

Revista /

MÚLTIPLA

NÚMERO 13 – ANO VII – 2002

EDITORA

Mercedes G. Kothe

CONSELHO

Alcides Costa Vaz

João Alfredo Leite Miranda

José Flávio Sombra Saraiva

Josué Alfredo Pellegrini

Manoel Moacir C. Macêdo



Faculdades Integradas

Diretor-Presidente

Diretor Administrativo

Diretor Financeiro

Diretor de Relações Públicas

Diretor de Ensino

Diretor de Pós-Graduação

Diretor de Avaliação

Vicente Nogueira Filho

Ruy Montenegro

José Rodolpho Montenegro Assenço

Ivonel Krebs Montenegro

José Ronaldo Montalvão Monte Santo

Isac José Lopes

William Freitas da Silva e Silva

A **Revista Múltipla** é uma publicação semestral das Faculdades Integradas da União Pioneira de Integração Social – UPIS.

SEP/Sul - EQ. 712/912 - Conjunto “A”

CEP 70390-125 - Brasília - DF

As informações e opiniões expressas nos artigos assinados são da inteira responsabilidade dos respectivos autores.

Revista Múltipla – Ano VII - vol. 9 – nº 13, Dezembro de 2002.

ISSN 1414-6304

Brasília, DF, Brasil

Publicação semestral

184 p.

1 - Ciências Sociais – Periódico

União Pioneira de Integração Social – UPIS

CDU

301(05)

Internet: <http://www.upis.br>

Revisão de Originais

Maria Izabel Brunacci F. dos Santos

Capa

Cleyton Vieira

Diagramação, editoração eletrônica e impressão

Gráfica e Editora Inconfidência Ltda

SUMÁRIO

- 5** **Apresentação**
- ENSAIOS*
- 9** **Depois do 11 de setembro: cruzada americana, encruzilhada brasileira**
Domício Proença Junior
- 61** **Hegemonia britânica e o debate entre protecionismo e livre-cambismo no Império brasileiro (1843-1866)**
José Gilberto Scandiucci Filho
- 91** **Dos tempos de Alexander von Humboldt ao Mercosul: a “especificidade brasileira” na América Latina**
Vania Rubia Farias Vlach
- 109** **Dicção e contradição nas canções de Caetano Veloso**
Maria Izabel Brunacci
- OPINIÃO*
- 129** **O Mestre da Geografia Nova: Milton Santos**
Edila Ferri
- 135** **A Universidade no Mercosul: entre a ação e a omissão**
Marcos Costa Lima
- INFORMAÇÃO*
- 145** **Identidade e discurso subalterno na comunidade de Borboleta**
Héber Rogério Grácio
- 161** **A decisão na Universidade: o caso UFMG**
Carlos Henrique Maurício da Rocha, Carlos Eduardo Corrêa Maciel e Alexandre Maciel da Silva
- 179** **Hegemonia, Estado e governabilidade: perplexidades e alternativas no centro e na periferia (resenha)**
Luiz Antônio Gusmão Filho
- 183** **Normas para colaboradores**

SUMMARY

5 Foreword

ESSAYS

9 After september 11: the American Cruzade and Brazil at crossroads

Domício Proença Junior

61 British hegemony and the proteccionism-free trade debate in the Brazilian Empire (1843-1866)

José Gilberto Scandiucci Filho

91 From the times of Alexander von Humboldt to Mercosur: the brazilian “uniqueness” in Latin America

Vania Rubia Farias Vlach

109 Diction and contradiction in Caetano Veloso’s songs

Maria Izabel Brunacci

OPINION

129 The Master of the New Geography: Milton Santos

Edila Ferri

135 Universities in Mercosur: between action and omission

Marcos Costa Lima

INFORMATION

145 Identity and subaltern discourse in the Borboleta community

Héber Rogério Grácio

161 Decision making in the university: the UFMG case

Carlos Henrique Maurício da Rocha, Carlos Eduardo Corrêa Maciel e Alexandre Maciel da Silva

179 Hegemony, State and governability: perplexities and alternatives in the core and periphery (book review)

Luiz Antônio Gusmão Filho

183 Norms for contributors

APRESENTAÇÃO

A edição ora entregue ao público leitor contempla, como de praxe, artigos de diversas áreas do conhecimento. Nela inserimos análise de autoria de Domício Proença Jr. sobre a delicada situação que atravessa o mundo após os atentados de 11 de setembro de 2001 e face ao iminente conflito no Iraque, enfatizando as prioridades da administração do governo Bush e as perspectivas brasileiras no tratamento das questões de segurança e defesa.

No tocante à América Latina, apresentamos ensaio sobre a adoção do livre cambismo pelo Império brasileiro e a hegemonia britânica no século XIX. Outra contribuição, nesta mesma área disciplinar, trata da desagregação política e territorial do império ibérico nas primeiras décadas do século XIX em contraponto à consolidação do Império do Brasil, analisando os resultados geopolíticos dessas distintas trajetórias e que permitem a compreensão da especificidade brasileira no contexto do Mercosul.

Enfocando a situação de grupos minoritários, apresentamos relato sobre a situação de uma comunidade que reivindica junto ao Governo Federal seu reconhecimento como grupo indígena em uma região denominada Borboleta, no Rio Grande do Sul.

Em perspectiva temática distinta, o papel de Caetano Veloso no contexto social, a partir dos anos 60 – com comentários sobre as tensões que presidem o cruzamento das séries literária, política, social, ética e estética em sua obra – é objeto de ensaio de Maria Izabel Brunacci. Em sentido de justa homenagem, apresentamos ainda artigo sobre a relevância da obra e a trajetória intelectual de Milton Santos, cuja relevância extrapola os domínios da Geografia em que militou proficuamente. Apresentamos também estudo sobre a dinâmica do processo de decisão nas Universidades, com enfoque na Universidade Federal de Minas Gerais e, ainda no tocante a questões afetas às universidades, temos a contribuição de Marcos Costa Lima sobre o papel das mesmas no contexto da integração regional no Mercosul. Fechamos a presente edição com resenha da interessante obra *Estado, Hegemonia e Sociedade*, de autoria de Gilberto Dupas.

Assim, damos seguimento à missão de difundir conhecimentos em diferentes áreas das Ciências Sociais e de fomentar o debate acadêmico sobre temas candentes da realidade local, nacional e internacional desde uma perspectiva multidisciplinar.

A Editora.

ENSAIOS

Domício Proença Júnior

D.Sc., Estudos Estratégicos; agraciado com a Ordem do Mérito de Defesa. Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) e Professor do Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UF RJ. Membro do Conselho de Notáveis do Ministério da Defesa do Brasil.

Depois do 11 de setembro: Cruzada Americana, encruzilhada brasileira*

1. Contexto

A agenda política da administração Bush

A decisão da administração Bush de responder ao 11 de Setembro com uma declaração de guerra acabará sendo percebida pela História como mais significativa do que os próprios atentados. A ruptura na vida internacional está mais na maneira como a administração Bush respondeu aos atentados do que nos eventos de 11 de Setembro.

É preciso compreender o que levou a esse posicionamento. Para isso, é necessário perceber como sua agenda política original explica tanto a resposta ao 11 de Setembro quanto suas ações no futuro. Isso exige que se considere, inicialmente, os elementos que qualquer guerra traz para o cenário mundial.

Diante da Guerra: que tipo de guerra?

A questão fundamental quando se inicia uma guerra é terrivelmente simples: que tipo de guerra se está começando? Há dois tipos de guerra: as guerras limitadas e as guerras ilimitadas. Numa guerra limitada, o que se quer é algo que o inimigo pode vir a ceder. Se o custo da guerra for maior do que o benefício que o inimigo tem mantendo sua posição, espera-se que ele abra mão dessa posição e faça a paz.

Já numa guerra ilimitada, o que se deseja do inimigo é tão importante para ele que não se imagina que ele jamais o conceda para nós. Assim, torna-se necessário reduzi-lo à impotência, desarmando-o completamente. Só quando o inimigo estiver prostrado diante de nós é que poderemos obter o que desejamos.

A declaração de ‘guerra contra o terrorismo’ foi a declaração de uma guerra ilimitada. Isso porque só a destruição dos terroristas faria com que deixassem de ser terroristas. Assim, poder-se-ia esperar que só o desarmamento completo e a submissão do ‘terrorismo’ produzisse a paz. Mas aí existe um problema.

A ‘guerra contra o terrorismo’, enquanto tal, é uma guerra contra um fenômeno, um tipo de ação. Isso faz com que seja impossível saber quando se ganhou.

Há, ainda, dificuldades consideráveis em se definir o que seja ‘terrorismo’ de uma forma que todos aceitem.

A administração Bush resolveu fazer a ‘guerra contra o terrorismo’, inicialmente, contra a Al-Qaeda, diretamente responsabilizada pelos atentados de 11 de Setembro. Essa migração da ‘guerra contra o terrorismo’ para uma ‘guerra contra a Al-Qaeda’ foi apenas evidência do quão difícil é lutar contra ‘o terrorismo’ em si mesmo.

A rapidez com que se chegou aos resultados publicamente disponíveis demonstrou que mesmo esse expediente tem limites. Em poucas semanas, destruíram-se as bases da Al-Qaeda no Afeganistão, desbarataram-se seus principais fluxos financeiros, de inteligência e de recrutamento. Mas mesmo a morte presumida de bin Laden ou a eventual destruição completa da Al-Qaeda não se traduz no fim da guerra.

A guerra de sombras contra o terrorismo raramente produz o tipo de resultado explícito que se associa a uma guerra: campanhas, batalhas. Dissolve-se numa rotina de precauções, preparativos e paranóias. Embora, ocasionalmente, existam esforços súbitos e intensos, a maioria deles tem que permanecer em segredo, para não comprometer as fontes de informação utilizadas.

É o caráter inescapavelmente insatisfatório dessa situação que explica como se passou de uma ‘guerra contra o terrorismo’ para uma ‘guerra contra a Al-Qaeda’, sendo que a derrubada do Talibã foi um passo lógico dessa última. Agora, passa-se para uma ‘guerra contra o Eixo do Mal’. Trata-se de progressão politicamente lógica: na ausência de fatos grandiosos, e na espera por outros atentados, só a expansão da guerra pode sustentar a manutenção do estado de guerra perante os olhos da opinião pública.

O desenho do “Eixo do Mal” trouxe para a ‘guerra contra o terrorismo’ alvos mais visíveis – os Estados Bandidos (*rogue States*). Estes foram identificados pelo Presidente Bush no seu discurso de 29 de Janeiro: Coreia do Norte, Irã, Iraque. É mais fácil agir contra Estados, porque se pode usar formas mais convencionais de ação.

Nessa busca por materialidade, a guerra não é mais contra o terrorismo, nem contra os que lançaram o ataque de 11 de Setembro, nem contra as organizações terroristas em geral. Dirige-se contra os Estados que apoiaram, podem ter apoiado ou podem vir a apoiar ataques terroristas. Anuncia-se uma invasão do Iraque, como única forma de se poder assegurar o desmonte de sua eventual capacidade de produção de armas de destruição de massa.

Não se pode deixar de lado a contraparte mais dispendiosa e potencialmente

mais difícil dessa decisão. A necessidade de dar conta dos efeitos paralisantes e depressivos do temor sobre a vida cotidiana, em particular no próprio território dos EUA. Percebem-se os contornos de um paradoxo.

É preciso que as pessoas vivam como se a ameaça terrorista não existisse – fazendo compras, tirando férias, investindo em novos negócios. Ao mesmo tempo, exige-se que tomem precauções, estejam alertas, e participem de uma luta contra o terrorismo, que pode atingi-las a qualquer momento e em qualquer lugar. É esse temor que justifica excepcionais de todo tipo – revistas, inspeções de segurança, cautelas e vigilâncias. Com todo esse aparato, as pessoas têm medo, e não vivem a sua vida normal.

A agenda política da administração Bush

É preciso reconhecer como a política externa dos primeiros meses da administração Bush vem sendo retomada, ainda que no contexto da ‘guerra contra o terrorismo’. Até 11 de Setembro, a linha mestra de sua política era a da *redução* do papel internacional dos EUA. A meta era distanciar-se de compromissos externos e efetuar um redirecionamento do empenho e dos gastos de defesa dos EUA. Anunciava-se um afastamento da responsabilidade dos EUA pela manutenção da ordem no ‘sistema internacional’.

A meta era permitir que os EUA auferissem os ganhos de sua (*sic*) vitória na Guerra Fria. Quaisquer compromissos que se distanciassem de um entendimento estrito dos interesses nacionais americanos eram ilusórios ou mesmo indesejáveis. Enunciava-se uma perspectiva, semente de uma doutrina, pela qual o aparato de Estado dos EUA estaria explicitamente orientado para mais e melhores negócios para firmas *americanas*.

A medida do interesse americano em qualquer parte do mundo passaria a ser as vantagens que ali pudesse obter. A contraparte de defesa dessa política era a do ‘salto generacional’. Por essa lógica, os EUA não mais atenderiam a crises regionais. Preservar-se-iam para o atendimento de crises mundiais. Com essa economia, os EUA poderiam investir na construção de uma superioridade completa até 2025.

A possibilidade de uma oscilação na certeza do guarda-chuva americano na Ásia e na Europa já havia produzido o início de uma reação. A perspectiva de que os EUA não mais se preocupassem com problemas regionais ameaçava a estabilidade dos arranjos de segurança. O símbolo dessa política de defesa era a proposta do sistema de defesa antimíssil nacional dos EUA, que só protegeria os Estados Unidos continentais de ataques nucleares, excluindo seus aliados. Mas tanto a

política quanto a reação a ela foram destruídas pelos ataques ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de Setembro.

É crucial que se perceba como essa agenda política de fundo permanece orientando a administração Bush. Explica a forma expedita como lidou com a necessidade imediata de aliados nos primeiros meses da guerra. Explica, ainda, porque e como se constrói seu posicionamento presente.

Veja-se, por exemplo, o seu embaraço diante do impasse palestino-israelense. Por um lado, qualquer perspectiva de atuar contra o Iraque exigirá o apoio dos países árabes na região. Esse apoio depende, em parte, da posição dos EUA com relação à causa palestina. Logo, o apoio aos palestinos é importante. Por outro lado, Israel é um dos aliados mais relevantes dos EUA na luta contra o terrorismo, especialmente em função de seu serviço secreto. Logo, o apoio a Israel é importante. Mas é extraordinariamente difícil apoiar ambos os lados de um conflito quando ele se radicaliza. É ainda mais difícil não se envolver nessa crise ‘regional’.

É preciso saber distinguir o que são as orientações nascidas dessa política original da administração Bush e quais resultam das reais necessidades da guerra. Trata-se de uma questão de escolhas. É preciso compartilhar um entendimento sobre os critérios e os objetivos de mais longo prazo que determinam esta ou aquela direção. Trata-se de compreender a ênfase e apreciar a motivação das escolhas da administração Bush.

Conteúdo do artigo

É preciso dar conta das conseqüências da guerra em seu estágio atual. Em particular, o quão enfática se tornou a questão da integralidade da política. Isso é feito pela caracterização do estado *unipolar* do sistema internacional. É dentro desse enquadramento que se pode perceber a postura da administração Bush como sendo a de um *unilateralismo não-mitigado*. Essas considerações compõem o item 2 deste artigo.

Em seguida, é preciso contextualizar a forma distintamente *americana* (no sentido de *estadunidense*) da condução da guerra. A partir da identificação das direções e prioridades da administração Bush, apresenta-se como a guerra se tornou uma *nova cruzada americana*. Isso corresponde ao item 3.

A capacitação brasileira no tratamento das questões de segurança e defesa é assunto de importância inescapável. Realiza-se um diagnóstico da situação presente e se aponta a necessidade de ação urgente e positiva, de maneira a se ultrapassar a *encruzilhada brasileira*, que corresponde ao item 4.

Finalmente, de forma conclusiva, apontam-se, no item 5, algumas *considerações finais*.

2. Unilateralismo não-mitigado

Há algumas expectativas teóricas que esclarecem o que é inerente à situação presente e o que reflete escolhas de parte da administração Bush.

Diante da guerra: política e propaganda de guerra

Quando uma guerra começa, o amplo círculo da diferenciação política se contrai e se simplifica de forma súbita. Oferece-se a todos a escolha mais ou menos radical de comprometimento por um lado ou pelo outro. As nuances diminuem na proporção direta do alcance da guerra. A tolerância para com a crítica, em particular, passa a ser discriminada pelo engajamento percebido dos interlocutores.

A crítica dentro da coalizão é tolerada e até valorada quando se explicita como contribuição para o esforço comum. Mas essa crítica pode ser restrita em sua disseminação em prol dos objetivos de guerra. Há segredos durante uma guerra: debates ocultos, avaliações reservadas, versões públicas maquiadas.

Qualquer outra crítica passa a ser avaliada pelo critério fácil do grau de empenho de quem a faz. A posição dos mais fracos ou de simpatizantes é vista mais como indicadora de sua (possível) lealdade e compromisso do que como qualquer outra coisa. Essas críticas tendem a ser tomadas, para o bem ou para o mal, como medida de sua proximidade para com as posições da coalizão ou de seus membros mais fortes. Exceto quando estão no centro dos acontecimentos, só os aliados menores (e os neutros) valorizam a posição de aliados menores (e de neutros) durante uma guerra.

Qualquer crítica que nasça do que se percebe como do campo ou da simpatia do adversário tende a ser ignorada quanto a seu mérito e tomada como simples propaganda de guerra. Não poderia ser diferente. A restrição à livre circulação da informação e a pressão em prol de um compromisso formal em harmonia com o alinhamento da administração Bush tiveram lugar quase que imediatamente após os eventos do 11 de Setembro.

Nesse contexto, abrem-se oportunidades, nem sempre desejadas, mas certamente aproveitadas, para a manipulação e para o oportunismo dos mais diferentes atores. A busca por relevância e visibilidade acrescenta ruído a um quadro que já é, por sua própria natureza, complexo e confuso.

A isso se soma, ainda, uma frustração dos meios de comunicação diante do processo mesmo de evolução de uma guerra, que não obedece às regras do bom entretenimento nem ao cronograma de uma minissérie. A dinâmica desejada pela mídia em tempo real para a evolução dos eventos – a expectativa de um rápido e climático desenlace do conflito – é contraditória com o ritmo das realidades políticas, logísticas, legais e propriamente bélicas.

A questão política no interior dos Estados – a política interna ou doméstica com que a maioria das pessoas é familiar – já é reconhecidamente complexa. Essa complexidade aumenta quando se trata de uma guerra de coalizão.

A questão política na coalizão adquire tantas dimensões adicionais quantos os relacionamentos entre os aliados – e destes com o inimigo. Passa a ser sopesada pelas necessidades, interesses, poder, engajamento e atividades em prol da guerra de cada um deles. Admite ainda os efeitos dos sucessos e fracassos, percebidos e reais, das diversas atividades da guerra.

Um dos principais efeitos desejados da propaganda de guerra é ocultar, em prol do esforço comum, a complexidade e o entrelaçamento das diversas metas dos Estados envolvidos numa guerra. Mas essa dinâmica continua existindo, mesmo oculta. Fica tão mais acirrada quanto mais favorável se percebe a situação da coalizão. Faz-se tão mais explícita quanto mais se percebe um ganho ou um sacrifício mais que proporcional ou injustificado entre os seus membros.

A unipolaridade do sistema internacional: da administração Clinton para a administração Bush

Para que se possa apreciar a passagem da administração Clinton para administração Bush, é preciso compreender o estado do sistema internacional desde o fim da Guerra Fria. A agenda *básica* de ambas administrações reflete a mesma realidade fundamental.

Trata-se da posição de predominância dos EUA nos assuntos mundiais. Num sentido mais estrito, do estado *unipolar* do sistema internacional. É preciso afirmar a realidade do unipolarismo porque, de outra forma, torna-se impossível compreender a questão central da política externa dos EUA na última década.

A unipolaridade é a realidade do estado atual do sistema internacional. Assenta-se na dimensão e na qualidade da vantagem de poder que os EUA têm em relação a qualquer outro ator. De fato, os EUA têm vantagem mesmo com relação à associação de todas as demais potências do sistema internacional. É crucial que não se confunda a unipolaridade com alguma forma de multipolarida-

de, ainda que com um ator forte, ou com um sistema imperial que só admite uma potência.

Um dos atributos distintivos da posição dos EUA no atual estado do sistema internacional é o virtual monopólio da ação armada em escala mundial. Essa capacidade é ainda mais expressiva quando se consideram as vantagens qualitativas dos EUA em tecnologia, em treinamento e em simulação e avaliação.

Os EUA gastam mais dólares em defesa do que todas as demais potências juntas, empregando apenas 3-4% de seu PIB. Qualquer política externa americana terá, em seu cerne, a possibilidade de uma ação unilateral armada. Essa possibilidade não é mais que o resultado da decisão de exercitar essa capacidade.

Vê-se assim que a caracterização do sistema internacional é um juízo teoricamente informado. Não se trata de um galardão, nem uma gentileza, nem – ao contrário de algumas considerações – um momento imediatamente transitório. Trata-se sim de compreender o que significa a preponderância de poder dos EUA nos assuntos mundiais.

A questão passa a ser a da escolha das ênfases no exercício desse poder. Essas escolhas são determinadas pelas diferenças entre as perspectivas do Partido Democrata do Presidente Clinton e do Partido Republicano do Presidente Bush. A passagem entre uma e outra é um dos momentos de maior divergência na política externa da história dos EUA.

A administração democrata de Clinton optou por um unilateralismo receptivo a mecanismos consultivos e espaços multilaterais. Enfatizava a responsabilidade comunitária dos EUA. Assim, os EUA reconheciam que sua participação na comunidade internacional admitia que aceitassem as decisões de diversos arranjos internacionais, por exemplo, a ONU ou o Protocolo de Kyoto. Da mesma forma, reconheciam comunidades regionais, como, por exemplo, a OTAN ou a perspectiva da ALCA.

A administração Bush decidiu-se por um uso diverso para esse mesmo cerne de capacidades. Afirma que sua capacidade de ação unilateral e a sua superioridade relativa a todos os demais dá direitos especiais. Apresenta-se disposta a um unilateralismo que se afirma enquanto tal e que se explicita abertamente. Daí se poder caracterizar a sua postura como a de um *unilateralismo não-mitigado*.

É crucial que se perceba que, retóricas à parte, os EUA *não são hegemônicos*. A ambição da posse de alguns dos atributos da hegemonia – a capacidade de ‘legislar o mundo’ ou o poder de ‘executar a justiça no mundo’ – é apenas isso, uma ambição. O papel de *hegemon* tem por atributo fundamental um acervo tal de poder que suas questões próprias passam a ser as questões gerais de todos. Diante do 11

de Setembro e da multiplicidade de formas de seu desdobramento, fica claro que a agenda internacional não está inteiramente nas mãos de Washington. As questões dos EUA não são percebidas automaticamente como sinônimo das questões de todos.

A direção da administração Bush até o 11 de Setembro podia ser enquadrada com facilidade. Era uma das vertentes do Partido Republicano do EUA: distanciamento dos assuntos mundiais para um mais completo senhorio dos negócios dos EUA no mundo. Essa agenda internacional veio abaixo em 11 de Setembro. Converteu-se numa posição que se poderia caracterizar como sendo a de uma ‘demanda por suserania’.

Existem diversas formas de se expressar essa demanda. É suficiente apontar a insensibilidade da atual administração dos EUA para com os aspectos formais do relacionamento entre Estados soberanos. Desse ponto de vista, a ação da administração Bush é desnecessariamente rude. Carece das graças e, principalmente, das contrapartidas diplomáticas essenciais para um relacionamento formalmente equânime, ainda que substancialmente determinado por uma lógica de equilíbrio de poder.

Isso não pode ser feito impunemente. Os demais Estados recebem essa assertividade da nova administração dos EUA por meio de dois recortes. Por um lado, reagem de maneira particular. Tratam a mudança trazida pela administração Bush como um estágio de seu relacionamento com os EUA. Assim, esse relacionamento bilateral é temperado por todas as peculiaridades dessa relação em cada caso.

Por outro lado, suas reações particulares produzem uma resultante que independe da vontade individual dos Estados. Expressa a dinâmica própria dos elementos do sistema internacional. A resposta sistêmica é teoricamente certa: a busca pelo equilíbrio. Essa busca se expressa em formas de *moderação do exercício de poder pelos EUA*, que passa a ser a resultante da ação e da agenda implícita do conjunto de todos os demais Estados.

Nada se pode afirmar sobre o resultado final. Fica em aberto se essa resposta sistêmica será capaz de equilibrar as ambições da administração Bush no exercício de suserania, ou se essa administração será capaz de cooptar um número suficiente de Estados para que a apoiem.

Como apresentada hoje, a demanda de moderação dos EUA abre espaço para arranjos de ação política coordenada de parte dos demais Estados. Emprestando mais essa dimensão a arranjos multilaterais, como, por exemplo, a ONU. Dá nova relevância para relacionamentos regionais ou entre organizações regionais.

Reforça, ainda, a perspectiva de que a política internacional seja tratada de uma forma mais integral do que foi o caso até aqui.

A integralidade da Política

Até o presente, foi possível – ou, ao menos, conveniente – distinguir tematicamente a ambição de suserania da administração Bush. Pode-se caracterizá-la como sendo ‘política’, no sentido de que as suas demandas dizem respeito ao posicionamento contra o terrorismo. Isso foi feito, aliás, de forma principal, mas não exclusivamente, discursiva. Aqui e ali se identificam demandas de súbita materialidade e caráter executivo, como o breve episódio da fronteira tríplice, no caso do Brasil. Evidenciam que não se trata de uma demanda de pura aparência, mas sim da cobrança de um compromisso.

A questão é que o uso do peso dos EUA pela administração Bush está explicitamente orientado para mais do que isso. Trata-se da perspectiva da obtenção de termos vantajosos no cenário mundial – vantajosos para os EUA. Isso se inicia, mas seria ingênuo imaginar que se limita a demandas diplomáticas. Assim, enfatiza-se o atendimento a requisitos de cooperação mais ou menos direta na luta contra o terrorismo. Mas haverá uma conta a pagar.

Quando esse momento chegar, a fatia desproporcional de esforços que os EUA estão empreendendo terá que ser compensada. A distribuição dessa conta será feita considerando mais do que os termos específicos de qualquer recorte temático – por exemplo, comercial. Ao contrário, é bastante mais razoável supor que essa barganha será feita de maneira multidimensional. Ponderará o empenho e a ação lado a lado com os demais elementos dos relacionamentos internacionais. Assim, é preciso cautela para que não se tome a ênfase circunstancial – ou a percepção expediente – na dimensão diplomática. A questão política é íntegra, e será tratada integralmente.

Não é preciso ir muito longe para que se tenha as bases dessa integralidade. Por um lado, a integralidade é uma ferramenta disciplinar dos EUA. A política do FMI de alinhamento à administração Bush, condicionando a facilidade de empréstimos ao empenho na ‘guerra contra o terrorismo’, é autoevidente.

Por outro lado, a integralidade é um fato da vida. Os artigos, pronunciamentos e discursos da Assessora de Segurança Nacional Rice ou do Secretário de Estado Powell em 2001 afirmam o caráter intrínseco e inescapável dessa integralidade desde o ponto de vista da administração Bush. É uma questão puramente expediente que adoça esse requisito no presente: a prioridade que se deu à articulação diplomática da aliança contra o terrorismo.

A ponderação integral dos interesses americanos no bojo dos interesses da aliança é certa. Desde logo se pode antecipar que uma de suas vertentes mais agudas – porque útil para a dimensão interna dos EUA – será a questão da sustentação da ‘economia de guerra’. Já se anuncia no delineamento da importância do bom funcionamento da economia dos EUA como um interesse comum de todos os que lutam contra o terrorismo.

É apenas uma questão de lógica política. Em tempos de guerra, por detrás de cada medida, haverá a perspectiva de uma justificativa de segurança, como argumento final, pertinente ou não. Vários dos itens do reforçado orçamento de defesa que se seguiu ao 11 de Setembro não têm um uso evidente numa luta contra o terrorismo, por exemplo.

Como em qualquer guerra de coalizão, será preciso distribuir diferenciadamente os custos da guerra. Aí haverá espaço para se fazerem valer os interesses nacionais de cada Estado, de maneira a moderar uma demanda ‘puramente equânime’ de compensação dos custos em favor dos EUA. É a questão do *burden sharing* (compartilhamento da despesa) da Guerra Fria, agora em escala mundial. A questão é que ela se apresenta alargada e multidimensional, e incide diretamente sobre a política interna de todos os países.

Política externa = política interna

Fala-se muito sobre como os processos contemporâneos de incremento da interdependência, de planetarização da logística e de digitalização da economia determinaram uma crescente internalização da política exterior. Esses processos se somariam à dinâmica de externalização da política interna, que é um dos fatos da realidade internacional. Assim, cada vez mais, as esferas dos assuntos internos e externos estaria sujeita a uma contaminação mútua. É por isso que, quando se fala em resultante moderadora da administração Bush, está-se falando, também, do diálogo com a oposição centrada no Partido Democrata dentro dos próprios EUA.

Sem querer ferir susceptibilidades, a dimensão interna da política dos EUA já conheceu momentos mais tranqüilos. Ousaria dizê-lo, mais próximos dos ideais democráticos dos Pais Fundadores. É preciso compreender que o silêncio aparente da oposição democrata reflete dois elementos principais.

O primeiro é resultado direto das tensões que hoje perpassam a dinâmica eleitoral dos EUA. Na ausência da ‘guerra contra o terrorismo’, já seriam questões públicas de primeira grandeza. É suficiente identificar que há muito o que se pensar e algo a se fazer com relação ao que acabou sendo o resultado da Flórida na própria

eleição presidencial do Presidente Bush. Que se chega a um limite do que é razoável com relação à questão do processo de (re)circunscrição dos distritos eleitorais (*jerrymandering*). Nesse particular, o redesenho dos distritos praticamente assegura a manutenção da maioria republicana em ambas as casas do Legislativo da União dos EUA. Essa quase certeza não é bem recebida pelo Partido Democrata, por exemplo.

Em contraposição a esse quadro, há algo de potencialmente inovador nos processos que podem levar a um incremento considerável da percentagem de votos (*turnout*). O voto nos EUA é voluntário, e o redesenho dos distritos espera que compareçam apenas 25% dos eleitores, numa dada proporção. Um aumento expressivo de uma fração dos eleitores pode modificar as expectativas, ameaçando a maioria republicana. Essas são questões centrais na política interna dos EUA e, por isso mesmo, questões essenciais na consideração da política *externa* de todos os países do mundo.

O segundo elemento diz respeito à lógica mesmo da forma de fazer política nos EUA. A lógica política dos EUA é orientada pelo paradigma do *winner*. É, portanto, muito diferente da expectativa, por exemplo, brasileira, de pequenos sinais de distanciamento, entrechoques e chistes pontuais.

Nos EUA, quando há enfrentamento ele tem a ambição de ser decisivo. Quando uma voz da oposição democrata se explicitar contra a administração Bush, ela o fará com a expectativa de um golpe jugular. Virá respaldado pela opinião pública e orientado para a obtenção de mudanças *concretas* na direção das políticas dos EUA.

Essa dinâmica interna-externa ou externa-interna tem sido a realidade da política das últimas décadas. Que a guerra acirre esse vínculo é apenas natural. Como qualquer Chefe de Estado ou como qualquer pessoa pública bem o sabe, já há algum tempo que pronunciamentos orientados para o público interno são lidos pelo público externo, e vice-versa. O que existe de particular aqui não é a dificuldade de conciliar as demandas soberanas do governo nacional com as exigências relacionais do convívio internacional.

A questão é a invenção das formas pela qual se estabelecer esse diálogo de forma adequada. Evitando que o esforço político em prol da moderação dos EUA seja tomado externamente como resistência, e internamente aos EUA como deslealdade. Será preciso conhecer os EUA para que o que se faça – e o que se diga – não ecoe de forma infeliz.

Trata-se de aprender a reconhecer na dinâmica internacional um espaço íntegro com a vida política interna. Essa é uma dinâmica propriamente comunitária,

que só se reforçará no espaço de arranjos regionais. Assim, trata-se de processo familiar, seja o estabelecido na União Européia ou o NAFTA, seja o que se venha a construir no *Mercosur* ou na ALCA, sejam ainda os que venham a nascer da reforma da ONU.

Reafirmação do Estado e auge da diplomacia

Essa apresentação da política da administração Bush admite, ainda, duas conclusões parciais de alguma relevância. A primeira é a da reafirmação do Estado no cenário internacional e, por extensão, do papel do Estado na vida social. A segunda é a perspectiva de uma era de extraordinário vigor diplomático na primeira década do milênio.

A integralidade da política internacional determina o fortalecimento do Estado no cenário internacional. A necessidade de que as diversas formas de relacionamento internacional sejam barganhadas em conjunto reforça o papel do Estado. Reafirma o papel dos governos como árbitros e agentes dos interesses nacionais. Contrapõe-se aos processos distribuídos – aprecia-se muito a idéia de redes – pelo qual essas atividades vinham sendo gerenciadas. Negócios e pessoas têm sua identidade reterritorializada.

O processo de condução da guerra explicita o elemento central dos Estados: o monopólio da força num determinado território. Reafirma, dessa forma, a responsabilidade do Estado pelos cidadãos e organizações que operam em seu território, ou que se encontram abrigadas por sua soberania. Essa é uma contrapartida inescapável ao fato de que cada Estado é responsável, perante a Aliança, perante a administração Bush, pelos atos cometidos desde seu território ou sob o resguardo de sua soberania no exterior.

O resultado é a expectativa de uma reafirmação do Estado como instância necessária – e possivelmente indispensável – de qualquer proposta de desenvolvimento nacional ou de empreendimento privado. Não se trata de um pleito pela estatocracia. Trata-se do reconhecimento de que a composição do conjunto dos interesses diversificados de um país passa a ser tarefa explícita do governo do Estado nacional.

A defesa desse conjunto de interesses em fóruns internacionais terá que ser feita de forma mais explícita, de forma mais plena, e de forma mais densamente diplomática. No contexto da guerra conduzida pela administração Bush, os interesses nacionais terão que ser explicitados pelos Estados. Nesse mesmo contexto, essa defesa terá que sopesar o mérito e a oportunidade dos diversos interesses. E,

finalmente, só o aparato burocrático da diplomacia do Estado terá o mandato para acordar o arranjo final. Esse quadro permite, portanto, antecipar que a primeira década do século será marcado por um papel e por uma importância crescente da diplomacia do Estado.

Quando se consideram esses elementos, não parece exagero afirmar um primado – que não se deve confundir com exclusividade – da Diplomacia de Estado nos assuntos mundiais. Trata-se de decorrência natural da situação, teoricamente esperada e circunstancialmente evidenciada. A necessidade de tal diplomacia espelha a renovada integralidade da política. Esta é resultado de uma escolha da administração Bush para a política externa dos EUA, materializada num unilateralismo não-mitigado no contexto de uma ‘guerra contra o terrorismo’.

A forma como a ‘guerra contra o terrorismo’ da administração Bush se insere na forma como os *EUA* conduzem uma guerra é do que se trata a seguir.

3. A nova Cruzada Americana

A condução de uma guerra por uma democracia tem algumas perspectivas particulares. Em prol da simplicidade, elas podem ser resumidas numa só: a opinião pública *conta*. Esse termo informal serve como abreviatura para uma consideração mais extensa. O que a opinião pública sabe, pensa ou sente são elementos que orientam e limitam o que possa ser a condução da guerra.

Ataque surpresa e indignação pública

O choque dos ataques de 11 de Setembro tem sido comparado com o ataque japonês de 7 de Dezembro de 1941, Frota do Pacífico em Pearl Harbor, no Havai. Há alguns paralelos úteis para a compreensão do presente.

Ao longo de 1941, os EUA vinham oferecendo a proteção de sua esquadra a ‘navios de qualquer nacionalidade’ contra ‘submarinos de qualquer nacionalidade’ no Atlântico Norte. Para os alemães a neutralidade americana era portanto uma farsa diplomática. Navios de guerra dos EUA defendiam a navegação britânica contra os submarinos alemães. Já para a opinião pública *americana*, os EUA definitivamente não estavam em guerra com a Alemanha.

Da mesma forma, a partir de meados de 1941, as relações entre os EUA e o Império do Japão estavam sob a sombra de um ultimato. Os EUA exigiam a saída japonesa da China. Essa demanda era apoiada por uma série de embargos anteriores, e pela ameaça do corte total dos suprimentos de petróleo.

O petróleo era essencial para a vida econômica do arquipélago nipônico. Naquele momento, havia apenas uns poucos meses de reservas. O ultimato foi percebido pelos japoneses como sendo a escolha entre a submissão humilhante e a perda de ganhos duramente obtidos em cinco anos de guerra, ou o arroubo de uma ação temerária mas potencialmente exitosa.

O ataque a Pearl Harbor seguiu a tradição japonesa de um ataque quase que imediato em seguida à declaração de guerra. Era essa a intenção em Dezembro de 1941. Por azar, o grau de sigilo da mensagem final obrigou a que os próprios diplomatas japoneses a datilografassem.

Criou-se a situação esdrúxula em que os EUA tiveram essa mensagem em mãos antes que ela estivesse disponível na Embaixada do Japão. O atraso na entrega da declaração de guerra foi de aproximadamente uma hora. Fez do que poderia ser considerado um estratagema uma infâmia.

O crucial é que para a opinião pública americana o ataque a Pearl Harbor foi uma surpresa completa. À surpresa se acrescentou ainda o crime imperdoável do ataque antes da declaração de guerra. Isso levou a um juízo moral de má-fé que tem peso particular para a estrutura de valores dos EUA.

A declaração imediata de guerra da Alemanha, a seu turno, foi recebida, por motivos análogos, como simples agressão. Não se pode subestimar o grau de coesão social que essa percepção de ultraje e indignação emprestou à participação plena dos EUA na Segunda Guerra Mundial.

Os ataques de 11 de Setembro cortaram ainda mais fundo na opinião pública dos EUA. Arrancou-a de forma traumática de um sentimento complacente de segurança, dilacerando sua confiança. Pelo que se pode perceber, os ataques abalaram profundamente a fé da opinião pública americana quanto ao caráter positivo do mundo após o fim da Guerra Fria.

É crucial que se aprecie o grau de indignação moral da opinião pública dos EUA diante de um ataque contra pessoas indefesas. A isto se soma ainda o orgulho nacional ferido pela escolha de alvos símbolos dos EUA, como o World Trade Center e o Pentágono. E ainda há que se considerar a apreensão que nasce do medo de que qualquer lugar pode ser um alvo terrorista.

O primeiro passo para a melhor apreensão do impacto desses ataques é a forma pela qual o Pentágono praticamente desapareceu da discussão. A mobilização da indignação dos EUA está enraizada no fato de que o ataque terrorista foi contra civis. Que visou deliberadamente um lugar com que praticamente todos os americanos podem se identificar. Onde qualquer um deles poderia ter estado, ou ter tido um ente querido, no momento mesmo do ataque.

A isso se acrescenta a profunda convicção de que os EUA ‘nunca jogaram bombas neles’, sejam eles quem forem. Isso também é verdade para uma grande parte da opinião pública brasileira. Mas é preciso afirmar como esses fatos repercutem de forma diferenciada, até de forma ampliada, na opinião pública dos EUA.

Por um lado, a opinião pública brasileira envolve uma fração populacional bem mais elitizada – em termos quantitativos – e politizada do que a massa da opinião pública dos EUA. Em primeiro lugar, há um choque solidário com a tragédia. Muitos dos que formam a opinião pública brasileira também poderiam ter estado no World Trade Center quando do ataque. Mas, logo em seguida, vem à mente uma diversidade de elementos políticos. Relembra-se circunstâncias e eventos que buscam explicar o ataque de 11 de Setembro. Tenta-se colocá-los num contexto político.

A opinião pública no Brasil, por todos os motivos óbvios, tem vínculos internacionais muito mais intensos e ativos que a grande massa da opinião pública dos EUA. Sabe-se que os EUA usam de força em seus relacionamentos internacionais mesmo quando não estão em guerra. Compreende-se que existam contextos que dispensam a declaração de guerra. Por exemplo, recentemente, os ataques contra as bases da própria Al-Qaeda no Afeganistão, em resposta aos atentados nas embaixadas dos EUA no Quênia e no Sudão em 1998, conduzidos pela administração Clinton.

A opinião pública dos EUA *vive* uma realidade muito mais auto-suficiente do que qualquer experiência brasileira. O caráter de massas da opinião pública americana explica que questões como a prisão de um grande ídolo esportivo ou a perspectiva de punição corporal de um turista no estrangeiro despertem um grau de comoção muito maior do que seria o caso, por exemplo, no Brasil.

Já foi dito que a elite – novamente, no sentido quantitativo – da opinião pública dos EUA sobre assuntos internacionais não é muito maior do que um ou dois milhões de pessoas. Todos os demais receberam os ataques de 11 de Setembro com completa e absoluta surpresa. E reagiram a ele com uma medida de indignação, temor e resolução que é em tudo análoga – e dada a perspectiva de universalidade diante do perigo, mais ampla – do que a do caso de Pearl Harbor.

Pode-se começar a compreender como alguns fatos básicos da questão do terrorismo internacional nunca foram apreciados pela opinião pública dos EUA. Isso é crucial, porque o apoio à administração Bush na ‘guerra contra o terrorismo’ tem que levar em conta essa desinformação. Tem ainda que atender a reclames que só se explicam quando ela é considerada.

Até o 11 de Setembro, foi política – implícita, para sermos generosos – dos EUA *negar a ocorrência de atentados terroristas em seu território*. Tratava-se de

uma política sábia. Minimizava o desafio que o terrorismo embutia. Evitava as consequências de sua explicitação na vida cotidiana – como as que se pode ver hoje.

Assim, tanto atentados no exterior, como o realizado contra as Embaixadas dos EUA no Quênia e Tanzânia, em 1998, quanto no interior, como o realizado contra o Edifício Federal Alfred E. Murrah em Ocklahoma City em 2000, puderam ser confinados ao destino comum de todos os atentados terroristas contra os EUA. Foram tratados como um ato gratuito e despropositado de um louco ou grupo de loucos.

Eventos desse tipo, portanto, não eram vistos como terrorismo. Eram tratados, entendidos e esquecidos como uma forma particularmente infame de crime comum. A queda das torres do World Trade Center marcou um momento de ruptura com essa política de negação.

Tornou-se impossível seguir na política de negação diante dos fatos e das imagens. Em menos de duas horas – testemunho pessoal de quem acompanhou a CNN –, adotou-se a política polarmente contrária. Os EUA tinham sido alvo de um ato terrorista. Seis horas depois, o ato foi considerado um ato de guerra.

A flexão do mecanismo de Estado de Guerra numa república é uma de suas maiores forças. A massa de conflitos e barganhas que conformam a vida política cotidiana é submersa no oceano da ação unificada diante da ameaça. O poderio que se estimava na paz é subitamente multiplicado. Surgem coesão e convergência dentre os que até então se opunham.

Abrem-se as reservas incomensuráveis da paixão popular. *La Patrie en danger!* – a Pátria em perigo – é um chamado tão forte e tão prenhe de consequências hoje quanto o foi em 1792. Ao perigo pátrio correspondem o entusiasmo e a certeza que só se tem quando se luta por aquilo que se ama.

A grande República Americana *sempre* tomou essa receita intoxicante com um grau particular de desapego. Herança, talvez, do que foi a ruptura dos laços profundos de lealdade ao soberano e de entrega à causa da Revolução original, a de 1776, quando da independência dos EUA. Mas evidente, de ambos os lados, na intensidade do engajamento na Guerra Civil (1861-1865). Os confederados, mais explícitos, referiam-se simplesmente à *Causa*.

Aviva-se nas guerras dos EUA o fervor de sua religião cívica. Esta se alicerça num embasamento moral convicto de que se é partidário do Bem. Foi assim na (Primeira) *Guerra (Mundial) para Acabar com Todas as Guerras*, foi assim na Segunda Guerra Mundial, foi assim, com o desgaste da longevidade, na Terceira Guerra (Fria) Mundial.

A derrota americana no Vietnã é evidência da força desse mecanismo, não de sua fraqueza. Foi precisamente a decisão da administração Johnson de não se

declarar em guerra que alienou a luta do Vietnã do motor da opinião pública. E foi a opinião pública que determinou o fim do conflito e a derrota dos EUA.

Historicamente, foram as administrações democratas que deram conta de desafios externos. Foram presidentes democratas que colocaram os EUA diante da necessidade de dar conta do desafio de uma grande guerra externa. É parte de sua própria percepção do papel dos EUA no mundo.

Em contrapartida, o Partido Republicano sempre esteve na posição mais confortável da oposição a esse tipo de engajamento. Orgulhava-se mais de sua capacidade, no caso da Guerra Fria, de levar a termo um engajamento cuja natureza moral já estava estabelecida previamente. Compreende-se, assim, como a administração Bush enfrenta ainda mais esse elemento de tensão e dificuldade. É uma administração republicana diante da agenda tipicamente democrata de iniciar e conduzir uma guerra mundial.

Os contornos da forma pela qual a administração Bush deu conta desse desafio podem ser delineados através de três processos-chave: a fortificação da América, a terrorização do mundo e a ânsia pela adesão voluntarista. Em seu conjunto, conformam o reconhecimento de uma *nova cruzada americana*.

A fortificação da América

A fortificação da América – nesse contexto, quer-se dizer os EUA – confunde-se com a perspectiva do isolamento tão cara aos republicanos. A meta é fazer-se seguro pelo incremento de medidas excepcionais de vigilância, resposta e ação. O viés dessa atitude é a hipótese de que o perigo vem, principalmente, do exterior. Seja na forma de pessoas não-cidadãs dos EUA, que trazem o perigo consigo, seja na forma da alienação por estrangeiros de maus cidadãos, estes últimos traidores.

O problema da fortificação e do isolamento é recorrente na história política dos EUA. Um relance à forma como se deu conta desse assunto na Guerra Fria oferece pistas importantes do que se pode esperar sejam as iniciativas dos EUA. E serve, ainda, para alertar quanto aos riscos que elas trazem consigo.

A administração Bush inclinou-se por um amplo leque de iniciativas de exceção. Essas iniciativas são inescapavelmente grávidas de outros usos, que se podem resumir na palavra ‘antidemocráticos’. É útil trazer à luz um exemplo.

O embate em torno do que seja a abrangência e competência do *Office of Homeland Security* (algo como Escritório da Segurança da Pátria) explicita diretamente a questão. Essa nova criação do Executivo ambiciona a completa imunidade

de muitas das mais importantes salvaguardas democráticas. Assim, deseja estar fora do alcance da supervisão congressional, porque como recém-criado não tem lei específica. Ou ser reconhecida como simplesmente imune ao amplo *Freedom of Information Act* (uma pequeníssima parte do qual corresponde ao *habeas data* brasileiro), que garante o acesso a todo tipo de informação, a bem do interesse público, para pesquisadores privados.

É fácil ver os passos dessa fortificação: as longas filas e as tropas da guarda nacional nos aeroportos, a paranóia para com os mais diminutos pedaços de metal, arroubos de febre xenófoba etc. Essas aparências não devem ser tomadas em si mesmas. São expressão de um desejo de dar conta do temor.

Por detrás desses fatos existem iniciativas que apontam em direção a um ‘fechamento’ na forma livre como os EUA estruturam e conduzem a sua vida. A agenda política interna do Partido Republicano acrescenta ainda mais esse alarme aos processos que se desenvolvem hoje nos EUA. Assim, exacerbam-se suas dificuldades com as minorias, sua forte inclinação fundamentalista, seu entendimento chauvinista da superioridade intrínseca dos *americanos*.

Premida pelo temor, a opinião pública aceitou diversos passos extraordinários em termos do controle federal sobre suas vidas. A natureza entediante do alerta sem fim da guerra já aporta questionamentos sobre a utilidade de todo esse aparato. A administração Bush tem diante de si a tarefa de defender e sustentar essas iniciativas, mostrando sua utilidade. Isto é extraordinariamente difícil, porque a medida de seu sucesso é a não-ocorrência de novos atentados.

Centenas de milhões de pessoas entram e saem dos EUA todos os anos, em sua maioria no fluxo nas fronteiras terrestres internas do NAFTA. Os EUA são uma das sociedades mais multiétnicas do mundo, com tudo o que isso implica em termos de relacionamentos familiares e sociais. A própria posição dos EUA determina a existência de relacionamentos de todo o tipo com todos os países do mundo. A liberdade de circulação – de gentes, coisas e informação – é uma parte intrínseca da vida contemporânea dos EUA. O paradoxo da fortificação da América está contido na necessidade simultânea de restrição e liberdade da vida cotidiana.

A discussão da democracia nos EUA, em particular, vive mais um de seus momentos críticos, como em toda guerra. Diversas das medidas de exceção de outras guerras – a suspensão do *habeas corpus* pela administração Lincoln, a prisão por suspeita pela administração Wilson, o confinamento dos *nissei* pela administração (FD) Roosevelt – já foram objeto de crítica e rejeição formal pela Suprema Corte dos EUA. Isso faz com que similares dessas práticas tenham que se revestir de uma capa de propriedade de enorme fragilidade.

O ensaio, logo ao início da guerra, de dispositivos de exceção, foram um sinal da dificuldade que a administração Bush tem para com o enquadramento legal de suas ações. Um dos melhores exemplos foi a proposta de tribunais militares imunes à apelação, como forma de tratar os ‘terroristas’. De imediato, essa caracterização era discriminatória, ferindo o preceito de inocência até prova em contrário. *Só a posteriori* se poderia afirmar a identidade de um suspeito julgado como terrorista, justificando o emprego do tribunal de exceção. Criava-se assim um nó lógico, em que se insinuava a perspectiva de que todos os que fossem levados a tais ‘tribunais’ seriam automaticamente culpados.

Num desdobramento, este tipo de solução só seria utilizado contra estrangeiros. Mas os tribunais seriam nos EUA, onde deteriam competência legal. Isso criava outro problema, porque vige lei que proíbe a entrada de suspeitos de terrorismo ou de associados a organizações terroristas nos EUA. Criar-se-ia então a ficção de que, em tais tribunais, os réus ‘nunca’ terão entrado ‘oficialmente’ no território dos EUA.

É preciso reconhecer que os EUA têm uma enorme prática acumulada no convívio com legislações de exceção. A convicção de que a Constituição dos EUA não é, nos termos da Suprema Corte, “um pacto suicida” abre espaço para expedientes incomuns, que podem ser tão necessários quanto prenhes das mais danosas conseqüências para a democracia.

O embaraço da caracterização da alteridade do inimigo numa democracia multiétnica tem sido fonte de constante embaraço. Torna impossível admitir iniciativas que apreciariam poder afirmar que este, ou aquele, grupo de americanos ou migrantes legais é um risco particular. O fato de que periodicamente se afirma o caráter inaceitável de preconceitos e discriminações fala por si.

Com tudo isso, há dois elementos que devem ser destacados.

O primeiro elemento é que se pode estar vivendo um período de adormecimento, pelo choque do golpe, dos mecanismos e das salvaguardas de defesa da democracia nos EUA. Enquanto a opinião pública se sentir mais ameaçada pela possibilidade de um novo ataque do que pelo controle federal de seus assuntos, essa situação deverá persistir. Há algo a se aprender pelo fato de que o grafismo referencial dos ataques de 11 de Setembro nos EUA, “9-11” (*nine-eleven*), seja precisamente o código da chamada de emergência, também lida, em inglês, como *nine-eleven* “911”. Diante da emergência, fazem-se concessões.

O segundo elemento é algo mais difícil de ser apreciado. Trata-se do que se poderia denominar como ‘a cláusula do comandante supremo’ (*commander-in-chief*). Nos EUA, a educação cívica ensina que a expectativa *legal* em tempo de

guerra é a da obediência paramilitar dos cidadãos ao Presidente. O comandante supremo e suas políticas, durante a guerra, não podem ser objeto de debate público fora do Congresso e do Judiciário.

A lógica é que esse tipo de debate pode ser vulnerável à propaganda inimiga, a atitudes derrotistas ou a questionamentos impróprios. O debate desregrado pode comprometer a solidez da hierarquia ou mesmo a confiança das Forças Armadas e do Serviço Público na direção apontada pelo Executivo. Isso se expressa numa adesão social substantiva à linha política da administração em guerra de uma forma particular.

É especialmente difícil de ser entendida por perspectivas em que a obediência não se identifica com a adesão. Esse é notadamente o caso para brasileiros, para quem a adesão a linhas de política do governo embute a apreciação das escolhas possíveis. Não é assim nos EUA: segue-se a linha do comandante supremo sem ressalvas.

Uma realidade compartilhada pode ajudar a compreender a natureza e o efeito desse comportamento. Refletindo esse tipo de lógica, a legislação internacional de segurança em vôo proíbe o livre debate. É proibido *mencionar, discutir ou conversar* sobre bombas ou seqüestros a bordo de um avião. Quem o faz está exposto a sanções legais, sob a acusação de fomentar o pânico.

A terrorização do mundo

A terrorização do mundo embute um juízo particular sobre a idéia de sociedade e sobre o entendimento da culpa por associação. A terrorização do mundo corresponde à alternativa da fortificação da América. A perspectiva desemboca na idéia da ‘América para os americanos’, cujos limites e impossibilidade são excessivamente conhecidos.

Em termos mais gerais, corresponde a um trânsito lógico que é mais incisivo quando expressa da seguinte forma: o que é informal pode ser marginal; o que é marginal pode ser ilegal; o que é ilegal pode ser criminal; o que é criminal pode ser terrorista; o que é terrorista é o inimigo. Ora, o que se sabe sobre a lógica de redes da atividade criminal e terrorista das últimas décadas praticamente assegura que se encontre algum tipo de vínculo entre dessas esferas. Esse é todo o problema.

Se a decisão da administração Bush for de priorizar a busca desses vínculos, eles *serão* encontrados. E não necessariamente significarão alguma coisa. Num mundo interligado, a busca do fio da suspeita é sempre potencialmente bem sucedida. A questão passa a ser qualitativa. Trata-se de avaliar o significado, o

alcançe, a consequência e, muito especialmente, a *intencionalidade* do vínculo encontrado.

Compreenda-se a paranóia que pode ser alimentada pela percepção de que todos os que acessem um determinado *chat* na internet, onde um suspeito ou um terrorista também se fez presente, *podem* ter relação com o terrorista. E o que dizer do fato de que os terroristas, até como forma de proteção, fazem uso exatamente dos *sites* mais populares?

A terrorização do mundo significa o risco de que uma legítima preocupação com segurança emancipe-se de seus fins. Que a busca pelos vínculos, e a identificação dos suspeitos, extrapole o que é razoável. Talvez até, dada a dificuldade de tal ação no território dos EUA, com ênfase no rastreamento de suspeitos e vínculos no exterior. A questão é o ponto em que a paranóia da segurança se arroga em juíza da vida social ou dos relacionamentos internacionais.

Essa agenda geral ganha cores próprias quando se tem em mente os posicionamentos republicanos contra minorias e ilegais. Desde este ponto de vista, pode-se reforçar um preconceito, afirmando que são partes de um mesmo todo. E lança-se a mácula da suspeita sobre todos os demais, nem ‘marginais’ nem ‘americanos’.

O horizonte da terrorização do mundo incide dolorosamente sobre a questão da busca e da confiança em aliados. Quando se associa à fortificação da América, explica a forma particular como a administração Bush idealiza a aliança que espera de outros países.

A ânsia pela adesão voluntarista

A ânsia pela adesão voluntarista tem vertentes internas e externas. Ambas compartilham um conjunto de expectativas em comum. Mas existe uma diferença que as distingue de forma particular. No caso da vertente interna, os fatores sociais da democracia americana e a expectativa da ‘cláusula do comandante supremo’ produzem fatores peculiares que acabam distinguindo-a de maneira substancial. Assim, é mais apropriado discutir essa ânsia tendo por perspectiva a sua vertente externa.

Em termos gerais, a vertente externa é simplesmente a transposição, para as relações internacionais, de expectativas típicas da política dos próprios EUA. Associa o serviço da Pátria, obrigatório para os cidadãos, a uma espécie de serviço ao Bem de parte de todos os demais países. Transposta ao exterior, acaba sendo um requisito de identidade para os ‘países de boa vontade’. Essa expectativa geral de

reconhecimento da liderança de quem, convictamente, empreende o bem, tem caráter particularmente incisivo no caso da administração Bush.

A administração Bush havia expresso termos para o relacionamento internacional até o dia 10 de Setembro de 2001, que eram bastante avessos a este tipo de consideração. Ao contrário, afirmavam o caráter estritamente material – em alguns aspectos, explicitamente comercial – de qualquer tipo de relacionamento. Bons relacionamentos internacionais eram sinônimo de relacionamentos economicamente vantajosos para os EUA.

Recusavam, portanto, a moeda de troca ‘simbólica’ e ‘imaterial’ do compromisso político. Entendiam que esse era o rumo que levava ao envolvimento dos EUA para além, e até mesmo contra, seus próprios interesses. Pleiteava-se como ideal a construção de um ‘consenso do interesse nacional’ suprapartidário. O propósito desse consenso seria a delegação de completa liberdade para a política externa da administração Bush.

Essa política externa seria caracterizada pela postura de ‘mãos livres’. Os EUA não mais adeririam formalmente a qualquer arranjo multilateral. Na medida do possível, afastar-se-iam de todos eles. Exerceriam a adesão unilateral e circunspecta em função, e na duração, de seus interesses.

Era essa lógica que havia lançado suspeitas antes inimagináveis sobre a continuada adesão dos EUA a seus pactos de segurança na Europa e no Pacífico. Explicitava a perspectiva de que ‘crises regionais’ deveriam ser resolvidas regionalmente. Afirmava que a idéia de ‘segurança internacional’ era uma armadilha retórica.

Diante do 11 de Setembro, até mesmo o aliado mais confiável dos EUA, o Reino Unido, explicou seus termos. Esses foram uma admoestação contra a lógica anunciada da política externa da administração Bush. Sob a direção exemplar, diante do desafio, do Gabinete Blair, o Reino Unido explicou que os EUA foram aliados e suporte para a Grã-Bretanha em diversas ocasiões. Existia, portanto, a obrigação de retribuir. Isso era mais bem feito sem vistas de um ganho material explícito e imediato, mas sim em prol da segurança internacional e do débito para com os EUA.

Na semana que se seguiu ao 11 de Setembro, diante da passividade inicial dos EUA, foi o Gabinete Blair que serviu de voz e de motor para a aliança. Atuou com lógica bem distinta do comercialismo republicano. Os termos da aliança foram estritamente o da composição dos interesses de cada associado em prol, e na medida, de sua convergência ao interesse comum. Assim, a aliança admitia um amplo espectro de adesão: desde uma participação ativa e combatente até apoios mais discretos.

Do momento em que administração Bush readquiriu a firmeza do solo sob seus pés, suas concepções anteriores e o rumo inicial da aliança entraram em

conflito. Em seu início foi necessário ceder aos arranjos da tradição diplomática da resposta a uma agressão. Essa abordagem chegou ao seu momento de auge com a adesão quase que universal dos estados-membros da ONU à Aliança contra o Terrorismo.

Mas essas necessidades produziram uma situação que acabou se revelando inaceitável para a administração Bush. Uma aliança de matizes era uma concessão intolerável para a agenda republicana de política externa. Passou-se, então, por um processo inteiramente peculiar.

A demanda pela associação na aliança contra o terror evoluiu progressivamente. Passou de um arranjo de coalizão, uma aliança de matizes, para a expectativa de uma adesão voluntarista e graciosa. Nela, a escolha é radical: ou se está plenamente engajado – ou não. E onde o engajamento é pleno e sem condições.

Crescentemente, essa ânsia pela adesão voluntarista vem se combinando com a perspectiva do unilateralismo não-mitigado. É isso que empresta as qualidades da ambição de uma suserania dos EUA nos assuntos mundiais. É importante apreciar como essa é uma passagem ‘natural’, e até ‘necessária’, desde a perspectiva da administração Bush. Sua frustração produz um sentimento difuso de desapontamento.

Por um lado, porque é concretamente desnecessário ter a participação ativa de todos os países. E porque a maioria dos países, em qualquer caso, não tem interesse de conformar seu engajamento aos termos da administração Bush. O reclamo por uma forma de adesão voluntarista se explica mais pela necessidade de neutralizar o processo de barganha do que pelas necessidades concretas da guerra.

Por outro lado, porém, a questão é mais delicada. Diz respeito ao desejo por um tipo de reconhecimento de liderança e de obediência obsequiosa. Expressa-se, por exemplo, num juízo sobre a qualidade da manifestação até afetiva da solidariedade. Ou, ainda, na expectativa da ausência de qualquer tipo de crítica pública às direções da administração Bush.

A expectativa parece ter sido – parece ser – a de uma colaboração completa, que se expresse num engajamento integral. Parece incluir um tipo de apoio inteiramente análogo ao que a administração Bush espera receber dos próprios cidadãos dos EUA. Compreende-se, então, como se operaria a passagem da lógica anterior de política externa para a atual. Em todo momento, é preciso ter em mente a lealdade da administração Bush à sua agenda de política externa original.

Diante da paz, os relacionamentos internacionais deveriam ser medidos e valorados pela lógica de ganhos e perdas. Os EUA teriam ‘mãos livres’ para ação

unilateral, em paralelo a arranjos multilaterais. Nesse contexto, a idéia de ‘segurança internacional’ era órfã de qualquer interesse *americano*, a menos de uma crise mundial. Podia ser deixada de lado até então.

Diante da guerra, ao contrário, os relacionamentos internacionais deveriam migrar para um ideal de adesão diante do perigo. Essa adesão seria um interesse comum, devendo se dar num vácuo de condições e barganhas prévias. Os EUA exercem a liderança de uma luta que é de todos. A administração Bush espera que o engajamento de todos os países fora do ‘Eixo do Mal’ seja espontâneo, natural, e, acima de tudo, ‘grátis’ em termos da preservação dos interesses dos EUA em todos os outros campos. Nesse contexto, a idéia de ‘segurança internacional’ é expressão de um interesse vital americano. Faz-se obrigatória.

A integralidade da política, portanto, apresenta um lado cortante. Para a administração Bush, os interesses nacionais dos EUA são o fiel último ideal de qualquer arranjo. E a natureza dos arranjos é determinada por suas necessidades e prioridades.

A nova cruzada americana

A realidade do convívio e do relacionamento internacional não tem sido generosa para com as expectativas da administração Bush. Suas ambições últimas são basicamente inaceitáveis para a quase totalidade dos Estados. E sua forma de ação não tem tido o sucesso que dela se esperava, apesar de se apresentar como sendo ‘ eminentemente pragmática’. A expectativa principal é que a superioridade dos EUA determinaria uma obediência mais ou menos automática a seus desejos.

A trajetória afegã, por exemplo, só pode ter algum tipo de solução pela intermediação da ONU. Em particular, pela credibilidade de suas missões de paz como ferramenta legítima de uma solução internacional de paz e segurança. Por exemplo, a perspectiva de que o Talibã não aceitaria se render à Aliança do Norte parecia razoável, mesmo que, nas palavras de um oficial *marine*, algo mesquinho. Já a perspectiva de que só aceitaria se render à bandeira azul da ONU, e nunca às estrelas-e-listas dos EUA, ocasionou um breve momento de perplexidade e, até, de mágoa. O silêncio sobre o que se obteve da trajetória afegã pode ser muito eloquente. Isso é especialmente verdadeiro na medida em que os meses se sucedem, e o golpe final contra, por exemplo, a Al-Qaeda, não tem lugar.

A demanda por uma solidariedade profunda expressa o desejo de uma valoração positiva das ações dos EUA. Embute a expectativa de um reconhecimento do valor intrínseco da causa. Sem embargo, lida de forma inábil com a realidade de dois

pesos e duas medidas dos interesses nacionais dos demais países e das questões internacionais em geral.

Daí, então, a expressão de que a adesão aos EUA na guerra não é mais apenas isso, e na verdade ‘nunca foi’. Trata-se de uma luta que não é entendida como exclusivamente *americana*, mas sim universal. Trata-se de escolher um lado, com tudo o que isso implica, entre os EUA da administração Bush e o ‘Eixo do Mal’.

Trata-se, da perspectiva da administração Bush, de uma verdadeira *guerra santa* – em termos que os próprios americanos utilizariam, a *nova cruzada americana*, por mais que esse termo seja inconveniente, dada a sensibilidade muçulmana para com as cruzadas históricas. Esse não é um termo leviano: aponta para o fato de que o conflito para além das razões objetivas. Encarna uma perspectiva do destino dos EUA.

A nova cruzada americana, portanto, resulta da forma pela qual esses três aspectos se associam. É inteiramente consistente com a forma, também de cruzada, com que se travaram as três guerras mundiais. Até mesmo, com a forma como se travou a Guerra Civil.

A constância desse tipo de atitude no desenho político dos relacionamentos dos EUA com o mundo não pode ser ignorada. Ignorar essa dimensão é arriscar-se a ser colocado entre os que simpatizam com, quando não entre os que integram, o ‘Eixo do Mal’.

Trajatórias esperadas

A clareza do que a administração Bush tem diante de si permite que se aprecie, em prol da compreensão de seu significado e consequência, algumas questões com as quais ela terá que lidar.

Em primeiro lugar, a administração Bush enfrenta o desafio da redação de uma Política de Segurança Nacional *histórica*, em que os termos gerais dessa cruzada estejam expressos. É um desafio desconcertante para uma administração republicana.

Há menos de um ano, o Secretário de Estado enfatizava que o tempo em coquetéis de diplomatas e em conversas políticas era desperdício. A busca por mais e melhores negócios era a vocação do Departamento de Estado. A Assessora de Segurança Nacional afirmava o caráter falacioso da própria idéia de uma ‘segurança internacional’ despida de sólida base de interesses palpáveis e, até, comerciais.

O Secretário de Defesa pronunciava-se pela retração das forças americanas para posição de ‘em reserva’ por um quarto de século. Apostava que a restrição ao

uso cotidiano das forças armadas dos EUA liberaria recursos para investimentos substanciais. Esses investimentos construiriam uma superioridade inquestionável daqui a duas décadas.

A dificuldade é, talvez, ainda maior para uma Presidência que tem diante de si, como medida de sua qualidade, tarefa do porte de uma Carta do Atlântico ou de uma Estratégia da Contenção.

Em segundo lugar, a sobreênfase no aspecto e na origem externa do terrorismo coloca a administração Bush na delicada posição de poder se ver surpreendida pelo terrorismo doméstico dos EUA. A rapidez com que o ‘caso do Antraz’ saiu das manchetes expressa a enorme dificuldade de dar seguimento a essa possibilidade.

Esse é um aspecto da realidade sabida e estudada dos movimentos fundamentalistas e radicais de *americanos nos próprios EUA*. Confronta a ênfase de alteridade da cruzada americana. Tem, mesmo, componentes que incidem sobre algumas das bases ideológicas e sobre alguns dos redutos eleitorais do partido republicano.

Em terceiro lugar, a questão da adesão enfrenta um problema real, intrínseco à situação. A assimetria de capacidade e de poder dos EUA existe. Mas, concretamente, são poucos os países que podem contribuir, mais do que atrapalhar, na luta contra o terrorismo. Desses poucos, aliás, se espera muito, especialmente diante da certeza de que não se pode esperar tudo.

Isso significa que para os demais, a imensa maioria, não há, realmente, muito que possa ser visto como ‘atos concretos’ e não apenas como ‘belas palavras’. Deságua-se na busca por atos confirmatórios de adesão. Esses, por hora, têm sido caracterizados de duas formas. Por um lado, por demandas pontuais precisas que exigem uma ação específica. Por outro lado, por reclamos difusos por controles restritivos e acesso privilegiado dos EUA a informações.

Em diversos casos, já se está no ponto em que eles pouco ou nada acrescentam à segurança de quem quer que seja. Avizinha-se o momento em que esse afã por evidência de adesão ultrapassará o que é aceitável no próprio território dos EUA, mas que nem por isso poderá deixar de ser esperado de outrem.

Um pseudo-realismo político pode argüir pela necessidade de se aceitar que cada aliado incorpore como terroristas seus desafetos particulares. Isso permitiria tomar as ações contra esses últimos como ‘atos concretos’ em prol da aliança. Mas essa é uma política insustentável.

De imediato, por exemplo, diante das mútuas acusações entre o Estado de Israel e a Autoridade Nacional Palestina. No médio prazo, insustentável em si mes-

ma. Não há como sustentar que cada aliado possa atrelar o respaldo dos EUA à sua agenda particular, com liberdade de definir o que seja, em seu caso, a luta ‘contra o terrorismo’.

De uma forma ou de outra, a dificuldade de ter ‘atos concretos’ para evidenciar a aliança acaba impondo a aparência da adesão como requisito para o galardão da lealdade confiável. A superficialidade desse requisito não deve servir para que se perca de vista a sua importância.

Em quarto lugar, a questão dos custos da ‘guerra contra o Eixo do Mal’ aguarda apenas o próximo orçamento dos EUA para que se reacenda. Já se podem antecipar dúvidas e questionamentos razoáveis, tanto da parte do Partido Democrata, quanto dentro do próprio Partido Republicano. Parece inevitável que haja, mesmo, pontos que se beneficiem do debate. Certamente há decisões e processos que admitem a melhoria que nasce da crítica. Assim, é de se esperar que se explicitem equívocos ou iniciativas ineficientes. Mas, para além dessas, há questões anunciadas que refletem a divergência de perspectivas.

As administrações democratas sempre argüíram que uma das formas de *exercício* do poder dos EUA era sua capacidade de ser, para usar um termo antigo, ‘o arsenal da democracia’. Assim os EUA deviam ser dadivosos no apoio material a seus aliados. Atender a demandas materiais que apoiavam os interesses dos aliados para além dos interesses imediatos da aliança era uma forma de consolidar o seu engajamento.

Servia, ainda, para maximizar seu potencial na própria aliança. Arcar com as despesas, considerando-as ‘pagas com sangue e suor’ era a melhor política. Assim, por exemplo, a administração Truman considerou quites todas as despesas militares de seus aliados ao fim da Segunda Guerra Mundial.

A posição republicana sempre foi crítica a essa linha democrata. Afirma que era uma das formas de *desperdício* do poder americano. Sua postura, diante da responsabilidade concreta, sempre foi dual. Os recursos e meios necessários para os que estão engajados na luta diretamente, por um lado. A parte que lhes caiba das despesas da luta para os que não estão, por outro.

Do ponto de vista republicano, os EUA deveriam ser parcimoniosos. Medir cada cessão, cada apoio, preservando o foco de tais cessões e cobranças de custos pela meta da aliança. Ponderando tanto o custo de tais apoios quanto seus efeitos na própria posição dos EUA. Assim, por exemplo, foi uma decisão difícil ceder armamento avançado aos guerrilheiros afegãos. Essa cessão foi parcimoniosa e conectada a desembolsos dos aliados islâmicos de parte das despesas. A reposição dos armamentos acompanhou o seu uso concreto contra os soviéticos.

E, ao final da guerra, empreendeu-se um amplo programa de reaqusição dos armamentos de maior desempenho.

Com esse pano de fundo, a lógica de um cruzado republicano parece inescapável. Se se está lutando por todos, que todos participem da despesa. Esse foi o caso, aliás, reconhecidamente de outra forma, na Guerra do Golfo da administração Bush pai.

Esses elementos permitem caracterizar as bases e delinear algumas questões da trajetória da nova cruzada americana. Trata-se da cautela de saber que ela não será nem tranqüila, nem necessariamente exitosa, em seus termos originais. Há questões em aberto, em termos dos desdobramentos de suas ações planejadas, em termos da questão interna e nos próprios termos concretos da adesão externa. E isso nada nos diz do que possam ser, ainda, os próximos atentados terroristas – poucos serão os que, na administração Bush, caracterizariam o 11 de Setembro como ‘o último ataque terrorista’.

Vivemos todos essa guerra. Seu curso não é algo que possa ser tratado com eqüanimidade olímpica – ou com ignorância. Isso traz, então, a necessidade de um juízo cândido sobre a capacitação brasileira em assuntos de segurança e defesa e, em particular, a encruzilhada em que nos encontramos.

4. A encruzilhada brasileira

O sintoma mais preocupante da capacitação nacional nos temas de segurança e defesa é a necessidade de ter que defendê-la. É necessário realizar uma apreciação cândida do desnível brasileiro em relação a esses temas. Isso significa compartilhar um diagnóstico sobre a situação brasileira. Essa situação resulta de três trajetórias, que convergem no presente e indicam um rumo para o futuro.

Buscando apontar alguns contornos deste último, apresentam-se dois exercícios em Estudos Estratégicos desde o ponto de vista brasileiro. Um pondera a viabilidade de sucesso militar na Colômbia. O outro apresenta algumas das possíveis conseqüências para a política de defesa dos atuais e futuros requisitos das Missões de Paz da ONU.

A ausência de uma perspectiva da Defesa

Em primeiro lugar e antes de mais nada, o Brasil ainda não realizou a passagem organizacional rumo ao enquadramento da *defesa*. Mais importante, adiou a passagem cognitiva para uma perspectiva da Defesa. Esse enquadramento cognitivo tem quatro dimensões principais: a integração das forças singulares no prepa-

ro e no emprego; a expansão do enquadramento da questão da segurança para além das considerações militares; o estabelecimento da pasta ministerial da defesa; e a centralidade do estudo científico dos assuntos bélicos por meio dos Estudos Estratégicos.

Há pelo menos cinco décadas que se compreende que o preparo e o emprego *integrado* das forças singulares (exército, marinha, força aérea, por exemplo) são essenciais para o sucesso na guerra. Essa integração vai além da simples associação ou combinação das forças. Trata-se de reconhecer o que são, de fato, os ganhos de escala e escopo das especialidades de cada uma delas para diversas tarefas. Esse reconhecimento é que permite saber como integrar suas capacidades num todo sistêmico, bem maior que as partes.

Isso impõe requisitos de compatibilidade material e de procedimentos, bem como trajetórias de formação de quadros militares e civis. Exige, ainda, uma estrutura permanente de comando e controle integrado. Só essa estrutura pode realizar o emprego unificado das vantagens combatentes e das capacidades das diferentes forças.

Da mesma forma, reconhece-se que só uma perspectiva mais ampla que a militar permite o bom preparo e o bom uso dessas capacidades. É preciso assegurar que as dinâmicas bélicas das forças não contradigam as metas políticas, seja na sua criação, manutenção ou emprego. É igualmente necessário que se avalie qual a fração de recursos necessária para que essas dinâmicas sejam satisfatoriamente atendidas.

Tanto uma quanto outra consideração estão para além da competência das instituições militares. Não cabe a elas decidir nem sobre as metas políticas nem sobre a fração dos recursos nacionais que lhes é destinada. Têm, sim, que assessorar a tomada de decisão sobre uma e outra, informando da viabilidade da ação proposta e dos custos da aquisição de diferentes alternativas de capacidades. Isso determina um enquadramento próprio da questão da segurança nos assuntos do Estado para além dos arranjos militares.

É nesse sentido que o estabelecimento da pasta ministerial da defesa serve como um instrumento de Estado. Trata-se de agregar, na forma adequada, tanto as considerações relativas à integração das forças quanto sua utilização política. Essa é a razão primeira de ser dos ministérios da defesa em todo o mundo: determinar o espaço organizacional para a concentração, e o amadurecimento, de uma perspectiva íntegra do tema da defesa.

Nesse sentido, os ministérios da defesa são, ainda, a contraparte lógica dos ministérios das relações exteriores. Um e outro marcam a continuidade dos relacio-

namentos políticos entre os Estados, reconhecendo vocações mais orientadas para aqueles relacionamentos e circunstâncias em que se considera a possibilidade do uso da força (assuntos de defesa) e aquelas em que essa possibilidade está mais afastada (assuntos diplomáticos).

É precisamente a necessidade de reconhecer que essas vocações estão contidas no contínuo do relacionamento político, ao qual se podem acrescentar os meios de força, que explica a preeminência dos Estudos Estratégicos nas considerações de defesa. Só uma perspectiva científica, teoricamente construída, pode servir de base para a apreciação e para a tomada de decisão. Só assim se pode aferir a consistência entre os meios e os fins, seja indicando a viabilidade da busca de determinados fins com os meios disponíveis, seja orientando a criação de meios adequados para fins pretendidos.

O Brasil ainda não realizou essa passagem. O estabelecimento de um estado-maior das forças armadas, o antigo EMFA, não prosperou. Só recentemente deu-se um passo nessa direção, com o estabelecimento do Ministério da Defesa. Mas este ainda está em seus inícios; ainda é cedo para fazer mais do que registrar a sua criação.

A destruição da capacidade nacional em assuntos bélicos

Do ponto de vista mais geral, vive-se uma situação que produziu a quase completa destruição da capacidade nacional em assuntos bélicos. Pode-se tomá-la como expressa em duas vertentes: uma, de ambição totalizante; a outra, de simples negação.

No primeiro caso, tomou-se superficialmente a necessidade de articulação dos temas bélicos com os assuntos nacionais. Isso se expressou na idéia de que todos os aspectos da vida social deveriam ser considerados em prol da defesa. Ao afirmar sem qualificação que a questão bélica era produto da sociedade, acabou chegando à conclusão de que a única discussão admissível era a de como se organizar a própria sociedade.

Estabeleceu-se assim, sob a capa de uma discussão ‘de guerra’, um projeto de inspiração totalitária para a sociedade brasileira. Transpondo a unidade de comando militar para o espaço da vida social, acabou-se por afirmar esse projeto como única alternativa para a busca das metas da sociedade. Ambicionou-se uma obediência completa a esse projeto, expresso em direções e planos praticamente indistinguíveis, em sua ambição, de um Plano Quinquenal soviético. Incluiu, ainda, como parte de entendimento hierárquico, o arbítrio na definição dos conhecimentos julgados váli-

dos. Recusou-se, portanto, tanto o diálogo com a Política quanto com a Ciência, tanto com a democracia quanto com a evolução de saberes da própria sociedade.

De acordo com essa vertente, só os conhecimentos que confirmam o que se deseja atingir são considerados válidos. Mais ainda, qualquer discordância com os conhecimentos que se julga válidos implica a recusa automática do que se deseja. Como resultado, não existe possibilidade de crítica, porque inexistente a instância de um juízo de mérito. Qualquer discordância é apenas expressão do “contraditório”, isto é, do que serve apenas para atestar a validade do conhecimento que se afirma.

Nesse processo, adiou-se, de forma definitiva, qualquer esforço de criação de competência em assuntos bélicos. Afinal, o progresso social iria produzi-la automaticamente.

Da mesma maneira, determinou-se o virtual congelamento do saber. Afinal, qualquer avanço do conhecimento traz consigo a necessidade de reconhecer o erro do conhecimento anterior.

Aí se explica que se afirme sem peias que a estrutura de saberes existente é ‘perfeita’. Ou mesmo que se conviva com fatos que inexistem dessa estrutura, como, por exemplo, as missões de paz, refugiando-se na fraca posição de que eles “não deveriam ser”.

Ao longo de décadas, essa postura sabotou trajetórias de aprendizado, deslegitimou esforços de atualização, suprimiu questionamentos e obstaculizou o próprio debate. Tudo isso era decorrência direta da prática de se subordinar o conhecimento à convicção, e de se afirmar uma totalização completa que tornava o tratamento do tema bélico em si mesmo sem sentido.

O resultado presente é um arcabouço de tal fragilidade que só pode se sustentar pela muleta da compulsão doutrinária, hierarquicamente estabelecida dentro das Forças Armadas e defendida por toda sorte de expedientes.

Diante da questão da defesa propriamente dita, tem-se apenas a expressão do desejo de uma revisão totalizante. Nada se tem a dizer sobre a forma pela qual as diferentes propostas políticas dos partidos se expressam em diferentes direções e objetivos políticos. Afinal, só existe um único objetivo político possível, o incremento do poder nacional. Não se reconhece espaço para um debate nacional sobre o tema bélico em si, mas apenas sobre a totalidade do desenho da sociedade e do Estado, uma forma particular de ‘projeto nacional’.

Deste ponto de vista, é de fato irrelevante ponderar as alternativas políticas abertas ao País diante, por exemplo, do 11 de Setembro. Não há qualquer valor em se considerar as diferentes possibilidades ou as várias prioridades que se pode dar aos arranjos das forças armadas. É inoportuno considerar as escolhas e custos de

criação, manutenção ou prontidão dos diferentes tipos de forças que se pode ter. Tudo se resume à meta automática, deliberadamente vaga, e grávida de totalização, da compatibilidade da defesa com a ‘estatura político-estratégica’ do Brasil, estatua essa estabelecida mais em termos de desejo e esperança do que por qualquer tipo de raciocínio explícito.

No segundo caso, perdeu-se o rumo da oportuna discussão dos processos pelos quais se efetuou a passagem do período autoritário para a democracia. Estes desembocariam, naturalmente, nas questões do relacionamento civil-militar num regime democrático. Mas, no caso, acabaram se enrijecendo em posições principais assíncronas, marcadas por um saudosismo militante antimilitar. Tornaram-se, de fato, irrelevantes diante da democracia.

Na busca pela aparência de relevância, roubou-se o termo ‘Estudos Estratégicos’. Este foi apropriado para acobertar a desatualização e a incoerência de diagnósticos que enxergam em toda a parte o espectro de uma nova ditadura militar. Automeceu-se, assim, como um tipo de ‘Estudos Estratégicos’ que só reconhece a necessidade de competência num tema: o do relacionamento civil-militar.

Isso se expressa, em grande medida, pela negação de qualquer valor aos temas bélicos em si mesmos, acabando por mistificá-los. Afirma-se implicitamente a autonomia da esfera militar do controle político. Nega-se que haja qualquer valor intrínseco nos próprios temas bélicos. Tratam-se apenas de dispositivos retóricos, que buscam aumentar o poder das instituições militares.

Assim, por exemplo, a política de defesa nacional não é tomada em seu mérito e considerada como instrumento da preparação da defesa do País. Só serve como objeto na medida em que evidencie a maior ou menor medida da ‘autonomia militar’, isto é, a perspectiva do golpe. Qualquer outra leitura arrisca-se a ser cúmplice, até inconsciente, de um novo período de autoritarismo militar.

Convive-se com a contradição de se afirmar, por outro lado, a importância do tema em si mesmo. Mas aí se exercita um controle ideológico. O tema só é relevante quanto tratado desde uma perspectiva explicitamente engajada no seu controle. Recusa-se a pertinência de uma competência substantiva em assuntos bélicos. Afinal, essa competência inexistente, e só serve para alicerçar tentativas de tomada do poder no Estado.

Nesse processo, acabou por transformar-se numa instância de repetição acrítica das posições de outrem, ou até em simples eco de considerações das próprias Forças Armadas. Acabou por desacreditar-se, restando-lhe apenas impor-se ao próprio debate cuja pertinência nega. Diante do debate, não participa tanto

quanto mistifica a questão bélica. A discussão deixa de ser sobre o tema da defesa e se desloca para uma análise simbólica. Qualquer tema é símbolo de uma dinâmica política de resistência ao domínio militar.

O resultado é um tipo de participação que reduz a discussão da defesa a pouco mais do que o exercício de opiniões. Essas são inescapavelmente superficiais, já que se é deliberadamente ignorante do conteúdo próprio dos assuntos bélicos. Chega-se às raias do simples embuste: a repetição ou a contradição de pronunciamentos oficiais, sem qualquer conteúdo analítico próprio.

É importante que se perceba o mecanismo pelo qual essas duas vertentes se mantêm na realidade brasileira. Trata-se de um processo indireto, difuso. Respalda-se na continuidade inercial e acrítica de um determinado conjunto de entendimentos.

Ainda que se afirme parte do debate, recusa-o em sua essência. Não há progresso no debate: trata-se apenas de oportunidade para a exposição de posições inalteráveis. Não há juízo de mérito possível para o que quer que seja. O único critério para decidir-se é o de uma agenda pré-definida: seja a proposta totalizante de um modelo de sociedade, seja a negação do valor de qualquer consideração bélica pela suspeita de uma intenção golpista.

A obsolescência da preparação militar

A discussão sobre a obsolescência da preparação militar brasileira resulta de um diagnóstico que se refere tanto a seus fins quanto a seus meios. Em termos de fins, reflete as mudanças substanciais em seus principais cenários de planejamento. Em termos de meios, reflete sua desatualização à luz do estado-das-práticas militares.

A preparação militar está diretamente relacionada com os cenários de emprego previstos para as forças armadas. São esses cenários que orientam suas missões, identificam as capacidades que devem possuir e determinam seu dimensionamento, posicionamento, articulação, treinamento e grau de prontidão. Existe portanto uma unidade no preparo e emprego, que expressa assim tanto as metas políticas a serem alcançadas quanto refletem os recursos que essas justificam desde os recursos nacionais.

Todos os países tiveram que dar conta do novo ambiente internacional que se apresentou com o fim da Guerra Fria. Foi no contexto desse impacto mais amplo que houve necessidade de se ponderar, ainda, as particularidades regionais de cada país. Finalmente, a multiplicação e a expansão do conteúdo das missões de

paz da ONU trouxe mais esse elemento para a consideração das forças armadas dos países que participam dos esforços internacionais em prol da paz e da segurança.

A especificidade brasileira reside exatamente no fato de que tanto as hipóteses globais quanto as regionais foram transformadas em menos de uma década. Ao mesmo tempo, multiplicaram-se as demandas sobre as missões de paz. Essa simultaneidade explica, em larga medida, as dificuldades da preparação militar brasileira – e sua obsolescência.

Sumariamente, os principais cenários que orientavam o desenho das Forças Armadas deixaram de existir. A democratização e o fim da Guerra Fria tornaram sem sentido os cenários de uma guerrilha pró-comunista no interior do país ou num vizinho. O fim da Guerra Fria removeu, ainda, os elementos que direcionavam a preparação do Brasil como parte da aliança ocidental, fosse no contexto atlântico, fosse mesmo em perspectivas mais ambiciosas.

O fim da rivalidade argentina removeu os elementos que orientavam a preparação do Brasil para um cenário regional na fronteira sul. Além disso, as necessidades de interoperabilidade e de projeção de poder extracontinental das missões de paz frustraram décadas de preparativos que se entendiam associados à defesa do território e à definição de um padrão local de armamentos e suprimento.

Subestima-se o tremendo impacto que essa súbita remoção de propósito teve nas Forças Armadas brasileiras. Um relance às ementas das escolas de comando, onde se preparam os oficiais gerais, é suficiente para dar conta da resposta insatisfatória aos desafios que essas mudanças trouxeram consigo. É importante assinalar que a continuidade de determinados cenários e concepções nessas ementas não significa que não se aprecie a mudança. Marca, antes, a ausência de algo que possa substituí-los. Daí, aliás, a caracterização de uma real obsolescência na preparação militar em termos de fins.

Por outro lado, uma mudança de largo alcance também teve lugar em termos de meios. Essa mudança é mais evidente em termos de equipamentos e armamentos. O impacto dos aperfeiçoamentos de sensoriamento, guiagem, letalidade e integração digital da guerra traz questões nada triviais para os requisitos mínimos da viabilidade da capacidade combatente das forças armadas.

Em si mesma, essa mudança tornou a perspectiva de uma autarquia brasileira em armamentos uma impossibilidade. A expectativa de que o processo de aperfeiçoamento dos meios da segurança traria consigo o benefício do desenvolvimento é uma das peças fortes da vertente totalizante. Os tempos não mais admitem que se perpetue essa esperança nacionalista. Ela não se sustenta, nem do ponto de vista tecnológico, nem do da lógica do papel do Estado.

Por outro lado, a questão não se resume à posse deste ou daquele equipamento, mas sim às perspectivas táticas que eles embutem. Isso tem significado em termos da desatualização do que se praticava antes de sua existência. Mesmo que não se possua um dado equipamento em quantidades consideradas adequadas, é necessário saber reconhecer a sua existência. Assim, a própria existência de uma nova possibilidade tática determina que se dê resposta a capacidades pontuais.

O exemplo da visão noturna pode servir para apontar quão ampla essa mudança nos meios pode ser. Equipamentos de visão noturna podem transtornar a maneira como se espera que a escuridão disfarce um movimento ou ação. Por extensão, modifica-se, potencialmente, todo o conteúdo das operações noturnas. Isso significa reconhecer a necessidade de revisão, até extensa, em procedimentos e até em entendimentos da forma pela qual se pretende combater – e portanto de como se faz a preparação.

Mas a mudança nos meios da década de 90 vai mais além. Diz respeito aos entendimentos e procedimentos militares de uma maneira pouco visível, mas profunda. A experiência com formas realistas de treinamento determinou mudanças de largo alcance no preparo das forças armadas e em sua seleção de pessoal. Determinou uma perspectiva sistêmica no desenho e gestão das forças. Enraizou-se no estabelecimento de vínculos mais intensos entre as forças armadas e a sociedade, e numa mudança substantiva no seu perfil de qualificação.

A simulação de combate permitiu o desenvolvimento de técnicas de avaliação de desempenho combatente. Isso nunca havia sido realmente possível fora da própria guerra. Essas técnicas reconfiguraram as formas de mensuração da eficácia das unidades e de avaliação dos comandantes.

A perspectiva de uma avaliação do desempenho combatente em tempo de paz tem enorme efeito nos fluxos de carreira das forças. Por um lado, distinguem-se trajetórias diferenciadas rumo ao generalato: sumariamente, dos que têm perfil de combatentes, dos que têm perfil de interface com a política ou dos que têm perfil administrativo. Não se trata de reserva de mercado por quadros, mas sim de uma avaliação real de trajetórias de indivíduos à luz de seu desempenho na função – ou em exercícios realistas.

Esses mesmos arranjos permitiram, novamente pela primeira vez, a realização de verdadeiros experimentos combatentes. A possibilidade de se aferir a utilidade de um determinado arranjo de tropas e equipamentos tem profundas implicações para o projeto, preparo e prontidão das forças. Pode-se tanto aferir o que se tem quanto experimentar com o que se propõe. A expertise presumida da senioridade pode ser substituída pela empiria do experimento concreto.

Noutra vertente, houve uma mudança na lógica mesma pela qual cada força, e o conjunto integrado das forças, prepara seu pessoal e suas unidades para o desempenho de tarefas. A capacidade de mensurar capacidades, associada à integração digital das partes, deu margem a arranjos de enorme flexibilidade e versatilidade. A marca desses arranjos é um tipo de gestão sistêmica, num processo de aprendizado organizacional que empresta enorme vantagem a quem o possui. Quando cada unidade pode transmitir suas experiências e saberes a todas as outras em tempo real, tem-se um processo multiplicativo que incrementa tremendamente a capacidade do todo.

Por outro lado, reconheceu-se o valor da educação civil para a formação de quadros do mais alto nível – inclusive os combatentes. A trajetória educacional das instituições militares não tem como substituir as da sociedade. Já há forças em que a posse, por exemplo, de um mestrado, prioritariamente em universidades civis, é requisito para o generalato. Isso não é um gesto gratuito ou símbolo da opulência de um país individual. É uma necessidade real para o tipo de desafio que um oficial general tem que enfrentar num mundo em mudança, e que vai além da sua qualificação profissional militar.

Mas a contraparte desse tipo de benefício – capacidades combatentes mais variadas e flexíveis, oficialato cada vez mais qualificado – determinou requisitos de profissionalização elevados. Estes inviabilizaram a continuidade do serviço militar obrigatório, por um lado. E exigiram repensar a separação entre o processo de qualificação de oficialato e tropa, e entre as diferentes armas e quadros, por outro.

O resultado desses fatos foi um amplo quadro de mudanças no próprio processo de tomada de decisão militar. Em termos mais amplos, no estabelecimento de sistemas integrados de gestão da própria força, na paz e na guerra, pelo mesmo tipo de arranjo. O ciclo de preparo e emprego foi diferenciado em termos de diagnóstico, avaliação de necessidades, projeto, implantação, preparo, exercício realista, avaliação, seleção em função da avaliação e emprego, seguido ainda de avaliação do desempenho no emprego e retroalimentação.

Em termos mais estritos, expressou-se em mudanças tão significativas quanto o acréscimo permanente do item “considerações civis” ao centenário acrônimo da tomada de decisão militar “missão-inimigo-tempo-terreno-tropa”. Já não se concebe que as forças atuem no mundo artificial de ‘considerações puramente militares’. A instrumentalidade das forças tem que ser explicitamente afirmada em todos os níveis. Afinal, caberá ao comandante da menor fração de tropa, da nave individual, tomar a *sua* decisão. E ela poderá ter conseqüências para além do momento do combate.

É possível apontar iniciativas pontuais nas Forças Armadas nacionais de vários desses elementos. E aí radica todo o problema. São iniciativas pontuais, tópicas. Contradizem a lógica sistêmica, que é a essência da atualização militar.

Com o benefício da dúvida, pode-se querer ver aí vetores de modernidade ou núcleos de capacidade. Mas se pode igualmente reconhecer em tais iniciativas pouco mais do que oportunidades cosméticas, ou até o simples adiamento da mudança, pelo seu confinamento a unidades especiais. O fato é que não se encontram no centro do processo de preparação, mas antes em sua periferia.

As questões relacionadas com a defesa não cessam de existir porque não se dispõe do conhecimento ou das instâncias formais para seu tratamento. A primeira resultante das três trajetórias apresentadas é o registro da forma como as questões concretas foram tratadas. Repetidas vezes elas foram simplesmente ignoradas. Em outras circunstâncias, foram abandonadas ao talento individual de quem se viu diante delas.

A ausência de um rumo atualizado produziu um sem-número de iniciativas expedientes. Algumas foram simplesmente justapostas à estrutura existente, sem qualquer esforço de compatibilização. Outras tornaram-se tradições informais, correndo em paralelo a mecanismos formais ineficazes. Outras, ainda, tiveram a sua existência simplesmente negada. Nesse último caso, quem as tem diante de si espera que o problema não se explicita tão cedo. Elas permanecem surpresas à espera de quem tenha que lidar com ele a seguir.

A urgência evidente do tema da capacitação em assuntos bélicos aponta de forma incisiva para a necessidade da construção de capacidades nacionais adequadas em Estudos Estratégicos. A premência da tarefa, a seu turno, exige que se siga adiante da encruzilhada em que nos encontramos.

Dois exercícios em Estudos Estratégicos: Colômbia e Missões de Paz

Dois exercícios em Estudos Estratégicos para a situação presente podem ter alguma utilidade. Inicia-se pela descrição do que se entende como sendo a posição política do Brasil.

O Brasil não pode esperar sucesso pela perspectiva de vir a ser um ‘carona’ (*free rider*) na situação atual. Além disso, tem interesses próprios no sucesso da luta contra o terrorismo.

Em si mesma, é uma luta brasileira. A Constituição Brasileira expressa claramente o seu repúdio ao terrorismo. A forma do engajamento brasileiro na aliança

contra o terrorismo pode ser qualificada de diversas formas, mas não como sendo insincera.

Um mundo em que a ameaça de terrorismo esteja controlada parece, portanto, interessar ao Brasil. Parece ser igualmente no interesse brasileiro que a luta contra o terrorismo não seja conduzida de forma a que outros de seus interesses. Que a guerra não ameace a democracia, prosperidade ou a liberdade.

Esses, portanto, os *fins* a serem considerados. A questão política passa a ser a discussão das *formas* pelas quais esses interesses serão atendidos, ponderados os demais interesses e a oportunidade de qualquer iniciativa nesta, ou naquela, esfera. Enfim, trata-se da discussão dos *meios de força*: o que se pode fazer com aqueles de que se dispõe, quais se deveria passar a ter para que se possa agir diferentemente no futuro.

Nada existe de automático na decisão política, seja na guerra, seja na paz. Ainda assim, há alguns elementos particulares a serem ponderados, que informam, mas de maneira alguma determinam, as decisões políticas do Brasil.

Em termos políticos, diante das expectativas e prioridades da administração Bush, não parece existir um canal de indiferença para a omissão na ‘guerra contra o Eixo do Mal’. O engajamento demandado é mais do que o de apenas ‘simpatia’.

Isso determina um leque de alternativas quanto ao empenho do Brasil nessa luta. As apresentações do Excelentíssimo Senhor Presidente da República na 56ª Assembléia Geral da ONU e na Assembléia Nacional Francesa pontuam o que isso significa em termos políticos. Assinalou o engajamento do Brasil na luta contra o terrorismo, numa lógica matizada. O Brasil tomou a guerra como *mais uma* questão internacional.

De fato, recorre-se a uma medida de distanciamento, que expressa o desejo de ponderar o grau desse engajamento por aquelas metas políticas que o Brasil considera oportunas. Aí se pode dar início a considerações mais propriamente ligadas aos Estudos Estratégicos.

A maioria dos outros Estados do mundo pode se ver reduzida a expressões de boa-vontade e ao incremento do controle em seus próprios territórios. O Brasil tem diante de si responsabilidades potencialmente mais amplas. A ênfase da discussão pública até aqui esteve naqueles elementos que aproximam o Brasil da maioria dos países – os controles de trânsitos e fluxos de toda ordem. Mas é preciso reconhecer que estes não esgotam as responsabilidades brasileiras no presente.

O caso Colômbia

Do ponto de vista da administração Bush, existiria a expectativa de uma ação brasileira mais direta e imediata, que se resume em uma palavra: Colômbia.

A consideração das alternativas de ação brasileiras no caso de uma intervenção na Colômbia, como parte da ‘guerra contra o Eixo do Mal’, é multidimensional. Reflete considerações anteriores à guerra e tem perspectivas próprias.

O Brasil tem uma agenda sub-regional na América do Sul. Essa agenda tem três elementos básicos: a construção de uma região pacífica, livre do risco de guerras; a cláusula da democracia; e a integração. Essas se somam, por exemplo, na perspectiva pela qual o *Mercosur* poderia se constituir em parte de um arranjo de integração mais amplo. O Pacto Amazônico, de que a Colômbia faz parte, é relevante dessa perspectiva. Assim, diversos objetivos políticos brasileiros são afetados pela guerra na Colômbia.

Antes mesmo da guerra, os EUA haviam concedido um pacote de ajuda militar ao governo colombiano, o *Plan Colombia*. Apesar de limitado, apontava a possibilidade de recrudescimento da luta contra a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

O recente abandono da busca pela paz pelo governo Pastrana frustrou a ambição brasileira de uma solução negociada. A perspectiva de uma força de paz sul-americana, autorizada por ambos os lados, parece definitivamente afastada.

As FARC são identificadas como parte da rede de organizações terroristas a serem combatidas. O rastreamento de vínculos com diversas outras organizações tem tido os resultados inevitáveis: indícios, negativas, suspeitas, confirmações pontuais.

A proliferação de grupos armados independentes – os *paramilitares* – acrescenta ainda mais essa dimensão ao conflito. Assim, existiriam não apenas a FARC e o governo, mas ainda esses grupos e, presumivelmente, as forças de segurança dos próprios cartéis da droga distintos da FARC.

Um ponto inescapável é que a guerrilha colombiana das FARC tem a variável distintiva de um forte vínculo com o tráfico. É preciso distinguir essa peculiaridade. Qualquer guerrilha relaciona-se com o crime – afinal, aos olhos do governo que ela enfrenta, ela é criminosa. O narcotráfico teve um papel de destaque no financiamento da luta tanto no Vietnã quanto no Afeganistão.

Usualmente, o tráfico é apenas mais uma fonte de recursos para a guerrilha. Não seria esse o caso na Colômbia. No caso colombiano, fala-se de uma narcoguerrilha. Isso indicaria um relacionamento muito mais próximo e intenso entre a guerrilha e o narcotráfico – talvez, mesmo, uma identidade.

Um ponto delicado é que o narcotráfico colombiano tem nos próprios EUA o seu principal mercado. Nesse sentido, recupera-se muito do que foi a discussão da ‘guerra às drogas’ das administrações Reagan e Bush (pai). Naquela ocasião, deu-se prioridade para a repressão da oferta da droga. Diversos esquemas foram propostos para a erradicação da produção da cocaína na América Latina.

Os resultados gerais de quase uma década foram simplesmente inócuos. Ao início da administração Clinton, o consumo de drogas tinha o maior volume anual e o menor preço nas ruas dos EUA desde a década de setenta. Esses esforços amargaram o relacionamento entre os EUA e seus vizinhos. A ausência de um esforço comparável na repressão ao consumo nos próprios EUA permanece, até hoje, uma questão sensível.

Ao mesmo tempo, a questão das drogas tem uma preeminência particular na agenda republicana interna dos EUA. Quando a luta contra as drogas se associa à guerra contra o terrorismo, pode haver linhas cruzadas entre a luta pela segurança internacional e a agenda interna (externa) da administração Bush. Se o narcotráfico gravita em direção ao ‘Eixo do Mal’, reconhece-se o risco de que a questão venha a ser tratada como uma questão de segurança nacional dos EUA. Nesse caso, guiada pela lógica bélica da força, e não pelos preceitos do Estado de Direito.

As redes de fluxo das drogas, armas e dinheiro do crime, da guerrilha e do terror parecem estar inescapavelmente embaralhadas. A prioridade inicial da luta na frente financeira da guerra perdeu o espaço que teve, inicialmente. Mas é parte necessária de qualquer abordagem mais global. O mesmo pode ser dito das frentes da inteligência policial e do tráfico de armas e explosivos.

Tanto o recente aborto de um golpe militar na Venezuela quanto a perspectiva de uma nova guerra às drogas, agora como parte de uma guerra global, são elementos preocupantes. Assinalam a possibilidade de um tipo de envolvimento na América do Sul que ponha de lado a questão dos direitos humanos. Acena com a perspectiva de um tipo de empreendimento que, em nome da expediência no combate pela paz contra o terror, comprometa a democracia.

Antes de qualquer posicionamento, é preciso responder se existe perspectiva de se vencer a narcoguerrilha da Colômbia pelo uso da força. Aqui o objetivo do exercício é apontar que, ao contrário do que parece ser o estado-de-desnível da cognição brasileira pode pensar, o enfrentamento de uma guerrilha não representa um problema insuperável.

Por um lado, é evidente que o trabalho político de desmonte da coesão e da legitimidade da ação guerrilheira é questão de concessão e barganha. A solução negociada pode, quando respaldada pelo uso da força em prol da ordem pública

democrática, reduzir os guerrilheiros à simples criminalidade em prazos desconcertantemente curtos. A solução da Bósnia-Herzegovina é evidência de peso da rapidez com que se pode remover o propósito mesmo da luta guerrilheira. Aponta, ao mesmo tempo, como se pode transformar os beligerantes em concidadãos.

Por outro lado, a viabilidade econômica de uma guerrilha narco-traficante desafia a expectativa de que uma solução de legitimidade seja o suficiente. No limite, os recursos dos narco-guerrilheiros não dependem do apoio popular. Dependem de sua capacidade de operar o narcotráfico desde a Colômbia até os EUA. A narcoguerrilha pode-se dar ao luxo de coagir ou comprar a convivência da população no território.

O estado-das-práticas contra-guerrilheiras derivam precisamente de capacidades que se dirigem para a destruição da viabilidade da guerrilha enquanto uma alternativa viável de luta. Apóiam-se no uso da construção teórica da guerrilha. Os termos da teoria da guerrilha foram originalmente estabelecidos por T.E. Lawrence (das Arábias), no início do século XX.

Sumariamente, a condição de possibilidade de sucesso de uma guerrilha se apoia em seis pilares:

- i) a posse de uma base inatacável;
- ii) a guerrilha tem que enfrentar um oponente que dependa de linhas e nexos de comunicação e logísticas mais extensas e complexas que os da própria guerrilha;
- iii) que a força inimiga seja insuficiente para ocupação efetiva do território;
- iv) que a guerrilha goze de um apoio ao menos passivo da população;
- v) que as forças guerrilheiras sejam:
 - * suficientemente rápidas para evadir-se do combate sempre que o desejarem;
 - * capazes de presença estratégica, isto é, suficientemente móveis e discretas para que possam atuar sobre uma grande parte do território;
 - * dotadas de grande autonomia de ação, isto é, capazes de atuar isoladamente por um período considerável;
 - * logisticamente independentes de qualquer parte do território, e relativamente insensíveis às perdas que resultem de seus fracassos;
- vi) e que, mesmo depois de se obedecerem aos outros cinco pilares, os guerrilheiros sejam capazes de atacar e destruir seus alvos nas linhas e nexos do inimigo contra as forças que lá se encontrem.

Uma análise mais extensa da situação da Colômbia nesse quadro pertence a outro texto. Aqui será suficiente trazer dois pontos, cada um dos quais enfoca um aspecto de particular relevância.

O primeiro toca diretamente na questão do que seja a posição – os pronunciamentos, os gestos e os atos concretos do Brasil. A posse de uma base inatacável é um elemento tão crítico para a guerrilha que, ao longo do século XX, acabou dependendo da conivência – e da proteção das forças armadas regulares – de Estados vizinhos para sobreviver ao ataque de seus oponentes. Sem o Vietnã do Norte, sem o Paquistão, as guerrilhas vietnamita e afegã não teriam sido possíveis. Onde, portanto, se pode imaginar uma base inatacável para a guerrilha da Colômbia?

O segundo enfrenta um entendimento desatualizado e errôneo, mas tragicamente comum no Brasil. O estado-de-desnível nacional se inclina por uma solução simplista, expressa no aforismo de que ‘a guerrilha sempre vence porque escolhe quando vai lutar’.

É possível iniciar a discussão por um aspecto tático. A posse de helicópteros em número e organização suficientes frustra dois elementos do quinto pilar de forma praticamente definitiva. Como resultado, impõe uma taxa de perdas insustentável para a guerrilha.

A partir do momento em que as forças guerrilheiras não têm como evadir-se do combate, perdem a oportunidade de usarem sua furtividade para escapar do (contra)ataque de seus oponentes. Não podem mais desaparecer, nas palavras de Mao Tse Tung, como peixes no mar. Assim, esvazia-se a possibilidade da estratégia de ataques e fugas, de incursões.

Desse momento em diante, a guerrilha não tem mais como exercer presença estratégica. Uma vez que determinado grupo guerrilheiro passa a ser acompanhado por helicópteros, tanto sua mobilidade quanto, diante de sensores modernos, sua discrição estão comprometidas.

Evidentemente que ainda é possível escapar, seja pela variação do clima, seja pelo uso inteligente do terreno e da tática, seja mesmo pela boa fortuna. Mas os helicópteros retiram dos guerrilheiros a possibilidade de poderem ser *guerrilha*, fazendo-os combatentes irregulares abertos ao ataque por forças convencionais mais bem armadas, supridas e numerosas.

Em 1985, o uso soviético de helicópteros tinha colocado a guerrilha afegã contra a parede. O mais importante líder *Mujahedin*, Massoud, cujo assassinato precedeu em dias o 11 de Setembro, foi aos EUA argüir pela necessidade desesperada de cessão dos mísseis *Stinger*, anti-aéreos, para equilibrar a presença dos helicópteros soviéticos. A alternativa era simples: a derrota. “Não tenho medo dos russos.” – disse ele diante da platéia de militares e políticos americanos na Universidade da Força Aérea – “Tenho medo de seus helicópteros.”

Assim, percebe-se que existe base para que se argumente que uma intervenção na Colômbia possa produzir uma vitória pelas armas. Ainda que nada na guerra seja certo, esse é um quadro bem distinto do que o da expectativa de que ‘a guerrilha sempre vence’. A possibilidade de que uma intervenção seja bem sucedida é um elemento importante na consideração do que venha a ser a posição brasileira.

O Brasil e as Missões de Paz

Se o Caso Colômbia aponta para uma questão particular e distintiva de natureza regional, é preciso reconhecer que há questões de maior alcance. Espera-se que o Brasil dê seguimento a sua participação no contexto das Missões de Paz.

A questão é considerar como essa participação pode vir a se alterar, tanto no contexto da guerra, quanto no contexto mesmo de respaldo a uma perspectiva mais multilateral de política externa de segurança. Uma e outra têm conseqüências. O exercício, aqui, busca apontar alguns elementos associados à dinâmica da evolução da própria ONU, *subestimando* o impacto da guerra.

O Brasil tem uma longa história nas missões de paz, especialmente na ONU. Participou, com o Batalhão Suez, na missão inaugural desse tipo de exercício, a Força de Emergência das Nações Unidas, que se interpôs entre os beligerantes da Guerra Árabe-Israelense de 1956. E tem, hoje, uma participação limitada na missão no Timor Leste.

Não faz muito tempo, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República lançou a idéia do envio de uma força de paz brasileira para interpor-se entre palestinos e israelenses. A proposta não prosperou. Se tivesse prosperado, abriria espaço para uma série de considerações desafiantes.

Até o presente, o excelente desempenho brasileiro nas Missões de Paz tem resultado do empenho, da dedicação e, cumpre dizê-lo, da capacidade de adaptação e improvisação dos que delas participaram. Qualquer revisão da trajetória brasileira nesse assunto encontrará, na pena dos vários autores que puderam testemunhá-las, muito mais a elogiar do que a criticar.

A questão central da capacidade brasileira em Missões de Paz é o fato de não parecer mais possível depender de expedientes e de arranjos de última hora. As missões de paz mudaram, e muito. Passaram da simples interposição entre Estados beligerantes quiescentes para a intervenção construtiva em situações de conflitos internos e até de ausência do Estado.

Só um esforço deliberado pode dar conta do desafio dessas missões de paz de ‘segunda geração’. Têm que resultar de direção política, de uma política de defesa. Esta, a seu turno, determinará os tipos de missões que se consideram possíveis, num proces-

so interativo entre as perspectivas políticas externas do Brasil e o custo dos meios capazes de atender às necessidades táticas necessárias. Só a partir daí se torna possível delinear as possibilidades estratégicas de emprego das forças de paz do Brasil.

Compreende-se que se esteja, ainda, às apalpadelas nesse campo. Permanece-se entregue ao talento dos oficiais e praças que se vêem, mercê da missão, no terreno. O estado-de-desnível dos Estudos Estratégicos em nosso país é particularmente trágico no tema das missões de paz. A doutrina da Escola Superior de Guerra, para citar um exemplo direto, ignora a sua existência – para não dizer que a nega. Daí se pode imaginar a dificuldade de dar conta de suas necessidades.

De posse de um arcabouço dos objetivos políticos, dos requisitos táticos e dos planejamentos estratégicos (nesse sentido estrito), pode-se partir para o projeto de força do conjunto das Forças Armadas nacionais. Trata-se de um arcabouço que apóia a decisão política, no caso, de política de defesa.

Só dessa forma pode-se apontar qual é a *prioridade* da tarefa das missões de paz em relação às demais tarefas da defesa. Trata-se de decidir como se pretende preparar e empregar os meios de força do Brasil em Missões de Paz. Isso será feito à luz das possibilidades e objetivos que o (um) governo da União considerar adequados.

Como sempre, em política, essa adequação admite perspectivas diplomáticas, de política interna, de coordenação com outras políticas governamentais. Refletirá, portanto, a escolha de uma dentre diversas trajetórias ao alcance dos recursos nacionais que se disponibilizem para este fim.

Para ficar em apenas um elemento crítico, a demanda de desempenho das forças de paz está ganhando contornos mais claros. Desde o *Relatório Brahimi* de 2001, percebe-se que o rumo da ONU nesse assunto aponta para a posse de forças prontas e expedicionárias para Missões de Paz. Esse pode servir como a medida material do compromisso do *rapid deployment* (deslocamento rápido), que é hoje a meta da ONU para este tipo de ação. De fato, muitas missões de paz foram comprometidas – e algumas fracassaram – em função da lentidão da organização e envio de forças de paz adequadamente prontas. O Brasil é membro de destaque dos ‘amigos do rapid deployment’.

Essa, portanto, parece ser a decisão política do Brasil, ao menos do ponto de vista da diplomacia na ONU: ter forças em arranjos de tais que se possa atender prontamente a uma demanda de missões de paz. Uma vez mais, nada há de engajamento automático nessa preparação. O Brasil só participará das missões de paz de seu interesse, como aliás, qualquer outro país. A questão é ser *capaz* de agir.

Apenas como referência, o deslocamento rápido compreenderia dispor de força integralmente pronta em uma semana, deslocando-se para a área de opera-

ções em menos de 21 dias. Os primeiros rascunhos de entendimento parcial (*draft-interim-agreement*) dos novos requisitos enfatizam alguns pontos relevantes.

Dois deles são suficientes para a discussão. Em primeiro lugar, qualquer força de paz tem que atender a requisitos internacionais de desempenho e de interoperabilidade. Em segundo lugar, indica-se a forte preferência pelo abandono da pulverização de participações. Ensaia-se a definição de que unidades de tamanho batalhão/regimento de armas combinadas passariam a ser unidade mínima para a participação (500 - 1.200 efetivos).

Há que se reconhecer, ainda, a tendência de se esperar que os países de maior destaque passem a atuar com forças mais expressivas, e que disponibilizem unidades de tamanho de brigadas (nos termos da OTAN, isto é, em torno de 5.000 efetivos). Os países escandinavos, e, em breve, os países bálticos, se organizam em brigadas multinacionais de paz, como forma de atender a esses requisitos com seus efetivos limitados. O Brasil, que está entre os dez-mais, em termos de participação, é claramente um candidato a esse tipo de compromisso.

Se for a decisão do governo brasileiro vir a atender a esses requisitos, pode-se passar a algumas considerações do que eles significam em termos de meios. Sustentar uma brigada de forças de paz prontas é ter três ou quatro brigadas, cada uma passando pelo ciclo de prontidão ao longo de um ou dois anos. Se o Brasil quiser seguir participando em missões de paz dentro dos requisitos de *rapid deployment*, isso pode significar ter um efetivo de até 20.000 pessoas, cuja missão primeira é a participação em missões de paz.

Essa força terá as capacidades combatentes plenas das armas combinadas – tanto ofensivas quanto defensivas. Sem elas, será simplesmente incapaz de atender aos requisitos de uma missão de paz. Além disso, terá que atender ainda às demandas multidimensionais das missões de paz de ‘segunda geração’. Isso significa que a decisão de aceitar os requisitos das missões de paz pode se traduzir na definição de uma grande parte da força armada e o compromisso de uma expressiva fração dos recursos e esforços de defesa do Brasil.

É oportuno considerar ainda a forma propriamente integrada pela qual essa força será composta pelos elementos necessários de cada uma das Forças Singulares. Apenas como exemplo radical, pode-se considerar que as ‘quatro’ brigadas das forças de paz do Brasil poderiam corresponder a duas brigadas do Exército, a “divisão anfíbia” do Corpo de Fuzileiros Navais, e a uma ‘brigada’ de infantaria aeronáutica, com as ênfases que se queira dar a cada uma delas.

Esse exemplo extremo – que ignora deliberadamente qualquer discussão de escala e escopo de competência – serve apenas para mostrar que a discussão de forças

de paz não está confinada à força terrestre. Quando se discute projeto de força e política de defesa, a composição dos meios não pode ser tomada como se fosse automática.

A questão é saber identificar os requisitos táticos desse tipo de operação – as capacidades de armas combinadas capazes de manter a paz, defender-se ou até de impor a paz. E articular os requisitos estratégicos de sua ação: seja a mobilidade no terreno ou na área de operações; seja no suporte logístico aéreo e marítimo na área de operações; seja um navio de comando ao largo da costa ou um QG móvel.

Ainda há que se considerar os benefícios – tanto para a manutenção e imposição, quanto para a tarefa paralela da construção da paz – das componentes de engenharia, de saúde ou de comando e controle. A qualificação em idiomas é um tema de interesse. Embora o inglês já seja requisito obrigatório de interoperabilidade, é possível apontar para necessidade de qualificação específica em termos de sensibilidade cultural ou, até, de conhecimento de área.

No horizonte de missões de paz de ‘segunda geração’ é preciso considerar, ainda, as formas e arranjos de participação das componentes de outras agências. A polícia tem papel extraordinariamente presente em situações de conflito civil ou de ausência de Estado. Em casos particulares, há papéis que só podem ser desempenhados por órgãos, agências e organizações especializados, como as equipes de acompanhamento da Justiça Eleitoral, por exemplo.

É necessário urdir a competência, preparo, ensaio, trabalho e seriedade que precedem, acompanham e avaliam as operações. Sabe-se da qualidade dos recursos humanos de que se dispõe. A questão é apoiá-los e especializá-los, facilitando a sua tarefa. Quanto mais bem preparados e apoiados estejam, maiores serão os benefícios para o Brasil.

E aí se tem alguns elementos que podem servir de matéria-prima na consideração das perguntas que as forças de paz trazem para uma política de defesa: do que dispomos; o que queremos ter; e como se chega lá; do que se precisa para tanto?

A encruzilhada brasileira corresponde, portanto, ao simples reconhecimento da necessidade da construção da capacidade nacional para lidar com as questões de segurança e defesa. É preciso determinar os arranjos e mecanismos capazes de orientar e organizar nossas iniciativas no presente e no futuro. Em prol destas, cabe encerrar com algumas considerações finais.

5. Considerações finais

É a partir dessas observações que se pode retomar a questão da plenitude da política externa em geral, e da diplomacia do Estado em particular. Diante

da integralidade da questão política internacional é preciso apontar para dois elementos críticos para a capacidade de ação brasileira: a qualidade e a quantidade.

Por qualidade, compreende-se a atenção que precisa ser dada ao tratamento de esforços diplomáticos e de relações exteriores. Esses serão marcados por sua integralidade, em franca oposição a perspectivas temáticas isoladas. Afirmam-se, ainda, os atributos de sua multidimensionalidade e de sua simultaneidade.

Exacerbam-se, em particular, os aspectos ‘interdisciplinares’ no relacionamento entre política externa e política de defesa. Esse relacionamento irá além da ‘consideração de aspectos de segurança’ ou da apreciação de inteligência de caráter militar. Terá que levar em conta as perspectivas de sucesso ou insucesso da ação militar de outrem numa variedade de contextos. Terá ainda que considerar a oportunidade e o risco de ações bélicas do próprio Brasil.

A lógica de que a política exterior de um Estado se relaciona principalmente com as políticas externas dos demais terá que ser revista. É preciso acomodar demandas de política interna. É preciso saber utilizar-se das demandas de política interna de outrem.

Note-se que o caráter mesmo de uma guerra contra o terrorismo, ou contra o ‘Eixo do Mal’, torna essa interioridade inevitável. Mas é igualmente necessário considerar os efeitos das políticas internas dos outros Estados nos relacionamentos internacionais. Em particular, é imprescindível ser capaz de dar conta das oportunidades e limites que resultem da política interna dos EUA.

A coordenação de esforços de política externa exigirá a migração de uma lógica de emissão de direções de políticas para mecanismos de concertação cada vez mais próximos do tempo real. Essa apreciação determina, portanto, um incremento real do *volume* desses relacionamentos e considerações. É disso que se fala quando se expressa preocupação com a quantidade.

É necessário reconhecer a demanda por uma quantidade até aqui imprecendente de recursos qualificados. Essa demanda será súbita e em prazos curtos. Pragmaticamente, isso se traduz no engajamento de maior número de pessoas e em novos arranjos organizacionais para a política externa. Algumas considerações derivam desse panorama.

Em primeiro lugar, a política externa tenderá a passar de um assunto de gabinete para um tópico da agenda política pública. Quando as iniciativas e empreendimentos privados passarem a ter que se relacionar pela instância governamental, e dependerem de sua defesa numa barganha política internacional, haverá um

reclamo absoluto por transparência. Essa transparência só poderá ser um exercício positivo na medida em que o tema das escolhas de política exterior se tornarem objeto cotidiano de debate informado. Esse debate, a seu turno, trará consigo a necessidade de quadros de apoio qualificados.

Em segundo lugar, a lógica de um Corpo Diplomático de pequena dimensão e alta qualificação, orientado para a versatilidade individual de seus membros, parece ter chegado a seu limite. Terá que ser temperada por arranjos especializados de analistas e negociadores. Esses terão que ser integrados em redes de maior dimensão e agilidade. Ao mesmo tempo, assinala a necessidade da constituição de um quadro de gerência executiva de política externa.

A versatilidade do Corpo Diplomático terá que se deslocar dos indivíduos para a organização. A pressão por especialização vertical, temática, já era considerável antes da guerra. Agora, trata-se de reconhecer e atender à demanda, ainda mais complexa, de especialização horizontal – de quadros articuladores e coordenadores, de horizontes abrangentes e interdisciplinares, como os da segurança e defesa.

Essa ênfase na questão das relações exteriores em geral e no Corpo Diplomático em particular reflete a compreensão de que o processo político internacional continua na guerra. Apenas passa a considerar, de maneira particular, as possibilidades, os resultados e os limites dos meios de força. Guerra é política armada, e a lógica da guerra segue sendo a lógica política. Daí, portanto, a prioridade para a instância formal da articulação das políticas brasileiras exteriores.

Mas, em sentido mais amplo, a questão não se reduz apenas a isso. Trata-se de um processo que se estende para além das relações exteriores e das organizações que respondam por ela. Difunde-se, dentro do aparato do Estado, para o governo da União e, na medida da importância dos relacionamentos internacionais para seus próprios assuntos, para os governos estaduais e municipais. Vai mais além, e tem o potencial de afetar toda a sociedade civil. Quando se vive uma guerra, ela tende a dominar a vida.

A composição dos interesses políticos externos de uma federação tem uma dinâmica toda própria. Esta será exacerbada na medida em que a União se veja na posição de ter que decidir pela solução de impasses que afetam a vida dos estados e municípios, das firmas, organizações e agremiações de todo tipo.

Na medida de seus interesses, todos e cada um desses terá necessidade de se apoiar na ponderação dos efeitos dos desdobramentos da guerra sobre seus próprios assuntos. Isso parece ser a condição de possibilidade para a defesa de seus próprios objetivos, de forma adequada e persuasiva. Nesse processo, aliás,

conforma-se a própria dinâmica da identificação e defesa dos interesses nacionais. Daí se poderá considerar quais os conteúdos que pautarão as alternativas brasileiras.

É possível resumir os horizontes da forma de ação em termos das alternativas do convencimento, da resistência e da proposta de encaminhamento alternativos.

A alternativa do convencimento, tão útil e promissora, encontra hoje os limites da credibilidade associada ao grau de engajamento da ‘guerra contra o Eixo do Mal’. O valor dos argumentos está sendo sopesado pela percepção do empenho de cada Estado nessa luta. O espaço para “neutros” ou “não suficientemente engajados” encontra-se extraordinariamente reduzido.

Essas posturas, no contexto do tipo de guerra que se tem, tendem a ser cada vez menos distintas. Encaminham-se, desde o ponto de vista da administração Bush, rumo a posição de simpatia para com o ‘Eixo do Mal’. E a posição da administração Bush será levada em conta por quem quer que deseje manter um relacionamento com os EUA. Isso traz conseqüências óbvias para os vários cursos de ação possíveis.

A se optar pelo convencimento, tem-se diante de si uma gama de alternativas, sementes de prioridades. O processo de relacionamento com a própria administração Bush impõe-se como essencial. Em seguida, passa-se à busca das alianças que os interesses de cada Estado possam encontrar – ou às quais possam aderir – dentro de cada Estado nacional, em particular dentro dos EUA. Trata-se de saber sopesar o que se ganha e o que se perde em cada adesão ou distanciamento.

É preciso dar conta da falácia da opção da resistência. Parece suficiente assinalar que essa postura, em si mesma e sem qualificativo, é candidatar-se a terrorista *quando não se é*. É receita de como se tornar membro voluntário do ‘Eixo do Mal’.

Há, tragicamente, inseqüentes que vêem nesse último qualificativo um galardão. Em parte, pelo orgulho de se verem, ainda que por um instante, em ‘termos de igualdade’ com os EUA. Em parte por simples irresponsabilidade, pela falsa certeza de que o que se diz em termos de política interna não tem conseqüência externa. Se em si mesma a questão admite um juízo óbvio, a sua imagem admite algum cuidado.

Existe, evidentemente, a possibilidade de mal-entendidos nascidos de posturas retóricas de polarização contra os EUA. De fato, isso tende a ser inevitável diante da leitura possível, pela administração Bush, de que a defesa de interesses nacionais próprios de outrem é inadequada.

Mas existem, evidentemente, pontos de discordância entre a pauta de interesses, por exemplo, do Brasil e dos EUA. Esses devem ser tratados e os interesses brasileiros, defendidos. Mas deveria ser razoavelmente evidente que resistência desabrida e sem qualificativos durante uma guerra corresponde precisamente à inimizade.

Fica evidente que o pré-requisito de ver aceitas formas alternativas de condução em prol de interesses comuns ou até como barganha de seus próprios interesses perante os EUA é o do engajamento – e o da clareza pública do engajamento na ‘guerra contra o Eixo do Mal’. A moderação depende, nesse contexto, da aceitação, pela administração Bush, da boa intenção de quem propõe alternativas.

Essa aceitação está sujeita exatamente à medida da intensidade e até da sinceridade do proponente. Só a partir desse engajamento é que se pode esperar que os qualificativos, restrições e ressalvas que se queira fazer sejam percebidos como *contribuições* à aliança em prol de uma paz melhor (mais justa, mais estável etc.) após a vitória.

A medida da materialidade e do alcance desse engajamento em qualquer situação dada é que será a matéria-prima da própria negociação. A questão da qualificação nacional em assuntos bélicos, especificamente em Estudos Estratégicos, afirma-se como tendo caráter essencial para o bom desenrolar desse relacionamento. Independentemente da prioridade que se dê às formas e metas da paz a ser produzida, não se pode esperar que as barganhas políticas e as negociações de qualquer assunto, durante uma guerra, dêem-se exclusivamente em torno dos temas da paz, na ignorância dos imperativos e das conseqüências dos atos e dinâmicas bélicas.

O tempo em que o Brasil podia tratar o exterior como uma externalidade já vinha se esvaindo, como areia numa ampulheta, há algum tempo. O 11 de Setembro e o que se seguiu a essa data determinou a anulação dos últimos grãos de vida que essa postura ainda podia esperar ter. Não é coincidência que uma parte ponderável daqueles que defendem tanto essa postura quanto a alienação brasileira em assuntos bélicos tenham tido seu período formativo no início e no auge da Guerra Fria. *Tempus fugit*: vive-se a guerra, a nova cruzada americana: é preciso seguir adiante da encruzilhada brasileira.

Nesse contexto, o preço da capacidade de influência no cenário internacional é a ação, mas não apenas qualquer ação. Diante da guerra, fica evidente que participar da comunidade mundial não pode ser apenas usufruir do que ela pode aportar de benefícios. Exige que se saiba contribuir. Isso determina, em larga medida, tanto a ambição possível quanto suas formas.

O primeiro requisito da ação é a construção da expressão adequadamente íntegra e plena dos interesses nacionais. Isso exige a constituição dos meios de negociação em termos plenos, multidimensionais e simultâneos, de qualidade e em quantidade adequadas. Dar conta do desafio instrumental dos Estudos Estratégicos é uma tarefa crucial desse processo, mas não é a única. Não é uma tarefa nem simples, nem fácil, nem natural: demanda competência, trabalho e continuidade.

No contexto do que parece ser a visão da administração Bush, a ação em si mesma não é suficiente. Embora o Brasil tenha a posição privilegiada de ser um dos poucos Estados que têm diante de si a possibilidade de ações concretas, isso não as faz obrigatórias. Aceitar, qualificar ou declinar do que sejam as expectativas de uma administração dos EUA, em tempos de guerra, traz consigo a necessidade de decisão informada, consciente e constante. Existem outras formas de agir, a serem identificadas em função das decisões que se tomem, à luz dos interesses que se queira privilegiar. Mas a questão principal, para além da ação que se venha a empreender, é a percepção de adesão à luta contra o terrorismo, que a administração Bush expressa como sendo o elemento essencial de seu juízo sobre os demais Estados.

Notas

*Este artigo retoma e dá corpo a considerações oferecidas à guisa de comentário no V Painel do XIV Fórum Nacional (Rio de Janeiro, 6-9 de Maio de 2002), pelo convite para participar do qual o autor expressa o seu agradecimento. Naquela ocasião, seguiu-se às apresentações do Excelentíssimo Senhor Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer (Terrorismo, Nova Ordem Mundial e Globalização); do Excelentíssimo Senhor Embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Barbosa (Irão os ataques de 11 de Setembro mudar a visão dos Estados Unidos quanto à Ordem Mundial e à Globalização?); do Excelentíssimo Senhor Embaixador do Brasil em Cuba, Luciano Martins (A Ordem Internacional, o fenômeno do terrorismo e as instituições democráticas) e do Professor Norman Brinbaum, professor emérito da Universidade de Georgetown, Washington, DC (Novo olhar sobre a Ordem Internacional e Globalização?). Beneficia-se, agora, ainda, dos comentários realizados pelo Excelentíssimo Senhor Embaixador do Brasil na ONU, Gelson Fonseca; do Excelentíssimo Senhor Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Sérgio Amaral; do Embaixador Roberto Teixeira da Costa, Vice-Presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais, e do Professor Luis Fernandes, do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ. Isso explica a sua forma ensaística e a ausência de referenciação.

Este texto se beneficia de trabalho de pesquisa desenvolvido em parceria com Clóvis Brigagão sobre a *Inserção Internacional de Segurança do Brasil*, com o apoio da FAPERJ e da Fundação Konrad Adenauer. O autor agradece aos colegas e alunos do Grupo de Estudos Estratégicos por suas inquietações, preocupações e pelo debate sobre muitos dos assuntos a que este texto se refere. É questão de simples justiça distinguir as considerações específicas de Clóvis Brigagão, Paulo Moreira Franco, Eugenio Diniz, Adriano Proença, Mauro Mosqueira e Dermeval Aires Jr. Quaisquer equívocos, erros e falhas permanecem de minha inteira responsabilidade.

Resumo

O texto analisa as implicações dos atentados de 11 de setembro de 2001, centrando-se nas direções e prioridades da administração Bush face aos mesmos. Analisa também a capacitação brasileira no tratamento das questões de segurança e defesa, realizando, a esse respeito, diagnóstico da situação presente e aponta a necessidade de ação urgente e positiva de maneira a que seja ultrapassada o que o autor denomina a “*encruzilhada brasileira*”.

Palavras-chave: segurança internacional, terrorismo, política externa dos Estados Unidos, política de defesa

Abstract

The text analyses the implications of the terrorist attacks of September 11th, 2001, focusing on the policies directions and priorities of the Bush Administration regarding them. It also analyses the brazilian capabilities to deal with security and defense issues, providing a diagnostic of the country’s present situation and points out the need of urgent and positive actions to overcome what the author names “*brazilian crossroads*”.

Key words: international security, terrorism, American foreign policy, defense policy

Resumen

El texto analiza las implicancias de los atentados de 11 de septiembre, con atención particular en las prioridades de la Administración Bush frente a los mismos. Analiza también la capacidad brasileña en el tratamiento de las cuestiones de seguridad y defensa, realizando, en este sentido, un diagnóstico de la situación presente y señala la necesidad de una acción urgente y positiva para superar lo que el autor denomina “*la encruzijada brasileña*”.

Palabras clave: seguridad internacional, terrorismo, política externa norteamericana, política de defensa

José Gilberto Scandiucci Filho
Doutor em Economia (UNICAMP) e diplomata da carreira do Ministério das Relações Exteriores. As opiniões expressas neste artigo são de exclusiva responsabilidade do autor.

Hegemonia britânica e o debate entre protecionismo e livre-cambismo no império brasileiro (1843-1866)

1. Introdução

Os anos 90 despertaram, no Brasil, os debates sobre as vantagens e desvantagens do livre comércio, impulsionados não somente pela abertura comercial da economia nacional como pela formação do MERCOSUL e pelas negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Os argumentos econômicos, favoráveis ou desfavoráveis à abertura, passaram a integrar o cotidiano da imprensa e da política. É curioso, entretanto, que não houve a recuperação de antigos debates sobre o tema, pois o assunto não é, em absoluto, novo na sociedade brasileira. A controvérsia entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, nos anos 30 e 40, que tanto avançou nessa área, poderia ser de grande utilidade para a atualidade, mas raramente é lembrada.¹ O presente artigo procura explorar outro momento dessa infundável contenda, qual seja, o início do Segundo Reinado.

Em meados do século XIX, a elite política do Império brasileiro discutia, entre outros, a questão do protecionismo alfandegário como mecanismo de fomento à indústria nacional. O presente trabalho procura ressaltar alguns momentos desse debate, o qual dividiu os ânimos entre livre-cambistas e protecionistas.

A escolha desse debate político como objeto de pesquisa *não* está em sua relevância histórica. Em primeiro lugar, parece claro na historiografia que o Brasil não possuía naquele período as condições mínimas para engatar o complexo processo de industrialização.² Como resumiu um estudioso do tema: *O significado do livre comércio deve ser cuidadosamente avaliado em relação aos acontecimentos da época.*³

Em segundo lugar, o ensaio de uma política alfandegária mais agressiva deveu-se menos a tentativas conscientes de fomento industrial do que por necessidades puramente fiscais.⁴ Em meados do século XIX, os impostos de importação respondiam por cerca de dois terços das receitas imperiais. Já no ano de 1840, em relatório à Assembléia Geral Legislativa, Alves Branco mencionava que o fim dos tratados era excelente oportunidade para aumentar as tarifas e então equilibrar as despesas e receitas fiscais.⁵

Finalmente, há quem afirme que o surto de crescimento industrial de meados do século XIX fora *reflexo, sem dúvida, mais da expansão econômica do Brasil a época, do que de uma política verdadeiramente protecionista*.⁶

A escolha do debate deve-se, em primeiro lugar, ao fato de que ali estão as origens do discurso livre-cambista que dominará o pensamento econômico brasileiro entre 1870 e 1930 e que então realmente impediu a antecipação do processo de industrialização.⁷

Acima de tudo, porém, a escolha desse tema reflete a necessidade de revisão das relações econômicas entre o Brasil e a Grã-Bretanha em meados do século XIX. Como será visto, a historiografia aponta para o caráter autônomo, espontâneo, da opção brasileira pelo livre-cambismo. Essa visão adota um conceito realista de hegemonia, a qual somente poderia ser manifestada por meio de mecanismos de coerção militar ou pressão diplomática – os quais realmente não parecem ter existido. Hegemonia, porém, pode ser definida em termos diversos, englobando a ideologia da potência hegemônica, uma visão particular de mundo que parece universal para os atores políticos do período. Nesse sentido revisionista, a opção brasileira pelo livre-cambismo foi um capítulo da hegemonia britânica do século XIX.

Além desta Introdução, o presente trabalho divide-se em cinco seções. A seção seguinte procura sistematizar os argumentos dos protecionistas e livre-cambistas da elite política brasileira do período, além de ressaltar que nenhum historiador parece haver encontrado qualquer forma de pressão direta da Inglaterra em favor da abertura comercial. A seção 3 sintetiza um conceito específico de “hegemonia”, o qual incorpora elementos de ideologia e consentimento. Em seguida, a seção 4, dentro dessa linha teórica, sistematiza os mecanismos de reprodução da hegemonia britânica do século XIX, com ênfase na questão da ideologia do livre comércio. As duas seções seguintes recorrem aos discursos parlamentares e às atas do Conselho de Estado do período, a fim de encontrar manifestações da hegemonia britânica, assim definida, sobre a elite política do Brasil imperial. A última seção oferece as conclusões da pesquisa.

2. Protecionistas e livre-cambistas no Parlamento brasileiro em meados do século XIX

Na década de 1830, o Império brasileiro encontrava-se constringido por uma série de tratados bilaterais, os quais regulavam também as tarifas de importação. Essa década representou instabilidade política e a descentralização administrativa. O Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 dissolvia o Conselho de Estado e

oferecia instâncias legislativas mais eficazes para as Províncias. Os instrumentos à disposição do Parlamento brasileiro foram diminuídos. Somente em 1840, com a Lei nº 105, de 12 de maio (Lei de Interpretação), é que se inicia o processo de nova centralização legislativa e administrativa, culminando com a recriação do Conselho de Estado, em 12 de novembro de 1841, sob liderança do Gabinete conservador de Cândido José de Araújo Viana, Marquês de Sapucaí.⁸

Assim, o processo de fortalecimento do poder central, a partir de 1840, coincidente com a Maioridade, somado ao arrefecimento das rebeliões provinciais, forneceria as condições políticas para que os governantes reordenassem a política externa a partir de uma leitura mais ampla de seus interesses. Já em 1835-1836, o Senado, por unanimidade, não havia renovado o tratado com a Áustria, surpreendendo inclusive a Câmara, mais radical, que aproveita o ensejo para recusar-se a aprovar novos tratados.

O papel do Parlamento na condução dos negócios externos era ambíguo. A lei de 23 de novembro de 1841 incumbiu ao Conselho de Estado consultar sobre declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras. Na prática, foi-se formando o costume de que a celebração dos Tratados deveria ser efetuada pelo Executivo, com as seguintes restrições: o Parlamento deveria *aprovar* todos os tratados que estabelecessem prestações do tesouro, de subsídio, de navegação, comércio etc., além de limites e cessão de território. O fundamento jurídico para tais restrições era que tais tratados afetavam a legislação interna.

Mas o Parlamento tinha outra função, menos direta: ele *debate a matéria política indispensável para o esclarecimento da opinião pública*.⁹ A reflexão e o debate parlamentares geravam o pensamento político. *As correntes de pensamento que se formaram [no Parlamento e no Conselho de Estado] tiveram maior influência sobre a condução da política externa, do que a via do controle direto*.¹⁰

A extinção progressiva do sistema de tratados permitiu, no início dos anos 1840, a reflexão sobre a inserção da economia brasileira no sistema internacional. Nessas circunstâncias, emerge, tanto no Parlamento quanto no Conselho de Estado, debate sobre qual seria a política alfandegária mais apropriada para o Império. Esse debate foi mais intenso até o final da década de 1860, quando se opta nitidamente por uma estratégia mais próxima do livre-cambismo.¹¹

Os argumentos de ambos os lados moldam a origem de um debate que se arrastaria até meados do século XX. Os liberais, como Francisco de Paula Souza e Melo ou Holanda Cavalcânti de Albuquerque, sustentavam que a proteção da indústria poderia comprometer a vocação agrícola do país; nesse sentido, beneficiavam as classes dominantes da estrutura social, seja a fundiária, seja a comercial.

Exigiam a imposição de tarifas sobre a importação de matérias-primas, porque estimularia a produção dos recursos naturais nacionais. *Essa tendência em favorecer antes de tudo as riquezas naturais ocorreu freqüentemente no pensamento econômico brasileiro, no século XIX, e, na República, seria o fundamento do conceito de indústria nacional versus indústria artificial.*¹² Mais interessante, porém, é observar que os livre-cambistas associavam o livre comércio à idéia de modernidade.

Os livre-cambistas também exigiam a redução das tarifas de produtos de primeira necessidade, sobretudo alimentícios, para baixar o custo de vida. Com a expansão da lavoura cafeeira, invadindo áreas previamente destinadas ao plantio de alimentos, os últimos elevaram-se para cerca de 20% da pauta de importações em 1859-1860. Tal redução das tarifas ocorreu de fato em 1857 (Decreto nº 1.914, de 28 de março), e só não ocorrera antes por necessidades fiscais. O movimento culmina com a reforma de Silva Ferraz (Decreto nº 2.684, de 3 de novembro de 1860).¹³

Aos protecionistas é atribuída a aprovação do dispositivo de lei, aprovado em 1843, mediante o qual o Executivo poderia gravar as mercadorias importadas apenas no intervalo entre 2% e 60%. Que esse dispositivo fosse de fato protecionista, é altamente discutível.

A Tarifa Alvez Branco, de 1844, também é conhecida como avanço dos protecionistas. A Tarifa é, na verdade, o Decreto nº 376, de 12 de agosto, que tributava em 30% a maior parte dos artigos estrangeiros.¹⁴ Some-se ainda o Decreto nº 386, de 08 de agosto de 1846, concedendo diversos privilégios à indústria nacional, entre eles a isenção, por dez anos, dos direitos de entrada sobre máquinas, ou peças de máquinas, cujo número e qualidade o governo determinasse, importados para o uso nas fábricas de tecidos de algodão.

As idéias dos protecionistas não constituíam projeto previamente planejado, embora representassem superação das antigas políticas mercantilistas, pois não se apoiavam na proteção a grupos privilegiados, mas sim em medidas de cunho mais acentuadamente nacionalistas.¹⁵

É interessante notar que a historiografia sobre o tema mostra que os argumentos protecionistas, em meados do século XIX, foram vencidos mais pelo liberalismo radical interno e pelo peso das estruturas sociais do que pela pressão do capitalismo internacional. Não há evidências de pressões britânicas, ou de qualquer outro país, sobre as elites políticas do Império brasileiro. A ausência de tais evidências sugere, portanto, que as medidas foram decisão autônoma dos brasileiros, e não um fruto da hegemonia britânica.¹⁶

[A política externa] não foi moldada no período [1844-1876] para servir exclusivamente aos interesses da oligarquia fundiária, porque atendia a percepções mais complexas do interesse nacional. Houve uma proposta inicial audaciosa de industrialização que perdeu força com o tempo. A diplomacia sustentou o processo de modernização desencadeado nos anos 1850 e estimulou a produção voltada ao mercado interno [...] O dilema [entre liberais e conservadores] levou a hesitações e dúvidas, prevalecendo enfim o liberalismo radical nas relações econômicas externas. Obstou-se por essa via ao uso da política externa como instrumento do desenvolvimento nacional, pela segunda vez, e manteve-se o enquadramento dependente no sistema capitalista.¹⁷

Aparentemente, os historiadores mencionados estão trabalhando com um conceito de “hegemonia” no sentido tradicional de dominação, pressão, coerção. Entretanto, no campo da teoria das relações internacionais, já há alguns anos vêm determinados autores desenvolvendo conceitos mais complexos de “hegemonia”, como veremos a seguir

3. Hegemonia e ideologia

*Hegemony is like a pillow: it absorbs blows
and sooner or later the would-be
assailant will find it comfortable to rest upon.*¹⁸

A explicação de “hegemonia” como coerção ou dominação não é a única na literatura de política internacional. Desde o início da década de 1980, vários autores, em particular Robert W. Cox e Stephen Gill, vêm desenvolvendo a abordagem neogramsciana das relações internacionais. Essa abordagem, entre outras coisas, provê uma definição mais complexa de hegemonia. Para a melhor compreensão desse ponto, talvez seja útil, em primeiro lugar, sintetizar o conceito de “estrutura do sistema internacional” na abordagem neogramsciana.

Para Cox, uma estrutura é constituída de pressões ou forças sociais de três ordens: (a) capacidades materiais e configuração de forças (poder de classe, tecnologia, recursos acumulados); (b) idéias (*intersubjective meanings* definidos por cada classe social); e (c) instituições. Essas forças são interrelacionadas: as instituições são uma espécie de amálgama de idéias e poder material; ao mesmo tempo, influenciam o desenvolvimento de idéias e capacidades materiais.¹⁹

A estrutura é apenas uma parte da economia política internacional. É uma totalidade limitada, como um tipo ideal;²⁰ é uma foto da realidade, do mundo, do ambiente de ação. Essa foto, dividida entre várias pessoas, define-lhes a realidade: e como eles pensam da realidade do mesmo modo, suas ações e palavras tendem a reproduzi-la. Ou seja, os *intersubjective meanings* reproduzem os parâmetros de nossas vidas, ainda que não tenham existência física.

Essas estruturas foram criadas por respostas coletivas humanas às condições materiais da existência humana durante longos períodos de tempo. Diferentemente do cientista natural, o “mundo” com o qual se defronta o cientista social já fôra logicamente pré-ordenado por seus participantes, dentro do qual as ações são conduzidas. A estrutura das relações sociais não é função da teoria do cientista; ela é fruto dos próprios significados intersubjetivos dos indivíduos.²¹ Para estudar as ordens econômicas internacionais, temos de olhar para como o poder e o propósito social legítimo fundem-se para projetar a autoridade política no sistema internacional.

As diferenças entre as abordagens tradicionais e a abordagem neogramsciana tornam-se evidentes nas respectivas definições de *hegemonia*. Para a abordagem neogramsciana um Estado soberano não pode explorar diretamente os outros sem que haja oposições violentas. Pode-se definir “hegemonia” como uma estrutura preponderante de relações sociais que tende a absorver ou subordinar todas as demais. Uma *intersubjective understanding* do mundo exclui as outras e parece tornar-se universal. Para Gill,²² hegemonia é a fundação e o estabelecimento de um sistema com apelo relativamente universal, dotado de mecanismos que permitem, num acordo político transnacional, a institucionalização do conflito e a hierarquização dos interesses subordinados.

Evidentemente, o conceito leva-nos a Antonio Gramsci. Em seus estudos sobre os aparatos e mecanismos da hegemonia burguesa nos países da Europa setentrional, Gramsci notara que essa hegemonia necessariamente envolvia concessões às classes subordinadas, em retorno ao reconhecimento da liderança burguesa.²³

Também é de Gramsci a noção, que remonta a Maquiavel, de que hegemonia é mais consentimento que coerção. A coerção, embora sempre latente, só é aplicada em casos desviantes e marginais e corresponde à esfera “pública” da sociedade política, ou seja, ao Estado *strictu sensu*. O consentimento, por outro lado, correspondente à esfera “privada”, à sociedade civil.

Robert Cox desdobra os estudos de Gramsci, que se voltavam para o espaço doméstico, para as relações de ordem mundial. Nesse sentido, conclui que a estabilidade do sistema mundial pode ser definida a partir de um conceito de hegemonia

baseado na *conjunção ou adequação coerente entre os elementos da estrutura no nível ou esfera mundial: poder material do Estado dominante; imagem coletiva da ordem mundial; e instituições que administram a ordem com um certo semblante de universalidade.*

Hegemonia em nível internacional não é pois meramente uma ordem entre Estados. É uma ordem dentro da economia mundial com um modo de produção [leia-se: regime de acumulação] dominante que penetra em todos os países e se liga a outros modos de produção. Também é um complexo de relações sociais internacionais que conectam as classes sociais de diferentes países. Hegemonia mundial pode ser descrita como uma estrutura social, uma estrutura econômica, e uma estrutura política; e não pode ser simplesmente uma dessas coisas, mas deve ser todas as três. Hegemonia mundial, além disso, é expressa em normas, instituições e mecanismos universais que descrevem regras gerais de comportamento para os Estados e para aquelas forças da sociedade civil que atuam através das fronteiras nacionais – regras que dão suporte ao modo de produção dominante.²⁴

Assim, é verdade que a hegemonia mundial repousa sobre uma dada estrutura de poder e tende a reproduzi-la. Mas não basta apenas o poder material do Estado dominante. A hegemonia deriva dos estratos sociais dominantes dos Estados dominantes, na medida em que esses modos de fazer e de pensar ganham aquiescência dos estratos sociais dominantes dos outros estratos.²⁵

Para se instituir a hegemonia mundial, é preciso encontrar uma ordem mundial universal em concepção, em que os outros países compatibilizem seus interesses. Isso não pode ser encontrado apenas na esfera intergovernamental, na regulação de conflitos internacionais; deve ser buscado em uma sociedade civil concebida globalmente, ou seja, em um *regime de acumulação de extensão global que origina vínculos entre classes sociais dos países englobados.*²⁶ Esse regime cria as oportunidades para as forças da sociedade civil operarem em escala global. Como notaram Ikenberry e Kupchan,²⁷ cria-se um *processo de socialização entre elites*, o qual delinea tanto a agenda de questões a ser enfrentada como as *orientações de valor moral* dessas elites.

Em resumo, hegemonia mundial não é apenas uma ordem entre Estados, que se manifesta pela coerção e pela pressão militar. A hegemonia mundial é uma ordem universal em concepção, que defende os interesses sociais associados a um regi-

me particular de acumulação e que procura vínculos junto aos extratos sociais dominantes dos outros países. Resta agora analisar de que modo a hegemonia mundial se manifestava na segunda metade do século XIX.

4. O imperialismo do livre comércio

O período da hegemonia britânica (1848-1914) também é conhecido por *imperialismo do livre comércio*, na feliz expressão de Gallagher e Robinson.²⁸ O imperialismo do livre comércio constituía-se em dois grandes espaços mundiais. No hemisfério ocidental, legitimaram-se as novas comunidades nacionais, em particular do continente americano. Essas jovens nações uniram-se ao Concerto das Nações Europeias no surgimento de uma nova comunidade internacional, liderada pela Inglaterra. No hemisfério oriental e no continente africano, houve a expansão das bases imperialistas dos governos europeus, em escala sem precedentes.

Para o que interessa ao âmbito do presente trabalho, houve o surgimento de um novo princípio na esfera internacional, definido por Giovanni Arrighi da seguinte forma: as leis que vigoravam dentro das nações, e entre elas, estavam sujeitas à autoridade de uma nova entidade, o mercado mundial.

As leis do mercado mundial, sistematizadas pela então nascente Economia Política, permitiram uma nova estruturação das relações sociais:

*El liberalismo económico fue el principio organizador de una sociedad empenada en la creación de un sistema de mercado. Nacido como una mera preferencia por los métodos no burocráticos, evolucionó hasta convertirse en una verdadera fe en la salvación secular del hombre a través de un mercado autorregulado [...] El credo liberal asumió su fervor evangélico sólo en respuesta a las necesidades de una economía de mercado plenamente instalada [...] El libre comercio internacional involucraba un acto de fe [...].*²⁹

De fato, parece difícil exagerar a rapidez com que a crença nos benefícios do livre comércio espalhou-se pelas elites políticas e econômicas do século XIX: [D]e certa forma, a tendência mais impressionante [entre 1848 e 1871] era o movimento em direção à total liberdade de comércio [...] Uma série de “tratados de livre comércio” derrubou sistematicamente as barreiras de tarifas entre as nações industriais líderes na década de 1860.³⁰

O livre comércio podia minar a soberania dos governantes, mas aumentava a “riqueza das nações”. Essa distinção foi fundamental para a hegemonia britânica;

ela permitia que os ingleses regulassem as relações entre os cidadãos de diferentes jurisdições políticas, *como instrumentos invisíveis de dominação sobre outros Estados soberanos*.³¹

O imperialismo do livre comércio pode, nesse sentido, ser definido como...

*...a dominant economic power penetrates and controls important aspects of foreign economies, but without formal political control [...] The liberal imperialists [...] wanted to continue economic hegemony without direct political responsibility. Britain's empire was to remain essentially economic rather than political - a privileged position in the world's developing economies, built on the early penetration of British capital. Moreover, it was to depend essentially on capital and services rather than trade in goods.*³²

Dentro desse ambiente ideológico, a Inglaterra podia alegar com credibilidade que servia não apenas a seu interesse nacional, mas a um interesse universal. As classes sociais dominantes dos outros países podiam encontrar espaços de legitimação de seus interesses na nova estrutura internacional. É nesse sentido, coerente com as definições da seção 3, que a Inglaterra tornou-se “hegemônica”.

O Estado era responsável pelas condições materiais e ideológicas para a manutenção dessa ordem econômica mundial liberal, não interferindo nos negócios dos agentes econômicos. A maquinaria estatal teve de ser transformada, por meio da política fiscal, das leis de propriedade, da mobilização de fundos para investimento em transporte e comunicações. O Estado poderia ser democrático-parlamentar ou autoritário; em ambos os casos, era *liberal* nesse sentido.³³

A conclusão desta seção é a de que a hegemonia britânica manifestava-se pela defesa intransigente do livre comércio e pelo princípio de que as leis que regem o mercado mundial devem-se sobrepor à soberania dos Estados nacionais. As seções seguintes procuram analisar os debates sobre livre-cambismo no Parlamento e no Conselho de Estado brasileiros à luz dessas observações.

5. Livre-cambistas na defensiva (1843-1855)

Os anos compreendidos entre 1843 (permissão para o Executivo gravar mercadorias importadas em até 60%) e 1855 (parecer do Conselho de Estado acerca do projeto da *comissão da praça*, a qual havia proposto reduções drásticas de direitos) podem ser analisados como o auge do pensamento protecionista no Parlamento e no Conselho de Estado.

Na década de 1840, a voz mais forte no Senado em defesa do protecionismo foi a de Bernardo Pereira de Vasconcelos. Em sessão de 25 de abril de 1843, Vasconcelos defendia o aumento homogêneo das tarifas de importação para produtos oriundos de todos países, contra a posição de Alves Branco, que pressionava pelo aumento diferenciado, dependendo da nação. Dizia Vasconcelos: *Quero promover as artes com meu voto, quero chamá-las ao país, naturalizá-las nele; julgo que um dos meios mais adequados para se conseguir isto é aumentar os direitos de importação, mas não quero, [...] aumentando os direitos de importação, estabelecer um monopólio em favor de uma nação qualquer.*³⁴

Meses mais tarde, sua posição ficava mais clara. Em debate acerca da competência para fixar tarifas (Executivo ou Legislativo), Vasconcelos pensa que ao governo deve caber a tarefa, por ser mais ágil:

*Autorizar o governo a fixar os direitos, principalmente em certos gêneros (eu encaro a questão industrialmente), poderá auxiliar qualquer ramo da indústria que prometa medrar, prosperar no Brasil. Se ele não for autorizado a fazer ensaios deste modo, o que há de necessariamente acontecer é que as coisas marcharão como até aqui: não poderá prosperar ramo algum da indústria, por isso que não é possível consegui-lo sem grande proteção.*³⁵

No dia seguinte, reiterou: *Nós que estamos como que ainda no berço a respeito de matérias industriais; nós que temos de sofrer uma revolução industrial imensa; nós que devemos olhar para as alfândegas como o único recurso que resta para salvar o país.*³⁶

É importante observar que Vasconcelos estabelecia associação direta, quase imediata, entre aumento de tarifas e crescimento industrial, desconsiderando questões de infra-estrutura e crédito. Ao ouvinte daquelas palavras, pareceria que as condições necessárias ao processo de industrialização estavam presentes no Brasil, bastando a política alfandegária para deslanchá-lo.

Os adversários de Vasconcelos no Senado eram então Paula Souza e Holanda Cavalcânti. O primeiro tentava mostrar as desvantagens do *sistema proibitivo ou restritivo das alfândegas*, pois *não há economista algum prático ou teórico que sustente [sua] conveniência*. O desenvolvimento industrial da Holanda e da Inglaterra teria sido ocasionado justamente pelas baixas tarifas. Finalmente, pergunta: *Qual é a indústria que nós temos que precise de afastar a concorrência estrangeira? Não vejo*. O princípio restritivo deveria ser adotado *só com muita reserva, com muita cautela e prudência e em certas circunstâncias*.³⁷

A posição de Holanda Cavalcânti, entretanto, é ainda mais explícita. O senador não tinha dúvidas da posição brasileira na divisão internacional do trabalho:

Qual é a indústria a que queremos dar a nossa proteção? [...] A fonte principal de nossas riquezas é a indústria agrícola; com uma grande importação de gêneros fabricados no estrangeiro nós protegemos a nossa indústria agrícola; quanto mais gêneros de indústria fabril forem importados no Rio de Janeiro, tanto mais será protegida nossa indústria agrícola, porque os nossos gêneros serão consumidos ou trocados por estes importadores da indústria fabril. Se quisermos elevar pois os direitos desses gêneros, devemos ter em consideração que a indústria agrícola há de sofrer; ora, e convirá proteger atualmente a indústria fabril com detrimento da indústria agrícola? [...] Nunca sacrificaria os interesses da nossa indústria agrícola a nenhum progresso da fabril, porque estou persuadido que a nossa posição geográfica, as circunstâncias peculiares de nosso país, favorecem mais a agricultura do que nenhuma outra indústria.³⁸

A primeira parte do raciocínio de Cavalcanti é falaciosa, primeiro porque eram as rendas da produção agrícola que sustentavam as importações fabris, e não o contrário; e segundo porque a renda necessária para o consumo de gêneros agrícolas poderia vir do mercado interno, e não necessariamente dos importadores (e era isso que Vasconcelos queria transformar). A segunda parte do raciocínio reflete com clareza o pensamento liberal das *vantagens comparativas* de que falara David Ricardo.

Ainda em 1843, é aprovado dispositivo mediante o qual o Executivo poderia gravar as mercadorias importadas apenas no intervalo entre 2% e 60%. A Tarifa Alves Branco (Decreto nº 376, de 12 de agosto de 1844) tributava em 30% a maior parte dos artigos estrangeiros. As tarifas deveriam ser capazes de *proteger os capitais nacionais ou estrangeiros que queiram empregar-se dentro do país, em manufaturas para que temos matérias-primas em abundância, e impondo às estrangeiras de idêntica natureza direitos que contrabalancem as vantagens que elas tiverem sobre nossas mercadorias da barateza de capitais e de salários.*³⁹

Em 16 de setembro de 1844, era o Conselho de Estado consultado sobre a minuta de tratado oferecida ao Governo Imperial pelo Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário da Inglaterra, Henry Ellis. Tal minuta, em suas linhas gerais, visava à substituição do Tratado de Comércio ainda vigente entre os dois países por uma nova convenção com os mesmos princípios.

O ponto mais polêmico referia-se ao artigo 2º da minuta, que igualava os direitos ou encargos dos navios das duas nações aos que fossem impostos aos nacionais. A maioria das seções opinou pela eliminação do artigo 2º, com exceção dos conselheiros Lopes Gama e Carneiro Leão, os quais propunham que o artigo deveria ser adotado, estipulando-se a igualdade de tratamento com a nação mais favorecida, caso o Governo britânico estendesse essa estipulação aos *direitos de importação*. Nesse caso, a Inglaterra não poderia fazer concessões a outros países em prejuízo do Brasil, o que contrariaria o sistema de compensações seguido pelo Governo britânico. Talvez a Inglaterra aceitasse esse dispositivo, argumentavam ambos os conselheiros, dado seu interesse em que seus navios fossem recebidos nos portos brasileiros.⁴⁰ O parecer foi aprovado, embora Lopes Gama e Carneiro Leão mantivessem suas posições.⁴¹

Em agosto de 1845, Vasconcelos condenava o modo pelo qual Alves Branco havia fixado as tarifas de importação. Lembra que *os direitos de importação não devem elevar-se senão com o intuito de promover a indústria*, mas o ministro teria escolhido as tarifas por motivos meramente fiscais. Assim, ramos industriais que pouco colaboravam para o fisco apresentavam baixas tarifas de importação, e perguntava Vasconcelos: *Como podem desenvolver-se as fábricas, como hão de aparecer novos empreendedores à vista de um semelhante método de proteção? Qual é a indústria que no seu começo não precise de ser protegida?*⁴²

A ideologia protecionista rapidamente espalhava-se por toda a elite política do Império. Em 12 de setembro de 1845, o Conselho de Estado era consultado sobre a minuta do Tratado de Comércio e Navegação com o *Zollverein*. Os artigos 2º e 3º estipulavam diminuição recíproca das tarifas e favor às importações diretas. O Conselho era da opinião de que

*... o que muito interessa a uma nação adiantada em indústria pode prejudicar a que não o é tanto, e arruinar a que se limita aos mais grosseiros processos agrícolas, como infelizmente sucede ao Brasil [...] O primeiro recurso que se oferece é importar no Império indústrias para as quais se passem parte dos capitais hoje ocupados na agricultura [...] O recurso que mais promete, é de Tratados que estipulem direitos diferenciais em favor dos nossos gêneros e das nações com quem os celebramos [...] Nossa fortuna será pois ir encontrando consumidores dos nossos gêneros, enquanto os capitais vão fazendo para outras indústrias sua passagem que não pode deixar de ser lenta, ainda que acoroaçada por avultados favores e privilégios.*⁴³

Daí a necessidade de proteção aos gêneros industriais, e o Tratado em questão acabaria com isso. Além disso, os produtos agrícolas brasileiros eram qualificados pelo Conselho como *de baixa qualidade*, não adiantando em muito o eventual rebaixamento de tarifas de importação no *Zollverein*. Mais uma vez, Lopes Gama, desta vez junto com Paula Souza, posiciona-se contra o parecer da maioria do Conselho, apoiando ambos a não-diferenciação, com receios de repatrias por terceiros países.⁴⁴

Em 1847, o Senado discute a questão da proteção à marinha mercante nacional. Ao Visconde de Abrantes cabe a defesa de medidas protecionistas. Nesse ano, o discurso anti-livre-cambismo já parece disseminado entre a elite política do Império; poucas são as vozes dissonantes.

Para o Visconde de Abrantes, a proteção às embarcações brasileiras faz parte de um projeto maior de defesa da indústria nacional: [É] *um bom caminho a trilhar para conseguirmos aquilo que eu muito desejo, isto é, a proteção à navegação nacional, ou, por outra, proteção à construção naval, proteção ao pessoal donde se deve tirar a marinhagem, proteção às matas, proteção, enfim, a certos ramos da indústria de que eu não me ocuparei agora.*⁴⁵

Seria preciso, de acordo com o Visconde de Abrantes, retirar a indústria marítima de sua *situação de abandono*, porque *um país novo deve-se favorecer por todos os meios a criação das indústrias necessárias para a segurança e defesa do mesmo país*, caso contrário *seremos vítimas na paz e na guerra*. Daí porque o Visconde não era *apaixonado do sistema do "laissez faire"*. Aplicavam-se, portanto, também raciocínios militares à defesa do protecionismo.⁴⁶

Promulgaram-se, assim, os decretos de 1847, que estabeleceram a aplicação de uma taxa adicional em um terço da ancoragem prevista no decreto de 1844, no caso das embarcações das nações que carregassem sobre os navios brasileiros ancoragem (ou quaisquer outros direitos de porto) maior do que pagam os seus próprios navios. Como afirmou o Ministro Limpo de Abreu: *A reciprocidade que aí se exige não consiste em que cada nação cobre sobre os nossos navios o mesmo que nós cobramos sobre os dela, mas sim que cobre sobre os nossos o mesmo que sobre os seus, por isso nós cobramos sobre os seus os mesmos que sobre os nossos.*⁴⁷ A reciprocidade implicava, portanto, resposta imediata das discriminações que se fizessem no exterior.

Talvez o auge do discurso protecionista no Império brasileiro tenha sido representado pelo ano de 1850. No Senado, na sessão de 25 de abril daquele ano, o debate entre Holanda Cavalcânti e Pereira de Vasconcelos mostra que o primeiro, antes defensor intransigente do livre-cambismo, via-se forçado a ceder aos princípios mais gerais do sistema protetor.

Cavalcânti propunha emenda que revogava a lei de 28 de abril de 1809, a qual concedia isenção de direitos de importação de matérias primas para determinadas empresas. O problema dessa lei, continuava o senador, era que se concedia um privilégio exclusivo a uma empresa, em detrimento da concorrência. Pode-se notar, portanto, que Cavalcânti não mais atacava o sistema protetor de tarifas, mas apenas o privilégio a empresas particulares. Na verdade, o senador defendia a universalidade do sistema protetor, pois *as tarifas protegem a todos [...] Mas conceder isenções de direitos a favor de uma ou de outra fábrica, em detrimento do desenvolvimento da indústria* [sem negrito no original], *é péssimo sistema de proteção*.⁴⁸

Na verdade, os argumentos de Cavalcânti retomavam o raciocínio de Lopez Gama de 1847, no Conselho de Estado. Em 11 de fevereiro daquele ano, o Conselho havia-se reunido para debater, entre outros, o parecer da Fazenda sobre a isenção dos direitos de importação de matérias-primas por determinadas indústrias nacionais. Lopez Gama temia os monopólios oriundos dos privilégios, *atendendo mais àquelas fábricas que podem ter desenvolvimento a bem da riqueza do país*.⁴⁹

O interlocutor de Lopez Gama em 1847 no Conselho de Estado é o mesmo que de Cavalcânti em 1850 no Senado: Bernardo Pereira de Vasconcelos. No Conselho, Vasconcelos argumentara, como Alves Branco, que a lei das tarifas não havia revogado os Alvarás de 1809, pois as tarifas: (1) não foram feitas para proteger a indústria, somente; e (2) não eram suficientes para tanto. Quase todos convergiram para os argumentos de Vasconcelos, somente divergindo nas distinções entre nacionais e estrangeiros e entre pequenas e grandes indústrias.⁵⁰

No Senado, em 1850, a resposta de Vasconcelos desconcertou Cavalcânti. Argumentou Vasconcelos que a lei de 1809 precisava ser aperfeiçoada, porém temia que sua revogação significasse generalização da redução de direitos de importação de matérias primas, prejudicando as indústrias de ferro do país:

Se diminuir o número dos favores [...] vai causar males muito mais consideráveis do que os resultantes desses favores. Minha opinião é pois que se altere a legislação atual, mas que seja substituída por legislação que eficazmente proteja a indústria, sem que receiemos a continuação de males iguais ou semelhantes aos que sofremos.⁵¹

Talvez o objetivo de Cavalcânti ainda fosse, como antes, a redução generalizada dos direitos de importação, como temia Vasconcelos; mas não o dizia claramente. É por isso que Vasconcelos, de forma astuta, havia argumentado que *o nobre autor da emenda [Cavalcânti] é tão protetor [da indústria] como é a lei que se trata*

de revogar, mas que sua implementação poderia de fato prejudicar as atividades manufatureiras do país.⁵² Nesse ambiente, Cavalcânti não ousava declarar-se livre-cambista, e retirou a emenda ao final da sessão. Seis dias depois, morria Vasconcelos.

No ano seguinte, na resposta à fala do trono, a voz que se ergue contra o livre-cambismo é de Francisco Gê Acaiaba Montezuma. A discussão é de princípios gerais, não de medidas específicas. É interessante observar que o discurso protecionista já está consolidado em ideologia. Montezuma argumentava que *a nossa indústria manufatureira deve merecer particulares e mui protetoras vistas da administração pública* e que não cederia *àqueles dos meus honrados e ilustrados colegas que queiram convencer-me com as novas doutrinas econômicas da Inglaterra da não necessidade de protegermos quanto for possível e darmos impulso à nossa indústria manufatureira*.⁵³ Possuía Montezuma, portanto, um conceito de hegemonia britânica mais sutil que aquele identificado à mera pressão externa ou coerção.

Ainda no ano de 1852 estavam os livre-cambistas na defensiva. O senador D. Manoel, tentando sustentar a liberdade de comércio, afirmava que quase todos estadistas do mundo eram avessos ao sistema protetor, porque contrariava os princípios de Economia Política. Rodrigues Torres, entretanto, procura mostrar que o sistema protetor não era constituído apenas de direitos excessivos sobre gêneros similares de outros países, mas incluía diversos outros instrumentos, como a redução ou eliminação de impostos sobre as matérias primas. D. Manoel recuou, afirmando que *se é por esse modo que o Sr. Ministro entende proteger a indústria*, [estou] *de acordo com ele orador*.⁵⁴

Entretanto, naquela mesma sessão, o protecionismo apresentava sinais de desgaste. O próprio senador Montezuma, que no ano anterior havia feito discurso inflamado pela proteção à indústria manufatureira, começa a alterar seu *raciocínio límpido e fundado, sua linguagem solene e austera, ambos tão volúveis como as ondas do mar*.⁵⁵ Sustentava agora Montezuma que não era *por forma alguma protecionista* e que o sistema de livre comércio, apresentando enormes vantagens, *com aplicação no Brasil [...] a opinião é que esse sistema o que pode felicitá-lo e que o protetor pelo contrário lhe será sempre fatal*.⁵⁶

No dia seguinte, em seu discurso, seus argumentos começam a lembrar os de Holanda Cavalcânti de dez anos anteriores. Montezuma pedia maior proteção à agricultura, porque ela representava *os primeiros interesses do país, porque não há fábricas, não há manufaturas, não há comércio (todo está nas mãos dos estrangeiros), não há outra fonte de renda senão a agricultura [que é] a base de toda a nossa riqueza pública*.⁵⁷ Apesar disso, Alves Branco declarava não ter *ouvido nada que se parecesse com argumentos para combatê-lo* [ao sistema protetor].⁵⁸

Em 1855, o Conselho de Estado registra a última importante defesa do sistema protetor, ao debater o projeto de novas tarifas escrito pela *comissão da praça*. Essa comissão havia sido criada em 18 de junho de 1850, com o intuito de remodelar os direitos das alfândegas. Em 18 de setembro de 1854, seu projeto era submetido à consulta da seção da Fazenda, cujo parecer data de 28 de abril de 1855. O Conselho de Estado reuniu-se em 22 de novembro deste ano para apreciar esse parecer.⁵⁹

O projeto da *comissão da praça* propunha a redução generalizada das tarifas, especificando novas taxas para cada gênero. A seção da Fazenda, entretanto, mostrou-se contrária ao projeto, por motivos fiscais e de proteção industriais (*A Seção [...] crê que [...] grande inconveniente não haverá em deixar em vigor o que está.*⁶⁰). Interessa ao presente trabalho, contudo, o trecho do parecer da seção da Fazenda em que criticava as abstrações da ideologia livre-cambista:

*Errado [...] iria o homem de Estado se se contentasse com o simples conhecimento abstrato ou teórico dos princípios da ciência econômica ou administrativa. Assim como é difícil, senão impossível, encontrar um indivíduo de índole e natureza idêntica a outro, assim também as sociedades, que nada mais são que aglomerações de indivíduos, não podem ser idênticas em sua índole e natureza [...] A aplicação portanto dos princípios científicos deve de sofrer a modificação exigida pelas fases por que indispensavelmente passam as Nações dentro de sua respectiva esfera.*⁶¹

O Conselho de Estado aceitou o parecer da seção da Fazenda, aconselhando a manutenção do sistema protetor. O único voto contrário foi o do Visconde de Maranguape. O Conselheiro declarava que *o princípio do comércio livre vai sendo progressivamente aceito em outras nações eminentemente comerciais, que não são meras teorias, são exemplos que fortificam o princípio da liberdade de comércio* e que *o projeto da Seção da Fazenda [seguia] um sistemas de impostos contrários a princípios da Economia Política, que consider[o] incontestáveis.*⁶² Voto vencido no Conselho de Estado, o Visconde de Maranguape, entretanto, alinhava-se com a ideologia que iria triunfar no Segundo Reinado.

6. Livre-cambistas na ofensiva (1856-1866)

Em 4 de setembro de 1857, o Império brasileiro firmava tratado com o Uruguai, isentando de direitos o charque importado. Esse instrumento foi possibilitado mais por razões políticas que econômicas.⁶³ De qualquer modo, a análise do

discurso econômico da época evidencia que as vozes protecionistas no Parlamento e no Conselho de Estado já encontravam pouco respaldo.

Aqueles que denunciavam a redução dos direitos sobre o charque importado apelavam para os argumentos de economia atrasada. Jacinto de Mendonça, deputado gaúcho, tentava mostrar que os altos custos do charque não provêm dos direitos de importação, mas de sua escassez. Abolir as tarifas de importação iria destruir a produção do Rio Grande do Sul e conferir virtual monopólio ao Uruguai (detentor de melhores condições naturais), ao contrário da concorrência que se queria estabelecer. Uma das conseqüências possíveis seria a elevação ainda maior dos preços. Esse exemplo, continuava o deputado, apenas ilustrava o princípio mais geral de que *enquanto no nosso país não estiverem bem fundadas as indústrias, enquanto elas não puderem afrontar a concorrência estrangeira, se lhes deve dar uma proteção razoável*.⁶⁴

Esse tipo de argumentação, entretanto, já não mais mobilizava a elite política. Em 1860, o deputado Irineu Evangelista de Souza vinha à tribuna defender o tratado de 1857. Para o Barão de Mauá, a isenção do charque proveniente do Estado-Oriental não ofendia aos interesses da Província do Rio Grande do Sul. Isso seria um paradoxo apenas para os *espíritos habituados a encarar esta questão pela lente dos preconceitos, em vez de apreciá-lo no terreno dos sãos princípios que regem a matéria*; Mauá afirmava preferir analisá-la pelos *fatos e princípios econômicos*. Na hipótese de escassez, os interesses do produtor rio-grandense não se afetam, embora evidentemente ganham os produtores uruguaios. Na hipótese de abundância, o preço do charque teria de declinar, independentemente dos direitos alfandegários.

O Barão de Mauá, nesse momento, simbolizava a adesão sistemática à ideologia do livre comércio. Quando Luís Alves Leite de Oliveira Belo, outro deputado gaúcho, afirmou que o raciocínio de Mauá era correto *segundo os princípios do nobre deputado*, Mauá replicou: *Segundo os princípios da ciência econômica*. Da mesma forma, quando Jacinto de Mendonça reiterou que *os princípios econômicos não podem ser absolutos na aplicação*, o comentário de Mauá é a síntese da hegemonia britânica: *Eu sustento o contrário; sempre que forem invocados os verdadeiros princípios da ciência econômica, e não os erros de alguns economistas, esses princípios hão de resolver e dominar todas as questões a que forem aplicados*.⁶⁵

O Conselho de Estado, por outro lado, interpretava o Tratado a partir da estratégia da política brasileira no Prata. Em 17 de agosto de 1860, era o Conselho consultado sobre a validade do Tratado, uma vez que o Governo Oriental não o

havia ratificado. Aventaram-se pesadas represálias contra o Uruguai, incluindo a elevação dos direitos sobre o charque.⁶⁶

Pouco tempo depois, o Visconde de Jequitinhonha discursava no Senado pela diminuição das tarifas de importação, especialmente em relação às mercadorias portuguesas. Numa reversão radical de seu discurso de maio de 1851, Montezuma agora considerava *uma atrocidade esse sistema protetor, que não serve senão de acanhar a indústria, animando-a a ser rotineira, empobrecer o comércio e o próprio Tesouro, e fazendo com que seja mais incômodo o viver dos povos, cujos recursos então dificilmente o habilitam dos meios necessários para sair da penúria e da miséria*. O Visconde previa o fim do sistema protetor no mundo e mesmo o adversário do Visconde, Manoel Inácio Cavalcânti de Lacerda, interrompia para dizer que *não existe entre nós o sistema protetor*.⁶⁷ Vasconcelos e Alves Branco já não mais viviam; a ideologia do Senado havia-se transformado num espaço de poucos anos.

Na Câmara dos Deputados, Francisco Sales de Torres Homem ainda tentava defender o protecionismo. Em sessão de 8 de agosto de 1862, Torres Homem relatava as dificuldades daquilo que hoje seria chamado de *processo de industrialização*, mas que o deputado denominava *progresso*: *Os meios por que [o progresso] se consegue não são baratos; a lei do progresso social exige que uma ou mais gerações se sujeitem a privações, se imponham sacrifícios a fim de favorecer a educação industrial do país e assentar as bases de sua futura grandeza; daí a necessária proteção ao trabalho nacional. Mas o governo não a concedia, pois praticava uma política inversa da que tem sido seguida em todos os tempos e em toda a parte pelos governos previdentes e civilizadores*.⁶⁸

O deputado F. Otaviano fazia um aparte, afirmando que o sistema protetor havia sido praticado *quando não tínhamos iluminação a gás, mas a azeite*; a evolução histórica implicava aceitar os princípios do livre comércio. A resposta de Torres Homem foi direta - o Brasil queria ser mais liberal que os países avançados: *É preciso, pois, que nos reduzamos à vida modesta dos povos pastores, de plantadores de café, de cana, algodão, perpetuando-se assim a ineficiência da sociedade; e esse é o estado das nações que, contentes com sua própria mediocridade, sem fé nos seus destinos, a nada mais aspiram*.⁶⁹

Entretanto, o liberalismo radical encontrava, pouco a pouco, sua base intelectual mais sólida. Para tanto, contribuiu a primeira edição das *Cartas do Solitário*, de Aureliano Cândido Tavares Bastos, em 1862. O deputado afirmava que *as fábricas no Brasil são um acidente; a agricultura é a grande, a verdadeira indústria nacional*. Continuava mostrando exemplos de fábricas fracassadas no Brasil, apesar do sistema protetor. Aludia ao economista alemão Friedrich List, para afir-

mar que os direitos de importação cobrados no Império eram muito superiores aos propostos pelo próprio economista alemão.

É preciso convir que um povo só é manufactureiro quando tem grande densidade de população, quando possui abundantes meios de transporte, quando pode aplicar a lei de divisão do trabalho à agricultura [...] A proteção não passa de um tormento inútil aonde não existem condições próprias para florescer a indústria protegida; e, quando mesmo existam, é melhor confiar da liberdade e da concorrência o encargo que se atira sobre a lei.⁷⁰

As *Cartas* de Tavares Bastos são bastante interessantes, porque ilustram raciocínio mais sofisticado, o qual compreende os motivos *genéricos* que podem aconselhar ao protecionismo, mas que simultaneamente afirma não vislumbrar as condições mínimas necessárias para a implantação da indústria no caso *específico* do Brasil.

Entretanto, era na questão da navegação do Amazonas, e não quanto às tarifas, que os liberais iriam consolidar sua posição de supremacia e sua ideologia e o Brasil seria colocado sob a hegemonia do imperialismo do livre comércio. A livre navegação do Amazonas era reivindicação das nações ribeirinhas superiores (sobretudo do Peru) e das grandes potências (sobretudo dos Estados Unidos da América⁷¹) desde a década de 1850.

Já em 1º de abril de 1854 era o Conselho de Estado consultado sobre a questão. O parecer de Paulino José Soares de Souza demonstrava clareza sobre o tema e aconselhava pragmatismo. As nações ribeirinhas deveriam ter acesso à navegação do Amazonas, mediante convenção; às não-ribeirinhas também se poderia conceder a abertura, desde que de modo seletivo e cuidadoso. Paulino lembrava que a pressão internacional era grande e que a jurisprudência internacional não ajudava para o fechamento do Amazonas:

Está [...] averiguado que a questão da navegação dos rios está julgada na Europa e na América. Pode-se dizer que a respeito dela está o Brasil na mesma posição em que estava ultimamente a respeito do tráfico. Se nos opusermos aberta e completamente à navegação do Amazonas, teremos todos contra nós, e ninguém por nós. Seremos, malgrado nosso, arrastados, e quem é assim arrastado não pode dominar, e dirigir o movimento que o arrasta para dele tirar partido.⁷²

Para tentar diminuir a influência estrangeira, Paulino recomendava a subvenção de companhia nacional, habilitando-a a fazer concorrência vantajosa à navegação brasileira.⁷³

O debate prosseguia e, em 1862, três aditivos são propostos à lei do orçamento, permitindo a navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras e eliminando o limite prescrito para o número de estrangeiros que podem pertencer à tribulação de embarcações brasileiras. A Câmara aprovava os dispositivos, que significariam um *golpe mortal na navegação nacional*.⁷⁴

No Senado, entretanto, o pensamento ainda era mais moderado em relação à livre navegação. Cândido Borges posiciona-se de forma contrária aos dispositivos, pois...

*...estabelecer a concorrência da marinha estrangeira com a nossa seria estabelecer a luta a mais desigual, seria opor à força de grandes gigantes, alimentados e robustecidos pelo vólcio dos séculos, a fraqueza de uma criança que pede alimento, que pede proteção para que se lhe vigorem os membros [...] A concorrência é útil, é o maior estímulo para o progresso, quando as indústrias em que se dá estão no caso de se baterem sem perigo de sucumbirem; mas, se uma delas é fraca, se tem de sucumbir no combate, a concorrência é um mal, porque aquele que triunfa, livre da rival que lhe prendia os vãos da ambição, estabelecerá por sua vez o mais despótico dos monopólios, e elevará seu preço muito além daquele que ela a princípio pretendia reduzir.*⁷⁵

O senador Pimenta Bueno apresentava posição mais moderada, próxima do parecer de Paulino de 1854 ao Conselho de Estado. Poder-se-ia conceder a liberdade de navegação, desde que houvesse subsídios aos fretes e à indústria naval.⁷⁶ A defesa do liberalismo, naquela seção, coube a Sinimbu, ministro da Agricultura. Sinimbu concordava com Cândido Borges que a Inglaterra havia primeiro protegido a sua marinha mercante, para depois, aquela já desenvolvida, adotar políticas liberais. Entretanto, a marinha brasileira não havia se desenvolvido, nem mesmo com a proteção legal; era preciso, portanto, assumir que a nossa marinha haveria sempre de ter um caráter artificial: *Um órgão exercido à custa de outro traz dano ao corpo de que faz parte: assim nos acontecerá, se quisermos, à custa da lavoura, que é a fonte principal de toda a nossa riqueza, alimentar uma marinha artificial.*⁷⁷

Nos anos seguintes, os projetos de livre navegação do Amazonas iriam circular pelo Parlamento, gerando acalorados debates que mais uma vez dividiam

livre-cambistas e protecionistas. Em 1866, José Antônio Saraiva, Ministro dos Negócios Estrangeiros, começa a pressionar o Conselho de Estado pela abertura do Amazonas, sob a argumentação de que o Brasil ficaria isolado em sua política proibitiva. Um projeto de decreto, datado de 3 de fevereiro, era enviado para a apreciação do Conselho, propondo a permissão para que navios estrangeiros navegassem no Amazonas e em seus afluentes, mesmo que demandassem os portos das nações ribeirinhas do Amazonas. Nabuco de Araújo não concorda com o projeto, que considera excessivo; prefere a abertura dos afluentes, cujas margens pertencessem ao Brasil e a outras nações, somente mediante *acordo*.⁷⁸ A divergência de Nabuco de Araújo não permitiu a abertura do Amazonas pelo chamado *gabinete de 12 de maio de 1865*, de Olinda.

Em meados de 1866, Zacarias forma seu Terceiro Gabinete.⁷⁹ Em 3 de dezembro, o Conselho de Estado é convocado para se manifestar sobre a abertura do Amazonas. Pimenta Bueno, antigo claviculário do Amazonas, já vinha manifestando sua posição favorável à abertura do rio.⁸⁰ No Conselho de Estado, apóia a livre navegação, desde limitada *no Madeira até Borba, no rio Negro até Santa Isabel quando muito, nunca até Cucury*.⁸¹ Ao final, prevaleceu a visão conciliadora de Nabuco de Araújo, embora quase todos os conselheiros fizessem referência ao pensamento liberal dominante.⁸²

Em perspectiva, pode-se afirmar que o governo somente iria ceder quando as pressões internacionais já haviam diminuído, principalmente devido ao conflito norte-americano.⁸³

Conclusões

A partir de meados do século XIX, a elite política do Império brasileiro optou progressiva mas nitidamente pelo abandono do *ensaio do sistema protetor*, substituindo-o pelo livre-cambismo. Parece claro, na historiografia, que as tarifas de importação que compunham tal *sistema protetor* foram idealizadas mais para aumentar receitas fiscais que para promover a indústria. Também parece claro que, de qualquer forma, o Brasil não apresentava, naquele momento, as condições mínimas exigidas para o processo de industrialização. Entretanto, ainda assim permanece a questão: a passagem do protecionismo para o livre-cambismo foi uma decisão autônoma de uma nação soberana?

Em geral, a resposta a essa questão é afirmativa. Não há qualquer indício de pressão diplomática, ameaça militar ou suborno parlamentar por parte da potência hegemônica do período, a Inglaterra, a qual lucrava com a decisão brasileira. Essa resposta, entretanto, insere-se numa abordagem realista das relações internacio-

nais, a qual considera possível representar a estrutura de poder *apenas* pela configuração de forças materiais dos Estados-nações.

É possível estudar esse episódio a partir de outra abordagem teórica, desenvolvida por Robert Cox e Stephen Gill. Para tais autores, a estrutura do sistema internacional é composta, além das forças materiais (econômicas e militares), pela ideologia e pelas instituições. Tais componentes são fundamentais para caracterizar a estrutura, porque reproduzem a configuração das forças materiais. Assim, *hegemonia* é caracterizada mais pelo consentimento que pela coerção; é caracterizada pela existência de valores ideológicos supostamente universais, que extravasam as fronteiras da potência hegemônica para conectar as classes sociais dominantes dos diversos países que compõem o sistema.

Em meados do século XIX, a ideologia que reproduzia o poder material da Inglaterra era sintetizada pelo livre-cambismo. Defender o livre comércio significava incorporar-se aos mecanismos da hegemonia britânica, embora para os atores políticos do período significasse abraçar o progresso, estimular o desenvolvimento econômico, promover a modernidade.

Nesse sentido, a “opção” brasileira pelo livre comércio não foi uma decisão soberana do Império; foi um capítulo da hegemonia britânica. O presente trabalho tentou mostrar, por meio da transcrição de discursos parlamentares e das atas do Conselho de Estado, a incorporação da ideologia livre-cambista entre a elite política do Brasil. Embora os defensores do livre comércio reiterassem o caráter “científico” da Economia Política e de suas recomendações, é possível concluir que suas vitórias foram atingidas menos pelo peso de suas argumentações do que pelo espraiamento de uma ideologia que se tornava universal.

Análises dessa natureza não deveriam, evidentemente, restringir-se ao período monárquico. De fato, o instrumental neogramsciano pode ser aplicado, por exemplo, para o Brasil contemporâneo. A economia brasileira da década de 1990 assistiu ao fenômeno da liberalização comercial, num movimento de abertura ao exterior que parece reverter o modelo de desenvolvimento do segundo pós-guerra, baseado na substituição de importações.

Mais uma vez, o livre-cambismo é interpretado como decisão soberana das elites políticas e da sociedade civil; mais uma vez, é o sentido de “modernidade”, de “civilização”, que está presente nos discursos da abertura comercial, supostamente necessária para a reestruturação do nosso parque produtivo. Entretanto, poderia ser levantada a hipótese de alguma relação entre a abertura comercial brasileira na década de 1990 e a retomada da hegemonia americana no cenário internacional, no contexto da queda do Muro e da crise ideológica do socialismo. Seriam estudos

que, se bem extrapolam o objeto do presente trabalho, poderiam ser levados a cabo no futuro.

Notas

¹ A esse respeito, ver, por exemplo, HOLLANDA FILHO, Sérgio B. *Um debate histórico entre intervencionismo e liberalismo econômico no Brasil*: R. Simonsen X E. Gudin. São Paulo, IPE/USP, mimeo., 1999.

² GRAHAM, Richard. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil, 1850-1914*. São Paulo, Brasiliense, 1973, p. 111 e seq.; LUZ, Nícia V. *A luta pela industrialização do Brasil, 1808-1930*. 2ª edição. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975, p. 24 e seq. Sobre as condições históricas necessárias para o processo de industrialização naquele período, v. OLIVEIRA, Carlos A. B. *O Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas, 1975. Tese de doutoramento em Economia, Universidade Estadual de Campinas.

³ Richard GRAHAM, *op. cit.*, p.112.

⁴ Nícia V. LUZ, *op. cit.*, p.33 e seq.; DEVEZA, Guilherme. Política tributária no período imperial in HOLANDA, Sérgio B. (dir.) *História Geral da Civilização Brasileira*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, v.2, tomo 4, p. 69-70; LIMA, Manuel de Oliveira. *O Império brasileiro, 1822-1889*. Nova edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 174-176; Paulo Roberto de ALMEIDA, *Formação da diplomacia econômica do Brasil*. Brasília, FUNAG, 2001, p. 152-153. Sobre as situação das contas públicas, ver Manuel de Oliveira LIMA, *op. cit.*, p. 157-171; CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980. 2v.

⁵ Guilherme DEVEZA, *op. cit.*, p. 69-70.

⁶ LUZ, Nícia V. As tentativas de industrialização no Brasil. In Sérgio Buarque de HOLANDA, *op. cit.*, v.2, tomo 4, p. 36.

⁷ CERVO, Amado L. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 209 e seq.; Richard GRAHAM, *op. cit.*, p. 115-116.

⁸ RODRIGUES, José H. *O Parlamento e a consolidação do Império, 1840/1861*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, p. 34.

⁹ José Honório RODRIGUES, citado em Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 9. Ver também RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a evolução nacional: introdução histórica*. Brasília, Senado Federal, 1972; José Honório RODRIGUES, *O Parlamento e a consolidação...*, cap.5.

¹⁰ Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 12.

¹¹ Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 215 e seq.; Nícia V. LUZ, *A luta pela industrialização...*, p. 28-41.

¹² LUZ, Nícia V. *A luta pela industrialização...*, p. 29.

¹³ Idem, *ibidem*, p. 30-31; DEVEZA, Guilherme, *op. cit.*, p. 73-74.

¹⁴ O próprio Alves Branco, então Ministro da Fazenda, reconhecia que sua tarifa era pouco satisfatória, dando a entender que necessidades fiscais impediram medidas ainda mais drásticas. Ver Nícia V. LUZ, *A luta pela industrialização...*, p. 24.

¹⁵ Nícia V. LUZ, *As tentativas de industrialização...*, p. 35

¹⁶ Nícia V. LUZ, *A luta pela industrialização...*, p.25; Amado L. CERVO, A conquista e o exercício da soberania (1822-1889) in BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992, p. 71.

¹⁷ Amado L. CERVO, A conquista e o exercício..., p. 62-63. Ao menos no que se refere às pressões dos setores agrícolas, a opinião de Nícia V. Luz é diferente, pois a autora ressalta sua existência já na década de 1840. Já no que se refere a eventuais pressões inglesas, a autora possui a mesma posição de Cervo: não haveria nada na documentação que provaria pressão inglesa quando Alves Branco estipulou em 30% as tarifas sobre manufaturas de algodão, contrariando a “Comissão de 1843”, a qual havia sugerido algo entre 40 e 60%. Ver Nícia V. LUZ, *As tentativas de industrialização...*, p. 25-28.

¹⁸ Hegemonia é como um travesseiro: absorve choques e, mais cedo ou mais tarde, o eventual agressor sentir-se-á confortável em ali repousar. COX, Robert W. Gramsci, hegemony, and international relations: an essay on method in GILL, Stephen (org.). *Gramsci, historical materialism, and international relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 63.

¹⁹ COX, Robert W. Social forces, states, and world order: beyond international relations theory in *Approaches to world order*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁰ Idem, *ibidem*, p. 100.

²¹ GILL, Stephen. Theorising the interregnum: the double movement and global politics in the 1990s in HETTNE, B. (ed.), *International political economy: understanding global disorder*. New Jersey, Zed Books, 1995. A abordagem neogramsciana não provém do idealismo filosófico, embora o possa parecer à primeira vista. A sociedade é concebida como uma totalidade primariamente constituída por modos de produção. O que há é uma dialética entre as dimensões materiais e normativas (éticas e ideológicas). *O método do materialismo histórico[...] é encontrar as conexões entre os esquemas mentais através dos quais as pessoas concebem a ação e o mundo material que restringe tanto o que as pessoas podem fazer quanto o modo pelo qual pensam sobre essa ação.* (COX, Robert W. Realism, Positivism, and Historicism in *Approaches to world order*, p. 52). Nesse sentido – e somente nesse –, não há uma separação arbitrária entre objetividade e subjetividade. O que chamamos objetividade é o fruto da “subjetividade coletiva”, do desdobramento das idéias no mundo social.

²² Stephen GILL, *Theorising the interregnum...*, p. 65.

²³ GRAMSCI, Antonio. *Cartas do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

²⁴ Robert COX, Gramsci, hegemony..., p. 61-62.

²⁵ Robert COX apud Stephen GILL, *Gramsci, historical materialism...*, p. 42.

²⁶ Robert COX, Gramsci, hegemony..., p. 61.

²⁷ IKENBERRY, G. John e KUPCHAN, Charles A. Socialization and hegemonic power. *International Organization*, v.44, n.3, p. 283-315, summer 1990, p. 285-286.

- ²⁸ GALLAGHER, John e ROBINSON, Ronald. The imperialism of free trade. *Economic History Review*, 6, 1, p. 1-15.
- ²⁹ POLANYI, Karl. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 141, 143.
- ³⁰ HOBSBAWN, Eric J. *A era do capital, 1848-1975*. 5ª ed., revista. São Paulo, Paz e Terra, 1996, p. 63.
- ³¹ Giovanni ARRIGHI, *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo, Unesp, 1996, p. 57.
- ³² *Um poder econômico dominante penetra e controla aspectos importantes das economias estrangeiras, mas sem controle político formal [...] Os imperialistas liberais [...] queriam a continuação da hegemonia econômica sem a responsabilidade política direta. O império da Grã-Bretanha deveria permanecer essencialmente econômico, e não político – uma posição privilegiada nas economias em desenvolvimento do mundo, construída sobre a anterior penetração do capital britânico. Além disso, deveria depender essencialmente do capital e dos serviços, e não do comércio de bens*. CALLEO, David P. e ROWLAND, Benjamin M. *America and the world political economy: Atlantic dreams and national realities*. Bloomington, Indiana University Press, 1973, p. 11, 32.
- ³³ COX, Robert W. *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. Nova York, Columbia University Press, 1987, p. 127.
- ³⁴ BRASIL. Senado Federal. Sessão de 25 de abril de 1843. *Anais do Senado*. Brasília, v.4, p. 338.
- ³⁵ Idem, ibidem, sessão de 27 de setembro de 1843, v.8, p. 644.
- ³⁶ Id., ibid., sessão de 28 de setembro de 1843, v.8, p. 655.
- ³⁷ Id., p. 675-678.
- ³⁸ Id., sessão de 29 de setembro de 1843, v.8, p. 686-687.
- ³⁹ *Relatório do Ministério da Fazenda*, apud Paulo Roberto de ALMEIDA, *op. cit.*, p. 134.
- ⁴⁰ REZEK, José Francisco. *Conselho de Estado (1842-1889)*. Consultas da seção dos Negócios Estrangeiros. Brasília, Câmara dos Deputados, 1978. Consulta de 16 de setembro de 1844, v.1, p. 259.
- ⁴¹ RODRIGUES, José Honório. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília, Senado Federal, 1973-1978. Ata de 3 de outubro de 1844, v.3, p. 93.
- ⁴² BRASIL. Senado Federal. *Op. cit.*, sessão de 11 de agosto de 1845, v.3, p. 437-438.
- ⁴³ Francisco REZEK, *op. cit.*, consulta de 12 de setembro de 1845, v.1, p. 412-414.
- ⁴⁴ José H. RODRIGUES, *Atas...*, ata de 22 de setembro de 1845, v.3, p. 132.
- ⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. *Op. cit.*, sessão de 25 de junho de 1847, v.1, p. 430.
- ⁴⁶ Idem, ibidem, p. 432.

⁴⁷ *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* apresentado à Assembléia Legislativa na primeira Sessão da Sétima Legislatura [1848] pelo respectivo Ministro e Secretário de Estado Antonio Paulino Limpo de Abreu apud Paulo Roberto de ALMEIDA, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁸ BRASIL. Senado Federal. *Op. cit.*, sessão de 25 de abril de 1850, v.2, p. 514-517.

⁴⁹ José H. RODRIGUES, *Atas...*, ata de 11 de fevereiro de 1847, vol.3, p. 172.

⁵⁰ Idem, *ibidem*, p. 170-175.

⁵¹ BRASIL. Senado Federal. *Op. cit.*, sessão de 25 de abril de 1850, v.2, p. 527.

⁵² Idem, *ibidem*, p. 525.

⁵³ Id., *ibid.*, sessões de 23 e 24 de maio de 1851, v.1, p. 276-277, 299.

⁵⁴ Id., sessão de 24 de agosto de 1852, v.2, p. 420.

⁵⁵ CERVO, Amado L. *O Parlamento brasileiro...*, p. 221.

⁵⁶ BRASIL. Senado Federal. *Op. cit.*, sessão de 24 de agosto de 1852, v.2, p. 422-423

⁵⁷ Idem, *ibidem*, sessão de 25 de agosto de 1852, v.2, p. 428.

⁵⁸ Id., *ibid.*, sessão de 26 de agosto de 1852, v.2, p. 441.

⁵⁹ Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 210.

⁶⁰ José H. RODRIGUES, *Atas...*, ata de 22 de novembro de 1855, vol.4, p. 302.

⁶¹ Idem, *ibidem*, p. 298.

⁶² Id., *ibid.*, p. 315, 319, 330.

⁶³ CERVO, Amado L. *O Parlamento brasileiro...*, p. 215.

⁶⁴ Apud Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 214.

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Sessão de 6 de agosto de 1860. *Anais da Câmara dos Deputados*, v.3, p. 73.

⁶⁶ Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 215.

⁶⁷ BRASIL. Senado Federal. Sessão de 6 de setembro de 1860. *Anais do Senado*, v.4, p. 423.

⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Op. cit.*, sessão de 8 de agosto de 1862, v.4, p. 77.

⁶⁹ Idem, *ibidem*, p. 78.

⁷⁰ BASTOS, A. C. Tavares. *Cartas do solitário*. 3ª ed. São Paulo, Editora Nacional, 1938, p. 436-437.

⁷¹ Sobre as pressões americanas, ver CERVO, Amado L. *A conquista e o exercício...*, p. 92-93.

- ⁷² RODRIGUES, José Honório. *Atas...*, ata de 1º de abril de 1854, v.4, p. 173.
- ⁷³ Idem, *ibidem*, p. 187-188.
- ⁷⁴ CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 219.
- ⁷⁵ BRASIL. Senado Federal. *Op. cit.*, sessão de 26 de agosto de 1862, v.4, p. 210-211.
- ⁷⁶ Idem, *ibidem*, p. 217.
- ⁷⁷ Id., *ibid.*, p. 220.
- ⁷⁸ NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. Rio de Janeiro, Editora Nova Aguilar, 1975, p. 565 e seq.
- ⁷⁹ O Primeiro Gabinete Zacarias havia sido formado em 1862, e o Segundo em 1864.
- ⁸⁰ Joaquim NABUCO, *op. cit.*, p. 598.
- ⁸¹ José H. RODRIGUES, *Atas...*, ata de 3 de dezembro de 1866, v.6, p. 148.
- ⁸² Idem, *ibidem*, p. 118 e seq.
- ⁸³ Amado L. CERVO, *O Parlamento brasileiro...*, p. 228; Amado L. CERVO, *A conquista e o exercício...*, p. 95.

Referências bibliográficas

a) Fontes primárias

- BASTOS, A. C. Tavares. *Cartas do Solitário*. 3ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1938 (orig.1862).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anais da Câmara dos Deputados*. Volumes de 1860 (3) e 1862 (4).
- _____. Senado Federal. *Anais do Senado*. Volumes de 1843 (4 e 8), 1845 (3), 1847 (1), 1850 (2), 1851 (1), 1852 (2), 1860 (4) e 1862 (4).
- REZEK, José Francisco. *Conselho de Estado (1842-1889)*. Consultas da seção dos Negócios Estrangeiros. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. Volume 1.
- RODRIGUES, José Honório. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal, 1973-1978. Volumes 3, 4 e 6.

b) Fontes Secundárias

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da diplomacia econômica do Bra-*

- sil*: as relações econômicas internacionais no império. Brasília: FUNAG, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo: Unesp, 1996.
- CALLEO, David P.; ROWLAND, Benjamin M. *America and the world political economy: Atlantic dreams and national realities*. Bloomington: Indiana University Press, 1973.
- CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980. 2v.
- CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- _____. A conquista e o exercício da soberania (1822-1889) in BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p.13-134.
- COX, Robert W. *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.
- _____. Gramsci, hegemony, and international relations: an essay on method in GILL, Stephen (org.). *Gramsci, historical materialism, and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- _____. Realism, positivism, and historicism in *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- _____. Social forces, states, and world order: beyond international relations theory in *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- DEVEZA, Guilherme. Política tributária no período imperial. In HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir.). *História geral da civilização brasileira*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, v.2, tomo 4, p.60-84.
- GALLAGHER, John e ROBINSON, Ronald. The imperialism of free trade. *Economic History Review*, 6, 1, p.1-15.
- GILL, Stephen. *Gramsci, historical materialism, and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- _____. Theorising the interregnum: the double movement and global politics in the 1990s. In HETTNE, B. (ed.). *International political economy: understanding global disorder*. New Jersey: Zed Books, 1995.
- GRAHAM, Richard. *Grã-Bretanha e o início da modernização no Brasil, 1850-1914*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- GRAMSCI, Antonio. *Cartas do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

- HOBBSAWN, Eric J. *Da Revolução industrial inglesa ao imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.
- _____. *A era do capital, 1848-1875*. 5ª ed., revista. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- HOLLANDA FILHO, Sergio B. *Um debate histórico entre intervencionismo e liberalismo econômico no Brasil*: R. Simonsen X E. Gudín. São Paulo: IPE/USP, mimeo., 1999.
- LIMA, Manuel de Oliveira. *O Império brasileiro, 1822-1889*. Nova edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização do Brasil, 1808-1930*. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- _____. As tentativas de industrialização no Brasil. In HOLANDA, Sérgio Buarque de (dir.). *História geral da civilização brasileira*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, v.2, tomo 4, p.28-41.
- NABUCO, Joaquim. *Um Estadista do Império*: Nabuco de Araújo. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1975.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de. *O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas: 1975. Tese de doutoramento em Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- POLANYI, Karl. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a evolução nacional: introdução histórica*. Brasília: Senado Federal, 1972.
- _____. *O Parlamento e a consolidação do Império, 1840-1861*: Contribuição à história do Congresso Nacional do Brasil, no período da Monarquia. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo A. S. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- van der PIJL, Kees. *The making of an Atlantic ruling class*. Londres: Verso, 1984.

Resumo

O artigo procura estabelecer uma associação entre a adoção do livre-cambismo pelo Império brasileiro e a hegemonia britânica do século XIX. A partir de uma definição neogramsciana de “hegemonia”, entendida como consentimento e disseminação de valores ideológicos supostamente universais, procura-se reler o debate parlamentar entre protecionistas e livre-cambistas, em meados do século XIX,

como um capítulo do imperialismo do livre comércio. A decisão pelo liberalismo econômico, portanto, teria sido “soberana” no sentido realista do termo, mas involuntariamente contaminada pelos interesses na nação hegemônica.

Palavras-chave: livre-cambismo, protecionismo, hegemonia britânica, Parlamento brasileiro

Abstract

The paper aims at establishing a relationship between the adoption of free trade by the Brazilian Empire and the 19th-century British hegemony. The neogramscian definition of “hegemony”, emphasizing consent and dissemination of supposedly universal ideological values, allows for the analysis of the mid-19th-century parliamentary debate between protectionists and free-traders as a historical chapter of free-trade imperialism. The decision towards economic liberalism, therefore, was “sovereign” in the realistic sense, but unconsciously influenced by the hegemon’s interests.

Key words: free trade, protectionism, British hegemony, Brazilian Parliament

Resumen

El artículo busca establecer una asociación entre la adopción del libre comercio por el Imperio de Brasil y la hegemonía británica del siglo XIX. A partir de una definición neogramsciana de “hegemonía”, comprendida como consentimiento y diseminación de valores ideológicos supuestamente universales, se quiere releer el debate parlamentar entre proteccionistas y libre cambistas, a mediados del siglo XIX, como un capítulo del imperialismo del libre comercio. La decisión hacia el liberalismo económico, por consiguiente, fue “soberana” en el sentido realista del término, pero involuntariamente contaminada por los intereses de la nación hegemónica

Palabras clave: libre comercio, proteccionismo, hegemonía británica, Parlamento brasileño

I. A propósito dos tempos de Alexander von Humboldt na América meridional: desdobramentos políticos

Mito unitário X mito revolucionário: a desagregação do império ibérico na América

A estadia de Alexander von Humboldt na América (1799-1804) coincide com o final de dois grandes impérios coloniais: o Império espanhol e o Império português. Duas décadas depois, o Império espanhol da América, que possuía cerca de 13,5 milhões de quilômetros quadrados, fragmentou-se de maneira extraordinária em várias repúblicas; o segundo, com cerca de 7,0 milhões de quilômetros quadrados, não se fragmentou, mas deu continuidade a sua expansão territorial, e foi substituído por um único Estado: o Império do Brasil.

Nesse sentido, talvez possamos situar o início de uma “especificidade brasileira” na América Latina nas características que o processo de independência política assumiu no Brasil, pois o ponto de partida dessa última foi a chegada da família real portuguesa ao continente americano, fato que transformou a cidade do Rio de Janeiro em capital do Império português, sinal indelével de que a antiga colônia americana começava a (se) governar.

Enquanto isso ocorria na vertente atlântica da América meridional, a homogeneidade política, cultural e religiosa do Império espanhol da América se enfraquecia. A substituição do futuro Fernando VII por Joseph Bonaparte não tardou a incentivar as elites peninsulares a reivindicarem, em nome do povo, o direito de exercerem a soberania em um contexto que ainda não colocava em cheque a integração do “Reino das Índias” ao Império espanhol; podemos falar que defendiam um “patriotismo espanhol”.

Os membros das elites *criollas*, porém, como Alexander von Humboldt observava pessoalmente, sentiam-se orgulhosos de serem “americanos”: *desde la paz de Versalles y sobre todo a partir de 1789, los nativos prefieren decir con orgullo: ‘Yo no soy español en absoluto, yo soy americano’*. (Apud MINGUET, 1985: 247)

Em 1810, as Cortes de Cadiz reconheceram a Espanha como um Estado nacional unitário. Nesse momento, a “porção americana” deixou de ter os mesmos direitos dos reinos europeus que compunham o Império espanhol, de maneira que suas elites compreenderam que a Espanha não lhes concederia a autonomia política que reivindicavam.

Por sinal, foi apenas após a proclamação de sua desigualdade jurídica e política no seio do Império que os americanos passaram a utilizar o termo *colônia* para designar o seu status *vis-à-vis* da Espanha. A generalização desse termo (e de seu significado político) marcou, definitivamente, a distância entre a Espanha e suas possessões americanas, e se transformou em argumento central para sua emancipação completa. Essa emancipação tomou a forma de guerras civis; inúmeras vezes essas guerras atingiram uma violência extrema.

Em outras palavras, o “furacão” Napoleão Bonaparte na Península Ibérica acabou contribuindo para, de um lado, criar a união de todos os americanos contra o inimigo espanhol comum, que logo se tornou o inimigo estrangeiro comum. Inviabilizou-se, pois, a proposta que os representantes da América espanhola defenderam nas Cortes de Cadiz: a transformação dos Vice-Reinos americanos em várias “monarquias separadas” que permaneceriam ligadas à Coroa espanhola, mas que possuiriam uma autonomia política, jurídica, econômica e militar. E, de outro lado, contribuiu para que a Coroa portuguesa reconhecesse o novo *status* do Brasil: referimo-nos à fundação do *Reino de Portugal, Brasil e Algarve* em 1815, que instaurou a “monarquia dual”.

Como se traduziu, do ponto de vista do território e de sua organização política, a ruptura do antigo Império espanhol da América?

Após o início das guerras civis (1810), que estão diretamente ligadas aos princípios aprovados pela Constituição de Cadiz (1812), o orgulho de “ser americano” ganhou cores locais. Isto é, quando os seus deputados definiram a Espanha como um Estado nacional unitário também provocaram a ruptura dos laços que haviam ligado, até então, as possessões americanas entre si, de sorte que o processo de independência política da colônia é praticamente concomitante ao que podemos denominar de regionalização da idéia de “ser americano”.

É assim que, pouco a pouco, a heterogeneidade relativa da América espanhola irrompe à luz da arena política, e desagrega o Império espanhol da América ao longo do período que se estende de 1810 a 1830, sob a forma de um extraordinário desmembramento político de seu território. Assim, a antiga América espanhola passou da concepção de “nação espanhola”, predominante até a Constituição de Cadiz, à concepção de “nação americana”, e, sobretudo ao final das guerras civis,

à concepção de “petite patrie”, segundo a qual cada uma das repúblicas que surgiram é uma nação (ou se tornaria uma nação no futuro).

Para se compreender a heterogeneidade relativa da América espanhola, é preciso considerar os seguintes aspectos:

- 1) a administração de cada Vice-Reino tentou criar um imaginário próprio, que pudesse definir sua identidade no seio do Império espanhol. O Vice-Reino da Nova Espanha, por exemplo, escolheu a via religiosa em torno do culto à Virgem de Guadalupe;
- 2) uma verdadeira rede de cidades se constituiu durante o período colonial, e seus governadores se tornaram os atores por excelência da vida política americana, o que explica por que, apesar da homogeneidade imposta pelo Império espanhol, o particularismo local – ou regionalismo – não perdeu completamente sua força;
- 3) a imensa superfície do império e as dificuldades de transportes e comunicações entre as possessões eram tais que a heterogeneidade predominante durante o período pré-colombiano acabou coexistindo com uma certa autonomia das diversas unidades administrativas, apesar da mestiçagem que caracterizou a colonização espanhola.

O particularismo local, favorecido pela compartimentação geográfica do território e pela mestiçagem, foi uma das armas da Espanha contra as guerras pela independência, que se expandiram em toda a América espanhola a partir de 1815. A situação da Venezuela ilustra bem como a Espanha soube se valer politicamente da mestiçagem: em 1811, reconquistou a recém-proclamada República da Venezuela porque, tendo libertado os escravos, conseguiu o seu apoio nas batalhas. A promessa de liberdade explica porque *les esclaves choisissent en effet de lutter contre leurs ennemies traditionnels, c'est à dire les grands propriétaires fonciers créoles, contre ceux qui les réduisent en esclavage et les maintiennent dans l'exploitation et la misère.* (BELROSE, 1990: 89)

Podemos afirmar que as guerras civis pela independência da América espanhola ganharam um caráter “etno-nacionalista”. Na verdade, a idéia de “ser americano” significava uma identidade americana branca, e essa concepção era concomitante ao profundo menosprezo pelos indígenas e negros, considerados como seres inferiores.

Nesse sentido, em uma e outra vertente da América meridional, as elites que dirigiam o processo de emancipação política estavam de perfeito acordo. Porém, se a independência política mantendo a escravidão foi possível na colônia portuguesa (assim como ocorrera nos Estados Unidos), na América espanhola a explosão dos conflitos existentes entre as diferentes formações sociais foi inevitável.

Ao lado desses conflitos sociais, é preciso registrar que o enorme esforço de caráter militar a favor da independência se generalizou na América espanhola durante cerca de duas décadas. Por outro lado, os conflitos entre as lideranças militares mais importantes não tardaram a aparecer. Por exemplo, entre José de San Martín e Simón Bolívar; o primeiro se retirou para a Europa em 1822, provavelmente porque defendia o regime monárquico, e porque discordou da anexação de um território localizado nas proximidades de Guayaquil, que pertencia ao Peru, à República da Grande Colômbia.

Essa forma de particularismo é uma das múltiplas facetas dos fenômenos que provocaram a fragmentação do imenso território da antiga América espanhola (e é subjacente ao processo de militarização dos futuros Estados independentes). Dessa maneira, o particularismo local atuou como uma “tectônica de placas” eficaz e muito rápida: mais ou menos em 1825, 18 Estados independentes (uns após os outros) apresentavam-se na cena política mundial, solicitando seu pronto reconhecimento.

Compreendem-se, pois, as colocações de um grande historiador da América Latina: *L'Empire du Brésil surgissait sans douleur, en harmonie avec une conjoncture mondiale hostile aux Républiques, et allait être souvent proposé en modèle aux autres nations américaines, celles de la turbulente Hispanoamérique. On aurait tendance à voir dans la couronne impériale la cause de l'unité brésilienne conservée, face à la désintégration continuée de l'Amérique hispanique. Il n'avait pourtant pas été facile de sauver le Brésil: en 1824, le Nord se soulevait à nouveau, dans le cadre d'une confédération républicaine; puis c'était le tour de la Bande orientale, dans le Sud, où le Brésil héritait d'une nouvelle province, la turbulente Cisplatina, formée de terres jadis espagnoles.* (DONGHI, 1972: 85)

Portanto, uma diferença política fundamental opõe as duas vertentes da América meridional pós-independência, em sua caminhada rumo à modernidade: o Brasil realizou sua transformação na continuidade, o que favoreceu a implantação do regime monárquico, a construção de uma unidade política e de uma integridade territorial na vertente atlântica (as elites dirigentes do Brasil não tardaram a colocar em prática esse projeto político unitário). Na vertente do Pacífico, o processo de independência proclamou várias repúblicas, traço evidente de modernidade do ponto de vista do regime político. Porém, a ruptura com o passado colonial não foi completa: a abolição da escravidão não eliminou as estruturas sociais e políticas implantadas pela colonização espanhola.

O fracasso do Congresso de Panamá (1826) demonstrou que a idéia de se construir uma união hispano-americana não tinha futuro no continente, apesar de

todos os esforços de Simón Bolívar. Uma outra idéia, porém, prosperará: o projeto de construção de um Estado nacional, cujo êxito esteve associado, muitas vezes, ao aparecimento, durante as guerras civis pela independência, de um novo ator político: o *caudillo*. Durante tais combates, as relações entre as elites urbanas e rurais tornaram-se muito tensas, o que explica por que as últimas aliaram-se aos militares, cujos chefes mais importantes receberam, posteriormente, essa designação.

Os *caudillos*, em geral de origem popular, conseguiram mobilizar as forças políticas de uma região e, a partir disso, as forças de toda uma república (pelo menos em alguns casos), exatamente porque eram capazes de dialogar com o povo. Seu prestígio decorre de sua identificação com as camadas populares e do fato que, *plus pragmatiques et sans grands visions, ils réussissent là où San Martín et Bolívar échouent: fonder des Etats.* (CHEVALIER, 1993: 88)

A irrupção dos *caudillos* foi facilitada pelo vazio político que caracterizou as jovens repúblicas (inclusive aquelas em que as elites *criollas* conseguiram implantar um projeto de confederação). Os *caudillos* modificaram de tal maneira a arena política que provocaram a derrota de todas as tentativas em torno da idéia de se fundar uma confederação americana na vertente do Pacífico (e no Mediterrâneo americano) e, dessa forma, tornaram irreversível a formação dos Estados hispano-americanos. E desempenharam um papel de primeira importância em sua posterior consolidação.

O fato é que, até o final do século XIX, a desordem e a anarquia se alternaram com a ordem que os *caudillos* conseguiram impor em várias repúblicas. As guerras proliferaram durante décadas na América meridional de origem espanhola, seja por causa da definição de fronteiras, seja porque os jovens Estados republicanos, todos originários do mesmo conjunto político, cultural e religioso, defrontavam-se com a seguinte questão: como afirmar uma identidade nacional e se constituir como nação autônoma?

Na busca de uma identidade nacional própria, o antigo particularismo local – ou regionalismo – acabou por se impor definitivamente sob a forma de uma “nova nação”: as elites *criollas* transformaram suas “antigas comunidades” em “novas nações”. Isso explica porque a origem dos Estados hispano-americanos remete às antigas unidades administrativas, seja uma cidade importante, uma capitania geral, ou a capital de um dos Vice-Reinos das Índias Espanholas.

A vontade de singularização de cada um dos novos Estados foi marcada pela valorização da cultura pré-colombiana (os Incas, no Peru, por exemplo), e reforçada pelo culto e celebração de seus respectivos heróis (aqueles que morre-

ram pela pátria nos campos de batalha). A celebração dos heróis nacionais é, certamente, a base da personalização do poder na América Latina, um traço que tão bem a representa ainda hoje.

Por outro lado, os dirigentes políticos dos novos Estados, que tentaram descartar, por todos os meios, os indígenas, os negros e os mestiços do processo de emancipação política, viram-se confrontados, e isso desde 1830, à necessidade de formarem um único povo, uma única nação, a partir de uma sociedade que apresentava elevado índice de mestiçagem (biológica e cultural). Dados de 1825 estimam que a América espanhola independente possuía uma população de 16 785 000 de habitantes, dos quais 45% eram índios, 32% mestiços, 19% brancos e 4% negros (entre escravos e homens livres).

Entretanto, no momento de formação do Estado-nação, o patrimônio cultural das civilizações pré-colombianas foi utilizado em favor dos interesses das elites *criollas*, que não respeitaram nenhuma das aspirações autóctones. Afinal, *quelle que soit l'explication choisie pour les origines de la nation, il subsiste un formidable écart pendant tout le XIXe siècle entre l'évocation des Indiens mythiques du passé et l'oubli pratique, la gêne, ou le mépris devant l'Indien réel, élément hétérogène ou survivance de l'Ancien Régime, dans une nation moderne que l'on aimerait homogène et la plus européenne possible.* (GUERRA, 1994: 21) É preciso registrar que os dirigentes do Império do Brasil pensavam e agiam da mesma maneira!

No processo de construção do Estado e, posteriormente, de uma nação ao longo do século XIX na América Latina, além da diferença quanto ao regime político adotado, o Brasil se diferenciou por outras razões:

- 1) A ambição de conquistar uma posição privilegiada no continente americano

Os dirigentes brasileiros (ou pró-brasileiros) logo elaboraram um ambicioso projeto político: transformar o único império do continente em “o grande Império da América”. E, para realizá-lo, lançaram-se de corpo e alma na construção da unidade política e territorial do Brasil, combatendo ferozmente todas as tentativas separatistas das oligarquias regionais.

- 2) A estabilidade política do Império do Brasil

O regime monárquico não foi o único elemento que contribuiu para essa estabilidade. Contrariamente ao que ocorreu nas repúblicas hispano-americanas, a arena política brasileira (nas escalas nacional ou regional) não caiu sob o controle dos *caudillos*.

- 3) O importante papel que o negro africano desempenhou na composição das formações sociais brasileiras

Apesar da chegada ininterrupta de escravos africanos até o final do comércio negreiro (1850), a população branca é predominante no Brasil. De um lado, porque a imigração portuguesa foi significativa durante a colonização, e, no último quartel do século XIX, os cafeicultores deram preferência à mão de obra europeia. De outro lado, a administração colonial portuguesa impediu, de fato e de direito, o isolamento dos escravos africanos. Podemos afirmar que *l'existence des quilombos entraîne l'instauration d'une pratique répressive qui criminalisait toute concentration autonome des Noirs. Ainsi, les menaces permanentes qui pesaient sur un retour à la nature tropicale condamnaient les Noirs à s'intégrer à la culture coloniale. Cette situation accentuait le phénomène d'acculturation et de métissage des Noirs brésiliens.* (ALENCASTRO, 1979: 396-397)

Se, no Brasil, a contribuição dos negros se distinguiu de maneira particular, nos Estados de origem espanhola a presença do negro esteve diretamente ligada à cultura de produtos tropicais (ilhas da América Central e Venezuela) e a presença indígena foi predominante (à exceção da Argentina, Chile e Uruguai).

Sem dúvida alguma, a mestiçagem (biológica e cultural) é um traço comum importante da América meridional. Porém, as autoridades governamentais brancas do Império e das Repúblicas mantiveram os negros, índios e mestiços à margem da vida política. Essa é a razão pela qual esses Estados enfrentaram enormes obstáculos quando precisaram construir suas respectivas nações, a fim de legitimarem sua participação no “concerto das nações”, no qual o liberalismo político e econômico da sociedade moderna se impunha.

Elites brasileiras e elites criollas no poder: dois resultados geopolíticos opostos

É preciso registrar que a família real trouxe consigo a maior parte da burocracia do Império português. No Rio de Janeiro, esse aparelho administrativo incluiu funcionários da Coroa (nascidos ou instalados no Brasil), dirigentes políticos e intelectuais brasileiros, a maior parte dos quais formada em Coimbra.

A formação jurídica das autoridades governamentais brasileiras em Coimbra contrastava violentamente com a formação das elites *criollas*: seus membros se formaram em uma das (25) universidades disseminadas nos Vice-Reinos e nas capitânicas gerais do Império espanhol da América. O fato de que os principais líderes políticos e militares da independência foram formados em universidade de uma de suas unidades administrativas contribuiu, decisivamente, para agravar os particularismos (locais ou regionais) do império.

Assim, a formação homogênea das elites brasileiras desempenhou papel de

primeira importância na elaboração de um projeto político de unidade territorial, e contrasta radicalmente com a fragmentação política do antigo Império espanhol da América. De fato, a semelhança das elites brasileiras (ou pró-brasileiras) no poder com as elites *criollas* situa-se no nível do papel primordial que umas e outras desempenharam no processo de evolução histórica de seus respectivos Estados. A semelhança pára aí, porque as primeiras, na função de autoridades governamentais, fizeram tudo para construir uma unidade político-territorial nas antigas possessões portuguesas da América, enquanto as últimas fizeram explodir a unidade do antigo Império espanhol da América em vários Estados republicanos.

O papel das elites na construção da unidade político-territorial do Estado brasileiro

Construir um Estado forte e centralizador, uno e indiviso!

Se considerarmos o fato de que o processo de colonização havia engendrado o que se convencionou designar de “arquipélago econômico brasileiro”, podemos afirmar que a firme vontade política (e ambição) das autoridades governamentais brasileiras (ou pró-brasileiras) foi decisiva para transformar o seu projeto em algo real. Afinal, *tratava-se realmente de construir quase do nada uma organização que costurasse politicamente o imenso arquipélago social e econômico em que consistia a ex-colônia portuguesa*. (CARVALHO, 1988: 139) De acordo com um recenseamento da época, o Brasil possuía uma população de 3,7 milhões de habitantes em 1822, dos quais quase um milhão de escravos africanos (os índios nem foram recenseados!).

A partir desse momento, a idéia de território será valorizada pelas autoridades do governo central e se tornará, como força simbólica, o princípio fundador da futura unidade política brasileira. Nesse sentido, o primeiro argumento considerado foi a vasta superfície: com cerca de 7,0 milhões de quilômetros quadrados, o Brasil era o mais vasto Estado a oeste de Greenwich; em 1846, os Estados Unidos possuíam 6,3 milhões de quilômetros quadrados. Em segundo lugar, tais autoridades entenderam que, se conseguissem estabelecer uma única ordem política nesse imenso território, o Império do Brasil se sairia tão fortalecido que a unidade político-territorial poderia se tornar o instrumento para realizarem o seu projeto político: transformarem-no em “o grande Império da América”.

Podemos afirmar que as autoridades governamentais brasileiras (ou pró-brasileiras) desempenharam papel primordial no processo de construção do Estado brasileiro. Esse processo se apoiou em duas bases: o regime monárquico que elas haviam escolhido e a sua determinação de construir uma unidade política

que abrangesse o imenso território. Em outras palavras, tais lideranças pretendiam que o “novo gigante” desempenhasse papel de primeira importância na América meridional e que ele pudesse reivindicar lugar de destaque no “concerto das nações”.

Dentre os vários aspectos que caracterizam as autoridades governamentais imperiais, deve-se destacar que a prática da mobilidade geográfica fazia parte de suas funções. Além disso, ao longo de sua carreira, haviam ocupado postos diferentes nas diversas províncias do império; caso algum de seus membros tivesse sido eleito senador ou tivesse ocupado um posto na magistratura, era obrigado a permanecer parte do tempo no Rio de Janeiro (a capital). Alguns haviam mesmo atingido o mais elevado nível da burocracia imperial: o Conselho de Estado, que, em geral, subsidiava as decisões do poder moderador, de uso exclusivo do imperador.

Essa prática política comum explica por que podemos afirmar que as autoridades governamentais tinham uma visão dos problemas do Estado brasileiro segundo uma perspectiva “nacional”. Isso contribuiu, sem nenhuma dúvida, para diminuir os conflitos oligárquicos regionais; algumas oligarquias regionais se insurgiram fortemente contra a construção de uma unidade nacional no Brasil. A mobilidade dessas autoridades no vasto “arquipélago econômico brasileiro”, com suas vilas e núcleos de povoamento dispersos e muito distantes uns dos outros, oligarquias regionais mais ou menos poderosas, e sem nenhum corpo político efetivamente organizado e implantado em todo o território, constituiu-se no verdadeiro “cimento” da futura unidade nacional.

A forte coesão interna dos dirigentes políticos não eliminava a existência de conflitos, mas era a expressão de profundo conservadorismo, certamente necessário à estabilidade do regime monárquico e à construção da unidade nacional. Por outro lado, essa coesão praticamente impediu a participação de representantes de posições ou opiniões opostas às do Estado, de maneira que as reivindicações do povo não eram levadas a sério. É preciso lembrar que as lideranças políticas dependiam, assim como o próprio Estado, dos rendimentos gerados pela agricultura, que empregava a mão-de-obra escrava. Esses rendimentos representavam 70% dos rendimentos do Estado imperial.

Em relação ao Império do Brasil (1822-1889), há unanimidade em torno de suas principais realizações:

- 1) continuação da expansão territorial do período colonial;
- 2) construção de um Estado dotado de extraordinária unidade político-territorial.

Essa unidade é o resultado de uma escolha das autoridades do governo central, que contaram com um regime monárquico dotado de uma constituição (a de 1824) autoritária e centralizadora. A concordância entre dois elementos – monarquia constitucional e estrutura centralizadora – contribuiu para afrontar as fortes resistências das oligarquias regionais, que se estenderam até meados da década de 1840.

Ao final do império, com um território ainda em expansão, o Brasil já figurava entre os mais vastos Estados do mundo, e, fato a ser destacado, era governado por civis. Na verdade, o exército desempenhou papel menor durante o período imperial (excetuando-se os momentos de contestação do poder central e de conflitos nas fronteiras).

O Império do Brasil encontrou os meios necessários à sua política de construção e consolidação da unidade político-territorial no arsenal que o poder moderador lhe colocava à disposição. Sua exclusiva utilização pelo imperador acabou propiciando a alternância, no governo, dos dois principais partidos políticos (Liberal e Conservador), a posição de árbitro em suas disputas, a continuidade administrativa e o respeito à Constituição. Dessa maneira, *l'alternance imposée ou garantie par l'empereur évitait que les tensions politiques ne deviennent insupportables. Elle évitait surtout au gouvernement la continuité d'un clan politique, le caudillisme ou la dictature hors de voies constitutionnelles, avec tous les risques à prévoir pour la paix du pays.* (CHEVALIER, 1993: 656)

Poder civil contra poder militar: o Império e as Repúblicas da América Latina

A estabilidade administrativa do Império do Brasil, resultado do poder moderador, favoreceu a construção e a consolidação da unidade política em todo o território, apesar das distâncias que separavam cada núcleo de povoamento (principalmente no interior do território), da precariedade dos recursos humanos qualificados e da insuficiência de recursos materiais. Sob regimes militares, as repúblicas da América hispânica enfrentavam profundos conflitos, que, às vezes, transformaram-se em verdadeiras guerras civis, de maneira que a instabilidade política as caracterizava (o que favoreceu o caudilhismo).

À parte o Chile e o Paraguai, a instabilidade política se disseminou nessa parte da América. Por exemplo, na Argentina, os conflitos entre o governo central e os *caudillos* se estenderam até 1860; na Colômbia, os *caudillos* de Medellín e Cali nunca aceitaram a autoridade do governo central instalado em Bogotá; na Venezuela, entre 1859 e 1864 os conflitos gerados pelo final de uma aliança entre os

caudillos e os grandes proprietários rurais mataram 3% da população, em uma guerra civil que se estendeu até 1869; no México, conflitos entre liberais, conservadores e a hierarquia da Igreja católica, agravados pela intervenção de Napoleão III e a perda de cerca de dois milhões de quilômetros quadrados para os Estados Unidos, também provocaram muitas guerras civis (essas contribuíram para manter o *caudillo* Porfírio Díaz no poder de 1876 a 1911).

Portanto, o contraste era flagrante entre a estabilidade política do Império do Brasil e a violenta instabilidade política predominante nas repúblicas hispano-americanas, que tinham governos militares, em geral controlados pelos *caudillos*.

II. Nos tempos do Mercosul: é possível uma unidade política na América Latina?

A “escola brasileira de geopolítica” e o sonho do “Brasil Grande Potência”

A Escola Superior de Guerra (ESG) foi fundada em 1949. O contexto internacional, marcado pela guerra fria, e o contexto nacional, marcado pela tendência ao agravamento das diferenças econômico-sociais e regionais, permitem-nos compreender porque o “estudo dos problemas brasileiros” merece atenção especial nessa escola. Entre seus alunos, conta com a participação de militares (geralmente tenentes-coronéis e coronéis) e civis (geralmente membros da máquina administrativa do Estado); entre seus professores, encontram-se civis (alguns dos quais simpatizantes da esquerda) e militares, de diferentes áreas do conhecimento científico e geralmente pertencentes às classes dominantes e elites intelectuais.

Os militares que dirigem a ESG têm pretensões políticas de caráter nacional; não se trata de “copiar” o pensamento ou as diretrizes americanas. De um lado, pretende-se valorizar a contribuição dos primeiros brasileiros que, pela originalidade de suas reflexões políticas a respeito do Brasil, haviam introduzido a corrente de pensamento chamada geopolítica (a exemplo de Everardo Backheuser, que a sistematizou); de outro lado, pretende-se fazer avançar a corrente geopolítica de tal maneira que se possa propor uma “teoria” brasileira. Cerca de 25 anos mais tarde, um dos geopolíticos brasileiros mais conceituados assinalou que, *em 1949, com a criação da Escola Superior de Guerra, o pensamento político brasileiro começou a se estruturar em bases realistas e científicas. É a ESG responsável por uma doutrina política essencialmente brasileira, fundamentada na dinâmica da aplicação do poder nacional.* (MEIRA MATTOS, 1975: 60) É assim que uma “escola brasileira de geopolítica” não tarda a ganhar corpo em seu seio.

Mas a Escola Superior de Guerra não tem apenas pretensões teóricas: seus fundadores têm *a consciência de que o Brasil possuía os requisitos para chegar à grande potência*. (MEIRA MATTOS, 1975: 60) Em outras palavras, é a partir de sua fundação que as elites militares (com o apoio das elites civis que ocupam os mais altos postos da burocracia do Estado) tomam em mãos a execução do projeto “Brasil grande potência”. Esse projeto agravou as tensões entre Brasil e Argentina, que, desde a emancipação do jugo colonial, disputavam entre si a hegemonia na América Latina.

Mercosul: rumo à uma unidade política via uma concepção nova da geopolítica?

Em 1985, quando o Estado de direito se reinstalou no Brasil (e progressivamente na América Latina), após 21 anos de um regime militar que “manchou” a absoluta predominância de governos civis que caracteriza nossa trajetória histórica (excetuadas a proclamação da República e seus primeiros governos), os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín (Argentina) assinaram a Declaração de Iguazu. Essa declaração colocou o ponto final na disputa pelo exercício da hegemonia na América Latina entre os dois Estados, cujas histórias, até então, tinham sido marcadas por uma verdadeira oposição de caráter geopolítico. Esse fato tornou possível a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991 (Tratado de Assunção).

Os Estados brasileiro e argentino acirraram a disputa pela hegemonia na América Latina de meados dos anos 1960 a meados dos anos 1980, quando a geopolítica se caracterizava como instrumento de dominação a serviço de Estados militares, ou de Estados de governos civis com forte participação da corporação militar. Convém destacar que a geopolítica foi entendida, durante décadas, sobretudo como uma prática militar que tinha em vista a expansão territorial de uma nação (ou de um Estado), ou o controle da população por parte de um Estado autoritário (governado ou não por militares). Nesse caso, o Estado utilizava a estratégia de organização do território para controlar a população; essa estratégia, proposta por militares brasileiros, argentinos e chilenos, foi particularmente utilizada pelos governos brasileiros (civis e militares). Porém, todas essas concepções negativas da geopolítica (utilizadas como argumento para eliminá-la do seio das universidades), sofreram uma alteração fundamental a partir da década de 1970.

No início da década de 1980, diante dos impasses políticos, econômicos, militares e diplomáticos que atingiam muitos povos no mundo, um grupo reduzido de especialistas e não especialistas constatou que a metodologia predominante no seio das correntes de esquerda – a abordagem científica baseada nas relações entre as classes sociais – não era mais capaz de explicar satisfatoriamente nem

mesmo a crescente mundialização da economia e, muito menos, os impasses políticos que, pela primeira vez, levaram “Estados socialistas” a fazerem a guerra.

Se os jornalistas foram os primeiros a empregar o termo geopolítica (proscrito na Europa desde o fim da Segunda Guerra mundial) para explicar a guerra entre Camboja e Vietnã, um geógrafo foi o primeiro a registrar, de maneira pertinente, que essa guerra pelo controle de um território (o delta do Mékong) exigia nova abordagem metodológica. Em suas palavras: *la façon de poser les problèmes en termes économiques et politiques ou de rapports de classes était pour la première fois spectaculairement mise en cause par une autre représentation, celle qui donnait de l'importance aux territoires et aux enjeux économiques, stratégiques et surtout symboliques qu'ils représentaient pour des Etats et des peuples.* (LACOSTE, 1993: 15)

Essa maneira de ver e de analisar o mundo a partir das disputas de poder sobre o território é a nova concepção da geopolítica a que nos referimos neste item de nosso trabalho. Ao contrário do que havia caracterizado essa corrente de pensamento até então, hoje a geopolítica é objeto de debates abertos aos cidadãos (ou por eles propostos) de uma cidade, de uma região, de um Estado membro de uma federação, ou de um Estado-nação, a respeito de problemas ligados ao território e que afetam seu cotidiano. Isso explica porque a política ocupa lugar central na reflexão geopolítica. Deve-se precisar que a política não se limita mais aos debates democráticos no interior da pólis, onde os políticos, os intelectuais e os indivíduos reconhecidos como cidadãos discutiam seus problemas na praça pública (como na antiga Atenas). Na verdade, o Estado-nação se impôs como a arena dos debates políticos mais importantes ao longo de todo o século XX.

Foi nesse contexto de profundas mudanças da década de 1980 que o governo brasileiro decidiu levar adiante a proposta de efetiva mudança em suas relações com o Estado argentino: cessada a antiga rivalidade, mais ou menos admitida publicamente, era preciso colocar em prática uma estratégia que, ao lhes permitir juntar forças para resolver problemas comuns, pudesse acabar com as velhas desconfianças e – por que não? – que fosse capaz, um dia, de aproximar os dois povos.

A estratégia que acabou se revelando como a mais promissora foi a criação do Mercosul, que provocou importantes repercussões na região. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, os quatro primeiros signatários desse mercado, não tardaram a contar com a adesão de outros Estados latino-americanos, entre os quais o Chile (1996) e a Bolívia (1997) são membros associados. Assim, esse mercado conta com cerca de 220 milhões de consumidores, e se estende por uma área de quase 14

milhões de quilômetros quadrados. Em 1998, seu PIB atingiu a cifra de US\$ 859,8 bilhões.

É preciso destacar, do ponto de vista da integração econômico-comercial, a liderança incontestável do Brasil, cuja economia corresponde a 70% do montante do Mercosul, o que explica por que, em 1999, já era o principal parceiro comercial da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, sobrepujando a participação das economias da União Européia e dos Estados Unidos em seus respectivos balanços de pagamento. E, desde então, as exportações brasileiras para esses Estados representam cerca de 20% do total. A integração industrial também está em marcha, pois é crescente o número de empresas multinacionais que, instaladas no Brasil, consideram o mercado consumidor argentino e/ou o caso de empresas brasileiras (ou argentinas e uruguaias) que abrem filiais nos territórios de seus parceiros. No início do século XXI, a integração deverá atingir o setor de serviços, isto é, não haverá restrições para a atuação de profissionais no mercado de trabalho, pois os diplomas universitários serão reconhecidos pelos vários Estados-membros, a exemplo de uma prática, hoje corrente, no interior da União Européia.

Além disso, o acordo de associação do Chile com o Mercosul contribui, de um lado, para manter a paz no Cone sul, pois estreita os laços com a Argentina, e, de outro lado, favorece o Brasil, pois possibilita a criação de corredores de exportação ligando os portos da região Sul aos portos do norte do Chile (dessa maneira, o Estado brasileiro ganha acesso ao Pacífico). As autoridades chilenas admitem que essa associação econômica *representa um compromisso político superior, baseado em uma estratégia de integração econômica, física e cultural que pretende a criação de um sistema de interdependência no Cone sul da América.* (MUNÕZ, 1996) Podemos afirmar, pois, que a sua adesão faz parte de uma estratégia mais ampla: a construção de uma unidade política na América Latina, pelo menos no Cone Sul. Esse é, certamente, um passo de importância fundamental para que o Estado brasileiro atinja sua ambição maior (como explicitaremos abaixo).

A tradicional singularidade do Estado brasileiro na América Latina, isto é, a “especificidade brasileira”, reforça o papel primordial que ele desempenha no seio do Mercosul, no qual, por exemplo, não abandona a língua portuguesa não somente porque possui a população mais numerosa, ou porque a performance de sua economia não encontra nenhum rival à sua altura, mas também porque a língua portuguesa falada e escrita no Brasil traduz as singularidades de seu povo, no que diz respeito à sua organização de Estado dotado de forte consciência nacional. E, ao mesmo tempo, voltado para o exterior, isto é, tendo a ambição de exercer a hegemonia regional e uma importante influência política no mundo.

No início, a singularidade brasileira criou dificuldades no seio do Mercosul; alguns de seus participantes não hesitaram o criticar o que denominaram de “autocentrismo brasileiro”. Porém, os dirigentes políticos do Cone Sul, assim como os empresários cuja cultura é de origem espanhola, hoje compreendem o papel que a “especificidade brasileira” desempenha em sua liderança nesse mercado, assim como compreendem o interesse brasileiro de fazer do Mercosul um instrumento político da e para a América Latina, sobretudo em seus confrontos com os Estados Unidos, como no caso da proposta, datada de 1997, de criação da Alca – Associação para o Livre Comércio das Américas –, um grande desafio para a integração do continente americano.

Por fim, é preciso assinalar que o êxito do Mercosul colocou fim à prática política de Estados que, durante quase dois séculos, “se deram as costas”. Durante esse período, o Brasil foi quase sempre olhado com desconfiança e como se não fizesse parte da América Latina; é verdade, porém, que o Estado brasileiro sempre procurou seguir o exemplo da hegemonia exercida pelos Estados Unidos na região e no mundo. A antiga ambição brasileira de exercer hegemonia na América Latina não poderia ceder lugar uma tentativa de unificação política da América Latina? A “especificidade brasileira” na América Latina continuará a se desenvolver no século XXI?

Nota

Texto apresentado no Primer Encuentro Internacional Humboldt, realizado de 01 a 05 de novembro de 1999, em Buenos Aires.

Referências bibliográficas

- ALENCASTRO, L.F. de. La traite négrière et l’unité nationale brésilienne. *Revue française d’Histoire d’outre-mer*, Paris, tome LXVI, n. 244-245, p. 395-419, 3e et 4e trimestres, 1979.
- BELROSE, M. Bolívar et la question de l’esclavage des Noirs. In: YACOU, A. (éditeur). *Bolívar et les peuples de Nuestra América*. Des sans-culotte noirs au Libertador. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux, 1990.
- CARVALHO, J.M. de. *Teatro de Sombras: a Política Imperial*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- CHEVALIER, F. *L’Amérique latine*. De l’indépendance à nos jours. 2ème édition refondue. Paris: PUF, Nouvelle Clío, 1993.

- DONGHI, T.H. *Histoire contemporaine de l'Amérique latine*. Paris: Payot, 1972.
- GUERRA, F.-X. Introduction. In: GUERRA, F.-X. (org.). *Mémoires en devenir*. Amérique latine XVIe-XXe siècle. Bordeaux: Maison des pays ibériques, 1994.
- LACOSTE, Y. Introduction. In: LACOSTE, Y. (sous la direction de). *Dictionnaire de géopolitique*. Paris: Flammarion, 1993.
- MEIRA MATTOS, C. de. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.
- MINGUET, Ch. *Alejandro de Humboldt, historiador y geógrafo de la América española (1799-1804)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, 1985.
- MUNÕZ, H. O Chile no Mercosul. *Folha de São Paulo*, 06/10/1996.

Resumo

Este trabalho discute a desagregação político-territorial do império ibérico nas três primeiras décadas do século XIX na atual América Latina, enfatizando suas diferenças e, principalmente, o papel das elites *criollas* e das elites brasileiras na constituição, respectivamente, das diversas repúblicas e do único império do continente americano. Esses dois resultados geopolíticos opostos permitem compreender a “especificidade brasileira” que caracteriza o país e que se faz presente no Mercosul. Paralelamente, expõe uma nova concepção de geopolítica: disputas de poder sobre territórios.

Palavras-chave: especificidade brasileira, elites, geopolítica

Abstract

The text discusses the political and territorial breakdown of the Iberian empire in the first three decades of the nineteenth century in Latin America, highlighting their differences and, mainly, the role of the *Creoles* elites and the Brazilian elites in the formation of the several republics and the only empire in the American continent. These two opposite geopolitical results allow an understanding of the “Brazilian specificity” that characterizes the country and which is present in Mercosur. At the same time, it presents a new conception of geopolitics: power dispute over territories.

Key words: brazilian idiosyncrasies, elites, geopolitics.

Resumen

El texto discute la disgregación política y territorial del Imperio Iberico en las tres primeras décadas del siglo XIX en la actual América Latina, poniendo en relieve sus diferencias y, notadamente, el rol de las élites *criollas* y de las élites brasileñas en la constitución de las diversas repúblicas y del único imperio del continente americano. Estos dos resultados geopolíticos opuestos permiten comprender la especificidad brasileña que caracteriza el país y que se pone de manifiesto en el Mercosur. Al mismo tiempo, expone una nueva concepción de la geopolítica: las disputas de poder sobre territorios.

Palabras clave: especificidad brasileña, élites, geopolítica.

Maria Izabel Brunacci

*Professora do Centro Federal de Educação
Tecnológica de Minas Gerais. Doutoranda
em Literatura Brasileira na Universidade de
Brasília.*

Dicção e contradição nas canções de Caetano Veloso

Introdução

Asa branca
(Luiz Gonzaga)

Quando olhei a terra ardendo
Qual fogueira de São João
Eu perguntei a Deus do céu, ai
Por que tamanha judiação

Que braseiro, que fornalha
Nem um pé de plantação
Por falta d'água perdi meu gado
Morreu de sede meu alazão

Até mesmo o asa branca
Bateu asas do sertão
Então eu disse adeus Rosinha
Guarda contigo meu coração

Quando o verde dos teus olhos
Se espalhar na plantação
Eu te asseguro não chores não, viu
Que eu voltarei, viu, pro meu sertão

Tome-se a letra de “Asa Branca”, de Luiz Gonzaga, como texto situado no cruzamento de duas séries culturais: a literária e a social. Trata-se da manifestação de um eu-lírico diretamente relacionado com seu contexto: o do homem nordestino que opta pela migração para fugir da destruição causada pela seca. Mas não é apenas isso: o leitor-ouvinte depara com a voz de um sujeito inserido em complexa rede de relações sociais, pautada pela injusta estrutura agrária do Nordeste brasileiro. Nesse contexto, a

seca se constitui como mais um dos flagelos, associada à concentração de terra e renda, ou seja, inserida em um processo de dominação que concentra o poder – e junto com ele a fartura e a qualidade de vida – nas mãos de poucos. Estabelecido esse enfoque, passa-se a encarar “Asa Branca” como um poema-canção que manifesta muito mais do que se supõe inicialmente: o texto é o lugar da voz do homem que padece não apenas pelos efeitos da seca sobre seu chão, mas se constitui como vítima de toda uma estrutura social injusta, com a qual entra em tensão.

Essa canção de Luiz Gonzaga marcou algumas gerações de compositores e intérpretes, que, em muitos momentos da Música Popular Brasileira, retomaram-na, conferindo-lhe novas interpretações performáticas ou produzindo novos textos que com ela dialogaram. É o caso de João do Vale, Chico Buarque, Gonzaguinha, Gilberto Gil, Milton Nascimento e Caetano Veloso.

Esse processo de apropriação de um artefato cultural por outro, que o transforma, ilumina, imprimindo-lhe novas significações e resultando em novas leituras, todas relacionadas e complementares à primeira, caracteriza o cruzamento não apenas entre a música e a literatura, mas também entre estas duas e as outras artes, bem como as demais séries culturais: a social, a política e a religiosa, entre outras.

Por isso mesmo, a depender das condições de recepção, o produto cultural resultante desse processo pode encontrar mais ou menos ressonâncias, pode responder de maneira mais ou menos autêntica aos anseios do leitor-ouvinte.

Todas essas reflexões me ocorreram desde que ouvi, pela primeira vez, a gravação de “Asa Branca” por Caetano Veloso.¹

Essa recepção se deu na época da ditadura militar, período em que as letras das canções nos pareciam muitas vezes cifradas, como tentativas de driblar a censura política prévia, que podia simplesmente proibir a divulgação de músicas, livros, peças teatrais, filmes, jornais e até telenovelas. Chico Buarque, por exemplo, recorreu ao pseudônimo de “Julinho da Adelaide” para manter o conteúdo de “Apesar de você”, entre outras, a salvo das tesouras dos censores. Por essas e outras razões, o exercício mais freqüente na recepção das obras de alguns compositores da época era a identificação – ainda que ilusória – de conteúdos críticos à estrutura política vigente.

“Asa Branca” é, para a geração consumidora da Música Popular Brasileira da década de 70, uma canção cujo tom se marca pela denúncia da condição social de muitos brasileiros, num período em que o “milagre econômico” estimulava o êxodo rural para os grandes centros urbanos. Sua interpretação por Caetano Veloso, entretanto, mostrou-nos que é possível esvaziá-la desse conteúdo crítico, colocando em seu lugar recursos performáticos e melódicos que se sobrepõem ao texto, enfraquecendo a denúncia social pela projeção do virtuosismo do intérprete.

Primeiramente, destaca-se na audição que o ritmo baião, elemento sonoro fundante da canção original, foi substituído por outro, cuja principal característica é a lentidão, obtida graças ao alongamento das sílabas tônicas, especialmente as nasais (algo assim: *quannndolheeeiaateerrardennnnndo*), combinada com a lentidão dos acordes do violão que as acompanha.

Em segundo lugar, observa-se que a reiteração dos dois últimos versos de cada estrofe, à guisa de refrão, foi acrescida de um som parecido com um gemido mastigado (mais ou menos: unhon, unhon, unhon, unhon, unhon, unhonhonhonhon, unhonhonhonhon), também alongado à exaustão e muitas vezes reiterado durante o desenvolvimento da letra.

Pois bem, no final da interpretação, é esse gemido mastigado que ganha destaque, em várias repetições, com o intérprete intercalando nelas palavras e expressões também pronunciadas como se estivessem sendo mastigadas.

Uma mudança primordial resulta do novo arranjo de “Asa Branca” por Caetano Veloso: a “desnordestinização” da canção, pela escolha de outro ritmo em lugar do baião. Em segundo lugar, Caetano confere a sua performance uma sensualidade inusitada, que de algum modo provoca o estranhamento do leitor-ouvinte, por incomum nas interpretações veiculadas por outros cancionistas. Como resultado desses procedimentos, “Asa Branca” passa a ser outra canção, cujo conteúdo letrístico e melódico é esvaziado do sentido que lhe conferiu uma geração de leitores-ouvintes. Deixa de ser uma canção de protesto, fortemente marcada pela relação do homem com sua realidade regional, que o obriga a abandonar sua terra, para se transformar em uma canção do migrante confortavelmente nostálgico de sua terra durante o exílio no país-símbolo da modernidade.

Com essas reflexões, pretende-se recuperar um momento importante na história recente da Música Popular Brasileira, que é o período em que se pensava haver maior engajamento dos cancionistas na denúncia da situação social e política do Brasil. Para isso, é preciso estabelecer uma distinção entre a produção e recepção da MPB no contexto dos anos de chumbo do governo militar e a produção e recepção dessa música nos dias de hoje, em que não há censura prévia e, supostamente, há tal liberdade de expressão que torna possível o exercício franco e aberto dessa denúncia por parte do artista-intelectual. Hoje, de fato, produzem-se canções que veiculam a visão crítica da sociedade brasileira, como as do Rappa, por exemplo. Mas seu impacto sobre a ordem instituída não é o mesmo de 30 anos atrás, graças, entre outros fatores, ao desenvolvimento de uma indústria cultural eficiente no processo de aglutinação e de banalização desses conteúdos.

Essas reflexões envolvem o complexo problema da relação entre o artista-intelectual e as questões sociopolíticas inerentes ao contexto em que a obra poéti-

ca é produzida. No caso dos cancionistas, essa tensão se agrava, tendo em vista o alcance mais imediato e abrangente de seus discos, pressupondo que a canção chega mais rapidamente e se dissemina mais velozmente nas camadas do público ouvinte do que a poesia ou o romance, cuja difusão não pode ser feita como a da música, que conta com a presteza do rádio e da televisão.

O que se propõe neste trabalho é, portanto, discutir o papel do artista-intelectual às voltas com as tensões da sociedade, os modos como essa relação é tensionada e o resultado desse processo no posicionamento desse ser social. A partir daí, trata-se de verificar como o eu-lírico das canções de Caetano Veloso imprime sua marca social nos textos, isto é, estabelecer qual é o ser social que se manifesta em sua poética.

O cancionista e a sociedade

As canções são um bem cultural de consumo e a elas pode-se atribuir o papel de porta-voz de anseios e memórias que circulam em nossa sociedade. (CYNTRÃO, Sylvia H. Poetas e cancionistas: universos simbólicos em contágio. Tese de doutoramento. UnB. 2000)

A reflexão acerca dos papéis e da natureza do artista é importante porque sua produção se desenvolve no cruzamento das séries cultural e política, envolvida na aventura de um povo-nação no projeto de construção de sua nacionalidade.

O artista-intelectual possui nesse processo o papel de porta-voz e, ao mesmo tempo, mediador das tensões que permeiam as relações entre os homens, inseridos em classes sociais com distintas funções. Isso quer dizer que sua produção estética está impregnada de uma ética política e que os artefatos culturais são, antes de tudo, atos socialmente simbólicos.

A literatura destaca-se nesse conjunto como problema, elemento primordial de construção de uma certa nacionalidade brasileira, intimamente comprometida com o projeto burguês de nação que aqui se desenvolve desde o início do processo civilizatório pelos europeus. Por isso é que seu estudo não prescinde da historicização, perspectiva que nos permite verificar a relação dialética entre ética nacional e estética textual na produção literária.

Assim, da mesma forma que a produção literária canonizada denuncia, à luz da perspectiva histórica, a força dessa relação, também a canção, colocada à margem do cânone, é suscetível de ser abordada como parte desse problema, porque também denuncia seu pertencimento a essa rede de vinculações.

Não se pode negar que o elemento literário da canção – a letra – expressa a relação do artista com sociedade, como mediador das tensões inerentes à vida nacional. Mediação que neste trabalho é definida como a capacidade de estabelecer relações entre os fenômenos aparentemente díspares da vida social em geral. Essa posição confere ao produtor de canções o mesmo estatuto que conferimos ao escritor – narrador ou poeta.

O trabalho de análise da canção brasileira passa necessariamente pela identificação do *locus* de enunciação do ser social que nela se manifesta, pelo reconhecimento de que *a obra depende estritamente do artista e das condições sociais que determinam sua posição.*² Nesta análise, importa sobremaneira o desvendamento das possibilidades de sua atuação no meio social, pelas técnicas de comunicação, *que podem ser imateriais – como o estribilho das canções, destinados a ferir a atenção e a gravar-se na memória; ou podem associar-se a objetos materiais, como o livro, um instrumento musical, uma tela.*³

Estamos, pois, na abordagem da canção como manifestação literária, diante do cruzamento de duas séries culturais – a literatura e a música –, que, por sua vez, inter-relacionam-se com as séries política, religiosa, estética e ética. Interessa-nos neste trabalho a canção brasileira produzida a partir da década de 60, mais especificamente sua vertente denominada Música Popular Brasileira.

No contexto dos primeiros anos da ditadura militar, várias tendências musicais colocaram-se em tensão, principalmente a partir da proposta dos Centros Populares de Cultura, da União Nacional de Estudantes, que buscava aproximar a cultura universitária da cultura popular.

*As novas alianças e simpatias de classe operavam transfusões de experiência social, se é possível dizer assim, além de combinações também novas de forma e conteúdo: a cultura do cinéfilo dava de encontro com o movimento camponês, o estudante educado no verso modernista arriscava a música popular etc. Não será exagero dizer que de lá para cá boa parte da melhor produção em cinema, teatro, música popular e ensaísmo social deveu o impulso à quebra meio prática e meio imaginária das barreiras de classe, esboçada naqueles anos, a qual demonstrou um incrível potencial de estímulo.*⁴

Era natural, entretanto, que, em alguns momentos, o caráter revolucionário da música produzida enfatizasse principalmente a ruptura estética com uma tradição conservadora, pela utilização da guitarra elétrica e de recursos eletrônicos, como também pelo conteúdo de crítica à política de supressão das liberdades

democráticas da época. Polêmicas houve, e não poucas, em torno do cunho político na expressão da MPB, colocando em lados diferentes Geraldo Vandré, Nara Leão, Elis Regina, Chico Buarque, Caetano Veloso, Gilberto Gil, Capinam e outros artistas.

O surgimento do Tropicalismo, somado ao impulso da indústria cultural, com o desenvolvimento da televisão brasileira, contribuiu para configurar um quadro em que a multiplicidade de tendências se manifestou. A tensão entre elas, no entanto, teve sua visibilidade enfraquecida, graças à repressão da censura e, em boa parte, ao desenvolvimento dos meios de reprodução e divulgação das mais variadas manifestações musicais.

Hoje, o quadro que se configura é revelador do enriquecimento dessa multiplicidade: a MPB mistura-se ao rock'n roll para denunciar os “300 picaretas no Congresso”, as conquistas da revolução melódica são exploradas à exaustão, a sociedade consome artefatos musicais voltados a sua própria crítica. Resta-nos, como leitores-ouvintes, perscrutar toda essa produção e buscar nela os traços de autenticidade do que imaginamos ser a identidade brasileira.

Esse trabalho se torna mais complexo se atentamos para o país no seio do qual essa cultura musical é produzida. Nesse aspecto específico, a questão fundamental que se apresenta para a investigação diz respeito às respostas que a MPB oferece ao projeto de nação no qual se insere.

Tomando-se a vertente da crítica política e social, veremos que muitos artistas se posicionam como sujeitos históricos desse projeto, como Belchior e Zé Ramalho, cujas composições, muitas vezes, dedicam-se ao questionamento da identidade brasileira e das relações de classe que a configuram. Também Chico Buarque se apresenta como um compositor dos mais férteis nessa vertente, desde a década de 60. Caetano Veloso e Gilberto Gil veiculam canções cujo conteúdo crítico-social é inegável. O que os diferencia então?

Essa pergunta recoloca o problema da arte como expressão da sociedade e da arte interessada nos problemas sociais. Lembra Antônio Cândido que

a arte é social nos dois sentidos: depende da ação dos fatores do meio, que se exprimem na obra em diversos graus de sublimação; e produz sobre os indivíduos um efeito prático, modificando sua conduta e concepção do mundo, ou reforçando neles o sentimento dos valores sociais. Isso decorre da própria natureza da obra e independe do grau de consciência que possam ter a respeito os artistas e os receptores de arte.⁵

Assim, o que diferenciara a manifestaçaõ do social na cançaõ é seu caráter de autenticidade, responsável por operações na consciência do receptor, pelas duas possibilidades citadas (modificar e reforçar).

Quando Caetano Veloso apresenta ao público a cançaõ “Haiti”, importa verificar que efeito seu conteúdo tem sobre o leitor. Vejamos a letra:

HAITI (Caetano Veloso e Gilberto Gil)⁶

Quando você for convidado pra subir no adro
Da fundaçaõ casa de Jorge Amado
Pra ver do alto a fila de soldados, quase todos pretos
Dando porrada na nuca de malandros pretos
De ladrões mulatos e outros quase brancos
Tratados como pretos
Só pra mostrar aos outros quase pretos
(E sãõ quase todos pretos)
E aos quase brancos pobres como pretos
Como é que pretos, pobres e mulatos
E quase brancos quase pretos de tãõ pobres sãõ tratados
E nãõ importa se os olhos do mundo inteiro
Possam estar por um momento voltados para o largo
Onde os escravos eram castigados
E hoje um batuque um batuque
Com a pureza de meninos uniformizados de escola secundária
Em dia de parada
E a grandeza épica de um povo em formaçaõ
Nos atrai, nos deslumbra e estimula
Nãõ importa nada:
Nem o traço do sobrado
Nem a lente do fantástico,
Nem o disco de Paul Simon
Ninguém, ninguém é cidadãõ
Se você for a festa do pelô, e se você nãõ for
Pense no Haiti, reze pelo Haiti
O Haiti é aqui
O Haiti nãõ é aqui
E na TV se você vir um deputado em pânico mal dissimulado

Diante de qualquer, mas qualquer mesmo, qualquer, qualquer
Plano de educação que pareça fácil
Que pareça fácil e rápido
E vá representar uma ameaça de democratização
Do ensino do primeiro grau
E se esse mesmo deputado defender a adoção da pena capital
E o venerável cardeal disser que vê tanto espírito no feto
E nenhum no marginal
E se, ao furar o sinal, o velho sinal vermelho habitual
Notar um homem mijando na esquina da rua sobre um saco
Brilhante de lixo do Leblon
E quando ouvir o silêncio sorridente de São Paulo
Diante da chacina 111 presos indefesos, mas presos são quase todos pretos
Ou quase pretos, ou quase brancos quase pretos de tão pobres
E pobres são como podres e todos sabem como se tratam os pretos
E quando você for dar uma volta no Caribe
E quando for trepar sem camisinha
E apresentar sua participação inteligente no bloqueio a Cuba
Pense no Haiti, reze pelo Haiti
O Haiti é aqui
O Haiti não é aqui

Reconhecemos no eu-lírico desse texto o sujeito que se contextualiza explicitamente para o leitor, por meio de referências diretas a fatos e situações sociais imediatamente identificáveis, a partir de um lugar (a Bahia, mais especificamente a cidade de Salvador, o bairro do Pelourinho e, dentro dele, a Fundação Casa de Jorge Amado).

O posicionamento desse sujeito, em termos concretos, é o adro da Fundação Casa de Jorge Amado, de onde se tem a visão panorâmica do Pelourinho. E, a partir daí, tem-se a descrição de uma situação de violência social (*fila de soldados [...] dando porrada na nuca de malandros [...], de ladrões*). O uso reiterado dos vocábulos *pretos* e *brancos* coloca em perspectiva o racismo e sua ancestral direta, a escravidão (*o largo onde os escravos eram castigados*), de cujas repercussões no presente não escapa o *quase branco*, porém *pobre* – logo, também tratado como negro. A repressão mostrada no texto não se intimida quando flagrada pela imprensa ou pelo olhar estrangeiro (*Não importa nada:/ nem o traço do sobrado/ nem a lente do fantástico/ nem o disco de Paul Simon*), provocando a conclusão de que *ninguém é cidadão*.

O cenário desloca-se do regional (Pelourinho, Salvador, Bahia) para o nacional: primeiro, Rio de Janeiro (*um homem mijando na esquina da rua sobre um saco/ Brilhante de lixo do Leblon*); depois, São Paulo (...*silêncio sorridente de São Paulo/ Diante da chacina de 111 presos indefesos...*). Esse deslocamento é presidido pela relação povo/política, mediada pelos meios de comunicação: *E se na TV você vir um deputado em pânico mal dissimulado/ Diante de qualquer.../ Plano de educação.../ Que pareça fácil e rápido/ E vá representar uma ameaça de democratização* – com a crítica dessa relação pelo destaque das contradições do discurso político-institucional (... *se esse mesmo deputado defender a adoção da pena capital/ E o venerável cardeal disser que vê tanto espírito no feto/ E nenhum no marginal*), seguido pela crítica ao comportamento individual e à indiferença das pessoas quanto ao problema da exclusão social (... *se ao furar o sinal.../ Notar um homem mijando na esquina sobre um saco/ Brilhante de lixo do Leblon*). Essa indiferença adquire dimensões coletivas quando se menciona *o sorriso silêncio sorridente de São Paulo/ Diante da chacina de 111 presos indefesos... quase todos pretos*, momento em que o eulírico reafirma como fator importante da desigualdade a segregação racial (*E pobres são como podres e todos sabem como se tratam os pretos*).

A percepção de que as pessoas demonstram preocupação mais aparente do que sincera com o problema da desigualdade manifesta-se no verso *E* (quando você for) *apresentar sua participação inteligente no bloqueio a Cuba*, sugerindo que é mais fácil preocupar-se com os problemas quando estão na moda e distantes, ignorando-se o que ocorre bem perto, à nossa volta.

Os versos *Pense no Haiti, reze pelo Haiti/ O Haiti é aqui/ O Haiti não é aqui* fecham o momento em que o texto aborda o cenário regional e concluem também a abordagem do cenário nacional. Funcionam assim como (de)marcadores de situações e territórios diferentes, mas que possuem em comum a prática do racismo e a indiferença pela desigualdade social. São dois universos distintos mas semelhantes e complementares, relacionados metonimicamente, pois o primeiro está contido e potencializado no segundo.

Resta analisar o *locus* da enunciação, o lugar cultural e social ocupado por esse “eu” que se manifesta no texto. Note-se que o pronome presente no texto é o *Você*, em claro sinal de que o autor textual estabelece uma interlocução com o receptor, que perde sua virtualidade para adquirir textualidade, ou seja, para presentificar-se no texto como instância poético-ficcional. Chama a atenção o uso dos verbos no modo subjuntivo (*quando você for... se você vir... se esse deputado defender... se o venerável cardeal disser...*), que remete ao mundo das possibilidades, da incerteza, o mundo em que os acontecimentos podem ou não vir a ser.

Decorre desse procedimento o curioso efeito discursivo em que o eu-lírico parece abrir mão da subjetividade, porque sua presença não deixa marcas no texto, configurando um sujeito que se ausenta e se faz substituir pelo interlocutor. Por outro lado, o modo verbal enfraquece a denúncia das situações sociais, na medida em que desloca a percepção do leitor para o campo do hipotético, embora se saiba, pela experiência do real, que tais situações existem. Resulta daí que a imagem do emissor se configura como a de um espectador, detentor de uma visão panorâmica dessa realidade, mas que não está inserido nela. Assim, pela dicção que se contradiz na ausência do “eu” e na configuração de uma realidade hipotética, esvazia-se o conteúdo de sua crítica político-social. Pode-se concluir, então, que a possibilidade de “Haiti”, como texto literário, modificar a conduta e a concepção de mundo do receptor resulta comprometida, porque lhe falta – à canção e ao eu-lírico que nela se manifesta – a disposição para o enfrentamento da realidade denunciada.

Veja-se a diferença, com enfoque nesses aspectos, entre “Haiti” e “Apesar de você”, de Chico Buarque⁷: nesta última há também o pronome *Você*, mas o interlocutor a que o autor textual se dirige está determinado como alguém que é responsabilizado e cobrado pelos sofrimentos de sua gente (*Hoje você é quem manda, falou tá falado, não tem discussão/ A minha gente hoje anda falando de lado e olhando pro chão*). O uso do verbo no modo indicativo, futuro do presente (*Apesar de você amanhã há de ser outro dia*), estabelece a atitude afirmativa do ser social, que não apenas denuncia como também se engaja no enfrentamento da realidade denunciada (*Como vai abafar nosso coro a cantar na sua frente?*).

Em nossa relação com a arte, e especificamente com a canção como manifestação literária, importa estabelecer procedimentos recorrentes nas obras que se nos oferecem para análise, principalmente no que respeita ao cruzamento da série literária com seus contextos e intertextos. Será o procedimento de dicção e contradição traço recorrente na obra de Caetano Veloso, resultando sempre no esvaziamento da crítica social em suas canções?

Tome-se agora a letra de “Podres poderes”.⁸ Em uma primeira leitura, apreendemos a crítica clara ao modo como se dão as relações de poder na sociedade. Trata-se de um grito de inconformismo com práticas e situações sociais características das sociedades capitalistas (*Queria poder cantar setecentas mil vezes/ Como são ricos... os burgueses/ E os japoneses*), especialmente aquelas recorrentes em nosso contexto mais próximo (*Será que nunca faremos senão confirmar a incompetência da América Católica?*). Há referências à tradição latino-americana de

governar com *ridículos tiranos*, enquanto o povo vive cada vez mais descolado de valores coletivos, numa sociedade carnavalizada, no sentido estabelecido por Bakhtin (*Índios e padres e bichas, negros e mulheres/ E adolescentes fazem o carnaval*). Tem-se presente a crítica da violência social generalizada (... *cada paisano e cada capataz/ com sua burrice fará jorrar sangue demais/ Nos pantanais, nas cidades, caatingas e nos gerais*). O “eu” que se manifesta na canção mostra-se incapaz de se engajar nessa realidade descrita (*Queria querer cantar afinado com eles/ silenciar em respeito ao seu transe, num êxtase/ Ser indecente, mas tudo é muito mau*), por isso busca refúgio nos *hermetismos pascoais*, nos *mil tons* e nos *tins*, intertextos, respectivamente, com a produção poético-musical de Hermeto Pascoal, Milton Nascimento/Tom Jobim e Tim Maia. Assim, esse eu-lírico evade-se (*Eu quero aproximar o meu cantar vagabundo/ Daqueles que velam pela alegria do mundo* – os cancionistas) da realidade brutal que a canção representa literariamente, do espaço em que *morrer e matar de fome, de raiva e de sede/ são tantas vezes gestos naturais*.

O poeta coloca-se na canção como a voz originária do olhar privilegiado de quem analisa a sociedade por parâmetros universais; seu *locus* de enunciação é o do indivíduo angustiado pela visão do mundo cindido, fraturado, pela percepção de uma sociedade em que as relações de poder entre os homens adquirem dimensões de selvageria. A voz que se manifesta no texto é a do homem inconformado com a realidade que presencia e que se atribui o papel de porta-voz da lucidez ausente nessa sociedade que não escuta seu brado (*Será... que esta minha estúpida da retórica/ Terá que soar, terá que se ouvir por mais zil anos?*)

Esse sujeito cindido revela seu cansaço em relação à realidade percebida por ele, preferindo refugiar-se perto dos que *velam pela alegria do mundo*, pois somente suas canções *nos salvam, nos salvarão dessas trevas*. Atribui, pois, aos poetas-cancionistas o poder de lutadores do bem, em contraposição ao mal que assola a convivência dos homens.

Pense-se na canção como manifestação do posicionamento do eu-lírico em seu contexto e ver-se-á que se trata de um sujeito cuja resposta ao projeto de nação em que se insere se faz pela via da arte como redenção. Assim, seu grito de inconformismo configura-se, mais uma vez, como o daquele que não se engaja na realidade criticada, preferindo renegá-la. Também nessa canção se procede ao esvaziamento do poder da crítica social, por negligenciar a possibilidade de uma crítica enfrentadora do *status quo* criticado.

Essas conclusões permitem estabelecer que predomina nas produções poético-musicais de Caetano Veloso, analisadas neste trabalho, a poética do

centramento⁹, porque ambas as canções elaboram o reconhecimento de uma realidade, em um processo presidido pela manifestação, em tom de denúncia, de um sujeito histórico-social que se limita a constatar os problemas e situações que se propõe a criticar. Pode-se dizer que ocorre uma espécie de sobreposição de linguagens, provocando o cruzamento de dois discursos: o institucional, cujo principal objetivo é legitimar o *status quo*, e o individual, enunciado pelo sujeito crítico, que, entretanto, não logra instaurar a tensão com o primeiro. E se não há tensão, não há também o embate discursivo, o que impossibilita definitivamente a construção de uma síntese que represente o confronto com a matéria social objeto da crítica.

Constatação similar resulta da análise de “Fora da ordem”, também de Caetano Veloso.¹⁰ Nesse texto ressalta a descrição de situações sociais indignantes, como em *tudo é menino e menina no olho da rua* e *o cano da pistola que as crianças mordem*, em uma alusão ao extermínio de crianças de rua, nas grandes cidades. O quadro que se configura é caótico, envolvendo os assassinatos motivados pelo tráfico de drogas e desnudando a injustiça no espaço urbano, mostrando a cidade que, mesmo assim, *é mais bonita e muito mais intensa do que no cartão postal*. Evoca-se uma *nova ordem mundial* que não inclui as pessoas marginalizadas. Em um segundo momento do texto, desloca-se o discurso do eu-lírico para o terreno do erotismo e do encontro amoroso fugaz, momento raro de iluminação e de paz no cenário de São Paulo, centro urbano distante das decisões do poder, *de onde mal se vê quem sobe ou desce a rampa*, alusão aos rituais do poder instituído no Planalto Central.

Um terceiro momento do texto, após a segunda menção de que *alguma coisa está fora da nova ordem mundial*, remete o leitor a um cenário nacional mais vasto, mas ainda negativo: *meu canto esconde-se como um bando de lanomâmis na floresta* reafirma a perdida relação do brasileiro moderno com o Brasil primitivo, representado pelas *plumas de um velho cocar*. Esse eu-lírico afirma sua identidade, dentro do nacional, sem porém inserir-se nele, ao mencionar que *estou de pé em cima do monte de imundo lixo baiano*, e faz a crítica de outro centro urbano caótico e podre, o Rio de Janeiro representado pelo *esgoto exposto do Leblon*, presentificando um espaço da marginalidade carioca, na menção à *piscadela do garoto de frente do Trianon*.

Entretanto, após esse quadro de marginalidade, o sujeito enunciador do texto elimina a negatividade expressa no primeiro e no terceiro momentos da canção, pela afirmação de que *Eu não espero pelo dia em que todos os homens concordem/ Apenas sei de diversas harmonias sem juízo final*. Remete o leitor, assim,

para a possibilidade de um mundo ideal, livre das tensões inerentes à realidade representada no texto. Mais uma vez, em lugar da síntese, o apagamento e diluição das tensões, em uma ingênua visão otimista do futuro.

Considerações finais

Dicção e contradição. Poética do presentificar-se pelo dizer-se e do ausentar-se pelo desdizer-se. Esse parece ser o movimento dialético que preside as canções de Caetano Veloso, aqui analisadas, conforme espero ter demonstrado.

É inegável que, diante de um artefato cultural como a canção, uma rede de implicações se projeta na recepção dessa manifestação, situada no cruzamento das variadas séries que estruturam o imaginário de uma sociedade. Não se trata de apontar incoerências na poética desse ou daquele autor, mas de investigar sua produção para melhor entender como ela se relaciona com a realidade no seio da qual se manifesta. Trata-se de uma relação de reciprocidade, pois, assim como o artista-intelectual está inserido em um projeto de nação, também seus receptores encontram-se envolvidos com esse projeto e também eles respondem e esperam respostas a esse construto coletivo.

É incontestável que Caetano Veloso, em sua trajetória artística, colocou-se muitas vezes em tensão com um certo tipo de tradição musical que os tropicalistas trataram de dessacralizar, pela paródia, pela inovação técnico-melódica, por procedimentos discursivos que colocaram em diálogo os numerosos setores produtores de cultura da vida nacional. Verifica-se a existência de intertextos os mais inusitados na produção poética desse autor, que dialoga tanto com seus contemporâneos quanto com os que o antecederam, expandindo os limites espaço-temporais de suas convergências e divergências criadoras, movimentando-se com desenvoltura no campo do cinema, da pintura, do romance, da poesia.

Mas esse diálogo instaura-se também com a sociedade receptora de sua produção, que absorve seus textos como mais um instrumento que lhe permite refletir criticamente sobre o mundo, a vida cotidiana, seus anseios e receios de pessoas inseridas em uma complexa teia de relações e tensões.

Tratou-se neste estudo de verificar como as canções de Caetano Veloso, em um recorte bem específico – a Música Popular Brasileira voltada para a crítica das práticas sociais – responde a esses anseios. Constatou-se a percepção, por seus textos, das contradições sociais, pela representação das variadas formas de violência

que perpassam as relações entre os homens. Falta a esses textos, entretanto, o caráter de autenticidade, pela ausência de sua inserção mais profunda no enfrentamento das tensões captadas pela percepção do eu-lírico.

Notas

¹ Disco lançado durante o exílio em Londres: VELOSO, Caetano (Interp.) *Caetano Veloso*. Londres/Rio de Janeiro: Famous GW/Companhia Brasileira de Discos, 1971. 33 rpm, stereo. (Série de Luxo. Disco de vinil).

² CÂNDIDO, Antônio. *Literatura e sociedade*. 8 ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 2000; Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro). p. 27.

³ Idem, *ibidem*, p. 29.

⁴ SCHWARZ, Roberto. “Nunca fomos tão engajados”. In: *Seqüências brasileiras*. São Paulo: Cia das Letras, 1999, p. 174.

⁵ “A literatura e a vida social”. In: *Literatura e sociedade*. Op. cit., p. 19.

⁶ A letra desta e das demais músicas de Caetano Veloso analisadas neste trabalho foram retiradas do site do artista na rede mundial de computadores (www.caetanoveloso.com.br)

⁷ HOLANDA, Chico Buarque de (interpr.). *Chico Buarque*. Rio de Janeiro: Polygram, 1978. 33rpm, stereo (Série de Luxo. Disco de vinil):

Hoje você é quem manda, falou tá falado, não tem discussão
A minha gente hoje anda falando de lado e olhando pro chão, viu
Você que inventou esse estado e inventou de inventar toda a escuridão
Você que inventou o pecado esqueceu-se de inventar o perdão
Apesar de você amanhã há de ser outro dia
Eu pergunto a você onde vai se esconder da enorme euforia
Como vai proibir quando o galo insistir em cantar
Água nova brotando e a gente se amando sem parar
Quando chegar o momento esse meu sofrimento vou cobrar com juro, juro
Todo esse amor reprimido, esse grito contido, este samba no escuro
Você que inventou a tristeza, ora, tenha a fineza de desinventar
Você vai pagar e é dobrado cada lágrima rolada nesse meu penar
Apesar de você amanhã há de ser outro dia
Inda pago pra ver o jardim florescer qual você não queria
Você vai se amargar vendo o dia raiar sem lhe pedir licença
E eu vou morrer de rir que esse dia há de vir antes do que você pensa
Apesar de você amanhã há de ser outro dia
Você vai ter que ver a manhã renascer e esbanjar poesia
Como vai se explicar, vendo o céu clarear, de repente, impunemente?
Como vai abafar nosso coro a cantar na sua frente? Apesar de você amanhã há de ser outro dia...

⁸ Enquanto os homens exercem seus podres poderes
Motos e fuscas avançam os sinais vermelhos
E perdem os verdes, somos uns boçais
Queria querer cantar setecentas mil vezes

Como são ricos, como são ricos os burgueses
E os japoneses, mas tudo é muito mais
Será que nunca faremos senão confirmar a incompetência da América Católica
Que sempre precisará de ridículos tiranos?
Será, que será, que será, que será, será que esta minha estúpida retórica
Terá que soar, terá que se ouvir por mais zil anos?
Enquanto os homens exercem seus podres poderes
Índios e padres e bichas, negros e mulheres
E adolescentes fazem o carnaval
Queria querer cantar afinados com eles
Silenciar em respeito ao seu transe, num êxtase
Ser indecente, mas tudo é muito mau
Ou então cada paisano e cada capataz
Com sua burrice fará jorrar sangue demais
Nos pantanais, nas cidades, caatingas e nos gerais
Será que apenas os hermetismos pascoais
E os tons e os mil tons, seus sons e seus dons geniais
Nos salvam, nos salvarão dessas trevas e nada mais?
Enquanto os homens exercem seus podres poderes
Morrer e matar de fome, de raiva e de sede
São tantas vezes gestos naturais
Eu quero aproximar o meu cantar vagabundo
Daqueles de velam pela alegria do mundo
Indo mais fundo, tins e bens e tais, tudo mais fundo, tins e bens e tais

⁹ Sobre os conceitos de poéticas do centramento e poéticas do descentramento, ver SANT'ANNA, Affonso Romano de. *Música popular e moderna poesia brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1986.

¹⁰ Fora da ordem

Vapor barato, um mero serviçal do narcotráfico
Foi encontrado na ruína de uma escola em construção
Aqui tudo parece que é ainda construção e já é ruína
Tudo é menino e menina no olho da rua
O asfalto, a ponte o viaduto ganhando pra lua
Nada contínua
E o cano da pistola que as crianças mordem
Reflete todas as cores da paisagem da cidade que é muito
Mais bonita e
Muito mais intensa do que no cartão postal
Alguma coisa está fora da ordem
Fora da nova ordem mundial...
Escuras coxas duras tuas duas de acrobata mulata
Tua batata da perna morena, a trupe intrépida em que flui
Te encontro em Sampa de onde mal se vê quem sobe ou desce a rampa
Alguma coisa em nossa transa é quase luz forte demais
Parece pôr tudo à prova, parece fogo, parece, parece paz
Parece paz
Pletora de alegria, um show de Jorge Benjor dentro de nós
É muito, é muito, é total
Alguma coisa está fora da ordem
Fora da nova ordem mundial...
Meu canto esconde-se como um bando de Ianomâmis na floresta

Na minha testa caem, vêm colocar-se plumas de um velho cocar
Estou de pé em cima do monte de imundo lixo baiano
Cuspo chicletes do ódio no esgoto exposto do Leblon
Mas retribuo a piscadela do garoto de frente do Trianon
Eu sei o que é bom
Eu não espero pelo dia em que todos os homens concordem
Apenas sei de diversas harmonias possíveis sem juízo final
Alguna coisa está fora da ordem
Fora da nova ordem mundial...

Referências Bibliográficas

- CÂNDIDO, Antônio. *Literatura e sociedade*. São Paulo: T. A. Queiroz, 2000; Publicação, 2000. 8 ed. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).
- _____. *A educação pela noite & outros ensaios*. São Paulo: Ática, 2000. 3 ed.
- _____. *O discurso e a cidade*. São Paulo: Duas Cidades, 1998.
- CYNTRÃO, Sylvia Helena. *Poetas e cancionistas: universos simbólicos em contágio*. Tese de doutoramento. UnB, 2000.
- JAMESON, Fredric. *O inconsciente político. A narrativa como ato socialmente simbólico*. São Paulo: Ática, 1992. (Trad Valter L. Siqueira).
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, volume 2 (Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Trad Carlos Nelson Coutinho)
- SCHWARZ, Roberto. *Seqüências brasileiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

Resumo

Este trabalho analisa o papel do artista-intelectual às voltas com as tensões da sociedade, os modos como essa relação é tensionada e o resultado desse processo no posicionamento desse ser social nos textos da Música Popular Brasileira a partir da década de 60. Nessa perspectiva, trata-se de verificar como o eu-lírico das canções de Caetano Veloso imprime sua marca nos textos, tentando identificar o ser social que se manifesta em sua poética e como esse eu-lírico lida com as tensões que presidem o cruzamento das séries literária, política, social, ética e estética.

Palavras-chave: literatura, literatura brasileira, Música Popular Brasileira, sociedade

Abstract

Departing from the lyrics of Brazilian popular music in the sixties, the text analyses the role of Caetano Veloso as both intellectual and artist in dealing with societal tensions, the tensions in such relationship and its consequences as to the political positions he assumed. In such perspective, it considers the ways that Caetano Veloso's poetry is expressed in his songs, in an attempt to identify the social being that such poetry expresses and how he deals with the tensions that preside over the interplay of the literary, political, social, ethical and esthetical series.

Key words: literature, Brazilian literature, Brazilian popular music, society

Resumen

El texto analiza el rol del artista intelectual al lidiar con las tensiones de la sociedad, los modos como dicha relación es tensada y el resultado de este proceso en el posicionamiento de este ser social en los textos de la Música Popular Brasileña a partir de los años sesenta. En esta perspectiva, se intenta verificar como la poesía de las canciones de Caetano Veloso es expresada en los textos e identificar el ser social que manifiesta en su poesía y como él trata las tensiones que presiden el cruce de las series literaria, política, social, ética y estética.

Palabras clave: literatura brasileña, Música Popular Brasileña, sociedad

OPINIÃO

Edila Ferri

Mestre em Educação, Professora de Geografia da UPIS e da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

O Mestre da Geografia Nova: Milton Santos

Quando a natureza se torna social, cabe à Geografia perscrutar e expor como o uso consciente do espaço pode ser um veículo para a restauração do homem na sua dignidade (Milton Santos).

Em 03 de maio de 1926 nascia Milton Almeida dos Santos, na cidade de Brotas de Macaúbas, sertão da Bahia. Em Salvador, ao 22 anos, formava-se em Direito. Neste período publicou seu primeiro ensaio geográfico: *O povoamento da Bahia – Suas causas econômicas* (1948). O sintoma o encaminha para a Geografia. Milton abandona definitivamente o Direito, quando defende sua tese de doutorado em Geografia no ano 1958, na Universidade de Estrasburgo - França. Nesse país Milton recebeu a transmissão da linguagem do espaço de seu mestre Jean Tricart. Com isso, inseriu-se, então, definitivamente na Geografia Humana.

Milton Santos foi filósofo na Geografia, trabalhou incansavelmente, recebeu quase duas dezenas de títulos *Honoris Causa*, no exterior e no Brasil. A Universidade de Brasília (UnB) conferiu-lhe esse título em 1999. Milton recebeu também o Prêmio Vautrin Lud – o “Nobel da Geografia”, concedido pela França em 1994. É autor de quase cinquenta livros, diversas participações em obras coletivas, quase três centenas de artigos publicados e inumeráveis conferências, participações em congressos científicos no Brasil e no exterior, artigos e entrevistas divulgados na imprensa. Nos anos da ditadura, impedido de ficar no Brasil, exilou-se na França, onde foi recebido em muitas universidades. Aproveitou para aprofundar suas pesquisas e estudos. Ensinou no Canadá, nos Estados Unidos, na Venezuela, no Peru, na França, na Nigéria, na Tanzânia e em outros países. Sua volta para o Brasil aconteceu em 1978: trabalhou em São Paulo, indo posteriormente para o Rio de Janeiro, como professor convidado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), de onde retornou a São Paulo definitivamente, para trabalhar na Universidade de São Paulo (USP), onde se aposenta compulsoriamente em 1996, no Departamento de Geografia. Nessa instituição continuará trabalhando até o fim de sua vida. Milton Santos fez Escola. Criador de teorias sobre o espaço e responsável por uma nova geografia brasileira, tornou-se o geógrafo brasileiro mais conhecido e respeitado no

exterior. Lendo os escritos do mestre, descobrimos o vigor de sua produção geográfica, seu rigor intelectual, disciplina e preciosa elegância acadêmica.

Entre as várias publicações de Milton Santos, Aldo Paviani (2001) destaca *Por uma geografia nova* (1978 – tradução para o Francês e o Espanhol), na qual as bases da geografia crítica são lançadas; *O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo* (1978); *Pensando o espaço do homem* (1982), sobre o “espaço global do capital”; *Espaço e método* (1985), no qual o autor teoriza sobre o período “técnico-científico” e sobre estrutura, processo, função e forma como categorias do método científico; *Metamorfoses do espaço habitado* (1988), em que Milton Santos analisa a passagem da “internacionalização à globalização”, lança um novo olhar sobre o período “técnico-científico” e propugna pela passagem da teoria à prática; *Técnica. Espaço. Tempo. – Globalização, meio técnico-científico-informacional* (1994), trata sobre “sistema de objetos e sistema de ações”, na dinâmica espacial submetida à globalização/fragmentação dos territórios. Em 1987 publicou *O espaço do cidadão*, obra sobre cidadania e crítica sociopolítica. Em 1965, publicou *A cidade nos países subdesenvolvidos*, obra na qual teoriza sobre o processo de urbanização, ao mesmo tempo em que fornece exemplos empíricos e dedica uma unidade a Brasília e ao subdesenvolvimento brasileiro. Milton desenvolve em *Espaço e sociedade* (1977) o que poderia ser denominado de Geografia Aplicada, já que, ao lado de suas teorias sobre *terceirização*, *urbanização*, e *planificação*, analisa empiricamente o Brasil como “*país subdesenvolvido industrializado*”. Teorias e análises vão estar também no Manual de Geografia Urbana, de 1981. Em 1982, publicou a obra *Ensaio sobre a urbanização latino-americana. Metrópole corporativa fragmentada – O caso de São Paulo*, trabalho em que podemos encontrar documentação estatística e cartográfica sobre a grande metrópole. Logo depois, em 1994, sobre a mesma temática surge: *Por uma economia política da cidade*.

Milton Santos era generoso, deixou herança. Seus escritos ficam e se constituem num somatório de enorme contribuição à teoria e prática socioespacial, a saber: *O espaço dividido – Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (1979). Nessa obra propõe a substituição dos termos *economia formal e informal por circuito superior e inferior*. Define os elementos e as características dos dois circuitos e os aplica como *não-dualismos* da urbanização. A pobreza urbana é inserida na unidade *circuito inferior*, enquanto o *circuito superior* engloba a economia organizada: comércio, indústria e serviços modernos. Discute o papel do Estado e suas relações com o planejamento, com os monopólios

e a *macroestrutura do espaço* (a obra recebeu três traduções: francês, português e inglês). Já em outro trabalho, *A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção* (1996), Milton dá ao espaço tratamento filosófico-geográfico; trata-se de uma ontologia do espaço: noções fundadoras. Nele o autor admite que a própria idéia de meio geográfico é inseparável da noção de técnica. Trata do lugar, do cotidiano e da globalização.

Com a doença dando sinais de que iria vencer, Milton Santos lança em 2000 *Território e sociedade, por uma outra globalização*. Essa publicação destaca o lado perverso da globalização, incluindo crítica ao governo por seu atrelamento às estruturas hegemônicas e de dependência ao capital internacional. Em 2001, juntamente com Maria Laura Silveira, a última publicação: *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI – um perfil do Brasil como território utilizado*.

Com a partida de Milton Santos, em 24 de junho de 2001, Maria Adélia A. de Souza (2002) afirma que *o Brasil perdeu um dos seus mais dedicados vigilantes e a geografia ficou desamparada de seu filósofo*. Pensador íntegro e de inteligência fabulosa, Milton Santos reinventa a dialética socioespacial. Antônio C. R. Moraes (1999) insere a discussão geográfica formulada por Milton Santos em uma grande vertente do movimento de renovação do pensamento geográfico, chamada de “Geografia Crítica”. O autor ressalta que *a proposta de Milton Santos é uma das mais amplas e substantivas empreendidas pela Geografia Crítica*.

No final da década de 70, quando lança o livro *Por uma Geografia Nova*, Milton Santos aponta como deve ser a análise do geógrafo. Nessa obra afirma que o espaço social ou humano é uma realidade e uma categoria de compreensão da realidade. O espaço é fato social, é fator e instância social. Entrevistado por Odette Seabra (2000), ele explica que a paisagem, bastante trabalhada pela Geografia européia, não é o espaço. É uma cristalização que vai sendo utilizada. Quando apenas enxergamos as formas, o esforço descritivo pode estar muito longe da realidade que se deveria descrever, porque pode se fixar nos objetos, nas coisas, nas paisagens, nas aparências. A Geografia descobre o movimento, a dinâmica, quando ela enche todas as coisas de um conteúdo. Com isso, a paisagem passa a ser vista como espaço. É a razão pela qual, para Milton, a leitura marxista da dialética sociedade-natureza não tem sentido numa análise da realidade de hoje. Não há, diz ele, uma dialética entre o social e a natureza natural - a dialética é com a natureza socializada: é com o espaço.

Em termos bem resumidos, a linguagem inscrita no espaço aponta, na visão de Milton Santos, que técnica, ciência e informação, na forma de híbridos, seriam a nova variável que permite reconhecer um novo sistema temporal e a organização de

um novo espaço – *meio técnico-científico-informacional*. Afirma que a técnica, agrupando o material e o social, tornou-se onipresente; o seu estudo pode ser um caminho fundamental, porque permite dar conta do ser e da existência, do geral e do específico, do global e do local, do universal e do particular.

A obra do Mestre da Geografia Nova nos faz pensar. Suscita desdobramentos, ressuscita a Geografia.

Referências bibliográficas

- MORAES, Antônio C. Robert. *Geografia - Pequena história crítica*. 17ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- PAVIANI, Aldo. Geografia intelectual. *Correio Braziliense*, Brasília, 01.07.2001.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. De uma geografia metafórica da pós-modernidade a uma geografia da globalização. *Cultura Vozes*, nº 04 – julho-agosto, São Paulo, 1997.
- SEABRA, Odette, CARVALHO, Mônica de, LEITE, José Corrêa. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. 2ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. O artesão da nova geografia. *Scientific American Brasil*. Ano 01 – no. 04. Setembro, São Paulo, 2002.

Resumo

A análise da produção acadêmica de Milton Santos, autor de quase cinquenta livros, inúmeras participações em obras coletivas, artigos, conferências e congressos científicos no Brasil e exterior, permite reforçar, que com sua partida, a Geografia perdeu um dos mais destacados pensadores.

Palavras-chave: Milton Santos, Geografia

Abstract

The analysis of the academic production of Milton Santos, encompassing almost fifty books, several participation in collective works, essays, conferences and scientific meetings in Brazil and abroad, reasserts that with his death Geography has lost one of its outstanding thinkers.

Key words: Milton Santos, Geography.

Resumen

El análisis de la producción intelectual de Milton Santos – autor de casi cincuenta libros, numerosas participaciones en obras colectivas, ensayos, conferencias y congresos científicos en Brasil y en el exterior, permite enfatizar la idea de que con su muerte, la Geografía ha perdido uno de sus más destacados pensadores.

Palabras clave: Milton Santos, geografía.

Marcos Costa Lima

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos - NEST - Universidade Federal de Pernambuco

A Universidade no Mercosul: entre a ação e a omissão

O processo de consolidação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, em sua fase atual e após ter superado tantos réquiens e cantos de cisne, passados os momentos mais críticos da crise Argentina e a partir da mudança no quadro político brasileiro, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, deve ser retomado com todo vigor. Algumas sinalizações já foram dadas pelo novo bloco de poder vitorioso no Brasil, de que a América do Sul terá lugar de destaque na geopolítica e na política externa do país, com ênfase no Mercosul.

A atual conjuntura é propícia para uma reavaliação crítica desse mercado regional, para novas propostas, adequações e ajustes, tanto naquilo que ficou muito aquém das expectativas, quanto no que deu errado, bem como nos acertos alcançados, que não foram poucos. Se o Mercosul mostrou-se fortemente positivo nas relações comerciais de 1991 a 1998, fazendo com que o valor de comércio entre os parceiros saltasse de US\$ 2 bilhões para US\$ 18 bilhões, evidenciando as possibilidades intrínsecas ou ainda consolidando um bloco comercial no Cone Sul que se tornou reputado no tabuleiro internacional, falhou em muitos aspectos que não cabem aqui ser detalhados exaustivamente, mas apenas nomeados, a exemplo da lentidão em consolidar qualquer instância supranacional, capaz de garantir para si e para o mundo o seu caráter de irreversibilidade; o déficit democrático que consolidou, ao não saber se transformar numa estratégia de ampla participação da sociedade civil, que afinal de contas é quem pode garantir e enraizar deliberações de cúpula com poder de interferência sobre questões de alta relevância para o país, a exemplo da criação de um Parlamento Comum, do estabelecimento de uma Moeda Comum, ou ainda do estabelecimento da livre circulação de mercadorias, serviços e pessoas.

Hoje nos deparamos com a agenda da ALCA, que em grande medida atropela os esforços do Mercosul, numa relação de forte assimetria com os Estados Unidos, que não têm sinalizado disposição de reciprocidade, pela forma como a *Trade Promotion Authority* (TPA) e a *Bill Farm* foram consolidadas por aquele governo, bem como pelos inúmeros expedientes de retaliação comercial – alfandegários e não alfandegários –, que ferem os interesses de países como o Brasil, que tem complexa cadeia industrial a zelar. O adiantado dessa Agenda, inclusive, torna urgente uma

maior clareza sobre o Mercosul e, mais ainda, uma definição insofismável de políticas que impeçam a dissolução desse Bloco nas configurações da ALCA. Impressiona saber que, em 1985, a China e o Brasil exportavam cerca de US\$ 7 bilhões por ano para o mercado americano e, dezessete anos depois, o Brasil exporta US\$ 16 bilhões e a China US\$ 142 bilhões, sem contar que apenas recentemente recuperamos os superávits comerciais em função da desvalorização de nossa moeda. Segundo o embaixador Rubens Barbosa, os chineses sofrem barreiras similares às impostas ao Brasil e, mesmo assim, conseguiram aumentar as vendas em 2.500% nesse período¹. Não cabe aqui analisar por que temos sido tão pouco agressivos na arena do comércio internacional, ou tão submissos aos ditames da política de Washington, motivo inclusive de nossa fragilidade maior, que é a falta de dólares, com rebatimentos no nível das taxas de juros, na estagnação econômica e no desemprego.

Poderia parecer supérfluo iniciar uma reflexão sobre as universidades brasileiras e o Mercosul pelas esferas da macroeconomia e do comércio internacional, mas acredito que justamente nessa “esquizofrenia” brasileira residem muitos dos males que estão a acometer o nosso Bloco de integração regional. Para resumir brevemente a assertiva, o governo brasileiro tem acompanhado sistematicamente, como de resto a Argentina, as políticas monetaristas do Consenso de Washington e, ao mesmo tempo, sinalizado de modo quase teatral e retórico para a consolidação do Mercosul. Em certa medida, o discurso ancorado na soberania nacional, no combate às posições imperiais do governo dos Estados Unidos, na articulação dos “fracos” contra os “poderosos”, tem rendido dividendos políticos internos e externos, mas pouco contribui, de fato, para a consolidação do Mercosul. E como as Universidades Federais são no seu conjunto aquelas que têm capacidade de produzir ciência, tecnologia e inovação, em sendo instituições de governo, sofrem dos mesmos males.

É importante assinalar que as universidades do Mercosul são indispensáveis e estratégicas para o desenvolvimento dos países membros e, em suas articulações e sinergias, vitais para reduzir nossa distância em produção científica e tecnológica, fator decisivo para uma inserção soberana no mundo. Nosso Monteiro Lobato já sinalizava, em *América*, para a força e a pujança das universidades norte-americanas, que nos anos trinta tinham orçamentos milionários, como instituições indispensáveis do processo de desenvolvimento: Princeton, com 2.000 alunos e orçamento de vinte e cinco milhões de dólares; Harvard, na época tinha 8.000 alunos e cento e oito milhões de dólares. *E quantas outras mais dotadas do que a de Princeton! A de Chicago, com US\$60 milhões; a de Columbia, com US\$ 77; a de Stanford com 30; a do Texas com 27; a de Yale com 88...*²

Tudo isso quando os Estados Unidos da América ainda não exerciam a “Pax Americana”, pois sabemos que hoje esses valores são ainda mais espetaculares. E sabemos, passados mais de 40 anos de políticas de substituição de importações no Brasil, que é o Estado o elemento alavancador e estruturador do progresso da ciência e do conhecimento, e que esse tem sido um dos nossos calcanhares de Aquiles. Aprendemos que as corporações multinacionais do Japão, Estados Unidos, França e Alemanha despendem mais que 85% de seus gastos em P&D dentro de suas fronteiras³. Dessa forma, não sairemos do nível de dependência em que nos encontramos sem um esforço sistemático e bem articulado em Ciência e Tecnologia e, nesse aspecto, o envolvimento prioritário das universidades será decisivo.

Em que pesem todas as análises acadêmicas com relação a um fator tão estratégico do nosso desenvolvimento, chamando a atenção para o sentido não convergente da CT&I entre países centrais e periféricos, tem havido redução relativa dos gastos em C&T nas Universidades Federais, que representavam 16% em 1990 e caíram para 12% em 1997, comprometendo, principalmente, as pesquisas fundamental e aplicada, que raramente são realizadas pela iniciativa privada no país⁴.

As tabelas abaixo mostram que houve redução absoluta e percentual dos recursos públicos do Tesouro, em relação ao PIB, investidos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES):⁵

Tabela 1

Recursos do Tesouro aplicados nas IFES em relação ao PIB, sem inativos, pensionistas e precatórios. – Valores em R\$ milhões, a preço de janeiro de 2000 (IGP-DI, FGV)

Ano	PIB*	Recursos das IFES**	%
1995	981.500	5.719	0,58
1996	1.064.894	5.070	0,48
1997	1.103.144	4.704	0,43
1998	1.114.300	4.848	0,44
1999	1.052.620	4.934	0,47

Fonte: * IPEA 2000. Exibição de séries, em Ipeadata, Brasília, 17/10/2000.

** Andifes Recursos do Tesouro.

Na Tabela 2, segundo o Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional, sobre o comportamento das despesas com investimentos nas IFES, também se verifica o corte dos gastos para o setor:

Tabela 2
IFES – Despesas com investimentos e inversões financeiras

Ano	Total	Índice de Gasto	% Em relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	00,00
1996	172.984.623	66,3	- 33,7
1997	168.287.637	64,5	-35,5
1998	86.552.016	33,2	-66,8

Fonte: Tribunal de Contas da União – valores constantes de 1998, exclusive os CEFETs.

Essas duas tabelas, em certa medida, expressam a concordância das políticas do governo FHC com aquelas propostas desde o Banco Mundial – documentos sobre ensino superior para o mundo em desenvolvimento⁶ – que, entre outras medidas, orienta a *proporcionar incentivos para que as instituições diversifiquem as fontes de financiamento, p.ex, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados.*

Seguramente, com essas tendências no ensino superior brasileiro, parceiro maior do Mercosul, as nossas universidades não poderiam ter produzido grandes avanços na consolidação do Bloco, muito embora seja necessário reconhecer que algum avanço houve, por parte dos governos associados, das universidades e instituições de pesquisa, no sentido de maior aproximação e cooperação conjunta, mesmo que esse avanço tenha se dado sem uma política regional articulada – apresentando baixa visibilidade regional, com a proliferação de ações pontuais – e sem o apoio financeiro adequado, que são condições essenciais para resultados mais significativos.

Em termos de institucionalização burocrática setorial, os governos do Mercosul avançaram no Ministério de Ciência e Tecnologia,⁷ com a criação da Rede Recyt – Rede de Ciência e Tecnologia no Mercosul –, que se estrutura basicamente em 4 linhas de atuação – interconexão de redes; sistemas de informação em C&T; marcos normativos de C&T e capacitação de recursos humanos; no Ministério de

Educação, com a criação da instância do *Mercosul Educacional*, que se estrutura a partir das Reuniões dos Ministros da Educação e opera desde o Setor Educacional do Mercosul (SEM), responsável pela definição das políticas a serem implementadas na área educacional para apoiar o processo de integração regional. Foram criadas três Comissões Regionais Coordenadoras de Áreas (CRC) por nível de ensino (Básico, de Educação Tecnológica e de Educação Superior), que têm a incumbência de assessorar o Comitê Coordenador Regional na consecução das estratégias do Sistema, que dizem respeito a Habilitação e Credenciamento Profissional; Mobilidade de Pesquisadores e Cooperação Institucional.

Há em todos os três níveis de ensino um planejamento regional definido, com metas e ações a serem implementadas ou a implementar, a exemplo da consolidação de cursos de Pós-Graduação em Políticas Públicas; programas de colaboração entre universidades regionais em curso de graduação e pós; criação de redes de excelência. No ensino básico, particularmente, cursos de capacitação regional para professores de história e geografia; socialização de insumos pedagógicos; tentativas de consolidação do ensino sistemático do idioma oficial do Mercosul em todos os países membros; produção de materiais didáticos, entre outras. De qualquer modo, são intenções muitas vezes retóricas, que não ultrapassam a esfera do planejamento e, quando muito, ocorrem enquanto experiências-piloto localizadas.

Se extrapolarmos essas atividades setoriais de planejamento governamental para os demais ministérios, como os das Relações Exteriores, Justiça, Transporte, Infra-estrutura e Saúde, teremos a confirmação do grau embrionário e pouco orgânico em que se encontram, resvalando para o esvaziamento e a desarticulação, em decorrência da falta de prioridade e de vontade política estabelecidas no comando do governo com relação ao processo regional. É forçoso reconhecer que, pela dimensão e complexidade de sua economia, de sua máquina administrativa, cabe ao Brasil operar como liderança do processo.

Pode-se, pelo tempo de existência do Mercosul, chamar a atenção para alguns “gargalos”, tanto no setor educacional quanto no de produção de ciência e tecnologia, que estão a impedir resultados mais consistentes para a consolidação do Bloco:

- Ausência de uma política efetiva e de médio prazo do governo brasileiro para o Mercosul, capaz de nortear, dar rumo e prioridade aos setores educacionais e de C&T;
- Falta de articulação e de convergência nos planejamentos setoriais para o Mercosul;
- Falta de apoio financeiro adequado para implantar uma política regional estruturadora em Educação e C&T;

- Insuficiência de recursos para a mobilidade de pesquisadores e para programas de pesquisas prioritários intra-Mercosul;
- Ausência de diálogo e direção centralizada e corporativa entre a burocracia governamental e as universidades federais com relação ao processo de integração regional.

Finalizando, é importante sublinhar os esforços pró-Mercosul realizados a partir de núcleos atomizados nas Universidades Brasileiras. Embora fragmentados e insuficientes, desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, por meio de seminários, congressos, pesquisas e intercâmbio universitário, têm consolidado extensa e diversificada produção científica, artística e cultural sobre o Mercosul, contribuindo para o reconhecimento do novo espaço regional, para a percepção das diferenças e assimetrias regionais e intra-regionais, para a maior aproximação cultural entre povos vizinhos que, marcados pela história colonial, não puderam cooperar, interagir e estabelecer reciprocidades, pois, dada a colonização, a definição de seus rumos era estabelecida de fora para dentro, respondendo a um sistema de decisões que, como lembrava Celso Furtado⁸, estava fora desses países.

Concluindo, releva-se a importância do Fórum das Universidades Brasileiras para o Mercosul – Fomerco, que, em estratégia pioneira, vem articulando as universidades brasileiras e, em menor medida, as dos países membros, para um esforço orquestrado de reflexão teórica e prática sobre o Mercosul. Acreditamos que o Fomerco pode e deve exercer papel mais ativo de diálogo com o novo Governo brasileiro, tanto no sentido de disponibilizar a considerável massa crítica de estudos abrangentes, quanto na proposição e formulação de propostas de programas e projetos concretos que contribuam, nas áreas de nossas competências, para a consolidação do nosso Bloco regional. Louvável, oportuno e convergente com essas reflexões, é o recente pronunciamento do Professor Marco Aurélio Garcia⁹, Assessor Internacional da Presidência da República, de que será fundamental *redefinir a mesa de interlocução* sobre assuntos relacionados à política externa brasileira, que deverá envolver no debate a sociedade civil, principalmente universidades e centros de pesquisa.

Notas

¹ Cf. Cristiano Romero, “País amplia vendas para o mercado americano”. In: *Valor Econômico*, 30/10/2002; p. A3

² Monteiro Lobato, *América*. 2ª edição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1934; p. 76.

³ Marcos Costa Lima, “Mercosul, um Prometeu ainda acorrentado: Ciência e Tecnologia e Investimentos Externos Diretos na Argentina e no Brasil”. In: Marcos Costa Lima (org): *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial 2*. São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 63-298.

⁴ Marcos Costa Lima, op. cit., p. 280

⁵ Valdemar Sguissardi, “Educação Superior: O Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política?” *Educação Brasileira*, v.22, n.45, jul/Dez, 2000. p. 11-53. Brasília: CRUB.

⁶ Banco Mundial, *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington DC, 1994, p. 29-39.

Banco Mundial/D.Johnstone, *The financing and management of higher education: a status report of worldwide reforms*. Washington D.C, 1998.

⁷ Marcos Costa Lima. A Armadilha Tecnológica: desafios para o Mercosul. Texto apresentado no III Fórum das Universidades Brasileiras para o Mercosul. Brasília, 6 a 8 Novembro, 2002.

⁸ Celso Furtado. *Transformação e crise na economia mundial*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

⁹ Tachinardi, Maria Helena. “Sociedade vai influir na política exterior”. *Gazeta Mercantil*, 4 de Novembro de 2002, A-2 e A-8.

Resumo

O artigo trata da ação universitária no contexto do projeto de integração do Mercosul, seus desafios e perspectivas frente à crise que atravessam o bloco regional e as universidades públicas em particular. Apresenta informações sobre as principais iniciativas na área educacional e de ciência e tecnologia empreendidas no Mercosul e analisa os principais obstáculos nesse âmbito. Destaca a importância da mobilização da sociedade civil organizada para o aprofundamento da integração regional.

Palavras-chave: Mercosul, universidade, educação, ciência e tecnologia

Abstract

The article focuses on the university action in the realm of Mercosur, its challenges and perspectives in the light of the crisis faced by the regional bloc and the public universities in particular. It provides information on the main initiatives in the areas of education and science and technology undertaken within Mercosur and analyses the obstacles for further progress. It highlights the importance of the mobilization of civil society for deepening regional integration.

Key words: Mercosur, university, education, science and technology

Resumen

El artículo trata de la acción universitaria en el contexto del proyecto de integración del Mercosur, sus retos y perspectivas. Presenta información sobre las principales iniciativas en las áreas de educación, ciencia y tecnología conducidas en el seno del bloque regional y analiza los obstáculos en estos ámbitos. El autor señala la importancia de la movilización de la sociedad civil para profundizar la integración regional.

Palabras clave: Mercosur, universidad, educación, ciencia y tecnología

INFORMAÇÃO

Introdução

O objetivo deste trabalho é abordar algumas formas correntes de “auto-representações” verificadas junto a um grupo que se define como descendentes de índios Kaingang, Guarani e, em menor frequência, outras etnias. Esse grupo se aglutina em torno da luta pelo reconhecimento formal de sua condição indígena e pela regularização fundiária com fulcro na figura jurídica de terra indígena da área denominada Borboleta, localizada no Estado do Rio Grande do Sul.

Os dados aqui abordados são parte do produto de pesquisa realizada para Fundação Nacional do Índio – FUNAI. O objetivo formal desta pesquisa era obter uma solução de ordem fundiária para a questão em pauta e, em uma dimensão não explícita nos termos legais, obter dados que poderiam subsidiar futuras decisões da instituição em relação ao caso.

Neste trabalho não será explorado diretamente o contexto daquilo que é chamado no âmbito institucional de “estudo de reconhecimento étnico”. Todavia, merece ressalva o fato de a FUNAI não conseguir definir parâmetros claros desse tipo de avaliação e, a cada momento com maior frequência, ter que se deparar com ela.

A abordagem partirá de alguns elementos presentes no cenário conflituoso de reivindicação da identidade indígena e sua relação indireta com os preceitos legais que regulam as questões pertinentes aos direitos indígenas no âmbito nacional, buscando com isso um quadro elucidativo dos modelos discursivos postos em prática por essa comunidade. A ênfase do trabalho estará direcionada para a imbricação de imagens estereotipadas de auto-representação com uma série de outras imagens, também estereotipadas, advindas da sociedade envolvente e regidas por suas concepções, entendidas como hegemônicas, acerca de alguns segmentos sociais que com ela interagem. A meta principal deste enfoque é pôr em destaque o campo intertextual no qual o discurso identitário de grupos localizados às margens da sociedade nacional absorve e expressa, na sua auto-representação, os estereótipos e o espaço a eles atribuídos no contexto mais amplo das representações nacionais.

A abordagem inicialmente proposta tem como pré-requisito a existência de um mecanismo unívoco de representação advindo da sociedade envolvente e não

incidente sobre ela. Esse fato, tendo em conta as definições de Geertz (1978) para o conceito de cultura, pode indicar uma visão reducionista acerca de algo que, na sua essência, não permite esse tipo de consideração, dada sua complexidade e seu caráter multifacetado. Todavia, no que tange principalmente às representações incidentes sobre os “povos indígenas” e outros grupos postos à margem da sociedade nacional e talhados por uma diferença de ordem “étnica”, essa postura surge como índice pertinente, norteador, entre outras instâncias, o discurso do próprio estado brasileiro. Essa circunstância leva a uma concepção geral que permeia os discursos produzidos acerca do “outro”, moldando em termos bem delimitados a relação entre distintas facetas da “sociedade brasileira”. Bhabha aborda a questão nos seguintes termos:

(...) O Outro é citado, mencionado, emoldurado, iluminado, encaixado na estratégia de imagem/contra-imagem de um esclarecimento serial. A narrativa e a política cultural da diferença tornam-se um círculo fechado da interpretação. O Outro perde o seu poder de significar, de negar, de iniciar seu desejo histórico, de estabelecer seu próprio discurso institucional e oposicional. Embora o conteúdo de uma “outra” cultura possa ser conhecido de forma impecável, embora ela seja representada de forma etnocêntrica, é seu local enquanto fechamento das grandes teorias, a exigência de que, em termos analíticos, ela seja sempre o bom objeto de conhecimento, o dócil corpo da diferença, que reproduz uma relação de dominação e que é a condenação mais séria dos poderes institucionais da teoria crítica. (Bhabha, 2001:59).

Em linhas breves, essas concepções gerais, que perpassam os grupos minoritários e têm sua origem no discurso hegemônico, carregam e se efetua por meio de uma aceção particular do conceito de cultura, tido, quando se pensa num universo cultural do outro, como um elemento estagnado e determinante na definição dos contornos da alteridade, fato que se efetiva, entre outros elementos, por uma visão estanque acerca das fronteiras das “identidades étnicas”.

Ortiz (1986), ao analisar os primeiros momentos das ciências sociais no Brasil, mostra a importância dessa área de investigação na definição do sistema de representação vigente no corpo social. Em larga medida, a condição de imutável e colada ao cenário natural, conferida ao longo da história à cultura indígena, marcou a forma como ela foi apropriada na construção do panorama da cultura nacional. Nesse aspecto, é importante frisar que, à revelia da extensa diversidade, esses

povos tiveram suas culturas reduzidas a uma unidade no sistema de representações sociais e científicas. A constatação de sua existência e a forma como é construída a idéia de diversidade cultural não é suficiente para sobrepujar a homogeneização presente nas categorias índio, pré-colombiano, autóctone etc. Essa noção, relacionada por Bhabha com a necessidade de marcar pela fixidez o espaço da alteridade, encontra-se presente nos parâmetros sociais que relegam ao outro um espaço previamente conhecido dentro do sistema geral de entendimento do quadro social. Tratando do tema, o autor expõe as seguintes considerações:

(...) A diversidade cultural é um objeto epistemológico – a cultura como objeto de conhecimento empírico -, enquanto a diferença cultural é o processo da enunciação da cultura como “conhecível”, legítimo, adequado à construção de sistemas de identificação cultural. Se a diversidade é uma categoria da ética, estética ou etnologia comparativas, a diferença cultural é um processo de significação através do qual afirmações da cultura ou sobre a cultura diferenciam, discriminam e autorizam a produção de campos de força, referência, aplicabilidade e capacidade. A diversidade cultural é o reconhecimento de conteúdos e costumes culturais pré-dados; mantida em um enquadramento temporal relativista, ela dá origem a noções liberais e multiculturalismo, de intercâmbio cultural ou da cultura da humanidade. A diversidade cultural é também a representação de uma retórica radical da separação de culturas totalizadas que existem intocadas pela intertextualidade de seus locais históricos, protegidas na utopia de uma memória mítica de uma identidade coletiva única. (Bhabha, 2001: 63).

Esse processo de articulação discursiva, entre outros fatores, delimita-se numa relação de imposição e aceitação de uma subordinação que se efetua em termos simbólicos e práticos. Entretanto, num segundo plano dessa mesma paisagem, para além dos limites plenamente controlados pela ordenação hegemônica, há uma espécie de sublevação discursiva do subalterno, que constantemente desarticula e se apropria das lacunas desse texto hegemônico, construindo, no panorama das representações, um espaço onde a legitimidade das considerações advindas da cultura nacional é posta em cheque. Carvalho (2001) trata a questão, mostrando a constante reivindicação do subalterno de pôr em prática seu poder de se auto-representar, lançando mão e ao mesmo tempo se desvinculando do sistema de iteração da sociedade nacional. Essa questão será abordada ao se evidenciarem os distintos discursos

so envolvidos na questão. Posteriormente, o foco estará direcionado para a análise do material produzido junto ao grupo. Nesse segundo momento, serão enfatizadas as articulações presentes na construção da identidade do grupo.

A comunidade de Borboleta

Neste tópico serão destacados alguns elementos que, de forma direta ou não, compõem o cenário do que é denominado como *movimento* de Borboleta. A questão será abordada pela exposição de breve histórico e mapeamento de alguns fatos que se mostraram presentes nos primórdios do *movimento*. O ponto central deste enfoque será a identificação de alguns agentes envolvidos na questão. Com isso, destaca-se o panorama no qual se insere a reivindicação e, em um segundo momento, o diálogo desse contexto com as concepções postas em prática pelo grupo no momento de se auto-representar. Referida contextualização foi posta em destaque por ser elucidativa do marco inicial do surgimento dos elementos que pesaram na formação do conceito atual que o grupo tem a respeito de *índio*.

Ainda a título de introdução, vale mencionar que a categoria *movimento* é usada, no contexto interno, para se referir não somente à organização do grupo na defesa de seus direitos no âmbito político, mas também como forma de diferenciar aqueles que são do grupo. Por meio de sua *história* na comunidade ela foi incorporada à noção de pertencimento do grupo. Vale também frisar que, no presente trabalho, o uso dos termos *grupo* e *comunidade* está relacionado com a necessidade de retratar a noção de coletividade que perpassa a história da reivindicação. Logo, esses termos estão, neste contexto, desprovidos de sua dimensão conceitual.

Como dito inicialmente, este trabalho tem como foco um grupo que reivindica seu reconhecimento como descendentes de índios Kaingang, entre outras identidades étnicas, e, desde 1987, a regularização fundiária de cerca de 48.700 ha, numa área denominada Borboleta, situada nos Municípios de Salto do Jacuí, Espumoso, Cruz Alta, Soledade e Campos Borges, Estado do Rio Grande do Sul. Essa área seria classificada, de acordo com visão oficial e caso reconhecido dentro dos moldes legais, como uma área de ocupação tradicional, concepção imbricada na forma de entendimento da noção de cultura vigente no âmbito do estado e de outros segmentos sociais.

A forma com que o grupo define quem faz ou não parte dele leva a uma situação demográfica curiosa. Em 1987, a estimativa era de que cerca de 400 pessoas compunham o grupo. Em 1993, a população reivindicante foi calculada em torno de 5.000 pessoas. Hoje, pelas lideranças, o número permanece estável nesses aproximadamente 5.000 componentes.

Vale destacar que as iniciativas primeiras de um reconhecimento de Borboleta foram feitas por pessoas externas ao grupo. A primeira, em 1987, reivindicava a condição indígena; em 1993, a comunidade foi caracterizada como tradicional e a reivindicação era a regularização de uma reserva extrativista na área de Borboleta. Além dessas, houve outra iniciativa, não muito bem documentada, cujo objetivo era a regularização fundiária da área em pauta via INCRA e, nessa ocasião, a comunidade foi retratada como agricultores sem terra.

Nos dois primeiros momentos acima mencionados a comunidade foi retratada pela antropóloga Simonian (1987 e 1993). Em sua abordagem mescla-se o cunho indigenista tradicional, voltado para os parâmetros rígidos anteriormente tratados, e um posicionamento calcado no viés puramente social da questão. Entre outros autores que deram ênfase a essa questão merece destaque o trabalho de Venzon (1990-93), que, embora não apresente dados consistentes, insere-a num contexto histórico que passou a ser de domínio cada vez mais amplo no âmbito da comunidade. Em termos gerais, podemos dizer que esses autores deram sustentáculo para o estabelecimento de uma relação entre essa comunidade e a *profundidade histórica* presente nas concepções vigentes no cenário indígena do Rio Grande do Sul. A *profundidade histórica*, conforme trabalhada por Velho (1993), remete a uma espécie de relação estabelecida entre o texto cultural e alguns dos eventos históricos, os quais são incorporados ao texto cultural de forma particular e permitem a comunicação cultural relativamente homogênea dentro de um mesmo universo cultural. Nesse sentido, o acesso ao discurso histórico, com fulcro na visão de Velho, é elemento marcante na forma de auto-representação da comunidade. Castells (1999: 23), ao tratar o assunto, afirma:

A construção das identidades vale-se da matéria prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso. Porém, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que reorganizam seus significados em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como em sua visão de tempo e espaço.

Regionalmente, como era de se esperar, a questão dos *Kaingangs* de Borboleta é vista com profundo descrédito. Frases como: *esses kaingangs aí? Isso nunca foi índio*, ilustram o descrédito gozado pela questão na região. A comunidade de Guarani Mbyá da Terra Indígena Salto do Jacuí é sempre usada como elemento

de comparação para se contrapor à legitimidade da reivindicação de Borboleta. Esses são tidos pelos regionais como os *índios de verdade* ou *índio são aqueles coitados lá, esses aí...* Essa forma de lidar com a questão também reforça a idéia de uma imagem unificada para o índio: se esses são, aqueles, por exclusão, não podem ser. Tornando o quadro ainda mais complexo, há entre os regionais muitos que foram convidados para ingressar no *movimento* e reivindicar a condição e os direitos indígenas. Muitos desses justificam sua recusa argumentando não acreditar que um dia o estado reconhecerá o direito reivindicado. Outros negam qualquer relação com a indianidade e usam o convite recebido como argumento contrário ao *movimento*. Esses relatos são respaldados pela história de muitos daqueles que hoje fazem parte do *movimento* como veremos adiante.

Em linhas gerais, a questão de Borboleta encontra-se localizada entre essas vertentes: de um lado a lida institucional oficial, de outro a de algumas instituições e pessoas ligadas à questão indígena e, compondo o cenário, a sociedade regional que de modo geral execra a idéia de Borboleta.

Como dito no início, o objetivo deste item é situar alguns dos pontos de fala que interagem com a formação de uma concepção estereotipada, ou influenciada por estereótipos, presentes no discurso desse grupo em particular. Vários dos elementos discursivos e concepções presentes nas falas acima estão situados numa espécie de fluxo que reverbera entre os atores sociais envolvidos. Assim, a questão não é uma apropriação de mão única, em que o grupo figuraria como grande beneficiado. A seguir, expomos alguns elementos presentes no material produzido em campo. Os dados seguem uma certa ordem de importância, atribuída nas próprias falas dos informantes.

Em um primeiro contado com o grupo, afloram os relatos concernentes aos antepassados, ou referências a tais relatos. Nesse ponto há clara divisão entre seus membros. De um lado existem aqueles que detêm, em menor ou maior grau, um arcabouço dos acontecimentos passados e que dominam uma gama de relações de parentesco, elementos sob os quais se funda a lógica de pertencimento ao grupo. No geral, os relatos que remontam ao passado referem-se à perda da terra, abordam as formas de resistência postas em prática e os meios utilizados para dominá-los. Em contraponto, uma outra forma possível e aceita como legítima no âmbito da comunidade é aquela em que o discurso pauta-se pelo não domínio da memória. Nesses casos, que abarcam a grande maioria dos membros do *movimento*, as falas, no que se refere ao passado, poderiam ser assim sintetizadas: *não me lembro por que fui privado de viver a história do meu grupo*. O elo, pelo discurso do grupo, entre os dois extremos funda-se no fato de serem essas duas parcelas vitimadas por injustiças sociais e espoliadas de seus direitos e de seu território.

Outro fator relevante nessa memória específica é que há um contínuo entre o passado e o presente. O presente não é visto como negativo ou positivo, quando comparado com o passado. Os relatos na sua totalidade remetem sempre a um passado que começa na época em que o conflito já estava instaurado. Em larga medida, o que faz contraponto a esse passado e presente é o futuro, que é vislumbrado de distintas maneiras, a depender do reconhecimento ou não pelo estado brasileiro.

Bhabha enfatiza a importância da memória como mecanismo interno aos grupos sociais, na coesão e localização de seus componentes dentro de determinado senso de unidade, formado em contraponto aos estímulos externos.

A enunciação da diferença cultural problematiza a divisão binária de passado e presente, tradição e modernidade, no nível de representação cultural e de sua interpretação legítima. Trata-se de um problema de como, ao significar o presente, algo vem a ser repetido, recolocado e traduzido em nome de uma tradição, sob a aparência de um passado que não é necessariamente um signo fiel da memória histórica, mas uma estratégia de representação da autoridade em termos de artifício arcaico (...) (Bhabha, 2001: 65).

No caso em foco, a memória coletiva, embora dominada por poucos, é tida como um dos principais lastros com a identidade indígena e com a forma de concebê-la. É pela memória que se diz quem eram os antepassados e o que faz dos presentes descendentes daqueles. Essa memória é relida e atualizada, tendo como norte uma série de estímulos externos que delimitam os parâmetros do que é ser *índio*. No trecho abaixo temos um exemplo desse processo de releitura e remodelagem da memória em função de elementos externos. A fala a seguir veio em resposta à pergunta de por que uma certa pessoa, que era tema de seu discurso, era um cacique.

... Eu vendo agora a.... vendo agora a... desse tempo de criança até os meus sessenta anos, eu venho analisando isso ai. Por que pra mim ficou um planta muito grande isso, sabe? E eu acho que... isso é idéia minha, eu pra mim ele tinha que se um cacique, por que ele reivindicava pela comunidade, né? Eu sabia que era assim, né? Pelas histórias que era reivindicada pela comunidade. Ele... e daí ele não aceitava aqueles costume que era os portugueses, que eles deixava nós no meio termo. Eles não nos educavam no português e nem deixavam nós te a nossa.... os nosso costume indígena. E ai ele não... não aceitava aquilo ali. Ele não aceitava, ele vivia do jeito que ele queria. Começaram daí a perseguir ele, né? A matar os cavalo e

coisa. E ele não desistia. Bem pro fim fico... acho que dali... daquele redor, onde eu conhecia ali, onde ele fazia as dança, né? Eu acho que fico... parece... acho que umas 3 famílias, só. Só umas três famílias.... (Tereza Padilha da Silva¹, 63 anos. Entrevista realizada em 08.06.00)

O trecho mostra a reelaboração e a clara presença de termos cunhados ou utilizados por outros atores sociais que interagem nesse contexto. Nesse sentido, a categoria *cacique* aparece como antagônica a *português* e amalgamada com a noção de *costumes*. Essa categoria carrega uma conotação geral e alegórica do que seria uma liderança. Nessa mesma linha teríamos a idéia de *reivindicação*, termo usual no jargão relativo aos processos de regularizações fundiárias e ainda a idéia do *português* como um invasor genérico.

Ainda nesse trecho, surge a idéia de que *eles deixavam nós no meio termo*, expressão que aparece de diversas formas em distintos informantes e que remete a uma certa inaptidão ou inadequação dos membros do grupo para viver na sociedade envolvente. Essa categoria é também usada como justificativa para não se terem mais os *costumes indígenas* e também não dominar a *cultura portuguesa*.

...então a minha família, eles tem muita dificuldade na... na matéria português. Por que... sempre eles tiram nota baixa na matéria português. Então eu disse pra eles: mais é lógico que é isso aí. Por que vocês não vivem no português e não vive na cultura indígena, nem a cultura portuguesa nem na cultura indígena... (Tereza da Silva Padilha, entrevista de 06.08.00).

A forma, anteriormente abordada, de se expandir o pertencimento à comunidade, para aqueles que não detêm os elementos exaltados como significativos em termos de memória do grupo, advém da forma como é concebido esse pertencimento. Em larga medida isso é, no entendimento do grupo, dado pelos sobrenomes ou *assinaturas*. A idéia das assinaturas como elemento diacrítico surgiu, aparentemente, de certo mapeamento por sobrenomes da área reivindicada. São comuns os relatos que narram que tal lugar era de tal família. Inicialmente não aparecem mais do que 5 ou 6 famílias como *descendentes*. Todavia, por casamento, novos sobrenomes são incluídos nessa lista. Hoje, seriam *assinaturas indígenas* sobrenomes como Schneider, Kramer, Schimith etc. Nas visitas feitas a outras comunidades Kaingang do Rio Grande do Sul, percebi o sobrenome como algo importante. Todavia, em nenhuma delas os sobrenomes foram tratados como algo determinante,

servem mais como elemento de localização dos indivíduos dentro das redes de parentesco e políticas do que como elemento definidor de uma identidade.

A concepção de pertencimento, no caso em foco, está presente na idéia de *descendente*. A seguir apresentamos alguns pontos em que a questão é detalhada pelos informantes. O trecho a seguir veio em resposta à pergunta que inquiria sobre a forma como a pessoa se identificava.

...É... descendência, né? Aí eles (os membros mais antigos do movimento)² foram conversando, dizendo que eu era descendente, né? que eu tinha direito. Eu... tanto eu como minha esposa, que ela... do lado de era de Mattos. E do meu lado era Rodrigues. E daí foi o caso que me levou a conclusão, né? que nós tínhamos que luta por essa... essa área, né? Lutar pra nós te essa reserva indígena que nós tinha antigamente, meus avós. Meus avós eu nem cheguei a conhecer, né? Mas que eles eram daí deste lugar. (Entrevista com Argemiro Rodrigues, realizada em 08/06/00)

Antes desse contato, o informante desconhecia por completo que tinha essa *descendência* indígena e que ela poderia ter como desdobramento o direito sobre uma determinada área, que por sinal também era desconhecida do informante. Tanto o trecho acima quando o que vem a seguir são exemplos da forma como ocorre essa noção de ser *indígena* nesse contexto de Borboleta. Vale frisar que os exemplos aqui utilizados são uma amostra fiel do conteúdo do restante do material.

Olha, a identificação sobre índio... eu me via por ai andando e... Aí até que eu ouvi falar nas assinaturas: tal assinatura é indígena; Gonçalves é índio... Padilha é índio; Mello é índio; de Mattos é índio; do Santos e Barbosa é índio. Opa! Então se Santos e Barbosa é índio, eu sou índio, por que minha avó era Barbosa dos Santos, né? Aí, eu tive conhecimento da luta e... fui convidado, né? e achei que não devia recusar, por que o que é meu... eu sempre gostei de ter o que é meu. E se era do meu avô, da minha avó era da minha mãe, e se era da minha mãe é meu. Eu acho que tem que ser assim... Eu jamais pensei que eu tinha... que eu era índio, né? Por que eu fui criado totalmente diferente. Agora sempre gostei de batata assada, canjica, milho assado, eu como até hoje, eu pego um milho meio seco e boto lá sapecando, é bom. Daí... mas eles... eu nunca pensei que fosse dá uma entrevista como eu já conhecer que... sou um índio, tô lutando e eu sei que vamos vencer, que é esses o nosso objetivo e nos vamos chegar lá. Onde entrar numa luta eu

não entro pra perder, eu entro sempre pra ganhar, né?... Eu não tenho fisionomia de índio, mas eu não tenho culpa que meus antepassados, meu avô era paulista, que eu sei que Dias Fernandes é paulista, eu não tenho culpa que ele veio com uma expedição de lá e entrou dentro da Borboleta e se aproveitou de minha avó. Eu não tenho culpa disso. Isso aí tem que se cobrar às autoridades competentes, né? Que se dizem serem competentes... (Francisco Fernandes da Veiga, entrevista realizada dia 08.06.00).

Na fala acima torna-se marcante o caráter sincrético do discurso. As duas condições, índio e não-índio, são aglutinadas em uma única situação. Não fica clara no discurso do informante a delimitação entre essas posições discursivas, muito embora as duas vertentes sejam consideradas como antagônicas e excludentes, em condições gerais. De certa forma, essa postura discursiva conserva vivo o conflito presente na relação existente entre os dois extremos. Temos presente nesse trecho, aos moldes propostos por Bhabha (2001), um processo de articulação social da diferença, fato dado por uma negociação da subjetividade e inserção em um determinado quadro de significado presente nas representações sociais, quadro este com possibilidades limitadas de entrada.

Outro fator preponderante na fala do informante acima é o caráter social da reivindicação, que é visto como lastro irrefutável da plausibilidade para o argumento que defende a reivindicação. As falas que apontam para esse viés social da questão são presentes e marcantes. Em campo, membros do grupo sugeriram várias vezes que a equipe técnica procedesse ao levantamento cartorial das propriedades inseridas nos limites da área reivindicada. A concepção vigente entre essas pessoas era a de que um simples escrutínio da documentação cartorial mostraria as mazelas feitas por aqueles que detêm a propriedade da terra. Eles próprios já tinham vasta documentação, que era usada como forma de mostrar o processo de concentração fundiária ali ocorrido. E esse fato era lido como uma prova de que ali havia existido um processo injusto, que teria que ser revertido. Outro fator que aponta para esse viés social do discurso é o fato de eles serem enfáticos em dizer que dos cerca de 1.000 proprietários da área – isso na avaliação do grupo reivindicante –, 900 não precisariam abandoná-la, caso fosse regularizada, por se tratarem de *descendentes*, embora muitos desses não se reconheçam como tal e não tenham, em muitos casos, vínculos de parentesco ou *assinaturas indígenas*.

Ainda sobre essa última fala, torna-se interessante notar que a *assinatura* é por essência um elemento que remonta a uma relação reconhecida pela sociedade envolvente, servindo como um dos recursos legitimados em uso por essa última.

Finalizando este tópico, remeto a um elemento que se encontra presente no trecho abaixo.

Que a gente não... não participava do costume, né? indígena. E não como sobreviver naquele costume, hoje em dia não tem mais como sobreviver. Por que nem a lenha que gente usa em casa não dá pra fazer o que a gente fazia. Esses eucaliptos não dão brasa, não dá nada. Então tá assim... como pra nós tá... a nossa área tá demolida, tá demolida. Se nós entrar lá, nos temo que tornar reflorestar desde da mínima madeira de lei até a ultima. Por que não tem mais como viver na natureza. O índio vivia da caça, vivia das saladas silvestre, né? vivia de fruta silvestre. Como vai viver agora se não tem? Ele tem que achar um meio, né? esta se que um índio, embora ele seja meio pouco diferente da cultura branca, mas ele tem que tomar iniciativa daquilo que ele tá enxergando, né? Então é por isso que a gente... a gente... as pessoas as vezes... eu sei as confusões que eles ficam, né? na cabeça... sobre o jeito da gente viver agora, mas a gente vive de assim por que não tem como viver no sistema antigo.... sistema mesmo indígena. Por que não tem nada mais natural, tá tudo falido, não existe mais... não tem mais condições da pessoa sobreviver daquela maneira, não existe. Não existe nem a lenha que presta, não existe mais arvores que dá fruta nativa, a caça mais explorada não é possível com veneno, com coisas nos açudes, nos rios... Agora uma tribo de seres vivos, seres humanos sem ter como viver. Tudo devastado, né? Já basta ser que o que a gente se alimenta agora é tudo coisas química. Por que vai adubo pra... veneno pra mato, veneno pra, pra, pra tudo que é coisa, né? A gente mais... a gente se obriga a viver nesse tipo de vida, né? Mas não que a gente saiba isso é... pra nós não é certo, né? Pra nossa tribo não é certo isso ai. Mas a gente se obriga, né? É a mesma coisa que a gente se puxado pela mão, né? e anda... tem que ir, né? E por isso que a gente perdeu tudo aquela... quase tudo aquela... aquela vida que a gente tinha de primeiro, né? Não tem como sobreviver. Foi a maneira que a gente ficou dispersado. Uns ficaram lá na área, aturando, né? Mas também já fora, já que não como sobreviver na vida que levava. Mas foram ficando por lá igual, né? Mas nos já não tinha mais condições. Assim foi indo, tomando umas decisões alguns... algumas famílias, né? Mas a gente, a esperança que tem é que a gente volte pra dentro da aldeia da gente e refloreste de novo: os peixes, as caças, as frutas nati-

vas, o pinheiro, né? que não serve pra gente mais serve pros descendentes, por que tem... (Tereza da Silva Padilha, entrevista de 06.08.00).

O trecho acima trava diálogo direto com a figura do índio idílico, que vive na natureza em relação de plenitude e que, sem tal simbiose com ela se tornaria inviável. A figura de *reflorestar* aparece em paralelo direto com a idéia de se recuperar a cultura e a vivência social de uma sociedade indígena ideal. Em outras falas a recuperação da área de Borboleta surge como possibilidade redentora de se recuperar um convívio social justo, harmônico e igualitário e os parâmetros para tal construção estariam dentro de algo que afloraria da natureza a ser recuperada, após a reconquista da área. Os discursos são claros ao dizer que não dominam, ou dominam pouco, os parâmetros sob os quais surgiria tal organização, mas ao mesmo tempo, são enfáticos ao dizer que eles estão presentes numa natureza que pode ser recuperada.

Little (1994) enfatiza, em sua discussão sobre memória, a importância desse elemento nas lutas pelas reconquistas dos territórios. A memória possibilita a reconstrução do espaço geográfico e esse fato desencadeia um processo de seleção ou eleição do que será dito pelo grupo para representar o espaço e a si mesmo. No caso de Borboleta, teríamos o que Taussig (1987) denominou de paisagem moral, definido pelo autor como a atribuição de um significado novo e até redentor ao espaço. No trecho acima, temos uma espécie de uma memória não dominada em sua amplitude e referente a um tempo não vivido por aqueles que a usam discursivamente, mas que consta no seu ideal, quando pensam a reconquista da área como forma de reestruturação social.

Barreto Filho (1999), em sua análise de uma situação de “etnogênese” no nordeste brasileiro, aborda a questão contextual das construções dessas identidades. Enfatiza a não preponderância, nessas situações, de elementos vistos pela sociedade envolvente como originais, autênticos, preexistentes. Para o autor, a questão funda-se no diálogo travado entre esses grupos e a sociedade envolvente.

Considerações finais

Relendo a situação a partir da perspectiva de Castells (1999), pode-se dizer que o caso de Borboleta apresenta exemplos dos três modelos identitários propostos pelo autor. No trato entre o estado e a comunidade, tem-se o modelo denominado como *identidade legitimadora*, em que a instância de poder da sociedade, visando à simplificação e racionalização do conteúdo social, impõe padrões básicos a partir dos quais a vida social se estabelece. No discurso da comunidade encontram-se também os dois outros modelos; o de *resistência*, na medida em que o discurso do grupo não

é plenamente voltado para os padrões impostos pelo estado e se articula, em parte, como forma de contraponto à ordem hegemônica. A noção de *identidade de projeto*, retratada pelo autor como aquela que usa material cultural para a construção de uma identidade diferenciada, envolvendo e com capacidade de reordenar a estrutura social, talvez seja a mais presente no caso de Borboleta.

A noção de fragmentação identitária tratada por Hall (2001) também se mostra elucidativa da situação, na medida em que abre campo maior de possibilidades para as articulações das novas identidades “necessárias” à lida com os padrões estanques propostos pelo aparato moderno de estado. A dimensão imagética da cultura nacional, conforme tratada pelo autor, leva a esse processo de fragmentação na identidade nacional e em suas manifestações minoritárias. Esses posicionamentos identitários não dependem plenamente de um texto cultural homogêneo que lhe dê lastro.

No caso de Borboleta, a formação de categorias discursivas que apontam em direção a uma lida direta com as instâncias de poder da sociedade envolvente destaca a dimensão política presente na reivindicação e na articulação da identidade. As identidades surgidas nesse quadro de embate são tratadas por Segato (1999) como tendo seu fulcro exatamente na dimensão política das relações estabelecidas entre grupos minoritários e o estado. Para a autora, muitos dos estímulos lançados em cena pelos atores políticos hegemônicos são apropriados no processo de formação da identidade dos grupos postos à margem do processo político. O caso de Borboleta é um clássico exemplo, apesar de atípico em outras dimensões, da lida que grupos sociais podem travar com as instâncias de poder da sociedade em que estão inseridos. No caso em pauta, os estereótipos em foco são cristalizações de uma demanda externa ao grupo social e norteada por uma relação de poder praticamente unilateral.

Notas

¹ Cabe à família Padilha, na figura do Sr. João Carlos Padilha, o início do *movimento*. Hoje, embora o *movimento* esteja bastante fracionado, a liderança de maior vulto é Abílio Padilha, filho de Dona Tereza e sobrinho do Sr. João Carlos.

² Inclusão minha.

Referências Bibliográficas

BARRETO FILHO. Henyo Trindade. Invenção ou renascimento? Gênese de uma sociedade indígena contemporânea no Nordeste. Pp.91-136 In: OLIVEIRA,

- João Pacheco (Org.). *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1999.
- BHABHA, Homi K. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- CARVALHO, José Jorge de. O Olhar Etnográfico e a Voz Subalterna. 1999. Publicado em *Horizontes Antropológicos*, vol. 15, p. 17-147. Porto Alegre: UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2001.
- CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Terra e Paz, 1999.
- GEERTZ, Clifford. Uma Descrição Densa: Por Uma Teoria Interpretativa da Cultura. In: *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.
- LITTLE, Paul E. *Espaço, memória e migração. Por uma teoria de reterritorialização. Textos de História*. vol. 2, nº 04, 1994.
- SIMONIAN, Ligia T. L. *Reserva Extrativista Borboleta: Proposta para sua Criação*. 1993. (mimeo);
_____. *A descendência dos índios da Borboleta e problemas de terras indígenas*. 1987. (mimeo) In: *Processo FUNAI/1ªSUER/842/87*, p. 02-11.
- SEGATO, Rita Laura. Alteridades históricas/Identidades políticas: uma crítica a las certezas del pluralismo global. 1998. *Anuário Antropológico/97*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999, p. 161-196.
- TAUSSIG, Michael. Shamanism, colonialism, and the wild man. Chicago, University of Chicago Press, 1987 *apud* LITTLE, Paul E. *Espaço, memória e migração. Por uma teoria de reterritorialização. Textos de História*. vol. 2, nº 04, 1994.
- VELHO, Gilberto. Unidade e Fragmentação em Sociedades Complexas. In: *Projeto e Metamorfose*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- VENZON, Rodrigo A. 1990-93. Borboleta. Sobrevivência indígena frente ao latifúndio. In: PETI/ ANAÍ-RS. Projeto Estudos sobre terras indígenas no Brasil e Associação Nacional de Apoio ao Índio – RS. *Expropriação e Luta. As terras indígenas no Rio Grande do Sul*.

Resumo

O presente artigo visa trabalhar com algumas formas correntes de auto-representação verificadas junto a uma comunidade que reivindica seu reconhecimento oficial pelo Estado brasileiro como grupo indígena. O objetivo inicial é sistematizar as formas discursivas utilizadas no contato entre a comunidade e as instâncias de estado que lidam com a questão indígena. Em segundo plano, retratam-se as relações encon-

tradas entre esse discurso reivindicatório e uma gama de visões estereotipadas existentes na sociedade envolvente, acerca dos povos indígenas e outras minorias.

Palavras-chave: Antropologia, representação, auto-representações, grupos indígenas, ações do estado

Abstract

The article deals with some current forms of self-representation observed in a community that seeks its official recognition as an indian group by the Brazilian State. The primary objective is to systematize the discursive forms used in the contacts between the community and the State instances that deal with the indian issues. Secondly, it portrays the relations found in such reivindicatory discourse and several social stereotypes in relation to the Indian people and other minorities.

Key words: Anthropology, representation, self-representation, indian groups, State action

Resumen

El artículo trata de las formas actuales de auto-representación observadas en una comunidad que reivindica su reconocimiento por el Estado brasileño como grupo indígena. El propósito inicial es sistematizar las formas discursivas empleadas en el contacto entre la comunidad y las instancias del Estado que tratan de la cuestión indígena. En segundo, se retratan las relaciones encontradas entre dicho discurso reivindicatorio y un conjunto de visiones estereotipadas existentes en la sociedad sobre los pueblos indígenas y de otras minorías.

Palabras clave: Antropología, representación, auto-representación, grupos indígenas, acciones del Estado

Carlos Henrique Maurício da Rocha

Professor da UPIS. Mestre em Administração pela UFMG.

Carlos Eduardo Corrêa Maciel

Mestre em Administração pela UFMG.

Alexandre Maciel da Silva

Mestre em Administração pela UFMG.

A decisão na Universidade: o caso UFMG

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo principal abordar o processo decisório nas universidades, valendo-se para isso de breve estudo de caso realizado junto a representantes de diversos níveis da UFMG. Adotou-se, para a análise dos resultados, a perspectiva dos diversos modelos teóricos de tomada de decisão.

O entendimento do processo de evolução desses principais modelos servirão de referência para a compreensão do fenômeno da tomada de decisão em organizações complexas, dentre as quais se destacam as universidades.

A compreensão do processo decisório é fundamental para os estudos no campo organizacional. Diversos autores destacam que para se conhecer uma organização deve-se compreender sua lógica dominante e que esta pode ser mais bem captada no momento da tomada de decisão.

Dessa forma, os estudos sobre o processo decisório mostram-se de grande validade para o conhecimento sobre as organizações – objeto de estudo da Administração – e para o conseqüente desenvolvimento dessa ciência aplicada.

A centralidade do processo decisório nas organizações

O processo decisório é considerado um dos pontos centrais para o eficaz gerenciamento das organizações e se configura como a principal atribuição dos gerentes. Pode ser definido como o processo de pensamento e ação que culminará numa escolha, sendo que seu eixo central é a definição do problema, a avaliação de alternativas e, finalmente, a decisão.

Segundo SIMON (1945: 04), *todo comportamento envolve seleção consciente ou inconsciente de determinadas ações*, o que pressupõe que uma escolha elimina, por conseqüência, outras opções. Dessa forma, cada decisão envolve a seleção de uma meta e de um comportamento a ela congruente.

SIMON (1945) dividiu as decisões entre as programadas – rotineiras – e as não programadas – nas quais não há normas de conduta anteriores que prescrevem como tratá-las ou implementá-las. As decisões não programadas consistem em grande parte no trabalho do gerente e a este cabe formatá-las com precisão, de modo a que o grau de incerteza diminua. Com o passar do tempo, uma decisão poderá servir de inspiração e basear critérios para outras posteriores, por meio do mapeamento de determinados valores.

A dificuldade de antecipar decisões – dadas as inúmeras possibilidades de comportamento do indivíduo –, visto que um fato esperado pode diferir muito do efetivamente alcançado, leva-nos a pensar na discrepância entre o comportamento humano e as regras da racionalidade. Além disso, inúmeros outros fatores se inter põem entre o sujeito e a tomada de decisão, como as metas organizacionais, os requisitos, as limitações, os papéis e os motivos pessoais, o que torna mais complexo ainda o processo de escolha organizacional.

Diversos autores enfatizam a importância dos aspectos contingenciais envolvidos no processo, alertando também para o fato de que a decisão é tomada por pessoas, que, como tal, carregam consigo toda uma subjetividade manifesta pelo seu processo de interação simbólica com o meio. Sendo assim, a racionalidade não pode ser tomada isoladamente, na medida em que se apresenta como construção humana.

BRAGA (1987) organizou o processo decisório em quatro dimensões, que se pretendem explicativas para o comportamento dos gerentes envolvidos nos processos organizacionais:

- **Objetivos:** são conhecidos a priori e fundamentam ações organizacionais. Os gerentes devem planejar em ambientes incertos e tomar decisões com informações inadequadas. O processo de ajustamento é político.
- **Estratégia:** preocupa-se com questões relativas à definição de problemas, avaliação de alternativas e escolha do melhor curso de ação.
- **Comunicação:** o processo decisório constitui-se num sistema de regras em que a comunicação é um comportamento governado por elas. A troca de informações parece ser de vital importância para o processo decisório; sendo assim, deve haver acurado sistema de seleção das mesmas.
- **Política:** comportamentos políticos consistem em atividades empreendidas para aumentar o poder contingente ou legítimo de indivíduos ou grupos, o que pode assegurar maior controle sobre a organização ou seu ambiente externo. O termo político pode referir-se a esses comportamentos internos ou a elementos externos ao processo.

Não se pode desconsiderar que a organização também estabelece influência decisiva sobre o indivíduo e, conseqüentemente, sobre o processo decisório, por meio de mecanismos como a divisão de trabalho, a definição de padrões de desempenho, a hierarquia, os sistemas de autoridade e influência, os canais de comunicação e o treinamento.

Os modelos racional e comportamental de tomada de decisão

A busca da racionalidade foi objeto de estudo de várias correntes ideológicas, entre as quais se situam as que enfocaram o processo decisório na organização. Essa busca orientou-as no sentido de construir um arcabouço teórico que analisasse as ações humanas – individuais e coletivas – sob a égide de uma lógica estrutural.

Os teóricos dessa perspectiva começaram por conceituar a racionalidade de maneira diferente das anteriores. Caracterizaram-na enquanto atributo daquilo que está de acordo com um objetivo preestabelecido. Colocaram a eficiência/produzitividade como a expressão da coerência entre a exigência de um mínimo de esforço e a obtenção de um máximo resultado, sendo a organização burocrática a expressão desses princípios. O enfoque racional priorizou a estrutura formal das organizações. Uma importante consideração conceitual é que o modelo constitui uma idealização ainda não existente, que seria a culminância da organização formal.

A análise do processo de tomada de decisão teve seu norte na capacidade humana de desenvolver objetivamente suas metas organizacionais e valer-se dos meios necessários para atingi-las. Para tal, o modelo apresentou os seguintes passos para o tomador de decisão:

- problematizar;
- coletar informações sobre o problema;
- propor alternativas;
- escolher a melhor alternativa;
- implementar e corrigir a decisão.

Para os adeptos do modelo racional, o passo mais importante no processo decisório é o diagnóstico, que, se for feito de forma incorreta, conduzirá a uma decisão inadequada. A melhor alternativa nem sempre é óbvia e é aconselhado que sejam geradas, no máximo, três opções.

Esse construto teórico pôde contar com o desenvolvimento dos instrumentos de coleta e organização de dados (sobretudo na área computacional), com a estrutura altamente hierarquizada das organizações complexas e com a ideologia da

busca de eficiência numa sociedade cada vez mais estratificada e centrada em normas e procedimentos previamente estabelecidos. A base conceitual e metodológica contrapõe o real (ineficiente) e o ideal (eficiente), na tomada de decisão. O caminho entre o que existe e o que deveria existir foi definido como a busca da eficiência. As subjetividades humanas foram encaradas como limitações que deveriam ser superadas, a fim de se obter um desempenho satisfatório. Nessa medida, o modelo de análise se mostrou, simultaneamente, descritivo e prescritivo, porque apresentou o caos organizacional e o caminho para se sair dele.

A partir dos anos oitenta, o surgimento de obras baseadas no senso comum e na simplificação de propostas levou os teóricos a se debruçarem sobre os pilares da racionalidade no processo decisório. As críticas ao racionalismo vieram à tona e foram contundentes. Começaram por focar seus pressupostos e, dentre eles, estava o processo contínuo de tomada de decisão, no qual (...) *os participantes contribuirão eficiente e desinteressadamente para o melhor desempenho organizacional*. (MOTTA, 1988: 53) Na prática, entretanto, havia um jogo de interesses que refletia preferências individuais e não organizacionais. Outro ponto ressaltado pelos críticos foi a incoerência entre a racionalidade funcional (ligada à organização) e a substancial (ligada a sua individualidade) Esse era o grande desafio dos decisores, uma vez que tal conflito tem-se mostrado insuperável, já que o indivíduo possui outras dimensões que a organização desconsidera ou minimiza. O terceiro aspecto foi que os tomadores de decisão não dispunham de todas as informações para gerar alternativas e, caso fossem esperar por todas elas, o tempo da decisão seria extremamente longo.

A soma de todos esses fatores conferia à organização complexidade, grande dificuldade de inovação e ineficiência em seu processo decisório. A pressuposição dos modelos racionalistas é o alto grau de controle sobre a decisão e a inexistência de valores preexistentes, que podem não só afetar a decisão mas posteriormente impedir sua implementação, conforme o que foi previamente estabelecido.

Essas críticas deram origem ao que se chamou de modelo comportamental de tomada de decisão. Essa corrente advoga que (...) *a adequação entre meios e fins é problemática, a natureza humana é limitada e as escolhas são influenciadas por outros fatores que não aqueles ligados à decisão, como motivações e hábitos, sendo o resultado não o melhor, mas apenas o mais satisfatório*. (RODRIGUES, 1985: 63)

Houve também toda uma crítica centrada no fato de a postura acadêmica ser desvinculada da prática organizacional, a ponto de os teóricos não vislumbrarem ações palpáveis para o sucesso da organização e/ou auxiliar os gerentes (tomado-

res de decisões não programadas) no cotidiano de suas ações. Isso que faltava foi classificado como algo nato e inconsciente que aflorava, pondo por terra todo um procedimento racionalmente estabelecido e concebido para ser o mais eficiente e passível de ser transmitido pelas vias educacionais.

Nesse quadro fragmentado, a preparação dos dirigentes para tomar decisões ocorria num ambiente de racionalidade limitada, em que um dos requisitos para uma boa decisão era valer-se de um forte aspecto subjetivo: a intuição, sobretudo aquela que se baseia na percepção de fatores relevantes. É ela que permitiria ao decisor ter uma visão panorâmica da organização e daí interferir no processo de modo a superar a lógica natural dos fatos. Esse movimento paradoxal tinha uma lógica própria quando subsidiado pela visão sistêmica, que analisava os fatos em perspectivas multivariadas, conforme a posição do (sub)sistema.

Outra importante contribuição para análise do processo decisório foi dada por COHEN, MARCH e OLSEN. Na visão desses autores, o centro do processo está na fluidez e no acaso, cujo modelo, definido como *cesta de lixo*, aponta uma série de ambigüidades, no âmbito dos participantes e das variáveis que envolvem uma decisão. *Na verdade, a 'cesta de lixo', significa uma chance para renegociar antigos mitos e se criar novos, o que ajuda os indivíduos a aclarar os seus papéis no drama organizacional.* (MOTTA, 1988: 67)

Um dos primeiros aspectos considerados foi a abordagem, com mais dinamismo, dos processos organizacionais, entendendo que alguns fatores não se enquadravam em regras racionais. Dentro de uma flexibilidade relativa, a realidade deveria ser captada além da visão profissional ou organizacional e o consenso, em muitos casos, seria impossível.

O modelo incrementalista e o *mixed-scanning*

O modelo incremental, proposto por LINDBLON (1959), apresentou-se como alternativa na análise e implementação de decisões. Propôs-se uma *arte*, com objetivos mais realistas do que os do modelo racional, visto anteriormente.

Seus pressupostos foram fundamentados nas críticas ao modelo racional, principalmente no aspecto da avaliação da decisão. Para o autor, os critérios de avaliação, sob o ponto de vista dos avaliadores, eram negados pelos racionalistas e consolidavam a compreensão do processo decisório. Outra vulnerabilidade do modelo racional, destacada pelos incrementalistas, foi o demasiado tempo exigido para que as decisões fossem tomadas, diante de longo e contínuo processo de

coleta de dados, transformação destes em informações, proposição de alternativas e, por fim, escolha de uma delas, implementação e acompanhamento.

Os incrementalistas propuseram a simplificação do processo, adaptando as estratégias às limitações dos decisores. Isso reduzia tempo e custo das informações e agilizava a decisão. LINDBLON concatenou o modelo em cinco requisitos básicos:

- o decisor deveria se concentrar somente nas políticas que diferem incrementalmente das vigentes;
- o deliberador deveria considerar apenas um número reduzido de políticas alternativas;
- o deliberador deveria se concentrar apenas nas conseqüências mais importantes das políticas alternativas selecionadas;
- não haveria decisão certa ou errada, mas um processo avaliado continuamente, conforme as circunstâncias do momento;
- o modelo deveria ser entendido como corretivo e não inovador.

Para ser plena, a decisão deveria contar com a participação dos diversos segmentos, para não cair no vazio da exclusão, cujos resultados seriam sentidos nas fases posteriores: implantação e correção.

As críticas ao incrementalismo foram no sentido de que favoreciam os grupos mais poderosos. Com práticas conservadoras, tendia também a excluir as inovações e mudanças estruturais, uma vez que se concentrava no curto e médio prazos e se baseava apenas em variar uma política existente. Uma limitação conceitual, expressa pela própria corrente, é que esse modelo não se aplica às decisões fundamentais. Assim, as decisões incrementais têm importância quantitativa, mas não necessariamente qualitativa. Além disso, os críticos destacaram que o conjunto de crenças e valores do decisor afetam os critérios de avaliação.

ETIZIONE, um dos principais críticos dos modelos racional e incrementalista, propôs uma terceira abordagem, que denominou *mixed-scanning* (*sondagem combinada*) (ETIZIONI, 1967: 8) oriunda das abordagens anteriores, na verdade propõe a combinação de elementos das abordagens criticadas, cuja principal virtude seria dotar o decisor, simultaneamente, de uma visão macro (sem grande detalhamento) e uma visão micro (detalhada em alguns setores e aspectos relevantes)

Um dos principais aspectos, implícito nessa abordagem, é a avaliação das decisões, que, para ser efetiva e coerente, depende das capacidades do decisor:

- construir consenso;
- valer-se de meios de controle mais efetivos;

- utilizar o *mixed-scanning* no nível estratégico, oscilando entre o racionalismo e a limitação humana.

Essa combinação de fatores permitiria criar vários níveis de rastreamento, desde o mais genérico e superficial até o mais específico e profundo, culminando num conjunto de critérios diferenciados para os diferentes níveis. Nessa busca, um aspecto fundamental é diferenciar decisões fundamentais de incrementais. O primeiro nível de decisão seria baseado numa visão geral e o segundo, no contexto das primeiras. Em linhas gerais, seria tomar uma decisão fundamental, de grande porte e de acordo com objetivos macros, para depois tomar decisões “menores”, no sentido de corrigir e viabilizar a consecução da meta principal.

O modelo político de tomada de decisão

O modelo político de tomada de decisão surge como contraposição a modelos anteriores, por estes atribuírem demasiada importância à noção de calculabilidade econômica, no processo de tomada de decisão, e compartilharem da crença de que objetivos sempre precedem a ação.

Esse modelo partiu da concepção da organização como sistema social, cujo principal elemento é a dinâmica das inter-relações sociais. Segundo RODRIGUES (1985: 62), o modelo político¹ argumenta que o tipo de ajustamento entre meios e fins que tem mais impacto no processo decisório é o baseado nos interesses parciais de grupos e indivíduos. As decisões seriam, dessa forma, o resultado mais de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que de ações racionais.

RODRIGUES (1985: 66) diz que esse modelo (...) *reconhece que embora grande parte das atividades do indivíduo esteja diretamente ligada ao trabalho, outra parte significativa de seu tempo é destinada às atividades políticas. Estas se distinguem das atividades burocráticas e racionais porque elas se destinam à aquisição e ao uso do poder.*

O conceito de poder tem importância fundamental para os estudos referentes ao modelo político de tomada de decisão. BACHARACH e BARATZ (1963) fizeram extensa descrição do poder, diferenciando-o de outros importantes conceitos como autoridade, força e influência. Segundo os autores, muitos estudos sobre tomada de decisão não conseguiram definir claramente a sua natureza e nem diferenciá-lo efetivamente desses outros conceitos.

BACHARACH e BARATZ (1963: 44) dizem que alguns estudos se enganam, presumindo que o poder e seus correlatos são elementos ativos e que só

podem ser observados em situações de tomada de decisão, e não percebem que, às vezes, até mais importante é a não tomada de decisões. Esta se expressaria na prática de limitar o âmbito da tomada de decisões a questões *seguras*, pela manipulação de valores, mitos, instituições políticas e procedimentos dominantes na comunidade. Os autores dizem ser necessário, então, ter (...) *um modelo em termos do qual se possa avaliar as determinantes, tanto da tomada de decisões quanto da tomada de não-decisões, tendo-se plena consciência dos conceitos distintos de poder, força, influência e autoridade.* (BACHARACH e BARATZ, 1963: 44)

Outra importante contribuição às discussões concernentes ao modelo político de tomada de decisão são os estudos de LINDBLOM (1980) O autor concebe o processo decisório, no modelo político, como algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos. De algum modo, um conjunto complexo de forças produziria determinados efeitos, os quais ele chama de políticas. O processo decisório poderia explicar, em parte, como os governos procurariam atingir seus vários objetivos políticos, mas não por que escolheriam esses objetivos.

LINDBLOM deu grande ênfase à discussão sobre o papel da análise (componente teoricamente mais racional) *versus* o papel da política no processo decisório. Segundo o autor, no mundo liberal democrático, possivelmente as duas questões mais importantes levantadas a respeito do processo decisório na política sejam: sua eficácia na solução de problemas e sua sensibilidade ao controle popular. A exploração de questões relativas a esses pontos se transformaria na apreciação de todo o sistema político.

A respeito de como tornar as políticas mais efetivas, (...) *possivelmente a maioria das pessoas acredite que a resposta esteja no aumento da informação, da reflexão e da análise no processo de decisão política.* (LINDBLOM, 1980: 10) Contudo, a respeito do propósito do controle popular, essa questão requereria que a decisão política se mantivesse sempre como um processo político. *Em suma, há um conflito que mina as atitudes do homem comum a respeito do processo de decisão política. De um lado, as pessoas querem que a política se baseie em ampla informação e seja bem analisada. De outro, preferem que o processo decisório seja democrático - portanto político.* (LINDBLOM, 1980: 14)

Embora os dois componente principais do processo de decisão política – análise e política – sejam conflitantes entre si, de certo modo também se complementam. O autor assume que as análises nunca estão totalmente ausentes do processo decisório, mas expõem também seus limites.

LINDBLOM apresentou ainda as abordagens de duas vertentes sobre como a sociedade pode ampliar o uso da mente humana para solucionar proble-

mas sociais. Uma acentua a importância da análise como alternativa para a política (dentro dessa perspectiva, as etapas fundamentais do processo de decisão política correspondem de perto às fases de qualquer esforço científico); a outra atribui maior relevância à análise como parte da interação política. Essa segunda vertente defende que a sociedade precisa encontrar a *verdade* por meio da competição de idéias – e não por meio da capacidade analítica de uma elite intelectual –, endossando, dessa forma, o uso parcial da análise. *Algumas abordagens ao processo decisório político combinam explicitamente elementos das duas visões (...) mas as correntes continuam em conflito, na dimensão conceitual.*(LINDBLOM, 1980: 34)

A compreensão do papel da política – de quais alianças são formadas – nas organizações é de extrema importância para o entendimento do processo decisório. Como exemplo, o sistema de política poderia proporcionar a alocação de pessoas mais fortes em posições de destaque e liderança. Permitiria ainda que se discutisse de forma abrangente determinadas variáveis, enquanto outros sistemas tenderiam a promover apenas uma parte segmentada.

A decisão na universidade

Uma das organizações mais complexas que existem são as universidades, tanto que o estudo de seu processo decisório tem merecido crescente atenção por parte dos pesquisadores.

Até chegar à sua condição atual de instituição singular, a universidade passou por diversas fases. Durante os séculos XII e XIII em Paris, Oxford e Cambridge, entre outros centros, desenharam-se as características básicas da idéia da universidade como instituição de ensino. O aparecimento da pesquisa como atividade institucional data do século XIX, e apenas posteriormente são absorvidas as atividades de extensão.

Esse tripé – ensino, pesquisa e extensão – é o que caracteriza e, de certa maneira, legitima a universidade contemporânea frente à sociedade. No entanto, talvez uma descrição mais abrangente tenha que contemplar obrigatoriamente quatro noções, que diferenciam a universidade de outros tipos de organizações, as quais seriam: sua especialização, sua diversidade e imprecisão de objetivos, sua atuação como executora de múltiplas tarefas e o fato de que, embora ensino, extensão e pesquisa sejam interdependentes, necessitam de uma organização diferenciada.

Lançando mão de dois estudos, LEITÃO (1993) e RODRIGUES (1985) intencaram, em suas abordagens, entender o processo decisório na academia.

LEITÃO (1983) estudou o processo decisório em três tipos de universidades: uma pública – UFRJ –, uma privada – FGV/RJ – e uma confessional – PUC/RJ.

O pesquisador somou aos já conhecidos modelos racional e político três dimensões alternativas de análise – o modelo burocrático, que se caracteriza pela valorização dos procedimentos e se apóia no princípio da eficiência; o modelo de *collegium*, existente na comunidade profissional, em que a responsabilidade é compartilhada e a busca de consenso se faz de maneira democrática; e o modelo anárquico, no qual os valores se apresentam múltiplos e difusos, os objetivos não são percebidos e a escolha é acidental.

No decorrer do trabalho, LEITÃO abandonou a idéia de construção de um modelo pelo conceito de rede de relações ou rede de conexões entre os diversos fatos que influenciam a decisão, que, por sua vez, encontram-se subordinados a diferentes racionalidades; estrutura essa que pode assumir diferentes configurações, de acordo com a instituição ou o tipo de decisão a ser implementada, ou seja, é inequívoca a evocação da teoria contingencial à prática do processo decisório.

Fatores como a multidiversidade – entendida como a coexistência de várias subculturas com objetivos diversos e ambivalentes – e a convivência de diferentes ideologias e paradigmas no seio da universidade contemporânea, além de a evolução de seu papel não ter sido acompanhada por uma evolução proporcional do *design* de sua estrutura, fazem com que esse tipo de instituição seja ímpar e por isso solicite a construção de um novo paradigma.

RODRIGUES analisou comparativamente 34 decisões empresariais e 18 decisões em universidades britânicas, selecionando primeiramente duas abordagens competitivas do processo decisório, já consagradas na literatura organizacional: o modelo racional e o modelo comportamental.

A diversidade e a ambivalência de objetivos, observadas pela existência de diversas ideologias e, sobretudo, por aparente falta de conexão entre os problemas e soluções, levaram a uma concepção da universidade como um sistema social, no qual a dinâmica mutável das inter-relações sociais fornece a pista para o entendimento de um terceiro modelo, o modelo político, como o mais explicativo para o fenômeno decisório nesse tipo de instituição.

Pode-se concluir, dessa maneira, que o processo de decisão na academia é fenômeno complexo e um tanto quanto inexplorado – mostrando-se dessa maneira bastante desafiador para novos trabalhos científicos.

Um estudo de caso sobre a tomada de decisão na UFMG

Objetivando verificar a aplicação dos conceitos teóricos e sua articulação prática com o cotidiano da universidade, foi feito breve estudo de caso na UFMG.

A validação do trabalho de LEITÃO e de RODRIGUES, alternativa plausível do ponto de vista metodológico, não foi a principal ambição da investigação, posto que esses mesmos autores atestaram o caráter contingencial do processo decisório nas organizações e, em especial, na universidade. Não obstante, na análise foram levantados pontos comuns entre os resultados alcançados e os estudos de caso citados no referencial teórico, o que se configura como a crença num possível esboço de uma teoria a respeito do tema.

A metodologia consistiu em colher dados, por meio de entrevistas semi-estruturadas com representantes dos diversos segmentos da instituição.

Posteriormente os dados qualitativos obtidos nas entrevistas foram analisados, levando-se em conta os modelos teóricos e as características mais marcantes do processo decisório na UFMG, tais como velocidade, participação, inovação, efetividade e grau de aceitação, entre outros.

A amostra foi aleatória e obteve informações de alunos da graduação, pós-graduação, professores, funcionários, alunos dos cursos de extensão e gestores de departamentos, institutos de pesquisa e reitoria.

Inicialmente privilegiaram-se os gestores porque, em primeira instância, são aqueles que decidem na organização. Contudo, pela natureza atípica do processo decisório coletivo das universidades, em especial as públicas, a amostra procurou obter informações dos segmentos que compõem a estrutura formal da organização pesquisada e que participam dos diversos órgãos colegiados.

Também foram considerados na composição da amostra os representantes dos grupos que, embora não participem do processo decisório, exercem influência e são afetados diretamente por ele. Nesse caso, por exemplo, enquadram-se os alunos de graduação ou pós-graduação da organização pesquisada e os funcionários não ocupantes de cargos diretivos ou portadores de algum tipo de representação formal frente à gestão.

A importância da instituição estudada para a vida acadêmica do país e para a comunidade na qual está inserida evidencia-se pela diversidade de suas ações e pelo público que abarca. Além disso, a importância da UFMG começa por sua participação na produção acadêmica do país e pela formação de profissionais, passando pela abrangência de cursos e convênios vinculados à comunidade e culminando com pesquisas de ponta nas diversas áreas do conhecimento.

A estrutura atual da UFMG compreende 19 unidades acadêmicas, com 94 departamentos, uma escola de 1º e 2º graus (Centro Pedagógico), uma escola de 2º grau em Montes Claros (Núcleo de Ciências Agrárias), além dos órgãos e setores administrativos. No campus da Saúde funciona o Hospital das Clínicas, considerado centro de referência e excelência. A Universidade conta, ainda, com espaço de 63 mil metros quadrados ocupados por laboratórios. Possui também salas de aulas práticas, um hospital veterinário e duas fazendas experimentais. Atualmente, são oferecidos 47 cursos de graduação (sendo dez em horário noturno), 44 cursos de especialização e residência médica, 53 mestrados e 29 doutorados, além de 370 cursos e 963 projetos de extensão. As atividades de ensino, pesquisa e extensão envolvem 2.459 docentes. Noventa e um por cento deles possuem pós-graduação, sendo 38% doutores.

Fonte: <http://www.ufmg.br>

Resultados da pesquisa

As principais características das decisões na UFMG, apresentadas pelos entrevistados, foram:

- as decisões são colegiadas em todos os níveis: tanto no geral quanto nas unidades de ensino, tanto no nível estratégico quanto no operacional;
- na universidade há muito mais normas. O controle da sociedade é exercido pelos órgãos de controle internos e externos;
- há uma reduzida autonomia dos dirigentes na gestão de recursos materiais e humanos: *eles são mais executores de políticas discutidas e definidas nos órgãos colegiados do que propriamente executivos;*²
- isso tende a tornar o processo decisório mais lento, contudo mais protegido de ações destrutivas de gestores mal-intencionados. Isso, nas palavras de um dirigente da organização, *é um mecanismo de defesa muito maior porque se um dirigente quiser dilapidar o que foi construído, é muito mais difícil. Com isso há um menor espaço para o autoritarismo e uma coisa compensa a outra (...);*
- a universidade pesquisada é conservadora nas práticas e modernizante no sentido da geração do conhecimento. Ela tenta conservar as práticas anteriores e só as muda com a certeza de que serão benéficas. Apesar de seu conservadorismo, a UFMG não exclui a ousadia porque ela *é o*

*berço onde ocorrem as transformações do ponto de vista do pensar, gerar e produzir conhecimento*³, conferindo-lhe a característica de organização que busca a modernidade;

- o processo de consulta é abrangente e só termina com o consenso⁴. Isso, nas palavras de um dos professores entrevistados, garante *representatividade, participação e a (...) possibilidade de expressão, voz e opinião. Assim, a universidade é um fórum privilegiado de discussão*;
- a ênfase da tomada de decisão está no processo e não no resultado.

Com essas características, o poder na universidade pesquisada fica diluído e o tempo despendido na tomada de decisão tende a ser muito longo, levando a algumas disfunções. Uma delas é a demora na coleta de dados e informações para o planejamento das ações. Quando envolvem prazos, (...) *as decisões são tomadas “em cima da hora”, sem o devido cuidado*.⁵ A agilidade das outras organizações complexas se deve ao fato de o poder estar concentrado nas mãos de uma só pessoa ou de um número reduzido delas, facilitando a coleta dos dados e seu processamento.

Outro aspecto negativo é a não prioridade do desenvolvimento da complexa rede de comunicação, necessária para fins de consulta à decisão. Isso gera informações fragmentadas, sectarismos e uma ratificação do conservadorismo. O reflexo mais pontual dessas características é a inércia da maioria dos envolvidos, fazendo da delegação uma das principais formas de participar do processo decisório. Isso nem sempre é positivo sob o ponto de vista do fluxo contínuo de informações e da implementação das decisões tomadas.

Por outro lado, a lentidão do processo ocorre porque envolve negociação. Isso gera mecanismos estruturais que tornam a universidade pesquisada reticente às transformações, impedindo-a de adaptar-se prontamente às mudanças ambientais, que na maioria das vezes são encaradas como modismos ou práticas anteriores travestidas de novos discursos. Isso faz da universidade espaço aberto para a discussão dos problemas da sociedade e as alternativas possíveis geralmente são devolvidas por meio de propostas.

A premissa de que a decisão nas universidades se origina num processo democrático e legítimo confere às eleições papel fundamental. Os indivíduos que se candidatam têm que apresentar proposições concretas que manifestem a inquietação que, por excelência *é o germe da sobrevivência da universidade*⁶. A universidade, ao viver o pluralismo dos diferentes pensamentos e das divergências, tem como essência abarcar os contrários e buscar a unidade deles.

O gestor universitário eficiente é aquele que sabe como conduzir as decisões, de forma democrática, sem que se tornem lentas e emperradoras do processo administrativo. O gestor que consegue levar para os conselhos superiores decisões aplicáveis e capazes de serem geridas rapidamente por eles no dia-a-dia, na tomada de decisão, torna as contradições do *modus vivendi* da universidade instrumentos eficazes no desenvolvimento social. O processo em si já é o resultado e saber conduzi-lo com habilidade é básico na gestão universitária.

A característica fundamental para avaliar a eficiência da gestão é a conciliação da rapidez com as amarras. Os diversos órgãos de fiscalização e controle têm a função básica de garantir a lisura do processo, mas nem por isso devem impedi-lo. Nesse ínterim, o gestor da universidade tem um certo conforto, porque há garantia da seriedade no processo. A relação entre o dirigente e seus pares (dirigidos) tem muito mais ética do que no conjunto da sociedade, porque o interesse coletivo tende a prevalecer sobre o individual em todas as fases do processo. Na universidade tem-se mais democracia do que na maioria das organizações.

Os resultados obtidos na UFMG e os descritos por LEITÃO e RODRIGUES são convergentes, na medida em que esses autores atestam que a universidade, por sua conformação específica, requer a adição de perspectivas de análise complementares para o entendimento de sua complexidade.

Essas perspectivas devem contemplar variáveis tais como o caráter da organização pesquisada – público ou privado –, sua cultura, sua estrutura, sua abrangência e seu modelo de gestão, entre outras.

Esses aspectos vão determinar a influência dos modelos de tomada de decisão, bem como dos modelos complementares, como o burocrático, de *collegium* e anárquico, fundamentais, segundo LEITÃO (1993), para o entendimento do processo decisório na universidade.

No caso da instituição pesquisada neste trabalho, seu caráter público enfatiza a importância de aspectos burocráticos e o perfil de seus integrantes reforça o modelo de *collegium*. Não se observa, no entanto, os aspectos que caracterizam o modelo anárquico em sua essência, ou seja, a imprecisão de objetivos e a acidentalidade de escolha.

Observa-se também, como característica da universidade pública, pulverização muito grande do poder, com diversos grupos se articulando em busca de fazer prevalecer suas posições e interesses. As alianças são construídas e desfeitas de acordo com as variáveis situacionais. Esses são atributos típicos do modelo político de tomada de decisão.

Considerações finais

O primeiro e principal aspecto a ser considerado é a relevância do estudo do processo decisório nas organizações, para daí ampliar o enfoque administrativo. A decisão, como objeto de estudo, é um atributo palpável de construção sintética e analítica das relações travadas no interior da organização, bem como de sua vinculação com o exterior.

As várias abordagens descritas não analisaram, com plenitude, a complexidade organizacional e, conseqüentemente, o processo decisório que decorre disso. Assim, oscilam desde um racionalismo bem estruturado até a anarquia, lembrando que as combinações de abordagens foram também amplamente utilizadas para que as contradições e conflitos fossem captados, segundo fatores circunstanciais. Nesse ínterim, destacamos o estudo de LEITÃO (1993), que, enfocando a decisão nas universidades, não só revisou a literatura sobre o assunto mas também detectou uma tendência que, futuramente, poderá se transformar em novo paradigma.

Assim, entendemos que a complexidade organizacional permite uma variada gama de abordagens das estruturas e, por extensão, do processo decisório. A combinação de modelos pode gerar resultados, as vezes antagônicos, mas válidos para a explicação de fenômenos multidimensionais.

Se o processo descrito é afetado por vários fatores e situações, não existe um modelo fechado que dê conta de balizar os pesos desses fatores nas decisões. Uma ação coerente é avaliar quais são os fatores mais relevantes naquele contexto e, daí, valer-se de técnicas já estruturadas para conciliar (quando possível) fatores internos e externos. Na inexistência de uma fórmula pronta para que o gestor chegue à melhor decisão, as estratégias devem ser no sentido de obter o melhor naquela circunstância, valendo-se dos instrumentos disponíveis, com agilidade e habilidade. Isso não exclui a inovação, mas, ao contrário, amplia o leque de possibilidades conceituais e metodológicas, porque criar e implementar o novo faz parte do processo.

Conflito, incoerência, contradições e aspectos congêneres devem ser relevados, quando se pretende estruturar uma análise sobre a decisão. Deve-se considerar alguns pressupostos do avaliador ou pesquisador, uma vez que conceitos arraigados como eficiência, papel do gerente, missão organizacional e cultura são os pilares de um processo decisório. Também merecem destaque aspectos da subjetividade humana – muito bem descritas pelo modelo político –, que não só interferem na trajetória do processo mas também podem lhe dar outro sentido.

Outro fator que merece destaque é a decisão no setor público, que, por sua natureza coletiva e muitas vezes eletiva, carece de mais detalhes, apesar de sua natureza ser a mesma do setor privado. Nesse último, o processo é mais transparente, enquanto no primeiro há uma série de condicionantes que tendem a conduzir para uma não autoria da decisão, o que fortalece o processo, mas enfraquece o resultado.

Os bastidores de uma decisão normalmente não vêm à tona, mascarando pressupostos que revelem sua natureza complexa, antagonônica e multifacetada. Deve-se também ressaltar que os decisores das organizações são aqueles que têm nas mãos meios de recompensa e punição. Inexistindo esse aspecto, os fundamentos dos estudos sobre como decidir e como implementar uma alternativa são inválidos e levam a uma visão equivocada do processo.

Nesse sentido, nossa pesquisa na UFMG, apesar das restrições típicas da metodologia utilizada, conseguiu desvendar em parte a complexidade do processo de decisão numa universidade pública, na qual somente a combinação das várias abordagens do processo decisório, conforme colocadas acima, podem servir de suporte para a compreensão de sua totalidade.

Notas

¹ Vale ressaltar que Rodrigues utiliza o termo “Teoria III” e não “Modelo Político”. Todavia utilizamos os termos como equivalentes, por, em nossa opinião, se referirem ao mesmo modelo.

² Gestor.

³ Professor.

⁴ A Professora Suzana Braga, pesquisadora do tema e uma de nossas entrevistadas, discordou dessa característica porque, segundo suas palavras, a ênfase está no processo político, na negociação, na participação e no envolvimento. *Nem tão importante é o consenso porque há uma diversidade.*

⁵ Professor substituto e mestrando em Administração.

⁶ Gestor.

Referências bibliográficas

BACHARACH, S.B. e BARATZ, M.S. Poder e decisão – reproduzido de “Decision and Non-decision: an analytical framework.” *American Political Science Review*. V.58, n.3, 1963, p. 632-642.

- BRAGA, N. Processo decisório em organizações brasileiras. *Revista de Administração Pública* v. 21, n.3, 1987, p. 35-57.
- ETZIONE, A. Mixed: uma terceira abordagem em tomada de decisão. *Public Administration Review*. V. 27, n.5, 1967, p. 385-392. Tradução do Prof. Francisco G. Heidermann (NAPPO/CPGA/UFSC)
- LEITÃO, S. P. A decisão na academia I. *Revista de Administração de Administração Pública*. Rio de Janeiro. V. 27 (1): 69-96, 1993, jan./mar.
- LEITÃO, S. P. A decisão na academia II. *Revista de Administração de Administração Pública*. Rio de Janeiro. V. 27 (2), 158-162, 1993, abr./jun.
- LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*. V. 19, 1959, p. 79-88.
- LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília. Universidade de Brasília, cap. 1 a 5, 1980.
- MINTZBERG, H. The organization as political arena. *Journal of Management Studies*. v. 22., 1985, p. 133-153.
- MOTTA, P. R. Razão e intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial. *Revista de Administração Pública*. V. 22, n.3, 1988, p. 77-94.
- RODRIGUES, S. B. O processo decisório em Universidades: Teoria III. *Revista de Administração Pública*. V. 19(4): 60-75, out/dez.1985.
- SHOEMAKER, P. J. H. Strategic decisions in organizations: rational and behavioral views. *Journal of Management Studies*. V. 30, n. 1, 1993, p.107-129.
- SIMON. H. A. *Administrative Behavior*. New York, Free Press, 1945: cap. I e V.

Resumo

O entendimento da dinâmica do processo de decisão nas universidades é o objeto do presente trabalho. Para tal, um breve estudo de caso foi realizado com representantes de diversos níveis da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Os diversos modelos de tomada de decisão foram descritos e considerados, enquanto arcabouço teórico para as análises da dinâmica da tomada de decisão numa instituição de ensino superior de natureza pública.

Palavras-chave: universidade, tomada de decisão, gestão

Abstract

The understanding of the dynamics of the decision making process in the

universities is the object of the text. It is based on a brief case study carried out with representatives of different levels of the Federal University of Minas Gerais – UFMG. Different models of decision making were described and considered as theoretical frameworks for the analysis of the dynamics of such process in a public federal university.

Key words: university, decision making, management

Resumen

La comprensión de la dinámica del proceso de toma de decisiones en las universidades es el objeto del presente texto. Para ello, el autor toma en consideración un breve estudio de caso realizado con representantes de diferentes niveles de decisión de la Universidad Federal de Minas Gerais – UFMG. Diferentes modelos de toma de decisión son presentados y considerados como fundamentos teóricos para el análisis de la dinámica de dicha toma de decisiones en una institución de formación superior pública.

Palabras clave: universidad, toma de decisiones, gestión

Luiz Antônio Gusmão Filho

Membro do Programa Especial de Treinamento em Relações Internacionais, UnB.

*DUPAS, Gilberto. São Paulo: Senac, 2002. 143p.

Hegemonia, Estado e governabilidade: perplexidades e alternativas no centro e na periferia.*

A obra é um breve ensaio sobre economia política internacional, em que o autor, Gilberto DUPAS, coordenador-geral do Grupo de Conjuntura Internacional (Gacint) da USP, propõe *investigar algumas questões críticas que podem ajudar a balizar o espaço possível de ser ocupado por grandes países da periferia [...] especialmente quanto ao desenvolvimento das crises sociais e à possibilidade de garantir a governabilidade desses países* (p. 19-20). O argumento básico desenvolvido ao longo dos sete capítulos é o de que, com o esgotamento do ciclo de reformas neoliberais das últimas décadas, os países da periferia mundial enfrentam *grande impasse quanto ao futuro da abertura econômica como indutora de crescimento econômico e equilíbrio social* (p. 13).

Considerando, no capítulo I, o ambiente internacional restritivo ao fluxo de investimentos e a prioridade às questões de segurança enfatizada pelos Estados Unidos, DUPAS afirma ter sido a *abdicação de um projeto nacional que fosse além dos objetivos gerais das políticas neoliberais [...] um dos maiores empecilhos para que vários desses países pudessem maximizar algumas vantagens da inserção global* (p. 13). As características estruturais da economia global são, para o autor, nocivas à soberania e identidade nacionais, pois reduzem a governabilidade dos Estados e conduzem à desagregação das sociedades. *Em função da complexidade de um quadro econômico mundial que agrava o desemprego, a informalidade e a exclusão, afirma, os Estados nacionais manifestam progressiva dificuldade de se legitimar com ações de comando e de organização* (p. 17-18).

Revisando, sucintamente, a história do sistema moderno de Estados (capítulo II), demonstra que política e economia são estreitamente vinculadas. *As práticas e retóricas sobre protecionismo e livre mercado, segundo o autor, estão claramente associadas aos interesses das potências hegemônicas de plantão ou, mais precisamente ainda, aos grupos dominantes em tais nações* (p. 38). Assim, a expansão atual da economia global é sustentada pelo discurso neoliberal e promovida pelos EUA, potência hegemônica mundial. É pertinente questionar se o pa-

drão de repetição das transições hegemônicas anteriores se confirmaria, *ainda [que] pareçam muito tênues os indícios que nos levem a concluir estar em seu ocaso o ciclo hegemônico norte-americano* (p. 40). O papel da tecnologia e da empresa capitalista é analisado no capítulo III, como fator importante na relação entre capital e Estado e nas mudanças da estrutura mundial de poder ao longo da história moderna (p. 41). As conquistas tecnológicas e o desenvolvimento científico do século XX levam à autonomização da técnica e alteram a organização e estratégia operacional das empresas (p. 51). A transnacionalização de cadeias produtivas gera *um sistema global de produção, intercâmbio e acumulação*, independente da *autoridade estatal e com poder de subverter os conceitos tradicionais de eficiência econômica, além de submeter suas regras às nações mais poderosas do mundo*. As inovações tecnológicas trazem impactos sociais negativos, ao causar concentração de renda, precarização do trabalho e desemprego, entre outros efeitos desestabilizadores.

No capítulo IV, o autor trata da problemática ampliação das bases sociais por meio da cooptação de grupos ascendentes, para controle dos conflitos e estabilização da hegemonia (p. 60). Além das inovações tecnológicas, *crescentes limitações de natureza fiscal e monetária impostas [às finanças públicas] pela lógica da globalização têm afetado duramente as conquistas trabalhistas e levam ao desafio de recriar uma nova legitimidade* (p. 75). Os movimentos democráticos transnacionais traduzem as novas forças e pressões sociais sobre *os donos do poder transnacional*, abrindo perspectivas para a conformação de um novo pacto entre capital, trabalho e Estado (p. 78).

A relatividade das políticas de formação de blocos econômicos, tidas como tentativas de articular políticas de reação à globalização, é objeto do capítulo V. *As políticas de blocos*, afirma o autor, *e as crescentes pressões de liberalização do comércio mundial convivem com forças simultâneas de dissolução e afirmação de identidades*. São as *pequenas nações* (p. 80), aquelas de existência precária ou precível, as mais ameaçadas pelo dilema das políticas de blocos: o estabelecimento de mercados comuns regionais como proteção parcial e provisória da soberania, de um lado, e a fragmentação em identidades étnicas e culturais, de outro.

O capítulo VI retoma o tema da desagregação social por que passam os países periféricos, sinal da incapacidade dos Estados em promover o bem-estar e da condição de *desamparo do cidadão da sociedade global*. A precariedade da *vida associativa [em que] o indivíduo aprende a discutir, tomar decisões e assumir responsabilidades* compromete a governabilidade, *conteúdo democrático com o qual podemos operar em nossas sociedades* (p. 96-97). Para solucionar os pro-

blemas de identidade e fazer frente às ameaças à soberania, DUPAS assume ser função básica do Estado *combinar as oportunidades oferecidas pelos mercados com uma estratégia de desenvolvimento doméstico que estimule o lado agressivo dos empreendedores locais* (p. 111): um meio termo entre liberalização e planejamento.

O autor encerra o ensaio apontando alternativas e desafios que se vislumbram no atual cenário para os grandes países periféricos como o Brasil. Afirma que a integração de um país ao sistema internacional deve ser vista como parte da estratégia de qualquer política econômica, não como objetivo central. Oferece, então, um *espectro de alternativas-padrão que engloba, basicamente o horizonte de espaços estratégicos possíveis de ser explorados* (p. 133). Para o autor, são as políticas industriais e de incentivo às exportações que permitiriam o equilíbrio sustentado das contas externas e o crescimento da atividade econômica.

DUPAS condensa um assunto vasto em ensaio breve, escrito para a “Série Livre Pensar”, do SENAC-São Paulo, coleção que se propõe *ser uma tribuna aberta à opinião plural do país* com vistas a *constituir uma nova cidadania que indicará os rumos da sociedade brasileira no século XXI*. Embora forneça argumentos para discutir políticas que revertam os *efeitos perversos da abertura internacional dos mercados* para países periféricos, como o Brasil, o texto ressent-se de certa superficialidade, devido justamente ao parco espaço destinado a tema tão amplo, que mereceria ser tratado com maior profundidade.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos devem conter em torno de 25 laudas com 30 linhas de 65 toques, aproximadamente 49.000 caracteres.
2. Os originais devem ser encaminhados ao Editor, em disquete, programa Word 7.0 (ou 97), com uma cópia impressa. *Usar apenas formatação padrão.*
3. Os artigos devem estar acompanhados de resumos em português, espanhol e inglês, contendo aproximadamente, cada um, oitenta palavras.
4. Em seguida ao nome do autor, devem constar informações sobre a formação e a vinculação institucional, com o máximo de cinco linhas.
5. Notas, referências e bibliografia devem estar de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas e colocadas ao final do artigo.
6. Resenhas devem ter cerca de 75 linhas de 65 toques, ou seja, aproximadamente 4.900 caracteres.

diagramação, arte-final, impressão e acabamento

 *gráfica e editora*
inconfidência

fores: (61) 552.4024 552.2510 fax: (61) 386.2350
brasilía distrito federal

Site: www.graficainconfidencia.com.br
E-mail: graficainconfidencia@zaz.com.br