sup>9</sup>

Para pensar algumas dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância, como anuncia o subtítulo deste texto, foram escolhidos três processos de guarda, todos tendo início quando ainda vigia o Código de Menores de 1979 e sendo desdobrados até depois da promulgação do ECA. Cada qual, como se verá, apresenta um perfil bastante distinto dos demais, envolvendo contextos e histórias de relações diferentes. Alguns pontos em comum entre os casos – como tratarem todos da guarda de meninas, e não de meninos – podem ser relevantes, na medida em que contribuem indiretamente para o que se pretende efetivamente investigar, ou seja, como as práticas judiciais envolvendo questões de guarda de menores mantêm, com formatos e preocupações singulares, forte viés tutelar, independente da legislação em curso.

Após um breve apanhado de cada um desses casos, torna-se possível explorar temas e problemáticas que parecem ser significativos na definição do tolerável ou do intolerável em torno da infância. O contexto em que o *abandono* de uma criança transcorreu ou aquele em que se decide qual "o melhor" para uma criança com pais vivos, cuja guarda é requisitada por um terceiro, ajuda a desenhar o que poderia ser chamado de "qualidade dos problemas" da infância. Ou seja, coloca temas, que aparecem cristalizados na legislação como parte da problemática da infância, em uma dimensão mais complexa e variável do que pode ser apreendido a partir apenas do texto legal e de uma perspectiva normativa.

Por outro lado, é importante chamar a atenção para as implicações singulares de se trabalhar apenas com os processos e não com uma etnografia dos Juizados. Se esta opção apresenta limitações óbvias, como o fato de trazer à cena apenas o que o processo sedimenta e constrói de seus personagens, sem a possibilidade de buscar outras falas ou atitudes desses mesmos personagens, por outro, configura um universo de dimensões bastante peculiares e, creio, ricas em si mesmas. É preciso pensar não apenas no que os processos ocultam como uma impossibilidade

de de conhecimento, mas naquilo que oferecem, inclusive através de seus aparentes vazios e de seus intervalos de tempo. Desse modo, creio que as lacunas de tempo dentro dos processos, supostamente lugares de “vazios de informação”, podem ser indicativos de outros níveis de negociação e, sobretudo, da dinâmica muito singular que envolve a ida ao Juizado para resolver “questões de família”.

Um outro elemento também merece ser destacado para justificar a escolha por trabalhar com a narrativa dos processos e não com falas ou registros de observação: ao construir meu material de análise a partir de tais documentos, estou lidando com a faceta mais pública desse encontro entre administração e unidades domésticas ou, dizendo de outro modo, estou tomando como *objeto* o que já foi socialmente construído também como *objeto*. Não são as relações familiares ou domésticas em sua complexidade fora do Juizado, como não são os especialistas em suas reflexões paralelas à elaboração dos autos mas, ao contrário, tudo aquilo que, em longa negociação entre fala e silêncio, vai sendo moldado como o efetivo *objeto de administração*, aquilo que vai circular, ser guardado e arquivado ou ainda ser recuperado quando uma nova etapa administrativa se colocar para os mesmos personagens da burocracia. Nesse sentido, as “verdades parciais” que os processos encerram, bem como as outras “verdades parciais” que uma pesquisa centrada neles pode produzir, dizem respeito ao que fica sedimentado como registro “oficial” de processos variados de negociação, embora em outros níveis e instâncias essas negociações possam ser refeitas ou transformadas.<sup>10</sup> O que proponho aqui, então, antes de mais nada, é refletir sobre que tipo de realidade – ou que tipo de verdade – pode ser acessada através dos processos, pensando-os ao mesmo tempo como *objetos* socialmente construídos, como foi dito anteriormente, mas também como *objetos* socialmente construtores: de novas realidades, de capitais de autoridade, de limites e formas de intervenção administrativa.

Antes de discutir com mais cuidado essas questões, acredito ser importante, já que se está falando aqui da produção de uma narrativa a partir de outras narrativas de determinado gênero, descrever um pouco como tais processos se apresentam para quem os lê e de que partes se compõem. Os processos de guarda têm início com uma petição por parte dos que estão requisitando a guarda do *menor*, seguindo em ordem cronológica até a sentença final. Os processos se compõem como uma investigação, ou como várias investigações agregadas, cujo primeiro passo consiste em verificar a situação legal original em torno do *menor* que está motivando o pedido de guarda. Em alguns casos, a responsabilidade legal está definida através do pátrio poder de um ou ambos os pais. Nesses casos, ou o próprio detentor do pátrio poder endossa desde o princípio a petição de guarda, sendo de qualquer forma chamado a uma entrevista no Juizado para esclarecer essa concordância, ou, caso um dos pais ou ambos estejam ausentes, são expedidos comunicados através da imprensa, solicitando seu comparecimento ao Juizado.

Caso este(s) não se pronuncie(m), a guarda pode ser passada à revelia, o que implica obviamente a cassação do pátrio poder.

O processo pode se compor, desse modo, de várias audiências, dependendo do grau de concordância ou discordância entre os envolvidos. Crianças e adolescentes podem também ser chamados a depor, o que, entretanto, não é muito comum. Além dos depoimentos, uma peça-chave dos processos são os *estudos sociais*, realizados por assistentes sociais no local de moradia do *menor* ou daqueles que pretendem ser seus guardiães. Desses *estudos sociais* constam itens como: *situação civil-familiar* (dos requisitantes), *situação socioeconômica*, *situação habitacional* e *visita domiciliar*. Em alguns deles, as falas de crianças e adolescentes são registradas, mas na sua maior parte o que prevalece é o discurso indireto de assistentes, inclusive quanto a essas falas (“fulano disse-nos que...”). Os relatórios de assistentes sociais podem ser tomados como a alma dos processos civis, já que é sobretudo neles que tanto juizes quanto promotores se baseiam, seja para solicitar audiências que acreditem ser necessárias, seja para construir sua versão/decisão sobre qual o *melhor interesse* da criança, de acordo com a doutrina preconizada pelo ECA.

O pronunciamento dos promotores que assumem o posto de curadores de menores – ou seja, aqueles que são designados pelo MP como responsáveis pela defesa dos interesses destes *menores* – também costuma ser muito sucinto. Agindo em parte como fiscalizadores do processo como um todo, os promotores/curadores solicitam informações que consideram estar faltando ao processo ou indicam a necessidade de novas audiências com os envolvidos, quando julgam necessário.

Uma outra possibilidade para a situação da guarda é quando esta ocupa um papel intermediário em processos de adoção. Também nestes casos, mais de uma situação é possível. Em alguns casos, a adoção é um objetivo definido desde o início e a guarda funciona como um dispositivo legal semelhante ao que ocorre com processos envolvendo crianças e adolescentes que se encontravam em instituições de internação, ou seja, permite que seja feito um acompanhamento do período normalmente tratado como de *adaptação*. Singularmente, quando o desejo de adoção é explicitado desde o princípio do processo, há um esforço bem maior em acompanhar esse período, perceptível no volume de visitas de assistentes sociais. Essa maior preocupação está relacionada, sem dúvida, ao próprio estatuto mais definitivo da adoção em relação à guarda.

Uma segunda possibilidade, porém, é de o desejo de adoção manifestar-se legalmente após um período de guarda. Nesses casos, em vez da guarda ser uma espécie de estágio intermediário da adoção, o que se tem é a produção de dois processos diferentes, mas interligados. Ou seja, inicialmente tem-se os trâmites que viabilizam e consolidam a guarda e, após um intervalo bastante variado de

tempo, inicia-se um novo processo para adoção definitiva da criança ou adolescente que já se encontrava sob a guarda de um indivíduo ou casal.

Alguns desses elementos podem ser percebidos nos casos escolhidos para análise. Em seu conjunto, tais casos revelam, ao mesmo tempo, os esforços de padronização e sistematização próprios da administração estatal que transformam uma variedade de dramas singulares em processos de um determinado tipo – em bens administrativos que se acumulam, cristalizam e circulam por instâncias burocráticas – e diferentes expedientes de negociação entre todos os envolvidos. O registro escrito que se deposita no Juizado ou no Arquivo Público que responde por sua preservação depois da promulgação da sentença civil pode ser compreendido, desse modo, como produto de relações variadas de autoridade – sobre e a partir dos *menores* – e como criando novas realidades, mesmo que a título de apenas ratificar decisões já acordadas entre os envolvidos.<sup>11</sup> Nesse sentido, sua construção não oculta um “real mais real” que poderia ser atingido através de outras opções ou técnicas de investigação, mas efetivamente dá forma e concretude a uma nova situação social: a do reconhecimento/criação legal de um conjunto de relações em torno de um *menor*. Mesmo que o processo legalmente sancionado seja apenas uma forma possível de negociação entre demandantes ou demandados, incapaz de esgotar outras que o antecedam, sucedam ou mesmo se desenrolem paralelamente à sua construção, sua existência, conclusão e arquivamento têm o poder de performatizar, através de suas diferentes etapas, a guarda de um *menor* como produção social.

### Alice, sua mãe e a patroa de sua mãe

O processo pela guarda de Alice teve início em 8 de janeiro de 1990, encerrando-se no dia 30 do mesmo mês. A rapidez do processo, como se verá, deve-se à relativa simplicidade do acordo. Mãe, filha e a requerente da guarda, a patroa da mãe, chegaram juntas ao Juizado, apresentando um discurso à primeira vista já bastante arrumado, requerendo do Juizado que desempenhasse o papel de homologador de um acordo previamente acertado. Em que pese a brevidade do processo, porém, o que se vê é que o acerto prévio entre as partes não eliminou todas as tensões, e estas transparecem em algumas falas, em alguns silêncios e preenchem o tempo entre o início e o fim do processo.

O pedido de guarda, com o qual o processo se inicia, foi apresentado pela sra. Zilá, advogada e patroa da mãe de Alice. Nesse pedido, a requerente esclarece que Madalena, mãe de Alice, trabalha em sua residência há 15 anos, “desde os tempos de solteira, gozando também de uma relação familiar harmoniosa, recebendo cuidados e ajuda, além de salário”. Esclarece ainda que, “em face da harmonia dessa relação familiar (...) deixou de oficializar a guarda da referida me-

nor, com prejuízo do ponto de vista previdenciário, pois está pagando plano isolado de saúde”. Tendo a empresa onde a requerente trabalha optado por outro plano de assistência médica, Alice só poderia ser incluída como beneficiária caso houvesse a oficialização de sua condição de dependente. Afirmando que conta com o consentimento tanto do pai quanto da mãe da menor, a requerente finaliza sua solicitação pedindo a guarda da menor, “a quem jamais deixou de tratá-la como filha, para os fins de direito”. A petição, assinada pela requerente, pela mãe e pelo pai de Alice registra dois endereços residenciais distintos: um para a requerente e para a mãe e outro para o pai. A condição dos endereços é esclarecida pelo relatório feito em 26/01/1990<sup>12</sup> pela assistente social encarregada do caso. Segundo ela,

A sra. Madalena Fernandez, 46 anos, natural da PB, de onde partiu há 20 anos para o RJ, em busca de melhores condições de vida, trabalha como empregada doméstica há 16 anos na residência da sra. Zilá Silva (...). Após iniciar o período de gestação, a sra. Madalena casou-se com o sr. José, 46 anos, natural do CE, e em 16/12/1976 nasceu Alice, atualmente com 13 anos de idade.

A sra. Madalena, com a ajuda da sra. Zilá, adquiriu uma casa (...). No entanto, a sra. Madalena reside no emprego, indo para sua moradia nos fins de semana. Alice reside na casa da sra. Zilá e algumas vezes acompanha a mãe nos fins de semana.

Em vista das dificuldades da família e pela relação que se estabelecera com as sras. Madalena e Zilá, Alice é mantida por esta que, desde o nascimento da menina, se encarrega de suas despesas básicas, como alimentação, educação, saúde, vestuário etc.

Após essa caracterização inicial, em que a assistente claramente assume como uma informação a declaração de que a menor seria mantida pela requerente, ela passa a registrar aqueles que viriam a ser os pontos principais da entrevista mantida com os envolvidos. Aponta também que “mãe e filha mantiveram-se muito caladas, permitindo que a conversa fosse conduzida pela sra. Zilá, apesar das tentativas de participação das mesmas”. E, pelo que fica registrado pela assistente, essa condução, que nitidamente espelha a relação assimétrica entre os participantes da “conversa”, apontou para dois pontos básicos, já mencionados na petição inicial: a “harmonia” da relação entre as três e a conveniência como motor da iniciativa de recorrer ao Juizado. Mas há mais. Contrapondo a exposição entre a requerente e a mãe, percebem-se tensões que os acertos prévios não foram capazes de desfazer. Diz a requerente:

Que vivem harmoniosamente, não havendo dificuldade na relação. Que só requereu a guarda de Alice para fins previdenciários, pois a convivência

das três é muito feliz. Que Alice tem uma cabeça muito boa, não havendo conflito entre a pobreza e a riqueza. Que apesar do casamento de Madalena ter fracassado, reforça as relações familiares entre o casal e a filha.

A mãe apóia o discurso da patroa no que diz respeito a esta se comprometer com despesas de manutenção da família. Afirma ainda que recebe por seu trabalho o salário mínimo, mas que da patroa também ganha roupas e calçados.<sup>13</sup> A distância entre os discursos cresce, porém, justamente nas representações de família e na autoridade de mãe. Diz esta:

(...) que apesar das dificuldades da família, tenta reuni-la sempre que possível, e que vai aos fins de semana para casa, onde fica em companhia do marido. O casal não possui outros familiares no RJ. (...) Reconhece e é grata ao que a sra. Zilá faz por sua filha. Numa primeira entrevista, disse-nos que concordaria em conceder-lhe a guarda da menina somente para fins previdenciários, pois não desejava 'perder seus direitos de mãe', ou necessitar da autorização da requerente para decisões em relação à vida dela com a filha, citando a exemplo a possibilidade de viagem. Que apesar da sra. Zilá se encarregar das despesas de manutenção da sua filha, a orientação e educação são responsabilidade dela, mãe, pois convive a maior parte do tempo com a filha, já que a sra. Zilá trabalha fora e fica ausente durante o dia. O sr. José, seu marido, trabalha como servente, recebendo mensalmente o salário mínimo. No entanto, não participa das despesas de manutenção da família, uma vez que sofre de alcoolismo, motivo principal da ausência de Alice nos fins de semana.

Vê-se claramente no depoimento da mãe, portanto, registrado pela assistente social, o esforço feito por esta para distinguir aquilo que considera como sendo a sua família, o que inclui o seu marido, pai de Alice, e o que é representado pela requerente como sendo família (com a exclusão do marido e com ela ocupando o lugar de provedor). Além disso, a mãe demonstra temer perder o que concebe como os seus "direitos de mãe", necessariamente ligados à possibilidade de tomar decisões no que diz respeito à sua filha. A autoridade investida na figura da patroa que "mantém" Alice, por sua vez, é relativizada pela contraposição com o cuidado cotidiano, que seria fornecido por ela e não pela outra. O reconhecimento de uma "gratidão" pela patroa também pode ter efeito relativizador, já que permite perceber, e ao mesmo tempo limitar, a ação desta. Por fim, aquilo que é representado pela requerente como um casamento fracassado, ganha nas palavras da mãe uma outra coloração. Em momento algum, esta evidencia seu casamento como extinto. Em vez disso, confere à ambígua representação do "sofrer de alcoolismo" o papel de responder pelos limites deste mesmo casamento e da relação entre filha e pai.<sup>14</sup>

das três é muito feliz. Que Alice tem uma cabeça muito boa, não havendo conflito entre a pobreza e a riqueza. Que apesar do casamento de Madalena ter fracassado, reforça as relações familiares entre o casal e a filha.

A mãe apóia o discurso da patroa no que diz respeito a esta se comprometer com despesas de manutenção da família. Afirma ainda que recebe por seu trabalho o salário mínimo, mas que da patroa também ganha roupas e calçados.<sup>13</sup> A distância entre os discursos cresce, porém, justamente nas representações de família e na autoridade de mãe. Diz esta:

(...) que apesar das dificuldades da família, tenta reuni-la sempre que possível, e que vai aos fins de semana para casa, onde fica em companhia do marido. O casal não possui outros familiares no RJ. (...) Reconhece e é grata ao que a sra. Zilá faz por sua filha. Numa primeira entrevista, disse-nos que concordaria em conceder-lhe a guarda da menina somente para fins previdenciários, pois não desejava 'perder seus direitos de mãe', ou necessitar da autorização da requerente para decisões em relação à vida dela com a filha, citando a exemplo a possibilidade de viagem. Que apesar da sra. Zilá se encarregar das despesas de manutenção da sua filha, a orientação e educação são responsabilidade dela, mãe, pois convive a maior parte do tempo com a filha, já que a sra. Zilá trabalha fora e fica ausente durante o dia. O sr. José, seu marido, trabalha como servente, recebendo mensalmente o salário mínimo. No entanto, não participa das despesas de manutenção da família, uma vez que sofre de alcoolismo, motivo principal da ausência de Alice nos fins de semana.

Vê-se claramente no depoimento da mãe, portanto, registrado pela assistente social, o esforço feito por esta para distinguir aquilo que considera como sendo a sua família, o que inclui o seu marido, pai de Alice, e o que é representado pela requerente como sendo família (com a exclusão do marido e com ela ocupando o lugar de provedor). Além disso, a mãe demonstra temer perder o que concebe como os seus "direitos de mãe", necessariamente ligados à possibilidade de tomar decisões no que diz respeito à sua filha. A autoridade investida na figura da patroa que "mantém" Alice, por sua vez, é relativizada pela contraposição com o cuidado cotidiano, que seria fornecido por ela e não pela outra. O reconhecimento de uma "gratidão" pela patroa também pode ter efeito relativizador, já que permite perceber, e ao mesmo tempo limitar, a ação desta. Por fim, aquilo que é representado pela requerente como um casamento fracassado, ganha nas palavras da mãe uma outra coloração. Em momento algum, esta evidencia seu casamento como extinto. Em vez disso, confere à ambígua representação do "sofrer de alcoolismo" o papel de responder pelos limites deste mesmo casamento e da relação entre filha e pai.<sup>14</sup>

A tensão presente na negociação leva, de acordo com o registrado no relatório da assistente social, a que outra entrevista seja feita com a mãe. Nessa segunda entrevista, cuja data não está explicitada no relatório, a mãe aceita o pedido de guarda, afirmando “que ainda que tivesse que abrir mão de sua filha, concorda em ceder a guarda da mesma à requerente, acreditando que esta não interferirá na relação entre mãe e filha”. O tempo do processo registrou, portanto, o esforço de envolvidos e mediadores (como a assistente social) em derrotar as desconfianças da mãe e criar uma solução supostamente capaz de preservar interesses divergentes.

Questões em torno dos “interesses” dos menores, das opções de cuidar/guardar esses menores, da negociação entre os envolvidos e do tempo dessa negociação serão desenvolvidas mais à frente, quando retomaremos o caso de Alice, sua mãe e sua guardiã.

### Cláudia e as muitas caras do “abandono”

O processo em torno da guarda de Cláudia congrega, em verdade, dois outros processos, transformados ao longo da sua trajetória burocrática em apenas do processo final.<sup>15</sup> Com isso, a narrativa burocrática move-se em dois sentidos diferentes. Em cada processo há uma seqüência cronológica, através da qual é possível acompanhar a apresentação de uma demanda, as negociações para resolvê-la e o seu desfecho. Na inter-relação entre os processos, porém, ocorre uma inversão do tempo. O processo que vem na frente, “puxando” os demais, é o mais recente e os outros, secundarizados burocraticamente, transformam-se em adendos explicativos do primeiro. O efeito dessa montagem é um incômodo caminhar de trás para frente: se no início do processo principal, em 1989, Cláudia tem pouco mais de sete anos, nos processos que estão agregados a esse sua idade é cada vez menor, até chegarmos a um relato em que ela tinha apenas um ano de idade. Nesse caminho invertido, a situação inicial ganha densidade e perspectiva, fazendo com que o *abandono* que motiva o pedido de guarda apareça como parte de uma trajetória mais longa e complexa em que vários *abandonos* estão em jogo.

Assim, seguindo a ordem em que a narrativa burocrática foi montada, encontramos em 18 de dezembro de 1989 o início do processo no qual a sra. Marta Cardoso requer a adoção simples<sup>16</sup> da menor Cláudia, da qual já detém a guarda há um ano e meio. A guardiã justifica a transformação da guarda em adoção em parte por querer “oferecer-lhe [à Cláudia] os mesmos direitos que têm os seus filhos naturais” e em parte “para regularizar a situação antes de viajar para sua terra natal”, onde pretende morar. Sobre sua própria situação, afirma que os filhos nutrem grande estima pela menina e que mantém com seu ex-marido uma relação de amizade. A assistente social responsável pelo relatório, feito a partir

de visita domiciliar, frisa o fato de Cláudia remeter-se a parentes de sua guardiã pelos termos “tia” e “avó” e de manifestar o desejo de viajar com ela.<sup>17</sup>

No mesmo relatório, a assistente social informa que a criança colabora nas tarefas domésticas da casa, agregando de imediato a essa informação uma comparação com sua situação anterior, na qual Cláudia seria responsável por “todo o serviço”, além de cuidar dos irmãos menores. De modo semelhante, diagnostica que a criança “apresenta boa adaptação à família” e que “só lhe causa preocupações [à guardiã] quando é visitada pela mãe, pois apresenta, durante uns três dias, comportamento diferente do normal: fica agressiva, não dorme direito etc.”. A alteração de comportamento, por sua vez, é atribuída ao drama central do processo, ao qual, como leitores, somos apresentados pela primeira vez nesse momento, mas que compõe o eixo nervoso de boa parte da trajetória de Cláudia como objeto de intervenção do Juizado: os *abusos* que teria sofrido por parte do padrasto e “o dia em que foi abandonada”.

O primeiro ponto, sobretudo, parece ter impacto decisivo na imagem positiva que é construída em relação ao novo lar de Cláudia, tornado sempre ainda melhor em comparação com o anterior (lugar de menos trabalho, de melhores acomodações e, sobretudo, de proteção em relação aos *abusos sexuais* que ocorreriam na casa original). No parecer redigido pela curadoria de menores, emitido um dia após o relatório da assistente social, a curadora destaca novamente esse ponto, tomando-o como cerne da *situação irregular* vivida pela criança. Diz a curadora:

A menor está integrada no lar substituto e manifestou sua vontade de nele permanecer. Há entrosamento entre ela e a filha da requerente, maior de idade, que também demonstra preocupação em relação à mesma. A situação irregular da menor está estampada nos autos em apenso, vítima da prática de atos libidinosos por parte do companheiro de sua mãe.

Dos argumentos desenvolvidos no *estudo social* realizado pela assistente social responsável, portanto, os que merecem destaque na decisão da curadora são os que dizem respeito, pelo lado positivo, ao ideal da *integração*, sempre evocado para sustentar a continuidade de acordos de guarda e, pelo lado negativo, à sexualidade presente na relação do padrasto com a enteada. Outros elementos, porém, não mencionados pela curadora parecem contribuir para tecer um quadro positivo na manutenção da guarda e sua transformação em adoção. Entre eles, curiosamente, nos termos da assistente social, está o “apoio” oferecido à mãe de Cláudia para que ela deixasse o companheiro que, segundo contam a guardiã e sua filha, a maltratava.

O que se percebe, portanto, neste ponto do processo, que determinaria cronologicamente o seu final, é que existe entre a mãe natural e a guardiã algum tipo

de relação e que, mesmo com o processo sendo encaminhado no sentido da adoção plena de Cláudia por sua guardiã, algum contato entre mãe e filha se mantinha. Os processos pensados nos revelam, porém, que tal relação não antecede ao desenrolar judicial do caso, mas foi construída a partir dele.

Em 21/10/1988, ou seja, um ano antes de ser iniciado o processo de adoção, foi registrado no Juizado de Menores que Cláudia, então com seis anos, havia sido encontrada na porta de um colégio católico por Marta, que viria a se tornar sua guardiã, e que trabalhava como secretária nesse mesmo colégio. Pregado à roupa de Cláudia havia um bilhete, em péssima ortografia, assinado por sua mãe, e no qual estava escrito o pungente relato dos motivos do abandono. Segundo esse bilhete, a mãe estava deixando Cláudia para livrá-la de um cotidiano marcado por brigas entre ela e seu companheiro, cujo saldo freqüente seriam espancamentos que atingiam também seus três filhos. No bilhete, Joana, a mãe, conta ainda que apenas Cláudia não seria filha desse companheiro, sendo responsabilizada por ele quando as outras crianças choravam. Joana acusa ainda seu companheiro de tentar se “aproveitar da inocência” da filha, deixando claro o componente sexual do comportamento do padrasto. Por fim, afirma ter escolhido deixar a filha naquele local na esperança de que pudesse estudar, pedindo ainda que quem a encontrasse não julgasse a ela, Joana, porque ela não havia tido instrução na vida e não contava com parentes no Rio.<sup>18</sup>

O tipo de ação de abandono realizado aqui, nas palavras da curadora de menores, “deixando vestígios, em local em que provavelmente a menor viria a ser socorrida”, contribui para que seja tomada como decisão acertada realizar uma diligência à casa de Cláudia, para a qual ela declara saber ir a partir de uma estação de trem, e procurar o contato com a mãe. A diligência revela, sobretudo pelo relato de vizinhos, já que nessa ocasião a mãe de Cláudia não é encontrada, o que os funcionários do juizado descrevem como sendo “péssimas condições”, nas quais viveriam a menina e seus irmãos. Essas péssimas condições diriam respeito tanto às acomodações, quanto ao tratamento que as crianças receberiam do pai e da mãe, segundo os vizinhos (“periodicamente o casal se desentende, havendo brigas violentas, que terminam com castigos aos filhos, com surras e cabeças raspadas pelo pai”; ou que as crianças seriam “deixadas em cárcere privado e até sem comida”).

Esse quadro é reforçado na entrevista feita com Cláudia, entrevista essa que fica registrada no processo a partir do resumo redigido pela assistente social responsável pela entrevista. Segundo ela, foi possível constatar, através do relato da menina, que ela “viviu realmente em péssimas condições” e que

ela se referiu ao companheiro da mãe com muito pavor e contou-nos das péssimas experiências vividas com ele. Era espancada e usada sexualmen-

te. Cláudia tinha um grande hematoma nas nádegas e o ânus ferido (...). Tem muito medo de ser novamente abandonada e não deseja voltar a morar com a mãe e só se refere com carinho aos irmãos menores. Disse-nos que “vai estudar muito para tirar os irmãos daquela casa”. Confirmou-nos que a mãe saía de casa para trabalhar e que quando a vizinha não podia ficar com eles, ficavam presos em casa e sem alimento.

Alguns dias após o sofrido registro da fala de Cláudia, a mãe, então com 24 anos, comparece ao Juizado e dá seu depoimento. Nele, conta de sua chegada ao Rio, trazendo a filha após ambas (ela e a filha) terem sido, em suas palavras, abandonadas pelo pai da menina. Relata também o que seria sua relação com o atual companheiro, dizendo levar “uma vida pior que uma prostituta”, sendo constantemente espancada e mostrando marcas desses espancamentos. Declarou ainda que “pensa em abandoná-lo, mas sente-se amedrontada, pois ele anda em más companhias, usa drogas e bebe muito”. Quanto à relação específica do companheiro com Cláudia, declara que este a pressionava a “dar” a menina, dizendo que, se isso ocorresse, ele não deixaria “faltar nada em casa”.

Sobre o ato do abandono em si, ou seja, sobre ter deixado a filha na frente do colégio, declara que acredita ser melhor para ela ficar com a nova família, mas que não quer que ela pense ter sido abandonada, dizendo que gostaria de visitá-la. Fica claro, portanto, que a questão do *abandono* não aparece como situação incontestável ou sem contradições, nem para a mãe, nem mesmo para os profissionais do Juizado, que registram as condições específicas em que este teria se dado (com o bilhete, a certidão de nascimento e em um colégio de freiras) como algo relevante para determinar, inclusive, a busca da mãe. Isto fica particularmente patente na conclusão do relatório, quando a assistente social explica que

nas entrevistas realizadas com a mãe da menor, percebemos que esta tomou a atitude de abandoná-la em um momento de grande desespero. Ela comparece a este Juizado de Menores freqüentemente, demonstrando interesse em saber como a filha se encontra. Porém, não se acha ainda em condições de ter a mesma em sua companhia, mas deseja muito poder visitá-la.

No mesmo relatório, informa que a mãe ainda não sabe com quem está a filha, já que Marta, a guardiã, “ainda se sente insegura de fornecer-lhe seu endereço”. Esta situação já havia se alterado, porém, na audiência realizada quatro meses depois, quando Joana diz ao Juiz que “realmente deseja dar a filha de papel passado”. Na audiência está presente, além de Joana, Marta, a guardiã. Ademais, pelo que se percebe da fase final do processo, quando a adoção é finalmente formalizada, não apenas as duas mulheres se conheceram, e o fizeram através da mediação dos profissionais do Juizado, como estabeleceram algum

tipo de acordo a respeito de visitas que a mãe faria à filha. Antes de explorar mais o papel mediador dos profissionais do Juizado, especificamente das assistentes sociais, é preciso voltar no tempo e retratar o percurso burocrático que já havia sido realizado por Joana e Cláudia alguns anos antes, quando mãe e filha chegaram ao Rio.

Do mesmo processo consta, como um segundo apenso, o encaminhamento que havia sido feito em 1985, quando Cláudia tinha dois anos de idade, para interná-la em albergue estatal a pedido da mãe. Segundo consta do relatório feito por uma assistente social do Juizado, a mãe solicitou a internação da criança por estar tentando conseguir emprego, o que se tornaria impossível com a filha pequena, já que não a aceitavam com ela. A mãe, então com 20 anos, relata que não conhece ninguém na cidade, tendo sobrevivido da venda de balas pelas ruas e da ajuda de passantes. Na avaliação da assistente, “a requerente demonstra grande afeição pela filha, com muito cuidado no que diz respeito à higiene e alimentação da menor”. Informa ainda que “a menor traz sempre roupas limpas e uma ótima aparência [e que] a requerente abriu uma caderneta de poupança em nome da menor, com o que a mesma recebe de auxílio pelas ruas”.

No relatório da assistente transparece claramente a tentativa de qualificar – moralmente, “tecnicamente” – de que “tipo” de abandono se estaria falando: nesse caso, não mais a partir apenas dos indicativos práticos em torno do ato em si de deixar a filha (o bilhete, a escolha do local), mas da reprodução de certo padrão de ordem reconhecido como válido e mesmo necessário na relação maternal: as roupas limpas, o esforço de poupar. O recurso às instituições estatais é retratado, nesse conjunto de condições, como recurso complementar, e não antagônico, à relação de autoridade e responsabilidade da mãe com a filha. Embora não haja, na parte processual que trata da adoção de Cláudia, indicações explícitas sobre o impacto dessas avaliações pregressas do comportamento da mãe, parece claro que uma complexa avaliação moral se estabelece em todos os momentos, com implicações sobre a fase final do processo – marcada, como visto, pela aproximação entre adotante e mãe.

A trajetória burocrática de Cláudia, aqui traçada em *flashback*, não se encerra neste ponto, porém. O final do processo revela mais um apenso, no qual consta que em agosto de 1983, quando Cláudia tinha apenas um ano, sua mãe a deixou na porta do mesmo colégio onde ela voltaria a ser encontrada anos mais tarde, buscando depois o Juizado para saber da filha. Na entrevista feita então com a mãe, esta revela ter mais dois filhos em Goiás, um sendo criado pela avó materna e o outro pelo pai e estar vivendo, no momento da entrevista, com um novo companheiro.

Lido na estranha ordem em que se apresenta, o processo nos revela que o aparente ato final – do ponto de vista do relato burocrático, do abandono e poste-

rior adoção de Cláudia – é apenas um momento de um processo muito maior em que vários *abandonos* estão em jogo: o da própria mãe, que se representa como tendo sido “abandonada” pelo pai da menina e que deseja, mas não pode, “abandonar” o atual companheiro; dos filhos que ficaram em outro estado, cada qual com um familiar; das várias e diferentes formas de “abandonar” ou “salvar” Cláudia: na porta da mesma instituição religiosa em duas ocasiões, diretamente em uma instituição estatal, em outra. Abandonar para salvar: seja pelo recurso à “exposição” em local público, seja recorrendo ao Estado;<sup>19</sup> seja para protegê-la das privações que ambas estariam passando, buscando organizar-se para um futuro melhor (emprego, caderneta de poupança ou um novo companheiro), seja para protegê-la do cotidiano de violência e, sobretudo, das investidas sexuais do padrasto.

Parece crucial pensar, portanto, o *abandono* não como uma situação, mas como uma configuração moral da qual participam, a partir de posições diferentes, todos os envolvidos: mãe, adotante, assistentes sociais, curadores.<sup>20</sup> Pensar a comunicação – o que inclui a sintonia e a discordância – estabelecida entre esses atores acerca dos *abandonos* em curso é importante não apenas para discutir melhor os sentidos presentes nas diferentes negociações que o processo judicial registra, mas para indicar possibilidades de compreender a relação entre moralidades e práticas de autoridade em torno da infância. Antes de fazer esse esforço, porém, gostaria de apresentar um último caso: o de Liliana e suas irmãs.

### As irmãs e a resistência de Liliana

Em janeiro de 1990, “d<sup>na</sup>” Margarida procurou o Juizado para pedir a guarda de Liliana, uma jovem de 19 anos, e de suas duas irmãs menores.<sup>21</sup> Explicou então que as três são suas sobrinhas-netas e que residiram com ela por cinco anos, depois da morte da mãe, passando a viver com o pai e sua nova companheira há dois anos. Cinco dias antes de sua ida ao Juizado, porém, as três irmãs “retornaram definitivamente”, nas suas palavras, para sua casa. O motivo do retorno seria o fato de o pai beber constantemente e, quando isso acontecia (constantemente, também, supõe-se), agredi-las. Dona Margarida afirmou estar disposta a “assumir a criação das menores”, mas gostaria que o pai pagasse uma pensão, pois o que ganhava seria insuficiente para mantê-las.

Cerca de vinte dias depois, o pai e a requerente (dona Margarida) encaminharam um documento ao Juizado, declarando “que cessaram os motivos que ocasionaram o pedido de guarda e que duas menores, Letícia e Ana, voltarão para a casa do pai”. O mesmo documento informa, porém, que Liliana “continuará com a requerente, haja vista a revolta que a menor tem do pai”. Apesar dos

esforços dos envolvidos em fazer cessar a demanda ao Juizado, a curadoria considera ser necessário realizar um *estudo social* do caso.

Em maio do mesmo ano, dona Margarida foi então entrevistada, repetindo as informações básicas que havia dado quando do início do processo e detalhando o que seriam as situações de conflito entre filhas e pai, e o que ela, dona Margarida, tomaria como explicações para tal conflito. Segundo ela,

o sr. João é pessoa trabalhadora e honesta, mas quando bebe torna-se diferente, tratando as filhas de forma um tanto ríspida, principalmente Liliana, pois a mesma insistia em desobedecê-lo. Certa ocasião, a referida menor foi a um 'pagode' e, como chegou tarde em casa, o pai tentou agredi-la fisicamente. Em face de Liliana não ter aceitado a atitude do pai, decidiu ir para a casa de uma colega. Dona Margarida, ao saber do ocorrido, levou Liliana para sua casa e solicita o termo de guarda dela. (...) afirma que desejaria assistir também às outras duas menores, mas alega não possuir condição financeira para tal. Tendo em vista Liliana ser mais desobediente com o pai, prefere assisti-la diretamente.

A partir do novo depoimento de dona Margarida, começa a desenhar-se uma economia de comportamentos, responsabilidades e interesses que vai ocupar o desenrolar das negociações: o pai, embora se torne agressivo quando bebe – dado apresentado desde a primeira ida de dona Margarida ao Juizado – “é pessoa trabalhadora e honesta”,<sup>22</sup> e Liliana, que “insiste em desobedecê-lo”, tem sua parcela de culpa nos conflitos. Por outro lado, e isto fica especialmente claro com o depoimento da própria Liliana, o que está em jogo no processo de guarda (e conseqüente solicitação de pensão) não é apenas a figura de Liliana, ela mesma já prestes a sair da menoridade legal, mas as irmãs menores que dona Margarida não pode “assistir” sem que o pai contribua financeiramente.

Essa relação fica reforçada pelo depoimento de Liliana, prestado na mesma ocasião. Segundo ela, o pai bebe e “em conseqüência disso” a agride, poupando, porém, as irmãs. Estas, entretanto, por serem mais novas, “não sabem se cuidar e não recebem cuidados por parte da madrastra, que trabalha”. Liliana, ao mesmo tempo, acusa e absolve o pai pela violência, não só por justificá-la como conseqüência da bebida, mas ao tentar limitá-la – atingiria apenas a ela, a mais velha – declarando que o mesmo não ocorre com as irmãs (informação essa que posteriormente seria desmentida pelas meninas). As acusações de Liliana atingem também a madrastra, na medida em que esta, por trabalhar, não poderia cuidar das enteadas menores. Após traçar esse quadro, Liliana apresenta sua solução e, ao mesmo tempo, sua demanda: declara que, pensando nas irmãs, “gostaria de residir na companhia do pai, desde que esse não batesse mais nela, além de não chamá-la atenção na frente de suas colegas”.

A posição de filha mais velha de Liliana desempenha papel importante na definição de posições e responsabilidades dentro da família e, em especial, em relação às demais irmãs.<sup>23</sup> A fronteira com a maioridade legal, no seu caso, estimula uma diferenciação hierárquica entre elas, tanto em termos do que cabe a cada uma das filhas, quanto ao potencial de conflito envolvido nessas expectativas. A idade opera, portanto, como importante categoria de autoridade, matizando tanto o que lhe é cobrado – a obediência – quanto o que ela se propõe a fazer – cuidar das irmãs.

Reproduz-se, assim, na ação de Liliana, o que já havia ficado patente na ida de dona Margarida ao Juizado: a tentativa de introduzir um novo e poderoso elemento de negociação e mediação em meio a um conflito aparentemente sem solução pelas vias “normais” (isto é, das relações já estabelecidas entre os envolvidos). Liliana procura claramente negociar sua volta para casa, buscando um mecanismo externo à sua relação com o pai que coloque limites no comportamento deste, ao mesmo tempo que utiliza, como “moeda de troca”, a necessidade de cuidar das irmãs, essas as verdadeiras *menores* pelas quais o Juizado deve zelar. Desse modo, Liliana, ao contrário de dona Margarida e do pai, foge da discussão sobre sua “desobediência”, na medida em que se coloca como alguém a ser vista como responsável pelas irmãs. De objeto de guarda busca, portanto, transmutar-se em uma espécie de guardiã, no lugar de dona Margarida, com quem não ficariam morando por essa não poder sustentar as irmãs; do pai, tornado relativamente irresponsável pela oscilação de comportamento em função da bebida; da madrastra, que trabalha e não “cuida” das meninas.

O sr. João, o pai, por sua vez, ao dar seu depoimento na grande entrevista em que todos foram reunidos, conta, com o acordo de sua companheira, que “Liliana sempre foi desobediente, gostando de chegar tarde em casa”. Isto o teria levado a “chamar sua atenção”, o que não produziu resultado, já que a menina “acabou saindo de casa”. Quando isto ocorreu, de acordo com seu relato, procurou dona Margarida que levou Liliana para morar com ela. Segundo ele, portanto, a grande responsável pelo conflito é Liliana e sua “desobediência” eterna, e ele, o pai, o principal ator do acordo entre dona Margarida e Liliana, já que teria sido sua iniciativa acionar a tia-avó, a quem, em suas palavras, a filha “respeita”.<sup>24</sup> Sobre a possibilidade de ceder a guarda das filhas, ou ao menos a de Liliana, o sr. João se opõe, apesar da “grande consideração” que afirma ter por dona Margarida. Nesse caso, como em outros, fica clara a fronteira entre deixar criar – lembremos que a senhora manteve as três meninas com ela por cinco anos – e o “dar de papel passado”, o ceder formalmente a guarda.

Por fim, no relatório final da assistente social, as duas posições – do pai e de Liliana – são recuperadas, sem formarem, porém, um relato conflituoso, mas como dois lados que se complementam:

Pudemos perceber que Liliana manifestou desejo de retornar para a companhia paterna, desde que o pai não a agredisse e repreendesse na presença de colegas, como costumava fazer quando bebia. Por outro lado, o pai, apesar de confirmar o fato de ingerir bebida alcoólica, disse-nos ser mais enérgico com Liliana em virtude desta gostar de freqüentar bailes e chegar de madrugada em casa.

Incorporando ambas as versões, a assistente realiza parte do trabalho conciliador a que o Juizado (também) se dedica, suavizando a representação da violência ou agressão através da idéia do ser “enérgico”, repartindo culpas e responsabilidades no conflito, de modo a que nenhum traço disruptivo da relação de paternidade/autoridade fique sedimentado nos autos. Mesmo a ação moralmente condenável da bebida, que poderia ser operada como um elemento de condenação global do pai, com sua conseqüente desautorização enquanto *responsável*, é empalidecida no relatório final. A dimensão moralizadora e, ao mesmo tempo, conciliadora, dos especialistas do Juizado fica ainda mais clara no final do relatório, quando a assistente registra que:

em relação às duas outras menores, estas afirmaram que o sr. João já bateu nelas, porém isso não se deu de forma violenta. Afirmaram desejar continuar na companhia do pai. Este mostrou-se bastante envergonhado ao abordarmos o assunto acerca do alcoolismo e bastante preocupado com as filhas.

De modo semelhante ao que foi visto com relação ao *abandono* no caso de Cláudia, a *violência* também se revela menos um valor absoluto ou um conjunto definido de situações e mais uma configuração de condições morais, na qual os limites não estão dados apenas pelo grau ou intensidade (quantos *abandonos*, que tipo de agressão), mas pelo modo como as relações ocorrem nesse *abandono* ou *violência*. Não é de surpreender, portanto, que – chamada para um depoimento final já em julho de 1991 – a filha do meio, Ana, declare que “está tudo harmonizado (...) que o pai está sendo delicado e bom”.

Espécie de fecho inquestionável de uma história de conflitos mediados e resolvidos, o depoimento da filha do meio combina uma categoria-chave do discurso normativo das assistentes sociais, a *harmonia*, com representações genéricas o bastante – “delicado” e “bom” – para fornecer uma imagem positiva do pai, sem deixar registradas perguntas específicas sobre bebida ou violência, os pivôs das acusações feitas a ele. É importante assinalar ainda que o pai que se apresenta através do depoimento da filha é um pai já domesticado pela “vergonha” de ter ido ao Juizado, por ter sido moralmente inquirido, se nem tanto pela violência, com certeza pelo “alcoolismo”, nos termos da assistente social.

A ação do Juizado, tanto nesse caso quanto nos anteriores, não pode ser

pensada em termos apenas da aplicação ou não das normas explicitadas “na letra da lei”. Os diferentes encontros registrados nos autos – com os envolvidos ou entre profissionais, através da circulação do texto padronizado dos *relatórios sociais* encaminhados pelas assistentes aos curadores e ao Juiz – revelam esforços de avaliação e intervenção mais sutis e complexos. Assim, na parte que se segue, procurarei avaliar alguns aspectos das práticas e representações que atravessam a ação do Juizado sobre os seus *menores*.

### **Facetas dos acordos de guarda: abandono, resgate, violência, mediação**

Como dito anteriormente, a leitura dos processos descritos deixa claro que as decisões em torno dos menores que chegam ao Juizado, para que se determine a quem cabe sua guarda, se estabelecem levando em conta uma variedade significativa de avaliações sobre todos os envolvidos. Mesmo em situações de abandono formal, como o que envolve Cláudia, deixada na porta de uma instituição religiosa, estão presentes cálculos morais sobre todos os envolvidos que acabam por determinar não apenas o desfecho oficial do “caso”, mas a dinâmica singular com que este se constrói. Está em jogo, portanto, o confronto entre representações acerca do “melhor destino” para aquele que é objeto da tramitação do pedido de guarda, do que cada envolvido tem a oferecer, do que pode ser tolerado ou não nas relações entre *responsáveis e menores* e, de modo mais sutil, das possibilidades de comunicação e empatia moral entre demandantes e profissionais envolvidos.

A avaliação do “melhor destino”,<sup>25</sup> por sua vez, supõe uma leitura tanto da situação já consolidada em torno do menor em questão, quanto das possibilidades a partir da transferência de sua responsabilidade para o novo guardião. No caso de Alice, há um processo de conversão dos argumentos da requerente, Zilé, em argumentos de todos, o que não se faz, como foi visto, sem boa dose de tensão e um certo trabalho de convencimento da mãe, levado a cabo não apenas pela requerente, mas por profissionais do Juizado, ao fazerem eco à idéia, expressa por ela no final do processo, de que não perderia “seus direitos de mãe”. Já no caso de Cláudia, as representações negativas em relação à sua situação familiar anterior, cujo ponto mais dramático é a acusação de *abuso sexual* por parte do padrasto, fornecem o esteio para que a solução de guarda seja representada como especialmente positiva, sobretudo porque na nova configuração estão presentes benefícios não apenas econômicos, mas do que poderia ser chamado aqui de *bens de cuidado*, entre os quais se inclui a disposição de recorrer a psicólogos.<sup>26</sup> Por fim, o caso de Liliana e suas irmãs oferece uma dinâmica um pouco mais complexa, não só pelas idas e vindas do acordo, mas porque, ao contrário da

manutenção da coabitação entre mãe, filha e guardião, que está presente na situação de Alice, ou da substituição de uma família por outra, como ocorre com Cláudia, acorda-se uma situação mais ambígua. Nesse caso, como visto, menos que a argumentação explicitamente centrada na idéia do “melhor destino”, esteve presente a busca pelo acerto mais tolerável por todos os envolvidos, com demandas de diferentes níveis sendo, ou não, atendidas.

Para refletir sobre as dinâmicas estabelecidas em cada processo e, mais especificamente, sobre o papel singular desempenhado pelos administradores da decisão – os profissionais do Juizado – é preciso, antes de mais nada, pensar que bens são trocados na passagem da guarda de um menor e que argumentos justificam essa passagem. À primeira vista, esses bens parecem estar referidos à economia do “melhor destino”, capazes de serem materializados, inclusive, em algumas mercadorias-fetichê, como o “plano de saúde” de Alice. Ou, tomando o seu avesso, a pensão requisitada – e não obtida – por dona Margarida para cuidar de Liliana e de suas irmãs. O que se oferece – vantagens econômicas e sociais, resgate de uma situação de abandono – ou o que se pede – pensão, a cessão definitiva sob forma de adoção – envolve, porém, uma transação mais complexa que não se equaciona através de mercadorias ou pagamentos. A passagem da guarda de um menor envolve a transferência de um capital simbólico específico: a autoridade sobre ele, o exercício de ser socialmente seu *responsável*. Este é o bem crucial que está sendo circulado e negociado em tais transações jurídicas, e é sua dupla natureza – de privilégio e de ônus – que marca a tensão entre os que cedem e os que recebem, os que abandonam e os que resgatam.

Se em qualquer transação envolvendo a circulação – formalizada ou não – de crianças está presente o confronto de representações acerca de quem está sendo efetivamente generoso – quem “dá” ou “empresta a criança” ou quem a “pega para criar” ou “salva”, como demonstraram Fonseca (1995) e Abreu (1995) – no caso específico dos acordos de guarda um outro elemento constantemente se faz notar: a possibilidade, ainda que estabelecida em graus diferentes em cada caso, do primeiro *responsável* relutar em ceder totalmente sua autoridade, procurando negociar os termos em que essa deverá se realizar, buscando impor condições, como quem cede um bem, e não como quem pede salvação.

No caso de Alice, é possível perceber com bastante nitidez que a relutância da mãe em passar a guarda da filha para a patroa estabelece-se, em um primeiro nível, como dilema entre poder oferecer à filha um benefício social considerado de valor – o plano de saúde – mas não permitir que a patroa se assenhore ainda mais do seu espaço de autoridade como mãe. Em vez de representar-se como alguém que precisa da ajuda da patroa, Madalena assume o lugar de alguém que cede um bem precioso por generosidade. Tal generosidade, por sua vez, contempla em primeiro lugar sua própria filha, beneficiária direta da moeda de troca

explicitamente em jogo, mas atinge também, de modo mais sutil, a patroa. A naturalidade com que esta última buscou revestir a passagem da guarda, dando-lhe o ar de uma formalização apenas prática para uma situação de fato (terem uma “relação harmoniosa”, considerando que sempre tratou Alice “como filha”), é desmentida por Madalena ao enfatizar, como foi dito em outro momento do texto, que a família efetivamente seria formada por ela, o marido e a filha, independente das relações de moradia entre eles. Nesse sentido, o bem crucial em circulação – a autoridade e a responsabilidade sobre Alice – teria o poder de articular os limites e a composição de outro bem de valor inestimável: a própria concepção de família, de “ter” uma família. Por mais que a patroa represente a relação entre as três como sendo uma relação familiar, é preciso uma comprovação legal que dê mais peso para esse arranjo informal, além da sua simples nomeação, e é esta comprovação que, em certa medida, está sendo produzida através do recurso à burocracia estatal.

Por outro lado, a retórica da gratidão oferece, ao mesmo tempo, como também já foi assinalado anteriormente, o código moral e de respeito à hierarquia crucial para que as negociações prossigam sem que haja uma ruptura explícita entre os envolvidos, por mais que esses não estejam tão acordes assim, como queria fazer crer o texto de entrada do processo, e uma barreira para o tipo de representação e formalização de autoridade que Zilá, a patroa, está tentando construir. De forma semelhante, embora dizendo respeito a relações sociologicamente muito distintas, o “reconhecimento” do pai das três meninas à dona Margarida se encontra preso na mesma obrigação discursiva: ser grato, demonstrar “consideração” pelo que já foi recebido. Nesse caso, como no caso da “ajuda” da patroa pela qual Madalena afirma sua gratidão, está em jogo representar-se como em débito, mas limitar o próprio débito: evitar ou negociar os termos em que ele pode atingir o verdadeiro bem em discussão, a autoridade.

A pergunta que se coloca então, considerando que essas negociações se dão no interior do aparato estatal para administração da infância, é por que tal retórica é necessária e, conseqüentemente, qual a sua eficácia? Para responder a isto é preciso, antes de mais nada, desfazer qualquer antagonismo simplista entre práticas burocráticas e as concepções e valores veiculados por aqueles que se apresentam ou são chamados ao Juizado. O que a ação dos profissionais do Juizado deixa claro, muito pelo contrário, dado o próprio modo como medeiam e buscam resolver a tensão presente em tais casos, é que em certa medida eles também partilham de vários dos valores e representações que ali circulam. Seja no caso em que a retração da mãe é desfeita em favor da patroa, algo só resolvido quando esta afirma acreditar que “ceder” a guarda da filha não interferirá na relação entre ambas, ou no caso em que as meninas permanecem com o pai, a ação aparentemente invisível das assistentes sociais se faz no sentido de “costurar” acordos em

que os envolvidos não rompam com as redes de relações previamente estabelecidas. Se a circulação informal de crianças permite a coexistência de várias mães, como destaca Fonseca (1995), a circulação mais formalizada que está em curso nos processos de guarda também não se pauta, ao menos em parte dos casos, pela necessidade de escolha radical por um único *responsável*.<sup>27</sup>

Significativamente, o processo que deixa esses elementos mais claros é justamente aquele em que não está presente nenhuma história prévia de contato entre a mãe que cede a guarda e a que a assume, o caso de Cláudia. O que se percebe nesse caso, por um lado, é que a assimetria social entre os envolvidos é evidente, bem como o que se poderia agregar a essa assimetria no plano moral, sobretudo pelas acusações de *abuso sexual* do padrasto, o que faz com que todos os relatórios reforcem enfaticamente que o “melhor destino” de Cláudia é ficar com sua guardiã, inclusive avançando nessa relação até a substituição formal da maternidade, pela adoção. Por outro lado, essa assimetria e mesmo a ruptura formal entre mãe e filha, através da adoção e seu símbolo mais poderoso, que encerra o processo, a nova certidão de nascimento, não parecem ser indicativos fortes o bastante para que a ação dos profissionais – notadamente das assistentes sociais – se pautem pela lógica da substituição radical do laço anterior pelo atual.

Em diversos momentos do processo, apresentado aqui em sua ordem narrativa burocrática (do mais atual para o mais antigo) transparece o esforço de profissionais do Juizado senão em promover, ao menos em não desestimular ou impedir o contato entre as “mães” (como quando a guardiã declara que “ainda se sente insegura em fornecer-lhe seu endereço” – isto é, à mãe de Cláudia). Essa ação envolve não apenas uma avaliação positiva da mãe natural, mas do próprio ato de *abandono*, como foi dito antes. Este, registrado nas palavras da assistente social como realizado “em um momento de grande desespero” e cheio de cuidados peculiares – o local, a certidão de nascimento, o bilhete – não é tomado como desejo de deixar a filha, mas sim de preservá-la. A presença de antagonismos externos à relação entre mãe e filha – o padrasto, a impossibilidade de conseguir emprego – ameniza moralmente o ato da mãe aos olhos dos profissionais, que acabam por assumir papel de qualificadores deste ato e daqueles que passam a estar ligados entre si a partir dele, como a mãe e a guardiã.<sup>28</sup>

Mostrar que a ação de tais profissionais pode se revestir, por um lado, de conotações morais, traduzidas em diferentes qualificações para rubricas aparentemente fechadas em termos de significado social, como o *abandono* e seu personagem mais vulgarizado e dramatizado, a *criança abandonada*, parece-me importante não apenas para apontar a estreita ligação entre regulação legal e regulação moral, mas também para refletir sobre qual o sentido de tal ligação no campo concreto de problemas que estão sendo apresentados através da negociação em

que os envolvidos não rompam com as redes de relações previamente estabelecidas. Se a circulação informal de crianças permite a coexistência de várias mães, como destaca Fonseca (1995), a circulação mais formalizada que está em curso nos processos de guarda também não se pauta, ao menos em parte dos casos, pela necessidade de escolha radical por um único *responsável*.<sup>27</sup>

Significativamente, o processo que deixa esses elementos mais claros é justamente aquele em que não está presente nenhuma história prévia de contato entre a mãe que cede a guarda e a que a assume, o caso de Cláudia. O que se percebe nesse caso, por um lado, é que a assimetria social entre os envolvidos é evidente, bem como o que se poderia agregar a essa assimetria no plano moral, sobretudo pelas acusações de *abuso sexual* do padrasto, o que faz com que todos os relatórios reforcem enfaticamente que o “melhor destino” de Cláudia é ficar com sua guardiã, inclusive avançando nessa relação até a substituição formal da maternidade, pela adoção. Por outro lado, essa assimetria e mesmo a ruptura formal entre mãe e filha, através da adoção e seu símbolo mais poderoso, que encerra o processo, a nova certidão de nascimento, não parecem ser indicativos fortes o bastante para que a ação dos profissionais – notadamente das assistentes sociais – se pautem pela lógica da substituição radical do laço anterior pelo atual.

Em diversos momentos do processo, apresentado aqui em sua ordem narrativa burocrática (do mais atual para o mais antigo) transparece o esforço de profissionais do Juizado senão em promover, ao menos em não desestimular ou impedir o contato entre as “mães” (como quando a guardiã declara que “ainda se sente insegura em fornecer-lhe seu endereço” – isto é, à mãe de Cláudia). Essa ação envolve não apenas uma avaliação positiva da mãe natural, mas do próprio ato de *abandono*, como foi dito antes. Este, registrado nas palavras da assistente social como realizado “em um momento de grande desespero” e cheio de cuidados peculiares – o local, a certidão de nascimento, o bilhete – não é tomado como desejo de deixar a filha, mas sim de preservá-la. A presença de antagonismos externos à relação entre mãe e filha – o padrasto, a impossibilidade de conseguir emprego – ameniza moralmente o ato da mãe aos olhos dos profissionais, que acabam por assumir papel de qualificadores deste ato e daqueles que passam a estar ligados entre si a partir dele, como a mãe e a guardiã.<sup>28</sup>

Mostrar que a ação de tais profissionais pode se revestir, por um lado, de conotações morais, traduzidas em diferentes qualificações para rubricas aparentemente fechadas em termos de significado social, como o *abandono* e seu personagem mais vulgarizado e dramatizado, a *criança abandonada*, parece-me importante não apenas para apontar a estreita ligação entre regulação legal e regulação moral, mas também para refletir sobre qual o sentido de tal ligação no campo concreto de problemas que estão sendo apresentados através da negociação em

torno da guarda.<sup>29</sup> Ou, construindo a pergunta de forma análoga ao que Boswell propõe para o *abandono* na Antiguidade: qual o medo por trás do impasse em torno da guarda de um menor?<sup>30</sup>

No caso específico de Cláudia, a “compreensão” da situação da mãe é construída tendo por contraponto a ação de seu companheiro, como sendo aquele que propõe o moralmente mais intolerável em questões envolvendo infância: a violência física associada ao sexo. A tolerância moral com a mãe, portanto, não se coloca em momento algum como apoio ou permissividade para que a filha permaneça na mesma casa. Nesta situação, inclusive, há indicativos de que os *pareceres sociais* feitos pelas assistentes se estendam aos irmãos, embora não haja, ao menos no processo de Cláudia, indicativos sobre os desdobramentos disso. É possível pensar, então, que a regulação moral sobre a ação da mãe – “positivando” o abandono enquanto estratégia de salvação – não entra em confronto com a regulação legal – a transferência da responsabilidade sobre Cláudia para outra pessoa. Em vez de ameaçar o processo de transferência de guarda, portanto, a aproximação entre mãe e guardiã o suaviza: de situação intolerável pelas condições econômicas – destacadamente registradas em todo o corpo do processo pela violência e pelo abuso sexual, inclusive antes do “dia em que foi abandonada”, como consta dos autos – passa, em certa medida, a um “acordo”. Há visitas da mãe à filha, há o registro pelas assistentes sociais de que esta não deseja que a filha pense que foi “abandonada”, há a vontade, igualmente sedimentada nos autos, da guardiã em “dar apoio” para que a mãe abandone o companheiro. De cassação da autoridade, portanto, o processo se transformou em um “acerto de mulheres”: mãe, guardiã e assistentes transformam o abandono intolerável em passagem comumente acordada de responsabilidades.

Voltando à pergunta feita anteriormente, inspirada em Boswell, qual o medo que transparece nesse esforço de diferenciar moralmente a mãe do conjunto de condições intoleráveis em torno da guarda de Cláudia? De algum modo, esse medo parece ter lugar no espectro de uma ordem doméstica totalmente em choque com as representações mais definidoras da infância moderna: a dependência, o caráter de formação e, portanto, transição da infância, a proteção/preservação em relação ao sexo e, de um modo geral, à violência. Embora todas essas representações sejam confrontadas com a experiência concreta da infância de Cláudia que fica registrada nos autos, uma certa dimensão delas – ainda que tênue – permanece preservada na figura da mãe, retratada como vítima também da pobreza, em primeiro lugar, e da violência do companheiro a partir de certo ponto de sua trajetória.

A preservação da unidade doméstica como algum reduto de ordem, esforço quase impossível de ser realizado no caso de Cláudia e só realizável, como dito, na medida em que fica claro que a passagem da guarda, embora vá sendo construída

ao longo do processo quase como acordo, não supõe em momento algum a possibilidade de retorno de Cláudia para o padrasto, tem outras conotações nos demais processos. No caso de Liliana e suas irmãs, ao contrário do que ocorre no caso de Cláudia, a violência paterna da qual ela se queixa não é tomada como disruptiva e não chega sequer a se transformar em um questionamento direto ao pai – pelo menos no que diz respeito à narrativa dos autos. Esse é confrontado diretamente sobre a questão da bebida, o que, nos termos da assistente social, o “envergonha”, explicitando-se aqui mais uma vez a semântica moral da relação entre profissionais e envolvidos, mas o mesmo não ocorrendo com relação à violência. Sobre esta são indagadas as outras filhas – ou seja, nem Liliana, nem o pai, as partes mais diretamente em conflito – que alegam que este já teria batido nelas, mas que isso não teria se dado “de forma violenta”.

Fica nítido nesta situação, em primeiro lugar, como foi destacado antes, que de modo semelhante ao *abandono*, a *violência* também não se constrói como uma situação unívoca, mas sim como uma configuração que agrega inclusive condicionantes outras além do grau em que possa ter-se dado. Neste caso, ao contrário do caso de Cláudia, não há qualquer menção explícita a sexo, havendo, pelo contrário, registro de uma ação repressiva do pai sobre a filha mais velha, quando esta desejava ir a bailes, e a contrapartida da filha, retratada pelo pai como praticando “desobediência”. A violência do pai, portanto, é minimizada frente a uma representação mais geral de ordem, sendo o único fator que poderia realmente contaminar tal violência – a bebida – objeto de indagações que produzem “vergonha” no pai, o que torna a própria prática de dar depoimentos no Juizado uma experiência moralmente controladora de comportamentos. De modo bastante significativo, a ação dos profissionais do Juizado não se deu, neste caso, como uma ação favorável à transferência da guarda, sobretudo porque fica claro, desde a iniciativa de dona Margarida em recorrer ao Juizado para conseguir do sr. João uma pensão para continuar a “assistir” às suas filhas, que essa transferência não se faria de forma muito simples.

Mais uma vez, portanto, o que se pode perceber como o medo por trás da transação em torno da guarda é o do conflito levar a uma ruptura radical com a ordem doméstica, buscando-se acomodar todos os fatores de tensão – o comportamento “violento” do pai, a “desobediência” de Liliana, o pedido de pensão de dona Margarida – em um outro código conciliador: a gratidão do pai à dona Margarida, a sua “vergonha” frente à bebida, o compromisso de Liliana com as irmãs menores. Esse esforço condensa-se, não à toa, na expressão “está tudo harmonizado”, produzida supostamente pela irmã do meio como resposta ao questionamento dos profissionais. O conflito que motivou a busca ao aparato administrativo aparece, desse modo, como algo superado, algo que pode voltar a se processar apenas no interior da sua esfera mais legítima e “natural”: a ordem

familiar, considerando que esta não exclui a própria demandante inicial da intervenção do Juizado, dona Margarida.

Nos dois casos, um outro aspecto merece ser destacado: o cuidado narrativo em deixar nos autos um registro do tolerável e sua contrapartida, o possível; ou do intolerável e, conseqüentemente, o impossível. Explicando melhor: o registro de determinada qualidade de *violência*, como a associada ao *abuso sexual* e descrita com certos detalhes não só no que diz respeito às marcas físicas de Cláudia, mas de sua memória e mesmo de seu silêncio sobre certos temas, ou ainda dos relatos dos vizinhos sobre as condições em que ela e os irmãos viviam, constrói um quadro de intoleráveis com relação à infância. Uma vez enunciadas essas condições, a ação mediadora ou conciliadora em que os profissionais do Juizado parecem estar empenhados não pode se estabelecer senão nos termos em que se deu: atuando sobre o inevitável da cassação do pátrio poder da mãe. O intolerável constrói, desse modo, o impossível.

Por outro lado, a violência tolerável do pai de Liliana, do modo como fica registrada nos autos, constrói um campo mais flexível de possíveis, em que a negociação permanece aberta em mais de uma frente. Cria-se em torno da violência do pai uma aura de normalidade, de modo que ela não contamina a viabilidade da ordem doméstica e, mesmo que o arranjo final não contemple todas as demandas – como o compromisso de comportamento que Liliana pretendia retirar do pai – ele ainda reforça o “possível” dessa ordem doméstica.<sup>31</sup> Nesse sentido, o esforço de “fazer falar” dos autos e, com isso, deixar sedimentadas e indelévels certas narrativas do intolerável, é tão relevante quanto o de “fazer calar”, o de não permitir que o registro do conflito – ou da violência, ou da desordem moral – atinja um ponto em que não haja mais retorno no sentido da conciliação. A economia de mediação que atravessa as ações dos profissionais do Juizado é, dessa forma, uma economia também lingüística, que envolve a perícia de deixar registrada a fala ou de suprimi-la, construindo, através dessa supressão, um lugar para o possível das negociações e, conseqüentemente, do controle doméstico sobre a infância.

Por fim, uma outra dimensão do esforço em conceber a narrativa do tolerável – combinada às estratégias de enfatizar a dimensão negociada e apaziguada das transferências de guarda – está presente no caso de Alice. Se no caso de Cláudia o tempo que corre ao longo do processo permite que a substituição radical do laço entre mãe e filha seja recodificada como um “acerto”, incluindo, como já foi dito, visitas da mãe à filha em sua nova família, no caso de Alice o curto tempo do processo corresponde ao registro nos autos da superação dos medos expressos, mesmo que muito breve e laconicamente, pela mãe. Os silêncios produzidos ao longo do processo por todos os envolvidos – silêncios esses que supõem, claro, o esforço em não registrar falas, mesmo que essas se dêem abundan-

temente no próprio Juizado ou fora dele<sup>32</sup> – dizem respeito à construção da aceitação da mãe frente à extensão do controle legal da patroa sobre a infância de sua filha. Nesse caso, embora fique registrado um certo incômodo por parte da assistente social quanto ao silêncio da mãe e à loquacidade da patroa, a representação do “acordo” entre todos os envolvidos – sedimentada na petição que dá início ao processo – prevalece sobre as outras possíveis narrativas conflituosas que poderiam eventualmente ficar inscritas.

Nos três casos está presente a criação de uma solução legal-administrativa para “infâncias problemáticas” – pelo *abandono* e *violência sexual*, pelo conflito interno à “família”, pela assimetria de classe. Cabe agora perguntar o que, para além das questões desenhadas nessa parte do texto, perpassa as diferentes estratégias empregadas para gerir os “problemas” que chegaram ao Juizado e como uma certa dimensão tutelar atravessa e se reedita nessas estratégias.

### **Dominação tutelar, mediação e ordem doméstica**

Ao discutir a gestão da infância através de processos de guarda, enfatizei que a relação entre os profissionais do Juizado – sejam eles do campo jurídico ou assistentes sociais – e aqueles colocados em posição de serem ou virem a ser responsáveis pelos menores em discussão não pode ser traduzida como uma ação de vigilância ou de controle estrito, nos termos invocados por Donzelot (1986). Ou seja, não se trata simplesmente de uma ação em que práticas civilizadoras e policiaescas do aparato administrativo se fazem sentir sobre as famílias ou configurações domésticas, utilizando-se de crianças e jovens enquanto “sujeitos de direito especiais” para tanto. Em vez disso, de formas muito distintas, o que é possível perceber, a partir dos casos analisados, é que essa relação, embora envolva capitais de autoridade muito distintos entre profissionais e não-profissionais, tende a se estabelecer de forma mais complexa e, freqüentemente, complementar.

Destacar essa complementaridade – traduzida em alguns casos em simpatias com relação a um postulante à guarda, ou mesmo a uma mãe que cede a guarda e, em outros, por buscar conciliar tensões – não implica, porém, nem supor que tal complementariedade se construa de forma aleatória, sem obedecer a parâmetros consolidados de administração de “problemas”, nem muito menos que dela esteja ausente uma forte dimensão de dominação. Desse modo, procurarei nesta parte final pensar em que medida a administração de menores deve ser compreendida sobretudo como um exercício de dominação e, especialmente, de uma forma de dominação que se faz tão mais eficaz na medida em que opera não a partir do antagonismo entre o aparato administrativo e as unidades domésticas, mas combinando-os em uma relação assimétrica.

Creio ser necessário, para desenvolver esse ponto, chamar a atenção antes de mais nada para um dos efeitos mais poderosos de ocultação da relação entre crianças ou adolescentes e seus *responsáveis* como uma relação de dominação: a naturalização da infância ou adolescência (ou da menoridade, para recorrer ao termo jurídico e ainda hoje mais preciso para o que se quer trabalhar aqui) como períodos que necessitam de uma gerência especial por parte da sociedade. Não pretendo repisar aqui a discussão acerca do quanto a noção de infância com a qual lidamos hoje é bastante recente em termos históricos e culturalmente relativa, mas sim enfatizar que o que costuma ser substancializado em personagens sociais (*crianças, jovens, adolescentes* etc.) deve ser compreendido sobretudo como uma forma de ordenar relações sociais que demarca possibilidades diferenciadas de autoridade e autonomia.

À assimetria de poder presente na relação entre *menores* e seus *responsáveis* somam-se outras, como a estabelecida entre diferentes postulantes ao posto de *responsáveis*, como foi visto, ou entre profissionais que desfrutam da posição de avaliar tal relação e os que dela fazem parte. Essa assimetria assenta-se, a meu ver, não apenas nas suas justificativas mais visíveis, que podem ser dispostas em campos semânticos distintos, de acordo com os contextos específicos a que se remetam, mas sobretudo numa preocupação mais profunda no que diz respeito a como gerir populações potencialmente perigosas.<sup>33</sup> A *infância em risco* – por *pobreza, abandono, abuso, exposição ao mercado* ou qualquer outro tema de compreensão e construção desse *risco* – encarna ao mesmo tempo a representação da infância ameaçadora. Em sua dimensão socialmente mais dramatizada e espetacularizada, surge como aparentemente fora do domínio familiar ou doméstico, vivendo nas ruas ou, na sua faceta mais violenta, em representações e estatísticas criminais.<sup>34</sup> De forma menos espetacular, porém, esse duplo caráter aparece também nas ações civis de guarda, vistas nas partes anteriores do texto, na medida em que a responsabilidade e, conseqüentemente, a autoridade sobre essa infância se tornam objeto de negociação judicial.

Nesse sentido, creio ser importante pensar a figura jurídica da guarda e suas possibilidades de uso prático como algo estreitamente vinculado a um certo esforço de pacificação social e, sobretudo, de rotinização desse esforço.<sup>35</sup> Por não lidar necessariamente com a substituição da relação de maternidade/paternidade como a adoção – mesmo que esse possa vir a ser um dos desdobramentos do processo – a guarda permite que se negocie de modo mais flexível a gestão da infância, considerando não apenas o que seja “o melhor” para essa criança, como quer a retórica legal, mas o que possa ser compreendido como menos disruptivo e, nesse sentido, socialmente arriscado. Desse modo, a noção de pacificação pode ser útil para pensar a economia de ação administrativa presente nas decisões em torno da guarda de menores, na medida em que sublinha, por um lado, o esforço

de contenção desse risco social que está presente nos autos, buscando-se minimizar tensões ou aproximar famílias antigas de novas e, por outro, a dimensão de exercício dessa forma de poder administrativo.

O saber prático revelado nos diferentes processos vistos aqui traz como denominador comum a preocupação em evitar que – mesmo nas situações de conflito explícito entre os envolvidos ou em situações que tragam à tona o que foi caracterizado como um conjunto de “intoleráveis” com relação à infância – o desfecho seja a ruptura completa entre o *menor* em questão e aquele que originalmente seria seu responsável. Desse modo, o horizonte da infância desgarrada – aquela que é dramatizada e sintetizada em termos como *abandonada, de rua* etc. – assombra os processos civis e conforma o saber prático dos que operam nele enquanto “técnicos” como um saber pacificador e, nesse sentido, construtor da paz civil como guerra continuada, porém rotinizada.

Desse modo, os critérios mobilizados para solução das demandas de guarda podem ser pensados como obedecendo a um tipo de conhecimento específico dos profissionais, orientado sobretudo para impedir que o desfecho do processo seja o completo desligamento dos menores que são objeto de negociação e alguma unidade doméstica na qual fiquem inseridos, mesmo que isto se dê, como se viu nos casos analisados, através de expedientes variados. Não apenas a rua, mas as próprias instituições estatais aparecem nesse horizonte como espaço da perda de controle, mesmo que eventualmente a ameaça de retirar as crianças de pais, mães ou parentela possa ser utilizada como elemento de disciplinarização de famílias.<sup>36</sup>

A norma, como organização desse saber prático, não se desliga, porém, da retórica da soberania enquanto distribuição de poderes e direitos, uma vez que esta é a base a partir da qual faz-se possível e necessária a intervenção sobre os menores e seus responsáveis. Tal retórica, porém, não esgota e nem mesmo condiciona inequivocamente seus usos práticos, sua dimensão de poder em exercício. A relação entre os poderes e direitos cristalizados nos termos da lei, inclusive nos termos peculiares do ECA, que sobrevaloriza a noção de “sujeitos de direito especiais” e seu uso, não pode ser retratada, porém, como chamei a atenção no começo deste texto, simplesmente como uma espécie de deformação ou má utilização. Os sujeitos absolutizados que aparecem no corpo legal – aqueles que têm direito às melhores condições para sua formação/conformação individual – são transformados no cotidiano do Juizado em “problemas” a serem resolvidos, e o saber prático que norteia essa resolução não desfaz o princípio de soberania expresso pela lei, mas se combina a ele. Nesses termos, a norma, compreendida enquanto parte das técnicas e estratégias disciplinares, constrói a governabilidade das populações e situações ali geridas, sem entrar em confronto direto com a dimensão de soberania corporificada no ECA.<sup>37</sup>

Por outro lado, o caráter técnico de que essa intervenção se reveste, simbolizado sobretudo pelos *relatórios sociais* padronizados que as assistentes sociais redigem, traduzindo entrevistas, visitas domiciliares e encontros com os envolvidos nos processos, pode ter como efeito minimizar o fato de que o que está em jogo, inclusive sob e a partir das estratégias de conciliação e acordo, é uma relação de dominação composta por diferentes facetas. O poder de caracterização e tipificação que está presente em tais relatórios, dos quais se extrai o indelével do processo e, nesse sentido, o que fundamenta as decisões tomadas por curadores e juizes, não apenas revela o poder em exercício dos profissionais sobre os envolvidos, mas constrói a margem entre a criança soberana – portadora de direitos – e a criança a ser normalizada, administrada – a que efetivamente fica sob a guarda de alguém. Nesse sentido, o que tais profissionais criam e rotinizam são possibilidades de gestão, possibilidades de controle de populações que precisam ser pacificadas, impedidas de se transformarem no seu fantasma mais assustador: crianças mal-formadas, crianças que alimentem as imagens da sociedade como confronto aberto, como guerra.<sup>38</sup>

Mais do que repressão, no sentido de impedir que algo se realize, porém, o que está em jogo nessa ação é a capacidade de fazer existir a ordem, enunciando-a através das “soluções possíveis” que o saber técnico, transformado também em instrumental soberano, cria: diagnosticar e, ao diagnosticar, conduzir a decisão legal, valendo-se do fundamento de soberania. A capilaridade do saber incorporado pelas assistentes sociais – saber este que toma emprestada a linguagem de um saber clínico, na forma de uma vulgata psicológica ou psicologizante dos menores e suas relações – inventa viabilidades que não estão previstas ou esgotadas no texto jurídico, comunica moralidades e, sobretudo, constrói uma experiência de ordenamento para todos os envolvidos. Nesses termos, impede a “guerra” ao negociar formas disciplinadas de existir.

O que é singular nessa gestão burocrática, porém, é que seu exercício busca compor-se com uma outra ordem de controle, a das unidades domésticas, e não anulá-las ou impor-lhes uma forma rígida e pré-definida de organização. Ratificando acertos que envolvem relações de patronagem, mediando conflitos na relação entre menores e responsáveis ou compondo soluções entre “mães” naturais e adotivas, a ação do Juizado se constrói como uma ação que supõe níveis diferentes de controle dos menores que ali chegam. Ou, dizendo de outra forma, lida com níveis de autoridade e administração da minoridade que não se excluem, mas se ligam, mesmo que o peso do saber e o do poder burocrático possam ser efetivamente mais decisivos, caso certos limites sejam transgredidos. Nesse sentido, é possível pensar, a partir de uma certa apropriação do tipo ideal da dominação patrimonial formulado por Weber, que a relativa flexibilidade da figura jurídica da guarda permite perceber de forma mais evidente o intercâmbio entre po-

deres domésticos e estatais como mecanismo de conformação e controle de *menores*.<sup>39</sup>

Por outro lado, a busca pelo que chamei anteriormente de inclusividade dos *menores* e, especialmente, de inclusividade através de recursos que não desfazem necessariamente a filiação original, faz parte de uma forma de operação bastante recorrente e antiga nos Juizados e mesmo, antes destes serem criados, em outras agências estatais, como a polícia. A alocação de *menores* tidos como *abandonados* em casas particulares foi expediente usual durante as primeiras décadas do século, podendo ser feita pelo próprio corpo policial ou, após 1923, pelo Juizado. No caso das operações realizadas por este último, o objeto de "fiança" que, de modo bastante sintomático, se depositava quando da retirada de uma menor para trabalhos domésticos era a certidão de casamento do casal que ficava com sua guarda. A patronagem era percebida claramente como mecanismo de ordem social, administração/formação de *menores* e estreita colaboração com as tarefas estatais de controle.<sup>40</sup>

A dimensão tutelar de tal dominação aparece, então, através da articulação de níveis de mediação e responsabilidade, de modo que nunca é o indivíduo sujeito de direitos o foco primordial da ação judicial sobre menores, e sim as relações nas quais ele está inserido ou nas quais deve ser alocado. O esforço em compor soluções, costurar rupturas e diminuir conflitos atende à necessidade de manter tais menores em unidades que continuem a responder por eles, a exercer sobre eles o controle cotidiano necessário à sua transição para indivíduos plenamente responsáveis do ponto de vista legal. A própria linguagem técnica dos relatórios de assistentes sociais – a peça-chave dos processos – está eivada de termos que apontam para a noção de inclusividade dos menores, como *harmonia* ou *adaptação*, que ocupam o lugar não apenas de categorias operacionais desse discurso técnico, mas também de valores tutelares que orientam a ação dos profissionais.

Nesse sentido, creio que podemos pensar em termos de uma cultura administrativa, não como algo linear ou holista, mas como um conjunto de tradições de gestão que se reatualizam constantemente, mesmo que os textos legais aos quais estejam concretamente remetidas operem com lógicas e pressupostos distintos. O conhecimento posto em ação ao longo dos processos seria a dimensão crucial dessa cultura administrativa, na medida em que, na dinâmica da interação concreta com os "problemas" a serem geridos e com os personagens que protagonizam tais "problemas", toma decisões, aponta caminhos e, sobretudo, impõe-se como dever de obediência.<sup>41</sup>

"Guardar crianças" aparece, nesses termos, ao mesmo tempo como obrigação soberana do Estado, realização burocrática de seu aparato administrativo e negociação de autoridade e moralidade com unidades domésticas. A dinâmica da

experiência singular de um julgamento de guarda, por sua vez, pode ser tomada como precipitação – no sentido mesmo dos precipitados químicos – de um conjunto de tradições de conhecimento em fluxo: as que orientam uma legislação essencialmente afinada com os pressupostos internacionais contemporâneos de buscar as “melhores soluções” para as crianças/indivíduos, independente de moldes rígidos e ideais de família ou parentesco; as que se corporificam numa certa cultura de ação administrativa, que busca unidades domésticas como redutos de ordem e se preocupa em “localizar” crianças em casas<sup>42</sup> e, sobretudo, de um espectro tutelar de gestão de conflitos ou “perigos”, caracterizado nesse caso, como dito, pelo estabelecimento de níveis de mediação e autoridade.

Nesses termos, olhar para os dramas singulares que foram trabalhados neste texto, independente de suas peculiaridades, é olhar para o exercício de relações de dominação em sua faceta mais positiva, ou seja, como construtoras de realidade – e não repressoras ou punitivas simplesmente – e também em sua faceta mais complexa, no sentido de congregar dimensões que por vício analítico às vezes nos esforçamos por separar. Assim, a avaliação moral dos envolvidos não desfaz o caráter burocrático da ação administrativa, bem como a busca em compor soluções não nega as assimetrias de poder entre os envolvidos. E, o mais importante aqui, a aceitação da soberania especial de que crianças e adolescentes seriam objeto – com a promulgação e implantação do ECA – não desfaz a compreensão tutelar de que seu controle deve ser estabelecido a partir, sempre que possível, de sua inclusão em casas e redes e que, uma vez definida essa inclusão, a unidade mínima com a qual a administração negocia é a unidade doméstica e não o indivíduo preconizado e idealizado na lei.

## Notas

<sup>1</sup> Para o Código Civil Republicano, ver Beviláqua, 1921. Desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990, o termo *menor* foi legalmente substituído por *crianças e adolescentes*, incorporando em parte debates acadêmicos e políticos sobre o conteúdo socialmente discriminatório do termo *menor*. Como algumas discussões travadas ao longo deste artigo remetem-se à limitação legal construída em torno da fronteira da menoridade, porém, optei por manter a utilização da categoria *menor* em diversas passagens, notadamente quando quero chamar a atenção para a importância dessa condição legal e não para quando me refiro às crianças ou adolescentes de que os processos aqui enfocados tratam.

<sup>2</sup> Dentre os vários títulos que podem ser indicados sobre essa discussão, sugiro, para um panorama mais amplo, a coletânea organizada por Rizzini e Pilotti, 1995.

<sup>3</sup> As autoras destacam especialmente a contradição entre o art. 19 do ECA, que garante que as crianças têm o direito de serem criadas e educadas no seio de sua própria família e o art. 4º, que lhes garantiria o direito a ter acesso à saúde, educação, alimentação, esporte e lazer, o que obviamente muitas famílias não podem assegurar a seus filhos (Fonseca e Cardarelli, 1999: p. 103).

<sup>4</sup> A tensão entre o “universal” da infância como valor e o “específico” cultural ou social das infâncias concretas tem sido tematizada em relatórios internacionais, como os produzidos pelo European Centre Childhood Programme, que relatam o resultado de encontros entre representantes de 16 países durante os anos de 1987, 1990, 1992 e 1993, buscando chegar a princípios comuns de análise e de ação a partir das diferentes realidades nacionais retratadas, ou em publicações especializadas, como o periódico *Childhood – A Global Journal of Child Research*, que dedica regularmente parte de suas edições a temas como o choque cultural entre crianças de minorias étnicas ou imigrantes e as regulações nacionais às quais estão legalmente submetidas. Indo além desse ponto, autores como Stephens (1995) têm chamado a atenção para o fato de que, por serem tomadas também como símbolos de futuro e objetos de políticas culturais, as crianças permanecem na encruzilhada de projetos culturais divergentes. A natureza de seus sentidos, linguagem, redes sociais, visões de mundo e futuro material é base de debates sobre pureza étnica, identidade nacional, auto-expressão minoritária e autogestão, de modo que discutir critérios culturais de definição da infância significa necessariamente problematizar a questão das fronteiras no mundo contemporâneo e, conseqüentemente, colocar em discussão o próprio conceito de cultura.

<sup>5</sup> Embora renomeado, o órgão costuma ainda ser usualmente tratado como “Juizado”, termo que usarei neste trabalho. Além deste termo ser ainda de uso corriqueiro, o fato dos processos aqui tratados transcorrem no período de transição tanto legal, quanto institucional, de finais dos anos oitenta para início dos anos noventa colocou-me o problema de precisar de um termo único capaz de representar a instância na qual eles circulam e são produzidos.

<sup>6</sup> Os termos tutela e tutor, provenientes do latim, designam o ato de vigiar, proteger, guardar e correlatos (Machado, 1952). No caso de *crianças e adolescentes*, a legislação atualmente em vigor compreende a tutela como mecanismo que pode ser aplicado a indivíduos com até 21 anos incompletos, supondo-se necessariamente a perda ou suspensão do pátrio poder e o estabelecimento de termo de guarda (artigos 36 a 38). As ações e o direito de *guardar*, supostos na tutela, permitem que tal mecanismo seja pensado como indo além do universo jurídico *strictu sensu*, possibilitando que se elabore em torno dele concepções de dominação e construção de ordens sociais e políticas nas quais as “partes” estão subsumidas no “todo”. Essa dimensão foi explorada especialmente através da formulação de Lima sobre o *poder tutelar*, por ele definido como “modo de relacionamento e governamentalização de poderes, concebido para coincidir com uma única nação” (1995: p. 39). Nessa perspectiva, mecanismos tutelares podem ser tomados como parte da problemática de administração de populações percebidas como heterogêneas, como chama atenção, além de Lima, Oliveira (1988 e 1999). Paine, por sua vez, ao aproximar o modo de ação dos tutores dos *Innuits*, funcionários da burocracia canadense, daquele que seria característico das governantas ou babás (*nannies*), incumbidas de conduzir de modo doce, porém firme, a formação das crianças, sugere que o complexo vigília/proteção suposto na tutela implica necessariamente uma certa infantilização daqueles que são seu objeto (1977: pp. 80-6).

<sup>7</sup> Para Ewald, a definição de custos sociais supõe historicamente, por um lado, a ruptura com o que o autor chama do diagrama liberal das responsabilidades – em que o indivíduo é o único responsável pelos custos e lucros de seu processo de trabalho, inclusive pelo dano imprevisível dos “acidentes” – e a adoção de um outro pressuposto, no qual a sociedade como um todo deve repartir tais encargos e benefícios. Nesse sentido, a economia de gestão a que me refiro está pautada pela intermediação das instituições públicas/governamentais como organizadoras de tais custos e benefícios – como o de gerir crianças que futuramente serão “cidadãos plenos” – por um lado e, por outro, como mediadoras e avalizadoras da dimensão moral de tais cálculos.

los. No conjunto desses cálculos, por sua vez, a questão do *risco* desempenha papel fundamental (não nos esqueçamos inclusive que atualmente a categoria *infância em risco* é central para a definição de políticas para a infância, substituindo ou compondo-se com noções anteriores como *infância abandonada*, *delinqüente* etc.). Ainda segundo Ewald, a tecnologia do risco – e seus técnicos, como os assistentes sociais – constitui o elemento comum que permite ao mesmo tempo a comunicação entre as diversas ciências sociais e o ponto de passagem entre a teoria e suas práticas, devendo ainda ser considerada como categoria moral a partir da qual a sociedade prescreve a seus membros o que deve ser feito ou evitado (1986: pp. 383-4; 406-8). Por fim, para destacar o componente moral dessa economia de gestão, acredito que vale a pena lembrar o trabalho de Hirshman sobre o nascimento do pensamento econômico moderno, no qual o autor discute, através de uma longa genealogia de autores, o desenraizamento desse pensamento em relação à moral, levando as atividades econômicas a serem tomadas como socialmente benéficas, em lugar de compreendidas como moralmente pecaminosas e socialmente desestabilizadoras (Hirshman, 1979).

<sup>8</sup> A figura legal da guarda aparece no ECA em relação à Família Substituta, ou seja, aquela que não se enquadra na definição de Família Natural (“Art. 25: Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e descendentes”). Segundo o art. 28, “A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei. §1º Sempre que possível, a criança ou adolescente deverá ser previamente ouvido e sua opinião devidamente considerada. §2º Na apreciação do pedido, levar-se-á em conta o grau de parentesco e a relação de afinidade ou de afetividade, a fim de evitar ou minorar as consequências decorrentes da medida”.

A guarda propriamente dita, por sua vez, está definida no ECA, ao longo dos artigos 33, 34 e 35, da seguinte forma: “Art. 33: A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais. § 1º A guarda destina-se a regularizar a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, exceto no de adoção por estrangeiros. § 2º Excepcionalmente, deferir-se-á a guarda, fora dos casos de tutela e adoção, para atender a situações peculiares ou suprir a falta eventual dos pais ou responsáveis, podendo ser deferido o direito de representação para a prática de atos determinados. § 3º A guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários. Art. 34: O Poder Público estimulará, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado. Art. 35: A guarda poderá ser revogada a qualquer tempo, mediante ato judicial fundamentado, ouvido o Ministério Público.”

<sup>9</sup> Para pesquisa de minha tese de doutorado, atualmente em fase final de redação, sistematizei cerca de 100 processos, reduzidos mais tarde, de acordo com temas internos por mim recortados, a um conjunto de aproximadamente 40 casos. Nos limites deste texto, escolhi, como dito antes, três processos que oferecem possibilidades diversificadas de análise, ao mesmo tempo que repetem, com singularidades, situações relativamente recorrentes no conjunto total dos que foram vistos. Para um quadro quantitativo dos processos que tramitaram na vara civil do Juizado em período anterior ao trabalhado aqui (até 1979), sugiro a dissertação de Bulcão, 2001.

<sup>10</sup> Uso o termo “verdades parciais” tendo por referência a discussão de Clifford sobre as riquezas e limitações da etnografia. No texto que tem por título “Partial Truths”, Clifford destaca, entre outras questões delicadas para o que poderia ser chamado de “ofício do etnógrafo”, o fato de a etnografia se colocar entre a arte e a ciência ao produzir suas verdades literárias – as

do texto final (Clifford, 1986). Encontrar a autoridade etnográfica, assumindo a parcialidade inevitável das condições de produção da autoria, parece-me um desafio ininterruptamente colocado para a disciplina. A autoridade dada por “estar lá” – isto é, observar, entrevistar, perceber pessoalmente – não parece ser suficiente para dissipar a angústia frente à parcialidade intrínseca à reconstrução dos relatos coletados e, sobretudo, à elaboração do relato final, o do “autor”.

<sup>11</sup> O peso diferenciado do escrito sobre o falado e, mais especificamente ainda, do legalmente sancionado sobre o acordado de modo mais informal desempenha aqui um papel central. O registro das negociações, seu desfecho oficial e a preservação de uma memória burocrática desse processo – sob forma do arquivo – indicam o quanto a representação do processo como mera ratificação de transações domésticas é socialmente falsa. Em relação à importância da escrita na organização de regras, penalidades e deveres, Goody chama a atenção para o fato de que “a organização interna do tribunal também se torna elaborada porque o uso de precedentes, e quicá a lei feita pelos próprios juizes a qualquer escala, exige a manutenção de registros” (Goody, John R., 1987: p. 165).

<sup>12</sup> Note-se que a data é relativa ao relatório, não às entrevistas. Sobre estas não há indicação clara, apenas que foram necessárias duas entrevistas, em datas diferentes, até que a mãe concordasse plenamente com o pedido de guarda.

<sup>13</sup> Os salários indiretos, prática comum e bastante tradicional em relações de patronagem, mereceria uma discussão mais cuidadosa do que a que pode ser feita nos limites deste artigo.

<sup>14</sup> A importância do “alcoolismo” como categoria de acusação – e, paradoxalmente, de absolvição, dependendo de como é usada – será vista com mais calma a partir de outro caso tratado neste artigo.

<sup>15</sup> “Apenso” é o termo burocrático utilizado para processos anteriores que são agregados a um processo em curso.

<sup>16</sup> Como o processo tem início em 1989, ainda estava em vigor o Código de Menores de 1979 que reconhecia dois tipos de adoção como válidos: a simples e a plena, o que será modificado pelo ECA, que só reconhece um tipo de adoção. No próprio processo em questão essa transformação legal ficará registrada.

<sup>17</sup> A utilização de termos que apontem para a recriação do parentesco “de sangue” em relações adotivas é um dado simbólico da maior relevância, como indicam os estudos centrados nos processos de adoção, como Abreu, 1995, e Costa, 1988. Do mesmo modo, a distinção entre “tipos de mãe” (“mãe de criação”, “mãe do coração” etc.) parece ser um elemento crucial na conciliação de tensões ou disputas latentes de autoridade e prestígio nos casos de “circulação de crianças”, como revela o trabalho de Cláudia Fonseca (1995). Para a importância das representações em torno do sangue, ver Abreu F<sup>o</sup> (1980). O que chama a atenção nos processos judiciais é que este dado não desponta apenas como componente legítimo na fala de crianças, pais e guardiães, mas transforma-se em poderosa categoria de julgamento por parte das assistentes sociais, atuando como indicativo de *integração* e outras noções caras ao discurso especializado de tais profissionais/mediadoras. As categorias e a ação avaliativa e mediadora das assistentes serão vistas com mais cuidado em outro momento do texto.

<sup>18</sup> O bilhete, reproduzido aqui literalmente, diz o seguinte:

“Rio de Janeiro, 1,10,88

Senhoras irmãs

estou escrevendo para prendi aceiti esta minha filha pois estou vivendo com um homem que bebe temos 3 crianças não somos casados. Eu tenho casa pobia preteto vende me sempara dele

trabalho ele me parte na ferte das criaças quebra as coisa vende estaga a casa fala palavrás so que trabalha com gente que leva pro mal caminho Eu fala com ele para pressa na nossa vida arruma a casa nos fim da semana mas some somente aveiz que ceapruveita da inucesia de minha filhia de 7 anos a mais grande em gando eu saio ou dumor ele gando me goeceu que tem uma filhia mas e só agora que ele fica nos maltratado agora que tenho 2 filhos dele ele fica alegando a comida fala que eu procura o pai dela que não tem obringação com ela e gando um dos filhios dele chora ele briga com ela e que bate Eu discuto com ele e ele me bate e eu bato nele a ele comessa quebra as coissa de casa e mim, Eu encine um prouco a estuda porrisso pressem procure deixa ela num luga ela passara a marra e alimentado estuida respreitada não me jugua prois eu vivi com os meus pais brincando não tive muitos estusão na vida. mardarei noticia de mim. não tenho parete aqui no Rio de Janeiro.”

<sup>19</sup> Sobre a exposição e o abandono como forma de salvação ou resgate de crianças, é fundamental recorrer à análise de John Boswell, “The kindness of strangers”, tanto para dimensionar a profundidade histórica de certas práticas (como deixar na porta de instituições religiosas), quanto para relativizar o sentido cultural e moralmente absoluto de que o termo “abandono” costuma se revestir. Essa discussão será enfrentada em outra parte do texto. Por outro lado, o recurso às instituições estatais também pode ser pensado como algo que encobre – e é encoberto – por significados diferentes. Como demonstra Cláudia Fonseca, em “Febem: o internato do pobre” (in: Fonseca, 1995), a difícil decisão de deixar os filhos em uma instituição estatal, quando não é possível “circulá-los” entre redes de parentesco ou vizinhança, exige uma radical conversão do discurso acerca dessas instituições e da economia de malefícios e benefícios do internamento.

<sup>20</sup> Uso o termo configuração moral de forma a sublinhar a idéia daquilo que poderia ser representado como um diagrama de condições ou atributos morais que não podem ser valorados de forma isolada. A escolha do termo configuração foi feita tendo por base o trabalho de Elias, que destaca explicitamente o valor desse conceito para, de um lado, evitar a falsa separação entre indivíduo e sociedade e, de outro, possibilitar que se lide com a noção de interdependências como recurso para construir unidades dinâmicas, sem cair em falsas homogeneidades. Usando a imagem do jogo e dos jogadores, Elias coloca que “por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores – não só pelos seus intelectos, mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações – nas relações que sustentam uns com os outros. Podemos ver que essa configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência dos jogadores, que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários” (1980: p. 142). Assim como os diferentes atores envolvidos nas situações sociais, os significados por eles mobilizados também podem ser compreendidos como esse “entrançado flexível de tensões”, fundamentais não apenas para construir, por exemplo, categorias de acusação ou de legitimação, mas fronteiras entre os atores, como Elias e Scotson apontam em outro trabalho (1994).

<sup>21</sup> O termo “d” é utilizado ao longo de todo o processo, indicando a existência de uma relação de respeito – pela idade e pela posição da demandante – entre os envolvidos, incorporada e reproduzida pelos especialistas do Juizado.

<sup>22</sup> É interessante chamar a atenção para o poder da “bebida” como categoria explicativa para comportamentos ou representações aparentemente contraditórios. A “bebida” e o “vício” estabelecem uma situação de rompimento do “comportamento normal” que permite que se ataque moralmente alguém e, ao mesmo tempo, paradoxalmente, construa-se ou se sustente uma imagem positiva dessa mesma pessoa. A “exceção”, o “outro eu” que se mostra através da bebida não representa a totalidade do indivíduo, de modo que o “problema” aparece nem tanto na

dimensão da “pessoa integral”, mas da “pessoa parcial” que se revela na bebida. Desse modo, a bebida em si é transformada no problema, preservando-se a pessoa e, conseqüentemente, as relações. Não à toa, esse é um expediente explicativo muito recorrente no caso de conflitos amorosos que chegam às delegacias e aos tribunais, como pode ser visto em Carrara, Vianna e Enne, 2002 (no prelo) e em Gregori, 1993.

<sup>23</sup> Vale a pena lembrar aqui a abordagem de Bourdieu (1962) sobre as transformações sofridas pelo campesinato francês. Embora tratando de outro contexto, Bourdieu enfatiza elementos também presentes no caso de Liliana e suas irmãs, tais como a trama de responsabilidades que une e coloca em conflito os filhos mais velhos e os mais novos, bem como o compromisso de todos com a manutenção da unidade doméstica e as tensões pela ampliação ou restrição das opções sociais de cada um – como no caso do mercado matrimonial.

<sup>24</sup> Aqui, como aponta Foucault para pensar a gestão de modelos normativos de poder, o “delinqüente” – no caso, Liliana e sua desobediência – é construído antes da delinqüência em si, como alguém que “sempre foi”, “sempre demonstrou”, ou seja, que é portador de uma essência que o faz naturalmente propenso ao ato que um dia, como predestinado, irá finalmente concretizar (Foucault, M., 2001).

<sup>25</sup> No caso dos códigos de 1927 e de 1979, o “melhor destino” se estabelece claramente, sobretudo a partir da lógica da “família errada”, sendo tarefa do Juizado empreender ações no sentido de “consertar” o quadro original, algo mais evidente no processo de Cláudia e, de maneira mais sutil, no de Alice. No ECA, prevalece a idéia do “melhor interesse”, balizado sobretudo pela Convenção Internacional de Direitos da Criança, de 1989, que supõe privilegiar os vínculos afetivos já estabelecidos, mesmo que esses não se coadunem diretamente com a ficção idealizada e normatizadora da “família nuclear”. A decisão do “melhor destino”, porém, nunca é algo matematicamente simples, já que pode envolver desde julgamentos morais sobre os envolvidos, até tensões, como as mencionadas no começo do artigo, entre normas “universais” e contextos específicos. Um artigo que traz de forma exemplar as implicações éticas dessa tensão é o de Starr (1997: pp. 93-8), em que a autora avalia, a partir da disputa pela guarda de uma criança, cuja mãe é imigrante paquistanesa nos EUA e o pai retornou ao Paquistão, o confronto legal e normativo entre dois parâmetros nacionais de avaliação do “melhor destino” e de quem tem o direito de ficar com a criança.

<sup>26</sup> Uso o termo bens de cuidado para destacar diferentes “capitais simbólicos” (Bourdieu, 1989) que teriam como característica central operar diretamente sobre o que se concebe usualmente como os custos sociais, no sentido de Ewald (1986), da formação e manutenção de crianças. Estariam nessa categoria elementos como plano de saúde, escolas particulares, cursos de línguas, enxovais de bebê e todos os outros produtos que de algum modo “fetichizam” a idéia do cuidado, do desvelo moralmente valorizado em relação à infância.

<sup>27</sup> As transformações da infância e da família no processo – ou conjunto de processos – traduzido genericamente como “modernidade” têm sido representadas freqüentemente, seja no trabalho de referência obrigatória de Ariès (1981), seja nos estudos sobre família brasileira, como um processo de “nuclearização” da família. Essa tradução não só subscreve aquilo que Duarte designa como um “efeito de escondimento dos outros formatos da família contemporânea” (1995: p. 33), a partir da generalização de um projeto de família ao qual pode ser atrelada uma marca não apenas histórica, mas sociológica, como acaba por criar uma narrativa de transformações lineares também para o Estado. Por outro lado, as tentativas de gerar formas alternativas de pensar as famílias no Brasil, como aponta Marcelin (1996), ou se mantiveram presas a variáveis do modelo de “família patriarcal” ou, sobretudo a partir dos anos sessenta, tenderam

a criar novas reificações, como “família operária”, “família das classes populares” etc. A força da representação ideológica do “sangue” também seria uma difícil marca a ser superada, como discute Schneider sobre os estudos de parentesco (1968 e 1984), capaz de permanecer viva mesmo em trabalhos que buscam romper com os paradigmas consagrados e contestados do estruturofuncionalismo. Nesse sentido, o caminho apontado tanto por esse autor, como por Yanagisako (1979), de realizar simultaneamente mais investimentos empíricos nas investigações sobre parentesco, família ou *households* e na crítica aos próprios fundamentos que dão base às categorias analíticas dos pesquisadores parece ser crucial para que se chegue a visões menos estanques sobre tais temas.

<sup>28</sup> Talvez seja interessante chamar a atenção para a observação de John Boswell sobre o quanto a idéia abstrata de “abandono” corresponde a uma realidade historicamente recente, pertencente ao processo usualmente nomeado como “modernidade”, ou seja, do século XVIII em diante. Antes disso, afirma o autor, não se falava senão de formas específicas de abandono, fazendo-se diferenças entre elas. A ação das assistentes sociais, obviamente compreendidas temporalmente em um momento bastante avançado da dita “modernidade”, embora se utilizem do termo genérico “abandono”, operam, na prática, o esforço de requalificá-lo, lembrando, em uma analogia bastante descompromissada em termos históricos, que a “exposição” de uma criança pode ser, como na Antiguidade, a melhor estratégia de “salvá-la”, sendo a associação entre exposição e morte (ou exposição e abandono, em um sentido genérico) uma construção valorativa muito apressada (Boswell, 1988: p. 24).

<sup>29</sup> Signe Howell chama a atenção, na coletânea que organiza sobre etnografias em torno do tema das moralidades, para a estreita e freqüentemente pouco explorada relação entre situações legais – estas contempladas em uma “antropologia da lei” – e os códigos morais ou ordens morais que as atravessariam e comporiam uma dimensão importante de sua existência. Howell destaca também que, articulando o universo do “dever ser” e o do “é”, as moralidades configurariam uma dimensão crucial da vida social (1997: pp. 4 e 9). Poderíamos acrescentar aqui, a partir inclusive do que pode ser visto nos processos trabalhados, que a dimensão das moralidades não só é parte inseparável do exercício cotidiano do legal, mas que age no sentido de torná-lo mais vivo e, nesse sentido, viável. Ou seja, fornece regras e “bússolas” para a transformação concreta de normas universalizantes em critérios de avaliação, intervenção e “resolução” de conflitos.

<sup>30</sup> Refiro-me aqui à proposição deste autor de que o grande medo por trás do abandono, que tornava o tema inclusive tão atraente em diferentes narrativas durante a Antiguidade Romana, não era o do abandono em si, ou mesmo o do infanticídio, mas o da confusão imprevista entre escravos e livres, supondo-se que a criança abandonada, sendo de origem desconhecida, poderia assumir um *status* social que não era o que lhe caberia (Boswell, 1988: p. 62).

<sup>31</sup> A relação entre o que pode e o que não pode ser narrado (ou como pode ser narrado) em situações que envolvem profunda dor pessoal tem no texto de Veena Das (1999) uma referência fundamental. Comparando duas formas de falar da dor de que sua informante se utiliza, uma mais linear e outra mais alegórica, Das procura construir o mapa dos “dizíveis” e “indizíveis” da dor.

<sup>32</sup> Experiência semelhante pode ser extraída dos processos envolvendo conflitos conjugais, em que é possível perceber claramente a existência de um outro “tempo de negociação” para além do tempo do processo judicial. Entre uma audiência e outra, os litigantes vão deixando registrada a mudança não só nos termos da relação – ou da relação como apresentada anteriormente aos profissionais do judiciário – mas também do que consideram que deve ser o limite

da interferência da autoridade pública sobre o seu conflito (Carrara, Vianna e Enne, 2002). A dificuldade em transcrever para os termos legais apropriados o que é tomado como um drama pessoal é o tema também do artigo de McKinley (1997), no qual a autora aborda a “tradução” que os representantes legais de uma mulher original do Senegal fazem de sua narrativa pessoal, no sentido de garantir-lhe o asilo pleiteado nos Estados Unidos. O esforço em moldar sua narrativa singular – o que implica fazê-la calar-se sobre determinados assuntos, como o de nunca ter desejado imigrar com os próprios filhos, por considerar que “pertencem” legitimamente ao pai – nos termos aceitáveis para o pedido de asilo por perseguição de gênero mostra claramente o quanto as peças narrativas constituídas por processos judiciais de todos os tipos são compostas ao mesmo tempo de falas e silêncios calculados.

<sup>33</sup> Uma comparação interessante para ilustrar o que está sendo dito aqui pode ser feita entre parte do campo semântico da menoridade e seus “problemas”, na virada do século XIX para o XX e no contexto atual. No primeiro caso, têm claro peso na literatura de profissionais especializados – médicos, juristas ou mesmo membros do corpo policial – noções como hereditariedade ou degeneração, indicando que o perigo latente nos “menores” vinha de uma combinação entre a carga hereditária que recebiam de seus pais e a forma de vida a que estavam submetidos, sendo esta às vezes compreendida como marcada pelo “abandono moral” (Vianna, 1999). No contexto atual, a noção de “infância em risco” ocupa um lugar de destaque, encerrando ampla gama de significados, como pobreza, violência, situações de guerra, ruptura cultural, negligência familiar, abuso sexual e outras, ao mesmo tempo que transfere para o meio circundante – e não para uma idéia essencialista, como a de “hereditariedade” – a responsabilidade de formar seres potencialmente perigosos. Uma discussão sobre o campo semântico do “risco” pode ser encontrada em Kelley et al, 1997.

<sup>34</sup> Fonseca e Cardarelo observam, por um lado, o quanto a “infância violenta” ou “de rua” chama mais a atenção como fenômeno de mídia e mesmo de distribuição de esforços e recursos do que a infância simplesmente “pobre” e, por outro, o quanto esse privilégio, quando transformado em prioridade de atendimento, por exemplo, pode fazer até mesmo com que pais modifiquem o motivo do pedido de internação de seus filhos em unidades da FEBEM-RS (1999: pp. 89-93).

<sup>35</sup> Ao falar em pacificação, refiro-me especialmente a concepções de Michel Foucault, por um lado, e Max Weber, por outro. A crítica de Foucault às concepções contratualistas de poder, tomando-o, na tradição hobbesiana, como algo que é “cedido”, encontra na idéia da guerra contínua sua melhor expressão. A “paz civil” – que poderia ser substituída pela noção processual de pacificação – não seria tomada, nesses termos, como fim da guerra, mas sim como um deslocamento dela. Segundo Foucault, “sempre se escreveria a história dessa mesma guerra, mesmo quando se escrevesse a história da paz e suas instituições” (1999: p. 23). Weber, por sua vez, destaca o quanto é necessário para o estabelecimento e manutenção de formas idealmente burocráticas de dominação que haja o esforço no sentido de uma “pacificação absoluta” da sociedade, o que só se realizaria, porém, mediante ações de força, por um lado, e de certos expedientes para administração burocrática dessa mesma sociedade (Weber, 1996: pp. 729-30).

<sup>36</sup> Pode ser interessante lembrar aqui a longa trajetória institucional de Cláudia, colocada em unidades do Estado quando sua mãe não tinha condições de sustentá-la e o quanto esse expediente é tomado mesmo por profissionais da rede estatal como recurso temporário, sendo preferível “devolver” a criança sempre que possível. Avaliando um conjunto mais amplo de processos, o que não seria possível fazer nos limites desse texto, fica bastante claro que a cassação do pátrio poder revertendo em internação dos menores só é realizada quando não há qualquer

outro recurso disponível, como recorrer à parentela. Por outro lado, a percepção de que as crianças que ficam nas instituições estatais ou em condições de pobreza consideradas muito elevadas “não têm futuro” aparece tanto em argumentos favoráveis à adoção internacional (Abreu, 1995), quanto em campanhas eventualmente realizadas pelo próprio Estado para que crianças internadas sejam tomadas sob a guarda de alguém que se disponha a isso. Por outro lado, como chamam a atenção Fonseca e Cardarello (1999), ao contrário do que ocorreu no Estado francês, a disciplinarização familiar movida por assistentes sociais tem como único recurso a ameaça à cassação do pátrio poder, já que expedientes do *welfare state* não foram jamais construídos aqui de forma efetiva.

<sup>37</sup> Foucault atenta para a importância de pensar o poder como algo que “se exerce, nas sociedades modernas, através, a partir e no próprio jogo dessa heterogeneidade entre um direito público da soberania e uma mecânica polimorfa da disciplina” (1999: p. 45). Ou, de forma mais detalhada, que “temos, nas sociedades modernas, a partir do século XIX até os nossos dias, de um lado uma legislação, um discurso, uma organização do direito público articulados em torno do princípio da soberania do corpo social e da delegação, por cada qual, de sua soberania ao Estado; e depois temos, ao mesmo tempo, uma trama cerrada de coerções disciplinares que garante, de fato, a coesão desse mesmo corpo social” (1999: p. 44).

<sup>38</sup> Para que essas considerações não pareçam recursos literários desprovidos de correspondência sociológica, gostaria de lembrar a intensidade dramática de cenas como as que envolveram rebeliões de adolescentes infratores em unidades de confinamento nos últimos anos, chegando em alguns casos à destruição completa de algumas delas, como no caso do Rio de Janeiro, ou ainda à situação ainda hoje de mais impacto em termos de violência pública contra crianças e adolescentes, a “chacina da Candelária.”

<sup>39</sup> O recurso ao tipo ideal weberiano da dominação patrimonial se faz, nesse caso, para enfatizar o não-antagonismo entre burocracia e “comunidade doméstica”. Na proposta de Weber, nesse tipo de dominação, a autoridade do *dominus* não pode ser compreendida nem como circunscrita ao poder doméstico, em um sentido estrito, nem como separada dele. Por outro lado, ao aproximar a figura do filho à do escravo, compreendendo a ambos como parte do domínio patriarcal, Weber coloca em destaque uma dimensão crucial das relações que envolvem “menores” – sejam eles de que tipo forem – a parcialidade de sua autonomia e o fato de que a autoridade sobre eles se constitui um bem de autoridade significativo. Reiterando o que foi dito no corpo do texto, porém, obviamente o tipo ideal da “dominação patrimonial” não pode ser aplicado literalmente ao que está sendo analisado como situação empírica (Weber, 1996: pp. 753-6).

<sup>40</sup> Como outros períodos da ação do Juizado de Menores não estão sendo tratados nos limites deste artigo, gostaria de fazer referência a dois processos exemplares desse tipo de expediente: o de duas jovens que, embora com trajetórias bastante distintas – uma é encaminhada para diversas casas entre os anos de 1919 e 1926, fugindo de várias delas, e a outra é encaminhada para apenas uma casa, também em 1919, lá permanecendo até a maioridade – têm o mesmo desfecho. Em ambos os casos as menores, deslocadas para a tutela de particulares, só conseguem ter sua maioridade reconhecida e, com ela, o acesso ao pagamento pelos anos de trabalho, após levarem ao juiz suas respectivas certidões de casamento (processos 46/1919 e 58/1919). Outros casos semelhantes, mas mediados pela polícia e não pelo Juizado, podem ser encontrados em Vianna, 1999.

<sup>41</sup> Estou trabalhando aqui com a idéia de *knowledge*, proposta por Fredrik Barth como modo de repensar a noção de cultura sem cair em continuismos simplistas e, especialmente, em falsas uniformidades. Como diz Barth, “(...) *there are also very divergent bodies of knowledge*

*and diferent ways of knowing within populations as well as between them. Thus a focus on knowledge articulates culture in a form that makes it transitive in the interaction between people, because of its potential use to both parts*" (1995: p. 66). Falar de "cultura administrativa", nesses termos, é falar de fluxos e tradições de conhecimentos operativos e não de um universo simbólico fechado em si mesmo e incommunicável a outras tradições. A idéia da empatia moral que foi enfatizada em outro momento do texto pode ser recuperada aqui a partir desta concepção: não apenas está em jogo o poder de julgar e reprimir, mas a possibilidade do encontro assimétrico de tradições de conhecimento sobre o que é melhor para a criança ou adolescente enfocados no processo.

<sup>42</sup> Ao formalizar uma guarda, o Juizado como que circunscreve aquele menor a uma pessoa – seu guardião – e ao local onde deverá viver com ele – sua casa. Nesse sentido, tarefa de "localizar" crianças em casas está sendo compreendida aqui como análoga ao esforço administrativo de mapear populações, registrando e fixando não apenas locais a que "pertencem", mas redes de relações em que estejam "guardadas". Uma comparação interessante pode ser feita com o esforço de "localizar" populações indígenas, delimitando-as territorialmente e fazendo agir sobre elas expedientes e instâncias da burocracia nacional (ver Lima, 1995).

### Referências bibliográficas

- ABREU, Domingos (1995). "No Bico da Cegonha: por uma sociologia da adoção internacional no Brasil". Tese de Doutorado, UFCE.
- ABREU F<sup>o</sup> (1980). "Sangue, Raça e Luta: identidade e parentesco em uma cidade do interior". Dissertação de Mestrado, PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro.
- ARIÈS, Philippe (1981). *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BARTH, Fredrik (1995). "Other Knowledge and Other Ways of Knowing". In: *Journal of Anthropological Research*, vol. 51.
- BEVILÁQUA, Clóvis (1921). *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. Rio de Janeiro, Liv. Francisco Alves.
- BOSWELL, John (1988). *The Kindness of Strangers – the abandonment of children in Western Europe from Late Antiquity to the Renaissance*. New York, Vintage Books.
- BOURDIEU, Pierre (1962). "Célibat et Condition Paysanne" *Études Rurales*, 5-6, avril-sept.
- \_\_\_\_\_. (1989). *O Poder Simbólico*. Lisboa, DIFEL.
- BULCÃO, Irene (2001). "Investigando as práticas do Juizado de Menores de 1927 a 1979". Dissertação de Mestrado em Psicologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- CARRARA, S., VIANNA, A. e ENNE, A. L. (2002). "Entre o crime e a conciliação" in: *Acervo*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional (no prelo)
- CLIFFORD, James (1986). "Introduction: Partial Truths". In CLIFFORD, James e MARCUS, George. *Writing Cultures – The poetics and politics of ethnography*. Berkeley, Los Angeles, University of California Press.

- COSTA, C. (1988). "Os 'filhos do coração': adoção em camadas médias brasileiras". Tese de doutorado em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ.
- DAS, Veena (1999). "Fronteiras, violência e o trabalho do tempo: alguns temas wittgensteinianos". In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 40, São Paulo, junho de 1999
- DONZELOT, Jacques (1986). *A Polícia das Famílias*. Rio de Janeiro, Graal.
- DUARTE, Luiz Fernando D. (1995). "Horizontes do indivíduo e da ética no crepúsculo da família". in: Ribeiro, Ivete e Ribeiro, Ana Clara T. (org). *Família em Processos Contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação João XXII/Edições Loyola.
- ELIAS, Norbert (1980). *Introdução à Sociologia*. Lisboa, Edições 70.
- ELIAS, N. e SCOTSON, J. L. (1994). *The Established and the Outsiders – A sociological enquiry into community problems*. London Sage Publications.
- EWALD, François (1986). *L'État Providence*. Paris, Bernard Grasset.
- FONSECA, Cláudia (1995). *Caminhos da Adoção*. São Paulo, Cortez Editora.
- \_\_\_\_\_. (1997). "A modernidade diante de suas próprias ficções: o caso da adoção internacional". in: Horizontes Antropológicos, 5, Porto Alegre, PPGAS/UFRS, julho de 1997.
- FONSECA, Cláudia e CARDARELLO, Andréa (1999). "Direitos dos mais e menos humanos". In: Horizontes Antropológicos, 10, Porto Alegre, PPGAS/UFRGS, maio de 1999.
- FOUCAULT, Michel (1999). *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Os Anormais*. São Paulo, Martins Fontes.
- GOODY, John R. (1987). *A Lógica da Escrita e a Organização da Sociedade*. Lisboa, Edições 70
- GREGORI, Maria Filomena (1993). *Cenas e Queixas: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo, Paz e Terra/Anpoes.
- HIRSHMAN, Albert (1979). *As paixões e os interesses – Argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HOWELL, Signe (ed) (1997). *The Ethnography of Moralities*. London and New York, Routledge.
- KELLEY, Peter et al. (1997). "Children's Accounts of Risk". In *Childhood: A Global Journal of Child Research*. Vol. 4, nº 3.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza (1995). *Um Grande Cerco de Paz: Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MACHADO, José Pedro (1952). *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Lisboa, Editorial Confluência.
- MARCELIN, Louis (1996). "A Invenção da Família Afro-Americana: Família, parentes-

- co e domesticidade entre os negros do Recôncavo da Bahia, Brasil". Tese de doutorado, PPGAS/Museu Nacional, UFRJ.
- McKINLEY, Michelle (1997). "Life Stories, Disclosure and the Law". In POLAR: Political and Legal Anthropology Review, vol. 20, nº 2 "Gender, Violence and Law".
- OLIVEIRA, João Pacheco de (1988). *O Nosso Governo: Os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo, Brasília; Marco Zero/CNPq.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Ensaio em Antropologia Histórica*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ.
- PAINE, Robert (1977). "The Nursery Game: Colonizers and the Colonized". In PAINE, Robert (ed) *The White Arctic – Anthropological essays on tutelage and ethnicity*. Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, University of Toronto Press.
- RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (1995). *A Arte de Governar Crianças – A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora.
- RIZZINI, Irma (1995). "Meninos Desvalidos e Menores Transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas". In RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças – A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano del Niño, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora.
- SCHNEIDER, David (1968). *American Kinship: A critical account*. New Jersey.
- \_\_\_\_\_. (1984). *A Critique of the Study of Kinship*. Michigan, The University of Michigan Press.
- STARR, June (1997). "Young Victims: International Child Custody Disputes at Century's End". In POLAR: Political and Legal Anthropology Review, vol. 20, nº 2 "Gender, Violence and Law".
- STEPHENS, Sharon (ed) (1995). *Children and the Politics of Culture*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- VIANNA, Adriana R. B. (1999). *O Mal Que Se Adivinha: Polícia e Menoridade no Rio de Janeiro: 1910/1920*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional.
- WEBER, Max (1996). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- YANAGISAKO, Sylvia (1979). "Family and Household: the analysis of domestic groups". In: Annual Review of Anthropology, 8.

## Os AUTORES

ANA LÚCIA SILVA ENNE é jornalista formada pela PUC, mestre e doutora em antropologia pelo PPGAS/MN/UFRJ, onde defendeu a dissertação "Umbanda e assistencialismo: um estudo sobre representação e identidade em uma instituição da Baixada Fluminense" (1995) e a tese de doutorado "Lugar, meu amigo, é minha Baixada: memória, representações sociais e identidades" (2002).

ADRIANA DE RESENDE BARRETO VIANNA é mestre e doutora em Antropologia Social pelo PPGAS/MN/UFRJ, onde defendeu a tese "Os limites da minoridade: responsabilidade, tutela e família em julgamento", e professora de História Contemporânea do Departamento de História da PUC-RJ. É autora de *O mal que se adivinha – polícia e minoridade no Rio de Janeiro, 1910-1920* (Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1999) e pesquisadora nas áreas de infância, justiça e violência.

JAIR DE SOUZA RAMOS é Professor Adjunto I do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da UFF, e membro do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política na mesma universidade. Em 2002 defendeu, junto ao PPGAS/MN/UFRJ, a tese de doutorado intitulada "O Poder de Domar do Fraco: Formação de Autoridade e Poder Tutelar na Política de Povoamento do Solo Nacional".

JOÃO PAULO MACEDO E CASTRO é mestre e doutorando em Antropologia pelo PPGAS/MN/UFRJ, onde defendeu a dissertação "Não tem doutores da favela, mas na favela tem doutores. Padrões de interação em uma favela de um subúrbio carioca nos anos 90".

JOSÉ GABRIEL SILVEIRA CORRÊA é mestre em Antropologia pelo PPGAS/DA/Museu Nacional, onde defendeu a dissertação "A ordem a se preservar: a gestão dos índios e o reformatório agrícola indígena Krenak". É pesquisador do LACED – Laboratório em Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento, DA/Museu Nacional e doutorando em antropologia pelo PPGAS/MN/UFRJ. Atualmente pesquisa projetos de desenvolvimento para populações indígenas.

LUDMILA MOREIRA LIMA é mestra em Sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais-IFCS/UFRJ. Doutora em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Deptº da UnB. Onde defendeu a tese "Se a FUNAI não faz, nós fazemos: conflito e mudança no contexto de um projeto de cooperação". Professora na Faculdade Euro-Americana e Coordenadora de uma linha de pesquisa sobre a cooperação internacional junto ao Núcleo de Pesquisas do Deptº de Relações Internacionais da Euro-Americana.

MARIA LUCIA PIRES MENEZES é Professora Adjunta II do Departamento de Geociências do Instituto de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal de Juiz de Fora. É pesquisadora colaboradora do Laboratório de Gestão do Território (LAGET/ UFRJ) e do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (LACED/ Setor de Etnologia e Etnografia do Museu Nacional). É autora de *Parque Indígena do Xingu. A construção de um território estatal* (Unicamp, 2000).

MAURÍCIO PARADA é historiador formado pela UFF, mestre em História Social da Cultura pela PUC-RJ e doutorando em História Social pela UFRJ. Professor de História Contemporânea da PUC-RJ e do curso de Comunicação Social da UNIVERSO (Universidade Salgado de Oliveira) e coordenador do Núcleo de Pesquisa em História da Mídia. Pesquisador do Laboratório do Tempo Presente/UFRJ.

RAFAEL WINTER RIBEIRO é geógrafo formado pela UFRJ. Fez mestrado em geografia na mesma instituição, tendo apresentado a dissertação *A construção da Aridez: Representações da natureza, regionalização e a institucionalização do combate à seca, 1877-1909* (2001). É membro do GEOPPOL, Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre Política e Território, no Departamento de Geografia da UFRJ. Foi estagiário do Departamento de Antropologia do Museu Nacional/UFRJ no período de 1999/2002. Atualmente faz o doutoramento e é estagiário do laboratório Sôciété, Environment et Territoire da Université de Pau et des Pays de l'Adour/CNRS com financiamento da CAPES.

SÉRGIO RICARDO RODRIGUES CASTILHO é doutor em antropologia social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Desde maio de 2001 é pesquisador, na qualidade de recém-doutor pelo CNPq, no Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Vêm desenvolvendo pesquisas em torno do consumo e da relação entre política e meios de comunicação à distância na sociedade brasileira contemporânea.

